Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Klem tussen balie en beleid

Bijlage: gevraagde en ontvangen position papers

Overzicht opgevraagde en ontvangen position papers

Bij de start van haar onderzoek heeft de TCU een aantal deskundigen en organisaties gevraagd om een 'position paper' te schrijven die de TCU, met toestemming, heeft gebruikt voor het rapport.

Bij dat verzoek heeft de TCU verzocht op drie hoofdvragen te reflecteren:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk o.a. de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?
2. Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties?
3. Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties?

Hieronder een overzicht van deze op verzoek aangeleverde position papers.

Naam / organisatie	Pagina
Dhr. R. Bekker	2
College voor de Rechten van de Mens (CRVM)	10
Erasmus Universiteit / TIAS School for Business and Society Tilburg	17
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	25
Instituut voor Publieke Waarden (IPW)	34
Stichting Kafkabrigade	49
Nationale ombudsman	60
Raad voor het openbaar bestuur (ROB)	67
Mw. S. van Thiel	73
Dhr. H.D. Tjeenk Willink	78
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)	86

Naast de opgevraagde papers heeft de TCU van verschillende personen en organisaties, die uitgenodigd waren voor een openbare hoorzitting, vooraf ook een position paper of schriftelijke inbreng ontvangen. Ook hen is om toestemming gevraagd dit materiaal te mogen gebruiken voor het rapport.

Naam / organisatie	Pagina
Centraal Bureau Rechtvaardigheidsbewijzen (CBR)	99
Centrale Cliëntenraad UWV	106
Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)	114
Dhr. P.H. Omtzigt (Tweede Kamerlid CDA-fractie)	120
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	128

-

+NOTITIE

Van: Roel Bekker

Aan: de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

Datum: 17 juni 2020

Onderwerp: enige opmerkingen over uitvoeringsorganisaties

1.Inleiding

In uw brief van 26 mei 2020 vraagt u mijn zienswijze op een aantal vragen inzake uitvoeringsorganisaties. Deze notitie strekt daartoe. Ik ga kort in op enkele hier relevante begrippen en probeer enige ordening aan te brengen in het soort uitvoeringsorganisaties. Die lopen naar taak, soorten werkzaamheden en omvang nogal uiteen. Dat werkt door naar het oordeel over hun functioneren. Ik ga in op een aantal factoren die bij dat functioneren een rol spelen en doe enkele suggesties voor verbetering. Mijn onderstaande observaties zijn in belangrijke mate ontleend aan mijn recente boek 'Dat had niet zo gemoeten!', waarin ik uitgebreid inga op falen en fouten van de overheid. De uitvoering komt daarin ook breed aan de orde. Kortheidshalve verwijs ik daarnaar.

2. Enige begrippen

Beleid: doelstellingen van de overheid en het geheel van activiteiten en middelen om die doelstellingen te realiseren, inclusief daarbij in acht te nemen normen, procedures en gedragsregels.

Uitvoering: de handelingen van of namens de overheid gericht op het bereiken van de doelstellingen, het verzamelen en vastleggen van informatie daarover en het afleggen van verantwoording.

Uitvoeringsorganisaties: publieke of van publieke taken en verantwoordelijkheden voorziene organisaties met als taak het uitvoeren van beleid door het inzetten van de daarvoor beschikbare middelen en het toepassen van ter zake toegekende bevoegdheden.

Uitvoering kan zeer veel vormen hebben. Er kan sprake zijn van geldoverdrachten, maar ook van controle- of registratieactiviteiten, van inzet van mensen en middelen voor handhaving van regels van velerlei aard, van het realiseren van werken en het beheren van onroerend goed, van bewaking of bescherming et cetera. Het grootste deel van de overheid bestaat uit uitvoering van beleid. Dat geldt ook voor de rijksoverheid: van de circa 120.000 ambtenaren werken 10.000 in het beleid, en vele tienduizenden in de uitvoering. Precieze informatie is niet beschikbaar temeer daar naar verhouding een groot (en helaas nog steeds groeiend) deel van de capaciteit betrekking heeft op zogenaamde *overhead*. Uitvoering door maatschappelijke, niet-overheidsorganisaties wordt hier niet gerekend tot uitvoering van de overheid, tenzij sprake is van duidelijk in opdracht en onder directe verantwoordelijkheid van de overheid uitgevoerde werkzaamheden. Ziekenhuizen, universiteiten, musea en dergelijke zijn derhalve hier niet aangemerkt als uitvoeringsorganisaties, omdat zij een eigen maatschappelijke taak hebben die door de overheid wordt gesteund. Wel kan uitvoering de

vorm hebben van het opdragen of uitbesteden van werk aan een private of (semi-)publieke organisatie.

2.Welke uitvoeringsorganisaties zijn er?

Er zijn zeer veel uitvoeringsorganisaties. Grote delen van de ministeries zijn bezig met de uitvoering van beleid. In een aantal gevallen zijn daarvoor aparte eenheden gecreëerd die al dan niet ook aparte (boekhoudkundige) regelgeving kennen (zoals agentschappen). Daarnaast zijn er zelfstandige bestuursorganen of organisaties met een publieke taak. Ook kunnen publieke uitvoeringswerkzaamheden opgedragen worden aan particuliere organisaties. Uitvoeringsorganisaties met een heel specifiek karakter zijn: de krijgsmacht en de politie. Ook het OM is een bijzondere uitvoeringsorganisatie. Veel uitvoering, ook van rijksbeleid, vindt plaats door gemeenten en provincies.

Grofweg onderscheid ik de volgende soorten uitvoering:

a. Geldoverdrachten.

Het kan daarbij gaan om het uitkeren van geld, zoals subsidies, uitkeringen, toeslagen, en ook bijvoorbeeld garanties. Of om het incasseren van geld: belastinginning, incasso. Binnen ministeries is dit op uiteenlopende wijze georganiseerd. Soms is het onderdeel van het werk van een beleidsafdeling. Soms is het ondergebracht in een aparte dienst, zoals de Dienst RVO van EZ, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen, DUO, CJIB. Soms is het opgedragen aan een ZBO: de UWV en de SVB, ZON-MW. Kenmerk: geld gaat van A naar B, met alle specifieke administratieve kenmerken van dien. Veelal gaat het om grote aantallen, forse budgetten, veel informatie en veel digitalisering. De overheid hanteert voor uitgaven een uiterst strenge rechtmatigheidsnorm (1%) waardoor ingewikkelde bureaucratische procedures onvermijdelijk zijn. Dat vergroot de kans op fouten. Fraude en misbruik zijn ook belangrijke kenmerken van geldoverdrachten. Het tegengaan daarvan gaat dikwijls gepaard met strenge regels en controlemaatregelen.

b. Registratie, vergunningen, licenties etc.

Hieronder vallen de werkzaamheden van organisaties als: het Kadaster, de Kamers van Koophandel, de RDW, het CBR, het Agentschap Telecom, de RIG, het CIBG, het CBG, sommige inspecties. Ook de IND en consulaten kan men hiertoe rekenen. Het CBS en DNB zijn enigszins bijzondere organisaties in deze categorie. Kenmerk van het werk: grootschalige administratieve processen, gereglementeerde procedures, strakke criteria. Vaak moet een tarief betaald worden. Voor een deel lijkt het op het werk onder a, inclusief de noodzaak evenwicht te vinden tussen enerzijds dienstverlening en maatwerk en anderzijds strenge toepassing van regels en het bewaken van gelijke behandeling. Ook hier geldt dat een deel van de justitiabelen soms om welke reden dan ook een onjuiste voorstelling van zaken geeft.

c. Controle, toezicht, zorg, handhaving, dwang, geweldtoepassing.

Hieronder vallen de al genoemde krijgsmacht en de politie, alsmede het OM. Andere uitvoeringsorganisaties op dit vlak zijn: DJI en andere uitvoeringsorganisaties in het justitiële domein: reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, centra voor behandeling van daartoe door de overheid aangewezen personen. Ook vallen hieronder: inspectiediensten met een sterk

handhavende taak, zoals de Arbeidsinspectie, de NVWA, de Inspectie Leefomgeving. De Douane is eveneens een bijzondere organisatie in deze categorie. Kenmerk is dat er vaak sprake is van direct contact met burgers, die in veel gevallen ook een vorm van correctie of beperking ondervinden. Een deel van het werk in deze categorie vindt zijn basis in werkzaamheden als genoemd onder 1 en 2. Evident is dat vooral bij correctie weerstand van de betrokkene mogelijk is.

d. Realisatie, beheer, operationele werkzaamheden.

Voorbeelden: Rijkswaterstaat, ProRail, SBB, de Luchtverkeersleiders. En: het Rijks Vastgoed Bedrijf, het Rijksarchief, ICTU alsmede facilitaire organisaties: schoonmaakbedrijf, shared service centra. Kenmerk: sterk technisch en/of objectgericht, goed vergelijkbaar met activiteiten in de particuliere sector. Directe contacten met burgers zijn er niet zoveel.

e. Voorlichting, kennisoverdracht, onderzoek, advies.

Voorbeelden: het KNMI, TNO, de KB, de Dienst Publiek en Communicatie, het NFI, het RIVM, het CBS. Veel van hun activiteiten bestaan uit dienstverlening aan burgers of bedrijven. De Dienst RVO zit ook in deze categorie, net als bijvoorbeeld consulaten. Het accent ligt op dienstverlening. Onderzoeksinstituten zoals de planbureaus en vergelijkbare kennisinstituten hebben in deze categorie weer een eigen karakter. Soms verrichten zij ook uitvoeringswerkzaamheden, zoals monitoring.

3. Kwaliteit van de uitvoering

De kwaliteitseisen zullen per uitvoeringsorganisatie nogal uiteenlopen. De effecten van tekortschietende kwaliteit zullen sterk uiteenlopen en ook zeer verschillende gevolgen hebben. Van belang zijn ook de mate waarin sprake is van direct contact met burgers en de vraag of er sprake is van een ‘gunst’ of van een ‘correctie’.

Over het algemeen is de kwaliteit van de uitvoering heel behoorlijk. Er zijn -in relatie tot het grote volume- niet zoveel klachten, uit klanttevredenheidsonderzoeken blijkt een redelijke tevredenheid. Maar zo nu en dan manifesteren zich ernstige gebreken. Die kunnen vele gedaanten hebben: projecten mislukken, budgetten worden overschreden, er is sprake van onrechtmatige besteding of van andere onregelmatigheden. Of mensen wordt ten onrechte onthouden waar zij recht op hebben. Ook kan het misgaan in de dienstverlening of in de bejegening: mensen moeten te lang wachten, worden van kastje naar muurtje gestuurd, worden te hard of onbeleefd aangepakt, krijgen onvoldoende uitleg et cetera. In mijn boek ‘Dat had niet zo gemoeten!’ heb ik geanalyseerd wat daarvan zoal oorzaken kunnen zijn. Die kunnen zeer uiteenlopen, en doen zich ook vaak voor in een combinatie van op zichzelf niet fatale factoren. Ik noem hier een aantal.

Een vaak voorkomende factor is dat er sprake is van ‘*disconnect*’ tussen beleid en de uitvoering: de uitvoering sluit niet goed aan op het beleid, zowel qua functionele eisen, qua instrumenten, qua middelen en organisatie als qua tijd. Hier wreekt zich ook nogal eens de dominantie van beleid. De aandacht bij de overheid gaat in sterke mate naar het beleid, het politieke proces wordt gedomineerd door beleidsvraagstukken die vaak gericht zijn op het treffen van nieuwe maatregelen. Het invoeren van beleid, het daadwerkelijk uitvoeren, het nagaan of de resultaten overeenstemmen met de wensen en het eventueel afschaffen van beleid krijgen veel minder aandacht. Die dominantie van het beleid wordt eveneens zichtbaar in de kwaliteit van de bemensing: de beste mensen worden

gerekruteerd voor het beleid, de rangen in het beleid zijn ook structureel hoger dan in de (veel grotere) uitvoering. De specifieke eisen die de uitvoering nu eenmaal stelt, worden snel als hinderpalen gezien die afbreuk doen aan de snelheid waarmee beleidsmakers resultaat willen zien.

Meer in het bijzonder is dit zichtbaar bij de tijd die een uitvoeringsorganisatie krijgt om de uitvoering goed voor te bereiden, om adequate organisaties en bemensing te realiseren, systemen te bouwen, de uitvoering te onderwerpen aan testen. Onderschat wordt bovendien stelselmatig de behoefte aan '*redundancy*': een zekere overcapaciteit die nodig is om te komen tot goede uitvoering. Het pak waarin de uitvoering wordt gekleed is meestal heel erg krap, mist zo her en der knopen, kent allerlei nog niet afgewerkte rafels en knapt bij de eerste de beste buiging. Er wordt te vaak maar alvast begonnen, in de hoop dat men al improviserend de problemen het hoofd kan bieden. De ambtelijke organisatie speelt hierbij zelf ook een rol: nieuwe taken zijn uitdagend, men zal niet graag 'nee' zeggen, ook uit vrees dat het werk dan niet doorgaat. Men is loyaal en vindt het vervelend de principaal te moeten teleurstellen. Het management van uitvoeringsorganisaties wordt ook zo nu en dan onder druk gezet: 'Dat kun jij met je dienst toch wel!?'

De factor 'tijd' speelt ook een rol bij tussentijdse beleidswijzigingen. Daarvan wordt vaak te snel aangenomen dat die snel verwerkt kunnen worden. De talloze jaarlijkse aanpassingen van de belastingregelingen zijn daarbij een goed voorbeeld. Wat dat aangaat kent de sociale zekerheid inmiddels iets meer rust, wat de kwaliteit van de uitvoering sterk heeft bevorderd.

Een andere factor is dat de uitvoering vaak opgezadeld wordt met veel te ingewikkelde regelingen die regelmatig ook onderling tegenstrijdige regels bevatten. Vaak gaat het om teveel doelstellingen tegelijk, en is niet goed doordacht wat de consequenties zijn van eis A voor eis B. Men probeert in de regelgeving te voorzien welke concrete problemen zich allemaal kunnen voordoen en wil daarvoor in de regels al een oplossing bieden. Bij ingewikkelde regelingen kunnen mensen of organisaties gemakkelijk gebruik maken van mazen in de wet of al dan niet met de beste bedoelingen proberen een voor hen gunstige voorstelling van zaken te geven. Vaak zijn ook ingewikkelde procedures ingevoerd om de kansen op onrechtmatige besteding van het budget te beperken en de fraude en misbruik tegen te gaan. Daarbij is dikwijls sprake van risicoanalyses. Die zijn op zichzelf al buitengewoon lastig en gaan bovendien vaak gepaard met differentiaties die men om andere redenen ongewenst acht. Soms wil men mogelijkheden creëren om ongemak voor de burger te voorkomen, waardoor echter weer nieuwe complicaties ontstaan. Voorbeeld: het geven van voorschotten komt bij geldoverdrachten nogal eens voor, en is dikwijls vragen om moeilijkheden. Bevoorschotting is administratief ingewikkeld, terugvordering eveneens en gaat bovendien vaak gepaard met hetzij tegenstand hetzij praktisch onvermogen tot terugbetaling.

Gevolg van de ingewikkeldheid van beleid en de gecompliceerde administratieve organisatie is ook dat de uitvoeringsorganisaties niet veel speelruimte hebben om ad hoc tot maatwerk te komen. Hun vrije beleidsruimte is over het algemeen zeer beperkt. Gebrek aan vertrouwen speelt daarbij ook een rol. Daarbij ontstaat een lastige paradox: enerzijds geldt als principe '*rules are rules'*. Maar strikte toepassing van dat principe stuit in andere opzichten weer op onbegrip. Voor de uitvoerder op de werkvloer is dat lastig hanteerbaar. Het is een kenmerkend verschil tussen ons regime bij geldoverdrachten en de vergelijkbare regimes in Angelsaksische landen waar '*rules are rules*' een veel dominantere rol speelt.

Er is ook sprake van een andere venijnige paradox: omdat de kwaliteit van de overheid zo goed is, bestaat zowel bij het beleid als bij de uitvoering soms het idee dat men zelfs het onmogelijke wel kan realiseren. De verregaande digitalisering van het werk vormt daarbij ook nog een extra paradox: enerzijds ongekende nieuwe mogelijkheden, anderzijds vaak ernstige onderschatting van de moeilijkheden en onvoldoende kwaliteit om de zeer lastige digitaliseringsvragen adequaat aan te pakken.

Een volgende factor is: overschatting van de administratieve competentie van de burger en onvoldoende rekening houden met de enorme variëteit in de wijze waarom burgers reageren op beleid. Bij veel beleidsmakers heerst soms weinig inzicht in de burger en diens vermogen om om te gaan met de complicaties van beleid en beleidsregelingen. Hier manifesteert zich ook wat wel eens wordt aangeduid als: *social disconnect*. Men heeft geen goed onderzoek gedaan naar wat een doelgroep precies motiveert. Het speelt vooral een rol als er te weinig tijd is genomen voor een goede voorbereiding, inclusief maatregelen om goed na te gaan wat werkt en waar extra inzet van communicatie en service nodig is.

Soms worden voorzieningen getroffen om de burger te helpen de weg te vinden. De Belastingtelefoon is een goed voorbeeld. Prima, maar men onderschat hoeveel werk het kost om dat echt goed vorm te geven. Werkt de voorziening suboptimaal, dan is het effect eerder negatief dan positief.

Een laatste, vaak enigszins onderbelichte factor is: slecht management. Sommige diensten doen het goed, terwijl vergelijkbare diensten falen. Verklarende factor is vaak: de kwaliteit van het management. Zie bijvoorbeeld de RDW vergeleken met het CBR. De werkzaamheden van deze diensten zijn functioneel gezien redelijk vergelijkbaar. Maar de een doet het beter dan de ander. De verklaring ligt vooral in de kwaliteit van het management. Daar wordt regelmatig te lichtvaardig mee omgegaan. Soms wordt ook voor de uitvoering van een bepaald beleid een organisatie ingeschakeld die goed was in een bepaald type werk maar niet goed in een ander type. Voorbeeld: de Belastingdienst die ook toeslagen moest gaan doen (wat naar zijn aard een heel andere functie is dan inning), de SVB die goed was in de eenvoudige, grootschalige AOW maar faalde bij de kleine, fijnmazige PGB, met zijn nagenoeg onhanteerbare voorschotsystematiek.

4. Wat te doen?

Hieronder een aantal suggesties om problemen in en met de uitvoering terug te dringen.

a. Voorkom dat beleid tot stand komt dat niet goed uitvoerbaar is. Een belangrijke factor daarbij is de consistentie in de regelgeving. Voorkomen moet worden dat er tegenstrijdige zaken in de regelgeving zitten. Of dat onduidelijkheden in de regelgeving blijven zitten, in de hoop dat het in de praktijk wel meevalt. Een stringentere controle op de uitvoerbaarheid van regelgeving is wenselijk. De Raad van State zou in zijn advisering daar meer op moeten letten en dat harder moeten signaleren, bijvoorbeeld door standaard een aparte, letterlijk en figuurlijk vooraanstaande rubriek ‘uitvoerbaarheid’. Uitvoerbaarheid sneeuwt nu vaak onder in inhoudelijke of juridische beschouwingen, en wordt ook nogal eens geruststellend behandeld in de reactie van de regering op het advies. De capaciteit van de Raad van State om dit goed te kunnen beoordelen zou moeten worden versterkt. Het tijdig en goed horen van deskundigen op het gebied van de uitvoering zou hier ook een rol kunnen spelen. Dat zou eveneens een expliciete rol moeten krijgen bij de

Kamerbehandeling. Zet in het algemeen een rem op de totstandkoming van nieuw beleid en van ingewikkelde regelgeving. De Commissie-Dijsselbloem heeft in haar eindrapport[1] een aantal voortreffelijke voorstellen gedaan voor verbetering van het beleidsproces. Daar is weinig van terecht gekomen. Het zou nuttig zijn een tweede poging te doen.

b. Geef prioriteit aan de uitvoering. In de uitvoering wordt het publieke belang zichtbaar en ondervindt de maatschappij de werkelijke betekenis van beleid. De uitvoering wordt echter stelselmatig ondergewaardeerd. De uitvoeringsdiensten worden zeer krap bemand, met een hoog beroep op hun vermogen tot efficiency. De Nederlandse overheid is in vergelijking met andere landen als totaal niet zo groot, maar wel als het gaat om het beleidsdeel en de *overhead*. Het uitvoeringsdeel is naar verhouding klein. De rangen in de uitvoering zijn ook relatief laag. Uitvoeringsmedewerkers die carrière willen maken, moeten naar het beleid. Beleidsmakers worden op hun beurt onvoldoende geselecteerd op hun uitvoeringservaring. Politieke sensitiviteit is in toenemende mate een factor bij hun benoeming. Management van de uitvoering stelt bijzondere eisen. Daar moet meer aandacht aan worden gegeven. De managementkwaliteit van de uitvoering van de overheid is slechter dan die van vergelijkbare functionele werkzaamheden in de particuliere sector.

c. Ga niet te snel mee in de hand over hand toenemende neiging van het beleid om ‘bovenop’ de uitvoering te zitten en de banden met de uitvoering strak aan te halen. Vaak wordt dit gepropageerd met het argument van verbeterde afstemming en informatievoorziening. Maar het gaat dikwijls gepaard met toenemende bureaucratie en controle, en erodeert de eigen verantwoordelijkheid van uitvoeringsdiensten. Een behoorlijke zelfstandigheid is op basis van een goed onderscheid tussen beleid en uitvoering bevorderlijk voor de emancipatie en kwaliteit van de uitvoering. De praktijk in de Scandinavische landen laat dat zien.

d. Geef uitvoeringsdiensten zekerheid op langere termijn over hun taak en hun budget. Niets is zo lastig als telkens wisselende prioriteiten en budgetaanpassingen. Een uitvoeringsdienst functioneert beter bij een wat lager, maar zeker en meerjarig kader dan bij telkens wisselende budgetten.

e. Waardeer goede uitvoering en laat dat ook merken. Het accent ligt nu vooral op vaak sterk uitvergrote uitvoeringsincidenten. Daarbij wordt heel snel de vraag gesteld naar de politieke verantwoordelijkheid. Ambtenaren worden daarbij nogal eens in het openbaar als zondebok aangewezen. Te gemakkelijk wordt gesteld dat politieke verantwoordelijkheid (en het opstappen van bewindslieden als gevolg daarvan) zou werken als ‘gesel over de ambtelijke dienst’. Het om vooral politieke redenen doen van aangifte tegen ambtenaren of een ambtelijke dienst is funest voor het gevoel van uitvoeringsdiensten dat ze een belangrijke rol vervullen. In de ambtelijke regelgeving ligt het accent sterk op integriteit, met daarbij een negatieve insteek: ‘gij zult niet’. Vervang deze negatieve insteek door bijvoorbeeld meer accent te geven aan ambtelijke waarden (‘gij zult wel’) , en versta onder die ambtelijke waarden ook dat men open, hoffelijk, eerlijk en dienstvaardig met het publiek omgaat. Eis van het management dat die waarden ook worden uitgedragen.

f. Investeer in kennis over de uitvoering. Elke sector heeft een behoorlijke kennisinfrastructuur: een planbureau of overkoepelend kennisinstituut. Maar niet het openbaar bestuur. Kennis over de uitvoering wordt maar in zeer beperkte mate verzameld en geanalyseerd, de prioriteit ligt bij ‘beleid

[1] Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, Kamerstukken II 2007/2008, 31007, nr. 6.

maken’. Er is weinig inzicht in de voorwaarden voor goede uitvoering en in de productiviteit van overheidsdiensten. Het leervermogen van de overheid is slecht, dat kan en moet beter. Met een relatief bescheiden investering in een kennisinstituut kan de kennis van de uitvoering sterk verbeteren.

g. Geef meer aandacht aan de prestaties van de overheid. Vraag aan de uitvoeringsdiensten een goede jaarlijkse verantwoording met daarin ook stelselmatig aandacht voor de klantcontacten. Veel jaarverslagen zijn wel mooi maar geven weinig aanknopingspunten voor een kritische analyse. Beleg als Kamer ook daadwerkelijke hoorzittingen met die uitvoeringsdiensten en vraag de desbetreffende managers om hun inzichten, niet de minister. Geef ook daadwerkelijke aandacht aan de uitvoering door bezoeken aan uitvoeringsdiensten.

5. Slotopmerking

We hebben een goede overheid, met ook goede uitvoeringsdiensten. Maar in sommige opzichten niet goed genoeg, terwijl het wel beter kan. Overhaasting en complexiteit enerzijds en onderwaardering en slecht management anderzijds zijn daarbij belangrijke (elkaar soms versterkende) factoren. U vraagt expliciet naar ‘de menselijke maat’ en hoe die terug kan komen bij de uitvoering van beleid. ‘Terug’ suggereert dat die vroeger groter was dan nu. Ik denk dat dat niet zo is, althans dat het ingewikkelder is. Grootschalige stelsels gaan naar hun aard gepaard met bureaucratie, met alle gevolgen van dien. Verregaande automatisering heeft er enerzijds toe geleid dat de dienstverlening en efficiency sterk zijn verbeterd. Maar anderzijds zijn door die mogelijkheden ook de stelsels steeds verder verfijnd en uitgebreid. Het is een fatale spiraal die uiteindelijk leidt tot ontevredenheid bij zowel de burger als bij het beleid. Betere communicatie, betere dienstverlening, *call centres*, coulanceregelingen en wat dies meer zij, zijn prima maar vaak lapmiddelen. Ze maskeren ook de weg naar echte verbetering, en die bestaat uit drastische reductie en uitdunning van de stelsels.

Lijst met afkortingen

CBG	College Beoordeling Geneesmiddelen
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (alleen als afkorting in gebruik)
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandse Bank
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EZ	Economische Zaken
ICTU	ICT Uitvoeringsorganisatie
IND	Immigratie- en Naturalisatie Dienst
KB	Koninklijke Bibliotheek
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
OM	Openbaar Ministerie
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SBB	Staatsbosbeheer
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemers Verzekeringen
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZON-MW	Zorgonderzoek Nederland-Medische Wetenschappen

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

De menselijke maat vanuit het perspectief van de rechten van de mens

Position paper **College voor de Rechten van de Mens**

1 mei 2020

1 Inleiding

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) onderzoekt de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij. De TCU bevindt zich in de oriëntatiefase en heeft het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) gevraagd nadere invulling te geven aan de betekenis van ‘de menselijke maat’ vanuit het perspectief van mensenrechten. De concrete vragen die de TCU heeft voorgelegd zijn:

- Wat verstaat u onder de menselijke maat? Hoe geeft u daar invulling aan vanuit het perspectief van mensenrechten?
- Hoe denkt u dat de menselijke maat meer / beter terug kan komen bij de uitvoering van beleid?
- Hoe kan door (aanvullend) onderzoek deze menselijke maat / burgerperspectief beter in beeld gebracht worden?
- Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek?

Mensenrechten zijn universeel aanvaarde fundamentele rechten. Ze zijn vastgelegd in verdragen, die juridisch bindend zijn. Deze verdragen hebben een bijzondere status in het recht. Nationale wetgeving, beleid en praktijk moeten ermee in overeenstemming zijn. Dat biedt een stevige bescherming voor mensen. Mensenrechten bepalen de kaders waarbinnen beleidsmakers kunnen - en moeten - handelen. Het mensenrechtenkader biedt handvatten om regels, beleid en praktijk te toetsen. Een antwoord op de vraag ‘wat is de betekenis van de menselijke maat’ vanuit het perspectief van de rechten van de mens heeft hiermee een belangrijke meerwaarde.

Aangezien het parlementaire onderzoek over het verlies van de menselijke maat nog moet plaatsvinden, is dit paper op dit punt gebaseerd op informatie hierover die in de media is gekomen. Daaruit blijkt dat het verlies van de menselijke maat in deze context vaak wordt gezien als het ontbreken van de mogelijkheid voor ambtenaren om maatwerk te leveren. De regels die bepalen hoe zij hun werk moeten doen laten onvoldoende ruimte om rekening te houden met individuele gevallen. Ook speelt de voortschrijdende digitalisering een rol, waarbij een algoritme tot een beslissing leidt en er geen ruimte is voor maatwerk voor individuen. Beide kwesties raken aan mensenrechten.

In dit paper onderzoekt het College het behoud en de bevordering van de menselijke maat in de dienstverlening door de overheid vanuit het perspectief van verschillende mensenrechten. Het College maakt eerst een aantal opmerkingen over de bescherming van de menselijke waardigheid, het beginsel dat aan alle mensenrechten ten grondslag ligt. Vervolgens gaat het in op de algemene verplichting inbreuken op mensenrechten te voorkomen, gelijke behandeling, het recht op informatie en rechtsbescherming.

In de slotparagraaf is aangegeven wat de concrete betekenis is van het recht is voor de uitvoeringsorganisaties.

2 Menselijke waardigheid

De menselijke maat staat of valt bij respect voor de menselijke waardigheid. Het recht op bescherming van de menselijke waardigheid vraagt van de overheid dat zij mensen respectvol bejegent en hun mensenrechten beschermt en bevordert. Het College vestigt de aandacht op dit beginsel, vanwege de aard van de problemen waar mensen mee te maken hebben (gehad). Mensen worden niet gehoord, worden van het kastje naar de muur

gestuurd, krijgen geen medewerkers van de uitvoeringsorganisaties te spreken, worden onterecht als fraudeur aangemerkt en behandeld en komen door de handelingen van uitvoeringsorganisaties ernstig in de problemen met hun financiën en in hun privéleven. De verhalen over mensen die problemen hebben gekregen met hun gezondheid door de stress en onzekerheid en hun baan, huis en partner zijn kwijtgeraakt, zijn bijzonder schrijnend. Het gaat daarbij vaak om mensen die al in een kwetsbare situatie verkeren. Een steeds terugkerend punt is de manier waarop mensen zich behandeld voelen: respectloos, vooringenomen en zonder aandacht voor hen als persoon.

3 Voorkomen van inbreuken op mensenrechten

Bij een goede dienstverlening hoort dat de overheid inbreuken op mensenrechten zoveel mogelijk voorkomt. Duidelijke regels zijn nodig om helderheid te bieden en willekeur te voorkomen. Dat de overheid zich aan regels houdt, is nodig in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Regels moeten echter hun doel niet voorbijschieten en zo rigide zijn dat er in de uitvoering onvoldoende mogelijkheden zijn rekening te houden met individuele situaties. Dan verdwijnt de menselijke maat.

De mogelijkheid maatwerk te leveren heeft belangrijke voordelen, omdat de overheid kan inspelen op individuele situaties. Er zitten echter ook risico's aan maatwerk. Als uitvoeringsorganisaties veel beleidsvrijheid krijgen, is het voor mensen niet altijd duidelijk waar zij precies recht op hebben. Ook is er een risico op willekeur bij de besluitvorming. Van belang is dat mensen weten waar zij aanspraak op kunnen maken, dat hun rechten duidelijk zijn vastgelegd, en dat duidelijk is binnen welke marges de overheid haar beleid uitvoert. Een proactieve houding van de overheid is nodig: duidelijke regels, transparante afweging en besluitvorming en een goed oog voor de belangen en mensenrechten van de burger. Voorts is het cruciaal dat de overheid ter verantwoording kan worden geroepen voor de regels, het beleid en de toepassing daarvan in de praktijk.

Hier is goed te zien hoe beginselen van behoorlijk bestuur ondersteunend zijn voor de bescherming en bevordering van mensenrechten. Voor een goede bescherming van mensenrechten is een omgeving nodig die de implementatie van mensenrechten bevordert en mogelijk maakt. Dat vraagt om goede wettelijke kaders en politieke en bestuurlijke processen die oog hebben voor de rechten en behoeften van mensen. Andere elementen van goed bestuur die hier van belang zijn, zijn verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

4 Gelijke behandeling en bescherming van mensen in een kwetsbare situatie

Het is een fundamenteel mensenrecht dat iedereen gelijk is voor de wet en dat wetten en regels iedereen in gelijke mate beschermen. Dat betekent dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden, naar mate van het verschil. Hier zitten twee aspecten aan. In de eerste plaats is het nodig om te onderzoeken of bepaalde groepen disproportioneel nadeel ondervinden van de toepassing van een regel. Als blijkt dat de toepassing van een op het oog neutrale regel tot ongerechtvaardigd onderscheid leidt in de praktijk, kan sprake zijn van indirect onderscheid. Dit onderscheid is alleen geoorloofd als hier een objectieve rechtvaardiging voor is.

Uitvoeringsorganisaties moeten ongeoorloofd onderscheid voorkomen en mensen gelijk behandelen. Uit informatie die beschikbaar is in de media komt het beeld naar voren dat de uitvoeringsorganisaties niet altijd onbevooroordeeld te werk gingen, zoals zij zouden behoren te doen. De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen verwijt de instanties 'institutionele vooringenomenheid'; zij zagen mensen bij een (vermeende) fout meteen als fraudeur, met alle gevolgen van dien. Of die vooringenomenheid te maken heeft met een

grond waarop onderscheid maken verboden is, is niet goed te zeggen. Er zijn berichten dat sprake is van etnisch profileren. De Autoriteit Persoonsgegevens onderzoekt dat.

In de tweede plaats is het nodig om bij het maken van regels en het formuleren van beleid rekening te houden met het feit dat mensen verschillende uitgangsposities hebben. In het bijzonder moet rekening worden gehouden met mensen in een kwetsbare situatie. Gelijke toegang tot de dienstverlening van de overheid kan betekenen dat voor hen maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat ook zij daadwerkelijk toegang hebben tot de dienst die de overheid levert. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat mensen ondersteuning krijgen aangeboden als zij een toeslag willen aanvragen. Het betekent ook dat er bij het stopzetten van toeslagen en het opleggen van boetes rekening mee wordt gehouden welke gevolgen dit heeft voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Als mensen daardoor in een situatie van armoede terechtkomen, heeft het recht hen onvoldoende beschermd.

5 Het recht op informatie

5.1 Toegang tot informatie

Het recht op informatie is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van andere rechten. Informatie moet op een voor iedereen toegankelijke manier te vinden zijn en iedereen moet in staat zijn die te begrijpen, waar nodig met ondersteuning. Verder hebben mensen specifiek recht op informatie over beslissingen of handelingen die (mogelijk) gevolgen voor hen hebben.

Regels en systemen van de overheid zijn voor veel mensen moeilijk te begrijpen. De overheid gaat uit van zelfredzaamheid van mensen en van hun capaciteit om de regels en systemen te begrijpen en ermee om te kunnen gaan. Mensen kunnen bij het aanvragen van voorzieningen tegen grote obstakels oplopen. Dat kan er zelfs toe leiden dat zij afzien van het doen van een aanvraag. Daarbij speelt mee dat zij weten dat een vergissing of een fout grote nadelige gevolgen kan hebben. Mensenrechten vereisen dat informatie van de overheid voor iedereen, ook voor mensen met een beperking, goed toegankelijk is. Om dat te bereiken, is het belangrijk te zorgen voor de participatie van verschillende doelgroepen bij het samenstellen en verspreiden van de informatie.

5.2 Informatie over beslissingen

Mensen hebben het recht te weten op welke manier de overheid een beslissing neemt of een handeling verricht die gevolgen voor hen heeft. Overheidsorganisaties wisselen persoonlijke informatie over mensen uit en koppelen gegevens, onderling of met andere partijen. Dat gebeurt soms zonder dat die mensen hiervan op de hoogte zijn. Het is voor veel mensen ondoorgrondelijk welke instanties wat voor informatie uitwisselen. Zij kunnen niet nagaan of die uitwisseling legitiem is en of de informatie die een rol speelt bij het nemen van een beslissing wel klopt. Ook zijn beslissingen niet altijd goed gemotiveerd. Dat heeft tot gevolg dat het moeilijk is te protesteren tegen een beslissing. Het kan ook zo zijn dat mensen wel weten dat de overheid bepaalde beslissingen neemt, maar zich niet realiseren welke gevolgen deze hebben. Naast het recht op informatie, spelen hier ook het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op rechtsbescherming een rol.

5.3 Informatie over procedures

Mensen moeten weten wat zij kunnen doen om hun recht te halen. Daarvoor hebben zij voldoende informatie nodig over manieren van geschillenbeslechting, het proces en de mogelijke uitkomsten. Ook hier geldt dat die informatie voor iedereen toegankelijk en begrijpelijk moet zijn. Waar nodig moeten mensen ondersteuning krijgen om die

informatie te begrijpen. Juist omdat juridische procedures vaak complex zijn, is toegankelijke informatie en ondersteuning vooraf essentieel.

6 Rechtsbescherming

Hierboven is al aandacht besteed aan het belang van duidelijke regels, transparante besluitvorming en het recht op informatie. Wanneer iemand stelt dat een uitvoeringsorganisatie diens mensenrechten niet heeft beschermd of verwezenlijkt, moet er een mogelijkheid zijn dat aan te kaarten. De overheid dient hier een de-escalerende rol te spelen, om juridisering van het conflict waar mogelijk te voorkomen. Als er signalen zijn dat mensen ernstig nadeel ondervinden van een werkwijze, zou de overheid in dialoog moeten treden met de betrokkenen en hun vertegenwoordigers. Als zij van meet af aan kunnen participeren in het duidelijk maken van de problemen, kunnen zij ook meedenken over het vinden van een oplossing.

Verder is onder meer een goede klachtafhandeling vereist, waarbij de overheid de burger serieus neemt en de burger wordt betrokken bij het vinden van een oplossing. Bovendien is het aan de overheid om de burger alle relevante informatie bieden, zodat de informatiepositie van de burger niet achterblijft bij die van de overheid.

Mocht desalniettemin een geschil ontstaan, dan moeten mensen gebruik kunnen maken van een goed toegankelijke en effectieve klachtprocedures die een oplossing kan bieden.

Het recht op een effectief rechtsmiddel is er om te zorgen dat mensenrechten daadwerkelijk worden beschermd en dat die bescherming zo nodig kan worden afgedwongen. Er moeten procedures zijn zodat mensen altijd mogelijke inbreuken op of schendingen van mensenrechten aan de orde kunnen stellen. Dat kan een gang naar de rechter zijn of naar een andere instantie, zoals een bezwaarschriftenprocedure bij een bestuursorgaan.

Effectiviteit betekent in dit verband ook dat een rechtsmiddel rechtsherstel moet bieden. Met andere woorden: een procedure moet ook tot een resultaat leiden dat het geschil daadwerkelijk oplost. Wanneer een inbreuk op rechten heeft plaatsgevonden, moet het die inbreuk herstellen. Als het rechtsmiddel geen oplossing biedt voor de onderliggende vraag, is de procedure vanuit het perspectief van de burger zinloos. Procedures mogen geen onredelijke vertraging oplopen, omdat het mogelijke gevolg daarvan is dat de schade steeds groter wordt of dat herstel niet meer mogelijk is. Rechtsherstel kan verschillende vormen aannemen, zoals een schadevergoeding, een handeling of beslissing terugdraaien, of openbare excuses aanbieden door degene die verantwoordelijk is voor de inbreuk.

7 Werken met inachtneming van de menselijke maat

Mensenrechten geven concrete invulling aan het begrip ‘de menselijke maat’ en kunnen een toetssteen zijn om de menselijke maat terug te brengen in het werk van de uitvoeringsorganisaties. Het College zet de belangrijkste bevindingen uit de bovenstaande analyse op een rij.

De menselijke maat vanuit perspectief van de rechten van de mens

- Bescherm de menselijke waardigheid, behandel mensen met respect.
- Mensenrechten van de betrokkenen staan centraal bij het maken van regels, beleid en in de toepassing daarvan.
- Uitvoeringsinstanties werken op basis van duidelijke, voorzienbare regels.
- De regels en/of de uitvoeringskaders bieden voldoende ruimte om rekening te houden met individuele situaties wanneer dat de bescherming van de rechten van het individu ten goede komt.
- Besluitvorming in individuele gevallen is beargumenteerd en transparant.
- Instanties die beleid maken en besluiten nemen leggen verantwoording af.
- Garandeer het recht op gelijke behandeling.
- Houd rekening met verschillende uitgangsposities van mensen en tref specifieke maatregelen om mensen in kwetsbare situaties te beschermen.
- Informatie is voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk, ook voor mensen met een beperking en mensen met minder of geen digitale vaardigheden.
- Betrek mensen bij het opstellen van informatie en het maken van beleid.
- Waar nodig is er een laagdrempelige mogelijkheid om persoonlijke ondersteuning te krijgen bij toegang tot informatie.
- Als mensen informatie moeten aanleveren, bijvoorbeeld via een (digitaal) formulier, moet voor hen begrijpelijk zijn wat wordt verwacht. Digitale formulieren moeten voor iedereen toegankelijk zijn.
- Iedereen weet of en wanneer een beslissing is genomen die hen raakt, op basis van welke gegevens, en wat daarvan de gevolgen zijn.
- Iedereen weet dat zij bezwaar kunnen maken tegen een beslissing, en hoe zij dat kunnen doen, en hoe zij daarbij ondersteuning kunnen krijgen.
- Zet in op de-escalatie van een conflict.
- Iedereen heeft, wanneer nodig, toegang tot een laagdrempelige klachtprocedure.
- De klachtprocedure is effectief en leidt tot rechtsherstel.
- De klachtprocedure mag geen onredelijke vertraging oplopen.

Aanvullend onderzoek

Het College beveelt aan dat de TCU expliciet onderzoekt in hoeverre mensenrechten zijn gewaarborgd in de regels en de praktijk van de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is te komen tot bijvoorbeeld een kwaliteitskader of een code, waarin de beginselen van behoorlijk bestuur en de rechten van de mens en de concrete betekenis daarvan voor de uitvoeringsorganisaties zijn uitgewerkt. Het College voor de Rechten van de Mens is graag bereid daarover nader met u van gedachten te wisselen.

Gebruikte bronnen, tevens suggesties voor verder lezen

‘Recht of gunst? Mensenrechten, sociaal domein en lokaal beleid’, in: College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse Rapportage van het College voor de Rechten van de Mens 2015,* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2016.

College voor de Rechten van de Mens, *Toegang tot het recht. Jaarlijkse Rapportage Mensenrechten in Nederland 2018,* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2019.

College voor de Rechten van de Mens, Zelfredzaamheid en mensenrechten [nog te verschijnen]

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights, VN Doc. A/HRC/25/27



Botsende paradigma's

Position paper Erasmus Universiteit en TIAS parlementair onderzoek Uitvoeringsorganisaties

Inleiding

Dat er problemen bij uitvoeringsorganisaties zijn, is evident. Het vormt voor U de aanleiding om een parlementair onderzoek te starten naar dit fenomeen. U heeft ons gevraagd een position paper op te stellen waarin wij onze visie geven op de onderliggende problemen.

Onder de noemer ***'Botsende paradigma's***' presenteren wij onze visie op de problemen bij de uitvoeringsorganisaties, en bieden wij u tegelijkertijd een analysekader dat gebruikt kan worden voor het verdere onderzoek.

Problemen bij uitvoeringsorganisaties zijn van alle dag.

Het functioneren van uitvoeringsorganisaties staat sinds jaar en dag in de belangstelling van de media, en is ook al lang onderwerp van onderzoek. Vaak ingegeven door een onverklaard onbegrip (Bouckaert e.a.) Dan wel het aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen (Sathe), of het ontwikkelen van nieuwe besturingsparadigma's (Moore, Bryson, Bozeman) Het lijkt alleen dat momenteel sprake is van een steeds ongemakkelijkere situatie. Dit alles resulteert in verkrampte organisaties die niet meer kunnen, willen en durven te bewegen, machteloze politieke aansturing, en vervreemde burgers

De verwachtingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties zijn hooggespannen. Vanuit de overheid lijkt het credo 'doe meer voor minder en maak nooit fouten' nog steeds op te gaan. Voor burgers geldt vooral dat men zich vooral richt op dienstverlening en herkenbaarheid. Hierin wordt bijvoorbeeld dienstverlening veelal vergeleken op de snelheid waarmee Amazon en Bol kunnen leveren. Ook begrijpen burgers keuzes van organisaties niet langer. Het is in hun ogen niet meer uitlegbaar.

In het politieke krachtenveld wordt meer dan eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de 'menselijke maat', maar in beleid is men niet meer dan eens gericht op verdere aanscherping van de regels en procedures.

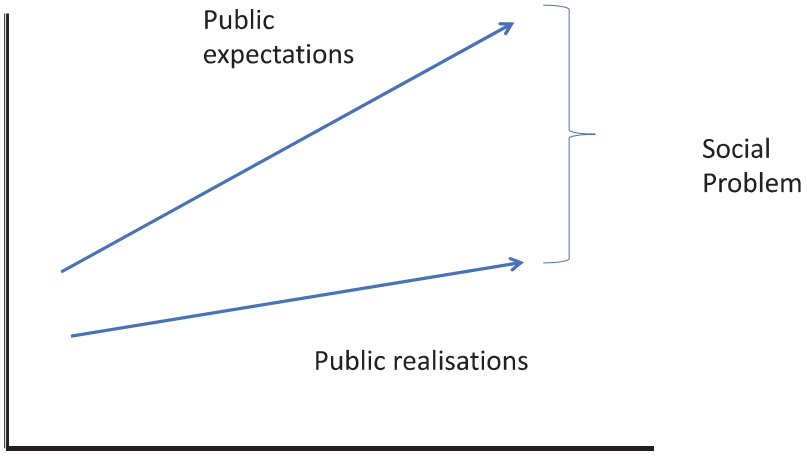
Het management van de uitvoeringsorganisaties weet niet meer om te gaan met de toegenomen complexiteit en druk van alle kanten. Men is gewend te opereren in relatieve stabiliteit, met sturing op indicatoren. De automatische reactie is momenteel verkramping; proberen de regels na te leven, en incidenten voorkomen en zo onzichtbaar mogelijk te zijn.

Professionals in de organisaties begrijpen ook niet langer wat politiek en management nu precies willen. Zij vervreemden zich van de organisatie en voelen zich niet gehoord, hun kennis en vaardigheden doen er niet meer toe. Er sluipt een bepaalde gelatenheid en apathie in de organisatie.

Naar onze mening bevinden wij ons op dit moment op een kantelpunt. Toenemende zorg over de autonomie van de professional, het aantoonbaar falen van marktwerking, ontevreden burgers die dit steeds pregnanter naar voren brengen, en ogenschijnlijk machteloze bestuurders, maken dat er fundamenteel nagedacht moet worden over het aansturen en functioneren van publieke organisaties. Uitvoeringsorganisaties 'verkrampen' en dat moet worden voorkomen.

Aanleiding voor problemen bij uitvoeringsorganisaties

De aanleiding voor de problemen bij uitvoeringsorganisaties is meervoudig. In de eerste plaats is er een verschil tussen de (gewekte) verwachtingen en hetgeen wordt gerealiseerd. Als een organisatie niet aan de verwachtingen voldoet ontstaat teleurstelling en in voorkomende gevallen een afname van het vertrouwen (Bouckaert 2007)



Buchholt, A.K and Carroll, A.B., Business and Society, Ethics and Stakeholdermanagement, Mason OH, 2009

Dit fenomeen wordt al jaren onderzocht en leidt terecht tot de vraag in hoeverre het vertrouwen in de overheid wordt geschaad door het niet voldoen aan gewekte verwachtingen. (Bouckaert 2007) Het antwoord op deze vraag is vanuit wetenschappelijk perspectief lastig te geven, omdat er naar de mening van de onderzoekers veel factoren een rol spelen bij het al dan niet hebben en houden van vertrouwen in organisaties. Wat echter wel duidelijk is geworden is dat de legitimatie van organisaties op meerdere vlakken wordt geschaad als niet tegemoet wordt gekomen aan verwachtingen. (Geurtsen e.a.)

Onze verklaring; Botsende paradigma's

We kennen drie sturingsparadigma's die in de tijd zijn ontwikkeld en elkaar lijken op te volgen, en daardoor geacht worden te passen bij de tijd waarin ze zijn ontwikkeld.

	Traditional public administration	Marketwise (NPM)	New Public Governance
Basic view	Authority, skilled professionals, explicit rules, public duty	Service providers, performance controlled behavior	Arena for co-creation, service motivated employees needs trust
Problem diagnosis	Need for stable, predictable and rights-based service	Monopoly on services are poor and costly	More wicked problems, due to fiscal constraints
Solution	Bureaucracies with hierarchy, specialization and authority	Deregulation, competition, performance incentives	Co-creation, network, relational contracts
Overall goal	Legality, transparency and equity	Efficiency	Quality, collaboration and innovation
Role of politicians	Sovereign decision makers	Board of directors steering	Leaders of community, defining problems and solutions



De linker kolom geeft de kernwoorden weer die horen bij de traditionele overheidssturing, waar top down het politieke primaat de sturing geeft. De middelste kolom betreft het New Public Management waarbij de marktvraag, innovatie en klanttevredenheid dominant zijn. De rechter kolom betreft de governance inzichten van recenter datum: maatwerk door professionals in een keten van professionele stakeholders bepalen daar in hoge mate wat er gebeurt en hoe. Wij zien dat de *toepassing* van deze paradigma's niet volgtijdelijk is, maar dat de paradigma's op dit moment alle drie worden toegepast binnen één en dezelfde organisatie en één en hetzelfde beleidsterrein. Er heeft echter geen afweging van de sturing plaatsgevonden waardoor deze botsen en elkaar eerder verzwakken dan versterken.

Onze stelling/hypothese is dat publieke (uitvoerings-) organisaties die problemen ervaren, te maken hebben met botsende paradigma's die zich als volgt manifesteren:

(1) Politieke opdrachtgevers/eigenaars zijn gewend om te sturen vanuit het traditionele paradigma, waarbij de politiek wordt beschouwd als de ultieme opdrachtgever. (zie bijvoorbeeld omvorming Prorail van zelfstandige BV naar ZBO, als antwoord op het meer grip krijgen op de organisatie) Zij scheppen verwachtingen en willen deze afdwingen/opleggen.
(2) Managers/bestuurders van organisaties varen ogenschijnlijk wel bij het sturen op basis van prestaties, regels en procedures en vergeten de menselijke maat (zie belastingdienst) Ook bieden zij onvoldoende tegenkracht en is er in voorkomende gevallen een ongezonde ambtelijke dynamiek.
(3) Professionals willen beslissingen nemen passend bij de waarde die zij geacht worden te creëren voor burgers en instanties, maar ervaren niet de vrijheid om hier gehoor aan te geven.
(4) Burgers voelen zich niet gehoord door publieke organisaties en twijfelen aan de vanzelfsprekende legitimiteit van dit soort organisaties. (Cognitieve legitimiteit)
(5) Organisaties, medewerkers en het management reageren 'verkrampt' en proberen te voorkomen dat zaken mogelijkerwijs misgaan, frustreren bepaalde zaken, en anticiperen onvoldoende op de toenemende complexiteit, openheid en dynamiek ('t Hart, Geurtsen e.a.)

De onderlinge samenhang

De combinatie van gewekte verwachtingen en het niet kunnen en willen inspelen op deze verwachtingen maakt dat uitvoeringsorganisaties in de problemen komen. **Wij zien dat alle partijen vanuit hun eigen denkwereld proberen veranderingen in te zetten**. Dit stuit echter op onbegrip bij de andere partijen die niet begrijpen wat precies de bedoeling is. Dit zijn **de botsende paradigma's** en is een hardnekkig fenomeen, want als dit fenomeen niet zou optreden, dan zouden problemen bij uitvoeringsorganisaties al lang tot het verleden behoren, en dat is zeker niet het geval. Het probleem laat zich niet eenvoudig oplossen met het doen van een aantal aanbevelingen.

Vervolgens is het een aantrekkelijke gedachte om direct te gaan denken in oplossingen door te kijken naar organisaties die het ogenschijnlijk wel goed voor elkaar hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Nederlandse Spoorwegen dan wel universiteiten. Ook is het aantrekkelijk om de meest recente inzichten vanuit het gedachtengoed van 'New Public Governance' (Moore, Bryson, Bozeman) op te pakken en te gebruiken als referentiekader voor alle problemen. Wie weet lost een nieuw besturingsparadigma de problemen wel op als iedereen volgens de bijbehorende principes gaat werken. Dat gaat naar onze mening echter voorbij aan de eerdergenoemde hardnekkigheid.

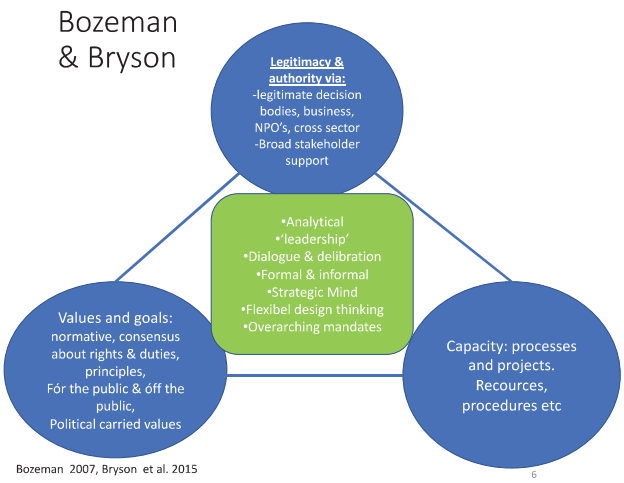
Natuurlijk zitten er goede elementen in hetgeen is genoemd, alleen worden niet alle problemen daarmee opgelost, en gaat het voorbij aan de resultaten die een grondige analyse van hetgeen op dit moment plaatsvindt bij grote uitvoeringsorganisaties oplevert.

Zoals gezegd kan vanuit ieder onderzoeksgebied gekeken worden naar de problemen van uitvoeringsorganisaties. Het in samenhang bekijken van de problemen van uitvoeringsorganisaties leidt naar onze mening echter tot een analyse die ervoor zorgt dat op meerdere onderwerpen naar een oplossing kan worden gewerkt. *Wij zien bij toonaangevende organisaties dat juist zij ervoor kiezen om hun organisatie op meerdere domeinen te veranderen.*

Denkrichtingen voor de toekomst

Wij hebben niet de pretentie om te stellen dat alle problemen die spelen rondom uitvoeringsorganisaties in een keer opgelost kunnen worden. Tegelijkertijd zien wij wel mogelijkheden omdat, zoals wij eerder hebben gesteld, er sprake is van een kantelpunt. De problemen die momenteel spelen komen te veel en te vaak aan de oppervlakte, en dat moet stoppen.

Wij zien dan ook kansen en mogelijkheden in het combineren van het gedachtengoed van Moore, Bryson en Bozeman in combinatie met het in elkaar schuiven van het omgaan met de drie eerder gepresenteerde paradigma's. Eerste gedachten dienaangaande hebben wij verwoord in onderstaande figuur.



Wij zien dat goed functionerende publieke organisaties een balans weten aan te brengen tussen de verwachtingen, de inzet van middelen om aan deze verwachtingen tegemoet te komen, leiderschap dat zowel interne als externe belanghebbenden meeneemt, en invulling geeft aan haar bestaansrecht. Wij doelen dan bijvoorbeeld op de NS. Een organisatie die de afgelopen 10 jaar een behoorlijke draai heeft gemaakt en de publieke waardering en politieke tevredenheid compleet anders is geworden.

Een mogelijke aanpak

Wij hebben gezien dat er reeds veel onderzoek is gedaan naar de problemen die spelen bij uitvoeringsorganisaties. Deze onderzoeken zijn veelal uitgevoerd door externe commerciële bureaus. Wij kennen de inhoud van deze onderzoeken niet, maar een meta onderzoek over de afgelopen 10 jaar waarin alle rapporten (digitaal) worden *gecodeerd* op de hiervoor genoemde paradigma's geeft een goed inzicht en een goede doorkijk. Daarmee kan worden vastgesteld in welke mate vanuit welk paradigma wordt gehandeld en gedacht. Het onderzoek moet zich niet alleen richten op uitvoeringsorganisaties die worden betiteld als problematisch, maar ook op uitvoeringsorganisaties

die niet als zodanig worden getypeerd. Het onderscheid tussen beide kan gemaakt worden aan het begin van het onderzoek. Daarna worden de gegevens geanonimiseerd.

Daarvoor is het wel nodig om de hiervoor genoemde paradigma's te vertalen in een alomvattend conceptueel model wat vervolgens kan worden doorvertaald in steekwoorden. (deductief coderingsschema) Deze steekwoorden kunnen vervolgens worden gebruikt in digitale tekstanalyse tools, waarmee wij een dataset kunnen creëren waarin de mate waarin volgens bepaalde paradigma's wordt gehandeld dan wel niet wordt gehandeld duidelijk wordt. Er kunnen met deze data richtinggevende uitspraken worden gedaan. Ook maken wij gebruik van emerging codes.
Dit geeft een duidelijk fundament voor oplossingsrichtingen. Op deze manier ontstaat een database waarmee kwantitatieve analyses kunnen worden uitgevoerd.

Wij weten dat dit soort onderzoek nog nooit is uitgevoerd in dit domein, omdat de meeste onderzoeken die worden uitgevoerd zich beperken tot *kwalitatief* verklarend onderzoek, waarbij door gebrek aan validiteit geen goede conclusies kunnen worden verbonden. Onze aanpak wordt echter wel toegepast voor wetenschappelijke meta-analyses.

Afsluitend

Wij hebben in dit position paper zeer globaal geschetst wat naar onze mening het probleem is dat zich manifesteert rondom uitvoeringsorganisaties. In het verlengde daarvan hebben wij ook een aanpak gepresenteerd die passend is. Een grondige kwantitatieve analyse is op zijn plaats, omdat veel organisatieonderzoek kwalitatief van aard is, wat maakt dat er geen richtinggevende conclusies aan kunnen worden verbonden. Nu is het moment om dat wel te gaan doen, omdat het steeds lastiger wordt voor de overheid om te verdedigen waarom uitvoeringsorganisaties niet tegemoet kunnen komen aan de verwachtingen van hun burgers.

Verantwoording

Aan dit paper is meegewerkt door de volgende personen:

- Dr. A. (Arno) Geurtsen RC, (executive director EMFC opleiding Erasmus Universiteit)
- Dr. M. (Morris) Oosterling (Associate researcher and lecturer, TIAS School for Business and Society)
- Prof. dr. Goos Minderman (Hoogleraar Public Governance University of Stellenbosch, gasthoogleraar Erasmus Universiteit)
- Prof. Dr. A (Ad) Kil; (Hoogleraar Onderzoeksdidactiek Universiteit Nijenrode)
- Prof. Dr. Th.W.A. (Theo) Camps (Hoogleraar Bestuurskunde en Organisatiekunde, directeur Governance Lab, TIAS School for Business and Society)
- Prof. Dr. K (Ko) Achterberg (Hoogleraar Process Architecture Erasmus Universiteit)
- Prof. Dr. E (Erik) Strauss (Hoogleraar Management Control Universität Witten, Germany)



BIJLAGE I; beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat zijn volgens uw inschatting en deskundigheid de belangrijkste problemen bij uitvoeringsorganisaties?

De verwachtingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties zijn hooggespannen. Vanuit de overheid lijkt het credo 'doe meer voor minder en maak nooit fouten' nog steeds op te gaan. Voor burgers geldt vooral dat men zich vooral richt op dienstverlening en herkenbaarheid. Hierin wordt bijvoorbeeld dienstverlening veelal vergeleken op de snelheid waarmee Amazon en Bol kunnen leveren. Ook begrijpen burgers keuzes van organisaties niet langer. Het is in hun ogen niet meer uitlegbaar.

In het politieke krachtenveld wordt meer dan eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de 'menselijke maat', maar in beleid is men niet meer dan eens gericht op verdere aanscherping van de regels en procedures.

Het management van de uitvoeringsorganisaties weet niet meer om te gaan met de toegenomen complexiteit en druk van alle kanten. Men is gewend te opereren in relatieve stabiliteit, met sturing op indicatoren. De automatische reactie is verkramping; proberen de regels na te leven, en incidenten voorkomen en zo onzichtbaar mogelijk te zijn.

Professionals in de organisatie begrijpen ook niet langer wat politiek en management nu precies willen. Zij vervreemden zich van de organisatie en voelen zich niet langer gehoord. Er sluipt ook een bepaalde gelatenheid en apathie in de organisatie.

2. En wat ziet u als de belangrijkste oorzaken van deze problemen? En wie of wat heeft hierin welke rol gespeeld?

Onze stelling/hypothese is dat publieke (uitvoerings-) organisaties die problemen ervaren, te maken hebben met botsende paradigma's die zich als volgt manifesteren:

(1) Politieke opdrachtgevers/eigenaars zijn gewend om te sturen vanuit het traditionele paradigma, waarbij de politiek wordt beschouwd als de ultieme opdrachtgever. (zie bijvoorbeeld omvorming Prorail van zelfstandige BV naar ZBO, als antwoord op het meer grip krijgen op de organisatie) Zij scheppen verwachtingen.
(2) Managers/bestuurders van organisaties varen ogenschijnlijk wel bij het sturen op basis van prestaties, regels en procedures en vergeten de menselijke maat (zie belastingdienst) Ook bieden zij onvoldoende tegenkracht en is er in voorkomende gevallen een ongezonde ambtelijke dynamiek.
(3) Professionals willen beslissingen nemen passend bij de waarde die zij geacht worden te creëren voor burgers en instanties, maar ervaren niet de vrijheid om hier gehoor aan te geven.
(4) Burgers voelen zich niet gehoord door publieke organisaties en twijfelen aan de vanzelfsprekende legitimiteit van dit soort organisaties. (Cognitieve legitimiteit)
(5) Organisaties, medewerkers en het management reageren 'verkrampt' en proberen te voorkomen dat zaken mogelijkerwijs misgaan, frustreren bepaalde zaken, en anticiperen onvoldoende op de toenemende complexiteit, openheid en dynamiek ('t Hart, Geurtsen e.a.)

3. Wat is naar uw inschatting de top 3 (van oorzaken) van problemen?

Zie antwoord bij 2.

4. Welke werkzame mechanismen / trigger points spelen hierbij volgens u een rol? Zou u dit verder kunnen toelichten aan de hand van het model van Publieke Waarde creatie (Mark Moore) dat u ook aanstipt in uw brief?

Wij zijn van mening dat het in balans brengen en houden van de verwachtingen die er maatschappelijk leven, de inzet van middelen die daarbij hoort en het maken van de juiste keuzes een goede start is. Het is nu veel te snel om nu reeds concrete trigger points aan te geven, maar wij zien wel lessen die geleerd kunnen worden van organisaties die naar de mening van het publiek goed functioneren. Denk daarbij aan het OV.

5. Welke oplossingen ziet u voor zich voor de genoemde problemen? Wie heeft welke rol hierin?

Uitvoerbaarheidstoets in wetsvoorstellen, uitvoering en beleidsvorming dichter bij elkaar brengen, roulatie van ambtelijke ondersteuning (contact met de werkvloer), naast ‘gehaktdag’ ook een ‘uitvoeringsdag’

Wij denken dat deze insteek er al te veel vanuit gaat dat er een bepaald probleem is dat moet worden opgelost. Wij hebben echter de mening dat het in balans brengen van de verschillende invalshoeken ertoe gaat leiden dat een organisatie beter kan voldoen aan de verwachtingen die er leven in de maatschappij.

6. Kunt u aangeven wat naar uw inschatting veelvoorkomende momenten, aanleidingen of incidenten zijn die zorgen voor problemen in de uitvoering?

Aanvullingen in wet- en regelgeving die vanuit politieke besluitvorming rechtstreeks detailsturing bevatten voor uitvoering, Subculturen en bijbehorende waardenontwikkeling in uitvoeringsorganisaties afwijkend van ‘de bedoeling’, verschillen in interpretatie (centraal – decentraal, beleid – uitvoering, wet- en regelgeving tov de professionele norm, beleid tov bedrijfsvoering). Het niet in overleg gaan met professionals, het stelselmatig negeren van de belangen van stakeholders.

7. Welke goede voorbeelden ziet u bij uitvoeringsorganisaties, waar zoals u in uw brief aangeeft sprake is van innovatie, kwaliteit van dienstverlening en een positieve herkenning van de burger? Wat maakt dat dit goede voorbeelden zijn? En hoe verhoudt dit zich tot de nieuwe dynamiek, die de huidige tijd met zich meebrengt?

Wij noemen de volgende organisaties:

(1) Nederlandse Spoorwegen
(2) Academische ziekenhuizen
(3) CBS
(4) NWO
(5) KNAW
(6) Gemeentelijke bibliotheken
(7) Regionale musea
(8) Regionale vervoersbedrijven

Wij komen tot deze lijst met organisaties op basis van eigen onderzoek. Wij hebben deze organisaties niet precies kunnen vergelijken op de dimensies die eerder zijn genoemd. Wel is opvallend dat deze organisaties zich allemaal een duidelijk profiel hebben aangemeten, dat professionals een duidelijke

rol en positie hebben in het management en dat zij veel aandacht en energie stoppen in het gesprek met *alle* stakeholders. Zij zijn niet naar binnen gericht, durven zich te bewegen en zijn zelfbewust zonder aan zelfoverschatting te doen.

8. Kunt u in algemene zin nog iets verder ingaan op het punt dat u in uw brief noemt, namelijk de wijze waarop departementen, uitvoeringsorganisaties en de Tweede Kamer elkaar kunnen en willen informeren: hoe dit nu gestalte krijgt versus in het verleden?

Wij hebben in onze visie aangegeven dat wij van mening zijn dat de politiek en ambtelijke organisaties te veel vanuit een traditioneel hiërarchisch perspectief opereren. Dat resulteert in gedrag waar repressie, het voorkomen van incidenten, het uit de wind houden van bewindspersonen belangrijker is dan de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van uitvoeringsorganisaties. Een open relatie ontbreekt, wat erin resulteert dat ook de TK zich niet juist bejegend voelt en een bepaald wantrouwen heeft. Dat zit misschien niet direct bij de uitvoeringsorganisatie als wel bij een departement. Het is een ongezonde dynamiek die past bij het toepassen van het verkeerde sturingsparadigma.

9. Kunt u nog iets meer zeggen over verschillen tussen (typen) uitvoeringsorganisaties in het licht van ons onderzoek en bovenstaande vragen rondom problemen, oorzaken, werkzame mechanismen en oplossingen?

Wij denken dat het type organisatie er minder toedoet. Wij denken wel dat een duidelijke taak en rolopvatting van eenieder helpt om problemen te voorkomen. De samenhang die er is tussen de verschillende partijen hebben wij eerder geschetst. Iedereen moet zich aan zijn rol houden, en die moet meer in belans komen.

10. Kunt u kort toelichten hoe u een historische analyse van samenhangede factoren, zoals u in uw brief benoemt, voor u ziet?

Zie tekst.

11. Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek? Welke andere tips heeft u eventueel nog voor de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties?

Wij denken dat wij voldoende onderzoeken hebben aangehaald waarmee u het onderzoek zou kunnen versterken.

Een advies van onze zijde zou zijn dat er niet te snel wordt geprobeerd oplossingen te bedenken, maar dat eerst met behulp van een kwantitatieve analyse wordt gekeken naar de echte problemen. Dit is nog nooit gedaan, en zal zeker nieuwe inzichten gaan opleveren.

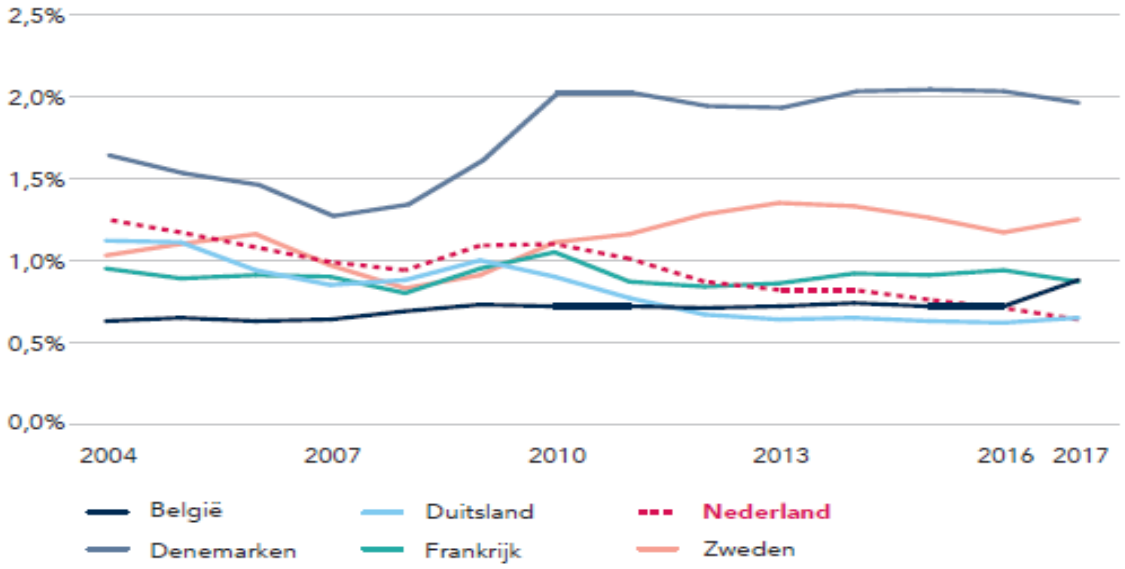
Position Paper ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

In deze position paper vindt u de reactie vanuit de sector Uitkeringsgerechtigden van de FNV op de vragen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties.
Als aanvulling hierop sturen wij een tweetal evaluatierapporten mee, waarin FNV leden aan het woord komen over het beleid, de bejegening en de uitvoering van de sociale zekerheid.

Algemeen
De afgelopen decennia is de hulp en ondersteuning voor mensen die een beroep doen op een uitkering, en met name de bijstand, in toenemende mate gebaseerd op wantrouwen. En nieuw beleid kwam feitelijk telkens neer op bezuinigen. Algemeen gesteld zijn dit twee factoren die de uitkeringsaanvragen meteen in een negatief licht plaatsen.

Uitvoering Bijstand.
Voor de bijstand (Participatiewet) is dat wantrouwen gestold in bijbehorend instrumentarium; keiharde sancties, een veelheid van onduidelijke en ongeschreven verplichtingen, maar die bij schending wel leiden tot korting of volledige intrekking van de uitkering; verplichte trajecten en tegenprestatie; kledingvoorschriften en andere repressieve maatregels.
Deze argwaancultuur, gebaseerd op een zeer negatief mensbeeld, levert zoals ook het SCP aantoont niets positiefs op.
Uit de evaluatie van de FNV blijkt dat de bejegening van uitkeringsgerechtigden gemiddeld onder de maat is en in veel gevallen ronduit onacceptabel. De sancties en aangescherpte verplichtingen leveren geen enkele bijdrage aan de participatie en maken mensen angstig en wantrouwig richting de overheid.
De FNV pleit voor een systeem dat uitgaat van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Een regelvrije bijstand zou daarvoor een eerste stap kunnen zijn. De FNV wil af van het huidige sanctiebeleid en de tegenprestatie. Beide veroorzaken veel leed. De tegenprestatie leidt bovendien niet tot betaald werk, maar wel tot de onttrekking van reguliere banen aan de arbeidsmarkt. Nog steeds komt werken zonder loon veelvuldig voor. De FNV is zeer bereid hiervan voorbeelden aan te dragen.
Daarnaast is het nodig dat we investeren in mensen. Dat is meer dan duidelijk als we uitgaven plaatsen in internationaal perspectief:

Uitgaven actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief:



Bron: OECD-database[532]

Uitvoering WW/IOW

- Hierbij staan niet het verschaffen van inkomen en (hulp bij) het vinden van werk centraal: de oorspronkelijke doelstellingen van goede werknemersverzekeringen. Inmiddels zijn hier andere overheids-/organisatiedoelstellingen voor in de plaats gekomen: nl. schadelastbeperking/verkleinen uitkeringsvolume en het controleren van werkzoekenden of zij wel voldoen aan de 'hen opgelegde verantwoordelijkheden'. Als werkzoekenden zich niet houden aan de geautomatiseerde spelregels, krijgen zij boetes en berispingen. In het verleden ook als werk.nl niet toegankelijk was door reparaties. Zo werden in 2015 door de overheid door een andere rekensystematiek de rechten van werkzoekenden dusdanig aangetast (WW-lek) dat sommige werkzoekenden niet langer een uitkering op 75 (eerste twee maanden) en 70% (vanaf maand 3) van het maximaal dagloon terecht kwamen, maar ver onder het sociaal minimum zakten. Het dempen van loonderving met WW was volledig losgelaten. De berekening van WW over maandloon in plaats van 4 weken en de voor de uitvoering gekozen berekensystematiek, werden niet getest op maatmannen en consequenties en mogelijke nadelen voor werkzoekenden.
- Hier zijn ook veel organisatiedoeleinden en afrekeningen (targets) op gebaseerd. Zoals het binnenhalen van gelden bij sancties. Daarmee verdwijnt de menselijke maat uit beeld en worden sancties toegepast, ook als vaststaat dat cliënten daadwerkelijk geen ander perspectief hadden dan te handelen en sprake is van willekeur en van wel of geen begrip van de werkcoach. Vacatures worden niet breed uitgezet omdat het eigen team het liefst een cliënt wil voordragen die zij ondersteunt, om beter te presteren. Het bemiddelen naar werk van uitkeringsgerechtigden met een IOW-uitkering heeft intern geen prioriteit.
- De kern is ok hier geen vertrouwen, maar wantrouwen.
- Teveel bezuinigd en te weinig hulp voor mensen die dit nodig hebben. De 'persoonsverkenner', later werkverkenner maakt een inschatting wie wel en wie niet hulp zouden moeten krijgen. Niet zo goed mogelijk passende arbeid, maar algemeen geaccepteerde arbeid staat al snel centraal en je moet het toch vooral zelf doen.
- IOW: geen prioriteit bij ondersteuning van uitvoeringsinstanties.
- Het UWV zal weer moeten doen waar ze voor opgericht is: goed uitvoeren van werknemersverzekeringen en werkzoekenden ondersteunen en begeleiden bij het

vinden van werk. Er is een werknemersservicepunt/arbeidsbureau 2.0 nodig waarbij werkzoekenden daadwerkelijk ondersteund worden bij scholing en het vinden van werk, waarbij er instrumenten komen die in handen van werkzoekenden zelf zijn, zoals individuele re-integratie overeenkomsten waarbij werkzoekenden met behulp van een onafhankelijk arbeidsadviseur een goede weg naar werk uitstippelen.

- UWV investeert wel in verbeteringen van haar dienstverlening, maar is hierbij zeer intern gericht. Er worden onderzoeken gedaan zoals de rol van het wel of niet geven van dienstverlening, er worden klantreizen gemaakt waarmee duidelijk wordt waar behoeften en knelpunten zitten, er zijn/waren Murphy-teams om ingewikkelde ondersteuning vorm te geven en hierop de dienstverlening aan te passen. Maar naar buiten toe, ook richting overheid en parlement wil zij vooral het 'goed weer-verhaal' houden. Er wordt te weinig gebruik gemaakt van en gecommuniceerd met externen, zoals vakbonden. Leden van cliëntenraden die afgevaardigd zijn vanuit vakbonden mogen hun kennis niet delen, zodat de deskundigen binnen hun belangenorganisatie niet ingeschakeld kunnen worden. Ook worden cliëntenraden lang niet altijd betrokken in de besluitvorming en ook anders geïnformeerd dan bijvoorbeeld de besturen van de vakbonden. Ook de adviezen blijven veelal binnen het UWV en zijn niet toegankelijk buiten de UWV-organisatie
- Er wordt teveel topdown georganiseerd bij het UWV en er is te weinig ruimte voor vakmanschap en maatwerk voor werkzoekenden.
- In de WW/IOW zitten steeds meer werknemers die een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben aangevraagd maar voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard. Zij krijgen vaak niet de ondersteuning die zij verdienen.

Uitvoering WIA:

- Er zijn te weinig gebrevetteerde verzekeringsartsen. Dat is al heel veel jaren bekend. Vanaf 2015 is dit uitgebreid aan de orde gekomen. UWV heeft probleem altijd gebagatelliseerd, UWV heeft in 2017 nog verzekerd dat dit probleem opgelost zou worden. Dit heeft veel consequenties. Voor de beoordelingen aanvraag WIA (RIV toets) wordt regelmatig de termijn van de 104 weken overschreden. De financiële schade wordt vergoed, maar het gemis aan re-integratiekansen voor werknemers wordt niet gecompenseerd. https://www.trouw.nl/economie/uwv-toename-medische-beoordelingen-niet-meer-op-te-vangen~b93a4c49/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free
- Nu stelt men een andere wijze van medische beoordelingen voor. Dit gaat ten koste van de rechten van werknemers en van een goede beoordeling. Daar is veel verzet tegen, ook van de beroepsgroepen https://www.trouw.nl/nieuws/stuurt-minister-koolmees-aan-op-het-einde-van-de-uwv-artsen~bea08a33/
- Onderdeel van dit beleid om werk bij UWV weg te halen is het medische oordeel van de bedrijfsarts in het kader van de RIV-toets bindend te maken. Daarmee is de poortwachtersfunctie van het UWV voor een deel onderuit gehaald. Hierdoor vindt er een rare vermenging van privaat en publiek plaats. Werkgevers juichen dit toe, maar het kwam niet bij werkgevers vandaan, maar bij SZW en UWV en heeft te maken met het tekort aan verzekeringsartsen.
- De Wajong-beoordeling wordt ervaren als te zwaar; te weinig mensen komen in aanmerking voor een Wajong-uitkering
- Het feit dat UWV altijd opbelt met een 'privénummer' wordt door mensen als zeer vervelend ervaren. Zij weten dan immers niet wie er belt.

- Onverwacht gebeld worden ervaart men sowieso als vervelend; mensen willen van tevoren een aankondiging én de mogelijkheid om zelf te bellen en een andere telefonische afspraak te maken.
- De wet Boeten en Maatregelen wordt als zeer onrechtvaardig ervaren. Ook als UWV een fout maakt, wordt er rücksichtslos teruggevorderd.
- Beoordelingen telefonisch of alleen op dossier ervaren mensen alsof er niet voldoende aandacht voor hun zaak is (even los van Corona)
- UWV lijkt te vergeten dat men *Uitvoerder Werknemersverzekering* is! Het belang van het op een juiste manier beoordelen van het recht op een uitkering moet voorop staan! Dat word door cliënten niet zo ervaren. Zij scharen UWV onder instellingen zoals de belastingen Ook in de adviezen die UWV richting politiek geeft, en de kant die men kiest in discussies lijkt het belang van werknemers een uiterst ondergeschikte rol te spelen.
- Mensen die 80-100 zijn op arbeidsdeskundige gronden worden door UWV Werkbedrijf enorm achter de broek aangezeten. Om te solliciteren, om naar re-integratiebedrijven te gaan. Mensen komen daar niet verder mee en ervaren het als pesten.

Utrecht, 14 mei 2020

FNV position paper over de Belastingdienst ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

Bij de FNV-belastingservice worden door deskundige vrijwilligers enkele 100 duizenden mensen geholpen bij hun belastingaangiften en toeslagen. Hier ervaren we dat de menselijke maat zoek is bij de belastingdienst. Dat is al heel lang een probleem maar wordt nu steeds meer zichtbaar met de kinderopvangtoeslag als extreme uitwas.

Kenmerkend voor de belastingdienst is de ambtelijke benadering van mensen. Zo zijn brieven moeilijk te begrijpen, hebben brieven soms een dwingend karakter en is het mensen vaak niet duidelijk wat van hen wordt verwacht. De bouwstenenbenadering van brieven, waarbij de brieven opgebouwd zijn uit stukken standaardtekst, heeft het probleem van begrijpelijkheid wel verlicht maar niet opgelost.

De benadering van de belastingdienst is veelal een zwart-wit benadering. Een onjuist ingeleverd document kan al reden zijn voor een afwijzing. Een eenvoudig telefoontje van de belastingdienst zou in de praktijk heel veel kunnen oplossen, maar het is echter een zeldzaamheid dat de belastingdienst het initiatief neemt om de belastingplichtige persoonlijk te benaderen.

Onbegrepen brieven kunnen ertoe leiden dat mensen zich gedwongen voelen om een belastingaanslag te betalen of toeslag terug te betalen, zonder dat het goed begrepen wordt waarom. Ook wordt betaald, omdat ervaren wordt dat er toch niets meer aan gedaan kan worden. Ook kan een onbegrepen brief ertoe leiden dat de brief blijft liggen. In de praktijk kan soms dan alleen een ambtshalve aanslag dan nog een oplossing bieden. Treuriger is dat bij mensen het gevoel leeft (soms ook terecht) dat belastingen betaald moeten worden of toeslagen teruggestort moeten worden terwijl dat onterecht is.

Ook onduidelijk is de wijze waarop aangiften worden gecontroleerd. Dit vindt geautomatiseerd plaats, maar het is mogelijk dat een aftrekpost door een belastingplichtige jarenlang wordt geaccepteerd om daarna bij een controle eruit gepikt te worden en afgewezen te worden. Dit kan soms leiden tot terugbetalingen over een aantal jaren, terwijl een burger er oprecht van overtuigd was dat het een terechte aftrekpost was. Dit leidt tot onbegrip.

Mensen hebben geen overzicht over hun te betalen belastingen en hoogte van de toeslagen. Kleine veranderingen in inkomen of persoonlijke situatie, kunnen leiden tot grote aanpassingen of terugbetalingen in belastingen en toeslagen. Dit heeft te maken met de complexiteit van het stelsel. Het moeten terugbetalen van soms grote bedragen wordt mede daardoor als onrechtvaardig ervaren.

Daarnaast kan het moeten terugbetalen van belastingen of toeslagen leiden tot betalingsproblemen. Dat geldt in het bijzonder voor mensen die toeslagen ontvangen. Veelal betreft dit mensen met een smalle beurs, waardoor terugbetalen al snel tot betalingsproblemen kan leiden. Voorvloeiend uit het gebrek aan overzicht, kan het onverwacht moeten terugbetalen van belastingen of toeslagen leiden tot financiële problemen. Weliswaar zijn er recent ruimere mogelijkheden om tot betalingsregelingen te komen, toch blijft het voorkomen dat mensen het volledige bedrag in één keer moeten

Hertogswetering 159
3543 AS Utrecht

Postbus 9208
3506 GE Utrecht

T 088-368 03 68
I fnv.nl

terugbetalen. Onder meer in deze situaties waarin het voorkomen van betalingsproblemen centraal staat, wordt de menselijke maat te veel uit het oog verloren.

Het beeld dat bestaat bij de medewerkers van de FNV-belastingservice is dat veel mensen van de belastingdienst wel van goede wil zijn, maar dat de structuur van de belastingdienst sterk verhindert dat de menselijke maat centraal kan komen te staan.

Oplossingen:

1) Een meer persoonlijke benadering van belastingplichtigen. Niet alleen de schriftelijke of digitale benadering door de belastingdienst, maar ook meer ruimte voor een telefoontje of beeldbellen. Dit vergt extra inzet van belastingmedewerkers.
2) Niet alleen vertrouwen op de uitkomsten van een geautomatiseerd proces van belastingheffing en toeslagen, maar ook meer inzet van belastingmedewerkers bij de controle van de uitkomsten. Hiermee kan het onterecht moeten betalen van belastingen of het onterecht moeten terugbetalen van toeslagen voorkomen worden.
3) Centrale sturing van de belastingdienst lijkt de grote bottleneck te zijn in het toepassen van de menselijke maat. Hier lijkt dan ook veel winst te behalen.
4) Belastingstelsel vereenvoudigen;
    a. Progressiviteit in de inkomstenbelasting tot uitdrukking brengen in de belastingtarieven. Dat moet niet gebeuren in opbouw en afbouwpercentages in de diverse belastingkortingen.
    b. Vermindering van het aantal toeslagen. Organiseer en financier de kinderopvang, zoals je dat ook met basisonderwijs doet. Dat maakt een kinderopvangtoeslag overbodig. Werk met lage nominale premies voor de ziektekostenverzekering. Bij een voldoende lage nominale premie, kan de zorgtoeslag worden afgeschaft.

Utrecht, mei 2020

DE TIJDELIJKE CIE UITVOERINGSINSTANTIES: is het nu democratisch tekort met een ? of met een !
FNV inbreng over UWV

Dat is voorwaar geen geringe taakopdracht aan de Tijdelijke commissie Uitvoeringsinstanties. '*Onderzoek doen naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsinstanties en het verlies van de menselijke maat daarbij.'* Of in wat andere (Miljoenennota)bewoordingen: het werk van uitvoeringsinstanties als '*van grote waarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid* en van '*essentieel belang voor het functioneren van de overheid.'*
Ga er maar aan staan! Het lot van zowat de gehele rechtsstaat in jullie handen! Want zoveel is duidelijk; het gaat niet goed, het moet beter. Of jullie het 'even' willen oplossen.
En of wij daarover als vakbond willen meedenken. Natuurlijk! Graag. Maar ook hoe? Waar moet je beginnen? Hoe dit aan te vliegen? Dat kan immers vanuit heel veel verschillende invalshoeken. Dat was in de afgelopen dagen best even zoeken. Moet je uit het anekdotische blijven of spreekt dat juist boekdelen? Of moet je daarvan abstraheren en een waarneming presenteren vanuit meer een helicopterview? En zo ja, wat willen wij als vakbond de commissie dan meegeven?
Wie zoekt zal vinden. Dat bleek ook nu weer. Het was even zoeken in de herinnering. Waren we in de werkgroep SZZ (Sociale Zekerheid en Zorg) van de Stichting van de Arbeid in de afgelopen jaren niet bij tal van onderwerpen in toenemende mate vastgelopen op de uitvoeringscapaciteit van het UWV? Af en toe tot frustrerends toe. Bedachten we als sociale partners in haast ontroerende eensgezindheid oplossingen voor tal van maatschappelijk zeer relevante problemen; liep de oplossing stuk op de onuitvoerbaarheid daarvan bij het UWV. We hebben in de Stichting weleens verzucht of we dit vraagstuk niet op een hoger abstract niveau moesten aankaarten. In de Tijdelijke commissie Uitvoeringsinstanties ligt nu een mooi aangrijpingspunt.
Vooralsnog vanuit enkel FNV-vakbondsperspectief; maar na overleg wellicht ook vanuit de invalshoek van sociale partners. Kortom; het perspectief dat democratisch gemaakt beleid stukloopt in de geautomatiseerde uitvoeringsmachines. In de voorbereiding op dit stukje waren in de kantlijn al stoer grote woorden met potlood opgeschreven. Hoezo stukloopt in de uitvoering? Is het niet wij (politiek, sociale partner c.q. burgers/werknemers) vragen, en zij (UWV/Belastingdienst) draaien? In rood stonden al vetgedrukt en van drie uitroeptekens voorzien de woorden **democratisch tekort!!!** geschreven. Lag in deze analyse de oplossing niet al verscholen? Dan hoefden we alleen nog maar een aantal sprekende (bijna anekdotische) voorbeelden te geven. FNV-inbreng gepiept. Tot …
… de brief van 21 januari van de vaste commissie voor binnenlandse zaken aan het presidium met de daarbij behorende bijlage met de onderzoeksopzet er nog eens bij gepakt werd. Want wat stond daar opeens te lezen over de inbreng van de Raad van State over dit onderwerp? '*De Raad maakt zich in haar advies over de Miljoenennota zorgen over de (in haar ogen) niet altijd realistische beleidsambities. De Raad van State adviseert daarom de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven*.'
Niet realistische beleidsambities? Uitvoerbaarheid bestuurlijke prioriteit? Ofwel; beleid moet passen in de mal van de uitvoering. Hoezo; politiek als verbeelding aan de macht? Hoezo, wij vragen; zij draaien? De Raad van State maakt zich zorgen over de in haar ogen niet altijd realistische beleidsambities en niet realistisch is wat in de uitvoering niet waargemaakt kan worden. Een grotere tegenstelling met wat de invalshoek van de FNV inbreng zou moeten worden is nauwelijks denkbaar.

Natuurlijk wordt er dan achter de oren gekrabt. Het is wel de eerbiedwaardig Raad van State, sinds jaar en dag het belangrijkste adviesorgaan van het kabinet. Wie zijn wij dat wij haar zouden durven tegen te spreken?
Vooralsnog zijn wij als FNV dat enkel. Maar 'wij' zouden ook heel goed sociale partners in de Stichting van de Arbeid kunnen worden. Nee, na kennis te hebben genomen van de opvatting van de Raad van State zijn de in de kantlijn in rood vetgedrukte woorden democratisch tekort niet langer voorzien van drie uitroeptekens maar van drie vraagtekens. We kennen onze plaats. De uitkomst van de zoektocht van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsinstanties zal uiteindelijk bepalend zijn of het vraagtekens moeten blijven of toch weer uitroeptekens moeten worden.
Maar in dit opzicht al wel vast de volgende vraag. Denkt de Raad van State nu werkelijk dat het vertrouwen van de burger in de overheid toeneemt als de beleidsruimte van beleidsmakers onder democratische controle niet groter is of mag zijn dan de uitvoering toelaat? Doet dat het functioneren van de overheid in waarde toenemen? Maakt dat het verlies van de menselijke maat goed? Of … of doet dat het cynisme en wantouwen van de burger c.q. werknemers juist toenemen?
Tot slot dan toch maar een aantal (anekdotische) voorbeelden, of beter vanwege de ruimte één voorbeeld. Wel een sprekend voorbeeld overigens. Een voorbeeld waarvan je toch het gevoel hebt dat hier de zaken op z'n kop worden gezet. Maar ook een voorbeeld waar de Raad van State ongetwijfeld haar gelijk aan zal ontlenen.
Het is het voorbeeld van de **calamiteitenregeling**. In 2012 wilde de politiek de calamiteitenregeling wijzigen. De SER werd om advies gevraagd. De regeling bleek een uiterst weerbarstig vraagstukje dat van sociale partners veel stuurmanskunst en overleg, niet alleen onderling, maar zeker ook met hun beide achterbannen. Met heel veel passen en meten werd uiteindelijk een oplossing gevonden die door de beide achterbannen volledig werd gedeeld. Een echt huzarenstukje kon het zonder enige overdrijving genoemd worden. Het SER-briefadvies van sociale partners werd naar de minister gestuurd die het doorstuurde naar uitvoeringsinstantie UWV voor uitvoeringstoets. Haast per kerende post antwoordde UWV: '**Na de start van de uitvoeringstoets op de voorliggende conceptregeling werd al snel duidelijk dat deze regeling voor UWV niet uitvoerbaar is**.' Voel je je als sociale partners toch met je neus in de hoek gezet. En niet alleen sociale partners, maar ook hun achterbannen met wie dit onderwerp zo indringend was besproken. SZW liet het er niet bij zitten. Namens de minister stelde SZW beleidsalternatieven voor aan UWV. Tevergeefs. UWV antwoordde in de uitvoeringstoets: '**Dit is eind vorig jaar met uw ambtenaren besproken. Het is toen niet gelukt om tot een conceptregeling te komen die voor SZW beleidsmatig acceptabel en voor UWV uitvoerbaar was**.' Het lag er nog maar aan dat UWV aan SZW dicteerde hoe het wel moest.
Welnu, precies dat gebeurde! UWV meldde opgetogen aan de ambtenaren dat zij '**reeds hadden nagedacht over een invulling die wel uitvoerbaar was.'** Of SZW daar goede nota van wilde nemen.
Beste leden van de Tijdelijke commissie, de Raad van State zal in dit voorbeeld haar gelijk zien. Onrealistische beleidsambities. Geef nu maar gewoon de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit. Als jullie dat ook vinden, even goede vrienden. Maar als jullie die drie inktzwarte zinnetjes toch wat c.q. erg ongemakkelijk vinden, dan gaan we samen op zoek naar het antwoord op die intrigerende vraag:
Is het nu democratisch tekort met drie vraagtekens of toch met drie uitroeptekens?

Utrecht, 19 mei 2020

:um	Kenmerk
20 mei 2020	UTR-CVH-290420-003

Den Haag, 5 mei 2020

Van: Albert Jan Kruiter
Aan: De Tweede Kamer der Staten generaal, tav: De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties

Geachte leden van de tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties,

Veel dank voor uw verzoek een aantal vragen te beantwoorden die u dichter bij een antwoord moet brengen op de vraag naar de oorzaken van het verlies van de menselijke maat bij uitvoeringsorganisaties.

Dit onderwerp heeft al jaren mijn energie en aandacht en ik heb me ten zeerste moeten beperken in mijn antwoorden. Vooral ook omdat ik de door u voorgestelde drie pagina's niet te ver uit het oog wilde verliezen (wat overigens alsnog mislukt is, waarvoor excuses). Daarbij heb ik ervoor gekozen om waar het de antwoorden betreft volledigheid voor nuance te laten gaan en inzicht voor onderbouwing met uitgebreide bronnen. Vooral ook omdat u zich in een verkennende fase van het onderzoek bevindt. De antwoorden op uw vragen treft u aan in de bijlage.

Aan uw tweede verzoek voldoe ik hieronder door positie in te nemen in een daartoe bestemd *position paper*.

Zowel de korte antwoorden op de vragen als het *position paper* mag u opvatten als een eerste aanzet en een wens om beiden in gesprek (analoog of digitaal) nader toe te lichten. Eerder deed ik u het pamflet *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein (Albers en Kruiter, 2020),* al toekomen. Het verscheen afgelopen februari en handelt over deze materie.

Rest mij grote waardering voor uw commissie uit te spreken. Met name ook voor het feit dat u ook bereid bent naar uw eigen aandeel in het vraagstuk te kijken.

Veel wijsheid bij het vervullen van uw opdracht gewenst,

dr. A.J. Kruiter
Instituut voor Publieke Waarden

- Position Paper: Naar een intelligente waardegedreven uitvoering
- Bijlage 1: Vragen en antwoorden

Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering

Een positiebepaling

Alle gelukkige gezinnen zijn op dezelfde manier gelukkig. Alle ongelukkige gezinnen zijn ongelukkig op een andere manier.

- *Tolstoi, Anna Karenina*

1. Actie en onderzoek

De tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer doet onderzoek naar *de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij*. In mijn werk als actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden zie ik die menselijke maat dagelijks verloren gaan. Voor zwerfjongeren. Voor thuiszitters die niet in het passend onderwijs passen. Voor een moeder en haar kinderen die leiden onder huiselijk geweld, maar geen aangifte durft te doen omdat ze 12 jaar op een eigen woning moet wachten. Voor mensen met een Post Traumatische Stress Stoornis die al jaren vastzitten in de bermuda driehoek van UWV, Sociale Dienst en GGZ. De menselijke maat gaat ook ter ziele bij die mensen met jonge kinderen die hun huur niet meer kunnen betalen en op straat komen te staan. Hun kinderen gaan naar de crisispleegzorg en zelf komen ze in de daklozenopvang terecht. Dat hun huurschuld 2400 euro was, en de zorg 80.000 euro kost, signaleert niemand. Het eerste gezin dat ik in 2006 hielp telde 48 verschillende instellingen die zich met hen bezighielden. Dat kostte 269.000 euro per jaar. Niemand kon voorkomen dat ze steeds verder in de schulden kwamen[1]. De menselijke maat gaat verloren voor mensen die vastzitten tussen WLZ en WMO, tussen de ZVW en de Nieuwe Jeugdwet, tussen de Participatiewet en de Wet Studiefinanciering. En ja: tussen de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, en andere rijks uitvoeringsinstellingen. Voor hen maken we doorbraakplannen om ze

[1] Zie hier voor een verdere toelichting op deze casus: https://www.brainwash.nl/bijdrage/hoe-doorgeslagen-bureaucratie-tot-willekeur-leidt

soms letterlijk door de bureaucratie heen te sleuren[2]. Het gaat om 100.000 huishoudens met meerdere problemen die jaarlijks in de knel zitten.

In andere woorden, ik ben bevooroordeeld. Dagelijks werk ik met mensen die verhaspeld worden in bureaucratie. Dat geldt voor huishoudens net zo goed als voor publiek betaalde professionals. Zij lopen immers ook dagelijks vast in uitvoeringsbureaucratie. Samen met hen zoeken we naar oplossingen. Voor het huishouden en het systeem. We leveren zogezegd *maatwerk* waar de menselijke maat de systemen in de steek laat. En onderzoeken tegelijk of publieke organisaties dat zelf beter kunnen doen. We noemen dat actieonderzoek. Vanuit dat perspectief en die ervaring zal ik mijn positie bepalen.

Verlies van de menselijke maat…

Ook een actieonderzoeker kijkt zorgvuldig naar de concepten en begrippen die moeten verklaren wat zij of hij probeert waar te nemen. *Het verlies van de menselijke maat*….Met name het woord 'verlies' intrigeert in de relatie tot de uitvoeringsinstellingen. Het veronderstelt immers dat uitvoeringsorganisaties de menselijke maat ooit omarmden. Of uitvoeringsorganisatie ooit de menselijke maat hanteerden. Ik betwijfel of dat zo is.

Zeker, in een nog vrij recent verleden kenden uitvoeringsinstellingen loketten met hoger opgeleide professionals die de ruimte hadden om mensen aan het loket op maat te helpen. Maar die mensen zijn grotendeels wegbezuinigd en vervangen door lager opgeleide mensen met minder ruimte, of door digitale apps en websites die klantvriendelijk ogen, maar ondertussen draaien op standaardalgoritmen die weinig maatwerk verdragen. En zeker, veel uitvoeringsorganisaties doen wat ze kunnen. Met bijvoorbeeld Stella Teams (belastingdienst), en de Garage De Bedoeling (SVB) en de schuldenaanpak van het CAK. Maar het is vooralsnog symptoombestrijding: het verandert de manier van organiseren niet fundamenteel. En het is reactief: pas als mensen in de problemen zitten, ontstaat er ruimte voor de menselijke maat. Als die al ontstaat.

Mijn twijfel zit elders. Onze democratische rechtsorde is een reactie op de willekeur van heersers en tirannen van voor onze grondwet. Het recht zou zegevieren en de wet zou garanderen dat de staat mensen 'zonder aanziens des persoons' zou behandelen. Zonder

[2] Zie: www.doorbaakmethode.nl en www.sociaalhospitaal.nl

aanziens des persoons. Dat was de bedoeling. Kun je de menselijke maat verwezenlijken zonder aanziens des persoons? Exact.

Bureaucratie, in haar ideale vorm, was de verzorgingsstatelijke uitdrukking van die gedachte. Neutrale ambtenaren die op basis van ratio, regels, en georganiseerde en geregelde macht regels uitvoerden. Regels die standaarden en het recht uitdrukten. We behandelen gelijke gevallen gelijk. En dus benadrukken we gelijkheid, en niet de menselijke maat, het verschil. Zeker toen we na de Tweede Wereldoorlog volume moesten maken (huizen, lonen, pensioen, volksverzekeringen, zorg), was het zowel rechtmatig, handig als efficiënt om grote groepen gelijke gevallen gelijk te behandelen. Bovendien waren veel publieke instellingen nog in gemeenschapshanden. Het befaamde middenveld. Waar die organisaties kleinschalig en lokaal georganiseerd waren, vertegenwoordigden zij de menselijke maat tegen een meer anoniem staatsysteem. Dat veranderde naarmate de jaren zestig en zeventig vorderden met een crisis die uitmondde in de jaren ’80. Een verstatelijkt middenveld Een geïndividualiseerde samenleving. ‘De Staat’, nam steeds meer over en vertilde zich. Met 1 miljoen arbeidsongeschikten liep niet alleen de verzorgingsstaat tegen haar financiële grenzen, maar ook tegen haar organisatorische grenzen.

De jaren ’90 brachten vervolgens redding. Het neoliberalisme en het new public management beloofden redding zolang de overheid maar voldoende naar het bedrijfsleven keek. Efficiency werd een dominante waarde. ICT kon dat mogelijk maken. Overheden konden afslanken naarmate computers slimmere algoritmen en databases konden combineren. Techniek verving de mens. Efficiency stond voorop en werd de facto de dominante waarde. Niemand had het over de menselijke kant. Het bedrijfsleven liet immers zien dat juist het internet klanten tot op detailniveau liet bedienen! Dan kon de overheid dat toch ook? Alsof kinderopvang een tube tandpasta is…Afijn de jaren negentig als vervolmaking van de ontideologisering en ontzuiling deden de rest. We waren nu allemaal klanten. En als klant moest je je vraag beantwoorden op de markt. *We the citizens* gingen overheden als winkels benaderen die zich prompt ook zo gingen opstellen. Gemeentewinkels die elkaar beconcurreerden op klantvriendelijkheid waren geen uitzondering. Efficiency, marktdenken en marktwerking maakten van burgers klanten, en verving vrijheid, gelijkheid en broederschap voor efficiency. Marktwaarden voor publieke waarden.

Kortom, Voor zover *de menselijke maat* onderdeel was van de uitvoeringsbureaucratie, dan was dat als onderdeel van het marktjargon. 'De klant centraal'. Maar die gedachte gaat uit van een klant die weet wat hij of zij wil. Die weet waar hij of zij recht op heeft. En belangrijk: die naar een andere aanbieder kan overstappen. Zonder die voorwaarde werkt een markt niet. En aan die voorwaarden kan een overheid nooit voldoen. Wel had dat desastreuse effecten voor mensen die niet wisten waar ze recht op hadden, of niet precies wisten wat ze wilden. Juist zij werden 'als klant' niet serieus genomen. En niet op maat geholpen. Tegelijkertijd werden veel mensen wel goed geholpen, maar niet op maat. Zij vielen netjes binnen de standaarden.

In andere woorden: dat deze overheid 'zonder aanziens des persoons' zou handelen, was precies de bedoeling. Vanuit dat perspectief is 'de menselijke maat' een vreemd concept. Het marktjargon zou met haar 'klantvriendelijkheid' in de buurt kunnen komen, maar de overheid is geen markt en mensen stellen zich niet altijd op als klant. We zien dus wel dat mensen klem komen te zitten in bureaucratie. De vraag is van belang is of dat kom door 'het verlies' van de menselijke maat, of door iets anders. We constateren in ieder geval dat de menselijke maat nooit fundamenteel onderdeel heeft uitgemaakt van uitvoeringsinstellingen. De 'menselijke maat' is niet verloren gegaan, maar heeft als kernwaarde nooit deel uit gemaakt van de uitvoeringspraktijk.

De menselijke maat is niet 'verloren gegaan', maar nooit onderdeel geweest van het instrumentarium van uitvoeringsinstellingen.

2. Oorzaken van problemen van uitvoeringsorganisaties

Het efficiency denken had vervolgens een desastreus effect op de uitvoeringsinstellingen. De marktwaarde efficiency kan te logge overheidsinstellingen af en toe helpen afslanken. Maar als efficiency als primair management doel publieke organisaties drijft, dan is verschraling vaak het gevolg. Verschraling in termen van de kwaliteit van dienstverlening, de toegankelijkheid van dienstverlening, maar ook verschraling in termen van omgang met medewerkers, innovatie en ontwikkeling. Noodzakelijke voorwaarden voor iedere gezonde organisatie.

Dat het efficiency denken, dat zich veelal uitte als bezuinigingsdrift, zo populair is laat zich makkelijk verklaren. De term 'efficiency' houdt immers de belofte in dat publieke voorzieningen bij een stijgende vraag en een toenemend volume hetzelfde blijven kosten omdat

we ze *efficiënter* produceren. Daar vinden politicus en kiezer elkaar. Niemand houdt van de uitvoering. Daar kunnen we bezuinigen, terwijl voorzieningen in tact blijven. De premie hoeft niet omhoog, terwijl de zorgkosten stijgen. Wat zijn de directe gevolgen van het efficiency denken voor het organiseren van uitvoering? Voor de menselijke maat?

a. Digitalisering

De gedachte dat ICT in combinatie met de juiste algoritmen superieure processen voortbrengt in termen van handhaving, dienstverlening en het verstrekken van voorzieningen.

Maar ICT heeft zelden oog voor mensen die buiten de standaarden vallen. Die te compex zijn voor het algoritme (algoritmen ogen complex, maar kunnen de complexiteit van de menselijke maat nauwelijks aan). Het algoritme is onfeilbaar binnen het systeem van algoritmen. Buiten het systeem faalt het regelmatig. Maar daar hebben uitvoeringsorganisaties geen detectiemechanisme voor. Als er iets fout gaat, moet dat bijna wel aan de burger liggen.

b. Rechtmatigheidsdenken

Bij veel Rijksuitvoeringsinstellingen staat 'het gelijk behandelen van gelijke gevallen' gelijk aan rechtmatigheid. Dat 'het ongelijk behandelen van gevallen naarmate ze verschillen' ook een functie van de rechtstaat is, staat minder op de voorgrond. Dat is verklaarbaar. Als iedereen gelijk is, kunnen we standaarden ontwikkelen, digitaliseren en efficiënt werken.

Dat gaat minder goed als we op zoek gaan naar verschillen tussen mensen. Zo verwordt een rechtstatelijk argument (gelijke behandeling) dus al snel tot een efficiency-argument. De rechtstaat wordt dan ingezet ter legitimering van het doorgeslagen efficiency denken en daaraan ondergeschikt.

c. Verkokering

Digitalisering en efficiency-denken werken alleen bij verregaande standaardisatie (algoritmen kunnen niet teveel variabelen aan). En standaardisatie vaart wel bij verregaande specialisatie en centralisatie. Dus kennen we de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, het CBR, etc. Iedere 'koker' werkt superieur en efficiënt voor mensen die met een of enkele van deze organisaties te maken krijgen. Die binnen een zeer eenvoudige standaard vallen. Die alleen 'een boete' moeten betalen. Of een studieschuld moeten aflossen.

Maar mensen die meerdere problemen hebben en ook nog te maken hebben met de sociale dienst, de woningbouwcorporatie en de zorgverzekeraar (zoals ongetwijfeld een groot deel van de slachtoffers van de toeslagenaffaire) vallen binnen geen enkele standaard en passen niet in dit systeem. Zij zijn ieder op een andere manier ongelukkig, om met Tolstoi te spreken.

Willekeur

En daar produceert het efficiency denken willekeur. Daar kunnen de gestandaardiseerde systemen niet meer omgaan met 'ongelijke gevallen' die volgens de rechtstaat behandeld dienen te worden 'naarmate ze verschillen'. Rijksuitvoeringsinstellingen hebben individueel noch gezamenlijk de mogelijkheid om die verschillen (inkomen, aantal kinderen, schulden, uitkering, gezondheid, etc) te zien. Waar medewerkers aan de balie in gesprek de ruimte kregen om te oordelen en te besluiten ging dat vaker goed. Algoritmen en standaarden kunnen die complexiteit eenvoudig weg niet aan. Zie daar de slachtoffers van de toeslagenaffaire bijvoorbeeld.

Uitvoeringsorganisaties zijn afzonderlijk, noch gezamenlijk in staat om de mens en dus de menselijke maat te zien. Dat is een gevolg van de juridische, organisationele, politieke en budgettaire keuzes die parlement en regering bewust genaakt hebben.

4. Praktische wijsheid en intelligente uitvoering

We constateren dus enerzijds dat het realiseren van de menselijke maat wellicht nooit de bedoeling was van uitvoeringsorganisaties, maar ook dat de keuzes die parlement en regering de afgelopen decennia maakten de menselijke maat verder uit het zicht deden verdwijnen. Is dan alles kommer en kwel? Zeer zeker niet. Nederlandse uitvoeringsorganisaties behoren tot de beste ter wereld. Als het gaat om het realiseren van de grote gemene deler. Niet zozeer als het gaat om het realiseren van de menselijke maat. En de vraag is of het verstandig is om dat na streven. Waarom zou een organisatie die goed is in de bulk, het volume, de massa, ook de boetiek moeten zijn en het maatwerk moeten leveren? Vereist dat geen totaal verschillende processen?

Belangrijker: is het nodig?

Ik denk van niet. In Nederland werken dagelijks tienduizenden professionals analoog, in de wijk, op straat, achter de voordeur, in de praktijk aan de menselijke maat. Het gaat om huisartsen, wijkagenten, woningbouwconsulenten, wijkbeheerders, wijkteamleden. Zij zien mensen, spreken mensen, en bepalen samen met mensen wat er moet gebeuren. Zij realiseren de menselijke maat, maar botsen daarbij op dezelfde standaarden, systemen, brieven, regeltjes telefoon centrales en anonieme info@uitvoeringsorganisatie.nl adressen, net als veel burgers die zelf in de knel komen en die ze proberen te helpen. Wij spreken wijkteammedewerkers die in een werkweek van 36 uur 4 uur met een gezin praten, 3 uur verantwoordingsformulieren invullen en de rest van de week (29 uur) kwijt zijn aan het bellen en mailen met uitvoeringsorganisaties. Zij legen de plastic tas met ongeopende enveloppen, creëren overzicht een gaan bellen namen een gezin met UWV (uitkering), SVB (Pgb), Belastingdienst (toeslagen), CAK (wanbetalersregeling zorgverzekeringswet), DUO (studieschuld), CJIB (openstaande boetes), het WMO loket (zorg) en de Sociale Dienst (Bijzondere Bijstand). Ze bepalen wat als eerste nodig is en gaan aan de slag. Daar, op de bank, in het buurthuis, in de huisartsenpraktijk ontstaat de menselijke maat. Het is hun *praktische wijsheid*[3], zoals Aristoteles het zou noemen, die het verschil maakt op menselijk niveau in een wereld van standaarden, bureaucratie, regels en algoritmen. Ze handelen niet primair efficiënt, juridisch, of rationeel, maar vooral ook moreel: zo doen wat goed is en volgen de menselijke maat. Daarmee vervangen ze de standaarden en het efficiency denken voor publieke waarden. Gelijkheid voor gelijkwaardigheid en rechtmatigheid voor rechtvaardigheid. Ze handelen moreel in plaats van efficiënt. Maar ze zullen ook niet snel door een algoritme vervangen worden. Maar juist met praktisch wijze en morele handelen passen ze niet in uitvoeringsinstellingen die op andere fundamenten gebouwd zijn.

In andere woorden: we constateren dat uitvoeringsinstellingen er niet in slagen om de menselijke maat te omarmen. Tegelijkertijd zien we dat verschillende professionals (zoals wijkteamleden) juist als doel hebben om *maatwerk* te leveren (zie ook de WMO, Jeugdwet en Participatiewet die de Tweede Kamer uiteraard goedkeurde) maar daar niet aan toekomen

[3] Zie voor verdere toelichting: Albers, S., en AJ Kruiter, *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein*, Van Gennep 2020 (hebben we u doen toekomen)
https://school.publiekewaarden.nl/pamflet/
en Albers, S. en AJ Kruiter, Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein, www.socialevraagstukken.nl, 14 februari 2020: https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/

omdat ze vastlopen op de uitvoeringsinstellingen. Of scherper: De commissie loopt met haar onderzoek het risico dat ze uitvoeringsinstellingen gaat verwijten dat ze de menselijke maat niet respecteren, terwijl ze daar niet voor opgericht zijn. Tegelijkertijd loopt de commissie met haar onderzoek het risico dat organisaties en professionals die juist wel aan de lat staan om de menselijke maat te omarmen, en dat dagelijks proberen, niet gezien worden. En dat zou exemplarisch zijn voor de top down manier waarop Rijk en parlement gewend zijn om naar uitvoeringsvraagstukken te kijken. Door een laag van Haagse instituties, politieke compromissen, beleid en regels die het zicht ontnemen op de menselijke maat in de praktijk.

De verleiding is tot slot groot om een nieuwe systeemoplossing te formuleren. Als ik die verleiding niet zou kunnen weerstaan zou ik de commissie adviseren om de oplossing te zoeken in de volgende richting:

- Stel lokale professionals in staat om voor mensen die vastlopen in uitvoeringsorganisaties, namens die organisaties te besluiten.
- Geef Rijksuitvoeringsinstellingen de opdracht om zich nog verder te specialiseren in de standaarden waar ze succes mee boeken voor 90% van de Nederlanders.
- Maar geef ze ook de opdracht om sneller te ontdekken waar dat niet zo is, zo dat lokale, analoge professionals op een praktisch wijze manier lokaal de menselijke maat kunnen herstellen.
- Laat de Rijksuitvoeringsinstellingen daarnaast een gezamenlijke servicedesk inrichten voor wijkteamprofessionals, waarin ze die professionals snel, integraal (namens alles instellingen) *van dienst* kunnen zijn.
- Voor de duidelijkheid: dat kan budget neutraal. De duizenden professionals zijn er al. Het zal ze ontzettend veel tijd besparen, uitvoeringsinstellingen ontlasten, en burgers op maat bedienen.

Maar ik kan die verleiding weerstaan. De commissie staat immers aan het begin van haar onderzoek. Daarom zal ik de commissie adviseren om een aanzienlijk deel van de haar toebemeten tijd in gesprek te gaan met professionals die lokaal, op straat en achter de voordeur hun werk doen. Vraag hen hoe de menselijke maat eruitziet en wat ervoor nodig is om die structureel te organiseren. En onderzoek samen met die professionals wat regering en parlement daarvan kunnen leren. Mocht de commissie dat op prijs stellen, dan organiseer ik dat gesprek graag.

Dat zou tevens een eerste stap zijn om het parlement en daarmee wellicht een (nieuw) kabinet, lerend, waardegedreven, bottom up en vanuit de praktijk te laten leren. En daarmee zou het een voorbeeld zijn van (publieke) waardegedreven intelligente uitvoering. De noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de menselijke maat in de publieke zaak.

De menselijke maat kan niet zonder een waardegedreven, intelligente uitvoering. Die begint op straat, in de wijk, achter de voordeur. Niet in Den Haag. De commissie kan dat voorleven.

Bijlage 1: Vragen van de Commissie

1. Wat zijn volgens uw inschatting en deskundigheid de belangrijkste problemen bij uitvoeringsorganisaties?

- Het belangrijkste probleem speelt niet 'bij' de uitvoeringsorganisaties. Maar speelt in de aansturing en de organisationele inbedding van uitvoeringsorganisaties. De problemen 'bij' uitvoeringsorganisaties zijn daar een gevolg van:
    - Uitvoeringsorganisaties zijn weeskinderen. Niemand houdt van ze, voelt zich er verantwoordelijk voor of neemt er verantwoordelijkheid voor. Behalve zijzelf.
    - Veelal op afstand geplaatst door het Rijk, niet omarmd door het lokale bestuur.
    - Dubbele, ambivalente aansturing door het Rijk en te hoge verwachtingen zijn het gevolg (Uitvoeringsinstellingen moeten vooral 'doen' en niet te veel 'meedenken')
    - Uitvoeringsinstellingen worden veel te weinig betrokken bij de ideevorming, beleidsvorming en de besluitvorming over de plannen die ze zelf moeten uitvoeren.
    - De Tweede Kamer en beleidsdepartementen hebben traditioneel een 'blinde vlek' voor de *kwaliteit* van de uitvoering in het bijzonder, en de uitvoering in het algemeen. De blinde vlek bestaat er vooral uit dat de Tweede Kamer niet lijkt te zien dat:
        - De praktijk altijd complexer is dan beleid en politiek
        - Het pas begint (en niet eindigt) als een wet is goedgekeurd
        - Dat het eindeloos stapelen van regelingen en toeslagen (om politieke conflicten te beslechten) de uitvoering met onuitvoerbare taken belast
        - Het uitvoeren van beleid (impact maken, effect bereiken) het belangrijkste onderdeel van de publieke sector is
        - Wetgeving, financiering en communicatie (90% van het beleid) op zich vrij beperkte instrumenten zijn
        - De Tweede Kamer zelden (wellicht is deze commissie een uitzondering) kijkt naar haar eigen rol in het verwaarlozen en overvragen van de uitvoering.
        - De Tweede Kamer en het Rijk gaan niet overal over (een deel van haar macht is bewust naar gemeenten overgeheveld)
        - De Tweede Kamer debatteert nooit over haar rol in het bestel, laat staan in een gedecentraliseerd bestel. Laat staan over haar kader stellende rol voor Rijksuitvoeringsorganisaties in een gedecentraliseerd sociaal domein.
        - Maar vooral: de praktische wijsheid over maatschappelijke problemen en het oplossen daarvan benutten kabinet en parlement zelden.
    - Uitvoeringsinstellingen mogen realiseren wat departementen 'beleidsmatig' niet voor elkaar krijgen.
    - De Tweede Kamer die vooral reactief in het verweer komt als er burgers in de knel zitten, maar weinig pro-actief in de spiegel kijkt, is daar mede debet aan.
        - Het gevolg voor de rijksuitvoeringsinstellingen:
            - Nauwelijks invloed op beleid dat ze moeten uitvoeren
            - Verschraling door ontmensing en digitalisering
            - Standaardisatie, verkokering (specialisatie), rechtmatigheidsmanie, efficiency-denken vermorzelt menselijke maat (aan werknemers en burger-zijde)
            - Innovatie en vernieuwing komt moeilijk tot stand omdat uitvoeringsinstellingen niet gaan over de 'why' en de 'what' maar vooral over de 'how'
            - Weinig vermogen om om te gaan met lokale variëteit.
    - Rijksuitvoeringsinstellingen zijn het afvoerputje van een steeds verder politiserende Haagse werkelijkheid. Wat politiek een prachtig compromis lijkt, kan in de praktijk onuitvoerbaar zijn.

2. En wat ziet u als de belangrijkste oorzaken van deze problemen? En wie of wat heeft hierin welke rol gespeeld?

- Het is een combinatie van verschillende trends waar Kabinet en Kamer zich onvoldoende tegen weren en die ze regelmatig versterken:

- *Efficiency-denken:* De gedachte dat ICT er voor zorgt dat uitvoering 'goedkoper' en 'beter' kan (terwijl het niet zelden 'duurder' en 'slechter' wordt). Belangrijker: efficiency wordt de dominante waarde in de uitvoering. Niet: vrijheid, gelijkheid, broederschap, of rechtvaardigheid.
- *Digitalisering:* De gedachte dat ICT in combinatie met de juiste algoritmen superieure processen voortbrengt in termen van dienstverlening en het verstrekken van voorzieningen (en daardoor geen oog voor mensen die daar buiten vallen: het algoritme is onfeilbaar binnen het systeem. Buiten het systeem faalt het regelmatig).
- *Rechtmatigheidsdenken:* Bij veel Rijksuitvoeringsinstellingen staat 'het gelijk behandelen van gelijke gevallen' gelijk aan rechtmatigheid. Dat 'het ongelijk behandelen van gevallen naarmate ze verschillen' ook een functie van de rechtstaat is, staat minder op de voorgrond. Dat is verklaarbaar. Als iedereen gelijk is, kunnen we standaarden ontwikkelen, digitaliseren en efficiënt werken. Dat gaat minder goed als we op zoek gaan naar verschillen tussen mensen. Zo verwordt een rechtstatelijk argument (gelijke behandeling) dus al snel tot een efficiency-argument. De rechtstaat wordt dan ingezet ter legitimering van het doorgeslagen efficiency denken en daaraan ondergeschikt.
- *Verkokering:* digitalisering en efficiency-denken werken alleen bij verregaande standaardisatie (algoritmen kunnen niet teveel variabelen aan). En standaardisatie vaart wel bij verregaande specialisatie en centralisatie. Dus kennen we de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK, DUO, het CJIB, het CBR, etc. Iedere 'koker' werkt superieur en efficiënt voor mensen die met een of enkele van deze organisaties te maken krijgen. Die binnen een zeer eenvoudige standaard vallen. Die alleen 'een boete' moeten betalen. Of een studieschuld moeten aflossen. Maar mensen die meerdere problemen hebben en ook nog te maken hebben met de sociale dienst, de woningbouwcorporatie en de zorgverzekeraar (zoals ongetwijfeld een groot deel van de slachtoffers van de toeslagenaffaire) vallen binnen geen enkele standaard en passen niet in dit systeem.
- *Willekeur:* En daar produceert het efficiency denken willekeur. Daar kunnen de gestandaardiseerde systemen niet meer omgaan met 'ongelijke gevallen' die volgens de rechtstaat behandeld dienen te worden 'naarmate ze verschillen'. Rijksuitvoeringsinstellingen hebben individueel noch gezamenlijk de mogelijkheid om die verschillen (inkomen, aantal kinderen, schulden, uitkering, gezondheid, etc) te zien. Waar medewerkers aan de balie in gesprek de ruimte kregen om te oordelen en te besluiten ging dat vaker goed. Algoritmen en standaarden kunnen die complexiteit eenvoudig weg niet aan. Zie daar de slachtoffers van de toeslagenaffaire bijvoorbeeld.

3. Wat is naar uw inschatting de top 3 (van oorzaken) van problemen?

1. De Rijksuitvoeringsinstellingen zijn gepositioneerd in een niemandsland
2. Ze zijn doorgedigitaliseerd en verkokerd
3. Ze hebben te weinig middelen en mandaat om te innoveren, te ontwikkelen en kamer en departementen leren te weinig van ervaringen uit de rijks uitvoeringspraktijk. Dingen die anders gaan dan gepland worden gezien als 'politiek risico' in plaats van als mogelijkheid om te leren, door te ontwikkelen en dienstverlening te verbeteren.

4. Welke oplossingen ziet u voor zich hiervoor? Wie heeft welke rol hierin?

Er zijn veel organisaties wel gespecialiseerd in het leveren van de menselijke maat. Maar dat zijn niet de rijksuitvoeringsinstellingen. Als 'de standaard' voor 80% van de mensen goed werkt. Laat de Rijksuitvoeringsinstellingen dat dan doen. De menselijke maat kan nooit door algoritmen en computersystemen geleverd worden. Dat moeten mensen doen. En niet vanuit één wet, koker, of dienst. Maar integraal. Ik zou het integrale mandaat namens de Rijksuitvoeringsinstellingen beleggen bij wijkteamorganisaties. Vrijwel alle gemeenten kopen deze organisaties in om achter de voordeur samen met mensen te werken aan schulden, inkomen, hun woonsituatie, zorg, welzijn, etc. Zij zouden ook een rol kunnen spelen in problemen waar rijksuitvoeringsinstellingen een oplossing voor kunnen bieden. In andere woorden: de infrastructuur voor 'een menselijke maat' is al aanwezig en in tact. Geef gemeenten in daarmee wijkteams het mandaat om te handelen als het gaat om (conflicten tussen) belastingdienst, uwv, svb, cjib, etc. Dan doen ze nu ook voor sociale diensten, bijvoorbeeld. Belangrijker: ze worden met hetzelfde belastinggeld betaalt als de rijksuitvoeringsinstellingen. Namens dezelfde belastingbetaler. Kortom: Als de digitale standaard niet werkt, geef de professional achter de voordeur en in de wijk dan de ruimte. De Rijksuitvoeringsinstellingen zouden dan samen een serviceloket kunnen inrichten om de 10.000 wijkteamleden te bedienen. Het zijn juist

altijd deze professionals (van vlees en bloed) geweest die bureaucratische excessen voorkwamen. Die als buffer tussen doorgeslagen systeemwereld en leefwereld fungeerden. Dat heeft zeer zeker ook een functie in de rechtsorde. Zij zien als eerste de onverwachte en onbedoelde, willekeurige effecten van goede politieke bedoelingen.

Kortom:

1) Beleg de verantwoordelijkheid voor de menselijke maat bij mensen en dichtbij mensen (in wijken).
2) Laat Rijksuitvoeringsinstellingen standaarden uitvoeren, en waar die verkeerd uitpakken de verantwoordelijkheid overdragen
3) Blijf leren vanuit de praktijk en zie de uitvoeringspraktijk als voedingsbron voor nieuwe en betere plannen in plaats van als een politiek risico waar zaken 'afgedekt' moeten worden.
4) Ontwikkel een intelligente en waardegedreven uitvoeringspraktijk in plaats van een statische, verkokerde uitvoeringspraktijk.

5. Kunt u, met overzicht over diverse cases van uitvoeringsorganisaties (rijk of lokaal), aangeven wat naar uw inschatting veelvoorkomende momenten, aanleidingen of incidenten zijn die zorgen voor problemen in de uitvoering?

- Bestuurders en beleidsmakers hebben structureel de neiging om hun eigen onvermogen op de uitvoering te projecten. Dat leidt uiteindelijk altijd tot incidenten.
- De samenleving is te complex om beleid boven uitvoering te laten gaan. Dat werkte in de vorige eeuw, nu niet meer. Dat leidt structureel tot incidenten.
- Waar we beleid en uitvoering scheiden worden organisaties minder adaptief, flexibel en intelligent. Op korte termijn lijkt dat aantrekkelijk. Op lange termijn is het desastreus. We hebben intelligente (beleid) en waardegedreven (politiek) uitvoering nodig. Integratie in plaats van verregaande scheiding.
- Incidenten in de uitvoering ontstaan altijd als wetgever, beleidsmaker en bestuurder zichzelf boven de uitvoerder en zijn praktische wijsheid plaatsen. Zie de PGB's en de SVB. Zie de toeslagen en de belastingdienst. Zie de duizenden multiprobleemgezinnen die dagelijks in de knel zitten. Zie de schaarste o de woningmarkt. Zie de thuiszitters in het passend onderwijs. Zie de verdubbeling van het aantal daklozen. Allemaal op te lossen. Als we de uitvoering intelligenter en waardegedreven organiseren.

6. Welke goede voorbeelden ziet u bij de (lokale) overheid waar mogelijk door uitvoeringsorganisaties (rijk) van geleerd kan worden? Wat maakt dit een goed(e) voorbeelden?

- Veel Rijksuitvoeringsinstellingen hebben pilots en goede voorbeelden:
    - CJIB rondom gestopte gijzelingen
    - SVB rondom maatwerk en de garage de bedoeling
    - Belastingdienst en stella-team
    - Het CAK rondom schulden

- Maar het is allemaal te weinig. Het zijn buitenboordoplossingen. Het is symptoombestrijding. Te casusgericht. Te weinig systemisch.

- **Het beste voorbeeld dat ik ken is 'Huishoudboekje' in Utrecht.** Het is een voorbeeld waarin digitalisering juist wordt gebruikt om:

    - Maatwerk te leveren
    - Integraal te werken
    - De cliënt centraal te stellen
    - Bestaanszekerheid te creëren

- Het IPW ontwikkelde de doorbraakmethode (www.doorbraakmethode.nl). Daarmee helpen we 400 huishoudens per jaar om door bureaucratie heen te breken. Vanaf 1 juli doen we dat ook digitaal. We tonen aan dat het vormgeven en respecteren van de menselijke maat niet alleen meer kwaliteit van leven oplevert, maar daarnaast zeer veel geld bespaard.

7. De menselijke maat speelt een belangrijke rol in dit onderzoek. Wat verstaat u onder de menselijke maat? Kunt u dat (vanuit de praktijk) relateren aan de twee perspectieven (rationalistisch versus realistisch) uit de WRR publicatie 'Weten is nog geen doen' (2017)?

Sinds de Homo Mensura van Protagoras is de menselijke maat hot. Hij schreef: van alles is de mens de maat. 'Behalve van bureaucratie', zou iemand als Max Weber daar aan toevoegen. In zekere zin is bureaucratie zelf een reactie op de willekeur van vorsten en tirannen die we voor de rechtstaat kenden. Het recht zou 'zonder aanziens des persoons' werken. En bureaucratie was daar de uitvoerende component van. Het is dus nooit de bedoeling geweest dat bureaucratie een menselijk maat zou produceren. Maar een rationele, juridische standaard. Nu komen we er echter achter dat het gevolg daarvan is dat mensen met meerdere problemen in de praktijk willekeurig behandeld worden. Dan is er niet 'meer bureaucratie' nodig of 'andere bureaucratie' of 'betere bureaucratie', maar een menselijke maat in de vorm van een praktisch wijze professional die vanuit het perspectief van de mensen een oplossing bedenkt en uitvoert. De huishoudens die het IPW helpt hebben niet zelden meer dan twintig publieke organisaties die ze helpen met hun problemen. Die hebben allemaal verschillende oplossingen. Verschillende indicaties. Verschillende financieringsvormen en verantwoordingsmechanismen. Soms hebben ze meer dan 15 verschillende interacties per maand op hun bankrekening met verschillende overheden (toeslagen, budgetten, belastingen, vorderingen, ect. Dan is er geen sprake meer van een rationalistisch perspectief. Of een realistisch perspectief. Dan hebben we het over meer variabelen dan een mens kan begrijpen (we hebben het ooit tot een formule omgebouwd en kwamen op meer dan 72 variabelen die op elkaar inspelen. Wiskundigen kunnen je uitleggen dat dat onbegrijpelijk is). Zelfs professionals zijn dan de weg kwijt.

Dat is de tragiek die wij vaak tegenkomen. Niet alleen mensen missen de menselijk maat. Ook allerlei professionals (van huisartsen tot leraren tot wijkagenten tot wijkteamleden tot jeugdbeschermers) raken dagelijks de weg kwijt, namens de mensen die ze helpen, in de uitvoeringsbureaucratie. Voor sommige professionals geldt dat ze meer dan 20 uur per week kwijt zijn aan bureaucratische systemen namens de mensen die ze helpen. Zelf 'professioneel' is het onbegrijpelijk. De termen van de WRR voldoen dan niet meer om het te verklaren.

8. Hoe denkt u dat de menselijke maat meer terug kan komen bij de uitvoering van beleid?

Door de praktische wijsheid van duizenden professionals die wel analoog werken te benutten. Zie ook het pamflet dat ik u daartoe opstuurde. Door een raad van Praktisch Wijze professionals in te richten die de kamer regelmatig informeert over uitvoeringskwesties. Kamerleden zouden casuïstiek en professionals kunnen adopteren en vice versa. Het zich op de uitvoerende macht begint bij uitvoerende professionals en waar zij dagelijks mee kampen.

9. In uw artikel van 14 februari jl. stelt u een vraag: Hoe kan het kabinet hun praktische wijsheid benutten om meer en beter maatwerk mogelijk te maken? Zou u deze vraag kunnen beantwoorden vanuit het perspectief van het onderzoek van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties?

Onze oproep geldt in het stuk van 14 februari het kabinet. Maar in zekere zin geldt dezelfde conclusie voor uw commissie. Uitvoerders, 'analoge-professionals', de praktisch wijze vertegenwoordigers van de menselijke maat mogen in dit onderzoek niet ontbreken. Een gesprek over uw vragen en antwoorden en uw rol in het geheel samen met mensen die de menselijke maat dagelijks proberen vorm te geven (ondanks rijksuitvoerinsgbureaucratie) mag daar niet in ontbreken. De School voor Publieke Waarden voert de Topklas Eenvoudig Maatwerk uit namens zeven grote steden. Daarin werken we met de beste praktisch wijze professionals van Nederland. We komen graag bij de commissie langs om zo'n gesprek vorm te geven.

10. Hoe kan door aanvullend onderzoek deze menselijke maat / burgerperspectief beter in beeld gebracht worden?

Wij doen dat dagelijks met actieonderzoek. Door mensen die vastlopen 'uit de bureaucratie' te helpen met een doorbraakplan. Dat is de actie kant. Vervolgens onderzoeken we of we de knelpunten vaker zien, wat er structureel anders kan (financiering, wetgeving, organisatie, etc). In andere woorden: we onderzoeken vanuit de praktijk, oplossend en analyserend. Een commissie de menselijke maat en uitvoeringsbureaucratie wil bestuderen, kan dat het beste actieonderzoekend doen van uit de praktijk. Op basis van casus van mensen die de weg zijn kwijt geraakt en daarmee de menselijke maat. Die mensen kunnen professionals zijn of de mensen die ze helpen. Vervolgens kunnen die commissieleden of onderzoekers:

- Clientreizen in kaart brengen
- Reflectiegesprekken voeren op basis van casuïstiek

- Casusextrapolatie uitvoeren (als de casus en het knelpunten vaker blijken voor te komen.

Niet zelden kan een aantal casus meer laten zien dat meerdere rapporten en analyses.

11. Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek?

Publicaties:

Albers, S., en AJ Kruiter, *Doen Wat Goed Is; Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein*, Van Gennep 2020 (hebben we u doen toekomen)
https://school.publiekewaarden.nl/pamflet/

Kruiter, A.J. et al, De Rotonde van Hamed, Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, Nicis Institute, 2008 https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/24/93/18829_1-1402401964.pdf

Kruiter, A.J. en C. Pels, De Dag Dat Peter De Deur Dichttimmerde, Van Gennep, 2012

Kruiter, A.J., Mild Despotisme, Van Gennep 2010

Kruiter, H en F. Kellerman, Stapelingsproblematiek In Het Sociale Domein: https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf

Albers, S. en AJ Kruiter, Pleidooi voor Praktische Wijsheid in het Sociale Domein, www.socialevraagstukken.nl, 14 februari 2020: https://www.socialevraagstukken.nl/pleidooi-voor-praktische-wijsheid-in-het-sociale-domein/

Zie ook: https://publiekewaarden.nl/publicaties/

Uitzendingen:

Brainwash: De Bureaucratie Voorbij
https://www.human.nl/brainwash/kijk/overzicht/brainwash-talks/22-juli.html

Buitenhof: wantrouwen tussen overheid en burger
https://www.vpro.nl/buitenhof/speel~POMS_AT_15761244~wantrouwen-tussen-overheid-en-burger~.html

Podcast: Doen Wat Goed Is
https://soundcloud.com/user-58395232/doen-wat-goed-is

Position Paper Stichting Kafkabrigade

Ten behoeve van de tijdelijke commissie uitvoering

Over Stichting Kafkabrigade

Stichting Kafkabrigade is een netwerk van onderzoekers die een visie delen op de overheid. Overheidsbureaucratie is niet alleen een manier van organiseren, maar ook een manier om bepaalde waarden te organiseren. Elke bureaucratie heeft een rol in het materialiseren van de meest onomstreden en fundamentele waarden van de liberale democratie: integriteit, transparantie, rekenschap, rechtvaardigheid, rationaliteit, proportionaliteit. En elke bureaucratische organisatie moet effectief zijn in het scheppen van de publieke waarde waartoe zij is ingesteld, voor elk individu, want het recht is gelijk voor iedereen. Dit is een bureaucratie die de burger centraal stelt, als individu en als publiek.

Stichting Kafkabrigade stelt zich ten doel om de omstandigheden te scheppen om bureaucratische disfuncties aan te pakken en om een publiek te organiseren dat hierom vraagt. Daarom willen we beter begrijpen wat disfunctionele bureaucratie is, wat de oorzaken zijn en hoe de omstandigheden voor verbetering geschapen kunnen worden. Ons doel is handelbare kennis te scheppen en weloverwogen actie te organiseren.

De stichting financiert haar missie – inclusief regelmatig het ondersteunen van overheden – uit de marge op betaald onderzoek en ontvangt, anders dan vaak verondersteld, helaas geen enkele vorm van subsidie of financiële ondersteuning vanuit de overheid.

Woord vooraf

Het is misschien goed om vooraf op te merken dat Stichting Kafkabrigade geen tegenstander is van digitalisering of van automatische besluitvorming en geen principiële tegenstander van gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties. Wel constateert Stichting Kafkabrigade dat er belangrijke blinde vlekken zijn die maken dat de digitalisering van de overheid nu op een onwenselijke manier uitpakt voor individuele burgers en bedrijven en de samenleving als geheel.

Position Paper Stichting Kafkabrigade

Drie opgaven

Digitalisering stelt de overheid in essentie voor drie grote uitdagingen. Ten eerste voor de opgave van *responsiviteit*. Allerlei ontwikkelingen in de samenleving vereisen dat de overheid hier kennis van heeft en ook zelf verandert om een rol van betekenis te blijven spelen in het vormgeven van de samenleving zoals wij die ons wensen. De tweede opgave ligt in de *eigen organisatie* van de overheid. De kern van wat het openbaar bestuur is, is veranderd. Vandaag is dat automatische besluitvorming gebaseerd op gegevensuitwisseling; denk aan de 9 miljoen aanvragen inkomensafhankelijke toeslagen jaarlijks of aan de 17 miljoen continueringsbeslissingen die het UWV neemt. Deze herorganisatie van de overheidsbureaucratie, verandert de aard van het werk en daarmee de kennis en middelen die daarvoor nodig zijn en ook de wijze waarop dit moet worden geëvalueerd en gestuurd. Over deze twee opgaven is veel te zeggen. Maar in dit position paper – dat u heeft gevraagd – vraagt Stichting Kafkabrigade primair aandacht voor een derde opgave: zorgen dat digitalisering van de overheidsorganisatie leidt tot *wenselijke effecten op maatschappelijk niveau*. Want behalve dat digitalisering tot praktische problemen leidt op organisatieniveau, zoals falende en kostbare ICT projecten, en de overheid voor responsieve uitdagingen stelt, leidt digitalisering van de overheid ook tot een aantal lastige problemen op maatschappelijk niveau. Dat wil zeggen problemen voor de burger als individu en voor de burger als publiek.

→ Een blik op de effecten van raamcontracten en aanbesteden en alternatieve invullingen daarvan zou niet misstaan.

Het bestaande beeld

Er is een breed gedeeld beeld over digitalisering van de overheid, dat voortkomt uit het bedrieglijk eenvoudige idee van basisregistraties: leg gegevens eenmalig vast en verleen andere organisaties toegang waar dat nuttig is. Dit heeft allerlei voordelen. Vastlegging is kostbaar, terwijl raadpleging goedkoop is. Eenmalige vastlegging zorgt ervoor dat er slechts één administratieve werkelijkheid is. Dit verkleint de kans op onjuiste besluitvorming, omdat gegevens onjuist of verouderd zijn en het is minder snel lonend om verkeerde informatie te verstrekken aan de overheid. En nog veel meer redenen. Vanuit dit idee, dat eenzijdig is gebaseerd op de tekortkomingen van de huidige praktijk, is het beeld ontstaan dat gegevens worden uitgewisseld in *ketens* van organisaties die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een proces. In dit beeld zijn basisregistraties slechts ondersteunend aan organisaties, die daarmee elk op hun eigen terrein betere beslissingen kunnen nemen. Problemen die we nu ervaren zijn

veelal op te lossen met eenmalige gegevensopslag. En problemen komen niet voort uit de informatie-architectuur, maar uit gebrekkig gebruik van begrippen in basisregistraties in sectorwetgeving.

Dit beeld is een simplificatie. Automatische netwerkbeslissingen – beslissingen die uitvoeringsorganisaties volautomatisch nemen op basis van gegevens van andere organisaties – hebben effecten op stelselniveau die maken dat het ideaalbeeld in de praktijk anders uitpakt, mede door een gebrek aan kennis, normstelling en sturing op centraal niveau. Hieronder illustreren twee mechanismen op het niveau van het stelsel hoe we door gebrek aan bijsturing individuele rechtvaardigheid verliezen en maatschappelijk ongewenste neveneffecten organiseren.

1. Geautomatiseerde netwerkbeslissingen: scheiding van data en algoritmen

Een overheidsorganisatie die een besluit neemt is formeel “eigenaar” van die beslissing. Dat wil zeggen dat ze de verantwoordelijkheid draagt voor dat besluit en rekenschap moet afleggen. Dit pakt in de praktijk anders uit door de combinatie van automatisering en gegevensuitwisseling.

A. Het ontwerpprobleem

Dit is enerzijds een ontwerpprobleem. Als vóór de digitalisering een overheidsorganisatie een besluit nam, werkte dat als volgt: Eerst verzamelt een ambtenaar de feiten door die ofwel zelf waar te nemen ofwel door de burger te laten aanleveren. De ambtenaar beoordeelt de feiten in de eigen context en maakt een belangenafweging op basis van de wet- en regelgeving.

Automatische netwerkbesluiten hebben twee ingrediënten: regels en feiten. De regels worden vastgelegd in software, in algoritmen, en de feiten worden vastgelegd als data in een database. Voor het vertalen van de regels in algoritmen is de overheidsorganisatie zelf verantwoordelijk en daarover heeft ze – in principe – controle. Waar het gaat om de feiten is de situatie sterker veranderd. De feiten zijn nu in belangrijke mate afkomstig van andere organisaties. Het is een andere organisatie in een andere juridische context die een waarneming doet of een brondocument beoordeelt en vertaalt in data.

Deze nieuwe werkwijze heeft een groot aantal gevolgen, waarvan ik er twee uitlicht:

Position Paper Stichting Kafkabrigade

1. De “eigenaar” van de data kan niet inschatten hoe die data worden toegepast en wat de consequenties daarvan zijn voor een burger en kan dus – onder meer – geen inschatting maken van proportionaliteit of redelijkheid. Voor de “eigenaar” van het besluit geldt dat hij de feiten niet kan beoordelen waarop de data – en daarmee het besluit – is gebaseerd. Beide partijen worden blind voor elke vorm van context.
2. Algoritmen, die dit proces besturen, kunnen sowieso geen belangenafweging – denk aan redelijkheid of proportionaliteit – maken, maar slechts discrete regels toepassen. Daarmee verplaatst de belangenafweging zich ook zonder dit ontwerpprobleem al van de kern van het besluitvormingsproces naar de bezwaarfase. Maar daarnaast – omdat de gegevens van buiten komen en met blind vertrouwen via een algoritme worden verwerkt – worden ook de feiten niet meer (in de eigen juridische context) beoordeeld.

Op zich is dit een uitruil van belangen die je – na bewuste (parlementaire) overweging – zou kunnen accepteren. We verplaatsen een administratieve taak van de overheid naar de burger. De burger moet nu zelf de feiten beoordelen, eventuele fouten waarnemen en beoordelen waar wettelijke normen die vragen om oordeelsvorming niet zijn toegepast en aan de hand daarvan een bezwaarprocedure moet starten om alsnog een belangenafweging te krijgen. In ruil daarvoor krijgt de overheid met name lagere uitvoeringskosten en kunnen administratieve besluiten genomen worden in een hoeveelheid die daarvoor onmogelijk was, zoals de toeslagen. Echter wanneer we accepteren dat deze taak, die nu formeel bij de overheid ligt, bij de burger komt te liggen, dan moet die burger wel in staat zijn om die rol te vervullen. Dat is nu niet het geval.

Aan geen enkele voorwaarde is voldaan om de burger in staat te stellen die rol te vervullen. De regelgeving is feitelijk geïmplementeerd in software, waarop nu geen (publiek) toezicht mogelijk is. Besluiten worden zelden tot nooit gemotiveerd met de drie kernelementen die een burger nodig heeft om zelf na te gaan hoe een besluit tot stand komt: op welke data is het besluit gebaseerd, waar komt die data vandaan en op welk moment is die data geraadpleegd. Dat zou nu ook onmogelijk zijn, omdat niemand het begin van overzicht heeft van de informatie-architectuur van de overheid. Zelfs op een heel algemeen niveau, zoals welke organisaties krijgen überhaupt toegang tot basisregistraties, is geen overzicht beschikbaar.

We hebben het hier uiteraard alleen nog over zeer fundamentele voorwaarden. Uiteraard vraagt dit ook voorwaarden op een ander niveau. Organisaties moeten zich ervan bewust zijn dat bezwaar een nieuwe rol

krijgt, omdat voor het eerst de feiten worden beoordeeld in de context, de feiten niet in de eigen organisatie beschikbaar zijn en dat de wet- en regelgeving voor het eerst in zijn geheel wordt toegepast, dus inclusief niet-discrete regels en beginselen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. De mogelijkheden om af te wijken van automatisch genomen besluiten moeten er zijn. En er zal nagedacht moeten worden over herstel, ook bij andere organisaties, en herstel van de gevolgen en ook dit bij andere organisaties. En zo zijn er nog veel meer voorwaarden wil de burger daadwerkelijk in staat zijn deze taak over te nemen van de overheid.

B) Het probleem van discretie

Een veelgehoorde oplossing is dat software zo moet zijn ingericht dat ze menselijk toezicht en ingrijpen toestaan. Dat is geen onzin en een belangrijk kwaliteitscriterium. Maar daarbij is een complicerende factor: ook de aard van het werk is veranderd. Ambtenaren zijn geen besluitvormers meer, maar zijn toezichthouders geworden op software. Het automatische besluit schept een “behavioural default”; een uitkomst die geen extra werk vereist. Er is een sterke neiging om beschikbare data als objectief en juist te zien, omdat niet meer zichtbaar is dat het conclusies zijn uit een andere (juridische) wereld. En het is makkelijk om je te verschuilen achter de enorme complexiteit van de informatie-infrastructuur. Wanneer individuele rechtvaardigheid discretie vraagt worden al snel de schijnbaar harde feiten boven bewijs van de burger uit de werkelijkheid gesteld. In de praktijk is bewijs nodig om een automatisch besluit *niet* te volgen. En tenslotte vraagt afwijken in de praktijk een enorme praktische en analytische inspanning. In de huidige situatie is het niet makkelijk om helder te maken uit welke bronnen welke gegevens komen en wanneer die zijn geraadpleegd.

Naarmate de afstand tussen dataverzameling en besluitvorming toeneemt en niet de grenzen tussen contexten binnen het bestuursrecht verschrijdt, maar ook tussen bestuursrecht en privaatrecht, wordt dit probleem groter[1].

1 Een voorbeeld waarin we dit allemaal tegelijk terugzien en waar ook de rechter in het voordeel van ‘het systeem’ besluit is hier te lezen: https://platformoverheid.nl/staan-je-rechten-in-de-wet-of-in-de-database/ De uitspraak van de rechter is naar de letter van de wet correct, maar juist is het niet. Gelukkig heeft de raad van bestuur van de zorginstelling dat in dit voorbeeld ingezien, maar de burger had geen juridische mogelijkheid om af te dwingen wat we allemaal zien als juist en rechtvaardig.

2. Rechtsbesmetting door ICT

Het hele idee van basisregistraties is dat gegevens in een andere context worden gebruikt dan waarin ze worden verzameld. Dat maakt dat de criteria in basisregistraties per definitie in zekere mate arbitrair zijn. Dat wil zeggen: die criteria kunnen geen relatie hebben met de doel waarvoor die gegevens gebruikt worden. De context waarin ze gebruikt worden, kan in principe elke context zijn waarin dat nodig of nuttig wordt geacht. Ons begrip van ‘doelbinding’ is dan ook veranderd. Doelbinding betekent nu: heeft een organisatie een gegronde reden om bepaalde gegevens te mogen gebruiken. De beoordeling van de feiten heeft echter geen binding meer met het doel van sectorale wetgeving. Zo staat in de Zorgverzekeringswet dat een inschrijving in de basisregistratie personen (BRP), die gemeenten bijhouden, een voorwaarde is. Het criterium voor inschrijving als ingezetene in een gemeente heeft echter niets te maken met de doelen van de Zorgverzekeringswet, maar is een redelijk arbitraire grens. Bij de gemeenteraadsverkiezingen speelt het ingezetenencriterium uit de Wet BRP evident geen enkele rol, maar in de praktijk wordt de basisregistratie personen gebruikt om mensen een oproepkaart te sturen. Zo leidt rechtsbesmetting door ICT tot uitsluiting.

Doorwerking en het wegvallen van herstel en oordeelsvorming

Wat we hier zien gebeuren is enerzijds de doorwerking van eisen uit de ene juridische context in de andere juridische context. Dat besluiten ook zelf weer data worden en de basis voor nieuwe besluiten bij andere organisaties is een andere vorm van doorwerking en versterkt dit. Anderzijds zien we een blinde samenwerking tussen organisaties wanneer dit efficiënt is voor het kernproces, maar de afwezigheid van samenwerking wanneer dit nodig is voor de burger, vraagt om herstel, herstel van de gevolgen, beoordeling van de feiten in de eigen juridische context, ij de motivatie van besluiten ten behoeve van de burger of de toepassing van niet-automatiseerbare wet- en regelgeving, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur.

Een verkeerd beeld van het “ideaal”

Het breed gedeelde “ideaalbeeld” is in de praktijk niet per se ideaal. Het is juist nodig om opnieuw na te denken over het stelsel vanuit een maatschappelijk ideaal. En daarbij hoort het herzien van veelgehoorde veronderstellingen:

POSITION PAPER STICHTING KAFKABRIGADE

1. Er is geen sprake van ketens van organisaties, gezamenlijk verantwoordelijk voor een proces.

Een keten veronderstelt een beginpunt en een eindpunt en bovendien een gedeeld juridisch kader. Er is geen sprake van ketens. Anders dan in het bedrijfsleven kan het “eindproduct” van de overheid – een besluit – weer een “grondstof” worden – data die gebruikt wordt voor een nieuw besluit. Gegevens uit basisregistraties worden niet gebruikt door de volgende organisatie in het proces, maar door vele honderden organisaties in een veelvoud van processen. Afnemende organisaties maken gebruik van centrale voorzieningen waar dat voor het eigen proces handig is. Het gebruik is eenzijdig en ontstaat organisch vanuit de belangen en opgaven van individuele afnemers. Juist omdat er sprake is van doorwerking over ketens heen is het nodig om te komen tot stelselbrede afspraken, standaarden en normen om rechten van burgers te kunnen realiseren.

2. Het is een idee-fixe dat basisregistraties slechts ondersteunend zijn.

Het is niet zo dat elke organisatie zelfstandig een besluit kan nemen op zijn eigen juridisch terrein en basisregistraties daaraan slechts ondersteunend zijn. Basisregistraties hebben een vrijwel directe doorwerking in duizenden processen. Bovendien werkt de juridische context van de basisregistratie door in sectorale wetgeving. Deze idee-fixe is vooral nuttig om digitalisering te depolitiseren en de onafhankelijkheid van zowel beleidsorganisaties als uitvoeringsorganisaties in stand te houden. Maar rekenschap over het maatschappelijk resultaat vereist het nemen van stelselverantwoordelijkheid.

3. Het opnemen van begrippen uit basisregistraties in sectorale wetten lost niets op, maar zorgt voor ongewenste uitkomsten

Het is zonder meer een goed idee om begrippen in wetgeving helder te definiëren en geen nieuwe begrippen te introduceren wanneer dat onnodig is. Echter het idee dat het opnemen van begrippen uit basisregistraties in sectorale wetten een oplossing is voor allerlei onbedoelde gevolgen is onjuist. Het opnemen van het BRP begrip in de Zorgverzekeringswet verandert niets aan het feit dat de criteria uit de wet BRP geen relatie hebben met de doelen van de Zorgverzekeringswet. Wie bijvoorbeeld een nieuw huis bouwt en zijn bestaande woning nu goed kan verkopen zal

misschien denken: ik ga wel een paar weken op de camping staan. Dan ontdek je dat je zorgverzekering – soms met terugwerkende kracht – wordt beëindigd. Want je moet je uitschrijven op je huidige woning en je mag je niet inschrijven op je nieuwe woning of de camping[2]. Dat is niemands bedoeling geweest[3]. Details van een wet op een registratie worden bepalend in een geheel andere context.

4. Eenmalige gegevensopslag lost niet alles op magische wijze op

De huidige praktijk is dat het uitwisselingen van gegevens in feite het kopiëren van gegevens is naar duizenden organisaties. Dat verdient zonder meer verbetering. Eenmalige gegevensopslag is daarom een goed idee. Maar laten we dit niet letterlijk nemen. Dit betekent niet dat uitvoeringsorganisaties geen eigen registratie meer nodig zullen hebben. En dat is ook niet wenselijk. Uitvoeringsorganisaties moeten kunnen afwijken van een (basis)registratie. Dat is nodig om praktische redenen. Het voorbeeld van de oproepkaart bij de gemeenteraadsverkiezingen illustreert dat de doelgroep van een bepaalde organisatie niet (volledig) overeen hoeft te komen met de doelgroep van de registratie, waar dat soms ten onrechte wel wordt verondersteld. Maar het is ook niet wenselijk. De mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van een (basis)registratie vereist een eigen registratie. Een gegeven kan een andere betekenis hebben in de context, internationale regels kunnen zwaarder wegen en er kunnen redenen zijn van administratieve rechtvaardigheid.

---

2 Wetgevingsjuristen bij BZK zullen dit voorbeeld diskwalificeren en aangeven dat er een oplossing is voor deze situatie, een briefadres. Dat is waar. Wie de details van de Wet BRP goed kent, bij voorkeur vooraf, kan deze situatie navigeren. Er is echter een bredere context, dan de letter van de wet. Het feit dat gemeenten – lees: afdelingen burgerzaken – uitvoerders zijn geworden voor uitvoerings-organisaties, maakt dat de verhoudingen tussen organisaties zijn veranderd. Er is een sterke druk op deze organisaties om streng te zijn, geen briefadressen te verstrekken, adrescontroles uit te voeren en meer. In feite zijn deze organisaties handhavers geworden ten dienste van de afnemers. Een uitschrijving wordt automatisch verwerkt. Zelfs het signaal “in onderzoek” kan onverwachte consequenties hebben. Als de dochter van je buren in het appartement boven je zich weer inschrijft bij haar ouders en dit aanleiding is voor onderzoek, dan ontdek je dat je je rijbewijs niet kunt verlengen. Waar die consequenties beginnen en waar dat eindigt, weet niemand. Dat ontdek je in de praktijk. Kortom: niet alleen de wettelijke mogelijkheid bepaalt, als je die kent, ook de organisatorische belangen spelen een rol bij de uitleg en toepassing.

3 Uiteraard zijn er wel partijen die hier belang bij hebben, zoals de zorgverzekeraars. De groep mensen die niet is ingeschreven, komt in belangrijke mate overeen met de groep wanbetalers.

Position Paper Stichting Kafkabrigade

Hoe dan wel?

De digitalisering van de overheid is al bijna twintig jaar een organisch proces gedreven door deelbelangen. Op het niveau van dienstverlening aan individuele burgers is de belangrijkste drijvende kracht kostenreductie (efficiëncy) vanuit het perspectief van individuele uitvoeringsorganisaties. Zowel de kosten op andere terreinen als het algemeen belang zijn alleen een serieuze overweging als zaken op een excessieve manier blijken mis te gaan. Op het niveau van bovenindividueel datagebruik is de belangrijkste drijvende kracht financiële doelstellingen[4] bij fraudebestrijding. En ook hier moet het op een vrij excessieve manier mis gaan, wil er oog zijn voor de voorwaarden voor een evenwichtige afweging of basale staatsrechtelijke kaders. Dat mag geen verbazing wekken. Deze situatie is ontstaan omdat organisaties eenzijdig en sectoraal worden aangestuurd en afgerekend op efficiëncy en fraudebestrijding.

Om uit deze situatie te komen is kennis en normstelling nodig. Het gebrek hieraan leidt samen tot het onvermogen om geplande verandering in het algemeen belang te organiseren (sturing). Zolang de kennis exclusief bij uitvoeringsorganisaties zit en er niet actief kennis wordt georganiseerd, onafhankelijk en op centraal niveau van de maatschappelijke effecten, is serieuze normstelling niet reëel. Leiderschap zonder kennis is kansloos. Bovendien is het zichtbaar maken van maatschappelijke problemen die het gevolg zijn van uitvoeringsproblemen is een belangrijk instrument om organisaties te richten op hun maatschappelijke taak.

Dit zijn echter slechts voorwaarden. Als aan die voorwaarden is voldaan, kan op een andere manier worden nagedacht over het stelsel: vanuit maatschappelijk belang in plaats vanuit organisatiebelang of sectoraal belang. Bijvoorbeeld:

- Basisregistraties groeien nu vanuit individuele organisaties tot infrastructuur voor het stelsel. Daarbij is sprake van “pad-afhankelijkheid”: de geschiedenis van de organisatie is bepalender voor de vormgeving van de voorziening dan de maatschappelijke eisen. Het gebruik is bovendien redelijk opportunistisch: werk wordt gedelegeerd. Registraties kunnen ook ingericht worden op de behoeften van het stelsel. Dat zal betekenen dat er niet altijd één eigenaar kan zijn, maar organisaties verantwoordelijk worden voor een deel van een gedeelde registratie. En dat zal betekenen dat er

4 We zagen bij de kinderopvangtoeslagaffaire ophef over het “business model”, maar dit is de norm. Ook bijvoorbeeld de landelijke aanpak adreskwaliteit was gebaseerd op een businessmodel, waarbij de ICTU een opdracht kon verwerven, omdat dit gefinancierd leek te kunnen worden uit de opbrengsten.

meer tweezijdige afspraken worden gemaakt: niet alleen afspraken handig voor de afnemende organisatie, maar ook afspraken over verantwoordelijkheden voor correctie en herstel in het netwerk. Dat is een machtsvraag.

- Begrippen uit de ene juridische context zijn niet altijd bruikbaar in de andere juridische context. Het is niet reëel en ook niet wenselijk om te komen tot bijvoorbeeld één adresbegrip. Het is begrijpelijk dat de SVB een begrip als verblijfsadres introduceert, omdat het woonadres niet voldoet in de context. Tegelijk is harmonisatie wenselijk. De SVB is dan ook niet de enige overheidsorganisatie die opereert in die context, maar nu wel de enige organisatie die daar gebruik van maakt. Juridische harmonisatie kan ook een kwestie zijn van een goed evenwicht, geen absolute, maar gerelateerd aan het doel van de wetgeving in een context.
- Uitvoeringsorganisaties zullen altijd een eigen registratie nodig blijven hebben. Dat betekent niet dat alle gegevens gekopieerd moeten naar elke organisatie of soms zelfs elk uitvoeringssysteem. Verwijzen kan een default zijn. Maar afwijken moet mogelijk zijn, onder meer omdat organisaties anders geen recht kunnen doen aan individuele gevallen. Een eigen registratie betekent dat er afspraken moeten komen over logging en het terugleveren daarvan, zodat centraal inzicht gegeven kan worden over gebruik. Dat is nu onmogelijk. En uitvoerings-organisaties moeten bijhouden waar gegevens vandaan komen, zodat ze besluiten betekenisvol kunnen motiveren voor de burger.
- Gegevensuitwisseling is in het belang van overheidsorganisaties. Het verlaagt kosten, vergroot inkomsten, verkort termijnen en meer. Maar gegevens gebruiken als het financieel goed uitkomt voor de eigen organisatie, rechtvaardigt ook een inspanning tot samenwerken als dat nodig is voor de burger. Een overheidsorganisatie blijft verantwoordelijk voor het besluit dat hij neemt. Daar hoort bij het beoordelen van de feiten. En als de feiten niet kloppen dan corrigeer je ze, ook bij de organisatie waar je ze vandaan hebt. En met terugwerkende kracht als dat nodig is. Het introduceren van rechten, waarmee en burger dit ook in individuele gevallen kan afdwingen – zoals een recht op centrale correctie – kan zorgen voor beter evenwicht in de relatie tussen burger en overheid.

Deze manier van denken vereist het vermogen om geplande verandering te organiseren op centraal niveau op basis van kennis van het maatschappelijk resultaat en inzicht in hoe dat tot stand komt. Dat is een vermogen dat nu ontbreekt. Zonder dat de politiek hierin een rol neemt, blijft dit een organische ontwikkeling gedreven door deelopdrachten. De rol voor de politiek ligt op drie punten:

1. Ten eerste zorgen dat algemene beginselen van behoorlijke ict[5] afdwingbaar zijn. Dit helpt om de burger een betere positie te geven ten opzichte van de overheid, via de rechter, net zoals dat het geval was bij de beginselen van behoorlijk bestuur.
2. Ten tweede zorgen dat het leervermogen wordt georganiseerd. Niemand weet nu hoe het stelsel in elkaar zit, noch wat de maatschappelijke effecten zijn. Dit is geen kwestie van een onderzoek uitzetten, maar van het institutionaliseren van het leerproces van uitvoerders en stelselverantwoordelijke(n).
3. Ten derde zorgen voor staatsrechtelijke checks-and-balances. Er is nu ontwerp noch toezicht.

Deze dingen zijn noodzakelijk vanuit het perspectief van administratieve rechtvaardigheid. Als de overheid dat vermogen niet ontwikkelt, dan zullen we basale normen zoals recht op je eigen dossier, correctierecht en individuele rechtvaardigheid in het algemeen niet hoog kunnen houden.

5 Deels zullen die ontwikkeld moeten worden. In het boek De Digitale Kooi is gedemonstreerd hoe dat kan inclusief een concrete aanzet daarvoor.

nationale ombudsman

Position paper Nationale ombudsman t.b.v. onderzoek Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

In dit position paper deel ik mijn inzichten als Nationale ombudsman over de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties. Deze baseer ik op de binnengekomen klachten en signalen van burgers. Als Nationale ombudsman zie ik immers vooral de gevolgen van de dienstverlening van de overheid aan burgers[1], waarmee ook (oorzaken) van problemen bij de uitvoeringsorganisaties aan het licht komen. Als de burger en de overheid er samen niet uitkomen, dan helpt de Nationale ombudsman de burger op weg. Burgers wenden zich jaarlijks ongeveer 30.000 keer tot de ombudsman, met vragen, signalen en klachten. Ik heb de afgelopen jaren op meerdere momenten geconstateerd dat burgers niet altijd kunnen rekenen op een overheid[2] die er voor hen is. Graag licht ik dat nader toe.

Waar loopt het mis tussen burger en overheid?
Burgers komen met verschillende problemen bij de Nationale ombudsman. Zij ervaren dat het mis gaat op tal van terreinen. Uit onderzoek naar onze klachten blijkt dat de meeste klachten gaan over:

1. Overheid is niet voldoende voortvarend
2. Overheid heeft de organisatie niet op orde
3. Overheid voorziet niet in de goede informatie
4. Overheid is niet voldoende betrouwbaar
5. Overheid bejegent mij niet fatsoenlijk

Onderliggende trends
Veel vragen en problemen van burgers zijn in essentie niet erg ingewikkeld. Deze passen echter niet altijd 1 op 1 binnen de mal die de overheid daarvoor hanteert. Dat maakt dat antwoorden en oplossingen vaak wel ingewikkeld zijn of worden gemaakt. Een van de belangrijkste oorzaken voor problemen bij de overheid, en dus ook de uitvoeringsorganisaties, is de complexiteit. Deze ontstaat veelal (onbedoeld) door wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan, regels zitten elkaar vaak in de weg. Het valt op dat problemen vaak domeinoverstijgend zijn, waar wet- en regelgeving dat niet altijd is. Ondanks goede bedoelingen, en met het volle besef dat net zoals "de overheid" ook "de burger" een containerbegrip is, lukt het de overheid niet altijd het perspectief van de burger centraal te stellen en hen op weg te helpen in geval van problemen. De veranderingen als gevolg van de decentralisatie versus centralisatie, invoering van nieuwe vormen van (digitale) dienstverlening als ook de mogelijkheid én het lef om maatwerk te leveren waar nodig en in belang van de burger, spelen daarbij een rol.

De kernboodschappen in de jaarverslagen van de Nationale ombudsman geven weer welke bredere trends ik signaleer in de problemen tussen burger en overheid. Het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2019 komt binnenkort uit. Ik kan u vast vertellen dat dit gaat over vertrouwen en afstand tussen de overheid en burgers. Burgers moeten steeds meer zelf doen en zelf regelen. Maar hoe zij dat moeten doen en waar zij terecht kunnen voor hulp of ondersteuning, is vaak onduidelijk. Er is sprake van versnippering, en de vraag is wie de regie heeft of neemt.
In mijn vorige jaarverslag (over 2018) was de boodschap: Iedereen moet mee kunnen doen. Hoe kan het dat, ondanks de inzet en goede wil van al die professionals, het toch nog zo vaak mis gaat tussen de burger en de overheid? Een belangrijke oorzaak is dat professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Protocollen en

[1] Waar het gaat over burgers, doel ik ook op bijv. ondernemers. Het gaat hier om eenieder die te maken heeft met een gedraging van de overheid.
[2] In deze position paper spreek ik over de overheid, waarmee ik doel op het stelsel van landelijke en lokale overheidsorganisaties. Daaronder dus ook de (lokale) uitvoeringsorganisaties.

procedures zitten in de weg. Het werk moet zo efficiënt mogelijk en ze moeten verantwoording afleggen voor de stappen die ze zetten. Diensten worden ook na de decentralisaties verder weg van de burger georganiseerd, loketten verdwijnen en het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen. Efficiënt werken en goede verantwoording – beiden toch bedoeld om het beter te regelen voor de burger – keren zich zo juist tegen de burger.

Wat verwacht de burger van de overheid?

De Nationale ombudsman heeft burgers gevraagd wat zij van de overheid verwachten in 2030. Ook in de toekomst willen burgers een overheid die eerlijk, begripvol en simpel is[3]. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is 'versimpelen': begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket. Burgers verwachten deskundigheid van ambtenaren. Zo wil de meerderheid dat de overheid in de toekomst sneller reageert, meer dienstverlening op maat levert, beter luistert en één loket biedt voor alle overheidszaken. Ook hoorden we dat mensen niet altijd vertrouwen op een goede afloop wanneer er een conflict is met de overheid[4].

Om beleid en uitvoering toekomstbestendig te maken, lijkt de overheid steeds vaker de burger centraal te stellen. Het onderzoek van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties als ook de inzet van Ministeriele commissie uitvoering tonen dat aan. Het centraal stellen van de burger vergt een andere blik op dienstverlening waarbij de overheid ook zoekt naar slimme oplossingen. Zodat voldaan wordt aan de wensen voor nieuw beleid, én tegemoetgekomen wordt aan wensen van burgers. Aan technologische en digitale mogelijkheden geeft de overheid daarbij ruim baan. In de toekomst is de digitale overheid een gegeven. Voor burger en overheid. De meeste burgers stellen echter dat een fysieke plek om overheidszaken te regelen niet mag verdwijnen. Maatwerk en persoonlijk contact moet een optie blijven.

Aandachtspunten

Kijkend naar de problemen die de burger ervaart en de verwachtingen die de burger heeft van de overheid, signaleer ik drie belangrijke aandachtspunten voor de dienstverlening aan burgers voor nu en de nabije toekomst?

1. Toegankelijkheid: hoe kunnen burgers bij de overheid terecht?

Dat de manier waarop we samenleven verandert, is niet nieuw. De relatie tussen burger en overheid ontwikkelt zich voortdurend. Wat opvalt is dat de veranderingen vandaag de dag groot en snel zijn. Dat roept onzekerheid op. Burgers moeten, en willen vaak, steeds meer zaken zelf 'achter de eigen voordeur regelen'. De nadruk op de participatiesamenleving en zelfredzaamheid lijkt echter weer op zijn retour.

Zowel burger als overheid hebben steeds meer mogelijkheden om contact te leggen en invloed uit te oefenen op elkaar. De burger organiseert het soms zelf, via een collectief, of laat zich vertegenwoordigen. Ook de overheid organiseert zich op verschillende manieren. Kortom, de netwerksamenleving ontwikkelt zich verder. Dat zorgt er niet voor dat (snel) helder is waarvoor en vooral ook hoe men bij de overheid terecht kan. Zet die trend zich door naar de toekomst, dan levert dat een blijvende spanning op. Weet iedereen de weg te vinden? Blijft de overheid benaderbaar voor iedereen?

[3] Resultaten uit het onderzoek dat we Kantar lieten uitvoeren onder 1500 burgers. https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/overheid-moet-in-2030-vooral-eerlijk-begripvol-en-simpel-zijn

[4] Zie ook het magazine voor de opbrengst de verkenning in 2019 naar veranderende relatie burger en overheid.

Om die spanning weg te nemen, is een herbezinning nodig op de rol van de overheid, van de organisaties die taken uitvoeren namens de overheid én van burgers zelf. Al dan niet georganiseerd in een collectief. Zodat ook mensen die niet over een uitgebreid sociaal vangnet beschikken of minder digitaal vaardig zijn op een volwaardige manier mee kunnen doen in onze samenleving. En toegang hebben tot de overheid.
De Nationale ombudsman pleit ervoor dat de burger in de toekomst veel vaker dan nu simpel en eenvoudige toegang heeft tot de overheid. Daarbij is de overheid aan zet. De ombudsman is voorstander van de 'één-loket- benadering'. Dat neemt drempels weg en zorgt dat burgers en overheid niet verdwalen in keuzes om contact te leggen en te onderhouden.

2. Verantwoordelijkheid: waar is de overheid wel en niet van?

Na de jaren negentig van de vorige eeuw werd het gebruikelijk voor de overheid om de burger steeds vaker als consument te benaderen. Ook zijn veel publieke taken geprivatiseerd of op afstand geplaatst. Inmiddels lijken de grenzen daarvan bereikt. Dat gaat niet alleen over de wijze waarop de burger en overheid contact hebben. Het gaat ook over de vraag; waar is de overheid wel en niet van? Wat is de basis waarop we kunnen vertrouwen? De verwachting van veel burgers is, zoals eerder gesteld, dat meer verantwoordelijkheden bij hen komen te liggen. Ze verwachten ook dat de rol van gemeenten steeds belangrijker wordt. Beslissingen die burgers raken, worden op verschillende plekken genomen en uitgevoerd. Naast de lokale overheid spelen de nationale en Europese overheid, ook in de toekomst, een rol.
Burger en politiek verwachten daarnaast meer van de overheid dan ooit tevoren. Problemen blijken vaak zeer complex en niet beperkt tot één onderwerp. En sommigen zien veel uitbestede taken graag weer terugkomen bij de overheid. De overheid wordt overvraagd door steeds nieuwe beleidsvragen. Om ook in de toekomst te kunnen voldoen aan de verwachtingen en kwaliteit te kunnen leveren, heeft de overheid keuzes nodig.
Burgers willen vooral dat de overheid eerlijk, simpel en begripvol is. Niet ingewikkelder. Maar het lijkt een reflex om bij nieuwe vragen, prioriteiten of bij nieuwe technische mogelijkheden zaken eerder gecompliceerder dan eenvoudiger te maken. Mijn oproep aan de overheid is om eerlijk te zijn in waar de overheid wel en niet van is. Om transparant te zijn over haar rol en die van de burger in specifieke situaties. En tot slot om slimme keuzes te maken, zodat beleid en uitvoering continuïteit houden en toekomstbestendig zijn. Ook dat zorgt voor duidelijkheid, nu en in de toekomst.

3. Ook in de toekomst hebben burgers recht op menselijk contact

De ontwikkeling van Kunstmatige Intelligentie (ook wel Artificiële Intelligentie, AI) gaat snel. AI en big data kunnen helpen om in de toekomst grote vraagstukken op te lossen, beslissingen efficiënter te nemen en contact tussen burger en overheid mogelijk te maken.
Om in de toekomst het vertrouwen in digitalisering te krijgen en te houden, is het nodig dat het leren omgaan met digitale mogelijkheden door overheid en burger niet ten koste gaat van burgers.[5] Alleen dan is het realistisch te verwachten dat burgers vertrouwen geven aan de overheid voor het gebruik van hun data en van algoritmen.
Digitaal of niet, in de toekomst is het essentieel dat burgers recht houden op menselijk contact dat daadwerkelijk betekenis heeft. Dus ook bij grotendeels gedigitaliseerde processen. Dat voorkomt ook dat mensen in een idiote (digitale) situatie kunnen belanden waarbij een systeem een besluit neemt of

[5] Zie ook de digitaliseringsvisie van de Nationale ombudsman, met daarin vier uitgangspunten voor de overheid die digitaliseert.

een afweging maakt, zonder dat de getroffen burger deze kan doorgronden of aanvechten. Daarom moet niet het (digitale) systeem maar juist de menselijke maat en persoonlijk contact centraal staan.

Afsluitend

Als de uitvoering van overheidsbeleid niet behoorlijk uitpakt voor een individuele burger, ontstaat er spanning en neemt het vertrouwen van die burger in de overheid af. Idealiter verkent de betrokken ambtenaar, in samenspraak met de burger, wat wél kan. Op papier/theoretisch is al meer mogelijk dan de praktijk uitwijst.[6] Een praktijk die niet in de laatste plaats wordt bepaald door cultuur binnen en vertrouwen in uitvoeringsorganisaties.

Meldt een burger zich met een probleem bij de Nationale ombudsman, dan kijkt hij hoe iemand het beste op weg geholpen kan worden. Inzet is dat problemen van burgers zoveel mogelijk worden opgelost door de overheidsorganisatie zelf. De ombudsman is daarin ondersteunend. Dat kan ook zonder de inzet van formele klachtprocedures.
Soms lukt dat niet en dan kan de burger gebruik maken van het formele klachtrecht. Nog steeds is dan de overheid zelf aan zet, voordat de Nationale ombudsman als externe en onafhankelijke instantie een klacht behandelt. De gedachte hierachter is dat overheden niet alleen de kans krijgen een klacht te herstellen, maar dat zij leren van de klacht en het perspectief van burgers structureel een plek te geven in al hun handelen[7].

Voorgaande toont het belang van maatwerk, waar nodig, en het bieden van oplossingen door de overheid zelf. Het gaat erom dat de overheid aandacht heeft voor de specifieke situatie van de burger. De overheid is aan zet om een invulling te geven aan behoorlijke dienstverlening en het perspectief van de burger hierin te borgen. Zodanig dat die past bij de relatie tussen burger en overheid nu en in de toekomst: eerlijk, begripvol en simpel.

[6] Zie ook het rapport van ABDTOPConsult, ‘Regels en Ruimte, Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte’, september 2019.
[7] Een aantal uitgangspunten daarvoor staan in de 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling', opgesteld door de Nationale ombudsman met input van verschillende overheden.

Bijlage bij position paper: voorbeelden

In de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en op de website www.nationaleombudsman.nl staan meerdere rapporten en daarmee voorbeelden die raken aan de problemen bij uitvoeringsorganisaties. Hieronder een selectie van een aantal daarvan.

a. Kinderopvangtoeslag

van de Nationale ombudsman. In 2014 zette de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag stop bij 235 gezinnen, omdat er sprake was van 'mogelijk misbruik'. Dit zonder dat de dossiers goed waren onderzocht en zonder oog voor de ernstige gevolgen voor een grote groep bonafide ouders, concludeerde de ombudsman in zijn rapport Geen powerplay maar fair play. Zie verder de website voor relevante vervolgacties.

b. Waternet (2019)

Waternet heeft de Nationale ombudsman in september 2019 laten weten geen telefoonnummer op de aanslag voor waterschapsbelasting te zetten. Zij willen hun telefoonkanaal zo min mogelijk belasten. Daarmee geven zij geen gehoor aan de oproep van de ombudsman hiervoor eerder dat jaar. Hij heeft Waternet laten weten dat het gezien vanuit dienstverlening aan burgers niet behoorlijk is selectief hun telefoonnummer te vermelden. Dit werpt drempels voor burgers op telefonisch contact te zoeken.

c. Verbetering bereikbaarheid DUO (oktober 2018)

Verbetering van de telefonische bereikbaarheid van DUO is nú nodig, en niet pas in het voorjaar van 2019. Dat schreef de Nationale ombudsman in een brief met nadere vragen over de bereikbaarheid van DUO aan minister van OCW. Relevant zijn hier ook het antwoord van de minister op de eerdere brief van de Nationale ombudsman.

d. Bereikbaarheid Belastingtelefoon (juli 2018)

De Nationale ombudsman heeft zijn zorg geuit over de verminderde bereikbaarheid van de BelastingTelefoon in een brief aan de staatssecretaris van Financiën,

e. Goede start voor huidige inburgeraars (september 2018)

Vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsbeleid, vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de grote groep inburgeraars die niet onder het toekomstige systeem valt. Zie ook een brief aan minister Koolmees hierover.

f. Beslag- en executierecht (juli 2018)

De Nationale ombudsman over het wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht in een brief aan de minister van Rechtsbescherming. Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een beslagvrij bedrag bij bankbeslag. Ook riep de ombudsman het ministerie van Financiën al eerder op om met een oplossing te komen voor mensen met problematische schulden die door een bankbeslag in een neerwaartse spiraal komen. Ook riep hij de staatssecretaris van SZW op om de beslagvrije voet ook bij bankbeslag wettelijk te regelen.

g. Behoorlijk invorderen van schulden (voorjaar 2019)

In zijn rapport Invorderen vanuit het burgerperspectief en in een eerder rapport signaleerde de ombudsman dat mensen (ver) onder het bestaansminimum kunnen komen door het beleid van UWV om bij meerdere beslagleggers uit te gaan van de laagst berekende beslagvrije voet.

h. Kindgebondenbudget (december 2018)

De Nationale ombudsman ontvangt met enige regelmaat klachten van co-ouders die het kindgebonden budget mislopen. Op basis daarvan het onderzoek 'Kind van de rekening?' over de problemen die co-ouders ondervinden door de koppeling tussen kinderbijslag en kindgebonden budget.

i. Verlagen dwangbevelkosten (2020)

Over zorgen van de Nationale ombudsman over benadering en compensatie gedupeerden dwangbevelkosten, verscheen in april 2020 dit nieuwsbericht.

j. Oproep alle ombudsmannen om actie van Rijk in huisvestings-en daklozenproblematiek

In een gezamenlijke brief vragen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, mede namens alle gemeentelijke en regionale (jeugd- en kinder) ombudsmannen, het kabinet om zijn verantwoordelijkheid te nemen in de huisvestings- en daklozenproblematiek.

k. CAK en Zilveren Kruis Zorgkantoor in gesprek over problemen bij late naheffing eigen bijdrage (augustus 2019)

Verschillende burgers kregen een late naheffing door het CAK omdat de gegevens over de geleverde zorg te laat waren doorgegeven door het zorgkantoor. Hierdoor kwamen zij in de (financiële) problemen. Zie verder dit nieuwsbericht.

l. Het nieuwe abonnementstarief Wmo: vallen sommige mensen buiten de boot? (april 2019)

De minister van VWS heeft de Nationale ombudsman een brief gestuurd met een reactie op zijn vragen. Reactie Nationale ombudsman: Omdat het om (tijdelijke) wet-en regelgeving gaat, vindt de ombudsman dat er voor nu geen verdere rol voor hem is weggelegd. Wel constateert hij dat de systematiek met de verschillende bijdragen ingewikkeld is. Twee systemen met twee verantwoordelijken (landelijk en decentraal) lopen door elkaar.

m. Nationale ombudsman vraagt minister VWS om opheldering WMO hulpmiddelen (2019)

De Nationale ombudsman roept de minister van VWS met klem op om per direct met gemeenten een oplossing te vinden voor de problemen van burgers met de levering en reparaties van hun Wmo-hulpmiddelen.

n. Groningen (o.a. juni 2019)

Aan het bestuurlijk overleg d.d. 5 juni 2019 van ministers en Groningerbestuurders, laat de Nationale ombudsman een zorgenbrief weten te hopen dat zij met elkaar stappen kunnen zetten in het belang van de Groningers.

o. Zorgen over gevoel van urgentie bij de overheid over gevolgen Q-koorts (november 2019)

De ombudsman heeft in zijn onderzoeken in 2012 en 2017 vastgesteld dat het voor patiënten, hun omgeving en nabestaanden van zeer groot belang is dat zij zich erkend voelen in de verstrekkende gevolgen van Q-koorts op hun dagelijks leven. Hij heeft de minister van VWS aanbevolen de aandacht voor en de activiteiten rond Q-koorts te borgen.

p. CJIB: Minder burgers ten onrechte gegijzeld na verbetermaatregelen (o.a. 2017)

De Nationale ombudsman publiceerde zijn rapport 'Gegijzeld door het systeem' eind 2015. Veel daarin is opgepakt, er blijven aandachtspunten. Deze stonden in een brief aan staatssecretaris VenJ
Naar aanleiding van het kritische rapport van de ombudsman zijn er verschillende soorten maatregelen genomen. Zo kijkt het CJIB meer naar de persoon achter de boete, zijn er vaker betalingsregelingen mogelijk en startte het CJIB een aantal proefprojecten om eerder in contact te komen met mensen die een boete wel willen, maar niet kunnen betalen.

q. CBR: zorgenbrieven (2018- 2019)

De dienstverlening bij het CBR was aanleiding voor een brief aan minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat. In juni 2018 stuurde de Nationale ombudsman al een brief aan de directeur van het CBR waarin hij zijn zorgen uitte over de behandelingstermijnen van de rijbewijsprocedures.

r. IND: lange wachttijden en doorlooptijden (2020)

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman roepen staatssecretaris Broekers-Knol (Justitie en Veiligheid) in een brief op om tot oplossingen te komen die er voor zorgen dat de IND zo snel mogelijk de lange wachttijden voor asielaanvragen kan terugdringen. De lange wachttijden en doorlooptijden bij de IND zijn al geruime tijd onderwerp van debat.

s. Maatwerk re-integratie gewonde veteranen ontbreekt (oktober 2018)

Het UWV kan Defensie geen maatwerk bieden in langdurige re-integratietrajecten van (zwaar) gewonde veteranen. Dit is een van de conclusies van een onderzoek van de Veteranenombudsman naar de re-integratie van zieke of gewonde veteranen. Zie ook dit nieuwsbericht.

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Position Paper | Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt

Voor: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer
Datum: 11 mei 2020

Ter inleiding

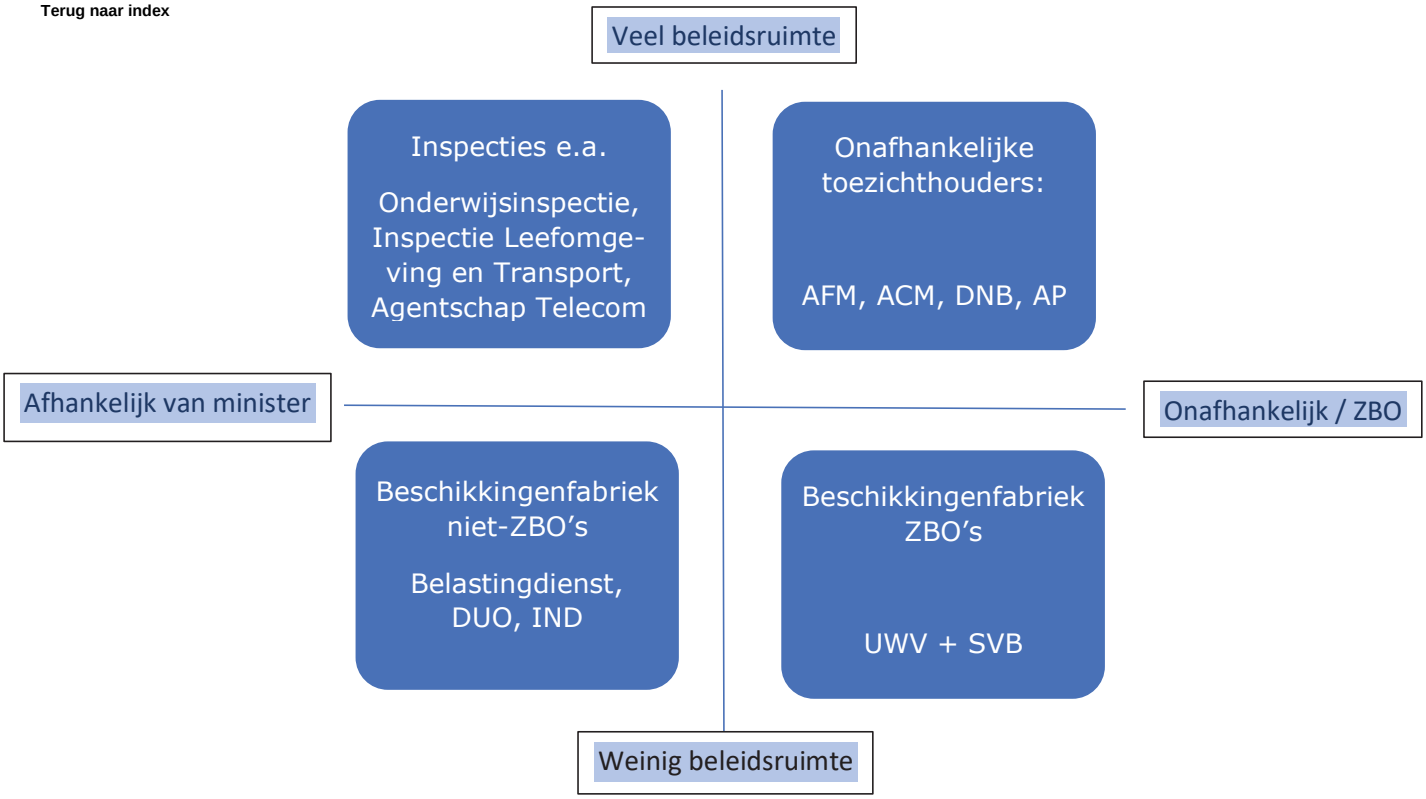
De Tweede Kamer heeft in het najaar van 2019 besloten tot het instellen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. De Commissie komt voort uit de door de Kamer met algemene stemmen aangenomen motie-Heerma die een onderzoek initieert naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. De Commissie wil daarbij vooral het verlies van de menselijke maat bij de uitvoering van beleid onder de loep nemen. Daarnaast onderzoekt de Commissie de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd over problemen en de wijze waarop de Kamer haar controlerende taak uitvoert wanneer zich problemen voordoen. Het doel is om beter inzicht te krijgen in de problematiek en te zorgen dat de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces (beter) gewaarborgd wordt en 'de menselijke maat' in beeld blijft.

De Commissie heeft in dit parlementaire onderzoek drie onderzoeksvragen centraal gezet:
1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk onder andere de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?
2. Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties? Hierbij gaat het om de informatiepositie van de Kamer en de controlerende taak van de Kamer.
3. Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties? Het gaat om het handelingsperspectief van de Kamer.

In dit *position paper* maakt de Raad voor het Openbaar Bestuur eerst onderscheid in de verschillende typen uitvoeringsorganisaties. Daarna poogt de Raad beknopt de context en daaraan gerelateerde spanningsvelden te schetsen waarin uitvoeringsorganisaties afgelopen decennia hebben moeten opereren. Op basis van die analyse doet de Raad drie suggesties voor denkrichtingen waar de Commissie zich in het vervolg van haar onderzoek op kan richten.

De theorie: de ene uitvoeringsorganisatie is de andere niet

In uw verzoek aan de Raad spreekt u in algemene zin over uitvoeringsorganisaties. De leden van de Tijdelijke Commissie zullen zich er zonder twijfel van bewust zijn dat er grote verschillen bestaan tussen verschillende uitvoeringsorganisaties. Voor de helderheid – ook voor het vervolg van dit *position paper* - is het belangrijk dat onderscheid wel te markeren. Daarbij gaat het om twee onderscheidingen. Het belangrijkste onderscheid is of de uitvoeringsorganisatie volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister valt of dat zij formeel zelfstandig, met andere woorden: een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. De Kaderwet zbo's stelt dat een minister een zbo uitsluitend algemene aanwijzingen mag meegeven (of wel: beleidsregels) en geen concrete aanwijzingen mag opleggen. Het tweede onderscheid betreft de vraag: heeft de uitvoeringsorganisatie veel of weinig vrije beleidsruimte. Wanneer deze twee onderscheidingen in assen tegenover elkaar worden gezet, ontstaat een typologie van vier soorten uitvoeringsorganisaties.



Uitvoeringsorganisaties met weinig beleidsruimte die direct onder de minister vallen zijn beschikkingenfabrieken[1] die geen zbo zijn (links onderin de matrix). Voorbeelden zijn de Belastingdienst, DUO en de IND. Een tweede categorie uitvoeringsorganisaties zijn Inspecties en andere toezichthouders van ministeries (links bovenin). Die vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister en hebben relatief veel vrije beleidsruimte. Voorbeelden zijn de Onderwijsinspectie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Agentschap Telecom. Onafhankelijke toezichthouders zijn onafhankelijk en hebben veel beleidsruimte (rechts bovenin), zoals de AFM, ACM en AP. De laatste categorie betreft de beschikkingenfabrieken zijnde zbo's, zoals het UWV en de SVB, met weinig beleidsruimte (rechts onderin).

Alle typen uitvoeringsorganisaties bevinden zich met regelmaat in lastige situaties. De aard van de dilemma's waar de uitvoeringsorganisaties tegenaan lopen kunnen wel per kwadrant verschillen. Recent springen vooral de problemen in het oog die zich in de twee linker kwadranten hebben voorgedaan. Deze twee categorieën hebben als overeenkomst dat ze onder directe verantwoordelijkheid vallen van de minister. Het is geen toeval dat de uitvoeringsorganisaties die daarmee in politiek vaarwater komen ook het vaakst in de knel komen.

Analyse: in de knel tussen politieke en bedrijfseconomische logica

Beleidsvorming en de uitvoering van beleid heeft in de loop van afgelopen decennia in een steeds ingewikkelder context moeten plaatsvinden. Dat heeft uiteraard in de eerste plaats te maken met de toegenomen complexiteit van ons samenleven te maken. Onze onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid is – onder meer onder invloed van digitalisering – enorm toegenomen, terwijl wij ons als mensen tegelijkertijd steeds meer voorstaan op onze individualiteit. Dat maakt het razend ingewikkeld om beleid te maken dat doet wat het beoogt zonder dat het daarbij als neveneffecten nieuwe en soms ernstiger problemen creëert.

Los van deze exogene factor zijn er in de loop van de decennia ook politieke keuzes gemaakt die de uitvoering van beleid tot een hachelijke zaak hebben gemaakt. Wij noemen er hier drie: de toege-

[1] De Raad is zich ervan bewust dat de term 'beschikkingenfabriek' gelezen kan worden als een (negatief) waardenoordeel over het werk van deze organisaties. Zo is het door de Raad nadrukkelijk niet bedoeld. Hij gebruikt deze aanduiding omdat die voor juristen gemeengoed is. De Raad vindt het belangrijk te benadrukken dat hij deze term neutraal en waardenvrij bedoelt.

nomen focus op de bedrijfseconomische logica volgens *New Public Management* (NPM), de spanningsvolle opdracht die de politiek aan uitvoerders meegeeft, en het geringe gewicht dat in meerdere opzichten aan de uitvoering van beleid wordt toegekend.

Dominantie van bedrijfsmatige logica

Het aanwijzen van NPM als een kwade genius die de uitvoering van menig beleid heeft weggevoerd van de menselijke maat kan als enigszins gemakzuchtig worden aangemerkt omdat zo'n veertig jaar geleden bij de introductie van het toen nieuwe bestuurskundige gedachtegoed een brede consensus bestond dat de werkwijze, uitgaven en omvang van de overheid tegen hun grenzen aanliepen. De opbouw van verzorgingsstaten waarin natiestaten voor onderwijs, zorg, huisvesting en inkomenszekerheid als moeder over al hun burgers hoedden, kon niet oneindig doorgaan. Overheden doken diep in de rode cijfers om hun pretenties waar te maken en bovendien bleek menig beleid effectief noch efficiënt. De gedachte was daarom dat overheden veel konden leren van de werkwijze van ondernemingen. Meer focus op bedrijfseconomische principes zou de overheid slagvaardiger en doelmatiger maken.

Inmiddels is al breed en vaak erkend dat de bedrijfsmatige filosofie van NPM in Nederland en veel andere Westerse landen te ver was doorgeslagen. Bedrijfseconomische waarden als efficiëntie en effectiviteit zijn bij de beleidsvorming te dominant geweest ten koste van waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en menselijke maat. Daarbij is ook al vaak aandacht besteed aan de vaststelling dat de overheid in zijn aard niet (volledig) bedrijfsmatig kan werken en rekening dient te houden met meer zachte, gelaagde en vaak ook tegenstrijdige waarden dan een onderneming hoeft te doen.

Hoewel het bezwaar van de doorgeslagen bedrijfsmatige overheid dus al lang wordt onderkend, blijkt zij behoorlijk resistent tegen de inmiddels luidruchtig en veelvuldig geuite bezwaren. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat binnen en tussen de wetenschap, politiek en beleidsmakers nog geen consensus bestaat over een volwaardig alternatief voor NPM. Met onder meer *Neo Weberian State* (Pollitt en Bouckaert), *Digital Era Governance* (Dunleavy) en *New Public Governance* (Osborne) zijn daartoe wel interessante pogingen gedaan. Het idee van de Amerikaanse hoogleraar Mark Moore om niet meer effectiviteit en efficiency centraal te stellen maar *public value*, vindt nu een enthousiast gehoor binnen de Nederlandse Rijksoverheid. Daarbij dienen zich wel weer nieuwe vragen aan over hoe publieke waarde concreet en tastbaar gemaakt kan worden. Politiek, beleid, uitvoering en wetenschap verkeren daarbij nog volop in de verkennende fase, maar het is zonder meer een interessante denkrichting die daarmee wordt verkend.

De ambivalentie van de politieke aansturing

Het tweede aspect dat de Raad hier onder de aandacht wil brengen is de ambivalentie die schuil gaat in de politieke aansturing van uitvoering. Op veel terreinen is de politiek in de afgelopen decennia niet eenduidig geweest in de opdrachtverlening. Zo wijst Frits van der Meer er bijvoorbeeld op dat het openbaar bestuur enerzijds steevast als opdracht meekreeg om in te krimpen en bezuinigen, maar anderzijds stapelde de politiek nieuwe opdrachten, wensen en verwachtingen. Hij betoogt dat daarbij steevast de verkeerde volgorde is gekozen, namelijk: eerst vragen om minder overheid en ambtenaren en dan pas kijken naar wat het resterende openbaar bestuur nog kan bewerkstelligen. Hij vindt dat de politiek eerst de vraag moet beantwoorden wat de rol van het openbaar bestuur en het overheidspersoneel is; pas daarna kan die bepalen welke omvang daarbij past.

Een ander spanningsveld in de politieke aansturing is die tussen generiek beleid en de ruimte voor de uniciteit van elk afzonderlijk mens. Hier laat de invloed van de individualisering zich nadrukkelijk voelen. Die vraagt van politici en partijen om steeds rekening te houden met de uitzonderlijke omstandigheden waarin mensen kunnen verkeren. Onze samenleving bestaat uit zeventien miljoen mensen die allemaal bijzonder en uniek heten te zijn. Om daar uitdrukking aan te geven dient wet- en regelgeving ruime kaders te bevatten zodat professionals in de uitvoering veel autonome beslisruimte hebben om ongelijke gevallen ook daadwerkelijk ongelijk te behandelen. Maar het risico van ruime kaders is ook dat – vriendelijk gesteld – mensen gebruik kunnen maken van voorzieningen of zich op rechten beroepen voor wie die niet zijn bedoeld. Minder neutraal geformuleerd: ruime kaders vergroten de kans op misbruik.

Als dan onvermijdelijk wordt aangetoond dat van een recht of voorziening misbruik is gemaakt, zwaait de politieke pendule de andere kant op. Het misbruik, de fraude of welke misstand dan ook mag nooit en te nimmer meer plaatshebben en dus worden stevige maatregelen gevraagd. De risicoregelreflex zorgt er dan voor dat uitvoeringsorganisaties strenger moeten zijn en de regels

strikter moeten naleven. Daarbij wordt de uitvoeringsorganisatie vaak het politieke speelveld ingetrokken waarbij het niet kan verbazen dat de uitvoeringsorganisatie zich gaat richten op de politieke ratio van het voorkomen van nieuwe incidenten met als gevolg dat de menselijke maat al snel uit het oog wordt verloren. Totdat zal worden aangetoond dat door de strenge regels ook mensen buiten de boot vallen voor wie het geïnitieerde overheidsbeleid nu juist was bedoeld, omdat de strenge regels maken dat ongelijke gevallen al te krampachtig gelijk worden behandeld.

Uitvoering heeft geen (politieke) prioriteit
Wat bij deze pendule tussen ruimte voor individualiteit enerzijds en strikte regelgeving anderzijds niet wil helpen, is dat de uitvoering bij beleids- en besluitvorming een ondergeschoven kind is. De afstand tussen de beleidsmakers op de departementen in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties in het land is figuurlijk maar vaak ook letterlijk groot. Te weinig worden uitvoeringsorganisaties aan de voorkant van de beleidsvorming betrokken bij het opstellen van nieuwe plannen en regels. Hooguit volgt aan het einde van het proces nog een uitvoeringstoets, maar dan is de ruimte voor aanpassing vaak nog maar gering. Wetgeving en beleid is in ons land met zijn minderheden en coalities immers vaak het product van politieke onderhandeling en compromissen. Daarbij staat de uitvoerbaarheid van een gekozen oplossing meestal niet scherp op het vizier. Een moeizaam bereikt compromis tussen verschillende politieke partijen laat weinig ruimte voor eventueel noodzakelijke aanpassing omdat de uitvoerbaarheid een probleem is.

Denkrichtingen voor het vervolg van uw onderzoek

Op basis van zijn analyse wil de Raad voor het Openbaar Bestuur de leden van de Tijdelijke Commissie een drietal overwegingen meegeven.

De acceptatie van feilbaarheid
De eerste is min of meer filosofisch van aard zonder dat daar een duidelijk en concreet handelingsperspectief aan kan worden verbonden, namelijk: een pleidooi om falen en incidenten in enigerlei mate te accepteren. De Raad begrijpt dat dit ten zeerste tegen de aard van de politiek in gaat. Die wil immers de wereld veranderen en vindt de status quo bijna ten principale onbevredigend. Maar de acceptatie van misstanden is een eerste stap naar de erkenning dat de politiek geen garanties kan bieden dat een ongewenste situatie zich nooit meer voor zal doen. Dat is vaak wel wat de politiek van het bestuur vraagt bij een incident. In Kamerdebatten wordt de bewindspersoon dan het vuur aan de schenen gelegd en gevraagd hoe hij of zij ervoor gaat zorgen dat dit nooit meer gaat gebeuren. Naar het oordeel van de Raad is dat een onmogelijke eis die tot ontsporing bij de uitvoering kan zorgen. Een meer realistische kijk op wat de politiek vermag, helpt ook om de risicoregelreflex – de neiging van politiek en bestuur om na een incident meteen nieuwe wet- en regelgeving op te stellen – te voorkomen.

De misstanden bij de Belastingdienst leveren daarvoor leerzame inzichten op. Het misbruik van de toeslagen door Oost-Europeanen leverde vele jaren terug scherpe debatten op waarbij het Parlement de verantwoordelijke staatssecretaris in niet mis te verstane woorden op het hart drukte dat dit eens maar nooit weer was. Vijf jaar nadat de rechter tot een uitspraak is gekomen over deze fraudezaak, is de Belastingdienst de gebeten hond omdat honderden gezinnen ten onrechte als mogelijke fraudeurs zijn aangemerkt en daarop werden uitgesloten van toeslagen waarop zij wel recht hadden. Het is heel waarschijnlijk dat de nieuwe en strenge aanpak ertoe heeft geleid dat de indertijd geëiste belofte van het Parlement dat zich geen nieuwe grootschalige fraude met toeslagen zou voordoen is ingewilligd. Daar staat tegenover dat de Belastingdienst is doorgeslagen en zijn wantrouwen jegens burgers heeft geïnstitutionaliseerd en verloor aldus de menselijke maat uit het oog.

Deze casus laat zien dat de politiek na een incident beter andere vereisten kan stellen dan 'dit nooit meer'. Een vraag die beter recht doet aan de feilbaarheid van mensen en regels is: wat kost het om de kans zo klein mogelijk te maken dat deze omissie zich niet herhaalt? Of: welke risico's (neveneffecten!) zijn verbonden als de kans tot herhaling wordt teruggebracht tot nul?

Onderzoek om van te leren of om mee af te rekenen?
De tweede overweging betreft het doel van onderzoek dat de politiek initieert na een incident. Wil zij leren van gemaakte fouten of afrekenen? De intentie is vaak om te achterhalen hoe het ooit zo mis heeft kunnen gaan; de onderste steen moet naar boven. Dergelijk onderzoek vindt meestal plaats onder politieke hoogspanning: gaan er koppen rollen? Moet de verantwoordelijke bewindspersoon aftreden?

Een dergelijke politieke insteek van een onderzoek kan reinigend werken voor de korte termijn, maar creëert op de lange termijn naar binnen gekeerde uitvoeringsorganisaties die bang zijn fouten te maken en bij eventuele misstappen die angstvallig binnenskamers houden. En het leidt ertoe dat de menselijke maat niet meer leidend is voor een uitvoeringsorganisatie. Zulk onderzoek is in meerdere opzichten een gemiste kans. Mensen en organisaties kunnen pas leren als zij de ruimte ervaren om fouten te mogen maken zonder dat zij de angst hebben daarop te worden afgerekend. Grondig onderzoek na falend beleid of mislukte uitvoering zou er daarom op gericht moeten zijn om te leren. Wat is er fout gegaan? Waarom is dat fout gegaan? Wat is nodig om te voorkomen dat het weer fout gaat? Is de inzet om die fouten in de toekomst te voorkomen proportioneel in vergelijking tot de gevolgen/neveneffecten die zich bij nieuw beleid voor doen.

Meestal neemt de politiek na een misstand het initiatief voor onderzoek. Dus vervult die een belangrijke rol om van onderzoek een instrument te maken dat helpt bij het leren. Bij afrekenen weten politieke partijen en politici op de korte termijn punten te scoren. Als het onderzoek is gericht op leren zijn de uitvoeringsorganisatie en uiteindelijk de burgers de spekkopers omdat ze dan op termijn mogen rekenen op een betere overheid waarbij de menselijke maat in het vizier blijft.

Uitvoering voor beleid

Het Parlement kan er op verschillende manieren aan bijdragen om de uitvoering van beleid een meer prominente plek te geven in de beleids- en besluitvorming van nieuwe maatrelen en wet- en regelgeving. Hij kan in de eerste plaats een minister of staatssecretaris bij nieuwe wet- en regelgeving bevragen op de uitvoerbaarheid, maar vooral in hoeverre de betreffende bewindspersoon in de voorbereidende beleidsvorming de uitvoerenden heeft betrokken om tot goede en uitvoerbare regels te komen. In het verlengde daarvan kan de Kamer onderzoeken of zij met een vaste uitvoeringstoets in het proces van besluitvorming het belang van goed en uitvoerbaar beleid beter recht kan doen.

De Kamer kan bovendien vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties vaker in haar huis uitnodigen voor een gesprek met de volksvertegenwoordiging. Het zou de moeite waard zijn als de Tijdelijke Commissie nagaat of de Kamer bij ronde-tafelgesprekken en technische briefings die zij regelmatig organiseert in gelijke mate uitvoeringsorganisaties uitnodigt. De voormannen en -vrouwen van Hoge Colleges van Staat, de Planbureaus en Adviescolleges kunnen vanwege hun eigenstandige positie directe relaties met het Parlement onderhouden buiten een minister om. Het is de moeite waard in overweging te nemen om ook de leiding van uitvoeringsorganisaties tot direct te benaderen gesprekspartners van de Staten-Generaal te maken.

Tenslotte wil de Raad de Tijdelijke commissie erop wijzen dat het de moeite waard is te onderzoeken hoe zij de onevenwichtigheid tussen beleid en uitvoering kan herstellen. Dat heeft slechts voor een deel te maken met het gelijktrekken van de scheefgegroeide beloning van mensen die in de uitvoering en als beleidsambtenaar werken. Dat kan zeker niet het enige zijn. Het heeft te maken met ruimte voor ambtenaren in de uitvoering om zich als professional te ontwikkelen. Het gaat ook om de ruimte geven aan mensen in de uitvoering om politici en beleidsmakers kritisch tegen te spreken.

De wijze waarop de overheid beleid ten uitvoer brengt is in hoge mate bepalend of mensen de overheid en politiek of - fundamenteler nog – de democratische rechtsstaat hun vertrouwen geven of niet. De Raad vraagt zich af of de huidige Coronacrisis in deze onevenwichtigheid verandering kan brengen. We beschouwen immers juist de mensen in de zorg, het onderwijs en bij de politie als de helden van deze tijd die in de frontlinie werken aan ons welzijn.

Ten slotte

Dit *position paper* schetst enkele eerste en misschien ook nog wat grove gedachten over waarom het enkele keren zo mis heeft kunnen gaan met uitvoeringsorganisaties en hoe dat in de toekomst minder waarschijnlijk kan worden. Gezien de beperkte opdracht en gevraagde omvang van dit paper is deze analyse uiteraard niet compleet of uitputtend. Maar als de Raad scherp naar zijn hierboven geformuleerde analyse en denkrichtingen kijkt, dan is wel een duidelijke rode draad herkenbaar. De uitvoering van beleid is al te vaak het ondergeschoven kind. Bedrijfsmatige of politieke overwegingen zijn veelal dominant geweest. De Raad is van mening dat de goede, degelijke en integere uitvoering een zaak is die doorlopend aandacht van de politiek vraagt. Niet als sluitstuk als het mis is gegaan maar voortdurend, dus ook bij het startpunt van nieuw beleid.

Literatuur

Caspar van den Berg & Frits van der Meer, Tjeenk Willinks ongemakkelijke waarheid, in: *De Hofvijver*, 28 augustus 2017.

Commissie Behoorlijk Bestuur, *Een lastig gesprek*, september 2013. [Commissie-Halsema]

Parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2012.

Rien Fraanje, *Van maatschappelijke onderneming naar belangen- en waardengemeenschap*, Essay van de Raad voor het openbaar bestuur ten behoeve van de Commissie Behoorlijk bestuur, juli 2013.

P.H.A. Frissen, *De Staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep, 2007.

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht,* Deventer: Wolters Kluwer, 2019.

Frits van der Meer, Minder overheid, maar wie denkt er na over de lange termijn?, in *Me Judice*, 18 november 2014.

Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag: Rob, 2017.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Den Haag: ROB, 2020.

Raad voor het openbaar bestuur, *Slagvaardig bestuur. Advies over vertrouwen en integraliteit in het openbaar bestuur*, Den Haag: Rob, 2009.

Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag: Rob, 2015.

Maarten Schurink, *Non-Paper: een terugblik op mijn ronde externe werkbezoeken*, 13 november 2018.

Herman Tjeenk Willink, *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuwe beleid (regeerakkoord). Of: hoe geloofwaardig is de overheid? Bijlage bij eindverslag informateur Willink*, juni 2017.

Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Edward Elgar Publishing. https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=1C3eDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT8&dq=%22public+governance+paradigms%22&ots=xaiWBzdxFu&sig=EgnpktbbDlVAQB3FdSDEQNDHCXM

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019.

De Raad voor het Openbaar Bestuur *is het onafhankelijk adviesorgaan dat regering* en parlement *adviseert over de inrichting en het functioneren van de democratie, het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Daarbij gaat extra aandacht uit naar de beginselen van de democratische rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat. Zie www.raadopenbaarbestuur.nl.*

Dit *position paper* werd voorbereid door de Raadsleden prof. dr. Caspar van den Berg, dr. Martiene Branderhorst, Prof. dr. Frank van Ommeren en drs. Han Polman met medewerking van drs. Rien Fraanje.

Position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer

Auteur: Sandra van Thiel

1 mei 2020

Inleiding

Er is momenteel veel aandacht voor uitvoeringsorganisaties. De mediaberichtgeving suggereert dat er veel mis is, maar het is belangrijk om te constateren dat (1) er over slechts een beperkt aantal organisaties wordt gesproken terwijl er vele zijn en (2) dat de nieuwswaarde van slecht functioneren veel groter is dan van goed functioneren. Dat doet niet af aan problemen die er wel zijn, maar plaatst het wel wat in perspectief.

In dit position paper ga ik in op een aantal vragen: wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar, en welke effecten heeft dit voor burgers? Met betrekking tot dat laatste punt plaats ik een voorbehoud: veel uitvoeringsorganisaties leveren geen diensten aan burgers maar aan bedrijven, organisaties en overheden. Er is bovendien weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en burgers.

Dit position paper is grotendeels gebaseerd op een essay dat in juni zal verschijnen, en dat op verzoek van een aantal uitvoeringsorganisaties is geschreven. Het bevat 10 lessen op basis van 25 jaar onderzoek naar sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. In juni wordt het aangeboden aan de Ministeriële Commissie Uitvoeringsorganisaties.

Oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties

Problemen bij uitvoeringsorganisaties kennen diverse oorzaken. Sommigen daarvan liggen bij de uitvoeringsorganisaties zelf, als het bijvoorbeeld gaat om organisatorische zaken als ICT en gebrek aan (deskundig) personeel, maar mijns inziens is de grootste oorzaak van veel van de problemen **het gebrek aan kennis van en aandacht voor uitvoering van beleid bij beleidmakers en de wetgever**. Dit leidt tot verschillende problemen.

Hierdoor ontstaan bijvoorbeeld **onrealistische verwachtingen** ten aanzien van wat uitvoeringsorganisaties kunnen leveren, en wat daarvoor nodig is. Uitvoering van nieuw beleid heeft tijd nodig, bijvoorbeeld om nieuwe werkprocedures te ontwikkelen, te investeren in ICT en om personeel op te leiden. Zonder tijd en middelen is de uitvoering van nieuw beleid gedoemd te mislukken. De **logica van het beleid en de politiek enerzijds botsen vaak met de bedrijfsmatige logica van uitvoeringsorganisaties** – die zij worden geacht te hanteren omdat de uitvoering van beleid efficiënt en doelmatig moet gebeuren. Er zijn diverse voorbeelden die zo'n botsing kunnen illustreren: zo stelde de NS lange tijd investeringen uit in nieuw materieel toen de Tweede Kamer aarzelde over verlenging van de concessie voor reizigersvervoer op het hoofdrailnet, waardoor er materieeltekort was toen de concessie uiteindelijk toch werd verlengd. Het is logisch dat een bedrijfsmatig werkende organisatie niet investeert als niet zeker is of een opdracht gaat worden gegund. De logica van de politiek – het voeren van het debat, het wegen van de publieke belangen – botste hier met de bedrijfsmatige logica van de staatsdeelneming. Een ander voorbeeld is dat er bij structurele veranderingen van uitvoeringsorganisaties (fusie, splitsing, reorganisatie) vaak al een bezuiniging wordt ingeboekt, in de verwachting dat er in de nieuwe situatie doelmatigheidswinst wordt geboekt. Maar dergelijke **veranderingen kosten geld**. Bedrijven geven in zo'n situatie juist een bruidsschat mee om die veranderkosten te dekken. De kosten van reorganisaties van uitvoeringsorganisaties worden echter zelden of nooit uitgerekend of vergoed. Zie bijvoorbeeld het rapport De Leeuw (2013) over de herpositionering van

zbo's en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2013) over de vorming van de Voedsel- en Warenautoriteit.

Het gebrek aan kennis en aandacht voor uitvoering leidt ook tot problemen met het beleid dat uitgevoerd moet worden. Beleid en wetgeving zijn meestal de resultante van politieke onderhandelingen. Daardoor kunnen **onevenwichtigheden in het beleid ontstaan die de uitvoerbaarheid van beleid belemmeren**. Dat wordt echter pas zichtbaar op het moment dat het beleid wordt uitgevoerd. Het is lastig om hier één duidelijk patroon te ontwaren; beleid kan zowel te vaag als te precies zijn. Vaag beleid vraagt van uitvoeringsorganisaties dat ze, op grond van hun expertise, zelf invulling geven aan bijvoorbeeld normen voor burgers en bedrijven, waarvan achteraf door de Kamer of een ministerie kan worden geconcludeerd dat dat niet in lijn is met wat de wetgever had bedoeld (bv als er fraude wordt geconstateerd doordat er gebruik is gemaakt van mazen in de wet). Te precies beleid kan leiden tot overregulering en/of teveel uitzonderingsregels waardoor de uitvoering onnodig gecompliceerd wordt en makkelijker tot fouten kan leiden (zie ook de discussie over administratieve lasten). Ook kan detailregulering snel verouderen. Het is daarom noodzakelijk om de uitvoerbaarheid van beleid in alle stadia van de beleidscyclus mee te nemen (zie ook hieronder bij oplossingen): van voorbereiding, tot ontwerp, tot besluitvorming en evaluatie. Tot slot wordt beleid vaak tussentijds aangepast, bijvoorbeeld door veranderende politieke wensen. Dat moet dan ook tot aanpassingen in de uitvoering leiden; de effecten daarvan kunnen veel groter zijn dan gedacht maar dat wordt meestal niet meegewogen in de beslissing tot aanpassing.

Een derde probleem dat voortkomt uit het gebrek aan aandacht voor de uitvoering van beleid is zichtbaar in de **gebreken in de sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties**. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de verschillende relaties die ministeries hebben met hun uitvoeringsorganisaties, met name de opdrachtgevers- en eigenaarsrelatie in het zogenoemde driehoeksmodel, maar er zijn nog altijd diverse onvolkomenheden. Er zijn grote verschillen tussen ministeries, zowel in de wijze waarop ze de relaties hebben ingericht als de hoeveelheid aandacht die ze daarvoor hebben. Kennis en ervaring op dit gebied wordt weinig gedeeld, maar een nog groter probleem is dat reeds opgebouwde kennis niet wordt behouden. Relatiemanagement wordt niet als carrièreperspectief voor beleidsambtenaren gezien en dus is de mobiliteit vaak groot en moeten de partijen elke keer weer opnieuw beginnen met het opbouwen van een relatie. Het belemmert verder het verfijnen en verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor relatiemanagement. Zo is één van de nieuwere problemen – door de talloze fusies die plaatsvinden en hebben plaatsgevonden – het feit dat uitvoeringsorganisaties vaak voor meerdere opdrachtgevers werken, wat tot tegenstrijdige sturingssignalen kan leiden. Hierover is nog maar weinig nagedacht. De relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties is bovendien vaak op wantrouwen gebaseerd; het ministerie wil vooral veel controleren. Een dergelijke houding (afrekencultuur) leidt echter tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor eventuele problemen lang verborgen kunnen blijven. Er is nood aan een meer open relatie, gebaseerd op onderling vertrouwen en wederzijds respect, zie ook hieronder.

Oplossingen voor problemen bij uitvoeringsorganisaties

Voorop staat dat **structuuroplossingen *niet* gaan werken**. Uitvoeringsorganisaties kennen verschillende juridische vormen, maar al het wetenschappelijke onderzoek tot nu toe laat zien dat (1) er niet één beste vorm is en (2) dat er geen relatie is tussen de vorm van een uitvoeringsorganisatie en het functioneren ervan. Dat is geen gemakkelijke boodschap, want structuuroplossingen zoals reorganisatie en herstructurering, zijn aantrekkelijk en relatief makkelijke beslissingen. De meeste problemen van uitvoeringsorganisaties hebben echter niet met de vorm te maken, en zijn daarom ook niet op te

lossen door een vormverandering (zie bv de discussie over ProRail). Er moet meer worden geïnvesteerd in kennis over en aandacht voor de uitvoering van beleid, zowel bij ministeries als de Tweede Kamer. Dat kan op verschillende manieren.

Ten eerste moet er **meer worden geïnvesteerd in de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties en in de kennis hierover bij de ministeries**. Uitwisseling van kennis en ervaring tussen ministeries zal daarbij helpen maar het ontwikkelen van goede relaties is iets dat ministeries en uitvoeringsorganisaties vooral gezamenlijk moeten doen. Er zijn verschillende modellen en instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden; van die kennis moet beter gebruik worden gemaakt. Opleiding van ambtenaren op dit gebied, en het bieden van carrière perspectieven als relatiemanager zullen bijdragen aan professionalisering en verbetering van het relatiemanagement en uiteindelijk ook tot betere, effectievere relaties en onderling vertrouwen. Een open houding met wederzijds respect vermindert ook het risico op een defensieve houding. Maar ook **aan de kant van het parlement moet meer kennis komen van uitvoering en uitvoeringsorganisaties**. Dat kan door training en kennismaking, maar er zijn ook meer formele manieren om dat te organiseren, zoals het **uitnodigen van uitvoeringsorganisaties** bij overleggen, rondetafelgesprekken en informatiebijeenkomsten. Dit vervangt niet de ministeriële verantwoordelijkheid, maar draagt wel bij aan de informatiepositie van de Kamer en aan het nemen van besluiten over wetgeving op een wijze die bijdraagt aan de uitvoerbaarheid van die besluiten. In het buitenland, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, is dit heel gebruikelijk. De meeste uitvoeringsorganisaties zijn zeer deskundig en betrokken bij hun taak en staan te popelen om dat te tonen aan de politiek en de samenleving.

Door **uitvoeringsorganisaties in alle stadia van de beleidscyclus te betrekken**, zowel bij het maken van nieuw beleid of wijzigen van bestaand beleid, wordt de uitvoerbaarheid van beleid vergroot en kunnen problemen worden voorkomen. Dit kan op tal van manieren, maar een van de bekendste is het gebruik van **uitvoeringstoetsen**; die moeten echter wel vooraf worden gedaan en niet pas als de beslissing is genomen. Op dat moment kan er immers niets meer worden aangepast. Dergelijke uitvoeringstoetsen zouden **ook** standaard gedaan moeten worden op wijzigingen die tijdens het wetgevingsproces worden aangebracht, bijvoorbeeld door **moties en amendementen**. De politiek krijgt hierdoor ook meer inzicht in de mogelijke neveneffecten van hun aanpassingen, en kan dan beter geïnformeerd een beslissing nemen tot wel/niet wijzigen van beleid.

Bij beslissingen over uitvoeringsorganisaties zelf, bijvoorbeeld hun instellingswetten, kan er **vooraf beter nagedacht worden over de consequenties van bepaalde keuzen zoals voor een bepaalde vorm**. Er is zoals gezegd geen ideale vorm, maar elke vorm heeft zijn eigen kenmerken en mogelijkheden om bijvoorbeeld wel of niet in te grijpen. Besluiten over verzelfstandiging of privatisering worden nu nog vaak ingegeven door politieke overwegingen (zie bijvoorbeeld de status van de Nationale Politie als rwt). De reikwijdte en consequenties van dergelijke besluiten zijn vooraf niet altijd bekend. Illustratief in dit verband is dat niemand heeft vastgelegd waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's liggen.

Tot slot kan de Tweede Kamer **beter gebruik maken van een informatiebron die al beschikbaar is: evaluaties van uitvoeringsorganisaties**. Agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en staatsdeelnemingen worden allemaal met enige regelmaat geëvalueerd maar met deze rapporten wordt nagenoeg niets gedaan in politieke debatten (blijkens het parlementair onderzoek van de Eerste Kamer). De aandacht voor uitvoeringsorganisaties is vooral incident-gedreven en daardoor meestal negatief. Dat vergroot het risico op een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor problemen langer onopgemerkt kunnen blijven.

Relatie met de burger

Een van de problemen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties waar momenteel over wordt gesproken, betreft het **verlies van de 'menselijke maat'**. Hiermee wordt gedoeld op twee zaken: het verlies aan maatwerk (burgers die als een nummer worden behandeld) en het feit dat sommige burgers hun weg niet kunnen vinden naar voorzieningen die voor hen wel van belang zijn. Veelgenoemde oorzaak hiervan is de digitalisering van veel publieke diensten, waardoor burgers die geen goede toegang tot internet hebben of niet de benodigde vaardigheden bezitten, buiten de boot vallen. Zoals gezegd is hier nog niet veel empirisch onderzoek naar gedaan dus het is lastig om precies aan te geven welke oorzaken en oplossingen er zijn, maar ik kan er twee dingen over zeggen.

Ten eerste, onder invloed van het zogenoemde **New Public Management denken** zijn vanaf de jaren '80 veel veranderingen doorgevoerd in de rijksdienst, met als doel om deze **meer efficiënt en bedrijfsmatig** te laten werken. Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties is één van die veranderingen, bezuinigingen een andere. Van uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat ze meer kostenbewust en doelmatig zullen zijn. Daar worden de organisaties ook op afgerekend (bv met prestatie indicatoren). De keerzijde is echter dat efficiëntie alleen kan door standaardisatie; maatwerk kost meer tijd en dus meer geld. Het argument dat als taken dichter bij de burger worden uitgevoerd, zoals in het geval van de WMO en zorgtaken die gedecentraliseerd zijn naar gemeenten, er ook minder kosten zullen zijn gaat maar ten dele op. Immers, de decentralisatie zelf brengt veranderkosten met zich mee, maar ook de uitvoering van de taak zelf blijft gewoon geld kosten. Deze decentralisatie is echter gepaard gegaan met een bezuiniging waarvan vooraf niet is doorgerekend of het budget nog wel toereikend zou zijn. Dit zijn allemaal fouten die ik hierboven al genoemd heb als belangrijke oorzaken van problemen in de uitvoering. De oplossing ligt dan voor de hand: betrek de uitvoering er bij, doe een goede uitvoeringstoets of doorrekening voordat het besluit wordt genomen, en geef voldoende randvoorwaarden (tijd en middelen) mee om de beleidsverandering goed uit te kunnen voeren.

Ten tweede, in het publieke domein is het **klantbegrip niet eenduidig**. Burgers zijn bijvoorbeeld niet altijd vrijwillig klant (denk aan verkeersboetes, delinquenten), burgers betalen niet altijd zelf voor de dienstverlening (slechts weinig uitvoeringsorganisaties vragen een tarief) waardoor er geen rechtstreekse klantrelatie is, en veel uitvoeringsorganisaties verlenen niet eens diensten aan burgers maar aan andere organisaties. Voor uitvoeringsorganisaties is 'de klant' vaak het ministerie waarvoor ze werken, en niet zozeer de burger. Dat heeft ook consequenties voor het inrichten van klantprocessen, bijvoorbeeld als er onvrijwillige of onwillige klanten in het geding zijn (zo moet Holland Casino gokverslaafde klanten weren, en DJI gevangen ook rehabiliteren). Uitvoeringsorganisaties staan dus niet altijd voor een gemakkelijke opdracht. Aan de kant van de burger is vervolgens vaak sprake van onbegrip, onkunde en onrealistische verwachtingen. Er is niet veel onderzoek gedaan en de resultaten spreken elkaar tegen maar veel burgers weten niet dat uitvoeringsorganisaties op afstand staan van de overheid en dus niet 'de' overheid zijn, maar dat interesseert ze ook eigenlijk niet; ze willen dat hun trein op tijd rijdt, en dat de politie zijn werk doet. En als er problemen zijn, vinden ze dat de overheid moet ingrijpen – zelfs als dat juridisch niet kan. Over individuele contacten met uitvoeringsorganisaties zijn burgers vaak meer tevreden dan over 'de' overheid in het algemeen, en het is niet duidelijk waar die tegenstrijdige beoordelingen op berusten. Hier ligt nog een grote uitdaging voor de wetenschap, om meer onderzoek te doen, en vooral ook bij groepen burgers die niet vaak meedoen aan onderzoek (lager opgeleiden, niet-westerse migratieachtergrond).

Aanbevolen literatuur

- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag, Boom.
- Kaal, M., S. Plantinga & J. ter Berg. (2019). *Relatie burger overheid 2030.* Onderzoek in opdracht van De Nationale Ombudsman.
- Plug, P.J., R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij & S. ten Have. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering.* Berenschot.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering.* Beschouwing in opdracht van het Ministerie van BZK.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2012). *Op afstand gezet.* Den Haag, SCP.
- *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.* Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, C, A-D.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen.* Den Haag.

Over de auteur

Sandra van Thiel is hoogleraar publiek management bij het departement Bestuurskunde en Sociologie aan de Erasmus Universiteit en bij de sectie Bestuurskunde van de Radboud Universiteit, Nijmegen. Zij doet al 25 jaar onderzoek naar uitvoeringsorganisaties in Nederland en internationaal. Ze is bovendien een regelmatige adviseur voor overheden en uitvoeringsorganisaties. In 2012 was ze de coördinator van het parlementaire onderzoek door de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging.

Notitie voor de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).

H. D. Tjeenk Willink

1. De drie onderzoeksvragen van de Commissie.

Om de ernst van de problemen bij de uitvoeringsorganisaties op waarde te kunnen schatten is het nodig een beeld te hebben van het publieke bestel waarin die uitvoeringsorganisaties functioneren. Aan welke eisen moet dat bestel voldoen? Zonder enig idee daarover zijn de vragen die centraal staan in dit parlementair onderzoek moeilijk door de TCU te beantwoorden. Een enkel voorbeeld bij elk van de vragen.

Een antwoord op de eerste vraag[1] is eigenlijk niet te geven zonder te expliciteren wat onder 'de menselijke maat' (die uit het oog verloren wordt) en onder 'passende dienstverlening' wordt verstaan. 'Menselijke maat' en 'passend' zijn normatieve begrippen. Welke zijn die normen? Zonder een ijkpunt wordt het oordeel over 'menselijke maat' en 'passend' nogal willekeurig. Voor mij kan dat ijkpunt geen andere zijn dan de democratische rechtsorde, waarin respect voor verscheidenheid (ruimte voor verschillen; burgers in hun waarde laten) en respect voor het recht (gelijke toegang tot het recht; weten waar je als burger aan toe bent) voorop staan. Het gaat in de democratische rechtsorde, grof gezegd, om de gemeenschappelijke spelregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers en de burgers met elkaar omgaan. Velen binnen de overheid (en de volksvertegenwoordiging) kennen die regels niet (meer) en weten niet hoe die democratische rechtsorde in elkaar zit. De TCU ontkomt er daarom niet aan iets over dat gemeenschappelijk ijkpunt te zeggen of tenminste haar normatieve uitgangspunten te expliciteren. Dat zou kunnen door een inventarisatie van concrete gevallen uit de praktijk waarin, naar het (normatieve) oordeel van de TCU, de 'menselijke maat' uit het oog werd verloren respectievelijk de dienstverlening 'niet passend' was. (*Meer over de uitholling van de democratische rechtsorde in : 'Groter denken, kleiner doen'[2]).*

Ook de tweede vraag[3] kan niet worden beantwoord zonder enige duidelijkheid over de (constitutionele) context waarbinnen die Kamer geacht wordt te functioneren. Er wordt geregeld over het functioneren van de Kamer gesproken (en gemopperd), maar of er overeenstemming bestaat over de functies van de Kamer en over de eisen die die functies stellen blijft onduidelijk. Daarom leveren rapporten over dat functioneren van de Kamer ook meestal weinig resultaten op. Hoe kan je immers een oordeel vellen over het functioneren als niet duidelijk is wat de functies inhouden? Zonder die duidelijkheid is ook onbekend welke informatie voor die functie nodig is en wie die informatie – desgevraagd of op eigen initiatief – moeten leveren. Wat houdt bijvoorbeeld 'de controlerende taak van de Kamer' in? Er bestaat immers een onderscheid tussen controle (toezien dat gedaan wordt hetgeen is afgesproken) en 'control' (toezicht op de kwaliteit van het beleidsproces). Control leidt al snel tot mee- besturen. Is dat 'mee- besturen' in de praktijk niet belangrijker (geworden) dan wetgeving? En laten wetten niet veel ruimte voor normstelling door het bestuur? En wordt bij controle op het bestuur niet vooral de nadruk gelegd op de controle vooraf (bij de beleidsbepaling)? Ligt daarin niet een van de oorzaken voor het tekortschieten van de controle achteraf (op de resultaten)? (*In dezelfde zin: Bijdrage Vice – President Raad van State aan de*

[1] 'Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk o.a. de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?'
[2] Herman Tjeenk Willink, 'Groter denken, kleiner doen. Een oproep', 13e druk 2020, Prometheus Amsterdam
[3] 'Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties? Hierbij gaat het om de informatiepositie van de Kamer en de controlerende taak van de Kamer'.

Parlementaire onderzoekscommissie infrastructuurprojecten op 17 september 2004 [4]). Toegespitst op de problemen bij de uitvoeringsorganisaties zou het voor het werk van de TCU nuttig kunnen zijn om de geschiedenis van enkele uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 15 jaar in kaart te brengen. Bijvoorbeeld van het UWV (sinds de samenvoeging van zes bedrijven in 2002) en van de Belastingdienst (sinds in 2006 toen ook de uitkering van toeslagen aan die dienst werd opgedragen). En dan vanuit het perspectief van de professional op de werkvloer. Wat heeft zij/hij sinds 2002 respectievelijk 2006 in haar/zijn dienst zien veranderen, in de taken, in de clientèle, in de wet en regelgeving, in de dienstverlening en door reorganisaties, verhuizingen en digitalisering? Ondertussen moest de 'winkel wel openblijven'. Wat was bij die veranderingen de rol van de Kamer als medebestuurder, als medewetgever en als controleur, vooraf dan wel achteraf? *Bij wijze van voorbeeld een grove schets van de ontwikkelingen bij de belastingdienst en de initiërende rol van de politiek daarbij: De samenvoeging in één organisatie van twee volstrekt verschillende taken (het innen van belastingen en het uitkeren van toeslagen) was een idee van minister Zalm. De beslissing om toeslagen via voorschotten uit te keren met verrekening achteraf was een uitdrukkelijke wens van de Kamer, de administratieve rompslomp met de kans op vergissingen werd op de koop toegenomen. De opdracht om de fraudebestrijding aan te scherpen was de reactie van een verontwaardigde Kamer op de zogenoemde Bulgarenfraude. Die bestrijding moest 50 miljoen opbrengen om een bezuiniging op te vangen waartoe politiek was besloten*. Deze en mogelijk andere casestudies kunnen de TCU niet alleen een indicatie geven van de oorzaken van de problemen bij de uitvoeringsorganisaties maar ook een inzicht in de veerkracht en het aanpassingsvermogen van die organisaties.

Bij het zoeken van een antwoord op de derde vraag[5] is het nodig goed voor ogen te houden dat er altijd meerdere werkelijkheden zijn. In Den Haag, waar het (algemene) beleid wordt ontwikkeld, bestaat een andere werkelijkheid dan de werkelijkheid waarin de burger leeft als hij – vaak veel later – met de praktische uitvoering van dat beleid te maken krijgt. In het *Jaarbericht 1985 van de Regering Commissaris Reorganisatie Rijksdienst [6]* heb ik proberen te analyseren waardoor de Haagse werkelijkheid wordt bepaald en hoe de afstand tussen de beide werkelijkheden kan worden overbrugd. Het zijn de professionals op de werkvloer – de politieagent, de huisarts, de medewerker achter de balie, de onderwijzer – die met beide werkelijkheden (de Haagse en die van de burger) worden geconfronteerd. Zij moeten de kloof overbruggen 'tussen het beleid en het leven', zoals de rechter de kloof moet overbruggen tussen 'de wet en het leven'. (Overbruggen is overigens iets anders dan dichten). De kennis en ervaring van de professionals op de werkvloer vormen een noodzakelijke aanvulling op en een tegenwicht tegen het (voortdurende) overwicht van de Haagse werkelijkheid. Maar de politieke belangstelling voor de uitvoerbaarheid van het beleid (bij de voorbereiding en vaststelling) en voor de uitvoering van dat beleid in de praktijk is gering. Volksvertegenwoordigers behoren tot de Haagse werkelijkheid. Daarbuiten treden – het handelingsperspectief richten op de uitvoering – betekent al vlug conflicten met andere politieke en/of maatschappelijke belangen. Tegen (bezuinigings-) afspraken in het regeerakkoord of belangen van maatschappelijke organisaties en private partijen leggen uitvoerders het vaak af. In de hele beleidsketen nemen zij meestal de zwakste positie in. Het collectieve politieke geheugen aan wat eerder, door de regering en parlement aan professionals op de werkvloer werd opgedragen (en de effecten daarvan) is uiterst beperkt. Consistentie in die opdrachten blijkt vaak gering. Het ontbreekt

[4] Verkorte versie opgenomen in Jaarverslag 2004 van de Raad van State, pagina 30 – 32.
[5] 'Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties? Het gaat om het handelingsperspectief van de Kamer'.
[6] Onder de titel 'Uitvoerders van beleid' opgenomen in HD Tjeenk Willink 'Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat', Boom 2012, pagina 166 – 185

de Kamer ook aan eigen kennis van- en ervaring in de praktijk van de uitvoering. Voor de informatie daarover heeft de Kamer zich afhankelijk gemaakt van de departementen, de Haagse werkelijkheid. *In de bijdrage van de Vice–President van de Raad van State aan de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer op 25 juni 2008* [7] wordt de verwachting uitgesproken dat eigen onderzoek van de Kamer als controle-instrument waarschijnlijk effectiever is dan het vragenrecht, dat bot is geworden. Maar min of meer systematisch parlementair onderzoek naar de praktijk van de uitvoering en de effecten van het beleid ontbreekt. Toch was dat de aanbeveling die in *het Jaarbericht 1985 van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst* aan de Tweede Kamer werd gedaan. Parlementair onderzoek vindt eigenlijk alleen plaats als het in de uitvoering mis is gegaan. Het instellen van zo'n onderzoek betekent tot nu toe dan ook altijd dat de normale parlementaire controle heeft gefaald. Het blijft daarom opmerkelijk dat de Kamer nooit een secundaire analyse op de uitkomsten van die verschillende parlementaire onderzoeken heeft laten uitvoeren. Daaruit zouden, juist waar de betrokkenheid van de Kamer zelf betreft, gemeenschappelijke patronen zichtbaar worden. Misschien kan de TCU dat alsnog overwegen. Het zou het beantwoorden van de drie onderzoeksvragen die de TCU heeft geformuleerd vergemakkelijken.

2. <u>De aanbeveling uit het Jaarbericht 1985 en daarna.</u>

De aanbeveling uit het Jaarbericht 1985 luidde aldus:

'Verbetering van de politieke controle op de uitvoering is afhankelijk van de politieke wil die controle uit te oefenen. Die politieke wil is uiteindelijk meer bepalend dan de instrumenten die het parlement (nu al) ten dienste staan. Politieke controle is minder van de politieke wil afhankelijk indien het moment waarop de controle plaatsvindt vastligt. (...). De informatie die voor controle nodig is, wordt nu al van de vele kanten aangeleverd. (...). Het probleem bij de politiek controle is niet zozeer het gebrek aan informatie, maar de ongelijksoortigheid daarvan. Het parlement komt er niet toe zelf de verschillende gegevens met elkaar in verband te brengen. De organisatie is er niet op ingericht. De deskundigheid ontbreekt. Aan de ministers worden nota's gevraagd met een standpuntbepaling. In die nota's worden de gegevens bezien tegen de achtergrond van de departementale werkelijkheid. Informatie die daarmee niet strookt, wordt geminimaliseerd. De nota's worden door het parlement voor kennisgeving aangenomen. Het parlement maakt zich voor zijn oordeelsvorming over de uitvoering van het beleid sterk afhankelijk van ministers en departementen. Het systeem van rapporteurs voor afzonderlijke onderwerpen – elders niet ongewoon – ontbreekt. Deze afhankelijkheid kan worden doorbroken als het parlement jaarlijks (een rapport) laat opstellen met een analyse van de stand van uitvoering van het beleid, de inzet van mensen en middelen, de knelpunten, de klachten en de effecten. De basis voor deze analyse vormen reeds beschikbare gegevens, eventueel aangevuld met gegevens uit eigen onderzoek, bijvoorbeeld bij uitvoerende diensten. (...) Omdat het ondoenlijk is jaarlijks alle beleidsterreinen onder de loep te nemen kunnen de fractievoorzitters elk jaar besluiten welk (deel)terrein(en) in het nieuwe parlementaire jaar aan de beurt is (zijn). Met deze periodieke rapportage kan een systeem van parlementaire evaluatie van de grond komen. Het is een hernieuwde poging om de bemiddelende rol van het parlement tussen burgers en overheid te herstellen. (…)'.[8]

Dit pleidooi in 1985 voor een meer systematische parlementaire aandacht voor de effecten van het beleid, bleek niet opgewassen tegen de tijdgeest waarin in het denken over de overheid, ook in de

[7] Verkorte versie opgenomen in Jaarverslag 2008 van de Raad van State pagina 25 – 27
[8] 'Niet de beperking, maar de ruimte', pagina 184 – 185.

Kamer, het New Public Management en minder overheid, meer markt dominante elementen werden. Er gebeurde daarom, met parlementaire goedkeuring, iets heel anders:

Uitvoerende diensten werden verzelfstandigd (of geprivatiseerd) en bewust op afstand van de departementen gezet. Zo konden departementen (en bijgevolg de Kamer) zich vooral met de beleidsvorming bezighouden. Door deze 'uitplaatsing' verdween ook de kennis en de ervaring met de uitvoering uit de departementen. De kloof tussen beleid en uitvoering, tussen de wereld van de beleidsmakers in Den Haag en de wereld waarin burgers leven werd groter in plaats van kleiner. Het feit dat publieke diensten als zelfstandige, private, 'bedrijven' moesten worden 'gemanaged', betekende echter niet dat de ministeriële (eind) verantwoordelijkheid verdween, al had de minister geen directe invloed meer. Gevolg was dat private en publieke verantwoordelijkheden in elkaar over gingen lopen. Gelijktijdig moest daarom worden voldaan aan zowel bedrijfsmatige maatstaven, zoals aanbod en vraag, producten en kostentoedeling, als aan publieke maatstaven zoals continuïteit en betaalbaarheid, zorgvuldigheid en onpartijdigheid. Beide maatstaven moeten worden bewaakt en gecontroleerd. Dat heeft geleid tot een steeds dikkere tussenlaag tussen de minister die uiteindelijk voor het beleid politiek verantwoordelijk is en de professionele uitvoerders van het beleid (de 'handen aan het bed'). Een tussenlaag van managers, toezichthouders, rekenmeesters, (externe) adviseurs, communicatiedeskundigen. Die tussenlaag zit maar voor een deel op de ministeries. Zij zit vooral daarbuiten in zelfstandige bestuursorganen (vaak autoriteiten genaamd), in andere overheden, in private instellingen (bijvoorbeeld verzekeraars), in de grote uitvoeringsorganisaties zelf en in de samenwerkingsverbanden tussen al deze instanties. Ik heb dat eerder de 'bureaucratisch – bedrijfsmatige logica' genoemd.[9] De politiek (volksvertegenwoordigers en bewindslieden) heeft zich van die tussenlaag *afhankelijk gemaakt*. Het primaat van de politiek is daardoor aangetast.[10] Het politieke zicht op de uitvoering is vaag. De professionals op de werkvloer zijn van de tussenlaag *afhankelijk geraakt*. Zij worden in een keurslijf van normen, protocollen en modellen gedwongen. Dat beperkt hun mogelijkheden tot professioneel handelen. Door administratieve verplichtingen worden de mogelijkheden om de volle aandacht te besteden aan de individuele patiënt of cliënt – onbedoeld – beperkt. De kosten van de tussenlaag zijn aanzienlijk. In de hele gezondheidszorg gaat het, naar uiterst ruwe schatting, om meer dan het dubbele van wat de totale huisartsengeneeskunde kost. Maar niemand schijnt dat bedrag precies te willen weten. Misschien nog belangrijker is dat onbekend is wie in de tussenlaag – tussen de minister en de individuele professional op de werkvloer – verantwoordelijk is voor wat en tegenover wie daarover verantwoording wordt afgelegd. Het gemeenschappelijk te bereiken doel is vaag. Is voor alle instanties in de tussenlaag duidelijk waarop gemeenschappelijk wordt gekoerst? Gevolg: er is wel de pretentie van (politieke) sturing, maar wie daadwerkelijk op dat gemeenschappelijke doel stuurt is in nevelen gehuld. Dat moet per beleidssector – de ene sector is de andere niet – veranderen. Het gemeenschappelijk doel, de kosten van de tussenlaag en de verantwoordelijkheden moeten helder zijn. Dat zou ook de controlerende taak van de Kamer vereenvoudigen, uitgaande van de veronderstelling dat de politieke wil bestaat om die controle daadwerkelijk uit te oefenen. De TCU zou daarop kunnen wijzen.

3. Een politiek probleem.

Bij het Eindverslag van de informateur op 27 juni 2017 uitgebracht aan de voorzitter van de Tweede Kamer was een bijlage gevoegd, getiteld: 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid

[9] Jaarverslag Raad van State 2005, pagina 28 – 30

[10] Dat primaat verwijst naar verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid van politici om uiteindelijk vast te stellen wat het algemeen belang in concrete omstandigheden inhoudt; de politieke verantwoording door ministers ten overstaan van de volksvertegenwoordiging en de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de handhaving van de constitutie

(regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid?'. Die bijlage kreeg veel aandacht behalve van de politiek. Tijdens de vergadering van de Kamer over het Eindverslag in aanwezigheid van informateur werd er geen woord aan gewijd en geen vraag over gesteld. In de maanden daarna overigens evenmin. Toch blijft ook na alle veranderingen in de afgelopen decennia, uiteindelijk de politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de overheid en de publieke dienstverlening. In dat functioneren spelen de professionals op de werkvloer een cruciale rol. (*Op die rol wordt nader ingaan in deel II, par.4 van 'Groter denken, kleiner doen', pagina 67 – 81).* De professionals op de werkvloer zijn – ook letterlijk – het gezicht van de overheid naar buiten. Als zij hun werk niet goed kunnen doen tast dat de geloofwaardigheid van de overheid aan. Hun problemen zijn dus uiteindelijk politieke problemen. Dat blijkt ook uit het feit dat als in de afgelopen decennia ministers moesten aftreden dat meestal het gevolg was van problemen in de uitvoering. Het is de politiek tot nu toe onvoldoende gelukt die problemen onder controle te krijgen, laat staan de oorzaken daarvan weg te nemen. Het is daarom bemoedigend dat vorig jaar het rapport 'Werk aan uitvoering' (Topconsult) verscheen en de Ministeriële Commissie Uitvoering in het leven werd geroepen en dat nu de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties door de Kamer is ingesteld. Het ligt daarbij voor de hand dat de TCU zich richt op de eigen rol en functie van de politiek (ministers en volksvertegenwoordigers) in het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Wat zijn de gevolgen van de bemoeienissen van de Kamer voor het functioneren van de uitvoeringsorganisaties, niet alleen in het verleden maar ook nu bij het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis? Op welke wijze wordt aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de wensen die de Kamer nu formuleert voor steun aan steeds meer geledingen in de private sector? Heeft de Kamer geleerd van de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst? Moet de TCU het niet ook tot haar taak rekenen toekomstige affaires de voorkomen?

De oorzaken van de problemen in het functioneren van de overheid worden in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop in politiek (en bestuur) over de overheid wordt gedacht. In dat denken stonden de afgelopen decennia drie opvattingen centraal.

Allereerst de opvatting dat groei van de economische welvaart via de private sector het belangrijkste ijkpunt vormt voor een succesvol beleid. Daarop waren veel beleidsmaatregelen gericht. De overheid is in die opvatting vooral een kostenpost. Als het economisch slecht gaat moet er – los van de oorzaak van de economische terugslag – in de collectieve sector bezuinigd worden. De VNO voorzitter verwoordde deze opvatting nog niet zo lang geleden zo: 'Wij (het private bedrijfsleven) verdienen de centen, wij creëren de banen'. Als de coronacrisis één ding duidelijk maakt is het wel dat de private sector, als het erop aankomt sterk afhankelijk is van een goed functionerende publieke sector. Die publieke sector is de afgelopen decennia ondergewaardeerd, ook financieel. In de verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen werden vaak de maximaal haalbare geachte bezuinigingen op het overheidsapparaat opgenomen. De ruime publieke middelen die nu voor de private sector beschikbaar zijn, zijn niet zozeer te danken aan de geweldige bijdragen van het bloeiende bedrijfsleven in de afgelopen decennia, direct via de belastingen of indirect via verhoging van de lonen, maar vooral aan de bezuinigingen op de publieke sector en lasten voor de burger. De onderwaardering van de publieke sector is mede de oorzaak dat er de afgelopen jaren dingen misgingen die niet mis mochten gaan (van grote infrastructuurprojecten tot belastingdienst, van Fyra tot ICT-projecten). Had de politiek dat niet eerder moeten zien en waarom is dat niet gebeurd? Mij dunkt belangrijke vragen die de TCU zich moet stellen. Het is ook de enige manier om te voorkomen dat dit patroon – ondersteuning van de private sector met verwaarlozing van de publieke sector – zich nu, na de coronacrisis, herhaalt. De publieke sector moet structureel worden versterkt – zowel kwalitatief als kwantitatief – om de (langjarige) gevolgen van de coronacrisis op te vangen.

Daarnaast de opvatting dat de overheid een bedrijf is dat goed gemanaged moet worden met de nadruk op financieel beheer. Door privatisering en uitbesteding van taken zou de publieke dienstverlening goedkoper en beter worden. Samenvoeging van afzonderlijke organisaties (bijvoorbeeld in UWV en belastingdienst, maar ook samenvoeging van rechterlijke colleges) zou hetzelfde resultaat hebben. Die, ook door de politiek meestal kritiekloos aangenomen vooronderstelling (groter en beter door schaalvoordelen), is vaker niet dan wel uitgekomen. Tegelijkertijd is de (centrale) overheid voor zijn eigen functioneren sterk van anderen, de private sector, afhankelijk geraakt, ook voor wat betreft de inhoudelijke deskundigheid. Het kost de overheid bij grote projecten de grootst mogelijke moeite om een goed opdrachtgever te zijn. In hoeverre zijn de problemen bij de uitvoeringsorganisaties die de TCU noemt (' verlies van menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger)') aan deze opvatting – de overheid is een bedrijf dat kostenefficiënt gemanaged moet worden – toe te schrijven?

Tenslotte de opvatting dat de burger een 'homo economicus' is, klant en kostenpost. Burgers worden geacht zich te gedragen conform de aannames bij de overheid (Voorbeeld: Burgers willen, ook als ze alleen zijn, zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Op grond van die aanname werden de verzorgingshuizen gesloten. Vervolgens komt de commissie Bos met de waarschuwing: 'Het recht (?) van burgers om zo lang mogelijk met behulp van thuiszorg thuis te blijven wonen kan in de toekomst niet meer worden gegarandeerd.'). De aannames waarvan de overheid, vaak om financiële redenen, uit gaat blijken in de praktijk niet te kloppen. En met die praktijk worden de uitvoeringsorganisaties geconfronteerd. Zij hebben een ander, meer waarheidsgetrouw, beeld van de burger. Ligt in die discrepantie ook niet een van de oorzaken voor de gesignaleerde problemen bij de uitvoeringsorganisaties? Ging en gaat niet ook de Kamer bij haar beoordeling van beleidsvoorstellen uit van de 'homo economicus', de klant (in de private sector) en de kostenpost (in de publieke sector)? Ook om deze vraag kan de TCU naar mijn mening niet heen.

4. Specifieke vragen.[11]

1e In mijn eigen benadering ga ik niet uit van organisaties maar van de (individuele) professionals op de werkvloer. De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de burger immers sterk afgemeten aan de wijze waarop hij/zij door die professionals wordt behandeld. Professionals maken meestal deel uit van een organisatie, die wordt geacht hen te faciliteren en de kwaliteit van hun werk te dienen. Maar in de praktijk komt het ook voor dat – in de ogen van de professional – aan die kwaliteit door de organisatie juist afbreuk wordt gedaan door modellen, protocollen en verantwoordingsmechanismen. Ook in de uitvoeringsorganisaties is de 'tussenlaag' (zie hierboven onder punt 2.) doorgedrongen. Dat kan zijn weerslag hebben op de 'passende dienstverlening'.

Moeite heb ik met het spreken over dè (belangrijkste) problemen in dè uitvoeringsorganisaties. Ongetwijfeld zijn er in de verschillende uitvoeringsorganisaties problemen die onder gemeenschappelijke noemers kunnen worden gerangschikt. Maar het is voor mij zeer de vraag of daarmee de verschillen niet worden verdonkeremaand. De ene organisatie is de andere niet. Het kader (en de krachtsverhoudingen) waarbinnen organisaties opereren verschilt. De interne verhoudingen binnen de organisaties zijn niet gelijk. Om oplosbaar te zijn moeten problemen zo precies mogelijk worden gedefinieerd (anders worden oplossingen toevalstreffers), de oorzaken zo precies mogelijk worden geanalyseerd (anders blijft het dweilen met de kraan open) en de problemenhebbers (degenen die daadwerkelijk last hebben van het probleem) zo precies mogelijk geïdentificeerd (want zij kunnen het beste beoordelen of een oplossing werkbaar is). Bij het zoeken naar wat mogelijke problemen in het functioneren van organisaties zijn, ga ik daarom zelf graag uit

[11] Brief voorzitter TCO dd 25 maart 2020, pagina 2 – 3.

van een casusgerichte benadering, het onderzoek naar concrete problemen in de praktijk (in casu in de relatie met de burger). De gedachte daarachter is dat in elke casus 'het DNA van de organisatie' besloten ligt.

2e/3e Een belangrijke oorzaak van de problemen zijn de grote verwachtingen die de politiek vaak wekt, waarbij zij zelden serieus aandacht besteedt aan de uitvoerbaarheid, eigen kennis van de uitvoering mist en onvoldoende tijd geeft voor een deugdelijke voorbereiding en uitvoering. Tegelijkertijd wordt wel verwacht dat die uitvoering aan alle kwaliteitseisen voldoet: snelheid, rechtmatigheid, privacy proof, afgestemd op bestaande regelingen, fraudebestendig et cetera. Daarbij is het budget vaak beperkt. Geregeld wordt uitgegaan van de mogelijkheid van bezuinigingen die alvast zijn ingeboekt. Waarschuwingen dat zo niet kan worden genegeerd. 'En als er dan wat misgaat wordt met de beschuldigende vinger – eerst in de media direct daarna in de volksvertegenwoordiging – naar de uitvoerders gewezen'. (*Groter denken, kleiner doen,* pagina 69). Er wordt betere controle geëist. De tussenlaag wordt daarmee nog een stukje dikker. De 'kramp' bij de professional op de werkvloer neemt toe. De kans op 'overrapportage' groeit. Maar de politieke oorzaak wordt niet weggenomen. Een vicieuze cirkel waardoor uitvoeringsorganisaties soms onnodig en onterecht in een slecht daglicht komen te staan. Dat doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de democratische rechtsorde.

4e Deze vicieuze cirkel zal niet op eigen kracht door de politiek doorbroken kunnen worden. Het verbroken evenwicht tussen politieke verwachtingen en de uitvoeringspraktijk kan alleen worden hersteld als meer dan tot nu toe uitvoerders, ook gezamenlijk, de publieke en politieke aandacht vragen voor de werkelijkheid waarmee zij te maken hebben, voor de mogelijkheden en de risico's, voor wat goed gaat en wat beter kan. Het gaat om het besef van *wederzijdse* afhankelijkheid van politici en uitvoerders. Die vereist wederzijds vertrouwen, waarin missers *over en weer* niet worden verdoezeld, noch worden uitvergroot maar in proportie worden gezien.

5e Zoals in punt 1 3e wordt aangegeven zijn er altijd meerdere werkelijkheden. Volksvertegenwoordigers en bewindslieden hebben een eigen werkelijkheid die verschilt van de werkelijkheid waarin burgers leven. Volksvertegenwoordigers en bewindslieden staan voor andere afwegingen en spreken een andere taal. 'Beleidsbepalers gaan vaak uit van aannames die schijnbaar normatief, maar in feite budgettair bepaald zijn: de competente burger die de regie over zijn eigen leven en gezondheid voert, rationeel beslissingen neemt, in staat is moderne technieken te hanteren en medicijnvoorschriften begrijpt. (….) De aannames van waartoe mensen in staat zijn blijken vaak niet te kloppen. Zelfredzaamheid is niet overal en altijd de hoogste norm' (*Groter denken, kleiner doen,* pagina 76) In een democratische rechtsorde gaat het echter uiteindelijk om het welzijn van burgers, individueel en collectief. En dus is het van belang tegenover de algemene (beleids-) werkelijkheid van Den Haag en de aannames van beleidsbepalers, de concrete werkelijkheid van de burger te zetten. Dat kan door de casusgerichte benadering die ik hierboven bepleitte. In het algemeen is het denken bij de overheid top-down en van binnen naar buiten gericht. Dat leidt al gauw tot een 'zelfreferentieel', in zichzelf gekeerd, systeem. Dus is het nodig niet alleen top- down, maar ook bottom-up te denken; niet alleen van binnen naar buiten maar ook van buiten naar binnen.

6e Een samenleving en een staatsbestel kunnen niet zonder spelregels. Anders valt de boel uit elkaar en geldt het recht van de sterkste. De democratische rechtsorde is het gemeenschappelijk fundament. Zij omvat de gemeenschappelijke spelregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers en de burgers met elkaar omgaan. Die spelregels zijn gebaseerd op fundamentele beginselen en waarden die in de loop der geschiedenis tot gemeenschappelijke waarden zijn geworden (tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, het besef het met elkaar te moeten rooien). Die gemeenschappelijke spelregels worden bewaakt door instituties en ambtsdragers die elkaar in

evenwicht houden en elkaars tegenwicht vormen. Die democratische rechtsorde is in de afgelopen decennia uitgehold. Als in een tijd dat het economisch goed gaat – en dat ging de laatste jaren – de ongelijkheid, de scheidslijnen tussen de haves en de havenots (en dan gaat het om meer dan geld), scherper worden, tast dat het rechtvaardigheidsgevoel en het inclusieve karakter van de democratische rechtsorde aan. Een uitholling van de democratische rechtsorde. Door de gevolgen van de coronacrisis zal die ongelijkheid aanzienlijk verder toenemen. Daarmee krijgen ook de uitvoeringsorganisaties te maken. Als in een tijd dat het economisch goed gaat de professional op de werkvloer steeds meer het gevoel heeft dat zijn professionaliteit niet wordt erkend en vertrouwd, tast dat de legitimiteit, de geloofwaardigheid, van het overheidsoptreden aan. Al was het alleen maar omdat professionals afhaken. Door de gevolgen van de coronacrisis zullen de professionals op de werkvloer, en de organisaties waarbinnen zij werken, zwaarder worden belast. Zonder structurele verbeteringen – zowel kwalitatief als kwantitatief – zijn de (langjarige) gevolgen van de coronacrisis niet op te vangen. De TCU kan bijdragen aan de gedachtevorming over waar en hoe die structurele verbeteringen bij voorrang moeten worden gerealiseerd.

Den Haag, april 2020.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

WRR-bijdrage Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)

Mark Bovens en Anne-Greet Keizer[1]

Kernboodschap

Door een te sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid van burgers was er in het afgelopen decennium onvoldoende aandacht voor de grenzen aan hun denk- en doenvermogen. Daarom adviseren wij om in beleid en uitvoering een meer realistisch perspectief op burgers te hanteren.

Probleemanalyse[2]

Verschillende factoren speelden hierbij een rol:

1. In het afgelopen decennium is er een ongelukkige samenloop geweest van een sterk punitief regime en een ver doorgevoerde automatisering van de uitvoering. In het beleid was, ook vanuit de Tweede Kamer, een sterke nadruk op tegengaan van fraude. Dit heeft geleid tot regelgeving waarin weinig tolerantie was voor het maken van fouten en waarbij strenge boeteregimes zijn ingevoerd voor burgers die zich, om wat voor reden dan ook, niet aan de regels houden. De automatisering van veel grootschalige uitvoeringsprocessen heeft ertoe geleid dat dit punitieve regime zeer effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. Boeteoplegging gebeurt veelal volledig digitaal, zonder enige menselijke tussenkomst. Als bijvoorbeeld de computers van de RDW in zijn bestanden een onverzekerd voertuig tegenkomen, wordt er automatisch een boete opgelegd. Indien iemand niet binnen acht weken betaalt, wordt deze – zonder verdere aanmaning – automatisch verhoogd met 50 en daarna met 100 procent, waardoor in korte tijd forse schulden kunnen ontstaan.[3] Computers kennen geen mededogen en voeren zonder aanziens des persoons de regels uit.
2. Een verkeerde uitleg van het gelijkheidsbeginsel in de uitvoering, waarbij gelijke behandeling is opgevat als ‘iedereen over dezelfde kam scheren’ en er dus nauwelijks ruimte is voor de bijzondere omstandigheden van het geval. Deze rigide, eenvormige invulling van het gelijkheidsbeginsel gaat in tegen de bedoelingen van de wetgever in de

[1] Mark Bovens is Hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en Raadslid WRR, Anne-Greet Keizer is senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR en projectcoördinator van het rapport *Weten is nog geen doen*.

[2] Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek dat wij hebben verricht voor het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* (WRR 2017). Centraal stond de vraag: wat wordt er gevraagd van redzame mensen in onze samenleving? Het functioneren van uitvoeringsorganisaties stond niet centraal, maar we hebben wel onderzocht wat de rol is van uitvoeringsorganisaties in het ontstaan van problemen van mensen, zoals schulden. Na publicatie van ons rapport hebben we een groot aantal uitvoeringsorganisaties gesproken over de betekenis van ons rapport voor hun werk.

[3] De RDW heeft inmiddels zijn werkwijze aangepast en neemt in een vroeger stadium contact op met de kentekenhouder. Dit leidt in een substantieel deel van de gevallen tot een aanpassing van het kentekenregister.

AWB, waarbij het gelijkheidsbeginsel juist betekent dat ongelijke gevallen ook ongelijk moeten worden behandeld en in de uitvoering juist zeer veel aandacht voor de bijzonder omstandigheden van het geval zou moeten zijn [4]

3. Ten slotte zijn de uitvoeringsorganisaties zeker niet gespaard in de bezuinigingen in de jaren 2007-2013.[5] In eindrapport van de Commissie Donner wordt goed beschreven hoe de schrijnende gevolgen van de kinderopvangtoeslagregelgeving de consequenties zijn van keuzes in de werkprocessen gericht op het doelmatig, tijdig en uniform afdoen van een massale werkstroom tegen zo laag mogelijke kosten .[6] De nadelen van de werkwijze zijn volgens de commissie toegenomen door opeenvolgende bezuinigingen op het overheidsapparaat.

De menselijke maat

Beleid vanuit een realistisch perspectief onderkent dat lang niet alle burgers onder alle omstandigheden redzaam zijn. Ze beschikken niet altijd over het denk- en doenvermogen dat de wetgever van hen verwacht. Onderzoek laat zien dat die vermogens bijvoorbeeld sterk kunnen teruglopen in geval van een echtsscheiding, verlies van een naaste, werkeloosheid, schulden, of langdurige armoede. Het klassieke rationalistische beleidsperspectief van de overheid gaat er echter van uit dat een burger die de juiste informatie en voldoende financiële prikkels heeft, zich automatisch gedraagt zoals gewenst. Een realistisch perspectief op beleid erkent dat burgers, ZZP-ers en kleine ondernemers niet altijd direct handelen, ondanks hun goede voornemens. In dat perspectief is een onregelmatigheid niet meteen een bewijs van fraude, maar wordt eerst gecontroleerd of er misschien sprake is van onbegrip, onachtzaamheid of onvermogen.

Een meer realistisch perspectief kent verschillende componenten:

a. Voorbereiding van beleid: *meer aandacht voor de mentale belasting van burgers, zzp'ers en kleine ondernemers*. Het adagium is hier: de burger moet de wet ook 'kunnen'. Gaat de wetgeving uit van realistische assumpties over de mentale belastbaarheid van burgers? Is het voorgenomen beleid 'doenlijk' voor burgers? Dat kan onderzocht worden met behulp van de doenvermogentoets. De toets bevat inhoudelijke vragen als: welke mentale lasten brengt de regeling met zich mee, hoe veel acties worden verondersteld, wat gebeurt als iemand niet direct in actie komt? Uitvoeringorganisaties beschikken vaak over de kennis om deze vragen te beantwoorden, of de instrumenten om die kennis te verwerven, bijvoorbeeld via klantpanels of experimenten.
b. Inhoud van beleid: *hanteer realistische ontwerpprincipes*. 1) Kies voor het juist beleidsinstrument: Vertrouw niet alleen op voorlichting en financiële prikkels. Het is ook belangrijk hoe de keuzearchitectuur wordt ingericht. 2) Kies daarbij voor impliciete of expliciete defaults: als mensen niet meteen hun post openmaken en begrijpen, niet direct in actie komen als dat noodzakelijk is, of aan de bel trekken als het mis gaat, moet dat niet meteen fatale gevolgen hebben. 3) Er moet altijd ruimte zijn voor maatwerk, bijvoorbeeld door te voorzien in hardheidsclausules en door deautomatisering van de beoordeling van bijzondere gevallen.
c. Uitvoering van beleid: *verifiëren en differentiëren*. Een rechtvaardige overheid zorgt dat kleine fouten slechts kleine gevolgen hebben. Daarbij is het belangrijk dat niet willen en

[4] Zie voor nadere uitwerking Scheltema 2018.
[5] Algemene rekenkamer (2013) Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties, Den Haag.
[6] Adviescommissie uitvoering toeslagen 2020.

niet kunnen duidelijker worden onderscheiden. In plaats van volautomatische verhoging van boetes moet de overheid eerst nagaan in hoeverre er sprake is van niet willen of van niet kunnen betalen. Daartoe moeten uitvoeringsorganisaties vroegtijdig en persoonlijk contact hebben met burgers en ondernemers in geval van onregelmatigheden. Dat vraagt een andere instelling en vaardigheden van professionals bij uitvoeringsorganisaties.

Voorbeelden van een realistisch perspectief

In ons onderzoek en in de periode na publicatie zijn we verschillende voorbeelden tegenkomen die laten zien dat het mogelijk is om te werken vanuit een realistisch perspectief.

- Ziektekostenverzekeraar CZ voert sinds 2013 een debiteurenbeleid dat rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van cliënten. Zodra mensen één betaling missen worden ze opgebeld met de vraag: hoe kunnen we u helpen? CZ biedt een op maat gesneden betalingsregeling. CZ opereerde daarmee op het randje van de wet, want formeel dienen cliënten met een achterstand van enkele maanden als wanbetaler aangemeld te worden met een bestuursrechtelijke boete als gevolg. De persoonlijke, proportionele aanpak van CZ heeft succes. CZ treft vijf keer zoveel betalingsregelingen als vroeger, die ook beter worden nageleefd. De afschrijvingen op oninbare premies zijn gehalveerd en het percentage van achterstanden dat weer wordt ingelopen is gestegen van 70 naar 90 procent.[7]
- De Belastingdienst heeft enkele jaren geleden een pilot[8] uitgevoerd, waarin burgers een melding kregen dat een wijziging in hun inkomen wellicht consequenties zou hebben voor de hoogte van hun toeslag. De mail bevatte een link waarmee direct een hogere schatting van het inkomen doorgegeven kon worden, zodat mensen zelf met slechts één handeling het risico op terugvordering kunnen verkleinen. De pilot leidde tot een hogere klanttevredenheid, minder klantcontact achteraf en gaf een indicatie dat verlaging van de uitvoeringskosten mogelijk was.
- De wet op de Kinderopvang is al lang een bron van veel mentale lasten voor werkende ouders omdat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van het actuele gezinsinkomen. Dat betekent dat een kleine verhoging van het gezamenlijke inkomen ertoe kan leiden dat men geen, of minder, recht heeft op toeslag. Dit vraagt van werkende ouders een grote alertheid, omdat anders pas achteraf, bij de aangifte inkomstenbelasting, blijkt dat er teveel toeslag is ontvangen. Dit leidt tot veel stress en schuldenproblematiek. In 2016 diende de minister van SZW een concept wetsvoorstel financieringsstelsel kinderopvang in dat de stressvolle situatie van ouders met jonge kinderen als uitgangspunt nam en was gericht op het terugbrengen van hun mentale lasten. In het nieuwe systeem zou de rijksoverheid de kinderopvangorganisaties rechtstreeks gaan bekostigen in plaats van via voorschotten aan ouders. En ouders zouden een eigen bijdrage betalen waarvan de hoogte afhangt van hun reeds vastgestelde fiscale gezinsinkomen, namelijk van twee jaar geleden. Dat ontslaat hen van de plicht om elke maandelijkse wijziging in het actuele gezinsinkomen in de gaten te houden en door te geven.[9] Het kabinet heeft helaas besloten niet dit systeem van directe financiering in te voren, maar te koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel.[10]

---

[7] Deze cijfers zijn uit 2016. We zijn niet bekend met de actuele cijfers, maar weten wel dat meerdere verzekeraars en andere organisaties de werkwijze van CZ hebben overgenomen.
[8] Het betreft het experiment De natuurlijke dialoog. De eindrapportage is verschenen in november 2016.
[9] Zie verder: Bovens, M. en A.G. Keizer (2018).
[10] Tweede Kamer (2017-2018) Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang. 25 april 2018. Kamerstukken II, 31 322, nr. 352.

De doenvermogentoets

In het rapport 'Weten is nog geen doen' adviseerden wij om nieuw beleid te onderwerpen aan een doenvermogentoets. De vragen van de toets zijn in eerste instantie bedoeld om beleidsmakers en wetgevingsjuristen te helpen het perspectief van de burger meer centraal te stellen. Het kabinet heeft de aanbeveling overgenomen en departementen en uitvoeringsorganisaties zijn met de doenvermogentoets aan de slag gegaan. Langzaam verschijnen er meer toepassingen. Die praktijk biedt inspiratie voor anderen, maar laat ook zien welke voor welke uitdagingen beleidsmakers en wetgevingsjuristen staan. We werken daarom momenteel aan een notitie waarin we meer handvatten bieden aan beleidsmakers. Na afronding zullen we deze notitie naar u toesturen.

De rol van de Tweede Kamer

Het Parlement heeft als medewetgever de taak om te zorgen dat wet- en regelgeving doenlijk is voor burgers, zzp'ers en kleine ondernemers. De doenvermogentoets biedt de Tweede Kamer een extra instrument om de voorgestelde wet- en regelgeving en de amendementen hierop te toetsen. De Raad van State en de Eerste Kamer zijn al bezig om aandacht voor doenvermogen op te nemen in hun eigen werkprocessen. Wij adviseren u in samenspraak met het Presidium van de Tweede Kamer contact op te nemen met de directeur wetgeving van de Raad van State en het Presidium van de Eerste Kamer.

De Tweede Kamer kan ook een belangrijke rol vervullen bij bestaande wet- en regelgeving. Zeer belangrijk bij het laag houden van mentale lasten voor burgers is dat regels en werkwijzen niet te vaak worden aangepast. Voortdurende wijzigingen en verfijningen zorgen voor veel mentale lasten omdat burgers en kleine ondernemers dan niet kunnen varen op routines.

Wij zijn van harte bereid onze bijdrage in een gesprek nader toe te lichten en wensen de commissie veel succes bij het onderzoek.

Literatuursuggesties

- WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, WRR. (samenvatting als pdf bijgevoegd, rapport te downloaden op www.wrr.nl)
- Bovens, M. en A.G. Keizer (2018) De burger moet de wet ook 'kunnen': een realistisch perspectief op wetgeving, in Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner, Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 153-163. (pdf bijgevoegd)
- Scheltema, M (2018) Wetgeving in de responsieve rechtsstaat, in: Regelmaat (33) (3), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p.120- 131. (pdf bijgevoegd)
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2020) Omzien in verwondering 2. Eindadvies adviescommissie uitvoering toeslagen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Doenvermogen
Van *toets* naar *tools*

Hoe beoordeel je bij de voorbereiding van beleid en regelgeving of deze 'doenlijk' is voor burgers? In het rapport Weten is nog geen doen adviseerden wij om nieuw beleid dat burgers rechtstreeks raakt te onderwerpen aan een doenvermogentoets. Enige maanden later hebben we op verzoek van de Eerste Kamer deze aanbeveling uitgewerkt tot de handout doenvermogentoets. Het kabinet heeft de aanbeveling overgenomen en is aan de slag gegaan met de toets. Langzaam verschijnen er meer toepassingen en komt er meer aandacht voor doenvermogen bij het ontwerpen en invoeren van beleid en wetgeving.[1] Die praktijk biedt inspiratie voor anderen, maar laat ook zien welke voor welke uitdagingen beleidsmakers en wetgevingsjuristen staan. Het is niet eenvoudig gebleken om de ambitie voor een realistisch perspectief ook in daden om te zetten. Ook voor wetgevers geldt 'weten is nog geen doen'.

In deze notitie willen we daarom wat handvatten bieden aan beleidsmakers en wetgevingsjuristen om meer aandacht te besteden aan de 'doenlijkheid' van beleid en regelgeving. We spreken van *tools* omdat dit document instrumenten biedt voor een ieder die de doenlijkheid van regels wil vergroten. Dat kunnen wetgevingsjuristen zijn die formeel verantwoordelijk zijn voor het (laten) uitvoeren van een doenvermogen*toets* als onderdeel van de uitvoeringstoetsen bij ontwerpwetgeving, maar ook anderen die betrokken zijn bij het ontwerpen va regelgeving.

Aandacht voor het doenvermogen van burgers bij het ontwerpen van beleid en regelgeving

Veel beleid en regelgeving hanteert een rationalistisch perspectief: als burgers maar genoeg voorlichting en de juiste financiële prikkels krijgen zullen zij vanzelf de regels volgen. De praktijk is echter anders, zo leren de vele affaires rond toeslagen en uitkeringen. Daar kwamen bonafide burgers in grote problemen omdat de regelgeving te veel alertheid van hen verwacht. De gedragswetenschap leert dat het denk- en doenvermogen van burgers niet onuitputtelijk is. Dat geldt niet alleen voor laaggeletterden of minder begaafden, maar ook voor goed opgeleide burgers.

Bij het maken van beleid is het daarom verstandig als de overheid een realistisch perspectief op burgers hanteert en meer aandacht heeft voor de doenlijkheid van beleid en regelgeving. De burger moet de wet niet alleen 'kennen', maar hem ook 'kunnen'. Aandacht voor de doenlijkheid van beleid is niet hetzelfde als betere voorlichting geven en het gebruik van begrijpelijke formulieren. Meer aandacht voor heldere taal richt zich vooral op de beperkingen aan het *denkvermogen* van burgers. Een begrijpelijke uitleg is zeker belangrijk, maar niet genoeg. Burgers moeten ook in staat zijn om daar vervolgens naar te handelen. Daarbij gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid, het vermogen om in actie te komen, het hoofd voldoende koel houden, en om het vast houden aan goede

[1] Zo is er als onderdeel van de uitvoeringstoets nieuwe Wet inburgering een doenvermogentoets uitgevoerd: in de https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D22036&did=2020D22036

voornemens. Net als het menselijk denkvermogen, kent ook dat *doenvermogen* zijn grenzen. Burgers verschillen onderling in de mate van doenvermogen, en in situaties van stress en mentale belasting kan dat vermogen bij een ieder sterk teruglopen.

Hoe kun je als beleidsmaker of regelgever meer rekening houden met de grenzen aan het doenvermogen van burgers? We onderscheiden vijf **basisstappen**, geven suggesties voor een paar **hulpmiddelen** die van pas kunnen komen en benoemen tot slot vier **proceselementen** om succesvol tot een realistisch burgerperspectief te komen.

Basisstappen

1. *Breng in kaart hoeveel acties van de burger worden verwacht in de bestaande of voorgenomen regels.*

Een eerste stap is om na te gaan hoeveel mentale lasten de regeling met zich mee brengt voor de burger. Daarbij kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn:

- Hoeveel verschillende acties moet de burger ondernemen om aan de regelgeving te kunnen voldoen?
- Wat vraagt de beoogde regelgeving aan alertheid van burgers?
- Hoe vaak moeten ze zelf in actie komen?
- Hoeveel formulieren moeten ze invullen?
- Hoe vaak moeten ze nagaan of de door hen verstrekte informatie nog klopt?
- Hoeveel deadlines moeten ze in de gaten houden?
- Is het belangrijk dat ze bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten?
- Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend oplettendheid gevraagd omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen?

Goed voorbeeld: alternatief systeem voor de kinderopvangtoeslag

Het huidige systeem van de kinderopvangtoeslag is een bron van veel mentale lasten voor werkende ouders omdat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van het actuele gezinsinkomen. Dat betekent dat een kleine verhoging van het gezamenlijk inkomen ertoe kan leiden dat men geen, of minder, recht heeft op toeslag. Dit vraagt van werkende ouders een grote alertheid. Zij moeten elke maand nagaan wat het actuele gezinsinkomen is en of een verhoging niet leidt tot een lagere toeslag. Doen zij dit niet, dan blijkt pas achteraf, bij de aangifte inkomensbelasting in het jaar erop, dat er teveel toeslag is ontvangen. Dit leidt tot veel stress en schuldenproblematiek.

In 2016 presenteerde de staatssecretaris van Sociale Zaken een concept wetsvoorstel dat de stressvolle situatie van ouders met jonge kinderen als uitgangspunt nam en was gericht op het terugbrengen van hun mentale lasten. Een belangrijke verbetering was dat het reeds vastgestelde fiscale inkomen van twee jaar eerder de basis vormde voor de hoogte van de toeslag. Dat vraagt veel minder alertheid van jonge ouders. Wie niets doet, zit automatisch goed.

In de memorie van toelichting werd met een tabel inzichtelijk gemaakt hoe in het nieuwe systeem de mentale lasten voor ouders lager uitvallen.[2]

[2] Tweede Kamer (2017-2018) Brief van de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang. 25 april 2016. Kamerstukken II, 31 322, nr. 352. De tabel is een lichte bewerking van de tabel uit de memorie van toelichting. Het kabinet heeft later besloten niet dit aangepaste systeem in te voeren, maar te koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel.

Gegevens	Kinderopvang-organisatie	Ouder	Basisregistratie
LRK-nummer	X		
Adresgegevens kinderopvang			X
Rekeningnummer Kinderopvang	X		
Startdatum opvang	X		
Einddatum opvang	X		
Aantal uren	X		
Uurprijs	X		
Wijziging vorm kinderopvang	X		
Wijziging locatie Kinderopvang	X		
BSN ouder en kind	X		
Adresgegevens ouder			X (BPR)
Samenstelling huishouden		X	
Rekeningnummer ouder		X	
Eerste en volgende kind(eren)			X (BPR)
Peiljaarverlegging		X	
Wel of niet werken			X (UWV)
Aantal gewerkte uren			X (UWV)
Inkomensgegevens			X (BRI)

Bron: Memorie van toelichting Kamerstukken II, 31 322, nr. 352 (lichte bewerking door WRR)

2. *Is er sprake van samenloop met 'life-events' of andere situaties van grote stress?*

De gedragswetenschappen leren dat het doenvermogen sterk terugloopt wanneer mensen te maken hebben met chronische stress, bijvoorbeeld als gevolg van armoede of schulden of als gevolg van life-events. Onder een life-event verstaan we een gebeurtenis die diep in het leven ingrijpt, zoals de geboorte van een kind, een echtscheiding, het verlies van een dierbare, ontslag, een ingrijpende verhuizing, of immigratie.[3] Onder die omstandigheden is de mentale belasting al heel groot en zal het doenvermogen veel minder zijn. Regelgeving die is bedoeld voor die omstandigheden, of die burgers raakt die daarmee te maken hebben, dient extra terughoudend te zijn met het mentaal belasten van burgers.

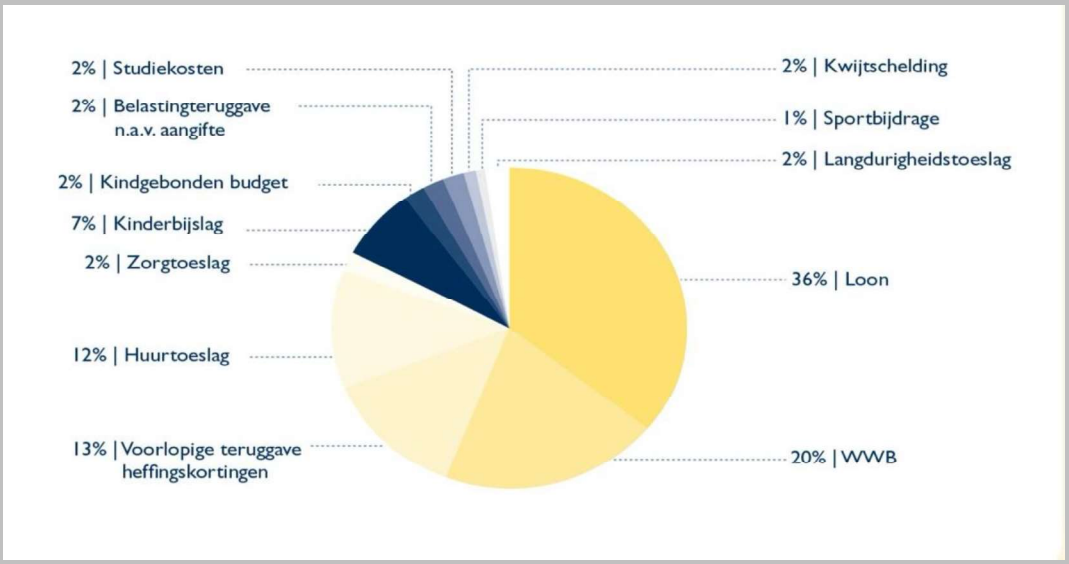
[3] Zie voor meer informatie over levensgebeurtenissen: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/levensgebeurtenissen

Verkeerd voorbeeld: huidige Wet op de kinderopvang
Ook hier is de huidige Wet op de kinderopvang een voorbeeld van hoe het niet moet. Juist in een zeer belastende en stressvolle periode van het leven wordt van jonge werkende ouders een grote alertheid verwacht bij het in de gaten houden en doorgeven van wijzigingen in het gezinsinkomen. Het voorstel voor een alternatief systeem nam dit als uitgangspunt en probeerde de mentale belasting zo laag mogelijk te houden.

3. *Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?*

Heeft de beoogde doelgroep van de regelgeving te maken met andere bestaande of voorgenomen regelgeving die ook veel van hen vragen? De wetgever lijkt vaak geen rekening te houden met de optelsom van lasten voor burgers. Voor een deel is dat het gevolg van de wijze waarop het Nederlandse openbaar bestuur is georganiseerd. Elke beleidskoker ziet dat deel dat vanuit zijn opdracht bezien relevant is, en hanteert regels die binnen de grenzen van het beleidsdomein wellicht hanteerbaar zijn, maar die geen rekening houden met regels uit andere domeinen. Daarom is het belangrijk om ook de vraag te stellen hoe de regeling zich verhoudt tot aanpalende regelingen. Wat is de totale belasting voor de burgers die onder die regeling vallen?

Verkeerd voorbeeld: regelingen voor inkomensondersteuning
In Nederland kennen we een uitgebreid systeem voor inkomensondersteuning. Elke individuele regeling kent zijn eigen regels en vereisten, maar houdt geen rekening met het totaal aan mentale belasting. De Nationale ombudsman bracht in 2013 de administratie in kaart van een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning.[4] Deze ouder heeft ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen, moet daarvoor achttien verschillende formulieren invullen en ontvangt tachtig verschillende betalingen per jaar. Bij elke betaling moet de ouder controleren of er niet sprake is van een onterecht ontvangen toeslag, omdat deze dienen te worden terugbetaald. In de praktijk is dat teveel gevraagd, wat een belangrijke oorzaak is van problematische schulden.



Bron: Nationale ombudsman

[4] Figuur uit Nationale ombudsman (2013) In het krijt bij de overheid, Den Haag: Nationale ombudsman.

4. *Probeer de mentale belasting zoveel mogelijk terug te brengen, bijvoorbeeld met 'defaults' en 'opt-out' regelingen*

Elke regeling die om alertheid en aandacht vraagt vergroot de mentale belasting van burgers. De gedragswetenschappen laten zien dat niet alle burgers onder alle omstandigheden altijd die alertheid en aandacht hebben. Probeer daarom de mentale belasting zo laag mogelijk te houden. Dat kan door het aantal gevraagde handelingen zo laag mogelijk te houden, bijvoorbeeld door te werken met 'defaults' en 'opt-out' regelingen. Daarbij hoeft de burger niet in actie te komen, tenzij hij of zij iets anders wil dan de standaardoptie.

Verkeerd voorbeeld: OV-studentenkaart

Een afgestudeerde student moet uiterlijk de tiende dag van de volgende maand de ov-studentenkaart opzeggen, want na het afstuderen gaat direct een boeteregime in. Opzeggen kan niet via internet, maar kan alleen door een aantal handelingen te verrichten bij een automaat op een station. Omdat het afstuderen gepaard gaat met veel veranderingen, zoals andere woonruimte zoeken, reizen, solliciteren of een baan, vergeten veel studenten hun kaart stop te zetten. Dat leidt tot snel oplopende boetes. Wie niets doet, zit al snel met een flinke extra studieschuld. Omkering van de default, waarbij de ov-kaart automatisch wordt gestopt op het moment van afstuderen, tenzij er bezwaar wordt gemaakt, zou veel beter passen bij dit life-event.

Goed voorbeeld: voorstel wet pensioenverdeling bij scheiding

Bij een scheiding moeten partners over veel zaken afspraken maken, ook over de verdeling van het pensioen. Uit evaluaties is gebleken dat hierbij beperkt gebruikt wordt gemaakt van de wettelijke regeling, door onbekendheid bij burgers en professionals. De huidige suboptimale situatie kan vrij eenvoudig verbeterd worden door automatisch over te gaan tot de verdeling en uitbetaling van het opgebouwde ouderdomspensioen, ook als een betrokkene niets doet. Het wetsvoorstel regelt dat een pensioenuitvoerder overgaat tot verdeling , tenzij de ex-partners aangeven dat zij de verdeling niet willen (opt-out) of dat zij een afwijkende afspraak over de verdeling van het pensioen hebben gemaakt.[5]

5. *Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien?*

Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt? Bij elke regeling zullen er altijd mensen zijn die toch niet direct in actie komen, de brief niet openmaken, of het formulier misschien wel invullen, maar niet opsturen. Wat zijn de consequenties van dergelijk menselijk gedrag? Hierbij helpen vragen als:

- Leiden kleine fouten direct tot grote problemen?
- Zijn er mogelijkheden om fouten eenvoudig te herstellen?
- Hoeveel mentale belasting vraagt het van burgers om een fout te herstellen?
- Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit?
- Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?

Als algemeen ontwerpprincipe zou moeten gelden dat kleine fouten ook kleine gevolgen hebben. Dat principe zou moeten gelden voor wet- en regelgeving, maar ook voor de vertaling daarvan in de uitvoering.

[5] Tweede Kamer 2018-2019, 35287, Nr.3. Regels over de verdeling van pensioen bij scheidingen vanaf 2021 (Wet pensioenverdeling bij scheiding 2021), Memorie van toelichting.

Verkeerd voorbeeld: automatische boeteverhoging zonder aanmaning
Op basis van art. 30 van de Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen krijgt de eigenaar die een oude snorfiets wegdoet en deze niet afmeldt voor de verzekering, een boete van 330 euro. Na acht weken wordt de boete automatisch met 50 procent verhoogd. Blijft de acceptgiro dan nog liggen, dan wordt dit bedrag nog eens met 100 procent verhoogd. Binnen een paar maanden is de boete dan al opgelopen tot 990 euro. Bij de eerste boete werd het systeem van de automatische boeteverhoging aangekondigd, maar er volgden geen verdere aanmaningen. Wie de eerste brief opzij legde en vergat, kon dus ongemerkt een flinke schuld opbouwen. Het CJIB heeft inmiddels de werkwijze aangepast en stuurt nu wel aanmaningen.

Hulpmiddelen

Van groot belang is dat beleidsmakers en regelgevers al bij het ontwikkelen en inrichten van een nieuw voorstel inzicht krijgen in hoe belastend hun regels in de praktijk zullen zijn voor echte burgers. Dat is soms moeilijk invoelbaar in de relatieve kalmte van het kantoor en voor ambtenaren die zelf vaak over het nodige denk- en doenvermogen beschikken. Internetconsultaties zijn daarbij maar van beperkt nut, omdat juist de burgers met veel doenvermogen zich hiervoor aanmelden. Uitvoeringstoetsen kijken vooral of uitvoeringsorganisaties uit de voeten kunnen met de regels, maar gaan niet in op de doenlijkheid voor burgers, en worden vaak pas gedaan als het voorstel is uitgewerkt, aan het eind van een traject.[6]

Er zijn verschillende manieren om hier vooraf toch meer zicht in te krijgen:

1. *Breng in beeld om wie het gaat*: Gaat het om algemene regelgeving voor alle burgers, of voor een specifieke groep die te maken heeft met specifieke omstandigheden, zoals echtscheidingen, werkeloosheid of andere life events?

2. *Praat met uitvoerders*: Maak in een vroegtijdig stadium al gebruik van de kennis van experts bij uitvoeringsorganisaties en andere praktijkmensen. Begin niet bij de fase van testen van door beleidsmakers gekozen oplossingen, maar start al daarvoor met een gesprek over de analyse van het maatschappelijke probleem. Experts in de praktijk weten vaak prima waar de knelpunten zitten en wat wel en niet haalbaar is. Voer een aantal gesprekken of loop een dag mee op de 'werkvloer'. Uitvoeringsorganisaties beschikken soms ook over voorzieningen, zoals een klantpanel, die bruikbaar zijn om te onderzoeken in hoeverre beleid doenlijk is voor burgers.

3. *Test nieuw beleid op doenlijkheid*: Van de overheid mag je verwachten dat, net als bij de introductie van nieuwe producten en diensten door het bedrijfsleven, nieuwe regels eerst worden uitgetest voor ze worden ingevoerd. Dat kan door het uitvoeren van pre-testen onder burgers, om te onderzoeken hoe de burger omgaat met de voorgestelde wet of regeling. Vergelijk het met bedrijven die voor het introduceren van nieuwe digitale voorzieningen gebruik maken van testpanels om te zien of ze gebruiksvriendelijk zijn en aansluiten op de wensen van de consument. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals testpanels, simulaties of experimenten in lab-situaties, waarbij verschillende variaties worden uitgeprobeerd. Voor het testen van nieuw beleid kun je een doelgroep 'creëren', bijvoorbeeld door mensen onder tijdsdruk of met een grote mentale belasting verschillende

[6] Hoewel in de kabinetsreactie op 'Weten is nog geen doen' is aangegeven dat de uitvoeringstoetsen voortaan expliciet moeten ingaan op het doenlijkheid voor burgers, zien we dat er vaak nog vooral wordt gekeken naar de vraag of uitvoeringsorganisaties zelf uit de voeten kunnen met de regels.

beleidsscenario's te laten doorlopen. Testen moeten plaatsvinden in een fase waarin aanpassing van voorgestelde wet- en regelgeving nog mogelijk is.

Goed voorbeeld: experiment belastingdienst met toeslagen
De belastingdienst heeft een pilot[7] uitgevoerd, waarin burgers een melding kregen dat een wijziging in hun maandelijks inkomen consequenties zou kunnen hebben voor de hoogte van hun toeslag. De mail bevatte een link waarmee direct een hogere schatting van het inkomen doorgegeven kon worden, zodat mensen zelf met één handeling het risico op terugvordering konden verkleinen. De nieuwe werkwijze leidde tot een hogere klanttevredenheid, minder klantcontact achteraf en vermoedelijk lagere uitvoeringskosten. Na afronding van de pilot is besloten de werkwijze verder in te voeren.

4. *Organiseer klantreizen*: Een vergelijkbaar hulpmiddel is een klantreis. Daarmee kan in kaart gebracht worden welke stappen een burger moet ondernemen om aan de eisen van de regelgeving te voldoen, hoeveel inspanning dat kost en waar de mentale belasting gereduceerd kan worden. Een klantreis kan nuttig zijn op verschillende momenten in het proces: om in kaart te brengen welke problemen of obstakels mensen in de huidige situatie tegenkomen, maar ook om te testen of het voorgestelde beleid uitgaat van realistische verwachtingen. Bij een klantreis moet een afspiegeling van de doelgroep worden betrokken, maar het kan ook zeer waardevol zijn om als beleidsmaker zelf ook de klantreis te doorlopen. Ook hier is het van belang dat deze op tijd wordt georganiseerd, zodat er nog ruimte is om voorgesteld beleid aan te passen.

Goed voorbeeld: klantreizen van het UWV
Sommige uitvoeringsorganisaties werken al met klantreizen. Het UWV gebruikt ze om inzichtelijk te maken wat een klant tegenkomt wanneer hij van de diensten van het UWV gebruikt maakt.[8] Het UWV onderbouwt de klantreis met data en waar nodig kwalitatief klantonderzoek. Dat geeft inzicht in de 'klantbeleving', maar ook in de knelpunten en de verbetermogelijkheden. Zo is bijvoorbeeld in kaart gebracht welk route iemand die arbeidsongeschikt is moet afleggen bij het aanvragen van een uitkering onder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Daarbij wordt gekeken naar verschillende fasen van dat traject: oriëntatie, aanvraag, beschikking. Het onderzoek bracht knelpunten in beeld bij het vinden van de juiste informatie op de website, en onduidelijkheid over de procedure en de hoogte van de uitkering. Het UWV heeft vervolgens een gesprekswijzer ontwikkeld die op een toegankelijke manier antwoord geeft op de vragen als: 'Wat gebeurt er na mijn WIA aanvraag?', en: 'Wat kan ik de komende tijd verwachten?'

Proceselementen

Welke randvoorwaarden zijn er nodig om een realistisch perspectief echt te realiseren? Hoe bevorderen we het doenvermogen van de overheid?

1. *Aandacht voor doenvermogen in elke fase van het beleidsproces*
   De benaming 'doenvermogentoets' wekt wellicht de indruk dat aandacht voor doenvermogen zich concentreert op de laatste fase van het beleidsproces, waarin ook de uitvoeringstoets plaatsvindt. Om te komen tot beleid en regelgeving uitgaande van een realistisch perspectief op de burger moet je echter in elke fase van het beleidsproces aandacht besteden aan gedrag en doenvermogen van mensen, zeker ook in het begin.

2. *Voldoende tijd, steun en middelen om onderzoek te doen*

[7] Het gaat om het experiment 'De natuurlijke dialoog'. De eindrapportage is verschenen in november 2016.
[8] De auteurs bedanken Daniëlle Koning, voor haar toelichting op de werkwijze van het UWV.

Een beleids- en regelgevingstraject moet voldoende tijd bieden om onderzoek te doen naar gedragseffecten. Uitvoeringsorganisaties beschikken over kennis of voorzieningen, zoals een klantpanel, die bruikbaar zijn om te onderzoeken in hoeverre beleid of regelgeving doenlijk is voor burgers. Maar als je de uitvoeringsorganisatie pas inschakelt in de eindfase, als onderdeel van de uitvoeringstoets, maak je slechts zeer beperkt gebruik van deze kennis en voorzieningen. De tijdsdruk beperkt dan de mogelijkheden voor de uitvoeringsorganisatie om nieuw onderzoek te doen en andere instrumenten, zoals een experiment of klantreis, in te zetten. Goed opdrachtgeverschap van een ministerie houdt hier rekening mee door al in het begin van het beleidstraject bestaande expertise in te zetten en onderzoek te doen.

3. *Bevorder kennisdeling*
   Gedegen onderzoek naar het doenvermogen van mensen in een bepaalde situatie levert veel informatie op over problemen van mensen en life events. Het zou goed zijn die informatie beschikbaar te maken voor beleidsmakers die werken aan andere dossiers.

Goed voorbeeld: herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand
Het Kabinet is in 2019 van start gegaan met een meerjarig programma dat in 2024 moet resulteren in een nieuw stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Als onderdeel van de gefaseerde aanpak van dit programma heeft de minister voor Rechtsbescherming onder andere een doelgroepenanalyse laten uitvoeren, met het doel om de wensen en behoeften van mensen rondom juridische problemen beter in beeld te brengen. Juridische problemen hangen vaak samen met life events, zoals een echtscheiding of een conflict met de overheid. De kennis die dit programma oplevert over de relatie tussen life events en doenvermogen kan zeer waardevol zijn voor beleidsmakers die zich bezighouden met beleid op die specifieke dossiers.[9]

4. *Beschrijf welke stappen zijn doorlopen en welke overwegingen daarbij leidend waren*
   Bij de beoordeling van wetsvoorstellen en Algemene Maatregelen van Bestuur kijken de Raad van State en het parlement niet alleen naar de toetsen in de laatste fase, maar ook naar de onderliggende beleidsassumpties. Het is daarom belangrijk te beschrijven welke stappen zijn gezet bij de ontwikkeling van het beleid en de regelgeving en welke overwegingen daarbij leidend waren. Dit geldt ook voor de beleidsbrieven. Met welk beeld van de burger is de wet of het beleid geschreven? Welke differentiatie zit daarin? Hoe is geprobeerd om de mentale lasten zo laag mogelijk te houden? Is van te voren getest of het voorstel ook ‘doenlijk’ is? Is er gelet op stapeling van regelingen? Een goed voorbeeld van hoe dit kan was de voorgestelde herziening van de Wet op de kinderopvangtoeslag, waarbij in de memorie van toelichting expliciet werd beschreven hoe aandacht is besteed aan het reduceren van de mentale lasten van jonge ouders, in samenspraak met allerlei betrokken partijen.

[9] De onderzoekers concluderen in het eindrapport dat het op basis van bestaande registraties niet goed mogelijk is om relevante onderscheidende doelgroepen per life event te definiëren. Met behulp van interview met praktijkexperts en een enquête zijn ze alsnog gekomen tot een typologie. [link naar rapport: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-917373]

Tot slot: het doenvermogen van de overheid

Ook het doenvermogen van de overheid kent zijn grenzen. De doenvermogentoets is vooral nuttig als hij tijdig wordt ingezet, vóórdat de inrichting en specifieke instrumenten zijn vastgelegd. Veel voorgenomen beleid en regelgeving is echter het resultaat van politieke onderhandelingen, vaak in een laat stadium, waarbij de burger niet altijd meer in beeld is. Beleidsmakers en wetgevingsjuristen zijn bovendien nu al verantwoordelijk voor de bestaande uitvoeringstoetsen en daar komt de doenvermogentoets nog eens bovenop. Dat is ook voor hen een bron van mentale lasten. Niet alle instrumenten hoeven echter voor elk dossier ingezet te worden. Het is belangrijk het doel van de toets en van deze tools voor ogen te houden: beleid dat is ontworpen vanuit een realistisch perspectief zal bijdragen aan een faire behandeling van burgers en zal de effectiviteit en legitimiteit van beleid vergroten.

Sir Winston Churchilllaan 297
Postbus 5301
2280 HH Rijswijk ZH
Tel 088 227 77 00
www.cbr.nl

Aan de Tijdelijke Commissie Uitvoering

Ons kenmerk
SDS20200149

Datum
1 september 2020

Onderwerp: schriftelijke inbreng parlementair onderzoek

Een pleidooi voor hernieuwd vertrouwen
Tijdelijke Commissie Uitvoering parlementair onderzoek naar de uitvoering van overheidsbeleid

Het CBR levert een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid in Nederland. Dat heeft een grote maatschappelijke waarde en is daarmee een verantwoordelijkheid die wij zeer serieus nemen. Dit laat echter onverlet dat zich de afgelopen jaren meerdere problemen hebben voorgedaan bij het CBR waar burgers veel last van hebben ondervonden. Met het parlementaire onderzoek wil de Tijdelijke Commissie Uitvoering achterhalen wat de oorzaken zijn van de problemen bij het CBR en bij andere uitvoeringsorganisaties, hoe de uitvoerbaarheid van beleid beter getoetst kan worden, maar ook hoe de samenwerking in de driehoek (departement, politiek en uitvoeringsorganisatie) in de toekomst verbeterd kan worden.

In dit document pleit het CBR voor hernieuwd vertrouwen. Daarnaast wil het CBR de commissie een aantal overwegingen meegeven bij de onderzoeksvragen, vooruitlopend op de gesprekken met de commissie.

Aanleiding om het CBR mee te nemen in het parlementaire onderzoek is de problematiek in de afgelopen jaren en de maatschappelijke impact die dit heeft gehad. We vinden het allereerst gepast om de hand in eigen boezem te steken en kritisch naar ons eigen functioneren te kijken. We moeten achteraf concluderen dat er in het verleden niet altijd de juiste managementbeslissingen zijn genomen bij de vernieuwing van het proces van de beoordeling van de medische rijgeschiktheid. Dit is het CBR zelf aan te rekenen. Dit heeft ernstige gevolgen gehad voor onze dienstverlening, met lange wachttijden en een groot aantal verlopen rijbewijzen tot gevolg. Hierdoor is het vertrouwen in het CBR beschadigd geraakt.

Het terugwinnen van het vertrouwen staat of valt bij het weer op orde krijgen van de dienstverlening. Daar wordt met man en macht aan gewerkt en de verwachting is dat we begin 2021 weer die dienstverlening kunnen bieden die mensen van het CBR mogen verwachten. Maar ook richting politiek en departement moeten we de relatie herstellen. Dat is een opgave waarbij we als CBR moeten laten zien dat we het waard zijn. Tegelijkertijd vraagt het ook van politiek en departement om het CBR weer vertrouwen te geven. Zonder vertrouwen is immers geen vraagstuk op te lossen.

Zonder aan de aanleiding voorbij te willen gaan zouden we tijdens de gesprekken graag breder willen kijken naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Een uitvoeringsorganisatie zou idealiter moeten functioneren als een rentmeester. Een rentmeester aan wie je taken toevertrouwt en die deze taken naar eer en geweten voor de burger regelt. Die zijn opdrachtgevers met de juiste informatie voedt, zodat zij op beleidsniveau de juiste beslissingen kunnen nemen en weten welke invloed hun besluiten hebben. Maar dat betekent ook dat deze rentmeester serieus genomen wordt en dat deze de positie én het zelfbewustzijn heeft om 'nee' te zeggen op opdrachten die de publieke dienstverlening bemoeilijken. En dat er openlijk kan worden gesproken over problemen, zodat deze in gezamenlijkheid kunnen worden opgelost. Daarvoor is onderling vertrouwen en respect nodig.

Het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Interessant in dit verband is tijdens de gesprekken nader stil te staan bij de aard en rol van zbo's. Nederland kent een groot aantal zbo's die onderling sterk verschillen. Het verschil in terminologie die gebruikt wordt voor deze zbo's geeft ook direct het verschil in zienswijze aan op de rol die aan hen wordt toegedicht. Spreken we van uitvoeringsorganisaties of publieke dienstverleners? In het eerste geval is de koppeling met het bovenliggende departement en de politieke sturing dominanter dan wanneer we spreken van een publieke dienstverlener die meer zelfstandig, met een eigen verantwoordelijkheid, binnen de wettelijke kaders, invulling geeft aan de uitvoering van beleid. Beide sluiten elkaar niet uit, maar het geeft wel een verschil in denkrichting aan.

Wij spreken de hoop uit dat het parlementair onderzoek aanknopingspunten en inzichten opleveren die leiden tot een betere uitvoering van beleid met een betere dienstverlening aan burgers tot gevolg. Een betere samenwerking binnen de driehoek waarbij ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid een constructieve bijdrage levert is daarbij essentieel.

Wij kijken ernaar uit om hierover met u in gesprek te gaan.

Alexander Pechtold,
algemeen directeur

Jan Jurgen Huizing,
directeur bedrijfsvoering

Naar hernieuwd vertrouwen

Met deze schriftelijke inbreng geven wij een aantal overwegingen mee voor de drie hoofdvragen van het parlementaire onderzoek. Voordat wij dat doen past een korte reflectie op het probleem dat het CBR veroorzaakt heeft voor burgers bij de medische beoordeling van de rijgeschiktheid.

De belangrijkste oorzaak ligt bij het CBR zelf. Vanaf 2013 zijn plannen gemaakt voor de invoering van een nieuw IT-systeem en een nieuwe werkwijze binnen de divisie Rijgeschiktheid. Veel tijd is daarbij besteed aan het ontwerp van het systeem en de nieuwe werkwijze en onvoldoende aan de wijze waarop beide geïmplementeerd moesten worden. Uiteindelijk heeft de invoering onder hoge druk plaatsgevonden inclusief de bijbehorende reorganisatie.

Daarnaast was de invoering van het nieuwe systeem en de nieuwe werkwijze extra kwetsbaar tegen de achtergrond van een oplopende aanvragenstroom en een krappe arbeidsmarkt voor medisch personeel. Onderdeel van alle veranderingen was ook een aanpassing in het aanvraagproces. Het CBR heeft de impact van deze verandering op de eigen organisatie, de externe artsen en op de burger onderschat.

Deze ongelukkige gang van zaken heeft ertoe geleid dat er grote achterstanden zijn ontstaan en dat veel burgers te lang hebben moeten wachten op de behandeling van hun rijgeschiktheidsaanvraag. Dit had niet mogen gebeuren. Sinds begin 2019 wordt gewerkt aan herstel en stap voor stap worden de achterstanden ingelopen. In de maandelijkse rapportage aan de Kamer zien we sinds begin dit jaar een opgaande lijn. Naast het oplossen van de problemen kijkt het CBR ook naar de lessen die zij hieruit kan trekken en hoe vergelijkbare problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden. Dit vraagt om structurele verbeteringen in de volle breedte van de organisatie.

U vraagt in uw onderzoek naar verbeteringen die mogelijk zijn in de samenwerking tussen uitvoering, beleid en u als politiek, met als doel burgers van Nederland beter van dienst te zijn. Hiervoor geven wij u onderstaande overwegingen mee.

Overweging 1: Meer ruimte om de menselijke maat te hanteren
De wettelijke kaders waarbinnen het CBR werkt, bieden niet altijd de gewenste ruimte voor het meewegen van persoonlijke omstandigheden of uitzonderingen die de wetgever niet heeft voorzien. Hierdoor komt de menselijke maat soms onder druk te staan.

Daarbij komt dat wetgeving vaak achterloopt op de actuele praktijk of de meest recente inzichten. Dit belemmert het CBR als uitvoeringsorganisatie om adequaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen.

Een mogelijke oplossingsrichting is meer discretionaire bevoegdheid en manoeuvreerruimte binnen de wettelijke kaders op basis van een zorgvuldig ingericht proces. Hierbij valt te denken aan de toepassing van hardheidsclausules om meer maatwerk te kunnen leveren.

ADHD
In de wettelijke Regeling eisen geschiktheid 2000 staat dat iedereen met ADHD voor het rijbewijs onderzocht moet worden door een onafhankelijk specialist met kennis en ervaring op het gebied van ADHD bij volwassenen. Daarna moet iedere aspirant bestuurder met de diagnose ADHD een rijtest doen met een deskundige op het gebied van de praktische geschiktheid van het CBR. Dit wordt door veel burgers als onnodig zwaar ervaren. Het wijzigen van de Regeling eisen geschiktheid is geen verantwoordelijkheid van het CBR, maar vindt plaats op advies van de gezondheidsraad. Dit laat onverlet dat binnen de huidige regelgeving er geen ruimte is om af te zien van de rijtest, of om onder condities deze te versoepelen.

Overweging 2: Een goede balans tussen regels en risico's
Risico's accepteren is een van de grootste uitdagingen van de huidige maatschappij. De meeste zaken gaan goed, maar er bestaat een toenemende druk om alle mogelijke risico's uit te sluiten. Met behulp van regels en procedures proberen we deze te vermijden. De keerzijde van deze veelheid aan regels is echter dat het zorgt voor een hogere administratieve last en minder menselijke maat voor de burger.

Betekenen
Om verkeersovertreders beter aan te kunnen pakken krijgt het CBR de opdracht om deze bestuurders het besluit niet langer aangetekend te versturen, maar via het zwaardere 'betekenen'. Het poststuk moet dan door de betrokkene zelf in ontvangst worden genomen. De reden hiervoor is dat overtreders in sommige gevallen tijdens de rechtsgang beweren geen bericht van het CBR te hebben ontvangen. Dit bemoeilijkt de verdere vervolging van deze personen. Dit probleem doet zich voor bij circa 800 burgers per jaar op een totaal van 18.000. Het realiseren van deze opdracht vraagt om een ingrijpende aanpassing van het ICT-systeem en brengt aanmerkelijke kosten met zich mee.

Een belangrijke maatschappelijke vraag daarbij is of we uit willen gaan van vertrouwen in burgers. Zo ja, dan zullen we op de koop moeten toenemen dat het soms misgaat. Anders wordt de dienstverlening 'dichtgetimmerd' in procedures en regels om risico's en misbruik te voorkomen. Het CBR pleit voor een zorgvuldige balans tussen regels en risico's.

Overweging 3: Meer zelfbewustheid en zelfstandigheid in de uitvoering
In het belang van de burger zouden uitvoeringsorganisaties een meer zelfbewuste, zelfstandige rol moeten pakken en zijn politiek, departement en uitvoeringsorganisatie gelijkwaardige spelers met hetzelfde doel.

Dit vraagt in de eerste plaats om een proactieve opstelling vanuit de uitvoeringsorganisatie zelf. Het CBR zou meer zelfstandig moeten kunnen handelen met een duidelijke visie op haar taken en daarmee als organisatie beter kenbaar moeten maken aan de Kamer en het departement wat ze wel en niet doet. 'Nee' zeggen, met steun van het departement, moet daarbij ook tot de mogelijkheden behoren.

Het departement zou op haar beurt ook beter kunnen luisteren naar de expertise van de uitvoeringsorganisatie die beschikt over een schat aan data en ervaring. De uitvoerings-organisatie kan hier een rol in spelen door de driehoek ook beter te informeren en meer inzicht te geven in de effecten van het opgestelde beleid, bijvoorbeeld aan de hand van beleidseffectrapportages.

Vervolgens moeten politiek en departement er ook op kunnen vertrouwen dat de uitvoeringsorganisatie de taak naar eer en geweten uitvoert. Alleen als de uitvoering goed geborgd is, heeft de uitvoerende partij voldoende geloofwaardigheid opgebouwd om het vertrouwen te genieten. Concluderend betekent dit volgens het principe van rentmeesterschap, meer zelfstandigheid, maar ook meer verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie.

Mondkapjes bij examens
Tijdens de coronacrisis lag de dienstverlening van het CBR grotendeels stil. Ruim 300.000 examens werden uitgesteld, inkomstenverlies ca. 30 miljoen euro. Er was het CBR dan ook veel aan gelegen om z.s.m. mits veilig voor collega's en klanten de dienstverlening te hervatten. Op basis van onderzoek uitgevoerd door TNO, nam het CBR het besluit dat iedereen in een examenvoertuig een door CBR ter beschikking gesteld mondkapje moest dragen. Daar kan immers, net als in het vliegtuig en OV, geen 1,5 m afstand worden gehouden. Ondanks afstemming ontstond vlak voor het moment van communicatie discussie over de ruimte die het CBR heeft om dit zelfstandig in te voeren.

Overweging 4: Voldoende aandacht voor IT als hoeksteen van de dienstverlening
Burgers moeten een hoogwaardige (digitale) dienstverlening geleverd krijgen om gemakkelijk en veilig hun rijbewijszaken te kunnen regelen, via het kanaal dat hen past.

IT is niet alleen de vierde productiefactor geworden naast grondstof, arbeid en kapitaal, het is de kurk waarop elke professionele organisatie drijft. Die rol zal in de toekomst alleen maar groter worden. Toereikende investeringen in de digitale infrastructuur zijn een voorwaarde voor een adequate dienstverlening. Een relatief kleine uitvoeringsorganisatie als het CBR is continu bezig om de juiste balans te vinden tussen het onderhoud van het IT-landschap, vernieuwing van de digitale dienstverlening passend bij de eisen en wensen vanuit de klant en de maatschappij én het uitvoeren van opdrachten vanuit het departement.

Deze balans, in tijd en geld, is cruciaal voor het blijvend op een juiste manier kunnen uitvoeren van de wettelijke taak. Tijdelijke disbalans kan mogelijk zelfstandig door de uitvoeringsorganisatie worden opgevangen, maar een te lange tijd te weinig aandacht (in tijd en geld) voor onderhoud en vernieuwing van het IT-landschap zal onherroepelijk ten koste gaan van de dienstverlening.

De opdrachten vanuit het departement mogen daarom niet ten koste gaan van de eigen IT-kalender en het benodigde IT-budget. Dit moet voorkomen dat de basis dienstverlening aan de burger in de knel komt.

Dit betekent dat de opdrachten vanuit het departement voldoende planbaar in de tijd dienen te zijn én dat er ruime middelen noodzakelijk zijn voor breed onderhoud en vernieuwing van het IT-landschap zonder dat dit een sluitpost op de begroting mag worden. Door hier concessies aan te doen, nemen we immers een hypotheek op de toekomst met alle mogelijke gevolgen van dien.

Overweging 5: Meer dialoog tijdens de uitvoering
Het CBR zou tijdens de uitvoering van beleid structureel meer dialoog willen hebben met beleidsmakers en politiek. Met ruimte om in te gaan op de casuïstiek waar burgers in de praktijk tegenaan lopen, heroverwegingen en voortschrijdend inzicht. Hierbij moeten ook twijfels en dilemma's bespreekbaar zijn. Niet vanuit controle, maar vanuit vertrouwen.

In alle gevallen moet de driehoek blijven functioneren, maar juist als het fout gaat zou de driehoek haar kracht moeten bewijzen. De reflex is nu, dat als het misgaat er juist minder communicatie plaatsvindt in de driehoek. Het contact met de Kamer verloopt dan alleen nog via de minister. In de ideale situatie informeert een uitvoeringsorganisatie haar hele omgeving open en actief, waardoor de Kamer beter is geïnformeerd en in de driehoek vanuit vertrouwen in een constructieve samenwerking aan oplossingen kan worden gewerkt.

Overweging 6: Meer inzicht in impact van beleid

Rijden in het buitenland
Om de gevolgen voor burgers van de problemen bij het CBR te verzachten kunnen 75-plussers een jaar door blijven rijden in Nederland met een verlopen rijbewijs (AMvB 75+). De consequentie daarvan is dat reizen naar het buitenland niet mogelijk is. Vanuit de Kamer is meerdere malen gevraagd om de regels verder te verfijnen en uitzonderingen mogelijk te maken voor specifieke groepen. Naast de extra administratieve druk die dit geeft, leidt het bevoordelen van de een automatisch tot het benadelen van een ander.

Het CBR adviseert om de Kamer meer kennis te geven van de impact van beleidswijzigingen. Vooraf, maar ook tijdens de uitvoering van beleid. Bijvoorbeeld door het delen van uitvoeringstoetsen of impactanalyses.

Het is van belang te realiseren dat uitvoeringsorganisaties geen ongelimiteerd budget of capaciteit hebben. Elke wens of nieuwe opdracht zorgt ervoor dat er elders in de organisatie capaciteit of middelen wegvallen. Dat besef lijkt nu soms te ontbreken. Om dit gebrek aan inzicht te verbeteren, willen wij het volgende meegeven.

Op dit moment maken Kamerleden regelmatig gebruik van moties. Een nevendoel van deze moties lijkt ook het vergroten van zichtbaarheid bij de achterban. Deze moties hebben echter wel impact op de uitvoering. Anders dan bij amendementen, hoeven Kamerleden deze voorstellen niet financieel te onderbouwen. Het is te overwegen eens te kijken naar een tussenvorm met een financiële paragraaf.

Tegelijkertijd zouden uitvoeringsorganisaties bij alle nieuwe opdrachten eerst een bredere impactanalyse moeten uitvoeren die laat zien wat de opdracht breder betekent voor de organisatie en de burger. Deze impactanalyse zou met het departement en de Kamer moeten worden gedeeld. Als de negatieve impact te groot is dan moet de uitvoeringsorganisatie ook opdrachten kunnen weigeren.

Over het CBR

Het CBR is vooral bekend van het afnemen van rijexamens en de beoordeling van de medische geschiktheid van bestuurders in het personen- en beroepsvervoer. Het pallet aan producten beslaat meer dan 200 examens variërend van brommobiel, bus, vrachtauto, directiechauffeur, binnenvaart, pleziervaart, luchtvaart en het vervoer van gevaarlijke stoffen en vee. Circa 90% van alle Nederlanders krijgt ooit met het CBR te maken.

Het CBR bestaat ruim 90 jaar (opgericht in 1927). Tot 2013 was het CBR een privaatrechtelijke stichting. Sindsdien is het CBR een gecentraliseerde publiekrechtelijk ZBO. Het CBR is volledig tarief-gefinancierd. In de afgelopen jaren is het aantal medewerkers gegroeid tot circa 1.600. De omvang van het medewerkersbestand fluctueert mee met de vraag vanuit de markt.

Het CBR werkt samen met een groot aantal ketenpartners zoals artsen, medisch specialisten, politie, OM en de circa 8.000 rijscholen en opleidingsinstituten die zijn ingeschreven bij het CBR. Circa 80% van deze rijscholen en opleidingsinstituten is niet aangesloten bij een brancheorganisatie.

Het CBR handelt vanuit de principes van 'Prettig contact met de overheid' en werkt sinds 2017 in een programma Klant samen met klanten en ketenpartners continue aan verbetering van klantprocessen en klantinformatie.

Kerninformatie:

- Landelijk opererend vanuit 54 praktijkcentra, waarvan 20 gecombineerd met een theorielocatie, en op 30 locaties de mogelijkheid voor het afnemen van een rijtest
- 1,5 miljoen examens en toetsen per jaar, afgelopen 5 jaar ieder jaar stijgend
- Ruim 200 examenproducten: variërend van examens voor brommobiel, bus, vrachtauto, tot binnen-, plezier- en luchtvaart, maar ook gevaarlijke stoffen, veevervoer of marifoon.
- Slagingspercentage praktijkexamens <50%, theorie ca. 40%
- Jaarlijks 800.000 aanvragen voor een medische beoordeling, stijgend door vergrijzing

Centrale Cliëntenraad

Maastricht, 1 november 2020

Geachte leden van de tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties,

De uitnodiging om op 6 november van gedachten te wisselen over UWV en de burger, neem ik, als voorzitter van de Centrale Cliëntenraad, graag aan. Daarbij spreekt het voor zich, dat, gelet op het feit dat het een uitvoeringsorganisatie gaat, het ook van belang is om de politieke besluitvorming in ogenschouw te blijven nemen.

Wij stellen het zeer op prijs dat de Kamer besloten heeft tijd en energie te steken in een gedegen onderzoek en dan ook gekozen heeft voor een parlementaire onderzoekscommissie.

Volgens ons zijn de kernvragen terug te brengen tot twee deelvragen.

- Is UWV bij de uitvoering weggedreven van de burger?
- Speelde en speelt de Tweede Kamer daarbij een rol?

Het antwoord is tweemaal ja.

Toen het schema van de openbare verhoren gepubliceerd werd en enkele leden van onze Raad de position papers van uw gesprekspartners van de eerste daggelezen had, is besloten om enkele van onze standpunten reeds vooraf schriftelijk kenbaar te maken. Hierbij.

Onder dankzegging voor de uitnodiging wens ik de commissie veel wijsheid toe bij haar werk.

Met vriendelijke groet,

Frens Lemeer,
Voorzitter van de Centrale Cliëntenraad van UWV

Position paper Centrale Cliëntenraad UWV.

Cliëntenparticipatie UWV.

Cliëntenparticipatie bij UWV is geformaliseerd door de Regeling Cliëntenparticipatie UWV. Dit alles overeenkomstig met de in de Wet SUWI vastgelegde uitgangspunten. Hierbij gaat het om de collectieve belangenbehartiging waarbij de rechten van de raden zijn geformaliseerd in met name drie essentiële rechten: het initiatiefrecht, het adviesrecht en het informatierecht.

Die participatie heeft door de jaren heen een sterke toegevoegde waarde gekregen en heeft intussen een volwassen status bereikt. Dat betekent echter niet dat er geen aandachtspunten aan te geven zijn. Natuurlijk speelt daarbij al mee dat de cliëntenraden (één centrale raad en elf decentrale raden elk bestaande uit zestien cliënten die op grond van wetten als WW, WIA, WAO , Wajong, werkzoekend) hun taak ambitieus oppakken en zaken niet steeds hoeven te 'bevechten', maar dankbaar gebruik kunnen maken van hetgeen de raden tot nu toe hebben bereikt.
Ik vermeld hier twee zaken die te maken hebben met zowel de Regeling als met de Wet SUWI.

De Regeling.

- Er heeft de afgelopen twee jaren veel overleg plaatsgevonden over de dagelijkse invulling van de in de Regeling opgenomen zinsnede *'spontaan, tijdig en op verzoek alle informatie verstrekken'*. Zoals ook uit de analyse van de zon- en schaduwkanten van medezeggenschap elders opgemaakt kan worden, blijft de kanteling van (vooraf, soms zelfs achteraf) informeren naar vóóraf advies vragen, een punt van aandacht. We refereren aan het meest zorgwekkende dossier van de afgelopen twee jaar (dossier WB3000/Ondersteuningsteam Noord met 1.991 burgers in de knel) waarbij aspecten als 'tijdig informeren en onze adviesrol' hebben gespeeld.
  Ook wijzen we erop dat vaker de zinsnede 'mogen en kunnen informeren' gebruikt wordt, waarbij in de relatie van UWV en haar cliëntenraden de invloed van het ministerie niet helder wordt.

Wet SUWI.

- In de Wet SUWI is geen geschillenregeling opgenomen. Er is niets geregeld over bijvoorbeeld geschillencommissie en rechtsgang. Wij spreken de hoop en verwachting uit dat de Kamer bij de volgende periodieke evaluatiemoment van de Wet SUWI dit aspect mee neemt in haar agendering. We ervaren dit als een gemis.

De kwaliteit van de dienstverlening UWV.

We zijn tevreden over de kwaliteit die UWV door de jaren heen laat zien. Dat is niet alleen een kwestie van gevoel, maar we wijzen op de beschikbare jaar- en, de tevredenheidscijfers van de cliënt over bejegening en de andere aspecten, de stabiele gegevens in de jaarverslagen van Bezwaar & Beroep (hierna B&B), de signalen en aard van de signalen die de cliëntenraden ontvangen enzovoort.
Wij zijn gefocust op historische en regionale aspecten en niet zo zeer op momentopnamen. We zoeken naar de ontwikkelingen door de jaren heen. We zijn alert of er sprake is van regionale verschillen buiten de gebruikelijke bandbreedte.

Wij verzoeken de Kamer ook met die hiervoor genoemde focus en blik naar prestaties van UWV te kijken. Nu zien we nog te vaak dat incidenten de bron zijn van Kamervragen en overleg. Wordt er bij bespreking wel genoeg aandacht besteed aan de afgesproken

prestatie-indicatoren uit de jaarplannen? We bagatelliseren die incidenten niet en zo mag onze verwijzing naar de prestatie indicatoren ook niet geïnterpreteerd worden, maar we wijzen er toch op dat UWV door de jaren heen die prestatie-indicatoren heeft weten te halen.
Beeldvorming doet er toe. Uitspraken van Kamerleden en hoe de media daar dan weer mee omgaat straalt ook af op UWV als organisatie én op de medewerkers én op de cliënten van UWV. Als UWV in de regen staat, worden meer dan een miljoen burgers in het land in meer of mindere mate ook nat. Verder bevordert het het vertrouwen in UWV en de overheid in het algemeen niet als grote woorden gebruikt worden. Mijn oproep zou zijn om bij een volgend incident langer stil te staan bij dit effect en het bij uitspraken een rol te laten spelen.

Laten we ons allen ook realiseren dat de overheid in dit bijzondere jaar 2020 UWV en niet de andere ZBO's heeft verzocht om de grote regelingen als NOW en TOFA vorm te geven. Zeker terecht; sterker nog, in onze optiek was er ook geen plan B. Deze ZBO kan dit soort uitvoeringszaken goed opzetten en uitvoeren. Maar in de komende maanden van afwikkeling verwacht ik dat de samenleving en meer specifiek de Kamer UWV steunt in dit moeilijke proces van vaststelling van rechtmatigheid en eventuele terugvorderingen. Laten we afspreken dat we ook in die tijd voor, naast en achter het UWV staan.

Ik maakte hierboven al gewag van een volgend incident. Want ondanks de basistevredenheid en ons vertrouwen in de organisatie die basaal en door de jaren heen aanwezig zijn, zijn wij niet blind voor fouten en verbeterpunten. We zijn namelijk overtuigd dat een nul-fouten-organisatie niet bestaat, terwijl bij incidenten het UWV en de verantwoordelijke minister, in de politieke arena daar wel op lijken te worden afgerekend. Dergelijke afrekeningen staan niet in verhouding met de voor de uitvoering beschikbare middelen. Als de politiek voor UWV een nul-fouten-organisatie als norm stelt, moeten de financiële middelen daar ook op worden afgestemd. Anders dient geaccepteerd te worden dat er fouten bestaan. Een 100% streefniveau staat voor ons niet ter discussie, maar wij ervaren het als een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting.

<u>Vertrouwen in Vakmanschap versus verantwoordingscycli.</u>

Waar gewerkt wordt, worden fouten gemaakt. Als de fout maar hersteld wordt, er goed over gecommuniceerd wordt (in- en extern) en als de organisatie fouten als leermomenten benut. Op dit vlak zien we UWV als een organisatie die nog stappen kan zetten en daar ook mee bezig is. Trajecten als Vertrouwen in Vakmanschap onderschrijven we van harte en dat geldt ook voor hetgeen wij weten over de leercirkels. Anderzijds ervaren we ook dat het nog lastig is om eigenaarschap zo laag mogelijk in de organisatie te durven leggen. We zien door de jaren heen de worsteling die hier omtrent plaatsvindt.

Een neveneffect van de digitalisering is dat veel verantwoording plaats vindt met excelsheets en kwantitatieve verantwoording. Er zit, in onze optiek, spanning tussen de uitgangspunten van Vertrouwen in Vakmanschap ten opzichte van de verantwoordingscycli die in de loop der jaren ontstaan is. De stappen die UWV zet, zijn nog klein en wij hopen dat dit gewoonweg bij deze fase past en nu eenmaal bij een grote kanteling van de organisatie hoort.

<u>Divisiestructuur.</u>

De Centrale Cliëntenraad kent commissies die uitgaan van de diverse divisies van UWV. Natuurlijk zijn er binnen elke commissie doorlopend gesprekken over de volle breedte. Denk aan: de uitvoering van de huidige wetgeving, de schuurplekken tussen uitvoering en het eerdere doel (wet), de nieuwe en toekomstige ontwikkelingen qua wetgeving, verbeterpunten en andersoortige divisie ontwikkelingen. Het zijn open gesprekken, waarbij we vanuit onze collectieve belangenbehartiging doorvragen en het opzoeken van randen niet schuwen.

Tussen de divisies zijn er verschillen in cultuur, structuur, maar ook op punten als aansturing, scholing en coaching. Dat kan te maken hebben met de ontstaansgeschiedenis van UWV of is in de loop der tijd zo gegroeid.
Soms is er echter sprake van verschil in visie over bijvoorbeeld staand of toekomstig beleid en dat verdient aandacht. Het geeft weleens wrijving, maar ernstiger wordt het als de burger er last van krijgt. Een concreet voorbeeld dat binnenkort gaat spelen, is het STAP budget. Waar de divisie Werkbedrijf terecht de kansen van deze wet ziet, is het net zo waar dat de divisie Handhaving op de onuitvoerbaarheid en onrechtmatigheid ten opzichte van de burger wijst. Ons inziens komen kansen pas aan de orde als uitvoerbaarheid en rechtmatigheid zijn gewaarborgd. Verder bemoeilijkt de divisie-indeling soms het integraal cliëntcontact en worden de lijnen tussen medewerkers formeler.

Anderzijds ervaren we ook dat verschillende visies tussen divisies zeker niet altijd ten koste van de burger zullen gaan. Voor de cliënt is het uitstekend dat een divisie als B&B met een frisse blik naar een bezwaarschrift en het onderliggende dossier kijkt.

<u>(Doorgeschoten) digitalisering.</u>

Met B&B in gedachten maken we de stap richting digitalisering. Door de jaren heen zien we dat veel cliënten die een bezwaarschrift schrijven, na een eerste contact vanuit B&B, dat bezwaarschrift intrekken vanwege de goede uitleg bij dat eenmalige voorbereidend contact. Uit de jaarcijfers blijkt dat het om zo'n 25% van de bezwaarschriften gaat.
Elke organisatie heeft de afgelopen jaren op het gebied van digitalisering en ICT stappen gezet. Bij UWV heeft dit ertoe geleid, gechargeerd geformuleerd, dat het contact en de communicatie met de burger via het internet verloopt. Natuurlijk realiseren wij ons dat de KCC's (klantcontactcentra) prima werk verrichten en de burger snel en correct (qua inhoud en toon) te woord staan.
Voor veel burgers is dat doorschieten qua digitalisering totaal geen probleem; zij ervaren het als makkelijk en kennen de weg. Onze oprechte zorgen gaan over een steeds groter wordende groep die hier serieus problemen door ondervindt. Een jaar of tien geleden was deze groep niet alleen kleiner maar kon de groep beter gedefinieerd worden als 'laaggeletterden, digi-mindervaardigen en daklozen'. Intussen is deze groep, die het menselijke contact en de menselijke maat missen en daardoor moelijker bij hun recht komen, aanzienlijk groter geworden. En bovendien qua achterliggende problematiek diffuser.

Heeft 'de politiek' een essentiële rol gespeeld in de efficiëntie en de digitaliseringsslag? Heeft mogelijk de doorgeslagen efficiënte aanpak ervoor gezorgd dat de menselijke maat op de tocht kwam te staan? Het doorlopend verlagen van de financiële middelen door politieke keuzes heeft gewerkt als een fuik. Minder geld dreef UWV in de fuik van een andere soort van dienstverlening.
Het werkbudget van UWV is te vaak gezien als een uitgavepost die omlaag moet, in plaats van het als een investeringsbudget in de burger te zien. Een investering, niet alleen om dit uitvoeringsorgaan haar kwaliteitsstandaarden op een zo hoog mogelijk peil te brengen en houden, maar ook om maatwerk voor de burger te realiseren.

Over de bezuinigingsronden heeft UWV nooit geklaagd: geen bezwaren, geen signalen over de bezuinigingsronden. Kunnen we niet gevoeglijk aannemen dat reacties hieromtrent nu eenmaal niet passen bij de UWV-cultuur en de visie van UWV op het begrip uitvoeringsorgaan. Daarover zo direct meer. In de uitgave Vol Vertrouwen ter gelegenheid van het afscheid van Fred Paling augustus 2020 wordt in het hoofdstuk Bezuiniging op bezuiniging afgesloten met een citaat van hoogleraar Nicolette van Gestel. "*Dat UWV bezuinigingsopdrachten keer op keer haalt en er zelfs ónder blijft, is knap maar heeft ook een keerzijde. Het geeft politici zo telkens wat ze willen, waardoor ze denken: zie je wel, het kan dus best*."

Het zijn echter wel bezuinigingsronden waarover de Centrale Cliëntenraad al jaren zorgen heeft vanwege de gevolgen voor de afstand UWV-cliënt. Mooi dat we sinds 25 augustus jl. een groot pleitbezorger erbij hebben op dit punt. De woorden van Dhr. Wouter Koolmees, minister van SZW bij de Talkshow 'Vol Vertrouwen' ter gelegenheid van het afscheid van Fred Paling ondersteunen onze zorgen en ons standpunt. "Met de kennis van nu kijk ik veel genuanceerder en zelfs anders aan tegen die jaarlijkse bezuinigingsrondes waar ik als Kamerlid achter stond".
Onze oproep is om als eerste fase naar erkenning dit aspect te herkennen en mee te nemen in uw besluitvorming. Ook efficiëntie kent grenzen en laten we blij zijn dat we in ons land zaken van Werk en Inkomen zo goed hebben ondergebracht bij een ZBO in het publieke domein.

<u>Deskundigheid benutten.</u>

Wij hebben ons als Centrale Cliëntenraad nooit gemengd in de discussie over de mate waarin de overheid ooit gestreefd heeft naar die menselijke maat, en of die menselijke maat bij wet- en regelgeving ooit de hoogste prioriteit heeft gehad en heeft.
Wel hebben we een mening over het feit dat bij onze discussies met Raad van Bestuur en directies het eerste deel van het woord uitvoeringsorgaan veel betekent. En dat betreuren wij.
UWV is ons inziens niet alleen een uitvoeringsorgaan, maar is prima in staat om inhoudelijk commentaar te geven over huidige en nieuwe wet- en regelgeving. We merken dat zowel het ministerie als de Kamer erg gericht zijn op de technische uitvoerbaarheid van nieuw beleid. Zelden zien we dat naast die technische uitvoerbaarheid discussie plaatsvindt over de risico's, de schaduwkanten voor de burger. Vreemd dat een gedegen risicoanalyse bij organisaties onderdeel is van nieuw beleid maar juist Kamer en politiek dat amper op hun netvlies hebben. Wij spreken de mensen van UWV die beleid moeten omzetten in rekenregels, ICT-programma's tot en met communicatietrajecten (brievenberg en interne scholing en voorlichting voor KCC-medewerkers) in het voortraject van wetgeving. In de beslotenheid van U-toetsen (uitvoeringstoetsen) horen wij de rafelranden van beleid. We weten dat dit soort gesprekken ook plaatsvinden op het niveau van het ministerie, maar ik zou de Kamer willen adviseren om uw eigen rechtstreekse onderzoeksmogelijkheden te organiseren. U krijgt én gefilterde informatie (vaak onbewust maar wel de praktijk) én spreekt de echte deskundigen niet. Ik zou de Kamer willen voorstellen om met het ministerie en UWV in het vervolg bij wetgevingstrajecten ook gesprekken te organiseren waarbij de deskundigheid van UWV optimaal benut wordt, desnoods in de beslotenheid van besloten overleg om het politieke proces niet te hinderen. Als burger vind ik het echt apart in de afgelopen maanden de deskundigen van een agentschap van de overheid (RIVM) bijna tweewekelijks voor een informatieve sessie aan te zien sluiten, terwijl u uw contacten richting UWV beperkt tot Raad van Bestuur en directieniveau en dat dat contact vooral plaatsvindt na incidenten. Ik begrijp dat een ZBO als UWV in een ander (politiek) speelveld werkzaam is, maar vraag toch met klem te zoeken naar nieuwe wegen om cliënttoetsen te organiseren. De kwaliteit van de wetgeving zal ongetwijfeld verbeteren

en resulteren in een betere positie van de burger in het geheel. De burger in de knel wordt er zeker mee gediend.

UWV is een loyale overheidsorganisatie. Het 'onuitvoerbaar' past niet in het woordenboek van UWV. In de optiek van de Centrale Cliëntenraad, zou UWV ook vanuit de organisaties de consequenties voor de burger van wetgeving en amendementen mogen aangeven. Te vaak horen wij dat UWV slechts een uitvoeringsinstantie is die niet aan politiek doet. We gunnen UWV meer lef en drang om, sec op grond van de deskundigheid en risicoanalyse, naar voren te treden. Niet vanuit een bestuurlijke ongehoorzaamheid, maar als bewaker van het belang van meer dan een miljoen burgers van dit land. We hopen dat de Kamer en het Kabinet een weg vinden om dit signaal richting UWV vorm te geven. We zijn van mening dat anders er op dit vlak te weinig zal gebeuren, door de alom aanwezige intrinsieke loyaliteit ten opzichte van het aspect 'uitvoerings'organisatie.

Is wetgeving complexer dan bijvoorbeeld 20 jaar geleden? Daar ligt onze deskundigheid niet. Waarschijnlijk is de feitelijkheid dat er bij elke wetgeving sprake is van slachtoffers van het keuzepalet iets van alle tijden. We weten wel dat 'het raken van de burger' in tegenstelling tot 20 jaar geleden veel meer 'zichtbaar' is. Door onder andere de grote rol van de sociale media zoals Facebook en Twitter. De burger die geraakt wordt en zich slachtoffer voelt, benut deze middelen ter verspreiding van het ongenoegen.

<u>Complexiteit van wetgeving en stapeling van wetgeving.</u>

Wetgeving is complex.

- Zullen alle Wajongers blij zijn met de Vereenvoudiging van de Wet per 1-1 a.s.? Het is zeker dat er Wajongers zijn, die er op achteruit zullen gaan.
- De politiek legt de beslisbevoegdheid over het re-integratieverslag (de zogenaamde RIV-toets) niet meer neer bij de onafhankelijke verzekeringsarts van UWV, maar bij de Arbo-arts. Van publiek naar privaat. Dat vinden we principieel een pertinente verschraling en een slechte zaak. Bovendien is nu al duidelijk dat primaire rechtsbeginselen niet geborgd zijn. Bezwaar maken is niet geregeld en de rechter toetst marginaal en niet inhoudelijk. En dan kan het dus bijgeschreven worden op de lijst van 'verminderd vertrouwen van de burger', dit keer de zieke en kwetsbare werknemer.
- De beoogde veranderingsvoorstellen in de Wet WIA en het Schattingsbesluit om taakdelegatie (met verpleegkundigen), taakondersteuning (met medische secretaresse) e.d. mogelijk te maken, hebben het gevolg dat de gespecialiseerde verzekeringsarts voor de cliënt meer en meer uit beeld raakt. Wordt de kwaliteitstoets losgelaten door voortschrijdend inzicht of door het feit dat het ministerie eindelijk stappen wenst te zetten met betrekking tot het tekort van verzekeringsartsen? Met zorg volgen wij dit soort ontwikkelingen.

Stapeling van wetgeving verdient aandacht.
Op zich is met de AVG wetgeving uit 2017 niets mis, maar het leidt wel tot stroperigheid van andere trajecten. UWV zou een grotere bijdrage kunnen leveren aan de schuldenproblematiek die inmiddels kan worden bestempeld als een schuldenfabriek. De Centrale Cliëntenraad zou de samenleving een hoger ambitieniveau gunnen in de schuldenproblematiek door UWV een grotere rol te laten aannemen bij zaken als beslagvrije voet en de inktvlekwerking van de goede pilots in Amsterdam en Zuid-Limburg. Maar de AVG is een moeilijke (of zelfs onmogelijk) te nemen horde.

<u>Ambities.</u>

Als Centrale Cliëntenraad wensen we dat UWV ook op andere gebieden hogere ambities stelt en initiatiefrijker zou opereren.

- Kijkend naar de ontwikkeling van arbeidsmarktregio's zou het een goede zaak zijn als UWV niet alleen een leidende rol krijgt, maar deze ook pakt. Dergelijk grote dossiers verdienen het dat UWV "op de bok zit in plaats van achterop de kar plaats te nemen". Ook gelet op de financiële middelen die ermee gemoeid zijn, zou het een publieke zaak (lees UWV) moeten zijn en blijven en hoort het niet thuis bij private aansturing vanwege niet alleen eenduidigheid, versnippering en controleerbaarheid, maar ook principieel.
- De regering heeft met "Regels en Ruimte…..".van 16 januari 2020 UWV, evenals andere ZBO's uitgedaagd om haar discretionaire bevoegdheden te benutten en vorm te geven in het werken van alledag. We zien dat UWV dat als erg lastig ervaart en de gesprekken hierover amper van de grond komen. Er zit natuurlijk ook een spanningsveld tussen enerzijds de prioritering op wet- en regelgeving met alle onderliggende boekwerken qua handhaving en maatregelen en anderzijds discretionaire bevoegdheden. Daarbij is het niet helpend, in onze optiek, dat we in de afgelopen jaren zien dat de Kamer incidenten benut heeft om UWV te kapittelen.
- We geven in overweging dat de Kamer of de Kamercommissie SZW hier een helpende hand toesteekt. Geef voorbeelden van een correcte invulling van het begrip discretionaire bevoegdheid. Maandelijks lezen we over een Wajonger die vanwege een bonus gekort wordt op de uitkering. Niemand staat bij zo'n invordering te applaudisseren, maar zo is het nu eenmaal bij wet geregeld. Wij roepen u op bij uw eerstvolgende commissieoverleg SZW een uitspraak te doen met kernbegrippen als - Wajongers, bonus en korting uitkering- en UWV zal het omzetten in procedures. Dan doven die verhalen in de (sociale) media binnen enkele maanden.
- Ook bij WAU (Werk Aan Uitvoering) ziet de Centrale Cliëntenraad in zowel de informatie van 14 februari 2020 als in het Rapport Fase 2 dd 3 juli 2020, kansen voorbij komen die sneller dan we nu ervaren in beleid en aanpak vorm zouden kunnen krijgen. Wij streven naar snellere realisatie en/of actie.

<u>Verder.</u>

Het is bij grote organisaties de vraag in hoeverre leidinggevenden, ook op het hoogste niveau, zicht hebben op de processen bij de uitvoering. Er is soms enige aversie tegen de concreetheid van het werk en men meent te sturen op hoofdlijnen, waardoor je eigenlijk niet stuurt. Verder zit er een wereld van verschil tussen inzicht hebben in …… en bemoeienis hebben met…...., terwijl deze te vaak verward worden. UWV is ook een grote organisatie en dat betekent dat de verbinding tussen de brug en de machinekamer altijd visie, energie, aandacht en tijd kost.

<u>Een pijnlijk dossier.</u>

Tot slot vindt de Centrale Cliëntenraad het van groot belang om het in de eerste alinea's aangegeven dossier WB3000/OTN onder de aandacht te brengen. Een dossier over bijna 2.000 burgers die vanaf de periode 2006/2010 een WIA 100% hebben en in de relatie met het UWV geen enkel verwijtbaar feit hebben gepleegd.
Zeker omdat we belangstelling vanuit uw Kamer in dit dossier gemist hebben. Na bespreking binnen de Kamercommissie SZW d.d. 9 oktober 2019 is het erg stil gebleven in de Kamer. Dat betreuren wij ten zeerste.
Bij dit dossier ging het in 2017/2018 flink mis. Door een klein team werd een werkwijze gekozen waarbij begin 2019 zowel de minister als Raad van Bestuur het oordeel "juridisch onjuist" gaven. De Centrale Cliëntenraad heeft, aangezien onze adviesrol niet in praktijk was gebracht en we van mening waren dat er anders met deze burgers

omgegaan moest worden, voor het eerst een advocaat opdracht gegeven om ons te ondersteunen. Dit heeft geleid tot een bezwaarschrift door de Centrale Cliëntenraad, een notitie/advies en gesprekken met Raad van Bestuur in juni, juli en september jl.
Voor de meeste cliënten beperkte zich dit proces tot enkele maanden onzekerheid. Voor bijna 500 burgers had het financiële gevolgen. Velen gingen in bezwaar en eerder gaven we al aan dat B&B met een frisse blik naar het bezwaarschift, de cliënt en het dossier kijkt. Verder hadden cliënten de tussentijd benut om nieuwe gegevens aan te leveren. Van de groep die van uitkering naar stopzetting uitkering ging, ging 92% in bezwaar. B&B verklaarde 43% gegrond. Het dossier is nog niet afgerond en zeker 110 burgers hebben UWV voor de rechter gedaagd; zij gingen in beroep.

Als we over dit pijnlijke dossier naar de laatste stand van zaken kijken, is de Centrale Cliëntenraad tevreden. Wij hebben dan ook in oktober jl. het bezwaarschrift ingetrokken en de advocaat bedankt voor haar goede begeleiding.

Na de medische en juridische toets is UWV op ons verzoek bereid een toets qua menselijke maat en schrijnendheid te laten plaatsvinden. Er is een adviesgroep in de maak van wijze personen die elke burger die zijn/haar dossier alsnog een keer wenst te laten bekijken, zal bekijken. Er is afgesproken dat er geen deadline aan deze oplossing vastzit en medewerkers van UWV kunnen de mensen zelfs wijzen op deze extra mogelijkheid. Bij de uitwerking in de komende maanden speelt de AVG helaas een negatieve rol.

We hebben ons in dit dossier vastgebeten en hadden eigenlijk ook op meer aandacht vanuit de politiek gerekend. We geloven namelijk niet dat de Kamer slechts belangstelling heeft voor dossiers waarbij ten onrechte teveel is uitgegeven. Nergens meer dan bij dit dossier heeft de Centrale Cliëntenraad ervaren dat het zomaar kan dat burgers onder de bus worden gegooid (uitspraak commissielid SMZ september 2019). In een kwetsbare positie wordt, na een gemiddelde van 12 jaar afstand tot de arbeidsmarkt, het fundament onder je burgerlijk bestaansrecht weggetrokken. Dat kan dus gebeuren als de term herstelactie niet richting de interne organisatie, maar richting de burger gestalte krijgt.

Ambtenaar centraal

Position paper uitvoeringsorganisaties



oktober 2020

Luister naar de stemmen van de werkvloer!

CNV hecht er grote waarde aan dat de stem van de medewerkers op de werkvloer wordt gehoord. Daar wordt dagelijks met grote toewijding gewerkt aan de publieke zaak ondanks bezuinigingen, reorganisaties, automatisering, digitalisering, sluiting van kantoren etc. CNV heeft grote bewondering voor de medewerkers die in een politiek-dynamisch krachtenveld werken en ondanks de (soms ook negatieve) schijnwerpers, zich blijven inzetten om de maatschappij draaiende te houden.

Daarom zetten we in deze position paper de mening van medewerkers van uitvoeringsorganisaties centraal. *Waar lopen ze tegen aan? Welke kansen en mogelijkheden zien zij in hun dagelijkse werk? Wat zijn verbeter-punten om het werk elke dag een beetje beter te maken richting burgers en bedrijven?* De input is door medewerkers geleverd via een CNV-enquête in de zomer, een verdiepende brainstorm, een expertmeeting en een brede vragenlijst. Met deze position paper weten politiek, de directies van de uitvoeringsorganisaties, de leidinggevenden en de uitvoerende medewerkers veel beter hoe ze de samenleving kunnen dienen.

De zes belangrijkste verbeterpunten

Politici: neem geen besluiten zonder heldere (risico)analyse en gebruik de kennis van mede-werkers die bij de uitvoerings-organisaties werken. Laat je voorafgaand aan een besluit goed informeren over de uitvoerbaar-heid, door medewerkers in de uitvoering.

"Betrek de werkvloer bij de uitvoeringstoets. En kom als politicus/hoogste directie eens op de werkvloer kijken; dan pas weet je echt waar je het over hebt."

Medewerkers in uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat hun kennis niet of nauwelijks wordt benut, terwijl zij elke dag in de praktijk werken. Bij de uitvoeringstoets en vorming van nieuw beleid worden te weinig medewerkers in de uitvoering betrokken. Sterker, tussentijds worden risico's afgezwakt, stranden waarschuwingen of signalen in een van de vele leemlagen en wordt een zuiver en scherp beeld over de uitvoering nooit bekend. Dit tot frustratie van de medewerkers. Er ontstaat onnodige spanning als politieke wensen of afspraken met het maatschappelijk middenveld in de praktijk onuitvoerbaar blijken. Het is belangrijk dat de politiek zich bezig houdt met het doel (wat) en een helder beeld heeft van het werk in de uitvoering. Het is aan de uitvoeringsorganisaties om opvolging te geven aan nieuw beleid, wet- en regelgeving én te zorgen voor solide en betrouwbare uitvoering (hoe).

Directie/leiding: stop met louter sturen vanuit kwantitatieve doelen en richt je op de kwaliteit van het werk.

" Zeg wat je bedoelt en stop met termen waar ieder zijn eigen interpretatie bij kan hebben, zoals het huidige begrip consequentiemanagement. Wat is dat, hoe ziet dat eruit, wat wordt er echt mee bedoeld, hoe meet je dat etc.?"

" We zijn vooral een Excel gedreven organisatie, waarin de managers hun targets willen halen, zodat het hogere management en de directie zich kan verantwoorden naar het ministerie."

Het 'public management' heeft tot te strakke en starre aansturing geleid, gericht op KPI's, targets en is veelal budget gedreven. Medewerkers geven aan dat de interne verantwoording is doorgeslagen, zich op de verkeerde zaken richt en het vakmanschap daardoor ondergesneeuwd raakt. Er is geen twijfel over het feit dat er verantwoording moet zijn over de publieke middelen en inzet in tijd en geld. Echter, het evenwicht is zoekgeraakt. Per organisatie zou veel scherper moeten worden gemaakt wat het doel is van de politieke opdracht richting burgers en bedrijven en welke impact of effect men wil bereiken. Dit vraagt minder management, maar vooral leiderschap. Op basis daarvan kunnen kwalitatieve aspecten worden benoemd waar vervolgens op kan worden toegezien en gemonitord. Te denken valt aan klanttevredenheid bij re-integratie- of scholingstrajecten of ondersteuning bij uitkeringsaanvragen of aangifte.



Luister naar input vanuit de werkvloer en zorg voor terugkoppeling.

" Signalen van de werkvloer nimmer negeren, maar actie ondernemen en geen slap excuus en uitstelgedrag."

" Zorg dat de leiding ook kennis heeft van belastingzaken. Nu worden er mensen aangesteld, zonder enige kennis van de organisatie en inhoudelijke kennis van fiscale zaken."

Suggesties, signalen en waarschuwingen stranden bij hoger management. Dat is wat medewerkers in onze enquête lieten weten. De direct leidinggevende pakt de signalen wel op, maar daarna is het niet duidelijk wat er mee gebeurt. Terugkoppeling ontbreekt. Natuurlijk kunnen niet alle medewerkers de financiële, juridische, wetgevende en politieke achtergronden kennen.
Juist daarom is er veel behoefte aan terugkoppeling waarom signalen niet worden overgenomen. Het bevordert niet alleen meer begrip, maar zorgt voor onderlinge verbondenheid en betrokkenheid. Samen de schouders onder hetzelfde doel. Het is dan wel belangrijk om iedereen serieus te nemen, tijdig mee te nemen en voorkomen dat medewerkers afhaken door teleurstelling en onbegrip.

Kabinet: benadruk de kracht van de uitvoering. Ga staan voor de publieke zaak. Ga staan achter jouw medewerkers.

" Nu mijn eigen baas ons heeft laten stikken, ben ik minder geloofwaardig in mijn werk in de uitvoering."

" Jammer dat er alleen maar naar negatieve aspecten wordt gekeken. Dat er per week/maand tienduizenden uitkeringen juist worden beoordeeld en (elke maand weer) toegekend worden, daar wordt geen positieve aandacht aan besteed."

De overheid is nodig om onze Nederlandse samenleving veilig, rechtvaardig en sociaal draaiende te houden. Een overheid die ruimte biedt aan bedrijven en burgers om te leven en te werken, maar ook een overheid die toeziet op misstanden, fraude of onrecht. De opgaven van de uitvoeringsorganisaties zijn groot. Miljoenen euro's aan uitkeringen worden uitbetaald, forse studieleningen aangegaan, miljarden aan aangiftes opgehaald bij particulieren en bedrijven en fraude en onrecht worden dagelijks aangepakt in onze (lucht)havens en door invallen bij bedrijven. Als er iets mis gaat, lijkt de kritiek nu eenzijdig terecht te komen bij de mensen die in de uitvoering werken, terwijl de oorzaak vaak bij politieke besluiten ligt. Het is belangrijk dat betrokken bewindspersonen oog hebben voor het belangrijke werk in de uitvoering. Als politiek verantwoordelijke moeten zij opkomen voor hun medewerkers en achter hen blijven staan.



Politiek/ambtelijke top: toon bestuurlijk lef; zeg vaker nee tegen moties, nieuwe wet- en regelgeving.

" Duidelijke NEE tegen de politiek zeggen als zaken niet uitgevoerd kunnen worden. Blote reële cijfers tonen aan de politiek en laten zien wat de impact van de bezuinigingen is.

" Gewoon toegeven dat iets niet kan in de ICT-systemen. Leren nee zeggen, het eigen paadje niet schoonvegen."

De politieke en maatschappelijke dynamiek zorgen voor veel tussentijdse aanpassingen in wet- en regelgeving door amendementen en moties. In de meeste gevallen is er geen sprake van een afgewogen voorstel en ontbreekt een motivatie rondom uitvoerbaarheid. Ook bij bezuinigingen (in tijd, mankracht of geld) wordt niet duidelijk welke consequenties dat heeft voor de uitvoering, zoals beschikbare tijd om burgers en bedrijven te ondersteunen, vervallen van bepaalde dienstverlening en vervallen van klantloketten. Bovendien benut de politiek nauwelijks de mogelijkheid tot een 'besloten technische briefing'. Daardoor komen risico's, dilemma's, problemen en ingrijpende consequenties voor de wet- en regelgeving niet of te laat in het besluitvormingsproces bovendrijven. Dit zou veel eerder besproken moeten worden, om frustratie op de werkvloer, irritatie in de politiek en onbegrip in de maatschappij te voorkomen.

Werk met elkaar aan een open en veilige cultuur, waarbij kritiek, feedback, transparantie en vakmanschap centraal staan.

" Eerlijkheid en werknemers die met hun kop boven het maaiveld uitsteken waarderen. De tegenspraak die leven geeft aan de discussie is nagenoeg verdwenen."

" Ik struikel over al de managers die beweren achter het personeel te staan. Als het penibel wordt, draai je niet om, want ze zijn in geen velden of wegen te bekennen. Onze dienst heeft behoefte aan leiders die voor de troepen gaan staan. De angst terroriseert de Belastingdienst."

Om als overheid goed te functioneren, is het belangrijk dat er intern een open cultuur is, waarin er ruimte is voor eerlijkheid, feedback, reflecties of kritiek. Binnen grote uitvoeringsorganisaties is het belangrijk dat de leiding een voorbeeldrol vervult bij het neerzetten van de wenselijke cultuur. Niet alleen door erover te spreken, maar vooral door het concreet te maken, voor te leven, uit te blijven stralen en medewerkers daarop aan te spreken. Ook medewerkers zelf hebben een rol in het mede bepalen van de sfeer. Er moet ruimte zijn om elkaar vragen te stellen en feedback te geven. Dit is de basis voor een veilige omgeving waarbij iedereen serieus genomen wordt en op een ontspannen manier wordt omgegaan met kritiek.

bezoekadres
Tiberdreef 4
3561 GG Utrecht

postadres
Postbus 2510
3500 GM Utrecht

info@cnv.nl
030 751 1003

www.cnvoverheid.nl
www.cnvpubliekediensten.nl
www.cnvvakmensen.nl

De Tweede Kamer en de Uitvoering, een moeilijke combinatie

Pieter Omtzigt
Geschreven ten behoeve van de parlementaire onderzoekscommissie uitvoeringdiensten
Enschede, 7 november 2020

Inleiding

De Tweede Kamer heeft twee hoofdtaken, het maken van wetten als medewetgever en het controleren van de regering. In beide taken zou de uitvoerbaarheid van wetten en regelingen een grote rol moeten spelen. Helaas is dat niet het geval.
Hiervoor zijn vele redenen aan te voeren. Het is daarom zeer goed dat de commissie uitvoeringsorganisaties hier in zijn algemeenheid onderzoek naar doet en de commissie kinderopvangtoeslagen onderzoek doet naar een specifiek schandaal.

In een eerdere bijdrage[1] heb ik al geschetst dat er grote problemen zijn met macht en tegenmacht in Nederland. Bij het toeslagenschandaal functioneerden de mechanismen van de rechtsstaat totaal niet: interne klokkenluiders werden op een zijspoor gezet. De belastingdienst bracht onvolledige stukken in bij het bestuursrecht. De ombudsman en de autoriteit persoonsgegevens waarschuwden wel, maar beten niet door, ook omdat de belastingdienst gewoon glashard loog en stukken achterhield. De Raad van State zag het wel, maar corrigeerde het niet.

De afgelopen jaren heeft ons politieke systeem steeds minder aandacht gegeven aan de uitvoering. Daar zijn zoals gezegd helaas veel redenen voor aan te voeren. Ik schets de redenen die hun oorzaak hebben in de politieke besluitvorming en in een aantal concrete besluiten die gaan over de structuur van de overheid.

1. **De wetten zijn veel ingewikkelder geworden de afgelopen 50 jaar. En de politieke akkoorden zijn volledig dichtgetimmerd, zodat er geen controle op uitvoerbaarheid meer plaatsvindt**

In Nederland hebben we een traditie om zeer, zeer gedetailleerde regeerakkoorden te sluiten. Maar die zijn steeds gedetailleerder geworden. Het regeerakkoord van 1994[2] telde 43 pagina's met heel veel wit en een paar tabellen. Het regeerakkoord van 2017 was twee keer zo lang en veel gedetailleerder en telde 68 pagina's van een veel kleiner lettertype en maar liefst 161 maatregelen waarvan heel precies berekend was wat ze moesten opbrengen. Regeringsfracties keuren deze regeerakkoorden doorgaans in een paar uur goed. Misschien herinnert u zich nog dat de VVD-fractie de inkomensafhankelijke zorgpremie daarbij over het hoofd gezien had in 2012. Bij uitzondering is dat teruggedraaid. De praktijk is echter dat alle maatregelen in het regeerakkoord goedgekeurd moeten worden, ongeacht of ze uitvoerbaar zijn of niet. Slechts een enkel totaal onuitvoerbaar plan, zoals de huishoudtoeslag, sneuvelt later alsnog, maar dat is de uitzondering. De regeringspartijen laten elkaar nauwelijks ruimte om naar de uitvoerbaarheid te kijken. Ze dwingen elkaar om de zeer gedetailleerde

[1] De (on)betrouwbare overheid, tijd voor een nieuw sociaal contract, https://socialechristendemocratie.nl/2020/10/02/de-onbetrouwbare-overheid/
[2] Kamerstuk 23715, nr. 11 Herdruk

afspraken nauwgezet na te komen. Toen de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente (inclusief de meest complexe vormen) in het regeerakkoord stond, kon iedereen waarschuwen dat een gemeenteambtenaar van een kleine gemeente geen verstand heeft van de jeugd-GGZ, van intramurale jeugdzorg en kon iedereen waarschuwen. Het plan ging gewoon door.

Bovenop het regeerakkoord zijn recentelijk ook akkoorden gekomen. Het klimaatakkoord uit 2019 telt 250 pagina's en maar liefst 600 maatregelen, die niet individueel behandeld en beoordeeld worden op hun effectiviteit bij de behandeling van het klimaatakkoord. Het parlement accepteert het akkoord – net als het pensioenakkoord – en er is de facto nauwelijks politieke ruimte om dit nog te wijzigen of aan te passen aan nieuwe politieke of maatschappelijke inzichten, of aan praktische moeilijkheden die pas later aan het licht komen.

Dat is de essentie van het probleem. Nieuwe regelingen worden achter een onderhandeltafel bedacht. Daar zijn per definitie maar een aantal partijen aanwezig, om de onderhandelingen overzichtelijk te houden. Vervolgens worden de uitkomst van deze onderhandelingen in politiek beton gegoten.

Dat heeft twee consequenties. In de eerste plaats is het bijna onmogelijk om vanachter de tekentafel, wanneer je een regeling schetst, alle consequenties te overzien. Een echt beeld krijg je pas als je bezig bent met de concrete uitwerking van deze regeling en dat bespreekt met alle belanghebbenden, voornamelijk die in de praktijk.

In de tweede plaats zijn per definitie niet alle belanghebbenden evenredig in deze besloten onderhandelingsfase aanwezig. Ongeacht of het een formatie betreft of het sluiten van een 'akkoord': het aantal plaatsen aan de tafel is beperkt. Er zijn aan zo'n onderhandelingstafel altijd dominantere en eloquentere deelnemers: hun belangen zijn daardoor overmatig bepalend voor het eindresultaat. Sommige deelnemers zitten daar ook niet echt namens een achterban maar zijn meer te betitelen als lobby-organisaties en zitten daar voor hun eigenbelang. Zo'n stoel aan de onderhandelingstafel is heel veel waard.
Pas als het akkoord gesloten is en bekend wordt gemaakt, komt deze onevenwichtigheid aan het licht. Maar dit kan niet meer gecorrigeerd worden, omdat het akkoord al in politiek beton is gegoten.

Op deze manier wordt het feitelijk onmogelijk gemaakt om tot een goed uitvoerbare regeling te komen. Want dat vergt, naarmate je deze verder praktisch uitwerkt, voortdurende correctie en aanpassing, en soms zelfs heroverweging van de uitgangspunten. Maar dat kan niet, omdat de regeling van te voren al vastligt. Het gaat er dus steeds minder om of een regeling het beoogde doel dient. Ook als dat geenszins het geval is, wordt zo'n regeling door regering en parlement aangenomen en ingevoerd. Het gaat er enkel om of we kunnen volhouden dat de regeling in overeenstemming is met wat er in het regeerakkoord of het klimaatakkoord of welk akkoord dan ook, zodat we andere partijen kunnen dwingen akkoord te gaan. Dat is de werkelijke toetssteen waaraan het parlement helaas toetst. We drijven zo steeds verder van de werkelijkheid.

Tot slot worden vooral de fiscale en de socialezekerheidswetgeving steeds ingewikkelder. Weinigen kennen nog het hele stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen of de Wet Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten en het ingewikkelde schattingsbesluit dat onder de bepaling het percentage arbeidsgeschiktheid zit.
Iedereen wordt geacht de wet te kennen en te begrijpen. Ik durf hier gerust te beweren dat er vele Kamerleden zijn die de wet inkomstenbelasting en de toeslagen niet goed kennen of begrijpen. Hetzelfde geldt voor de zeer complexe arbeidsongeschiktheidswetgeving. Dat geldt natuurlijk in nog grotere mate voor burgers. Die kennen of begrijpen de wetten niet en komen er achteraf achter dat zij ergens wel of geen recht op hebben. Dan zitten ze zonder inkomen, zonder uitkering of met een enorme terugvordering.
Politici begrijpen vaak niet waarom die AOW en kinderbijslag zo populair zijn. Nou een essentieel element is dat ze begrijpelijk zijn. Je weet wanneer je er recht op hebt en wanneer niet. Je weet ook wanneer je buurman en er wel of geen recht op heeft. De mogelijkheden tot fraude zijn bij deze eenvoudige wetten relatief beperkt.

U vraag zich af hoe ingewikkeld het is. Ik zal u een voorbeeld geven over belastingen: De algemene rekenkamer deed onderzoek in 2017 en vond 179 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten, die samen minimaal 97,6 miljard euro waard waren in dat jaar. De ARK heeft vrij vernietigende conclusies zoals:

> *“Wij constateren dat het parlement op dit moment geen periodiek geactualiseerd totaal-beeld heeft van de fiscale regelingen in Nederland die de belastingontvangsten beperken; door ons gedefinieerd als belastingfaciliteiten en -instrumenten. Het ontbreekt voor een groot deel van de belastingfaciliteiten aan inzicht of de beoogde doelen en effecten zijn behaald, en tegen welke ‘prijs”.* [3]

2. De politiek heeft veel aandacht voor krantenartikelen, maar niet voor uitvoerbaarheid. Het enige dominante frame zijn koopkrachtplaatjes. Mechanismen om te controleren zijn afgeschaft.

De Tweede Kamer zou dit recht kunnen zetten door zich goed te concentreren op haar kerntaken. Wetgeving is gewoon complex en een individueel wetsartikel kan ertoe doen. Als de strafbepaling disproportioneel is of de kring van mensen die voor een bepaalde regeling in aanmerking komt, niet klopt, dan ontstaat er gegarandeerd een probleem in de uitvoering. Dat hebben we gezien bij de boetes van het UWV.
De Kamer heeft daarvoor een instrument, namelijk artikelsgewijze behandeling van een wet (artikel 101 en 102 van het reglement van orde). Alleen wordt er nooit een wet artikelsgewijs behandeld. Liever besteedt de Kamer haar tijd aan 30-leden debatten over de laatste krantenartikelen.
Een ander controlemechanisme is feitelijk ook afgeschaft: de commissie rijksuitgaven, die als taak had de controle op de juiste besteding door de regering van de begrotingsmiddelen, is in 2015 opgegaan in de commissie Financiën.

[3] Zicht op belastingverlichtende regelingen, een inventaris van fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het rijk beperken, Algemene Rekenkamer 2017

De fiscale en socialezekerheidswetten zijn tegelijk zo ingewikkeld geworden, dat Kamerleden en in toenemende mate experts steeds moeilijker kunnen inschatten welke gevolgen die wetten hebben voor de uitvoering en voor de burger zelf hebben. Besluiten worden dan nog uitsluitend genomen op basis van koopkrachtplaatjes. En die worden berekend met behulp van een bepaald model.

En dit gebruik van een model heeft perverse consequenties, omdat het model, en niet de werkelijkheid leidend wordt. En dat leidt dikwijls juist tot meer ingewikkeldheid. Dat mechanisme werkt als volgt: de politici willen zowel geen extra geld uitgeven omdat de uitgaven niet omhoog kunnen als ook betere koopkrachtplaatjes presenteren. Dat kun je bijvoorbeeld via deze twee manieren doen:

1. Een groep die in het standaardkoopkrachtplaatje zit krijgt extra geld, maar wordt zo klein mogelijk geworden. Dat kan alleen met zeer ingewikkelde regelingen en we hebben veel ingewikkelde regelingen en knoppen om aan koopkracht te draaien.
2. De koopkrachtverbetering gaat niet via een belastingverlaging die iedereen krijgt, maar via een inkomensafhankelijke regeling die je speciaal moet aanvragen. Omdat niet iedereen de regeling aanvraagt, maar een bepaalde groep er wel altijd recht op heeft, is dit goedkoper.

Het is belangrijk om hierbij op te merken dat hier dus gestuurd wordt op het model, en niet op echte koopkracht. Sturen op echte koopkracht zou vanzelfsprekend veel duurder (vanuit overheidsoogpunt) zijn. Het doel is juist om zo goedkoop mogelijk ervoor te zorgen dat het model toch aangeeft dat de koopkracht toeneemt. Met andere woorden, we moeten de gaten in het model vinden, en daarvoor hebben we buitengewoon ingewikkelde regelingen nodig. Om die koopkrachtplaatjes 'rond' te krijgen, zijn de afgelopen bijvoorbeeld de heffingskortingen in de loon- en inkomstenbelasting steeds inkomensafhankelijker geworden.

Voor burgers is daarmee compleet onduidelijk wat de gevolgen zijn voor belasting en doorwerking naar toeslagen als zij meer of minder zouden gaan werken/verdienen.

Het is duidelijk dat beide manieren tot ingewikkelde regelingen leiden. En zolang uitvoerbaarheid een veel minder criterium is, leidt dit tot steeds ingewikkeldere wetten.

3. De Tweede Kamer heeft steeds minder ervaren, gezaghebbende en ter zake deskundige Kamerleden.

Het duurt gewoon een paar jaar om de regering goed te kunnen controleren. Of misschien moet ik gewoon zeggen: het heeft mij een aantal jaren gekost om te begrijpen hoe ik dat een beetje effectiever kon doen. De meeste Kamerleden kregen die tijd niet. Bij het aantreden van een nieuwe Kamer was de gemiddelde ervaring van een Kamerlid ongeveer 6 jaar in de jaren 60 en 80[4]. Daarna is dat gedaald naar 3 tot 4 jaar. Geen van de woordvoerders belastingzaken in de Tweede Kamer is een fiscalist op dit moment (Martin Wörsdörfer, VVD) is wel een ervaren fiscalist, maar nooit woordvoerder geweest).
Het is mijn ervaring dat een Kamerlid met ervaring in het veld het verschil kan maken in een

[4] Zie bijlage 6 bij het eindrapport staatscommissie parlementair stelsel en deze blog van Tom Louwerse: https://blog.tomlouwerse.nl/2010/05/het-onervaren-kamerlid-over-de-dalende.html

commissie. Echter het Kamerlidmaatschap mist het maatschappelijke aanzien en heeft een hoog afbreukrisico.

Hier speelt overigens mee dat er vroeger een aantal grote partijen in de Tweede Kamer zat dat qua omvang de mogelijkheden had om bewust een aantal specialisten aan te trekken. Nu hebben we meer middelgrote (middelkleine partijen zo u wilt) in de Kamer, die daarvoor minder ruimte lijken te nemen c.q. kunnen nemen.
Dit betekent ook dat Kamerleden minder tijd hebben om gezag en expertise op te bouwen in hun veld en in de samenleving, zowel door harde selecties van partijen als ook door wat grotere electorale schommelingen dan in het verleden.
Tegelijk zijn wetgevingstrajecten langer geworden. Vooral wetgeving die uit Europa komt, kan een lange doorlooptijd hebben. De Europese Commissie schrijft witboeken, groenboeken en dan Richtlijnvoorstellen. Die moeten vervolgens worden omgezet in nationale wetgeving. Als je echt invloed wilt hebben, moet je aan het begin van het proces aanwezig zijn en begrijpen welke invloed een voorstel op Nederland heeft. Dat vereist echt jaren ervaring, diepe materiekennis en toegang tot een goed netwerk van experts. Die randvoorwaarden zijn gewoon niet altijd aanwezig en dat kost Nederland erg veel geld.
Een voorbeeld? Nederland kan de nieuwe btw-richtlijn op e-commerce niet op tijd invoeren. En als hij ingevoerd is, zijn er 408 extra ambtenaren[5] nodig en jaarlijks 55 miljoen extra kosten. En dan zijn we nog te laat.

4. De Staten-Generaal heeft een steeds slechtere informatiepositie

Artikel 68 van de Grondwet is duidelijk:

> *"De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat."*

In 2002 legde minister De Vries doel en strekking van dit artikel duidelijk uit aan de Eerste Kamer[6]. De inlichtingenplicht komt toe aan een individueel Kamerlid, ziet op openbare verstrekking van documenten en strekt zich uit tot documenten.

Tot een recente clash met de Kamer begin 2020 probeerde de huidige regering de uitleg te veranderen en de afdwingbaarheid te laten toekomen aan de meerderheid van de Kamer en hem niet langer uit te laten strekken tot documenten.
Het gevolg hiervan was dat Kamerleden vele Kamervragen gesteld hebben om informatie te verkrijgen over politiek gevoelige onderwerpen zoals de toeslagenaffaire. De informatie en documenten bestonden wel, maar doken pas na jaren op. Meestal met behulp van klokkenluiders (die vertelden waarnaar gevraagd moest worden) en journalisten (die gelijktijdige WOB-verzoeken indienden). Dat is natuurlijk geen manier van werken. Al in maart 2017 lag er een snoeihard en duidelijk juridisch advies over de toeslagenaffaire. Dat werd alleen uit alle WOB-verzoeken gehouden en de Kamer werd steeds voorgespiegeld dat de regering niets wist. De top van de belastingdienst/toeslagen wist werkelijk alles.

[5] Uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel, kamerstuk 35527, nr. 3
[6] Kamerstuk 28362, nr. 2

Indien de Kamer niet op haar strepen staat en documenten en informatie eist, komen problemen in de uitvoering nooit boven tafel. Een accountant die geen bonnetjes krijgt van een bedrijf geeft zijn opdracht ook onmiddellijk terug.

Dit is geen theoretisch probleem. Met Renske Leijten heb ik drie jaar vragen gesteld over het kinderopvangtoeslagschandaal. Daar leek niemand iets van af te weten of te begrijpen. Terwijl alles geWOBt werd en wij duizenden vragen gesteld hebben. Toen ik afgelopen maand nog een keer doorvroeg kwam er een memo uit maart 2017 boven tafel van de senior jurist waarin alles al stond, inclusief het advies te gaan compenseren. Als wij dat drie jaar geleden gezien hadden, waren de ouders nu al uit de problemen.
En hadden wij de afgelopen jaren ander nuttig controlewerk kunnen verrichten.

Dus wanneer problemen bekend zijn bij Kamerleden, dan moet de Kamer ook de mogelijkheid hebben om snel en duidelijk de informatie van de regering te ontvangen.
Het enige machtsinstrument dat beschikbaar is, een motie van wantrouwen tegen de minister of het kabinet is nogal zwaar, zeker als je lid van de coalitie bent en wanneer je niet weet welke informatie je niet kent.
Bij de huidige stand van zaken is er feitelijk een mechanisme nodig zoals een grondwettelijk hof om dit grondwetsartikel af te dwingen.
een informatieprotocol zoals voorgesteld door de staatscommissie parlementair stelsel zou een eerste stap zijn, maar of die stap voldoende is, waag ik zeer te betwijfelen vanwege het (te) vrijblijvende karakter

5. De regering permitteert zich een aantal zaken, die toezicht moeilijk maken en waarop de Staten-Generaal niet terugvechten

Indien een wetsvoorstel niet voortkomt uit het regeerakkoord staat en gezaghebbende Kamerleden hun werk doen en de regering alle informatie verschaft, blijven er helaas nog steeds problemen over in het wetgevingsproces.
Bijna elke wet eindigt tegenwoordig met de volgende zin:
“Zij treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip. Wij kunnen het inwerkingtreden van de verschillende onderdelen van deze wet op verschillende tijdstippen bepalen.”
Hiermee houdt de regering de flexibiliteit om een wet later, gedeeltelijk of geheel niet in werking te laten treden, zonder de Staten-Generaal hierover in te lichten. Dan heb je dus een volledig behandelde en goedgekeurde wet en treden wetsartikelen gewoon nooit in werking.
In 2016 nam de Kamer de fiscale verzamelwet 2017[7] aan, die voorzag dat iemand met schulden bij de belastingdienst en de belastingdienst/toeslagen met één invorderingsregime te maken zou hebben en er een kwijtscheldingsmogelijkheid zou zijn. Recentelijk bleek dit niet in werking te zijn getreden en de regering denkt nu na over de uitvoerbaarheid, terwijl de originele uitvoeringstoets[8] gewoon positief was. De Staten-Generaal hebben dus werkelijk geen idee wanneer welke onderdelen van wetten ingaan, ook omdat de regering niet eens een informatieplicht heeft om dat te melden. Om dit probleem van ‘geparkeerde’ maar wel aangenomen wetsvoorstellen inzichtelijk te hebben, dient periodiek (bijvoorbeeld

[7] Wetsvoorstel 345554
[8] Bijlage bij kamerstuk 34554, nr. 3

eens per 6 maanden) een overzicht te worden verstrekt door de regering aan de Staten-Generaal van dit soort wetsvoorstellen zodat duidelijk is en blijft welke voorstellen deze status hebben.

6. Veel media zijn in Nederland weinig geïnteresseerd in wetgeving maar wel zeer geïnteresseerd in een leuke podcast of een sappige rel

U vraagt zich wellicht af waarom u deze zaken hier voor het eerst leest. De werkelijke reden is dat behandelingen van wetsvoorstellen vaak relatief weinig aandacht opleveren in de media. Een wetsvoorstel doorgronden kost tijd en omdat de uitslag van de stemming toch al vaak vaststaat (bijvoorbeeld omdat het in het regeerakkoord of in coalitieoverleg zo is afgesproken), zijn de debatten vaak ook niet spannend.
Kamerleden krijgen vaak ook relatief weinig interrupties en die gebruik je niet gemakkelijk om een uitvoeringsprobleem recht te zetten, maar veel liever om nog een sneer te geven naar een politieke opponent of even een politieke positie te markeren.
Het gevolg is dat ingewikkelde socialezekerheidswetten en ingewikkelde belastingwetten vaak niet goed gevolgd worden door de media, wanneer ze gewijzigd worden. Dat geldt voor alle media, ook voor de media die zichzelf betitelen als kwaliteitsmedia. Deze onderwerpen zijn gewoon niet sexy genoeg, terwijl hier zeer belangrijke besluiten genomen worden. Kleine fouten in deze wetten leiden tot uitvoeringsproblemen of schrijnende individuele gevolgen. Het aspect ‘uitvoering’ moet een hogere prioriteit krijgen, tijdens het wetgevend proces. De werkwijze waarbij voorafgaand aan een wetsvoorstel een consultatieversie wordt gelanceerd, levert reeds in de voorfase veel bruikbare suggesties op, ook in de sfeer van risico’s en problemen bij de uitvoering. Maar met die informatie wordt te vaak niets c.q. te weinig gedaan in het verdere verloop van de behandeling van zo’n wetsvoorstel.

7. We maken de organisatie van het rijk zo, dat niemand een probleem hoeft te zien of ziet en dat niemand verantwoordelijk is voor de oplossing

Natuurlijk gaat de politiek ook over een aantal structuurzaken die kunnen bijdragen aan slechte wetgeving en daardoor uitvoeringsproblemen.

a. De Algemene bestuursdienst: dit roulatiemechanisme zorgt ervoor dat veel topambtenaren moeten rouleren naar een andere plek. Soms droom ik wel eens van een ingenieur Lely, die van het begin tot het einde verantwoordelijk was voor de inpoldering. Als je dat vergelijkt met hoeveel mensen een kleine verantwoordelijkheid hadden voor de aanleg van de Betuwelijn of de HSL, dan merk je dat de verantwoordelijkheid gewoon niet helder belegd wordt en regelmatig wijzigt. De aansturing van grote projecten waarbij de facto niemand zich echt verantwoordelijk voelt voor uitvoering, is fnuikend voor de efficiency en het draagvlak.
b. Bij de toeslagenwetten is het ene ministerie beleidsverantwoordelijk (Sociale Zaken voor de kinderopvangtoeslag) en het ander ministerie (Financiën, belastingdienst) verantwoordelijk voor de uitvoering. Die leidt ertoe dat de lijnen heel lang worden. Toen de ambtenaren van de belastingdienst de wetten rond 2015 en 2016 echt wilden veranderen, werd dat gewoon keihard geblokkeerd in het ministerie van

Sociale Zaken waar de ernst van de zaak niet doordrong. Het is namelijk algemeen bekend dat deze twee Ministeries niet echt goed samenwerken.

c. Interne discussies worden niet aangemoedigd. Sterker nog, ik kom klokkenluiders tegen, loyale ambtenaren, die kapot gemaakt worden. Het gebrek aan klokkenluidersbescherming (nu een heel klein beetje verbeterd in de CAO) staat overigens in schril contrast met het feit dat (het beperkte aantal) ambtenaren die zich niet aan de wet houden, daar altijd mee wegkomt. Interne discussie wordt ook niet aangemoedigd als de eerste lijn van klachtenontvangers bestaat uit veel uitzendkrachten zoals bij de belastingtelefoon. Nederland moet heel nodig meer werk maken van de bescherming van klokkenluiders.
d. Uitvoering wordt zeer bewust op zo'n groot mogelijke afstand gezet van de politiek om politiek niet verantwoordelijk te zijn voor problemen. De Kaderwet ZBO's moest een aantal problemen oplossen maar de Rekenkamer[9] heeft meerdere keren forse lacunes gesignaleerd. Het gaat hier om meer dan 120 miljard euro uitgaven.
e. Wanneer er problemen zijn bij de overheid, dringt de Kamer vaak op een onderzoek aan dat onder verantwoordelijkheid van de minister wordt uitgevoerd en soms zelf door een onderdeel van het ministerie. Of door een commissie die de regering zelf aanstelt. Dit leidt in de regel niet tot het boven krijgen van de onderste steen omdat er sturing is op zowel de vraagstelling als beïnvloeding van het onderzoek. Slechts wanneer bepaalde personen van statuur de opdracht onafhankelijk kunnen uitvoeren, komen er echt zaken uit het onderzoek, zoals bij de commissie-Davids of bij het inroepen van de parlementair advocaat. De ervaring tot nu toe leert dat de Kamer echt nog meer een eigen onderzoekscapaciteit zal moeten creëren als zij de regering echt goed wil controleren.
f. De meeste ideeën in de doorrekening van verkiezingsprogramma's komen nu uit stukken zoals 'kansrijk beleid' van het CPB. Alleen als iets goed komt uit de econometrische CPB-modellen, die veel limieten kennen, wordt het echt beleid. De adviesraden zijn grotendeels afgeschaft, politieke partijen hebben heel erg kleine wetenschappelijke bureaus en denktanks zijn zo goed als non-existent in Nederland. Het gevolg is dat er in vergelijking met andere landen weinig over goed doordachte mogelijke hervormingen gepubliceerd wordt. Van de in ons land aanwezige kennis (wetenschap, praktijk, beroepsorganisaties, etc.) wordt veel te weinig gebruik gemaakt. En er zullen weer denktanks moeten komen die doordachte ideeën over stelselwijzigingen kunnen uitwerken en over de voordelen en nadelen schrijven.

Oplossingen

De oplossingen voor de geconstateerde problemen zijn impliciet opgenomen in de punten die hiervoor zijn opgenomen en dus evident.
Daar wil ik er graag nog één aan toevoegen. Wilt u als onderzoekscommissie heldere aanbevelingen doen en er eer in leggen dat een aantal van de aanbevelingen ook echt uitgevoerd gaat worden. Te veel onderzoekscommissies van de Kamer hebben schitterende rapporten geschreven, die daarna helaas maar zeer ten dele zijn uitgevoerd.

[9] Bijvoorbeeld in het rapport 'Kaderwet ZBO's, Reikwijdte en implementatie, 2012

Terug naar index



Bouwen aan een overheid die werkt voor iedereen

Bouwen aan een overheid die werkt voor iedereen

Schriftelijke inbreng UWV t.b.v. de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Nederland kent een sterke uitvoering. Met elkaar hebben we instituties opgebouwd die wetten en regels uitvoeren en controleren. We vinden het belangrijk dat de afspraken die we met elkaar maken om onze maatschappij te laten functioneren, ook worden nagekomen. Dat geldt voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Met andere woorden, we willen een overheid die werkt voor burgers. De uitvoering dient het belang van de burger en daarin heeft de menselijke maat een belangrijke rol.

De uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid in Nederland hebben in de uitvoering van overheidsbeleid een evidente rol: zij zijn het 'gezicht van de overheid voor de burger', zoals koning Willem-Alexander het verwoordde in de troonrede van september 2019. De uitvoerders vormen de schakel tussen gedachtevorming in politiek en beleid aan de ene kant en de uitwerking hiervan voor de burger aan de andere kant. Het is een grote verantwoordelijkheid. UWV draagt die verantwoordelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid.

We mogen trots zijn op het werk van deze uitvoerders. Van de Belastingdienst tot DUO en van CBR tot UWV; zij werken in een steeds complexer wordend kader van wetten en regels, waarbij veel van hen wordt verwacht. Ondanks de soms uitdagende omstandigheden, functioneert de uitvoering in Nederland heel goed. De logistieke infrastructuur in Nederland behoort tot de beste ter wereld, wanneer je je werkzame leeftijd achter de rug hebt krijg je AOW; belasting wordt vrijwel automatisch geïnd en opbrengsten komen op de afgesproken plek terecht; en wanneer je door een arbeidsbeperking (even) niet kunt werken, is er de mogelijkheid op een uitkering. En hoewel er geen ideaal proces werd doorlopen, boden SZW en UWV met de NOW-regeling in recordtempo zekerheid aan werkgevers en werknemers, in de onzekere tijden aan het begin van de coronacrisis. De verschillende uitvoeringsorganisaties in Nederland maken dit mogelijk. Daar zijn we trots op.

Maar er is ook een andere kant van de medaille. U vraagt in dit parlementair onderzoek aandacht voor de oorzaken – de 'rode draden' - achter bepaalde mechanismen in de wisselwerking tussen politiek, beleid en uitvoering, die ervoor zorgen dat de menselijke maat uit het oog wordt verloren en de burger niet wordt geholpen. Als uitvoerder van sociale zekerheid en daarmee dienstverlener richting de burger, zien wij dit fenomeen in de dagelijkse praktijk. UWV wil werken aan een overheid die beter werkt voor iedereen. Daarin heeft de politiek, heeft beleid én heeft de uitvoering een eigen verantwoordelijkheid.

De rode draden: de blik op efficiëntie, niet op de burger

Bezuinigingen: een stap naar digitalisering

Er is in de afgelopen decennia vrijwel voortdurend bezuinigd op de uitvoering van overheidsbeleid. Voor UWV geldt dit vanaf het ontstaan van UWV, in 2002. Wanneer er wordt bezuinigd, moeten er keuzes gemaakt worden: hoe gaan we zoveel mogelijk hetzelfde werk doen, met minder geld? Het antwoord dat UWV – en mogelijk ook andere uitvoerders - hier op heeft gegeven is: digitalisering, met een nadrukkelijke blik op efficiënter werken. Die conclusie trekken de onderzoekers van 'Werk aan Uitvoering' (WaU) ook:

"We zien een aantal relevante ontwikkelingen die beleid en uitvoering hebben beïnvloed. Om te beginnen zijn dat de bezuinigingen die tot forse ingrepen hebben geleid. Versterking van gestandaardiseerde geautomatiseerde werkprocessen, reductie van personeel, weglek van kennis, afbouw van persoonlijk contact en het sluiten van regiokantoren waren het gevolg."[1]

Als gevolg hiervan, zo stelt het rapport, is de balans tussen wat wordt verwacht van de dienstverlening door politiek en burgers en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering sluipenderwijs verstoord. Dat is de eerste rode draad die wij zien. Het programma *ReDesign* bij UWV is hier een treffend voorbeeld van: de dienstverlening naar werk transformeerde naar louter digitale ondersteuning, met weinig mogelijkheden tot persoonlijk contact. De blik werd noodgedwongen gericht op efficiëntie, niet op de burger. UWV ging met beslisregels in toenemende mate beslissingen baseren op basis van beschikbare data: dat werkt zo efficiënt mogelijk. De beslisruimte voor de uitvoerder werd hierdoor steeds verder beperkt. De blik op de mens maakte plaats voor de blik op de data. Het is, volgens ons, hier waar de 'menselijke maat' vaak in de knel is geraakt. De uitvoerder heeft niet meer de beslisruimte om af te wijken van de regels, als het evident nodig is om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn. En dat is wel nodig.

Meer beslisregels, meer complexiteit

De stap naar efficiënter werken, ten koste van de burger, is een eerste rode draad. Een tweede rode draad is de manier waarop politiek en beleid reageren op ongewenste (en onvoorziene) effecten van wet- en regelgeving. Bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving, heeft de uitvoerder een essentiële rol om onder meer de 'uitvoerbaarheid' te toetsen. Dat kunnen we goed: we hebben in de afgelopen jaren veel expertise opgebouwd om dat wat door politiek en beleid gewenst is, technisch mogelijk te maken. Maar we hebben ook in recente jaren gezien dat bepaalde wet- en regelgeving ongewenste effecten had voor burger, onbedoeld door zowel parlementariërs, beleidsmakers als uitvoerders.

We zien dat wanneer dergelijke ongewenste effecten duidelijk worden, het gevolg vaak is dat er nog meer specifieke regelgeving wordt ingericht om die effecten ongedaan te maken. Voor de uitvoerder worden de beslisregels nog verder verfijnd: voor groep A regelen we uitzondering X; en voor individu B uitzondering Y. Het brengt de uitvoerder in een lastig parket. Niet alleen wordt de uitvoering nog complexer – en dat vraagt wat van onze schaarse ICT-capaciteit. Maar veel belangrijker nog: de regelgeving is voor de burger totaal niet meer te volgen: hij weet steeds minder goed wat er wordt verwacht van hem door de overheid; en wat hij kan van de overheid kan verwachten. In een poging om iets op te lossen, verliezen we juist het belang van de burger weer uit het oog. In plaats van steeds meer en steeds verfijndere regels zou een mate van discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld door middel van een hardheidsclausule, de bedoeling van een voorstel eenvoudiger kunnen realiseren.

Schaarste: het maken van bewuste keuzes

De derde rode draad is het expliciet maken van keuzes in situaties van schaarste. De bezuinigingen op de uitvoering hebben schaarste met zich meegebracht. Die schaarste zien we bijvoorbeeld terug in een schaarse technische capaciteit en schaarste in personeel om onze dienstverlening daadwerkelijk uit te voeren. Schaarste betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. En hierbij geldt ook: hoe groter de schaarste, des te ingrijpender de keuzes. UWV ziet het element van schaarste terug in vrijwel alle discussies over de inzet van middelen in de afgelopen jaren. Bijvoorbeeld in het vinden van een balans tussen enerzijds dienstverlening en anderzijds controle. Maar ook binnen het domein van handhaving en controle, moeten er keuzes gemaakt worden.

Op basis van de schaarse middelen, moeten we de vraag stellen: wat kunnen we wel en wat kunnen we niet? Als we kiezen voor optie A, wat voor gevolgen en risico's heeft dit dan? En zijn we

[1] Werk aan Uitvoering: probleemanalyse, "Ja, mi(t)s…", p.7

bereid om dit te accepteren? Dit gesprek wordt wat UWV betreft nog te weinig gevoerd tussen politiek, beleid en uitvoering.

Bij de afweging welke keuzes er gemaakt kunnen worden, hebben politiek, beleid en uitvoering een belangrijke en eigen rol. De politiek zet de lijnen uit en beslist; beleidsmakers vullen het kader in met regels en de uitvoerder voert dit uit. De realiteit van schaarste betekent dat alle drie deze partijen moeten accepteren dat er soms scherpe keuzes gemaakt moeten worden, waar risico's aan zijn verbonden. Het gesprek hierover – met alle partijen – moeten we scherper voeren met elkaar. Dit kan beter. Bijvoorbeeld door de uitvoerder vroeger en nadrukkelijker te betrekken bij het toetsen van wet- en regelgeving; en hierbij aandacht te hebben voor mogelijke ongewenste effecten. Het helpt als we, samen met de beleidsmakers, keuzes en consequenties zo goed mogelijk in beeld hebben gebracht. Tegelijkertijd steken we hier ook de hand in eigen boezem: doen we dit goed genoeg, brengen wij bij het toetsen van beleidsvoorstellen consequenties en risico's voldoende scherp in beeld, waar dat mogelijk is? We zetten stappen in de goede richting, maar we zien ook mogelijkheden tot verbetering. Wij hebben de expertise om dat te doen, maar uiteindelijk bent u het die de beslissing neemt.

Focus op korte termijn

Tot slot zien we dat in de politiek de korte(re) termijn vaak regeert. Na verloop van tijd kunnen er ongewenste gevolgen van regelgeving aan het licht komen. Vervolgens wordt de focus vaak snel gelegd op een idee dat 'nu' realiteit moet worden of een probleem dat 'direct' opgelost moet worden. Gevoed door de factor publiciteit, wordt de 'fout' vaak bij de uitvoerder gelegd. De nuance ontbreekt. Fouten mogen niet meer gemaakt worden. Dit vergroot een schijnbare tegenstelling tussen dat wat het parlement wil, dat wat het kabinet wil en dat wat de uitvoerder wil. Uiteindelijk willen we hetzelfde: de burger zo goed mogelijk van dienst zijn, op basis van regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Daar staan we voor, samen met u.

De weg vooruit: een duidelijke keuze

Er gaat veel goed in de uitvoering van overheidsbeleid. Het zijn grote, complexe, maar ook sterke instituten die zorgen dat burgers in Nederland verzekerd zijn van goed onderhouden wegen, een pensioen, van belasting die op de juiste plek terecht komt en van een vervangend inkomen als ze daar recht op hebben. Maar er zijn wel degelijk rode draden te ontdekken in waarom de uitvoering van overheidsbeleid niet altijd loopt zoals het moet lopen.

Met de Tweede Kamerverkiezingen voor de deur, staat u een belangrijke taak te wachten: welke adviezen kunnen we een volgend kabinet en parlement meegeven om ervoor te zorgen dat de menselijke maat beter wordt gevonden, dat de burger de dienstverlening krijgt waar hij recht op heeft? Hoe zorgen we er samen voor dat de uitvoering van overheidsbeleid beter verloopt?

Keuze voor ruimte

We hebben u een beeld geschetst van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties zoals die vandaag de dag is. Voor de uitvoering van overheidsbeleid in de toekomst zijn belangrijke keuzes te maken. Elke keuze heeft voor- en nadelen. Een stap verder in de richting van efficiëntie en ingevulde beslisregels, betekent wellicht een 'goedkopere' overheid, maar een stap weg van de menselijke maat en persoonlijke aandacht. Een stap in de richting van meer maatwerk en beslisruimte voor de uitvoering, brengt weer andere elementen met zich mee, zoals het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Hetzelfde zien we voor dienstverlening en controle, met daaronder het element van vertrouwen in de burger: schenkt u meer vertrouwen, dan creëert dat ook ruimte voor misbruik. Richten we regels heel strak in, dan gaat dat wellicht ten koste van burgers die te goeder trouw zijn, maar tegen de muur van de uitvoerder aanlopen. Er is geen gemakkelijke keuze, maar wel een doordachte keuze. Aan elke keuze zitten consequenties. U bent het, als volksvertegenwoordigers, die de richting en inzet bepaalt.

UWV ziet in steeds meer rapporten de roep om persoonlijke dienstverlening en aandacht voor de menselijke maat en herkent dit uit de praktijk. We zien ook dat er wordt gevraagd om meer ruimte om de geest van de wet, in plaats van de letter van de wet te volgen. We kunnen deze lijn volgen en ondersteunen deze. Met meer beslisruimte voor de uitvoerder, ontstaat er de mogelijkheid om

naast data en beslisregels, ook vooral de situatie van de mens mee te laten wegen in besluiten die we kunnen nemen. Dat gaat wellicht ten koste van efficiëntie, maar voor de burger is het de investering waard.

Tot slot, de middelen om de uitvoering van overheidsbeleid te ondersteunen zijn niet onuitputtelijk. Er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden. Wat we beter kunnen doen, is om deze keuzes expliciet en nadrukkelijk met het uitvoeringsperspectief als een dominante factor te maken. Het zorgt voor helderheid voor de richting waarin we bewegen; het zorgt voor acceptatie als een risico bewaarheid wordt of als er onverhoopt iets mis gaat; en het zorgt voor duidelijkheid richting de burger.

Alleen samen is dat mogelijk. De politiek, beleidsmakers en uitvoerders zijn geen tegenstelde partijen met andere belangen. Wij dienen gezamenlijk hetzelfde belang: de burger. Samen werken we aan een overheid die wordt ervaren als een overheid die werkt voor iedereen.