Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werk aan Uitvoering
Fase 1: Probleemanalyse

”Ja, mi(t)s…”



Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Hans van der Vlist en Dick Heerschop
In samenwerking met Marga Zuurbier en Bart Zijlstra

Versie 1.2
5 februari 2020

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Nadat Tjeenk Willink bij de kabinetsformatie al aandacht had gevraagd voor het belang van de Uitvoering, heeft de Ministerraad dit punt rond de zomer van 2019 geagendeerd en opdracht gegeven voor "Werk aan Uitvoering". Een eerste stap daartoe is een grondige analyse naar de oorzaken van de ervaren problematiek: continuïteitsrisico's, onvoldoende verandercapaciteit/wendbaarheid voor het invoeren van nieuw beleid en het ontbreken van de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk in de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

De analyse heeft zich gericht op vier belangrijke uitvoerders, de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV. In de analyse is de periode vanaf de financiële crisis in beschouwing genomen en is gefocust op de grondoorzaken met een gemeenschappelijk karakter. De meer organisatie-specifieke punten blijven in deze analyse buiten beschouwing. Daarnaar is veelal al onderzoek gedaan of is onderzoek gaande.

In deze analyse gaat het om het zichtbaar maken in het systeem van de ingesleten patronen. Patronen in de interacties tussen politiek, beleid en uitvoering en de invloed daarvan op de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van beleid, wet- en regelgeving. Ook gaat het over de impact van digitalisering en gebruik van data op de uitvoeringsorganisaties, de medewerkers en de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

De druk op de uitvoeringsorganisaties is enorm door de dynamiek in de samenleving, door de veelheid en gedetailleerdheid van beleid, door besturing- en bekostigingsmodellen en de reflex op incidenten. Het is bewonderenswaardig dat er nog veel goed gaat. Maar de grenzen zijn bereikt. Er zijn fundamentele ingrepen nodig, patronen moeten worden doorbroken om de toekomstbestendigheid van de uitvoering te waarborgen. Een verandering van aanpak, waarbij alle betrokkenen stappen moeten gaan zetten voor betere condities op uitvoerbaarheid en uitleg-baarheid van beleid en regels. De voorstellen daartoe worden in de volgende fase voorbereid.

Het is van groot belang dat eerst de analyse wordt besproken en dat dit tot een gedeeld beeld leidt.

Deze analyse hebben we samen met medewerkers uit alle betrokken beleid- en uitvoeringsorganisaties gemaakt. Tegelijkertijd hebben we voor kritisch zijlicht gezorgd.

Graag willen we iedereen bedanken voor het beschikbaar stellen van documentatie, voor deelname aan de werkgroepen, voor de vele waardevolle gesprekken en voor het vele redactionele werk. De betrokkenheid van allen was groot. We kijken uit naar de volgende fase om samen tot werkbare handelingsperspectieven te komen.

Hans van der Vlist
Dick Heerschop

Inhoud

Voorwoord		3
Samenvatting		7
1	Opzet probleemanalyse	15
1.1	Aanleiding van de analyse	15
1.2	Opdracht	16
1.3	Aanpak en afbakening	17
1.4	Opbouw rapport	18
2	Context van de analyse	19
2.1	Historische situatieschets 2010 – 2019	19
2.2	De uitvoeringsorganisaties	21
2.2.1	De Belastingdienst	23
2.2.2	De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	25
2.2.3	De Sociale Verzekeringsbank (SVB)	27
2.2.4	Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	28
3	Probleemanalyse	31
3.1	Stapeling van beleid, wet- en regelgeving	33
3.2	De ambtelijke besturingsdriehoek	39
3.3	De impact van incidenten	43
3.4	De dynamiek van uitvoeringsorganisaties	49
3.5	ICT en geautomatiseerde werkprocessen	51
3.6	Digitalisering en gebruik van data	63
3.7	Ruimte voor mensen	71
4	Slotbeschouwing	80

Samenvatting

Op 28 juni 2019 is in de Ministerraad de taakopdracht "Werk aan Uitvoering" vastgesteld. Het doel van de taakopdracht is gericht op het reduceren van continuïteitsrisico's, het vergroten van de verandercapaciteit/wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een integrale en fundamentele aanpak voor een verbeterde dienstverlening. Eerste stap is een heldere probleemanalyse te maken om te toetsen of de zorgelijke beelden kloppen en te doorgronden wat de oorzaken zijn van ervaren knelpunten. In deze eerste fase dus nog geen oplossingen.

De SG's van BZK, FIN en SZW kregen de opdracht dit uit te werken voor vier uitvoeringsorganisaties: Belastingdienst, DUO, SVB en UWV. Organisaties die intensief contact hebben met burgers, bedrijven en instellingen. De SG's hebben een stuurgroep ingericht en aan ABDTOPConsult gevraagd de opdracht uit te werken. Samen met medewerkers van de departementen en de uitvoeringsorganisaties heeft ABDTOPConsult voor de analysefase een plan van aanpak opgesteld. Er is met medewerkers uit alle geledingen gewerkt vanuit vier perspectieven: 1. politiek en beleid, 2. uitvoering, 3. burgers, bedrijven en instellingen, 4. leereffecten van crises en goede praktijken. Tijdens het onderzoek is zorg gedragen voor reflectie op en confrontatie tussen deze perspectieven.

Om de situatie waarin uitvoeringsorganisaties nu verkeren goed te kunnen doorgronden is oog hebben voor onderstromen in de samenleving van belang. Zo zijn de afgelopen decennia de hulpstructuren van de verzuilde samenleving grotendeels verdwenen, is de rol van de overheid toegenomen, zijn de verwachtingen hoog en is de tolerantie op fouten laag. Ook is de leefwereld aanmerkelijk complexer geworden. Tegen deze achtergrond is de periode vanaf 2010 in beschouwing genomen. 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.

Versplintering van het politieke landschap met als gevolg akkoorden vol compromissen die leidden tot meer en complexere regelgeving en tot tussentijdse wijzigingen met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen. De betekenis van koopkrachtplaatjes in de politieke besluitvorming is toegenomen. De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergroten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving. En te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat. In toenemende mate leggen Kamervragen, moties,

amendementen en Kamerbrieven, die een kortcyclisch karakter hebben, beslag op de departementen en uitvoeringsorganisaties.

Het compacte overheidsbeleid leidde tot fusies in de uitvoering en een toename van taken, soms niet aansluitend op de kerntaken.
De voortsnellende technologische ontwikkeling en digitalisering leiden bij digitaal vaardige burgers, bedrijven en instellingen tot verwachtingen op snellere (digitale) dienstverlening.

Tegelijkertijd zijn er groepen burgers die het juist steeds moeilijker hebben om mee te kunnen komen. Een deel van de burgers (zo'n 20%) heeft weinig tot geen digitale vaardigheden. Daarnaast zijn er burgers die te maken hebben met multiproblemen en schuldenproblematiek. Tot slot is er een wisselende groep burgers die veelal tijdelijk extra meer persoonlijke hulp nodig heeft bij levensgebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld bij scheiding, overlijden van partner of baanverlies. Deze groepen hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten daarin maatwerkoplossingen. Het rapport 'Regels en Ruimte' van ABDTOPConsult heeft de beperkte mogelijkheden om maatwerk toe te passen voor burgers verkend en voorstellen voor verbeteringen gedaan.

Zowel de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) als de Nationale Ombudsman (NO) verlangen van de overheid expliciet rekening te houden met het beperkt "doen-vermogen" van deze groepen burgers. Met de decentralisatie naar gemeenten zijn hiertoe enkele stappen gezet. De uitwerking daarvan is nu volop in ontwikkeling. Daarnaast ligt het perspectief om er voor burgers te zijn als één overheid nog veraf van de dagelijkse realiteit. Meer burgers willen en verwachten wel eenheid van overheidsdienstverlening.

Al deze ontwikkelingen en verwachtingen hebben de kerndepartementen en de uitvoeringsorganisaties onder hoge druk gezet. Onder deze druk is bij het invoeren van nieuw beleid vaak gekozen voor suboptimale IT-oplossingen. Door onderling gebruik van data en basisregistraties om de dienstverlening te verbeteren, is de ketenafhankelijkheid toegenomen. De uitvoering zelf en de beschikbare data zijn evenwel nog onvoldoende ingericht op deze ketensamenwerking en het daarbij gebruiken van bronregistraties. Tijd en capaciteit voor vernieuwend onderhoud en innovatie is er onvoldoende. De politiek gewenste wendbaarheid en adequate handhaving en de gerechtvaardigde verwachtingen dat burgers op zowel digitale als persoonlijke wijze en waar nodig met maatwerk worden bediend, leidt tot groeiende problemen.

Ondanks de hoge druk presteren de vier uitvoeringsorganisaties voor het overgrote deel van de (bulk)dienstverlening in zijn algemeenheid goed. Dit in tegenstelling tot negatieve beeldvorming als gevolg van uitvergrote incidenten. Uit onafhankelijk onderzoek en klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening van deze vier organisaties. Tegelijkertijd zijn er groeiende signalen van ontevredenheid bij burgers en van zorgen bij medewerkers. Uit Europees vergelijkend onderzoek blijkt dat Nederland het ten opzichte van andere Europese landen vooralsnog wel goed doet. Toch is er het onbehaaglijke gevoel dat de door onszelf gecreëerde complexiteit ons boven het hoofd groeit.

Tijdens het onderzoek is veel diepgaander geanalyseerd wat er wel en niet goed gaat en hoe dat komt. Met name is ingezoomd op de feitelijke (door)werking van verschillende processen. Hoe politiek, beleid en uitvoering op elkaar inwerken. Hoe instrumenten daartoe wel en niet goed worden benut. En welke spelers daarbij welke rol spelen. Hoe de besturing werkt, zowel voor nieuw beleid als voor bestaand beleid. Daarmee legt het onderzoek de basis voor de tweede fase van de opdracht: handelingsperspectieven aanreiken voor bredere toepassing binnen het rijk.

Op basis van de analyses van de vele rapporten, documenten en gesprekken wordt de dynamiek rond beleidsontwikkeling en regelgeving, de implementatie en de uitvoering aan de hand van een zevental thema's in dit rapport diepgaander en in samenhang beschreven. Die thema's richten zich op de dynamiek in het systeem als basis voor handelingsperspectieven.

Daarbij wordt voor ogen gehouden het doel om de continuïteit van dienstverlening te borgen, ruimte te creëren voor nieuw beleid en om maatwerk aan burgers, bedrijven en instellingen te verbeteren. De zin van "Werken aan Uitvoering" zal uiteindelijk ten goede moeten komen aan vooral die groepen burgers die de overheid het meest nodig hebben.

Thema's

1. Stapeling van beleid, wet- en regelgeving

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wetten en regels, ook interne uitvoeringsregels, is enorm toegenomen. Met goede bedoelingen, maar door stapeling van regels die onderling met elkaar interfereren en overgangsbepalingen is de uitlegbaarheid ervan aan burgers kind van de rekening. De verklaring hiervoor is meervoudig. Het begint al bij regeerakkoorden, politieke compromissen, waarbij de uitvoerbaarheid niet voorop staat. Vervolgens is er in het parlementaire proces druk om zoveel mogelijk voor specifieke groepen burgers iets te regelen. Bewindslieden hebben de neiging om mee te bewegen met de Kamer om een meerderheid voor een voorstel te krijgen. In de uitvoeringstoets staat "ja, mits".

In het parlementaire proces verdwijnt de "mits" in de "mist". En vervolgens wordt de druk opgevoerd om het snel te implementeren. In dit krachtenveld verliest de uitvoering het van politiek en departementale beleidsambtenaren, die vaak ook onvoldoende kennis hebben van de complexiteit van de uitvoering. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk tot verdere complicering leidt. Als het er bij besluitvorming over nieuw beleid op aan komt, dan leggen de uitvoeringsbelangen het loodje.

In de praktijk van de uitvoering is er samenloop met bestaand beleid en generieke regels. Ook Europese regelgeving compliceert en legt beslag op de schaarse capaciteit. De implicaties van die samenloop wordt door de uitvoering onvoldoende over het voetlicht gebracht. In een vroege fase van het beleids- en wetgevingsproces, worden, onder tijdsdruk, uitvoerings- en handhavingstoetsen gemaakt. In die dynamiek is er niet altijd tijd om alle gevolgen in kaart te brengen. Met name de uitlegbaarheid voor de burger bij samenloop blijft onderbelicht in uitvoeringstoetsen. Daarnaast speelt een rol dat uitvoeringsorganisaties de neiging hebben om te laten zien dat ze het kunnen fixen. De loyaliteit aan de politiek wint het soms van de nuchtere zakelijkheid om "nee, tenzij" te adviseren in plaats van "ja, mits".

Daarnaast is het zo dat bij de implementatie van nieuw beleid zelden ruimte is om met pilots de werking in de praktijk te toetsen, voordat tot integrale implementatie wordt overgegaan. En er is door de druk van de veelheid aan nieuw beleid onvoldoende ruimte (verandercapaciteit alsook politieke wil) om tot vereenvoudiging van regels te komen.

2. De ambtelijke besturingsdriehoek

Om de uitvoeringsorganisaties ordentelijk te besturen is het model van de besturingsdriehoek rijksbreed ingevoerd. Daarbij worden de rollen van eigenaar (de SG of pSG), opdrachtgever (de beleids-DG) en die van opdrachtnemer (bestuur of DG van de uitvoeringsorganisatie) onderscheiden. De werking van de driehoek is de afgelopen jaren verbeterd, maar verschilt per departement. De besturing richt zich vrij eenzijdig op budget, rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdige implementatie van nieuw beleid. In deze dynamiek is er minder aandacht voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, het delen van keuzen bij risicogerichte handhaving, innovatie en de lange termijn. Opdrachtnemers agenderen dit onvoldoende en opdrachtgever en eigenaar hebben/maken hiervoor weinig tijd. De dagelijkse aandacht, met name van de opdrachtgevers, ligt op het kerndepartement met kort-cyclische aandacht voor de actualiteit.
Extra complex is dat deze uitvoeringsorganisaties voor meerdere opdrachtgevers werken, uit meerdere ministeries. De drukbezette eigenaren komen er nauwelijks aan toe om die complexiteit te besturen. Daar zijn ze ook niet voor toegerust.

In vergelijking met de professionalisering van de rol van Raden van Toezicht bij semipublieke instellingen steekt de ontwikkeling van de rol van opdrachtgevers en eigenaren op de departementen, ondanks verbeteringen, nog steeds schraal af.

3. De impact van incidenten

De druk op de uitvoeringsorganisaties is breed zichtbaar. En niet alleen bij deze vier. Tijdens de Algemene Beschouwingen dit jaar stak geen enkele minister desgevraagd een hand op ten teken dat er geen zorgen waren in de uitvoering. Dit jaar zijn het van deze vier met name de Belastingdienst en het UWV die met incidenten negatief in beeld zijn. Eerder gold dat ook voor DUO en SVB. Het recente rapport van Donner over de kinderopvangtoeslag geeft een uitvoerig beeld van de cumulatie van stappen, handelingen en beslissingen die in dit geval tot "institutionele vooringenomenheid" heeft geleid bij de uitvoering van de fraudeaanpak in de kinderopvang. Dergelijke sluipende processen liggen vaker ten grondslag aan problemen in de uitvoering. De politiek eist eerst vlotte betaling. Daar worden de werkprocessen op ingericht. Naar aanleiding van fraude vindt vervolgens een overreactie plaats. Dit zigzag patroon tussen dienstverlening en handhaving is schadelijk voor burgers en ook voor de uitvoering onwenselijk. In het onderzoek zijn 40 cases, incidenten en goede praktijken, geanalyseerd om het inzicht in patronen te verdiepen.
Duidelijk is dat incidenten ontstaan door een stapeling van factoren en dat zijn niet steeds dezelfde. Grondpatroon is wel dat druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering. Het is goed dat de Nationale Ombudsman en/of de media dit signaleren. De disproportionele en generaliserende uitvergroting ervan in media en parlement heeft grote impact op de mensen in de organisatie, die in algemene zin dag in dag uit goed werk leveren.

4. De dynamiek van uitvoeringsorganisaties

Er komt, naast de druk van politiek en media veel op uitvoeringsorganisaties af. Burgers, bedrijven en instellingen verlangen begrijpelijke regels, digitale dienstverlening en waar nodig maatwerk. De politiek verwacht betere dienstverlening en wil nieuw beleid zo snel mogelijk gerealiseerd zien in veelal al complexe systemen. Het moet allemaal wel rechtmatig, er moet goed worden gehandhaafd en snel betaald en alles binnen het budget. Gegevens moeten meervoudig worden gebruikt. Aan de waarborging van privacy en beveiliging worden steeds nieuwe eisen gesteld, zonder budgettaire vertaling Er moet meer worden samengewerkt in ketens en met andere overheidsorganisaties, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Bezuinigingen worden ingepast zonder taakvermindering. Meerdere ambtelijke opdrachtgevers verlangen prioriteit voor hun opdracht. Sommige nieuwe structurele taken worden incidenteel gefinancierd. Vereenvoudigingsvoorstellen krijgen geen prioriteit. Voor innovatie en vernieuwend

onderhoud is de verandercapaciteit niet toereikend. De arbeidsmarkt is krap. Het is een permanente uitdaging om aan alle eisen en verlangens te voldoen.
Uit de analyse springen er drie aspecten uit die cruciaal zijn om de dynamiek van de uitvoering te besturen. Het gaat om 1. ICT en geautomatiseerde werkprocessen, 2. Digitalisering en gebruik van data en 3. Ruimte voor mensen. Op deze drie aspecten wordt hierna nader ingegaan.

5. ICT en geautomatiseerde werkprocessen

Na Finland en Estland presteert Nederland in 2019 het hoogst op digitalisering van de overheid. Dat is een compliment en tegelijkertijd een grote opgave om dat niveau te behouden. Veel van de basissoftware van de uitvoerende diensten is nog steeds van voldoende niveau, hoewel er veel kwetsbaarheden zijn. Op onderdelen zijn er geslaagde vernieuwingen, zoals de samenwerking in de loonaangifteketen en de vernieuwing van het systeem van studiefinanciering. Wel is de gecompliceerdheid van de geautomatiseerde systemen enorm toegenomen. Meervoudig datagebruik en werken in ketens maakt veranderen van bestaande systemen complexer door toegenomen afhankelijkheden. Basisregistraties zijn enerzijds behulpzaam bij de dienstverlening en anderzijds door fouten (door schaduwgebruik) ook oorzaak van uitvoeringsleed en frustratie bij burgers. Schaduwgebruik wordt uit noodzaak geboren doordat uitvoerders voor de uitvoering van wettelijke taken meer gegevens nodig hebben dan de basisregistraties bieden of vanwege de beperkte belastbaarheid van de basisregistratiesystemen.
Bij grote ICT-projecten ontstaan vaak grote problemen. Te vaak moesten bewindslieden op dit punt slecht nieuws melden.

Wat minder aandacht krijgt en zorgelijk is, is dat sluipenderwijs achterstallig onderhoud leidt tot risico's voor continuïteit van de dienstverlening en tot het niet (tijdig) kunnen inpassen van nieuw beleid. Nieuw beleid heeft al vele jaren de prioriteit, maar het sluipende verouderingsproces keert zich op onderdelen inmiddels tegen de mogelijkheid beleid nog in te voeren. De digitale grondplaat van de Nederlandse overheid is door haar historische gegroeide grote diversiteit aan hardware, software, gegevensdefinities, gebruikersinterfaces, etc. toe aan groot onderhoud en stapsgewijze vernieuwing. Dit vergt een fundamentele heroverweging naar meer prioriteit gericht op samenhangende vereenvoudiging en innovatie van wetgeving en daarin neergeslagen gegevensdefinities, de dienstverlening aan burgers, de (keten)processen en de daarin verwerkte gegevens en de techniek (ICT) die dit ondersteunt.

6. Digitalisering en gebruik van data

Het gebruik van data en (organisatie-overstijgende) data-uitwisseling is enorm toegenomen. Dit heeft de uitvoering efficiënter en deels ook effectiever gemaakt. Eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens is uitgangspunt en

praktijk. Vrijwel alle overheidsautomatisering wordt daardoor keten- of netwerkautomatisering. De vernetwerking en onderlinge afhankelijkheid van organisaties is hierdoor sterk toegenomen. Kwetsbaar is dat er onvoldoende overzicht en inzicht is in het gebruik van gegevens en daarmee in de doorwerking van fouten in systemen door de ketens heen. Dat leidt soms tot grote (jarenlange) negatieve gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. Omdat de primaire systemen van de uitvoerders nooit voor dit concept van eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik overheidsbreed zijn ontworpen, is het voor burgers, bedrijven en instellingen ingewikkeld om fouten te kunnen laten herstellen. Beheer van basisregistraties vereist strakkere regie. De bekostigings-afspraken over beheer en gebruik van de componenten van de gemeenschappelijke basisinfrastructuur belemmeren eenduidige regie en kwaliteitsborging. En verleiden tot schaduwgebruik met verhoogd risico op fouten.
In de organisatie van overstijgende gegevensuitwisseling komt de uniformering van begrippen onvoldoende van de grond. Hiervoor zijn ook beleidsmatige en politieke keuzes noodzakelijk. Deze kwetsbaarheid zet ook een rem op de doorontwikkeling van meervoudig gebruik van data en naar meer regie op data door de burger zelf.

7. Ruimte voor mensen

Mensen maken het verschil. Jaren van bezuinigen en afslanken hebben geleid tot standaardiseren en automatiseren van werkprocessen. De aansturing van mensen is jaren gericht geweest op efficiency. De zogenoemde prestatie-indicatoren zijn vooral gericht op bedrijfsmatig slimmer werken (new public management). Deze jarenlange sturing is vormend geweest voor de cultuur in de organisaties.
De aandacht begint langzaam te verschuiven naar werken gericht op de maatschappelijke opgave, meer werken volgens de bedoeling van regels. Bij de SVB is deze ontwikkeling in gang gezet met het project "Garage de bedoeling". Ook bij DUO is deze beweging ingezet, onder meer door benutten van inzichten van studenten. UWV werkt aan de kwaliteit van de uitvoering van zijn maatschappelijke taak met de strategie "Vertrouwen in Vakmanschap". Het is nog maar het begin. Uiteraard moet er efficiënt gewerkt blijven worden, maar het vereist een forse koerswijziging om de cultuur te richten op maatschappelijke effectiviteit. Naast ruimte in regels voor maatwerk (zie eerdergenoemd rapport van ABDTOPConsult en de kabinetsreactie hierover) vereist dit ook dat het strategisch personeelsbeleid van uitvoeringsorganisaties zich onder meer gaat richten op ruimte en mandaat voor mensen in de uitvoering.
De verdere digitalisering en de noodzaak voor systeemvernieuwing vergt eveneens een grote strategisch personeelsopgave in een krappe arbeidsmarkt, met name voor ICT- en datamedewerkers.
De vergrijzing leidt de komende jaren tot sterk verhoogde uitstroom en vergt veel van de uitvoeringsorganisaties om voldoende geschoolde mensen te werven en tijdig goed in te werken.

Slotbeschouwing

Om in onze democratische rechtsorde de kernverantwoordelijkheden van de overheid waar te maken is een goede uitvoering cruciaal. Er moet een balans zijn tussen wat de politiek belooft aan de samenleving en wat de uitvoeringsorganisaties kunnen waarmaken. Er gaat nog steeds veel goed. Met name voor de persoonlijke dienstverlening (aan kwetsbare groepen) en voor maatwerk is de uitvoering niet goed toegerust. Door jarenlange groei van complexiteit is het aanpassingsvermogen kwetsbaar geworden. In dit rapport is de analyse gemaakt hoe het komt dat de balans door de jaren heen sluipenderwijs is verstoord door de dynamiek in de interactie tussen politiek, beleid en uitvoering te laten zien. Gepoogd is niet alleen de foto van nu scherper te stellen, maar vooral zicht te krijgen op de onderliggende patronen; de film in beeld te brengen.

De onbalans tussen gewekte verwachtingen en maakbaarheid door onvoldoende toegeruste uitvoeringsorganisaties leidt tot onvrede bij burgers, bedrijven en instellingen en ook bij de politiek. Uitvoeringsorganisaties merken die druk dagelijks. Dit rapport is de basis voor fase 2 van deze opdracht: het uitwerken van handelingsperspectieven gericht op het borgen van continuïteit voor de uitvoerders, het vergroten van de verandercapaciteit en wendbaarheid en een integrale en fundamentele aanpak voor een betere dienstverlening. Dit is een gezamenlijke opgave voor zowel politiek, beleid als uitvoering. Het zullen handelingsperspectieven moeten zijn die op alle geduide aspecten ingrijpen. En het gaat om patroon-doorbreking en cultuurverandering. Een taaie opgave, heel erg nodig om aan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers bedrijven en instellingen tegemoet te kunnen blijven komen.

1 Opzet probleemanalyse

1.1 Aanleiding van de analyse

In de Ministerraad van 28 juni 2019 is de Taakopdracht "Werk aan Uitvoering" vastgesteld. Deze taakopdracht was ingegeven door de drie noties dat de overheid de continuïteitsrisico's wil wegnemen, de wendbaarheid van uitvoerders significant wil vergroten en de dienstverlening aan burgers en bedrijven wil optimaliseren.

Politiek is meer dan besturen en maatregelen nemen, het is de burger meenemen in een inhoudelijk debat en het ontwikkelen van een visie waar het met Nederland op lange termijn naar toe moet. Het fundamenteel verbeteren en door-ontwikkelen van de uitvoering is daar een belangrijk onderdeel van. Via uitvoering worden burgers immers geconfronteerd met bestaand en nieuw beleid.

Van uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat zij vaak complexe wet- en regelgeving in hoog tempo implementeren en uitvoeren in een omgeving met toenemende ketensamenwerking (met onderlinge afhankelijkheden), internationalisering, verregaande digitalisering, en tegelijkertijd met oog voor maatwerk en de veranderende behoefte van burgers en bedrijven. Om aan al deze verwachtingen te kunnen voldoen dienen uitvoeringsorganisaties hun dienstverlening voortdurend te vernieuwen. Dit vereist ruimte voor aanpassing van personeel, processen, IT-systemen, datagebruik en informatievoorziening.

De uitvoering staat permanent onder druk. Taakstellingen, gecombineerd met het streven naar een compacte overheid, hebben geleid tot reorganisaties, schaalvergroting, versobering van personele formaties en (her-) huisvesting, digitalisering en een stapeling van beleids- en wetswijzigingen. Daarnaast hebben uitvoerders nieuwe taken of een uitbreiding van taken gekregen. De uitvoeringsorganisaties zijn op een punt beland waar met moeite de primaire taak uitgevoerd kan worden, laat staan deze robuust en toekomstbestendig te maken. Burgers verdwalen in een woud van regels en komen daardoor in de problemen. Ruimte voor vereenvoudiging en vernieuwing is beperkt.

Fundamentele vernieuwing lijkt nodig om goede dienstverlening te (blijven) bieden en dienstverlening toekomstbestendiger en wendbaarder te maken om nieuw beleid binnen redelijke termijnen te realiseren. Dienstverlening moet op onderdelen op orde worden gebracht en duurzaam blijven voldoen aan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers, bedrijven en instellingen.

De hiervoor geschetste situatie heeft geleid tot de vraag een probleemanalyse uit te voeren bij een beperkt aantal uitvoerders en te bekijken:
1. wat oorzaken zijn van generieke problemen (Fase 1), en
2. of deze problemen met een gezamenlijke aanpak opgelost kunnen worden (Fase 2).

Dit rapport behelst het resultaat van Fase 1.

1.2 Opdracht

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Financiën (FIN) en Binnenlandse Zaken (BZK) hebben in opdracht van de Ministerraad de volgende taakopdracht geformuleerd:

"Het uitvoeren van een probleemanalyse aan de hand waarvan verschillende scenario's worden opgesteld voor het fundamenteel verbeteren en doorontwikkelen van de uitvoering, om zodoende burgers en bedrijven beter te bedienen."

Om deze opdracht goed te kunnen uitvoeren, zijn er verschillende acties noodzakelijk die verdeeld zijn over twee fasen van onderzoek.

1. Verdieping van de probleemanalyse per uitvoerder aan de hand van de drie invalshoeken:
   a. (Lange termijn) continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven;
   b. Het samenspel tussen opdrachtgever en –nemer bij nieuw beleid, en het vermogen van de uitvoering hieraan invulling te geven (wendbaarheid);
   c. Kwaliteit van de dienstverlening van uitvoerders aan burgers en bedrijven in een veranderende omgeving, zodat iedereen, met nadruk ook op de minder vaardigen, hiervan op goede wijze gebruik kan maken.
2. Identificeren van de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de bij uitvoerders optredende problematiek opgehaald onder actie 1. Het vergelijken van grote en (kleinere) uitvoerders, met benutting van bestaand materiaal.
3. Benoemen wat uitvoeringsorganisaties nodig hebben om ook op de lange termijn te kunnen voldoen aan de eisen van continuïteit, wendbaarheid en dienstverlening. Hierbij wordt de rol die innovatie kan spelen op korte en langere termijn betrokken.
4. Ontwikkelen van scenario's voor mogelijke oplossingsrichtingen.
5. Oplevering van de uitkomsten voor het einde van het eerste kwartaal van 2020.

Acties 1 en 2 zijn uitgevoerd in Fase 1 van het onderzoek en zijn in dit rapport beschreven. Acties 3, 4 en 5 worden opgepakt in Fase 2 van het onderzoek, evenals de vergelijking met andere organisaties.

1.3 Aanpak en afbakening

Het Topberaad Inkomensondersteuning, aangevuld met de Secretaris-Generaal (SG) van FIN en BZK, treedt op als stuurgroep. De opdrachtnemers van ABDTOPConsult nemen deel aan het overleg van de Stuurgroep. De door de MR gedelegeerde opdrachtgevers zijnde de SG van BZK, FIN en SZW komen maandelijks bij elkaar voor voortgangsoverleg met de opdrachtnemers.

Er is een klankbordgroep bestaande uit drie zogenoemde dwarskijkers van buiten, Roger van Boxtel (voorzitter), Sandra van Thiel en Maarten Ruys. Ze adviseren de stuurgroep en nemen ook daaraan deel.
Dit onderzoek richt zich op uitvoerders binnen het sociaaleconomisch domein. Bij de selectie zijn criteria[1] in samenhang bezien en is gekozen voor de volgende uitvoeringsorganisaties (in alfabetische volgorde): de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Er is een Plan van Aanpak opgesteld met twee fasen. In fase 1A (september – oktober) is door afzonderlijke werkgroepen thematisch gekeken naar de probleemstelling vanuit het perspectief (1) politiek en beleid, (2) de uitvoering en (3) burgers, bedrijven en instellingen. Daarnaast is bekeken wat (4) de leereffecten zijn geweest van de incidenten en successen bij de betrokken organisaties. Tevens is voor elk van de betrokken organisaties een corporate beeld opgesteld met de belangrijkste kenmerken zoals missie, strategie, taken en omvang. De werkgroepen hebben op basis van bestaande documentatie inzicht gegeven in de thema's.

Op basis van dit materiaal uit de werkgroepen, is door ABDTOPConsult een initiële probleemanalyse opgesteld met een eerste inzicht in de onderliggende problematiek en witte vlekken. Om de witte vlekken in te vullen en de analyse aan te scherpen zijn verdiepingsvragen opgesteld die in fase 1B ter beantwoording uitgezet zijn in de verschillende werkgroepen.

In deze fase is niet alleen bestaande informatie gebruikt, maar zijn ook gesprekken gevoerd met diverse personen binnen en buiten de betrokken organisaties, zoals: de Nationale Ombudsman, het interdepartementaal CIO-beraad, wetenschappers, andere uitvoerders als de Kamer van Koophandel en Logius, medewerkers van een aantal rijksbrede programma's en deskundigen.

Afsluitend is door ABDTOPConsult de voorliggende integrale probleemanalyse opgesteld.

---

[1] Grote uitvoerder; beleidsintensieve omgeving; (vooral) ICT gedreven; intensief en direct contact met de burger.

1.4 Opbouw rapport

Dit rapport begint met een samenvatting. Na de opzet van de probleemanalyse in hoofdstuk 1 volgt in hoofdstuk 2 een beeld van de historische context waarbinnen de uitvoeringsorganisaties hun werk hebben gedaan sinds 2010. Het is het maatschappelijke decor, waarin de problematiek van uitvoeringsorganisaties zich heeft opgebouwd. Dit hoofdstuk bevat ook een organisatieschets van de vier uitvoeringsorganisaties. In de beknopte organisatieportretten worden zowel de verschillen als de overeenkomsten van de organisaties geduid.

Hoofdstuk 3 bevat de kern van de resultaten van de probleemanalyse, beschreven aan de hand van een zevental thema's: (1) Proces van beleid, wet- en regelgeving; (2) De ambtelijke besturingsdriehoek; (3) De impact van incidenten; (4) De dynamiek van de uitvoeringsorganisaties; (5) ICT en geautomatiseerde werkprocessen; (6) Digitalisering en gebruik van data; (7) Ruimte voor mensen. Deze thema's zijn uit de analyse naar voren gekomen als de belangrijkste aangrijpingspunten voor de volgende fase: handelingsperspectieven voor fundamentele verbeteringen.

Het rapport wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing.

2 Context van de analyse

2.1 Historische situatieschets 2010 – 2019

Hoe burgers de overheid ervaren, wordt mede bepaald door politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In dit hoofdstuk worden enkele gebeurtenissen benoemd vanaf 2010.[2] Successen en incidenten rondom de uitvoeringsorganisaties die majeur in het nieuws zijn geweest of met een directe impact op de burger, komen in deze context terug.

De economische crisis die in 2008 begon houdt in 2010 aan. De overheid springt bij om banken van de ondergang te redden. In dat jaar valt het Kabinet-Balkenende IV (2007-2010) en wordt de VVD voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis de grootste partij. De IB-Groep en CFI fuseren en gaan verder onder de naam DUO.

In 2011 is er een diepgevoelde economische- en politieke crisis in Europa. In dit jaar gaat ook de AOW-leeftijd omhoog. Het UWV komt in het nieuws doordat klokkenluiders aan de media een grootschalige fraude met jobcoachbedrijven melden.

Dan valt in 2012 het kabinet Rutte I vanwege extra bezuinigingsmaatregelen. Na de verkiezingen wordt snel een brug gebouwd tussen VVD en PvdA. Het kabinet Rutte II gaat van start met de grootste naoorlogse bezuinigingsopgave en decentralisatie van beleid naar gemeenten. Big Data wordt belangrijk.

In 2013 krijgt het begrip klokkenluider veel aandacht in de media. Een Nederlandse Bank wordt genationaliseerd om de consumententak van de bank te redden. Het betalingsverkeer in Nederland ondervindt een grote storing als gevolg van een DDoS-aanval. De Cloud bevat meer dan 1 exabyte aan data. De media buigen zich niet alleen over met toeslagen frauderende Nederlanders, maar ook over de zogenoemde Bulgarenfraude: 10 miljoen aan toeslagen is onterecht aangevraagd bij de Belastingdienst.

2014 is het jaar waarin Koning Willem Alexander in de troonrede het begrip ‘participatiesamenleving’ introduceert: burgers moeten een beroep doen op elkaar en pas in laatste instantie op de overheid.
De staatssecretaris verantwoordelijk voor de Belastingdienst stapt op na alle problemen met verouderde computersystemen, een uit de hand gelopen ICT-project en de toeslagenfraude. Dit jaar beginnen bij het UWV de gevolgen duidelijk te worden van bezuinigingen en versnelde implementatie van de digitale

[2] wikipedia 2017, www.nu.nl/jaaroverzicht – 2017 en 2018 en 2019.

dienstverlening: storingen van werk.nl en uwv.nl die doorlopen in 2015. De tot dan toe geldende Fraudewet komt negatief in het nieuws met een bericht dat tienduizenden boetes onterecht blijken. Zowel het UWV als de SVB hebben hier last van en moeten veel herstelacties doen. De SVB stopt met een groot ICT-project (MRS) omdat duidelijk wordt dat de kans op succesvolle implementatie minimaal is.

In 2015 zorgt de immigrantenstroom voor felle discussies rondom de komst van asielzoekerscentra. Burgers zijn tevreden met de Vooringevulde Aangifte en de Online Aangifte Voorziening van de Belastingdienst[3]. De SVB komt in de problemen met de uitvoering van het Persoonsgebonden budget. Dit leidt tot enorme achterstanden.

In 2016 vindt er een raadgevend referendum over het Oekraïneverdrag plaats in Nederland. Het Britse parlement houdt een referendum over wat nu Brexit wordt genoemd. Er is sprake van een toenemende polarisatie van de samenleving. De uitstroomregeling bij de Belastingdienst kost 70 miljoen meer dan verwacht omdat de vertrekregeling zo riant en ruim opgezet is dat er veel meer mensen dan de beoogde groep gebruik van maken.

In 2017 treft een wereldwijde digitale aanval 64 landen. De invloed van social media groeit. De langste formatie in Nederland ooit resulteert uiteindelijk in Rutte III. Informateur Tjeenk Willink wijst Nederland op groeiende problemen bij de uitvoering. De SVB komt met een initiatief dat 'Garage de bedoeling' heet en als doel heeft in multidisciplinair verband complexe problemen op te lossen gebaseerd op het denken vanuit de bedoeling van een wet. DUO wint de Gouden Oor Award: de nationale effectiviteitsprijs voor het luisteren naar klanten. Tegelijkertijd komt DUO negatief in het nieuws omdat er gegevens van reisbewegingen worden opgevraagd bij Translink Systems ten behoeve van het vaststellen van misbruik van de uitwonende beurs. Het leidt tot imagoschade, terwijl de Centrale Raad voor Beroep DUO uiteindelijk wel in het gelijk stelt.

In 2018 worden Kamervragen gesteld over de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon. Achterstanden bij de Belastingdienst in de verwerking van bezwaarschriften inkomensheffing en omzetbelasting worden veroorzaakt door capaciteitsproblemen. Een grootschalige wervingscampagne zorgt voor 1500 extra fte.
Het UWV komt in het nieuws doordat een fors aantal WW-uitkeringen aan arbeidsmigranten onterecht is uitgekeerd, maar ook positief doordat een nieuwe uniforme betaalomgeving met succes is geïmplementeerd. DUO implementeert succesvol het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS).

[3] http://rijksbegroting.nl/system/files/169/f7.pdf

Tegelijkertijd komt DUO negatief in het nieuws doordat de telefonische bereikbaarheid te wensen overlaat.

In 2019 komt de Belastingdienst meermalen in het nieuws door problemen rondom schenk- en erfbelasting en er is veel te doen over ten onrechte stopzetten van kinderopvangtoeslag. De resultaten van de succesvolle opsporingsstrategie van de Douane komen in het nieuws zoals inbeslagname van 90.0000 flessen wodka. De media melden dat DUO zogenoemde trackingsoftware gebruikt in aan studenten persoonlijk gerichte e-mails. Doelstelling van deze aanpak was proactief eventuele aanvullende-/maatwerkacties in te kunnen zetten. De werkwijze wordt echter stopgezet omdat deze binnen de AVG als 'kwetsbaar' werd getypeerd: maatwerk willen leveren staat op gespannen voet met privacy. De Koning refereert in de troonrede aan vertrouwen in de overheid, problematiek bij de uitvoering en het belang van de menselijke maat. In december stapt de Staatssecretaris van Financiën op naar aanleiding van de problemen rondom de kinderopvangtoeslag.

Tot zover een greep uit ontwikkelingen die impact hebben (gehad) op het werk van de geanalyseerde uitvoeringsorganisaties.

2.2 De uitvoeringsorganisaties

Het zorgdragen voor bestaanszekerheid van Nederlanders en voor een spreiding van welvaart is een verantwoordelijkheid van de overheid.[4] Voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid heeft de wetgever belangrijke taken neergelegd bij de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV. Onder meer door burgers te ondersteunen als ze kind, student, weduwe of oud zijn, als ze werkloos of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn, als ze gezien hun inkomen een tegemoetkoming nodig hebben voor de kinderopvang, huur of zorg. Deze uitvoeringsorganisaties zetten zich hier dagelijks voor in en werken samen met private en (semi)publieke partners, soms zelfs in het buitenland.

Daarnaast leveren de uitvoeringsorganisaties apart een bijdrage aan andere publieke waarden. Zo draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezond Nederland door het innen van belastingen, zorgt DUO ervoor dat onderwijs-instellingen hun benodigde inkomsten krijgen om onderwijs te kunnen verzorgen, helpt UWV mensen met een uitkering bij het vinden van (aangepast) werk en geeft het SVB mensen een vergoeding die ziek zijn geworden door blootstelling aan asbest. Om draagvlak voor het stelsel te behouden dienen deze organisaties er tegelijkertijd voor te zorgen dat het geld niet terecht komt bij burgers en bedrijven waarvoor het niet is bedoeld.

[4] Artikel 20 Grondwet

De vier organisaties behoren de taken die bij hen zijn belegd, uit te voeren op een begrijpelijke, gebruiksvriendelijke, oplossingsgerichte en hulpvaardige manier waaruit vertrouwen blijkt.[5] Uit (klanttevredenheid-)onderzoeken over de overheid-dienstverlening blijkt dat burgers over het algemeen tevreden zijn en dat de uitvoeringsorganisaties doorgaans aansluiten bij de verschillende behoeften van de burgers. [6]

Bezuinigingen, digitalisering, standaardisatie en incidenten in de uitvoering hebben echter een enorme impact, zowel op de uitvoering zelf als op burgers en bedrijven. Daarnaast zijn er kansen voor een verbeterde dienstverlening. Uit diverse recente onderzoeken komt naar voren dat burgers behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening, meer maatwerk en een gemeenschappelijke ingang bij (levens)gebeurtenis, eenzelfde vorm van informatie uitvraag en bejegening bij de overheid. Zo wil een zeer ruime meerderheid van de burgers (rond de 90%) alles rond een gebeurtenis op één plek kunnen regelen en alle berichten en gegevens rond die gebeurtenis op één plek kunnen inzien.[7]

Alvorens tot een integrale probleemanalyse te komen wordt de historische context van de uitvoering beschreven en worden beknopte portretten van de vier organisaties gegeven.

---

[5] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 26.

[6] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7, Willem Pieterson, 'Oordeel burger en bedrijven over overheidsdienstverlening' 2019, p. 5, Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 5,

[7] Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7, zie ook Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 13 en Willem Pieterson, 'Oordeel burger en bedrijven over overheidsdienstverlening' 2019, p. 15 en 16.

2.2.1 De Belastingdienst

De Belastingdienst is een directoraat-generaal dat valt onder het Ministerie van Financiën, waarbij de SG de rol van eigenaar heeft.

Historie en context

Vroeger draaide het bij de Belastingdienst vooral om controleren. De burger stuurde de aangifte in, en de inspecteur controleerde of die aangifte klopte. Het belastingkantoor was om de hoek als een burger vragen had. Door de toenemende aantallen belastingplichtigen én belastingwetten moest die persoonlijke relatie worden losgelaten. Het aantal servicekantoren werd kleiner. Computers deden hun intrede. De Belastingdienst was een van de eerste overheidspartijen die de mogelijkheden van automatisering benutte. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw besefte de Belastingdienst dat aangiftes controleren niet volstond en dat er meer nodig was om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven hun belastingzaken konden regelen. De wet- en regelgeving is vaak zo ingewikkeld dat ondersteuning door de Belastingdienst hard nodig is.

Voorlichting en publiekscampagnes, een Belasting Telefoon, hulp bij aangifte, website, balies, webcare en online formulieren deden hun intrede. Inmiddels is het aanbod uitgegroeid tot een heel palet aan instrumenten. Van ‘zachte’ middelen zoals een mail of een telefoontje, tot zwaardere interventies als een boekenonderzoek of zelfs een onderzoek door de FIOD. In de samenwerking vraagt de Belastingdienst zich steeds nadrukkelijker af welke verantwoordelijkheid burgers en bedrijven zelf kunnen dragen. Want naleving van de regels is niet meer de exclusieve verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. De meeste mensen zien het belang van een goede belastingheffing in en nemen daar verantwoordelijkheid voor.

De algemene beleidsdoelstelling voor de Belastingen is verwoord in artikel 1 van hoofdstuk IX van de Rijksbegroting.
Globaal is het takenpakket van de Belastingdienst als volgt:

- De heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen.
- De controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit.
- De toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen.
- De opsporing op al de hiervóór genoemde terreinen.

Bij de Belastingdienst is in 2010 een budgettaire taakstelling ingevoerd van circa €450 miljoen. Met name te behalen via efficiency- en versoberingsmaatregelen, en met vereenvoudiging en taakverlichting. In de praktijk zijn de vereenvoudiging en de taakverlichting niet doorgevoerd. Integendeel, er zijn taken bijgekomen (met name met betrekking tot de toeslagen). Daarnaast stijgt het aantal belastingplichtigen sterk (met name ondernemingen, maar ook natuurlijke personen). De hoeveelheid personen om deze toename aan taken en volume uit te voeren is nagenoeg gelijk gebleven. Begin 2011 had de Belastingdienst een bezetting van 29.964 fte.[8] De bezetting anno 2019 (incl. de voorgenomen intensivering van het toezicht door de Douane i.v.m. de Brexit) is naar verwachting 29.250 fte, zo'n 25% van alle medewerkers die bij de rijksoverheid werken. Deze medewerkers voeren taken uit voor Douane, FIOD, circa 20 belastingwetten en 4 toeslagenregelingen.[9] Daarnaast zijn er wettelijke taken zoals het uitvoeren van de Wet DBA (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie) of de KOR (kleineondernemersregeling), verspreid over tien opdrachtgevers (negen ministeries en de EU).[10] De dienst int heffingen, belastingen en accijnzen, keert toeslagen uit en geeft uitvoer aan taken via de Douane en de FIOD. In 2018 behandelde de Belastingdienst 9,5 miljoen aangiften, inde 255 miljard aan belastingen, keerde 12,9 miljard aan toeslagen uit en controleerde 13,7 miljoen containers. Doelgroepen van de Belastingdienst zijn particulieren, bedrijven en toeslaggerechtigden.

Globaal bedragen de begrote uitvoeringsuitgaven voor de Belastingdienst in 2019 ruim €2,4 miljard.

Klanttevredenheid

Uit het klanttevredenheidsonderzoek uit 2018 en de fiscale monitor 2019[11] blijkt onder andere dat de betrouwbaarheid van de processen, de transparantie en de integriteit van de Belastingdienst positief werd beoordeeld. Voor het merendeel van de belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers verlopen de processen van de Belastingdienst zonder veel problemen. Van de burgers doet 64% zelf aangifte, 17 samen met iemand en bijna 19% besteedt het uit. Van degenen die het zelf of samen met iemand invullen, zegt 75% het weinig moeizaam te vinden.[12]Slechts 7% zegt het moeilijk te vinden. De aangiftetools beoordelen ze met een cijfer rond de 8. Hetzelfde geldt voor de aanvraagprogramma's voor toeslagen.

---

[8] Jaarverslag Belastingdienst 2011
[9] Inkomstenbelasting. Loonbelasting. Vennootschapsbelasting. Dividendbelasting. Erfbelasting. Schenkbelasting. Kansspelbelasting. Vermogensrendementheffing. Omzetbelasting. Accijnzen (diversen). BPM. MRB. BZM. Overdrachtsbelasting. Assurantiebelasting. Verhuurdersheffing. Bankbelasting. Milieubelasting zoals op energie en kolen. Rechten bij invoer belasting. Rechten bij uitvoer belasting. Huurtoeslag. Kindgebonden toeslag. Kinderopvangtoeslag. Zorgtoeslag.
[10] FIN, BZK, SZW, VWS, JenV, EZK, IenW, LNV, OCW.
[11] Fiscale monitor 2018.
[12] Onderzoek aangiftemethoden 2019

In het algemeen is rond 80% over de snelheid van de afhandeling goed te spreken. Burgers beoordelen de dienstverlening overall met een 6,5, 19% geeft een onvoldoende. De betrouwbaarheid van de processen, de transparantie en de integriteit worden positief beoordeeld. Ook voor bedrijven geldt dat een ruime meerderheid zonder problemen aan haar fiscale verplichtingen kan voldoen. Ze geven de Belastingdienst gemiddeld een 6,8 voor het functioneren, maar 17% geeft een onvoldoende. Meer dan 90% van de bedrijven vindt dat de Belastingdienst de processen snel afhandelt. Over de aangifteprogramma's en de snelheid van afhandeling is bijna 90% tevreden.
Als verbeterpunten komen naar voren dat de complexiteit van het belastingstelsel en de veranderingen van deze regels burgers onzeker maakt. Burgers ervaren te weinig maatwerk en mogelijkheden tot persoonlijke oplossingen. De burger voelt afstand tot de Belastingdienst omdat er weinig contact is. Naar de mening van de burger maakt de Belastingdienst te veel fouten en die worden vaak maar moeizaam hersteld. De Belastingtelefoon wordt als behulpzaam gezien, maar heeft niet altijd de oplossing of het mandaat voor de oplossing voorhanden. Het ontbreekt soms aan empathisch vermogen. Een aantal burgers kan niet goed meekomen. Burgers verwachten empathie, begrip voor hun situatie en maatwerkoplossingen.

2.2.2 De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

DUO is een baten-lastendienst van het ministerie van OCW, waarbij de SG van OCW de rol van eigenaar heeft.

Historie en context
In 1969 verhuisden de eerste ambtenaren van het toenmalige ministerie van Onderwijs en Wetenschappen naar Groningen in het kader van wat toen 'spreidingsbeleid' werd genoemd. Deze dependance van het ministerie heette 'Tegemoetkoming Studiekosten'. Een jaar later volgden 25 ambtenaren om op de afdeling Rijksstudietoelagen de toelagen voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger onderwijs te regelen. In 1973 werden de afdelingen Rijksstudietoelagen en Tegemoetkoming Studiekosten samengevoegd onder de naam Centrale Directie Studiefinanciering (CDS). In 1974 kwam ook de afdeling 'Centraal Bureau Aanmelding en Plaatsing' van Den Haag naar Groningen.
In 1988 werd besloten om beleid en uitvoering te scheiden en ontstond de meer zelfstandige Informatiseringsbank. In 1994 ontstond de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) uit de verzelfstandiging van de Informatiseringsbank tot een zelfstandig bestuursorgaan. De BKO (Bekostigingsorganisatie) werd gevestigd in Zoetermeer en kreeg hetzelfde jaar nog de naam CFI. Deze naam werd gebaseerd op de drie directies: Concern, Financiën en Infra, maar werd later de afkorting voor Centrale Financiën Instellingen. In 1996 kreeg CFI de status van agentschap.

De organisatie was daardoor niet langer een zelfstandige hoofddirectie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is op 1 januari 2010 als baten-lastendienst ontstaan door een fusie van de IB-Groep en CFI met het hoofdkantoor in Groningen en een deelkantoor in Den Haag. Verder zijn er 12 servicekantoren (dat waren er ooit 24), verspreid over het hele land, waar klanten terecht kunnen met vragen over bijvoorbeeld studiefinanciering, examens en diploma's. Ook heeft DUO zeven toetslocaties voor inburgeringsexamens.

Aan DUO is door kabinetten Balkenende IV en Rutte I en II € 43 mln. aan taakstellingen opgelegd. DUO heeft voor het realiseren van deze taakstellingen ingezet op het digitaliseren van de werkprocessen, het afbouwen van de inzet van extern personeel via het omzetten van externe contracten naar interne dienstverbanden, het met collega Rijksorganisaties werken aan een hervormde en compactere overheid en samen met beleidsdepartementen werken aan deregulering van wet- en regelgeving. Ook heeft DUO de dienstverlening aan de klant moeten versoberen door locaties te sluiten en de telefonische bereikbaarheid te reduceren.
Het beeld dat DUO aanstipt in de interviews over de uitdagingen op de arbeidsmarkt wordt bevestigd in de jaarverslagen. Hoewel de externe inhuur in 2017 en 2018 is teruggeschroefd, is het nog steeds een aanzienlijk deel (30%) van de personele kosten. De personeelskosten vormen de grootste kostenpost (2/3 van de totale kosten) binnen DUO[13].
DUO voert met zo'n 2800 fte 11 wetten en regelingen uit, verspreid over vier opdrachtgevers en drie ministeries (OCW, SZW, FIN). DUO maakt daarbij onderscheid naar hoofdproducten: Bekostigen van instellingen, Studiefinanciering, Examens en Gegevens, Registers en Informatieproducten. In 2019 realiseerde DUO de bekostiging van zo'n 8.000 scholen, 1.300 besturen en 12.000 leraren (dit is een groep specifieke docenten met een lerarenbeurs), verleende studiefinanciering aan ruim 804.000 studenten en inde leningen van zo'n 850.000 debiteuren.

Globaal bedragen de verwachte begrote uitvoeringskosten voor DUO in 2019 €334 miljoen.[14]

Klanttevredenheid

De klanttevredenheid van particulieren voor de traditionele (bemenste) kanalen telefonie, balie, e-mail en chat was in 2019 (tot en met augustus) gemiddeld een 7,6 en voor de digitale kanalen gemiddeld een 6,7.
Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat DUO/zakelijk[15] een 7,4 scoort over alle kanalen heen (streefcijfer = 7).

---

[13] Rapport 'Doorlichting DUO' 2019.
[14] Inclusief de kosten voor SSO-Noord (€25 mln).
[15] Op DUO/Zakelijk is alle informatie te vinden over de zakelijke diensten van DUO.

De website scoort gemiddeld een 6,1. Aan de oorzaak, de slechte vindbaarheid van de betaalinformatie, wordt gewerkt. Over het telefonische kanaal wordt vooral aangegeven dat de onbereikbaarheid in de middag (openingstijden 9-13 uur) als hinderlijk wordt ervaren. Verder is de klant tevreden over de kwaliteit van het telefonische kanaal en de e-mailafhandeling.

2.2.3 De Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met als eigenaar de pSG van SZW.

Historie en context

De Rijksverzekeringsbank, voorloper van de SVB, werd in 1901 opgericht om de eerste sociale verzekeringswet uit te voeren: de Ongevallenwet 1901. Vervolgens werden de Raden van Arbeid opgericht die samen met de Rijksverzekeringsbank een groot aantal wetten en regelingen uitvoerden op het gebied van sociale zekerheid in Nederland. In 1956 veranderde de naam in de Sociale Verzekeringsbank. In 1957 werd de eerste volksverzekering van Nederland van kracht: de Algemene Ouderdomswet (AOW).
Vanaf 1941 werd er kinderbijslag uitgekeerd en de algemene kinderbijslagwet trad in 1963 in werking. In 1980 werden alle kinderbijslagwetten samengevoegd tot de Algemene Kinderbijslagwet zoals wij hem nu kennen.
Sinds 1988 is de SVB samengegaan met de Raden van Arbeid en omgevormd tot districtskantoren van de SVB. Vanaf begin 2006 voerde de SVB voor een aantal Nederlandse gemeenten de Wet Werk en Bijstand voor 65-plussers uit. Vanaf 2010 is dit ondergebracht onder de naam Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en verzorgt de SVB dit voor alle gemeenten als wettelijke taak. Sinds januari 2015 is de SVB verantwoordelijk voor de uitbetaling van het Trekkingsrecht PGB. Met het Persoonsgebonden Budget kunnen mensen met een beperking zelf hun zorg inkopen.

Sinds 2010 voert SVB met ruim 3.500 medewerkers 15 wetten en regelingen uit, verspreid over twee opdrachtgevers bij twee ministeries (SZW, VWS). Het betreft wetgeving op het gebied van sociale verzekeringen, regelingen voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen, en het persoonsgebonden budget (PGB). Het aantal wetten en regelingen is min of meer constant gebleven, ofschoon de uitvoeringstaken bij het trekkingsrecht PGB in 2015 fors in aard en omvang zijn toegenomen. In de periode tussen 2011 en 2018 is echter wel bezuinigd op de toen bestaande taken: -20%, zijnde €47 mln. Deze bezuinigingen zijn met name ingevuld met productiviteitsverbeteringen en digitalisering van de dienstverlening en

de vermindering van fysieke dienstverlening door de afbouw van het aantal regionale vestigingen.
In 2018 keerde de SVB uitkeringen uit aan 5.500.000 personen, waarvan 400.000 buiten Nederland. Globaal bedragen de gerealiseerde uitvoeringskosten voor de SVB in 2018 €321 miljoen.

Klanttevredenheid
Als redenen voor tevredenheid worden in het klanttevredenheid onderzoek van 2018 bij de SVB de vriendelijkheid en behulpzaamheid van de medewerkers van de SVB genoemd. Ook wordt de snelheid van de dienstverlening genoemd. De dienstverlening binnen het Sociale Verzekeringsdomein (SV-domein) waaronder de AOW, AKW, Anw, AIO vallen, wordt over het algemeen goed beoordeeld: in 2018 scoorde de SVB gemiddeld een 8,0 voor de algemene dienstverlening (streefcijfer 2018 is 8). In 2014 en 2016 was het rapportcijfer voor de dienstverlening een 7,7. De waardering voor de afzonderlijke kanalen en processen loopt uiteen van een 7,2 tot een 8,4. Bij een klanttevredenheidsmeting in 2018 scoorde de dienstverlening ten aanzien van PGB een 7,6. De waardering voor de afzonderlijke kanalen en processen loopt uiteen van een 7,2 tot een 7,9. Voor de PGB-klant zijn deskundigheid van de medewerker (bij telefonisch contact), gemak en snelheid van het administratieproces de belangrijkste voorwaarden.

Als verbeterpunten kwamen uit het Klanttevredenheidsonderzoek van 2018 naar voren dat 1,7% van de ondervraagden een onvoldoende geeft voor de SV-dienstverlening. 3% geeft aan (ooit) een negatieve ervaring te hebben gehad. Het gaat dan bijvoorbeeld om een wantrouwende 'tone of voice' in communicatie, traagheid, bureaucratie, lang wachten op beschikking en controles. Bij PGB benoemen ontevreden klanten onvoldoende klantvriendelijkheid, service, traagheid, fouten en bureaucratie.

2.2.4 Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Het UWV is net als de SVB een zbo en valt ook onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eigenaar is de pSG van SZW.

Historie en context
Het UWV is door een fusie ontstaan in 2002 van zes bedrijfsverenigingen voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen (o.a. Cadans en GAK[16]). Deze fusie ging gepaard met een bezuinigingsmaatregel.

[16] Cadans is een samenvoeging van de bedrijfsvereniging voor de gezondheidszorg (BVG), en de bedrijfsvereniging detailhandel en ambachten (DETAM)). De andere zijn: gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan

In 2009 ging ook het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), dat de arbeidsbemiddelingstaak uitvoerde, op in UWV als de divisie WERKbedrijf, die alle op werk gerichte taken uitvoert. Ook deze overgang ging gepaard met een taakstelling. Daarmee werd UWV de belangrijkste uitvoeringsorganisatie op het gebied van werk en inkomen. In de jaren 2009 en 2010 heeft het CWI 30 van de 127 vestigingen gesloten. Na de fusie van het CWI en UWV heeft het kabinet in januari 2009 een taakstelling van 500 miljoen opgelegd aan de gefuseerde UWV-organisatie. Deze bezuinigingen zijn met name ingevuld met productiviteits-verbeteringen en digitalisering van de dienstverlening en de vermindering van fysieke dienstverlening door de afbouw van het aantal werkpleinen. In de periode 2002-2018 zijn bij het UWV de uitvoeringskosten fors verlaagd en wordt meer werk gedaan met minder mensen (van 23.500 fte in 2004 naar 15.400 in 2018). Sinds 2016 heeft UWV tijdelijk meer financiële ruimte gekregen van SZW voor meer persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. Deze dienstverlening is vanaf 2018 met structurele middelen (€ 70 mln.) uit Regeerakkoord Rutte III verder geïntensiveerd en uitgebreid naar mensen met een WGA- en Wajonguitkering. Door de omslag naar ICT is dit een zeer belangrijke randvoorwaarde geworden bij de concrete implementatie (en maakbaarheid) van beleidswensen. Ook is het zoeken naar de optimale balans tussen dienstverlening, handhaving en efficiency.

Op dit moment, eind 2019, voert het UWV met zo'n 17.000 fte 9 wetten uit die behoren tot de kerntaken: WW, WAO, WIA, ZW, Wajong, TW, WAZ, WAZO en IOW. Daarnaast worden vele andere wetten uitgevoerd, zoals de WTL, de WIEG, de WAB enz. Deze wet- en regelgeving is verdeeld over vier opdrachtgevers bij drie ministeries (SZW, VWS en OCW). Het UWV onderscheidt vier kerntaken: Werk, Sociaal medische indicatiestelling, Uitkeren en Gegevensbeheer. In 2018 realiseerde het UWV uitkeringen aan ruim 1,2 miljoen personen, deed 156.000 sociaal-medische beoordelingen, hielp ruim 200.000 mensen aan werk, voorzag ruim 135.000 mensen van persoonlijke begeleiding en beheerde 20 miljard gegevens.

Globaal bedragen de gerealiseerde uitvoeringskosten voor het UWV in 2018 €1,7 miljard.

Klanttevredenheid

Uit het onderzoek naar een aantal knelpunten dat van invloed is op de klanttevredenheid in 2019, blijkt dat zowel burgers (uitkeringsgerechtigden) als werkgevers tevreden zijn over tijdigheid en juistheid van de betaling van de uitkering en tevreden zijn over de klantvriendelijkheid van medewerkers van het UWV. De klanttevredenheid van uitkeringsgerechtigden is over het eerste half jaar

(GUO), Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Overheidspersoneel (USZO) en Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB).

van 2019 een 7,1. De klanttevredenheid van werkgevers scoort een 6,5 en de klanttevredenheid van bijvoorbeeld WW, WIA en WAO respectievelijk een 7,1 en 7,2 en 7,6.

Uit de Klantgerichtheidsmonitor 2019 komen ook verbeterpunten naar voren: zowel burgers als bedrijven hebben behoefte aan integrale dienstverlening vanuit het UWV. Bij 'gladde' gevallen is de dienstverlening goed, maar wijkt de situatie van de klant af en zijn er meerdere divisies bij betrokken, dan mist de klant persoonlijke dienstverlening, maatwerk en eenduidigheid van de informatie. Ook geven burgers en bedrijven aan dat UWV (nog) niet vanuit een "1-loketgedachte" opereert. Klanten willen hun verhaal één keer kunnen doen, waarbij ze éénmalig hun situatie doorgeven en dat dit vanzelf bij de juiste afdelingen/divisies van het UWV terechtkomt. Verder blijft UWV achter bij de ontwikkeling van digitale dienstverlening, terwijl de klanten van UWV voor het merendeel digitaal met UWV willen communiceren. Tegelijkertijd zal UWV ook de minder digi-vaardigen moeten blijven bedienen met adequate dienstverlening.

3 Probleemanalyse

De hedendaagse samenleving is complex en stelt hoge eisen aan zelfredzaamheid van burgers. Om zorg te dragen voor bestaanszekerheid van Nederlanders en voor een spreiding van welvaart, is het essentieel dat iedereen in staat is de rechten en plichten die zij in dat kader hebben gekregen of opgelegd, uit te kunnen voeren. Burgers worden geacht de wet te kennen en daarnaar te handelen. Dat de realiteit anders is, wordt dagelijks geïllustreerd via de media. Een groeiende groep burgers raakt in de problemen. Omdat ze de wet niet kennen, of niet alert genoeg zijn op veranderingen, of simpelweg omdat in actie komen door een veelvoud van problemen te moeilijk is. De verregaande digitalisering en standaardisatie van contacten tussen overheid en burgers werkt in standaardsituaties goed, maar juist niet goed voor burgers die het toch al moeilijk hebben. Naar de behoefte aan meer ruimte voor maatwerk is recent door ABDTOPConsult onderzoek gedaan. De resultaten daarvan zijn verwoord in het rapport "Ruimte en regels".

Voor de digitaal vaardigen is digitalisering van de overheidsdienstverlening een positieve ontwikkeling.[17] De sterk toegenomen mogelijkheden van online dienstverlening door bedrijven, zoals de services die bol.com en Picnic verlenen, creëren steeds hogere verwachtingen bij digitaal vaardige burgers voor betere online dienstverlening door uitvoeringsorganisaties. Nederlanders beschikken over veel vaardigheden in het gebruik van ICT. Samen met Luxemburg, Denemarken en Finland behoort Nederland tot de EU-landen met het grootste aandeel inwoners met digitale vaardigheden (69%).[18]

De Belastingdienst, DUO, SVB en UWV staan vanwege hun dienstverlening in nauw contact met burgers, die verschillen in wensen en behoefte; 'de burger' bestaat niet. Tjeenk Willink gaf in zijn eindverslag als informateur aan: 'Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen […].[19] Degenen die knelpunten ondervinden zijn dan ook groepen die doorgaans niet of nauwelijks via de gestandaardiseerde (gedigitaliseerde) dienstverlening geholpen kunnen worden. Dit zijn burgers die complexe(re) vragen hebben (multiproblematiek, schulden), burgers met een (tijdelijk) beperkt 'doenvermogen' - bijvoorbeeld als gevolg van een levensgebeurtenis - burgers die niet redzaam zijn en minder digitaal vaardige burgers.

---

[17] Nationale Ombudsman, 'Iedereen moet kunnen meedoen; jaarverslag 2018', p. 22.
[18] Math Akkermans (CBS), 'ICT-vaardigheden van Nederlanders', 2016.
[19] Herman Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid, bijlage bij eindverslag informateur.

Zij hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten daarin empathie, begrip en maatwerkoplossingen. Naast digitale dienstverlening zal de behoefte aan persoonlijke contact blijven bestaan.[20]

Uitgelicht

- De groep Nederlanders met weinig tot geen ICT-vaardigheden is respectievelijk 21 en 1%.[21] Een complicerende factor is dat een deel van deze mensen daarnaast ook de (Nederlandse) taal niet voldoende beheersen om de geleverde digitale dienstverlening te kunnen benutten.[22]
- Ook is er een groep burgers die niet redzaam is. Met ongeveer 3% van de bevolking gaat het zeer slecht. Deze groep lijkt op wat in een eerdere SCP-studie is aangeduid met het 'precariaat': een groep die niet beschikt over hulpbronnen, zelf geen middelen of vaardigheden heeft om dat te veranderen, het gevoel van regie over hun leven mist en die zich soms afkeert van de samenleving.[23]
- Ontoereikende zelfredzaamheid is niet beperkt tot de bovengenoemde 3 procent van kwetsbare groepen mensen, zo leert het rapport 'Weten is nog geen doen'. Ook mensen met een hoog inkomen en een hogere opleiding kunnen in een situatie terecht komen waarin het 'doenvermogen' ontbreekt, bijvoorbeeld bij levensgebeurtenissen als scheiding, overlijden of baanverlies. De WRR raadt aan de mentale belasting bij dit soort levensgebeurtenissen zoveel mogelijk te reduceren.[24]

Burgers zijn derhalve gebaat bij uitvoeringsorganisaties die zowel de gestandaardiseerde (digitale) overheidsdienstverlening op orde hebben en daarnaast waar nodig ruimte kunnen bieden aan maatwerkoplossingen.[25]

De politiek verwacht van uitvoeringsorganisaties dat die snel nieuw beleid kunnen implementeren zonder dat de continuïteit van de bestaande dienstverlening in gevaar komt.
Vanuit de reeds gegeven historische situatieschets blijkt dat de druk op uitvoeringsorganisaties in de afgelopen jaren is vergroot, mede door een combinatie

---

20 Dit komt ook terug in het onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman over de relatie burger en overheid in 2030: 'Hoewel de helft van de burgers denkt dat de overheid in de toekomst alleen nog maar digitaal zal communiceren, hecht toch ook een meerderheid van de burgers veel waarde aan de fysieke locaties (met ruime openingstijden!) waar men zaken met de overheid kan inzien en regelen.' Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 14.
21 Math Akkermans (CBS), 'ICT-vaardigheden van Nederlanders', 2016.
22 Raad van State, Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen, 2018, Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557.
23 Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019'.
24 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017.
25 ABDTOPConsult, 'Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte' 11 september 2019, op. 13.

van bezuinigingen en taakuitbreidingen. Daarnaast is de omvang, stapeling en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving gestaag toegenomen.

De informatie voor de probleemanalyse is verzameld binnen de werkgroepen en via gesprekken met betrokkenen. Dit is de basis voor de integrale beschouwing van de problematiek waarmee de uitvoering kampt. Daarbij is de focus gelegd op de grootste gemene deler van de effecten van de interactieprocessen tussen politiek, beleid en uitvoering. Uit die focus van de analyse komen zeven thema's naar voren die verdiepend en verklarend zijn voor de problematiek in uitvoeringsorganisaties. In de volgende paragrafen zijn deze thema's beschreven.

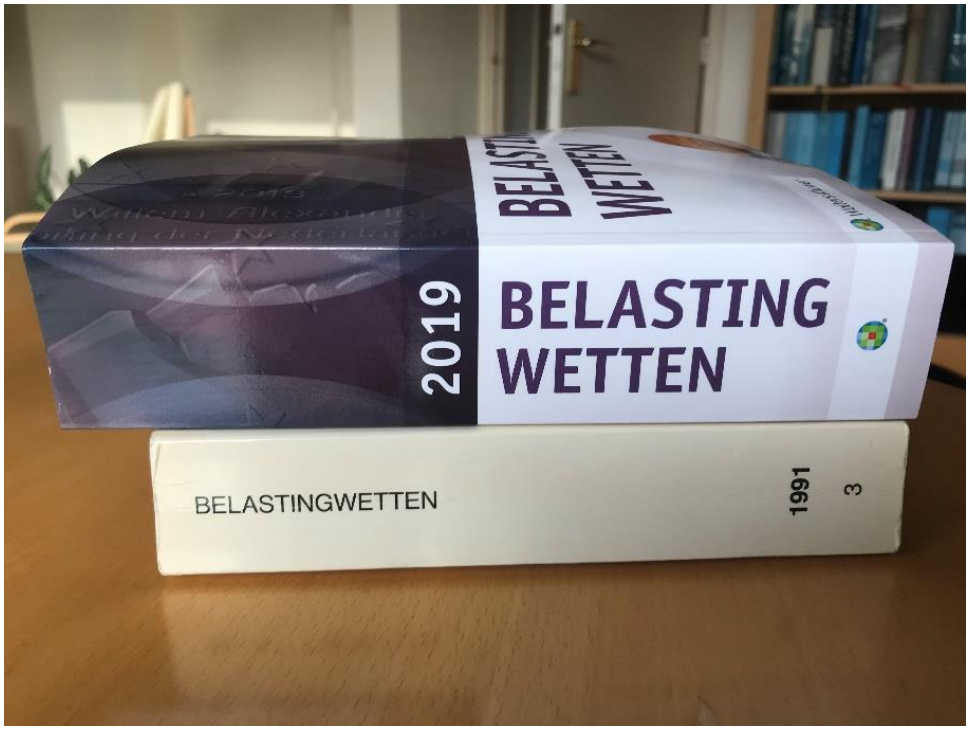
3.1 Stapeling van beleid, wet- en regelgeving

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is sterk toegenomen. Het gaat daarbij niet alleen om stapeling van wet– en regelgeving binnen beleidsterreinen, maar ook om het toenemend aantal generieke wetten, regels en kaders (AVG, beveiliging, aanbestedingsregels, etc.). Ook het toenemend aantal amendementen op wetgeving door de Tweede Kamer draagt bij aan complexiteit en moeilijk uitlegbare regels.
De verklaring hiervoor is meervoudig. In het parlement is er druk om zoveel mogelijk voor specifieke groepen iets te regelen. En bij een nieuwe maatregel worden bestaande gebruikers veelal ontzien. Ook bij vereenvoudiging van regelingen mag omwille van politiek draagvlak niemand erop achteruitgaan. De oude regeling blijft dan voor bestaande gebruikers in stand met als gevolg dat er in de uitvoering tot in lengte van jaren verschillende groepen naast elkaar blijven bestaan. Om politiek draagvlak te verkrijgen in het versplinterde politieke landschap hebben bewindslieden de neiging om mee te bewegen met de Tweede Kamer. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk leidt tot verdere complicering.

Door de vele mutaties en veranderingen is in alle stelsels een kluwen van overgangsregelingen en uitzonderingen ontstaan; er bestaat zelfs een behoorlijk aantal regelingen dat bijvoorbeeld slechts op 1 jaarcohort van een kleine groep van toepassing is. Door deze complexiteit kunnen schijnbaar kleine veranderingen behoorlijke gevolgen hebben voor de uitvoering.

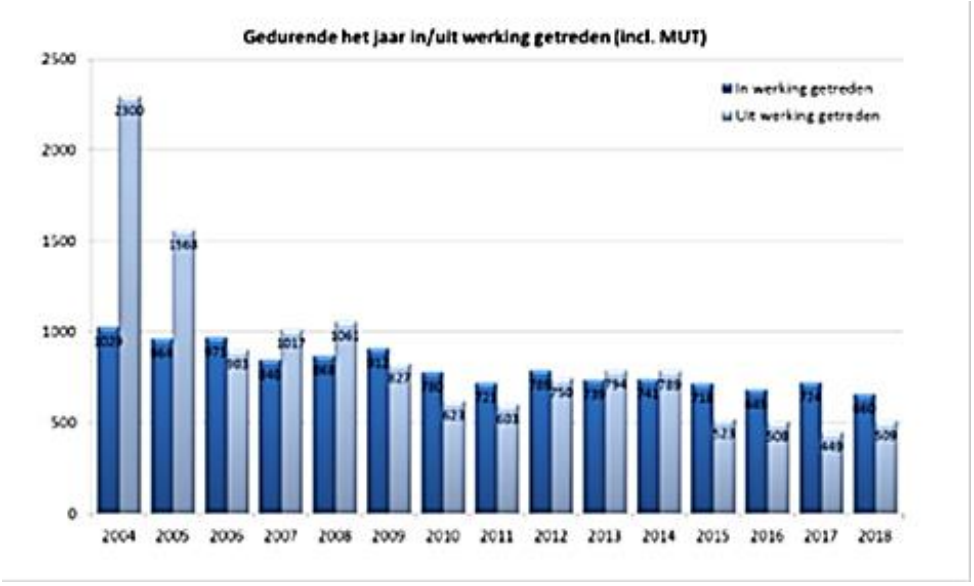
De interactie tussen nieuw en bestaand beleid
Uitvoeringsorganisaties opereren binnen complexe (juridische) stelsels. Waar wet- en regelgeving vaak nog verkokerd tot stand komt, dienen uitvoeringsorganisaties rekening te houden met een veelheid aan regelgeving en de interactie daartussen. De complexiteit wordt verder vergroot doordat uitvoerders voor veel van hun taken afhankelijk zijn van samenwerking met andere organisaties binnen ketens. Politiek

en beleid hebben de neiging de complexiteit van hun wensen voor de uitvoerbaarheid te onderschatten. Bij nieuw beleid ligt de focus met name op veranderplannen. Daarbij komt dat bij een losse wets- of beleidswijziging alleen naar het direct getroffen domein wordt gekeken waardoor de implicaties van samenloop van bestaand en nieuw beleid onvoldoende over het voetlicht wordt gebracht.
Een voorbeeld hiervan is de in het Regeerakkoord Rutte III opgenomen halvering van het collegegeld. Deze halvering vereiste aanpassingen bij DUO, Studielink en de instellingen voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van het collegegeld, maar daarnaast waren ook aanpassingen vereist binnen de studiefinanciering. Met de doorwerking van de verlaging van het collegegeld in het domein studiefinanciering werd echter bij de totstandkoming van het Regeerakkoord geen rekening gehouden. De oriëntatie op nieuw beleid is dominant waardoor de ervaring is dat er meer regelingen bijkomen dan er worden afgeschaft.



Van 789 bladzijden in 1991 naar 2.367 in 2019

Dit wordt cijfermatig ook bevestigd[26]:



Wat weinig of geen politieke aandacht krijgt is het vereenvoudigen van regelingen.

Uitgelicht: de (mislukte) poging tot vereenvoudiging van het WW-stelsel
In de praktijk wordt niet altijd doortastend gehandeld om systeemwijzigingen door te voeren. De vereenvoudiging van de WW is hier een goed voorbeeld van. SZW en UWV hebben de afgelopen tien jaar tevergeefs meerdere pogingen gedaan om de WW te vereenvoudigen. WW-recht is gebaseerd op een complex stelsel van bepalingen waarbij rekening moet worden gehouden met een diversiteit aan arbeidsrechtelijke aspecten op individueel niveau. Inmiddels is de WW een wet met soms individuele uitwerking, vele uitzonderingsgroepen en verschillende begrippen van werkloosheid, die sterk aan modernisering toe is. Vereenvoudigingspogingen zijn gestrand vanwege de (politieke) terughoudendheid om een nieuwe wet in te voeren die niet voor alle uitzonderingsgroepen positief uitpakt. Hierdoor blijft het geheel complex. Dit maakt ook de ondersteunende ICT en uitvoering complex, foutgevoelig en kostbaar.

De interactie tussen politiek, beleid en de uitvoering

Bovenstaande complexiteit vraagt bij nieuw beleid om nauw contact tussen politiek, beleid en uitvoering, waarbij beleid in de praktijk vaak de brugfunctie is tussen de andere twee; beleid vertaalt de politieke wensen naar de uitvoering en kijkt samen met de uitvoering naar de haken en ogen en uitvoerbaarheid, en koppelt die terug aan de politiek.

---

[26] De tabel is gebaseerd op de website officiële bekendmakingen en draait om bekendmakingen van wetten in het Staatsblad.

Om politieke ambities te kunnen realiseren ziet de politiek graag zo snel mogelijk het effect van wet- en regelgeving terug in de directe dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Politiek en beleid sturen als gevolg daarvan op een zo kort mogelijk wetgevingsproces waarbij relatief weinig tijd en ruimte genomen wordt om de uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel goed in beeld te krijgen. Als de formele uitvoeringstoetsen op tafel liggen zijn vaak de politieke compromissen al gesloten. Ook bij de totstandkoming van Regeerakkoorden is raadpleging of betrokkenheid van de uitvoering uitzonderlijk. Naar mate een maatregel in het Regeerakkoord meer gedetailleerd is uitgewerkt, wordt de ruimte minder om de uitvoerbaarheid goed mee te wegen.

Wat aan bovenstaande problematiek bijdraagt, is de tendens dat er bij beleid relatief weinig kennis is over het werk bij de uitvoeringsorganisaties. Over het algemeen hebben beleidsmedewerkers niet in de uitvoering gewerkt en hebben zij beperkt kennis van zowel het interne functioneren als het uitvoeringsbeleid van 'hun' uitvoeringsorganisaties. De politiek heeft door de dominante aandacht voor nieuw beleid weinig oog voor de dynamiek binnen de uitvoeringsorganisaties. Met de recente brief 'De Stand van de Uitvoering' van de minister van SZW en het Informatieplan van het UWV dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, zijn al wel stappen gezet om de uitvoering meer op de agenda te krijgen.

Uitgelicht: de Stand van de Uitvoering
Begin 2018 heeft SZW besloten om twee keer per jaar een brief naar de Tweede Kamer te sturen over de 'Stand van de Uitvoering'. Met deze publicatie wil SZW de Tweede Kamer en andere belanghebbenden op een toegankelijke en gestroomlijnde manier informeren over de inzet van de SVB en het UWV om goede dienstverlening te bieden. Daarbij wordt een beeld geschetst van de prioritaire thema's waar de uitvoering aan werkt en de eventuele dilemma's of risico's die zich daarbij voordoen. Daarnaast benut SZW de brief als verzamelrapportage om te voorkomen dat er allerlei verschillende brieven aan de Tweede Kamer worden verzonden. SZW is penvoerder van de 'Stand van de Uitvoering'. UWV en SVB leveren gerichte input en worden door SZW in de gelegenheid gesteld om mee te lezen en opmerkingen mee te geven.

Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoetsen

De uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (UHT) is een instrument dat grote waarde heeft voor de uitvoerders en inmiddels ook veelvuldig wordt toegepast. De onderstaande tabel geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal uitvoeringstoetsen. Daar zitten zowel grote stelselwijzigingen bij (zoals bijvoorbeeld de Participatiewet) als kleine toetsen voor aanpassing van regelingen op onderdelen.

Overigens blijven UHT's voor zogenoemde horizontale regels, dat wil zeggen de generieke regels, veelal achterwege. Dit geldt vaak ook voor regelgeving die afkomstig is uit 'Europa'. Naast de formele UHT's staat uitvoerbaarheid van beleid vaker op de gespreksagenda van de bestuurders.

Aantal UHT's 2014 t/m 2019						
	2014	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Belastingdienst	nvt[27]	54	86	123	125	141
DUO	47	71	74	61	82	70
SVB	22	20	24	15	22	12
UWV	48	31	52	29	30	41
Totaal	**117**	**176**	**236**	**228**	**259**	**264**

De politiek heeft sinds 2010 een aantal grote (stelsel)wijzigingen doorgevoerd met korte invoeringstermijnen. De beoogde invoeringstermijn dwingt de uitvoering om al tijdens de parlementaire behandeling te starten met de voorbereiding van aanpassingen in de uitvoeringssystemen. Als gevolg hiervan worden opdrachten gestapeld, gewijzigd tijdens het implementatietraject, of zelfs teruggedraaid.
Het formele moment, als de regeling is uitgewerkt, is over het algemeen te laat in het beleids- en wetgevingsproces om belangrijke veranderingen in systemen aan te brengen. Als er *na* het uitbrengen van de UHT amendementen of andere wijzigingen worden aangebracht wordt meestal geen nieuwe UHT meer uitgevoerd terwijl deze wijzigingen wel heel verstorend kunnen zijn voor het implementatieproces. Uit de voorbeelden waar het goed gaat leren we dat onnodige complexiteit kan worden voorkomen als:

- de uitvoering informeel in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken wordt;
- de politieke afspraken alleen op hoofdlijnen worden gemaakt met ruimte voor de uitvoering (bv bij het regeerakkoord);
- beleid standvastig is nadat opdracht gegeven is voor implementatie;
- een keuze voor begrippen en definities gemaakt wordt uit de 'menukaart';
- er ook regie op de keten wordt gevoerd'.

Uitgelicht: uitvoerders over uitvoeringstoetsen
Belastingdienst: De uitvoering heeft door middel van de uitvoeringstoets invloed op het beleid en de Belastingdienst kan over het algemeen goed inschatten wat de gevolgen zijn voor de handhaving en dienstverlening. De toets is de afgelopen jaren steeds professioneler geworden. Waar het in de beginjaren vaak een sluitstuk was van het proces en hierdoor weinig ruimte was om voorstellen aan te passen wordt de Belastingdienst nu eerder in het traject betrokken. Ook is er een wetgevings-kalender en is de Belastingdienst pro-actiever door de opdrachtgevende

[27] De Belastingdienst werkt pas sinds 2015 met de UHT 'nieuwe stijl'. Eerdere cijfers zijn niet vergelijkbaar. De jaren 2015 en 2016 betreft een 'ingroei' fase.

departementen tijdig te benaderen. Het Belastingplan is een schoolvoorbeeld van hoe het zou moeten. De uitdaging is nu om goed inzichtelijk te maken wat de impact is van specifieke voorstellen op het portfolio en om de integraliteit inzichtelijk te maken.
SVB: De belangrijkste beleidsvoornemens en data van inwerkingtreding worden vastgelegd in regeerakkoorden. Er is echter geen uitvoeringstoets op het regeerakkoord. De politiek houdt veelal rekening met de UH-toetsen en de signalen vanuit de SVB. Anders is het vaak bij het omgaan met de risico's die worden gesignaleerd of de voorwaarden die moeten worden gecreëerd alvorens iets uitvoerbaar is. Het is ook aan de uitvoering om daarover geen compromissen te sluiten. De uitvoering schrijft liever niet dat iets niet uitvoerbaar is, maar geeft de voorwaarden aan waaronder het kan werken. Bij de SVB kijken ze steeds meer naar de realiteitswaarde van zo'n voorwaarde of naar de kans dat een risico werkelijkheid wordt. Dat zal gaan leiden tot meer "niet uitvoerbaar."

Invoering en uitvoering van nieuw beleid loopt dus het soepelst als er al in een vroeg stadium samen is nagedacht over de voorwaarden en die voorwaarden ook serieus worden bewaakt.

Uitgelicht: goede voorbeelden van co-creatie
SVB - *Temporisering verhoging AOW-leeftijd*
In 2019 werden in het kader van het pensioenakkoord gesprekken gevoerd over de temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd. De gesprekken werden gevoerd onder een hoge tijdsdruk en waren politiek zeer gevoelig. Op verzoek van SZW bracht de SVB een voorlopige, tussentijdse, U-toets uit op mogelijke varianten die mede van invloed was op de uitkomst van de besprekingen.
SVB - *De OBR (Overbruggingsuitkering)*
De OBR is een regeling bestemd voor mensen die door de verhoging van de AOW-leeftijd tijdelijk minder inkomen kunnen hebben. De OBR werd noodzakelijk geacht om te voorkomen dat mensen teveel in inkomen achteruit zouden gaan. Bijvoorbeeld in geval de VUT of vergelijkbare uitkering stopte, lager werd of over zou gaan in een ouderdomspensioen vóórdat het AOW-pensioen kon ingaan. Aanvankelijk werd de SVB niet of nauwelijks betrokken bij deze OBR. De onderhandelingen over de aanpassing van de AOW-leeftijd leek de vraagstelling over de uitvoerbaarheid niet toe te laten. Nadat de SVB geconfronteerd werd met de uitkomsten en de OBR verder werd geconstrueerd zijn in vele gesprekken tussen departement en de SVB de voorstellen van de SVB overgenomen om een en ander goed uitvoerbaar te maken. Het betreft dan bijvoorbeeld de vaststelling van het inkomen en het vermogen van de aanvragers van een OBR.
UWV - *Nieuwe dienstverlening WW*
Nadat in 2012 door het Kabinet-Rutte I de dienstverlening WW volledig digitaal werd ingericht met bijbehorende taakstelling, kwam er in de periode van Rutte II

doelgroepgerichte persoonlijke dienstverlening. Het UWV heeft vervolgens het initiatief genomen om te komen tot een nieuwe vorm van dienstverlening voor WW'ers op basis van de vraag bij welke doelgroepen dienstverlening het meest noodzakelijk is. Hiervoor is de Werkverkenner ontwikkeld: hiermee wordt een inschatting gemaakt van de arbeidsmarktpositie. Het UWV is hiermee in oktober 2016 gestart, waarbij de dienstverlening vooral gericht was op de doelgroep met een matige arbeidsmarktpositie. Met aanvullende middelen die beschikbaar zijn gekomen bij het regeerakkoord Rutte III is deze dienstverlening uitgebreid naar de doelgroep met een zwakke arbeidsmarktpositie.

"Ja, mits" versus "Nee, tenzij"

Uitvoeringsorganisaties hebben de neiging te willen laten zien dat ze zaken kunnen fixen. Technisch gezien kan in principe elke maatregel uitgevoerd worden, zo luidt het adagium. De effecten op de kwaliteit van de uitvoering en de handhaafbaarheid worden wel in kaart gebracht maar kunnen volgens de uitvoeringsorganisaties nog scherper naar voren worden gebracht. Er is een zekere terughoudendheid om dit te zwaar aan te zetten en op de stoel van de politiek te gaan zitten. De loyaliteit aan de politiek wint het dan van de nuchtere zakelijkheid om 'nee tenzij' te adviseren. De praktijk is met name dat er positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd worden waarbij nog wel enkele kanttekeningen zijn opgenomen (dit kan, mits…). Deze kanttekeningen blijken vervolgens in het verdere proces van beleidsmatige en politieke besluitvorming naar de achtergrond te raken. In het parlementaire proces verdwijnt de 'mits' in de 'mist'. De (politieke) wil om de gewenste beleidsverandering snel te realiseren is dominant waarbij de druk wordt opgevoerd om het snel te implementeren. Impliciet wordt er dan vanuit gegaan dat in de uitvoering de in de uitvoeringstoets geschetste complicaties wel worden opgelost waardoor de risico's bij de uitvoerder komen te liggen. Daarnaast laten uitvoeringstoetsen nog onvoldoende de impact zien van een maatregel op het stelsel of de keten. De uitvoerbaarheid legt het zo veelal af tegen het zo spoedig mogelijk realiseren van de politieke wens.

3.2 De ambtelijke besturingsdriehoek

Hoogwaardige en duurzame uitvoering van beleid vergt goede en zuivere invulling van rollen van de ambtelijke besturingsdriehoeken en een brede gespreksagenda. Deze conclusie uit het rapport "Verbeter de Werking"[28] raakt aan het goed werkend samenspel dat nodig is tussen alle personen die betrokken zijn bij het maken van beleid en de uitvoering daarvan.

[28] ABDTOPConsult, *Verbeter de Werking*, Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, juli 2017

Centraal staat de driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer, waarbij er een expliciete rol is voor de uitvoeringsorganisaties: inbrengen van criteria voor uitvoerbaarheid, door inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van de beleidsontwikkeling en door het versterken van de feedbackloop van uitvoering naar beleidsontwikkeling. Door het versterken van de samenwerking en de kennisuitwisseling met netwerken van meerdere uitvoeringsorganisaties neemt de kracht van de inbreng van de uitvoering toe. De voorstellen uit het rapport zijn omarmd en er is een beweging gaande naar professionalisering van de werking van de driehoek. De ambtelijke besturings-driehoek is wel ingericht, maar de gespreksagenda is vaak beperkt tot beheersmatige onderwerpen als prestaties, financiën, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het zijn veelal de lopende actualiteiten die op de agenda van de driehoek worden gezet.

De besluitvorming

De waarde van het driehoeksoverleg wordt door de uitvoeringsorganisaties erkend, maar wordt gelijktijdig ook nog gezien als 'één van meerdere overleggen'.
De besluitvormingsprocessen rondom de driehoek zijn nog in ontwikkeling. Er wordt nog gezocht naar het juiste aggregatieniveau. Bij de SVB mist het soms nog aan duidelijkheid van 'wat' je in de driehoek moet bespreken. Bij het UWV bestaat de neiging om veel onderwerpen op de agenda van de driehoek te zetten omdat de belangrijkste stakeholders aan tafel zitten. Bij de Belastingdienst zou op voorbereidend niveau al zoveel mogelijk uitgekristalliseerd moeten zijn, maar bestaat de neiging om teveel praktische punten ter besluitvorming op de agenda van de driehoek te plaatsen. De driehoek legt deze dan weer terug in de organisatie. Ook bij DUO is het nog oefenen met de vernieuwde governance- en besluitvormingsstructuur.

Integraliteit bij meerdere opdrachtgevers

In theorie betekent de scheiding van eigenaarsrol en opdrachtgeversrol dat er voor de uitvoeringsorganisaties twee sturingslijnen zijn ontstaan: één met de opdrachtgever en één met de eigenaar. Daarnaast zijn er in de praktijk vaak meerdere opdrachtgevers, verdeeld over verschillende departementen. De belangen van deze opdrachtgevers hoeven niet altijd met elkaar in lijn te zijn.
Met opdrachtgevers verspreid over wel negen departementen en de EU is het opdrachtgeverschap bij de Belastingdienst complex. Er is geen coördinerend mechanisme tussen de verschillende beleidsdirecties en DGFZ als hoofdopdrachtgever bij het verstrekken van beleidsopdrachten aan de Belastingdienst. DUO geeft aan geen problemen met meervoudig opdrachtgeverschap te ervaren.

DUO kent maar twee opdrachtgevers binnen het eigen departement (DGPV en DGHBWE), beiden als opdrachtgevers vertegenwoordigd in het MT-OCW, evenals de

SG-OCW als eigenaar en de DG-DUO als opdrachtnemer. De sturing op opdrachten die DUO uitvoert in opdracht van andere departementen (SZW en FIN) verloopt via dienstverleningsovereenkomsten. Of DUO werk oppakt voor dergelijke tweede en derde partijen wordt getoetst met OCW aan het toetsingskader 'Werken voor tweeden en derden'. De sturingsrelaties zijn voor opdrachtgever, opdrachtnemer en DUO als opdrachtnemer zeer overzichtelijk.

Hoewel integraal opdrachtgeverschap binnen SZW een aandachtspunt blijft, zijn hier positieve stappen gezet. Zo is er tweemaal per jaar een driehoeksoverleg. Bij het driehoeksoverleg over de SVB zitten ook de opdrachtgevers vanuit VWS aan tafel. Prioritering van opdrachten en risicomanagement blijven echter complexe gespreksonderwerpen.
Voor het UWV neemt de Directie Werknemersregelingen van SZW het voortouw als er sprake is van meerdere opdrachtgevers. In de interactie met de opdrachtgever en eigenaar wordt voor wat betreft IV door alle partijen steeds vaker actief gebruik gemaakt van het UWV Informatieplan. Wanneer het de afstemming met opdrachtgevers buiten SZW (VWS, OCW) betreft, is er nog geen sprake van structureel integraal opdrachtgeverschap.

Bij gebrek aan integraal interdepartementaal opdrachtgeverschap is het aan de eigenaar om de opdrachtnemer te "beschermen" voor overbevraging. Een integrale benadering, waarbij de eigenaar de continuïteit en dienstverlening van de uitvoering moet waarborgen, is onvoldoende gestructureerd vormgegeven. De opeenstapeling van opdrachten van de verschillende opdrachtgevers wordt nog niet genoeg als geheel bezien en beoordeeld op de gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Generieke wet- en regelgeving

Uitvoeringsorganisaties worden niet alleen bevraagd door beleidsdirecties. Zij worden ook steeds meer geconfronteerd met 'generieke' wet- en regelgeving, vanuit BZK (o.a. WOO, WDO, WMEBV, WOB) of in EU-verband (o.a. AVG, EESSI, eIDAS), die geïmplementeerd dient te worden[29]. Dit is ook van invloed op de beschikbare capaciteit en de benodigde kennis die niet altijd binnen de uitvoering direct voorhanden is. Daarnaast hebben ook andere rijksbrede ontwikkelingen invloed op de programmering van de uitvoerders, zoals de Brexit, generieke ICT-programma's, zoals NL-DIGIbeter, DIGI-inkoop, eID, FBS en Machtigen. Ook zijn er opdracht-geveroverstijgende ontwikkelingen binnen het sociale domein, zoals het pensioenakkoord en de schuldenproblematiek, waar de uitvoerders rekening mee

[29] BZK: Wet Open Overheid (WOO), Wet Digitale Overheid (WDO), Wet Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer (WMEBV), Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). EU: Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI), Electronic IDentification Authentication and trust Services (eIDAS).

moeten houden. Voor de eigenaar blijkt het moeilijk zicht te houden op generieke ontwikkelingen en de effecten daarvan op de uitvoeringsorganisaties. Extra uitdaging is het interne 'sponsorship' voor implementatie van dergelijke generieke wetgeving. Indien de driehoek onder druk keuzes moet maken, dan is het belangrijk dat er overzicht en inzicht is in het totale portfolio van een uitvoeringsorganisatie om tot goede prioriteitstelling te komen. Een andere complicerende factor is de samenhang met ketenverantwoordelijkheid. Dit is nog een onderbelicht thema van het gesprek binnen de driehoeken. In het belang van goede dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen is er aan de ambtelijke besturingskant nog veel ruimte voor verbetering.

Ruimte voor de bedoeling

Bij de uitvoering van wet- en regelgeving constateren de uitvoeringsorganisaties soms ongewenste effecten. In de praktijk komt het voor dat een wet(s-aanpassing) de bedoeling van diezelfde wet in de weg staat. De letterlijke toepassing van de regel lijkt dan haaks te staan op de geest van de wet- en regelgeving, zoals geïllustreerd in onderstaand voorbeeld van de SVB.

Uitgelicht: Het probleem

Paul werkt op de afdeling dienstverlening Sociale Verzekeringen bij de SVB. Hij ziet dat het huishouden van mevrouw De Vries is veranderd: haar 21-jarige kleinzoon Alex is bij haar komen wonen. Dat heeft invloed op haar inkomen: ze ontvangt namelijk AOW en AIO, bijstand voor ouderen. Volgens de regels moet Paul de kostendelersnorm toepassen op de AIO-uitkering van mevrouw De Vries. Dat zou betekenen dat ze nog maar 50 procent van het sociaal minimum krijgt en niet 70 procent. Klopt dit wel, vraagt Paul zich af en belt mevrouw op. 'Alex studeert hier in Utrecht,' vertelt ze. 'Hij moest plotseling zijn kamer uit'. Paul ziet dat hun inkomsten samen na de korting onder de bijstandsnorm uitkomt. Dit kan toch niet de bedoeling zijn?

Werken vanuit de bedoeling van de wet wordt nog teveel gezien als "iets extra's doen". Terwijl werken vanuit de bedoeling niet alleen rechtmatige, tijdige en efficiënte dienstverlening bevordert, maar ook de daarmee beoogde impact bereikt. Het toepassen van een bedoelinggestuurde aanpak wordt niet gestimuleerd door op kwantiteit gerichte KPI's. Sturen op tijdigheid en rechtmatigheid is een relatief eenvoudige cijfermatige exercitie, maar de impact meten over het geheel aan activiteiten en handelingen is veel complexer. De eerste stappen worden vanuit de driehoeken gezet, om de uitvoering ruimte te geven om regels zoveel mogelijk volgens de bedoeling uit te voeren. Dit is echter nog een proces in ontwikkeling. Ook bij uitvoeringsorganisaties, die erkennen nog niet genoeg gebruik te (durven) maken van de professionele ruimte die ze wel hebben. Bij SVB is het benutten ervan gestimuleerd met de inzet van het instrument "Garage de Bedoeling".

De oplossing: Garage de Bedoeling
Binnen de SVB hebben ze in het najaar van 2016 de handen ineengeslagen om uitvoeringsdilemma's zoals in de casus van mevrouw de Vries op te lossen. Dat doet de SVB in "Garage de Bedoeling". Op een informele manier komen collega's van diverse organisatieonderdelen in de garage bij elkaar. Zij zijn de monteurs en vormen met elkaar een multidisciplinair team. Een 'garagesessie' is altijd laagdrempelig, hiërarchische lijnen bestaan niet. In Garage de Bedoeling staat het stimuleren van korte lijnen, onderling communiceren en eigenaarschap nemen centraal. Zo komt de SVB snel tot een concrete oplossing of aanpak. Zo'n garage kan met deelnemers van de eigen organisatie zijn, maar ook met de ketenpartners of het ministerie. Fouten in het proces of in wet- en regelgeving worden met behulp van de Garage opgespoord en opgelost.

3.3 De impact van incidenten

"*We moeten echt oppassen dat de nadruk op handhaving en fraude - die ik overigens heel belangrijk vind, want zonder handhaving heb je misbruik en misbruik is ook de bijl aan de wortel van het draagvlak voor onze sociale zekerheid - niet doorslaat, zoals de pendule in de praktijk vaak doorslaat, naar te veel handhaving en juist weer het verliezen van persoonlijke dienstverlening […] We moeten toch echt weer uitgaan van vertrouwen waar dat kan en van de menselijke maat. We moeten oppassen dat we niet weer in een kramp schieten of dat mensen onder druk van de politiek of van door mensen in de uitvoering ervaren druk van de politiek de indruk hebben de menselijke maat weer achter handhaving te moeten stellen. Ik denk dat niemand van ons dat wil. We hebben in het verleden vaak gezien dat we dan van het ene uiterste in het andere uiterste terechtkomen en dan vijf jaar later weer terug*". Aldus kamerlid Van Weyenberg over de balans tussen handhaving en dienstverlening.[30]

De uitvoerders hebben niet alleen de taak ervoor te zorgen dat degenen die recht hebben op een toelage, lening of uitkering deze ook snel krijgen, maar ook ervoor te zorgen dat degenen die er geen recht op hebben geen geld krijgen. Alleen dan blijft er voldoende maatschappelijk draagvlak voor een stelsel van inkomensondersteuning.
De uitvoerder wil de rechthebbende niet belasten met onnodige controle die dan mogelijk leidt tot het later uitbetalen. Maar uitgaan van vertrouwen en zonder controle uitbetalen, levert in de praktijk veel problemen op.

[30] Kamerstukken II, 2019/20, 26 448, nr. 629.

Met het terugvorderen van reeds toegekende uitkeringen is niet alleen veel inzet gemoeid van de uitvoerders, soms lukt het gewoon niet, ondanks mogelijkheden als beslaglegging, om het geld terug te krijgen.
De aanpak van de controle en de handhaving bepaalt in belangrijke mate het imago van de uitvoerder. Burgers geven over UWV aan dat zij begrip hebben voor controle om de rechtmatigheid van de uitkering te kunnen vaststellen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de manier waarop UWV de controles uitvoert persoonlijker en klantvriendelijker mag met een minder belerende toon. Over het algemeen wordt de Belastingdienst meer als toezichthouder dan als helper gekwalificeerd. De gevolgen van fraude en de pakkans zijn volgens de meesten groot.
Midden- en kleinbedrijven storen zich aan het strenge boetebeleid van de Belastingdienst. Ze begrijpen dat boetes worden opgelegd, maar verwachten dat de Belastingdienst meer rekening houdt met het gedrag van bedrijven in het verleden. Fouten die door de Belastingdienst zelf zijn gemaakt en fouten die door bedrijven worden gemaakt zijn vaak maar moeizaam te herstellen. Bedrijven verwachten van de Belastingdienst dat processen zo vorm gegeven worden dat de kans op het maken van fouten zo klein mogelijk wordt en er betere mogelijkheden komen om fouten snel op te lossen. Een mening die overigens door de uitvoeders wordt gedeeld.

Ook incidenten over de handhaving en wachttijden bepalen het imago van de uitvoerders. Incidenten worden in de media en in de maatschappij soms disproportioneel en generaliserend neergezet. Deze beeldvorming heeft grote impact op de mensen in de organisatie, die in algemene zin ‘dag in, dag uit’ goed werk leveren. Uit de gesprekken met de uitvoeringsorganisaties komt naar voren dat bij hen het gevoel leeft dat alles wat goed loopt niet wordt gezien, niet door de maatschappij, en ook niet door de politiek.

De slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening

Uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met een slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening: het ene moment vraagt de politiek, veelal gedreven door incidenten die media-aandacht krijgen, om een strenger handhavingsregime met veel nadruk op het vinden van fraude en met hoge terugvorderingen en boetes; het andere moment staat de dienstverlening centraal en krijgt handhaving minder aandacht en middelen. Uitvoeringsorganisaties tekenen richting de departementen veelal wel bezwaar aan tegen de uitersten van de slinger, maar leggen zich uiteindelijk toch neer bij de eisen vanuit politiek en beleid. Vervolgens krijgen zij wel te maken met de gevolgen in de vorm van klachten over gebrek aan handhaving ofwel over een al te restrictief of onrechtvaardig ervaren handhavingsregime.

Bij digitaal aanvragen is het voor een aanvrager (vaak) gelijk al duidelijk wat hij of zij zal krijgen zodra de gegevens zijn ingevuld of gecontroleerd. Dat geldt zowel

voor de uitkering bij SVB als voor een deel van de uitkeringen bij UWV, een lening bij DUO of een toelage of de aangifte bij de Belastingdienst. Met de druk op de knop 'verzenden' is de burger van mening dat het direct uitgekeerd kan worden. Hij vindt dat de overheid het vertrouwensbeginsel kan toepassen. De verwachting over de snelheid waarmee de aanvraag kan worden afgehandeld, zijn door technologische mogelijkheden enorm toegenomen. Als er dan toch wachttijden ontstaan, zoals gebeurde bij het uitkeren van het PGB omdat derden de benodigde gegevens niet aanleverden (waar de burger zelf niets aan kon doen), ontstond er druk vanuit de politiek om toch maar snel uit te keren.

De uitvoerders zoeken continu naar het evenwicht tussen dienstverlening en handhaving. Zij zetten, als het om de dienstverlening gaat, maximaal in op preventieve maatregelen als meer voorlichting en het slim inrichten van geautomatiseerde processen. En wat de handhaving betreft zetten ze in op het risicogericht controleren op fraudegevoelige elementen van een regeling, zoals bijvoorbeeld het aantal mensen op een adres.

Naar aanleiding van de WW-fraude door arbeidsmigranten heeft UWV samen met SZW onderzoek laten doen naar misbruikrisico's in de WW[31]. Het doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in misbruikrisico's en het ontwikkelen van een instrument om deze risico's te kunnen prioriteren (afwegingskader). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er 41 potentiele risico's op misbruik zijn. De geïnventariseerde risico's van dit onderzoek waren wel bekend bij het UWV en het UWV had voor een deel van de risico's ook voldoende beheersmaatregelen getroffen. Het resultaat van het onderzoek is dat er nu een gedeeld beeld is tussen UWV en SZW van de misbruikrisico's. Voor alle risico's geldt dat met behulp van het ontwikkelde afwegingskader gezamenlijk wordt bekeken of en zo ja welke aanvullende maatregelen genomen gaan worden. Betere beheersing kan onder andere door inzet van extra preventieve middelen, intensivering van de handhaving, het aanpassen van de regeling (minder fout- en fraudegevoelig maken) en tenslotte ook om het risico te accepteren. Naar aanleiding van de fraude met de WW is aanbevolen dat de uitvoerders en de betrokken ministeries meer inzetten op het inventariseren en vervolgens gezamenlijk beheersen van de potentiele misbruikrisico's. Op korte termijn wordt dezelfde exercitie gedaan voor de overige regelingen van UWV.

Door gegevens van (andere) uitvoerders en toezichthouders te combineren en met hen samen te werken in de handhaving kan de handhaving beter op de risico's worden gericht. Zo wordt er door de gezamenlijke uitvoerders naar gestreefd zoveel mogelijk fraudeurs aan te pakken en zo min mogelijk burgers en bedrijven die de

[31] De bijlage 'Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader' bij de brief van 19 december 2019 van de minister en staatssecretaris van SZW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 26 448, nr 630.

wet naleven te belasten met toezicht. Niet iedereen vindt het gewenst dat gegevens van verschillende toezichthouders en uitvoerders worden gecombineerd. Zo loopt er een rechtszaak waarbij de indieners van de zaak de rechter vragen het systeem SYRI, opgesteld om fraude aan te pakken in het sociaal domein door gegevenskoppeling, in strijd met de privacywetgeving te verklaren. Deze zaak is nog onder de rechter bij het schrijven van dit rapport.

Voor zover de risico's niet in beeld zijn bij de uitvoerder en/of de risico's niet voldoende gemitigeerd worden in het primair proces, kunnen signalen van buiten risico's in beeld brengen. Indien deze signalen door de media worden opgepakt, leidt dit snel tot uitvergroting van het signaal tot een incident. Het signaal over het verstrekken van een uitkering aan gedetineerden die er geen recht op hadden, is daar een voorbeeld van. De politiek vraagt naar aanleiding van dit incidenten om onderzoek en extra inzet op de handhaving, terwijl het gesignaleerde probleem in kwantitatieve zin zeer beperkt is.

Hoe fout- en fraudegevoeliger een regeling is, hoe hoger de inzet van de uitvoerder moet zijn op controle en handhaving. De kinderopvangtoeslag is een voorbeeld van een regeling die op basis van een geschat inkomen de toelage verstrekt. Voor degenen waarvan de inschatting afwijkt van de realisatie, en dat komt vaak voor, is een correctie na afloop van het jaar nodig. Dit kan leiden tot het verkrijgen van een extra toelage, maar ook tot het terugbetalen van een reeds verstrekte toeslag. Voor degenen die pas zeer laat zicht krijgen op het gerealiseerde inkomen, zoals burgers die hun inkomen krijgen uit andere bronnen dan loondienst, kan dat ook leiden tot het formeel gezien te laat aanleveren van de inkomensgegevens. De Belastingdienst heeft het te laat aanleveren van deze cijfers aangepakt via de fraudeaanpak en de inzet van zware instrumenten om geld terug te vorderen, zoals beslaglegging. Tenslotte speelt ook de vraag mee dat als er fraude optreedt van bijvoorbeeld een kinderopvangbureau (CAF-zaak) of de gebruikers van dat bedrijf ook gezien moeten worden als mogelijke fraudeurs. De Belastingdienst koos voor een harde fraudeaanpak. Zowel de commissie Donner[32] als de Tweede Kamer hebben aangegeven dat de Belastingdienst onjuist handelde door de fraudeaanpak door te trekken naar de ouders. De commissie Donner noemde het behandelen van betrokkene als fraudeurs een 'vooringenomen' werkwijze en de commissie vond de wijze van terugvorderen inclusief de daaraan verbonden gevolgen niet proportioneel tot de aard van de overtreding. Volgens de commissie Donner leidde de druk om toelagen snel te verlenen tot een defensieve houding van 'afwijzen bij twijfel'.[33]

---

[32] Adviescommissie uitvoering toeslagen, 'Omzien in verwondering; interim advies', 14 november 2019.

[33] Adviescommissie uitvoering toeslagen, 'Omzien in verwondering; interim advies', 14 november 2019, p. 43.

"*Ruimte om een fout te mogen maken is beperkt. Als deze wordt gemaakt wordt de burger regelmatig als wantrouwend bejegend.*[34]
Indien bovengenoemde defensieve houding in instructies wordt vastgelegd, waarbij de uitvoerders alleen de instructie en niet de achtergrond en bedoeling daarvan kennen, ontstaat de situatie waarin niemand zich meer bewust is van het onderscheid tussen 'goeden' en 'kwaden' en waarin ieder gelijkelijk (negatief en vooringenomen) wordt behandeld", aldus de commissie Donner. De oorzaak hiervan begint volgens de commissie "*met het grote gemak waarmee van tijd tot tijd in het publiek debat het etiket fraude wordt geplakt op wat niet meer is dan onachtzaamheid, misslagen, onregelmatigheid en soms wellicht oneigenlijk maar niet onrechtmatig gebruik van mogelijkheden*."[35]

De Tweede Kamer heeft recent laten merken dat de werkwijze van de Belastingdienst herzien moet worden. Naar aanleiding van het incident worden nu 8.500 dossiers opnieuw beoordeeld. Ook zal beleid bezien of de wettelijke regeling versimpeld en minder foutgevoelig gemaakt kan worden. Gedupeerde ouders krijgen niet alleen het geld terug dat ze aan de Belastingdienst hebben betaald, maar ook een vergoeding als tegemoetkoming van de geleden schade. De uitvoerder wordt daarmee aansprakelijk gesteld voor zijn werkwijze. Naar aanleiding van het incident worden nu tal van onderzoeken en maatregelen genomen. Het risico bestaat dat dit zal leiden tot een meer terughoudende aanpak in de handhaving. Hetgeen weer kan leiden, over een paar jaar, tot incidenten omdat een groep fraudeurs niet hard genoeg wordt aangepakt.

Een hele bijzonder 'slinger' was gekoppeld aan bezuinigingen (Balkenende IV tot Rutte III) die leidden tot minder personeel voor controle en handhaving. Omdat daarmee het risico ontstond dat er meer fraude kon plaatsvinden, corrigeerden de bewindslieden dit met het versterken van het handhavingsinstrumentarium en het verhogen van de boetes, bijvoorbeeld in de Fraudewet. De hoogte van de boetes moest ertoe leiden dat misbruik niet loonde en dat de hoogte een afschrikwekkende en daarmee preventieve werking had. De preventieve werking van boetes werd versterkt door een aantal overtredingen direct beboetbaar te maken, de initiële boetes te verhogen met 100% en een systeem in te voeren van verhoging van de boetehoogte bij herhaling van de overtreding. De boete voor de overtreding inlichtingenplicht werd verhoogd van 10% naar 100% van het benadeelde bedrag. Reeds voor de invoering van de Fraudewet 2013 werd door SVB en UWV gewaarschuwd voor de disproportionaliteit tussen de overtreding en de opgelegde

---

[34] Zie ook: M. Scheltema, 'Wetgeving in een responsieve rechtsstaat', RegelMaat 2018-3, p. 120-131.
[35] Adviescommissie uitvoering toeslagen, 'Omzien in verwondering; interim advies', 14 november 2019, p. 43 en 58.

boete en de handhaafbaarheid ervan voor de rechter. Het politieke klimaat was in die periode gericht op repressie en afschrikken.

De handhavers zagen, nadat de wet toch ingevoerd was, hun instrumentarium zodanig versterkt dat het een 'positieve business case' opleverde: uit de opbrengst van de boetes en het terug te vorderen bedrag kon extra inzet op de handhavingsactiviteiten worden gefinancierd. Beleid honoreerde de business case van Belastingdienst, SVB en UWV waardoor deze uitvoerders extra inzet op handhavingsactiviteiten kon organiseren, ook in een tijd van bezuinigingen. Voor de Belastingdienst pakte de business case inderdaad toentertijd positief uit. Nadat de rechter bij de SVB en UWV de boeteverhoging niet proportioneel vond en aangaf dat de uitvoerders meer rekening moesten houden met criteria ten aanzien van de verwijtbaarheid, werden de inkomsten uit boetes minder hoog en werd daardoor de business case minder positief. Taakstellingen werden deels ongedaan gemaakt door de kosten van personeel te compenseren met de verhoogde inkomsten uit boetes. De inkomsten uit boetes werden opgenomen in de begroting van de uitvoerders. Er werd extra inzet gepleegd op de handhaving. Nadat de rechters niet meegingen met de grote boeteverhogingen werden ook de begrote inkomsten naar beneden bijgesteld waarmee een 'dekkingsprobleem' ontstond. Inmiddels is afgesproken dat de boete-inkomsten geen 'target of KPI' is maar alleen een indicatief bedrag. Met de overdracht bij een aantal uitvoerders van het innen van de boetes naar het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) komen de inkomsten direct ten goede aan de schatkist en niet meer bij de uitvoerder terecht. De jurisprudentie in het kader van de Fraudewet laat zien dat de rechter niet zomaar meegaat met de verhoging van het maximumbedrag van boetes. De rechter geeft aan dat de boete proportioneel moet zijn in het licht van de aard van de overtreding en de verwijtbaarheid. Deze houding verwacht de rechter ook van de boeteoplegger, hetgeen leidt tot een individuele beoordeling van de boetehoogte en daarmee tot juridificering van de handhaving en toename van zaaktijd. Dit maakt het inzetten van een boete minder aantrekkelijk voor de uitvoerder omdat daarmee het aantal door de medewerker af te handelen zaken daalt. Productie, in de zin van aantal afgehandelde aanvragen, is bij de uitvoerders een belangrijke KPI. Tevens is de les uit de jurisprudentie dat de wetgever meer moet letten op de proportionaliteit van de boetehoogte bij het opstellen van de regelgeving.

De invoering van de Wet Woonlandbeginsel door de SVB laat het belang zien dat uitvoeringsorganisaties, indien dat nodig is, de ruimte moeten krijgen en nemen voor het uitbrengen van een zo onafhankelijk mogelijk advies. Lessen bij deze cases zijn hier ook om spoedwetgeving en versnelling van wetstrajecten te vermijden omdat het te vaak leidt tot reparatie-acties nadien.

Incidenten met ICT komen aan de orde in de volgende paragrafen.

3.4 De dynamiek van uitvoeringsorganisaties

Uitvoeringsorganisaties bevinden zich in een ingewikkelde dynamiek tussen beleid en burger. Eisen vanuit de politiek botsen soms met de wensen van burgers, de bedoeling van wetten en de mogelijkheden qua capaciteit en financiën. Meervoudig gebruik van gegevens staat soms haaks op de regels vanuit de AVG; bezuinigingen op personeel en middelen vinden plaats zonder taakvermindering. Eisen voor onderhoud botsen met wensen tot innovatie die op hun beurt weer botsen met krapte op de arbeidsmarkt.

Meer taken, minder middelen

Met de aanvang van kabinet Balkenende IV werd de eerste aanzet gegeven voor een overheid die wel een stapje terug kan doen. Van de burger wordt "eigen kracht" gevraagd. Bij het inzetten van deze lijn, is tegelijkertijd gekoerst op een forse efficiëntietaakstelling en bezuinigingen bij de departementen en uitvoeringsorganisaties. Na de kredietcrisis van 2008 werd deze lijn versterkt voortgezet. Zo werd ook in de kabinetten Rutte I en II fors bezuinigd op de Rijksoverheid. De opgetelde taakstellingen van de kabinetten Balkenende, Rutte I en II hebben geleid tot een bezuiniging tussen de 12 en 35%[36]. Dit ging niet gepaard met een evenredige vermindering van taken, wel met een flinke taakversobering. De impact hiervan op de uitvoeringsorganisaties is groot geweest. De mogelijkheden tot één-op-één dienstverlening zijn versoberd en er is in hoog tempo ingezet op vergaande digitalisering. In diezelfde periode kregen uitvoerders er taken bij. Bovendien gold in deze periode de Blok-toets waardoor het zeer beperkt mogelijk was om programmageld in te zetten voor de uitvoering. Dit trof vooral DUO en de Belastingdienst.

Generieke regels

Uitvoeringsorganisaties krijgen steeds vaker te maken met een toenemend aantal nationale wetten die zich niet direct op het terrein van de inkomensondersteuning bevinden zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.1: de Wet Open Overheid (WOO), de Archiefwet, de Wet Digitale Overheid (WDO) en de Wet Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer. Ook Europese Verordeningen moeten geïmplementeerd worden zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI), Electronic Identification Authentication and trust services (eIDAS) en de Single Digital Gateway (SDG). Aan de waarborging van privacy en beveiliging worden nieuwe eisen gesteld. Opvallend is dat met name privacywetgeving vaak genoemd wordt als obstakel bij de uitvoering.

[36] Op basis van regeerakkoorden Balkende IV, Rutte I en II.

Uitvoeringorganisaties worden hierdoor belemmerd bij het verkrijgen van gegevens, die het voor de uitvoering mogelijk maken risicogericht te controleren, risicogericht toezicht te houden en de dienstverlening meer klantgericht te maken. Overigens lijkt het erop dat de AVG niet altijd goed wordt geïnterpreteerd, waardoor organisaties eigenlijk zichzelf en hun ketenpartners in de weg zitten.[37] Dat de discussie niet uitgekristalliseerd is, blijkt uit rechtszaken die lopen van burgers die vinden dat de gegevensuitwisseling te ver gaat, zoals de SYRI-zaak die nu loopt. De uitvoerders zijn in het verleden een paar maal door de rechter gecorrigeerd omdat doelbinding ontbrak voor de gegevensuitwisseling. Dat de uitvoerders voorzichtiger zijn geworden is daardoor wel verklaarbaar. Problemen bij interpretatie van algemene kaders of wetgeving beperkt zich niet tot de AVG. Ook het aanbestedingsbeleid is hier een voorbeeld van waar de uitvoering met onduidelijkheid en administratieve lasten wordt geconfronteerd.

Continuïteit en vernieuwing

De Algemene Rekenkamer (ARK) concludeerde in haar rapport "Bezuinigen op uitvoeringsorganisaties" (2013) dat doelmatiger werken vaak mogelijk is, maar ook kan leiden tot taakversobering. De ARK pleitte daarom voor verantwoord bezuinigen en gaf als aanbeveling aan het kabinet om bij overweging tot verdere bezuinigingen op budgetten van uitvoeringsorganisaties de consequenties daarvan expliciet te maken. In hoeverre en op welke manier is doelmatigheidswinst (nog) haalbaar, welke gewenste versobering of afstoting van publieke taken wordt overwogen? Dit zou zichtbaar moeten worden gemaakt op het niveau van individuele uitvoeringsorganisaties. In de Staat van de Rijksverantwoording 2018 merkt de ARK op dat de consequenties van veel bezuinigingen tot de dag van vandaag merkbaar zijn. Nu er meer geld beschikbaar is, stelt de ARK wel de vraag of hierbij in de eerste plaats rekening wordt gehouden met de 'continuïteit van beleid' of vooral met de wens tot vernieuwing.

De politiek verwacht betere dienstverlening en wil nieuw beleid zo snel mogelijk gerealiseerd zien in veelal bestaande complexe systemen. Gegevens moeten, hoewel de waarborgen van privacy en beveiliging steeds complexer worden, meervoudig worden gebruikt. Meerdere ambtelijke opdrachtgevers verlangen prioriteit voor hun opdracht. Vereenvoudigingsvoorstellen krijgen geen prioriteit. Er moet meer worden samengewerkt in ketens en met andere overheidsorganisaties in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Voor innovatie en vernieuwend onderhoud is de verandercapaciteit niet toereikend en de arbeidsmarkt is krap. Echter, de uitvoering moet wel allemaal rechtmatig zijn, er moet goed worden gehandhaafd, snel betaald en binnen het gestelde budget worden gerealiseerd. Hierbij moeten de uitvoeringsorganisaties blijven instaan voor de continuïteit van de organisatie en de

[37] https://www.trouw.nl/binnenland/volgens-de-privacywet-mag-je-meer-dan-je-denkt-zeggen-experts~b6758a16/

dienstverlening. Het is een permanente uitdaging om aan de vele eisen en verlangens te voldoen.

Uit de analyse springen drie aspecten die kritische aandacht verdienen, willen uitvoeringorganisaties kunnen opereren binnen deze complexe context. Dit betreffen: ICT en geautomatiseerde werkprocessen (3.5), Digitalisering en gebruik van data (3.6) en Ruimte voor mensen (3.7). Op deze drie aspecten wordt hierna nader ingegaan.

3.5 ICT en geautomatiseerde werkprocessen

Inleiding

Nederland behoort dit jaar voor het eerst tot de top-3 landen in Europa als het gaat om de kracht van de digitale economie. Dat blijkt uit de jaarlijkse, toonaangevende *Digital Economy and Society Index (DESI)* van de EU. Deze index rangschikt de kwaliteit van de digitale infrastructuur, het gebruik van digitale toepassingen en online vaardigheden van de inwoners, de mate waarin en wijze waarop het bedrijfsleven digitaal actief is en de online dienstverlening door de overheid zelf.[38]

Nederland staat er dus internationaal gezien goed voor. Het droevige imago in eigen land van Overheid en ICT gaat voorbij aan de enorme automatiseringsgraad die uitvoeringsorganisaties in de laatste decennia hebben bereikt. Uitvoerders zagen al snel de enorme efficiencypotentie van ICT in de jaren "70 en hebben zich dat eigen gemaakt. Voor de uitvoeringsorganisaties van vandaag is het ondenkbaar dat je de opgedragen werkzaamheden nog zonder inzet van digitale technologie zou kunnen uitvoeren. Digitalisering zit in het hart van de primaire en secundaire processen. Het is de motor achter de uitvoering.

Door het automatiseren van de processen zijn de productiekosten per transactie verlaagd, kunnen veel grotere volumes snel worden verwerkt, is de kwaliteit van de dienstverlening en de snelheid van de afhandeling van aanvragen verbeterd voor de meeste burgers en bedrijven en is de productiviteit toegenomen. Hierdoor kon worden voorzien in de als maar groeiende vraag naar nieuwe producten en diensten en de autonome groei van het aantal personen (klanten) en bedrijven. Zo is bijvoorbeeld bij de SVB tussen 1994 en 2017 de productiviteit bijna verdubbeld[39]. Door de jaren heen is de automatiseringsgraad alsmaar toegenomen en komt het vakgebied automatisering bij de uitvoeringsorganisaties met vallen en opstaan tot ontwikkeling.

---

[38] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/12/nederland-in-top-3-eu-ranglijst-digitale-economie

[39] IPSE studie SVB, p. 10, p. 59

Ontwikkelingen

De samenleving is verregaand gedigitaliseerd en burgers verwachten een hoog serviceniveau. Uitvoering wordt gecompliceerder door de groei van het aantal ketenpartners door organisatie-overstijgende gegevensuitwisselingen in het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor de burger (eenmalig aanleveren, meermalig gebruik). Ook de groei van het aantal eisen in *generieke* wetgeving (AVG, WOB, WOO, cybersecurity, etc.), EU-kaders en de opkomst van de generieke digitale infrastructuur (identificatie, authenticatie, basisregistraties etc.) vragen continu om aandacht.

Het ICT-landschap is als gevolg hiervan behoorlijk gecompliceerd geworden. Over de uitvoerders heen bezien gaat het al snel over meer dan duizend applicaties, grote hoeveelheden gegevens, een veelheid aan hardware-configuraties verdeeld over meerdere rekencentra, een diversiteit aan digitale klantcontactkanalen, etc. Daar werken vele honderden mensen aan. Die complexiteit en omvang nemen toe als gevolg van de voortdurende aanpassingen die er worden gevraagd. Nieuwe delen worden toegevoegd, vervangen, gewijzigd en verwijderd. Het landschap verandert voortdurend, oude kennis gaat weg en er is beperkte documentatie voorhanden.

De taakstellingen die vanaf 2008 zijn opgelegd werden ingevuld met grote digitaliseringsoperaties en reductie op de persoonlijke dienstverlening, de personeelskosten en het aantal kantoren. De primaire processen werden voor een heel groot gedeelte, soms volledig, geautomatiseerd tot en met het contact met de "klant". Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat 85% van de AOW-aanvragen digitaal binnenkomt en bij 68% de AOW-aanvraag digitaal wordt afgehandeld. De uitvoeringsorganisaties transformeerden voor een groot gedeelte van een 'kantoor' met burgercontact waar de ICT de administratieve processen ondersteunde naar een machinebureaucratie met volledig geautomatiseerde processen. Een machinebureaucratie kent veel planning en control en is gericht op zekerheid en veiligheid. Kenmerken die ook op de Belastingdienst, DUO, SZW en UWV van toepassing zijn. Een kwetsbaarheid is dat het wel efficiënt is, maar niet altijd effectief.

De ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de uitvoerders afhankelijk zijn van het 24/7 per week goed functioneren van steeds meer systemen.

Door de groei van het aantal koppelingen van gegevensbestanden en uitwisselingen van gegevens met derden wordt de "eigen" 24/7 dienstverlening afhankelijk van andere partijen in de keten. Uitval is kostbaar en heeft merkbare effecten voor burgers, bedrijven en instellingen en geeft reputatieschade. Om meer onafhankelijk van anderen te kunnen werken, worden gegevensverzamelingen van derden gedupliceerd naar het eigen domein. Het principe van eenmalige vastlegging en

meervoudig gebruik van gegevens wordt daardoor bemoeilijkt. Bovendien zijn de meeste gegevensverzamelingen daar niet op ontworpen en zijn er rond dezelfde begrippen meerdere definities in omloop wat fouten in de hand werkt.

Met de toename van de ICT steeg ook de vraag naar meer en goede ICT-professionals die, gezien de krapte op de arbeidsmarkt, moeilijk is in te vullen. Er is toenemende vraag vanuit compliance (AVG, Architectuur) en security die de daarvoor beschikbare capaciteit overstijgt.

Het ICT-landschap en de bekostiging

Bij de verdeling van schaarse middelen is er veelal wel budget om nieuw beleid in te voeren, maar geen budget om de ICT-effecten ervan meerjarig in exploitatie en beheer op te kunnen vangen. Ook bij de introductie van nieuwe generieke regelgeving en kaders is er weinig aandacht voor structurele financiering. Een voorbeeld is de doorbelastingssystematiek van de GDI of het verwerken van de AVG-consequenties.

Deze dynamiek leidt tot de situatie dat er wel budget is om aanpassingen in wet- en regelgeving door te voeren maar geen budget is om in de vernieuwing van het bestaande landschap te investeren. Het meest dringend noodzakelijke onderhoud kan gedaan worden omdat de continuïteit van de dienstverlening niet in gevaar mag komen. Bij elkaar leidt dit tot sluipende verwaarlozing van bestaande systemen. Op termijn komt daardoor juist de hoeksteen van de dienstverlening, de continuïteit, in gevaar. Door de druk van de opdrachtgevers om vooral de beleidsvernieuwing te realiseren, gaven de uitvoerders te weinig aandacht aan modernisering en life cycle management. Er is daardoor een technische schuld (achterstand in noodzakelijk onderhoud) opgebouwd.

Onderstaand de actuele verhoudingen tussen “Running the Business” en “Changing the Business”:

- Belastingdienst: De uitgavenverhouding bij de Belastingdienst tussen onderhoud en vernieuwing bedroeg in 2018 90:10. De streefwaarde voor 2019 bedraagt 80:20. In 2020 moet de uitgavenverhouding verschuiven naar een meer marktconforme 70:30. Tegelijkertijd is het risico dat er nieuwe verouderde systemen bij komen en dat de medewerkers uitstromen en nieuwe medewerkers ingewerkt moeten worden waardoor de verandercapaciteit mogelijk niet beschikbaar is om dat te kunnen realiseren.
- DUO: totale omzet van DUO is 334 miljoen. 1/3 gaat naar change, 2/3 naar run. Bij DUO is met PVS een grootschalige vernieuwing gerealiseerd met verbeteren van de functionaliteit van de dienstverlening. En er is recent life cycle management ingevoerd met budgettaire dekking.

- SVB: change 36% run 64%. Er is een onbalans tussen basis op orde en vernieuwing. IT en business werken hier samen aan door samenwerking te intensiveren, het professionaliseren van het opdrachtgeverschap vanuit de business, het opzetten van een integraal changeportfolio en het verkleinen van de change omvang ten gunste van meer aandacht voor run. Ook wordt gewerkt aan een meer zakelijke cultuur. De helft van het portfolio van de SVB in €'s bestaat uit projecten voor de verbetering van de continuïteit en beveiliging, mede bijdragend aan een beter en veiliger beheer en exploitatie.
- UWV: 77% beheer en onderhoud. In 2020 is veel capaciteit nodig voor wet- en regelgeving. In 2020 is dit bijna een kwart meer dan gemiddeld in de voorgaande jaren. Dit betekent geen/weinig ruimte voor modernisering en verbeteren functionaliteit voor dienstverlening.

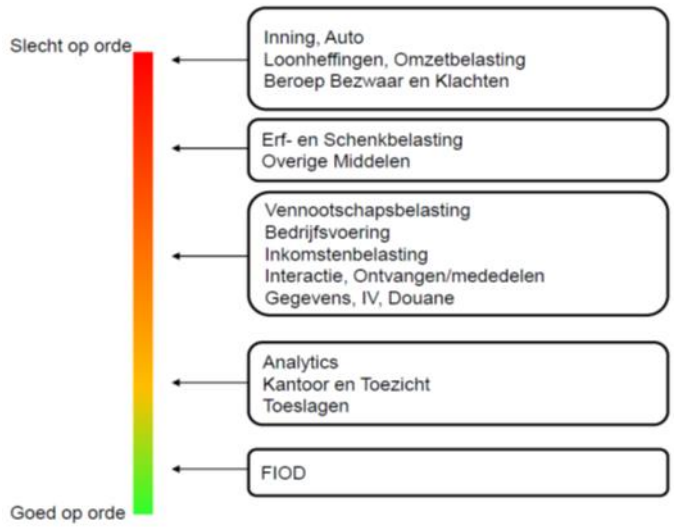
Opmerkelijk is dat de systemen die waren afgeschreven het nog naar behoren doen. De oudste onderdelen van het huidige ICT-landschap, vaak de kernsystemen, gaan al decennialang mee. Ontworpen en gebouwd in de vorige eeuw met de inzichten en de besturing die daarbij gangbaar waren. Zij vormen de stabiele basis onder de dienstverlening. Meestal worden deze onderdelen van de ICT met de negatief beladen term legacy aangeduid, iets wat oud is en wat je niet zou moeten willen hebben. Maar feitelijk vervullen deze systemen de rol van de goudreserve als de strategische voorraad die wordt aangehouden als *opslag van waarde*. Deze kernsystemen bevatten immers het "goud" van de uitvoering: de gegevens en de bedrijfsregels om gegevens tot eindproducten te verwerken in de vorm van een uitkering, toeslag, aanslag, etc. gepaard aan de zekerheid van betrouwbare verwerking.

Zo rond 2000 ontstond de wens om grootschalige modernisering toe te gaan passen: het ICT-landschap is op sommige onderdelen al decennia oud, de fusiepartners brachten eigen systemen in en voor het optimaal rendement van de fusie was integratie van de systemen gewenst, er waren regionale systemen gekoppeld aan het beheergebied van de kantoren terwijl het aantal regionale vestigingen werd verminderd, elke regeling had zijn eigen ICT-systeem waardoor er (te)veel systemen waren. Destijds was de algemene mening dat de oude gebruikte programmeertalen, zoals COBOL, aan het eind van hun bestaan waren en dat men naar standaard- en open source-pakketten moest overgaan die toekomstbestendig, wendbaar en breed inzetbaar waren. Er kwamen stelselwijzigingen aan. De ambitie was om alles tegelijk en groots aan te pakken door geheel nieuwe geïntegreerde systemen op te bouwen met toepassing van nieuwe technologieën en programmeertalen, onder architectuur te bouwen, etc. Het geheel zou veel efficiënter, wendbaarder en toekomstbestendiger zijn en medewerkers zouden breder inzetbaar zijn (gehele systeem). Elke organisatie had zijn eigen grootschalige vernieuwingsprogramma: het multiregelingensysteem van de SVB, Werk.nl en

nieuwe WIA-systeem van UWV, de eerste twee ICT-programma's voor de heroverweging van de studiefinanciering in 1996-1998 bij DUO en het ICT-systeem Enterprise Taxation and Policy Management bij de Belastingdienst.
De driehoek eigenaar, beleid, uitvoering bleek echter niet in staat dergelijke grote ambitieuze 'waterval' ICT-programma's tot een goed resultaat te brengen. De programma's leidden na jaren en veel investeringen (DUO €50 mln., SVB €43 mln., UWV €21 en 90 mln., Belastingdienst €203 mln.) tot het stopzetten ervan.

Systemen zijn sinds 2010 in aantal, omvang, samenhang en complexiteit alleen maar toegenomen. Er komen er meer bij dan er worden gesaneerd. De kosten voor het in stand houden lopen op. En kleine wijzigingen bij de een kunnen een grote impact hebben bij de ander. Alle vier de uitvoerders zijn taken gaan doen die niet bij de corebusiness horen. Bij de SVB is dat het PGB, bij de Belastingdienst is dat Toeslagen, bij UWV is dat de Wet Inleenadministratie en Quotumheffing en bij DUO zijn dat bijvoorbeeld SSO Noord en FACET (hosten van digitale examens).

De vier uitvoerders[40] hebben hun technische schuld inmiddels allemaal in beeld gebracht en er zijn plannen om deze achterstand in te lopen. Op de website van de Belastingdienst lezen we: "*De ICT wordt op orde gebracht. Want de ICT, waarmee de Belastingdienst jaren voorop heeft gelopen, is een remmende factor geworden. Er zijn veel verouderde systemen met achterstallig onderhoud. Er worden bijna 900 applicaties met complexe koppelingen en onderlinge afhankelijkheden gebruikt. Daardoor kan aan de burgers, bedrijven en de eigen medewerkers niet het serviceniveau worden geboden dat nagestreefd wordt. Ook kan daardoor niet snel ingespeeld worden op de wensen die de politiek en de uitvoering hebben".* Hierboven in de afbeelding, het door de Belastingdienst gehanteerde overzicht van de kwaliteit van de ICT per domein.



[40] Kamerbrief Uitkomsten ICT-portfolio Belastingdienst mei 2019. De uitkomsten van het ICT-portfolioproces zoals de Belastingdienst in 2018 heeft doorlopen voor het portfolio 2019.

Het inzicht dat kernsystemen het "goud" van de uitvoering bevatten, gecombineerd met het BIT advies "Beslis zorgvuldiger over het vervangen van bestaande IT-systemen" zorgt er voor dat CIO's meer aandacht hebben voor wat er al in huis is en hoe je dat slim kunt transformeren in plaats van grootschalige vernieuwingsprogramma's op te tuigen.[41]

Het Bureau ICT toetsing zegt daarover:
Waardering van de bestaande IT staat vernieuwing niet in de weg, integendeel. Vernieuwen en verbeteren in kleine stappen is over het algemeen eerder succesvol dan het starten van grote en daarmee inherent risicovolle projecten die volledige vervanging voor ogen hebben. Het BIT adviseert daarom om te blijven investeren in de bestaande IT-systemen en deze 'fit te houden'. Zo kan vernieuwing in zo klein mogelijk stappen worden uitgevoerd, op basis van feitelijk inzicht in de kwaliteit van de bestaande systemen. Met deze beheerste vorm van vernieuwen doet de organisatie digitale vaardigheden op die cruciaal zijn voor continue innovatie. [42]

Voor de modernisering bij de BD wordt voorzien dat dat meerdere jaren gaat duren. Via het programma Modernisering IV-landschap wordt stapsgewijs het achterstallig onderhoud (technische schuld) bij de centrale applicaties teruggebracht van 50% in 2018 naar 30% in 2022. De streefwaarde voor de technische schuld in 2020 bedraagt maximaal 39%. SVB heeft in 2015 een roadmap opgesteld voor het wegwerken van de technische schuld en werkt het daarbij behorende programma af. DUO heeft het life cycle management dat ze eerder al had ingevoerd voor de applicaties in 2019 uitgebreid met de ICT-componenten en heeft dit jaar akkoord gekregen op meerjarig budget voor life cycle management. UWV heeft de continuïteit na grote inspanningen in de afgelopen jaren voldoende geborgd. Het realiseert zich dat de ICT blijft verouderen en daardoor modernisering een continu proces blijft.

Sturing op ICT

Genoemde ontwikkelingen vragen veel van de sturing op ICT. Er moet aan meerdere opdrachtgevers sturingsinformatie worden geleverd en verantwoording worden afgelegd. Bovendien zorgen meerdere opdrachtgevers voor een oplopende coördinatielast en een toenemende vraag naar de toch al schaarse verandercapaciteit.

Door ICT-fiasco's is de toezichtlast gegroeid en is de druk op risicobeheersing door de eigenaar en opdrachtgever op de uitvoerder sterk toegenomen. Daarbij speelt niet alleen de onzekerheid bij de eigenaar of opdrachtgever of risico's voldoende worden beheerst, maar ook het ontbreken van kennis om de voorstellen zelf te

[41] Jaarrapportage BIT 2018.
[42] Jaarrapportage BIT 2018 aanbeveling 2.2.

kunnen doorgronden. Eigenaren laten daarom regelmatig onderzoeken uitvoeren door externen (ARK, ADR, bureaus, ABDTOPConsult). De besluitvorming over verzoeken om aanvullend budget voor de ICT verlopen daardoor traag terwijl het tempo omhoog moet. Ook de interne processen voor aanbestedingen en het inhuren of werven van personeel kennen een te lange doorlooptijd.

Er wordt door de uitvoerders hard gewerkt aan het vergroten van transparantie over de feitelijke staat van het ICT-landschap en er wordt gewerkt aan of nagedacht over de modernisering van het landschap. Dit geeft stof voor discussie. Bijvoorbeeld, moet modernisering uit de reguliere ICT-begroting komen of uit de vernieuwings-budgetten? Doen we het in of naast de bestaande organisatie? Niet iedere ambtelijke besturingsdriehoek is al in staat om deze gesprekken goed te accommoderen. Omdat verder uitstel van modernisering de lange termijn continuïteit bedreigt en modernisering nodig is om de oplopende kosten van beheer te dempen, wordt daar nu meer prioriteit aan gegeven. Dit betekent wachttijden voor beleid. Al jaren is er spanning tussen IT-afdelingen en hun departementale financiers. Dit wordt ook gevoed door het onvermogen van IT-management om betrouwbare meerjarenplanningen en begrotingen af te geven, grote projecten tot een goed einde te brengen en helder te verantwoorden. Maar ook door veel onbegrip en gebrek aan kennis over IT bij de financiers.

De laatste jaren zie je een verbetering in het stuurinstrumentarium en de benodigde managementvaardigheden waardoor er aan weerszijden meer begrip en inzicht ontstaat op basis waarvan een betere plancyclus wordt vormgegeven. Hierbij wordt ook inzichtelijk dat de vraag naar verandercapaciteit toeneemt. Deze toenemende vraag leidt niet automatisch tot verhoging van de budgetten en toename van personeel voor de ICT bij de uitvoerders. Een hulpmiddel om deze spanning zichtbaar te maken en op te lossen is portfoliomanagement, een instrument dat helpt bij scherp kiezen. Enerzijds maakt het inzichtelijk hoeveel werk er ligt en anderzijds maakt het inzichtelijk wat er aan mensen en middelen beschikbaar is. Alle uitvoerders hebben dit instrument inmiddels en professionaliseren het gebruik ervan.

Uitvoerders hebben een overzicht gemaakt van alle applicaties en de kwaliteit ervan is beoordeeld. Daarna kon de sturing en de besluitvorming worden verbeterd.
Er wordt frequenter aan het topmanagement gerapporteerd en er is meer eenduidigheid gekomen in de projectadministratie. Ook de Kamer heeft meer inzicht gekregen in het proces en de prioritering van de projectportefeuille.[43]

---

[43] Voor Belastingdienst: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/28/kamerbrief-uitkomsten-ict-portfolio-belastingdienst (brief van 28-05-2019). Ook UWV stuurt UIP naar TK.

Ondanks dat de keuzes door het invoeren van portfoliomanagement beter gemaakt worden, blijft er een spanningsveld tussen continuïteit, modernisering en implementatie van nieuwe regelgeving. Portfoliomanagement leidt tot beter onderbouwde besluiten, maar uitvoerders zijn ontevreden over de ruimte die zij krijgen om te werken aan noodzakelijke fundamentele vernieuwing. Daarnaast zijn opdrachtgevers de afgelopen periode teleurgesteld over de tijd die nodig was/is voor implementatie van nieuwe regelgeving. De uitvoerders hebben te maken met verschillende opdrachtgevers binnen het eigen ministerie en ook met opdrachtgevers uit andere ministeries. Prioriteren betekent daarom ook ministerie overstijgend prioriteren. Een fenomeen waar nog geen pasklare oplossing voor ligt.

Er lopen programma's en onderzoeken om de huidige centrale ICT robuuster en wendbaarder te maken zodat doorlooptijden korter zullen worden. Het streven is verouderde applicaties zoveel mogelijk te saneren of te moderniseren.
Ook worden systemen geschikt gemaakt voor cloud computing. Bij beleid dringt het besef door dat als je nieuwe ICT maakt, je ook moet zorg dragen voor de benodigde middelen voor onderhoud. Met het invoeren van life cycle management en meerjarige vervangingsplannen wordt de modernisering planmatig aangepakt en op de bestuurstafels bespreekbaar gemaakt. Zie voor voorbeelden hiervan onderstaand overzicht van activiteiten van uitvoeringsorganisaties.

Overzicht activiteiten

Belastingdienst:

- Stapsgewijs wordt het achterstallig onderhoud (technische schuld) bij de centrale applicaties teruggebracht van 50% in 2018 naar 30% in 2022. De streefwaarde voor de technische schuld in 2019 bedraagt 44%, die voor 2020 bedraagt maximaal 39%.
- Doelstelling is om eind 2022 de uitgavenverhouding te verschuiven naar een meer marktconforme 70:30 verhouding als het gaat om run:change.
- De kwaliteit van de ramingen en brondata wordt verbeterd zodat het een voldoende realistisch beeld geeft van de werkelijke situatie.
- Ketenplannen worden uitgerold om systematisch de technische schuld per keten terug te dringen.

DUO: In navolging van life cycle management (LCM) van applicaties (ALM, inclusief IV-Strategie en meerjarige IV-Vervangingsroadmap) is in 2019 ook gestart met LCM van ICT-infrastructuurcomponenten (ILM). Door middel van een ICT-Infra Portfolioplan, een ICT-ramingenproces en de reguliere Planning & Control cyclus wordt LCM beheerst. Omdat een toetsingskader voor ICT-infrastructuur ontbreekt, wordt in 2019 gewerkt aan een LCM-budgetmodel. Doel hiervan is om kosten beter te beheersen en voorspelbaar te zijn.

SVB: De legacy problematiek is in beeld. Het kernsysteem in het sociale domein is het 'AA'-systeem (waarvan het grootste deel bestaat uit cobol-applicaties uit de jaren 90). Om hiervoor op langere termijn de gevraagde ondersteuning te blijven bieden vanuit de ambitie van de dienstverlening ligt er een meerjarige doorontwikkel-/vernieuwingsopgave. Hiervoor is in 2015 een roadmap opgesteld die voor een deel is uitgevoerd (vAKWerk, MAF) en voor een deel lopende is (landelijke administratie/van 10 naar 1 database).

Vergroten van inzicht met het Informatieplan

Ondanks de doorgevoerde verbeteringen is de ICT-problematiek waar de uitvoerders mee geconfronteerd worden, niet opgelost. Er moet nog veel gebeuren om het huidige landschap te laten voldoen aan de 'stand der techniek' en het toekomstbestendig te maken. De uitvoeringsorganisaties geven daar in hun informatieplannen inhoud aan. Alle organisaties kennen een CIO-functie en zorgen voor informatieplannen. Die worden ook in het bestuur besproken en geaccordeerd. Daarbij is in de besturingsdriehoek inzicht in elkaars wereld en kennis van elkaars vakgebied een vereiste. Agendering van het onderwerp informatievoorziening als kloppend hart van de uitvoering is nog geen routine.
Door de informatieplannen is goed inzichtelijk welke lijnen in de vier organisaties worden uitgezet. Waar bij de Belastingdienst de focus ligt op het stapsgewijs terug brengen van achterstallig onderhoud in de kernsystemen gaat het UWV zich juist richten op de systemen daaromheen. Hieronder een inkijk in de kern van de plannen.

- Belastingdienst: De Belastingdienst heeft het zicht op het ICT-landschap sterk verbeterd en vastgelegd en implementeert het portfolioproces. Daardoor komt er nu een heldere prioriteringslijn. De Belastingdienst gebruikt bijna 900 applicaties, waarvan in 2018 bij circa 50% sprake is van technische schuld (het achterstallig onderhoud). Het programma 'Beheerst vernieuwen' is erop gericht om stapsgewijs het achterstallig onderhoud terug te brengen van 50% in 2018 naar ca. 30% in 2022. Er is een investeringsagenda opgesteld.
- DUO: heeft een IV en ICT-strategie en heeft een daarbij horende governance ingericht. Voor wat betreft het domein Studiefinanciering is via het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) de laatste jaren flink vervangen en vernieuwd. Hierdoor is een groot deel van de achterstand binnen dat domein weggewerkt. Voor het domein Bekostiging is recentelijk het programma Doorontwikkelen Applicatie-landschap Bekostigen gestart en binnen het domein Examens zijn de portalen herbouwd om examenkandidaten digitaal te ondersteunen, dit is aangepakt via FACET. Het programma Doorontwikkelen BRON zorgt voor succesvolle vervanging van bekostiging, registers en gegevensuitwisseling voor het onderwijs. Er wordt bij DUO op de afzonderlijke domeinen wel het nodige gedaan, maar de vernieuwingsdruk daarvan leidt wel

tot minder aandacht op vernieuwingen op de algehele generieke ICT-infrastructuur. En de vernieuwings-druk leidt soms tot nieuwe legacy.

- SVB: Er is een IT-strategie voor de jaren 2016-2020 (update gemaakt in 2018). Met als speerpunten: een toekomstbestendige infrastructuur, de informatiebeveiliging en privacy op orde, digitalisering van de dienstverlening en transformatie naar een Agile organisatie en het uitvoeren van de sourcing strategie. De SVB werkt nu aan een integrale bedrijfs-IV-strategie.
- UWV: UWV heeft de basis van het ICT-landschap op orde. De oude systemen zijn keurig gebouwd in bekende programmeertalen als Cobol. De continuïteit is geborgd. Preventief onderhoud is structureel onderdeel van reguliere cyclus van groot onderhoud. Het UWV heeft een meerjarenplanning om het ICT-landschap fundamenteel te vereenvoudigen en vernieuwen. De wendbaarheid wordt vergroot door te ontkoppelen. Problemen zijn er bij de systemen die gebouwd zijn met specifieke hulpmiddelen waarvan het onderhoud/de kennis ophoudt, met standaardpakketten waar maatwerk aan is gebouwd. Die systemen zullen gemoderniseerd moeten worden. Voor de verbetering van de ICT heeft UWV het Informatieplan (UIP) met een planhorizon van 5 jaar dat jaarlijks wordt herijkt. Daarnaast maakt ze jaarlijks business informatieplannen. UWV wil de komende jaren meer energie steken in de noodzakelijke trajecten die hun ICT-landschap fundamenteel vereenvoudigen en vernieuwen. Nieuwe en minder complexe ICT is nodig om ook in de toekomst stabiele en betrouwbare dienstverlening te kunnen bieden. UWV krijgt daarbij steeds beter zicht op de wijze waarop men de noodzakelijke vernieuwing van het ICT-landschap stapsgewijs en beheerst vorm kan geven, maar kan niet alles tegelijkertijd uitvoeren. Het temporiseren van nieuwe wetgeving is nodig voor de uitvoering van deze vereenvoudiging. In 2021 rondt UWV bijvoorbeeld het traject 1 Uniforme Betaalomgeving (1UBO) af. Hiermee is dan het applicatielandschap vereenvoudigd door het aantal betaalstraten terug te brengen van drie naar één. Daarvoor is ruimte door de afgesproken beleidsluwte. Vervolgens zal UWV zich richten op de vernieuwing van de belangrijkste uitkeringssystemen. Daarnaast vernieuwt en vereenvoudigt UWV zijn E-dienstverlenings-platformen en migreert UWV naar een nieuw datacenter, waardoor marktconforme veranderbaarheid wordt gerealiseerd. UWV treft voorbereidingen voor de verdere vereenvoudiging en vernieuwing van de kernapplicaties voor het Werkbedrijf en Sociaal Medische Zaken, waar de komende jaren verder invulling aan wordt gegeven.

Wendbaarheid

Om de wendbaarheid te vergroten en de kosten voor “running the Business” te verlagen zijn diverse initiatieven genomen tot vereenvoudiging van het ICT-landschap. Door zowel de regelingen als de ICT te vereenvoudigen. In de praktijk stranden voorstellen voor vereenvoudigingen vaak. Daarnaast speelt risicobeheersing een rol. Door de toename van het aantal gegevenskoppelingen en

het hergebruik van gegevens is het moeilijk alle gevolgen van harmoniseren van begrippen en definities in beeld te krijgen. Voor oude regelingen moeten soms tot in lengte van jaren systemen naast elkaar blijven bestaan. Voor DUO geldt dat in 2014 de terugbetalingstermijn voor nieuwe studenten in het hoger onderwijs is verhoogd van 15 jaar naar 35 jaar. Voor andere groepen van oud-studenten blijft de oude regeling gelden waardoor er nu regimes van terugbetaling zijn. Ook archieftermijnen spelen een rol in behoud van het ICT-landschap. Ook de uitvoerder kan door de onderlinge samenhang niet altijd de gevolgen overzien van het verwijderen van applicaties met de bijbehorende gegevens voor de eigen business laat staan bij de gevolgen voor anderen. Het opruimen van oude systemen staat, zoals eerder gezegd, onder druk door nieuwe opdrachten die er buiten de planning toch bij komen. In het vakgebied wordt ook onderkend dat het echt uitzetten en ontmantelen van applicaties een vak apart aan het worden is als gevolg van de toegenomen complexiteit en onderlinge afhankelijkheden (er is al sprake van de functie van digital death manager).

In alle uitvoeringsorganisaties zijn de uitvoerders overgegaan naar een incrementele werkwijze (van revolutie naar evolutie) waarbij de risico's op overschrijding van budget en planning en het niet halen van de beloofde functionaliteit/waardecreatie sterk verminderd is. Tevens is de werkwijze aangepast, bijvoorbeeld door meer agile te werken, waardoor adaptiever gereageerd kan worden op gewenste veranderingen ten behoeve van aanpassing in de regelgeving, modernisering en de continuïteit van het bestaande. De in ontwikkeling zijnde agile werkwijzen vragen een veel actievere rol van opdrachtgevers als 'business-owner'. Daar wordt maar mondjesmaat in voorzien waardoor de winst van deze werkwijze deels weer teniet wordt gedaan.

Het idee achter de Gemeenschappelijke Digitale Infrastructuur (GDI) is dat er snel gebruik gemaakt kan worden van gemeenschappelijke voorzieningen en dat gegevens eenmalig worden vastgelegd en meervoudig kunnen worden gebruikt. Voor de uitvoering zou dit een vereenvoudiging kunnen betekenen. In de praktijk van de uitvoering is het beeld rondom de GDI negatief. Het wordt niet gezien als "iets van ons samen". De toegevoegde waarde wordt heel verschillend gewaardeerd, van bruikbaar tot gedateerd en de wens om meer real-time meer met de basisgegevens te kunnen doen komt niet voldoende tot wasdom. De uitvoerders zijn voor de totstandkoming van de GDI afhankelijk van derden. Het tempo van het beschikbaar komen, c.q. vernieuwen, van de GDI-voorzieningen is volgens de uitvoerders te laag. De wijze van de doorbelasting van de kosten belemmert volgens hen een optimaal gebruik en werkt eigen oplossingen in de hand. De verbinding tussen de GDI en de inhoudelijke producten en diensten van de uitvoerders wordt te

dun. Iets wat overigens ook al bij de evaluatie van de digicommissaris is opgemerkt.[44]

Innovaties

De uitvoeringsorganisaties hebben aandacht voor nieuwe technieken en experimenteren hiermee. Ook zijn er overheidsbrede communities en samenwerkingsverbanden. Hier is veelal ook incidenteel budget voor beschikbaar. Het opschalen en inbedden naar de praktijk blijkt vaak een lastigere opgave. Belangrijke innovaties die de dienstverlening verder kunnen verbeteren vinden met name plaats aan de kant van de portalen/kanalen (de technologie in de communicatie met de burger en de bedrijven). Het datagedreven innoveren waardoor inzicht gecombineerd wordt met procesverbetering en gebruik van nieuwe technologie heeft grote potenties. De innovaties bieden ook mogelijkheden om de kwetsbaren en degenen die niet mee kunnen gaan in de huidige digitale en gestandaardiseerde dienstverlening, beter te kunnen faciliteren. Er worden door de uitvoerders nu experimenten gedaan in innovatielabs met veelbelovende resultaten. De opschaling en implementatie in het primair proces levert nog vaak obstakels op evenals de structurele financiering van deze dienstverlening en de ruimte in menskracht om met deze innovaties bezig te kunnen zijn.

Samenvattend

Samenvattend is het resultaat van alle inspanningen van de achterliggende jaren een hoge automatiseringsgraad in de uitvoering met daaronder een samenstelling van ICT die er per organisatie zeer verschillend voorstaat en ook inhoudelijk zeer verschillend is. De ervaring van de uitvoeringsorganisaties is dat het steeds moeilijker is geworden om nog aan alle (beleids)wensen te kunnen voldoen. De strategie van grootschalige vernieuwing heeft niet gewerkt. De autonome groei van ICT kan niet worden bijgehouden met eigen personeel. De oudere kernsystemen zijn moeilijk aanpasbaar en systemen hebben achterstallig onderhoud. De onderlinge afhankelijkheden tussen systemen en organisaties nemen toe. De technische schuld is aanzienlijk. Ondertussen draait de uitvoering op volle toeren en gaat daar nog steeds de meeste energie naar toe. De "run" kosten nemen alleen maar toe en bij taakstellende budgetten gaat dat direct ten koste van de vernieuwing. Zo verwacht de SVB dat deze kosten in 2025 met 20%-25% zullen zijn toegenomen. In een maatschappelijke en politieke omgeving die nieuwe eisen zal blijven stellen is de huidige digitale grondplaat onvoldoende stevig om de uitvoering van huidige en nieuwe regelingen te kunnen accommoderen.

Deze constatering vraagt veel van de sturing op ICT, zowel door de uitvoeringsorganisaties zelf als in de driehoek met de opdrachtgever en de eigenaar.

---

[44] De Digidelta: samen versnellen, Evaluatie van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid 2017.

Bij alle uitvoeringsorganisaties worden betekenisvolle stappen gezet door het inzicht in de stand van de ICT te vergroten met behulp van instrumenten als informatieplan, life cycle management en portfoliomanagement. Daadwerkelijke sturing op ICT vraagt echter om het maken van verdergaande keuzes in de driehoek over beperking van nieuw beleid en inzet van schaarse middelen op vernieuwing van het landschap. Want borgen van continuïteit en ruimte creëren voor wendbaarheid en vernieuwing is echt nodig.

3.6 Digitalisering en gebruik van data

Gegevensuitwisseling heeft fundamentele impact op de wijze waarop burgers, bedrijven, instellingen en de overheid met elkaar interacteren. Door het grootschalig uitwisselen van gegevens binnen de overheid zijn enerzijds belangrijke stappen gezet op het gebied van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de overheids-dienstverlening. Zo maken inmiddels 7,5 miljoen burgers gebruik van de vooringevulde aangifte. Daarvoor was de inrichting van de loonaangifteketen (LAK) nodig op basis waarvan de gegevens werden uitgewisseld. Fouten zijn afgenomen, fraudemogelijkheden beperkter en de burgers meer tevreden. Anderzijds heeft dit bij de vier uitvoerders geleid tot een complex en sterk vertakt netwerk van organisaties waarin gegevens worden doorgegeven. De uitvoerders zijn afhankelijker geworden van derden voor het leveren van goede dienstverlening. De connectiviteit tussen organisaties is gestegen tot duizenden organisaties waarmee de uitvoerders dagelijks gegevens uitwisselen tot miljoenen burgers op jaarlijkse of incidentele basis. SVB heeft bijvoorbeeld voor de uitoefening van haar taken met derden alleen al een kleine 140 ketens voor gegevensuitwisseling.

Gegevens zijn voor de vier uitvoerders de basis voor tal van aspecten van overheidshandelen en -besluiten. Datakwaliteit is dan ook een randvoorwaarde voor datadelen en –uitwisselen. De impact als gevolg van fouten kan voor burgers en bedrijven groot zijn. Bijvoorbeeld fouten als gevolg van onvoldoende kwaliteit van de data[45], het verkeerd gebruik van data en fouten als gevolg van de governance van de data.

Als informatie niet correct is of niet tijdig wordt aangeleverd is het voor de uitvoeringsorganisatie lastig en voor een burger haast ondoenlijk dit te corrigeren. Omdat deze fouten onvoldoende en niet snel hersteld kunnen worden, hebben deze fouten een ongewenst grote negatieve impact voor burgers en bedrijven. De foutgevoeligheid in de dienstverlening is mede door de onderlinge afhankelijkheid toegenomen. Het snel op orde maken van de datakwaliteit en de wijze waarop data gebruikt worden is des te meer van belang daar BZK naar aanleiding van het

[45] Voor datakwaliteit bestaat, geen absolute norm; het gaat vooral om het *'in control'* zijn op de processen en het gebruik.

rapport van de ARK het eerder genomen besluit heeft herbevestigd dat de uitvoerders verplicht[46] zijn gebruik te maken van de basisregistraties zonder deze te hoeven controleren of lokale kopieën te maken[47].

De regie op de kwaliteit van de eigen persoonsgegevens ligt formeel bij de burger. De bewijslast dat er fouten gemaakt zijn, wordt vaak bij de burger gelegd. Ook als die fouten door anderen zijn gemaakt. Om fouten in (basis)registraties te herstellen moet de burger weten wie op welke wijze de gegevens gebruikt. In de dagelijkse praktijk van onze samenleving kunnen burgers en overheidsorganisaties veelal moeilijk inzicht verwerven welke gegevens precies door wie worden gebruikt of hoe daar consequenties aan worden verbonden. Gegevensuitwisseling heeft een wereld gecreëerd waarin beslissingen van de overheid in steeds mindere mate herleidbaar zijn.[48]

Het niet weten wat de doorwerking is en het niet kunnen herstellen van fouten leidt in de praktijk te vaak tot een stapeling van problemen voor burgers, zoals het onterecht niet krijgen van een inkomensafhankelijke toelage omdat op basis van foute gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens geconcludeerd wordt dat betreffende persoon niet alleen woont. De positie van burgers, bedrijven en instellingen is nu niet sterk genoeg om zelf de regie op het herstel van fouten te kunnen waarmaken. De WRR en de ARK geven aan dat de informatiepositie van de burger bescherming behoeft. Meer openheid en transparantie is nodig om de burger meer inzicht te geven in de informatie die over hem is vergaard en waar en wanneer die wordt gebruikt. Tevens wordt ervoor gepleit dat de burger foute informatie kan corrigeren.[49] Maar herstellen is soms niet genoeg. De gevolgen van de foute registratie kunnen soms niet hersteld worden. Er zijn dan juridische belemmeringen omdat in bepaalde gevallen er in de regelgeving niet is voorzien dat besluiten die genomen zijn op basis van foute data met terugwerkende kracht hersteld kunnen worden, zoals het herstellen van het recht op huurtoeslag. Dit heeft tot gevolg dat de beginselen van behoorlijk bestuur onder druk komen te staan.

---

46 Verplichting is opgenomen in art 2 van de Wet BRP.

47 Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven. Den Haag, Algemene Rekenkamer, 12 juni 2019. Bestuurlijke reactie op conceptrapport 'Vervolgonderzoek Basisregistraties', brief aan TK van BZK, 27 mei 2019.

48 De WRR constateert reeds in 2011 dat het onvermogen om fouten uit (basis) registraties te herstellen mogelijk te maken heeft met de vernetwerking van de overheid.

49 Art 2 van de Wet BRP.

Onder regie van BZK worden in het kader van de Data Agenda[50] activiteiten ontwikkeld waarbij de overheid de volgende principes en spelregels om de hiergenoemde fouten in de dienstverlening te voorkomen:

- De overheid verzamelt en gebruikt persoonlijke gegevens van burgers. Zij zorgt ervoor dat deze gegevens correct en actueel zijn, veilig worden opgeslagen, en efficiënt worden gebruikt, maar alleen waar dat mag.
- Burgers hebben het recht de eigen gegevens in te zien, te controleren, te weten waarvoor de gegevens worden gebruikt en moeten de gegevens kunnen (laten) corrigeren.
- De gevolgen van fouten worden snel(ler) hersteld.
- Burgers hebben het recht bepaalde gegevens, zoals woonadres, eenmalig aan te leveren. En krijgen het recht de gegevens zelf te delen met andere organisaties buiten de overheid.
- Uitvoerders gebruiken de gegevens uit basisregistraties en gebruiken dat op de juiste wijze[51].

  Of en wanneer deze activiteiten in het kader van de Data Agenda voldoende resultaat hebben is nog niet duidelijk.[52]

Harmoniseren van definities en begrippen

Hoewel het belang van datakwaliteit bij het delen en uitwisselen onmiskenbaar is, wordt niet expliciet gestuurd op het kwalitatief aanwenden van data met het oog op hergebruik en de noodzakelijke harmonisatie van begrippen en definities in de domeinspecifieke wetgeving. Een belangrijke bron van fouten is als gegevens uitgewisseld en gekoppeld worden waarvan de definities niet geheel gelijk zijn. Zo had het gegeven 'gewerkte uren' bij de Belastingdienst voor de zelfstandigenaftrek een andere definitie dan hetzelfde begrip bij de UWV voor het werken met behoud van uitkering. Dit leidde er, na koppeling van de gegevens, toe dat het UWV onterecht bij duizenden zzp'ers de reeds uitgekeerde uitkeringen terugvorderde. Inmiddels is de regeling aangepast. Maar de harmonisatie van begrippen en definities vindt maar in beperkte mate plaats. Als redenen worden aangegeven onder andere de onzekerheid over de gevolgen ervan, het vraagt soms om politieke keuzes en kan (tot op heden) niet rekenen op draagvlak bij de politiek en beleid als het negatieve gevolgen heeft voor een (klein) deel van de doelgroep. In de beleidsevaluatie AWIR wordt bevestigd dat het tempo van harmonisatie achter blijft. Dit heeft zowel gevolgen voor de dienstverlening (blijft foutgevoelig) als de

---

50 Verwerking en bescherming persoonsgegevens. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32.761, nr 147, d.d. 11 juli 2019. En NL Digitaal: Data Agenda Overheid. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van BZK, over informatie- en communicatietechnologie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26643, nr 597, d.d. 15 maart 2019.

51 Bijvoorbeeld de governance veranderen waardoor minder gebruik van lokale kopieën en het wegnemen van belemmeringen die reden waren voor dat gebruik.

52 Er zijn in de Data Agenda diverse projecten voorzien en het programma 'Regie op de ketens' waarin langs drie sporen gewerkt wordt aan het versterken van de regie voor de burger.

wendbaarheid (minder snel implementeren van nieuw beleid). Recent zijn door het Topberaad Inkomensondersteuning verkenningen uitgevoerd naar het harmoniseren van inkomensbegrippen, vermogensbegrippen en het begrip leefvorm. Of en wanneer deze activiteiten voldoende resultaat zullen hebben is afhankelijk van politieke wil en besluitvorming.

Bij het beheer van de data en het zorgen voor het goed functioneren van de gegevensuitwisseling is nog een aantal aspecten van belang. Het effectief en efficiënt verwerken van gegevens is op zichzelf een complexe aangelegenheid. Een goed en toekomstbestendig beheer vereist (actuele) kennis van IT en dataverwerking, aandacht voor informatiebeveiliging en privacy, en het zorgdragen voor een beheersbaar systeemlandschap. Dit is een opgave voor alle uitvoeringsorganisaties afzonderlijk én in gezamenlijkheid (bij het hergebruiken van gegevens). Ook het permanent beheer van het functioneren van de ketens is nodig, maar dat wordt nu niet systematisch gedaan. Het wegvallen van een kleine verbinding valt niet direct op. Het reageren op klachten en signalen is niet altijd onvoldoende. Dit jaar bleek dat een verbinding voor het doorgeven van detentiesignalen, verbroken te zijn waardoor gedetineerden onterecht nog een uitkering kregen. Monitoring is nodig om incidenten te voorkomen. Deze check vindt nu nog onvoldoende plaats tot in de kleinste haarvaten van de gegevensuitwisselingsketens.

Veiligheid

De dataficatie[53], de sterk toegenomen rekenkracht en de groeiende connectiviteit biedt volgens de WRR[54] talloze nieuwe kansen, maar verandert tegelijkertijd ook het risicolandschap voor burgers, bedrijven, organisaties en staten. De WRR waarschuwt voor de kwetsbaarheid van de dataficatie en de bijdrage ervan aan maatschappelijke ontwrichting. De vier uitvoerders maken gebruik van vele vitale processen[55]. Processen waarvan de continuïteit van groot belang is voor de samenleving, de economie en de democratische rechtstaat. De WRR geeft aan dat betrokken organisaties en de overheid onvoldoende voorbereid zijn op de verstoring en uitval van deze infrastructuur. Het is volgens de WRR niet de vraag of er een verstoring plaatsvindt maar wanneer. Preventie door betere beveiliging, zoals de uitvoerders nu doen, is niet genoeg. Incidentbestrijding is volgens de WRR nu echter

---

53 De dataficatie heeft betrekking op de exponentiële groei van gegevens die worden opgeslagen en uitgewisseld, de verandering van de aard van dataverzamelingen door data-analyse en algoritmen, de inzet van data in ingewikkelde processen die de mens nauwelijks kan overzien en de vergroting van het toepassingsbereik van data waardoor data een cruciale zo niet wezenlijke productiefactor zijn geworden.

54 Diverse publicaties van de WRR: Voorbereiden op de digitale ontwrichting (2019), De publieke kern van het internet. Naar een buitenlands internetbeleid. (2015) Veiligheid in een wereld van verbindingen (2017).

55 Processen als internet en datadiensten, de basisregistraties en organisaties, de interconnectiviteit en het elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing aan burgers en identificatie en authenticatie van burgers en bedrijven. Voorbereiden op digitale ontwrichting, WRR, 2019, p.19.

nog onvoldoende nadrukkelijk onderdeel van het veiligheidsbeleid van de uitvoerders en beleid.

Wendbaarheid

Als in een nieuwe regeling door beleid alleen gebruik gemaakt wordt van reeds bestaande begrippen en definities, dan is de implementatietermijn voor een regeling korter. Om de implementatietermijn te verkorten oftewel de wendbaarheid te vergroten heeft DUO voor het hoofdproduct Bekostiging een menukaart opgesteld met de gegevens die zij in beheer heeft en is de afspraak gemaakt met de opdrachtgever bij het opzetten van een nieuwe regeling als het even kan gebruik te maken van deze gegevens. Het ontbreekt bij het opstellen van een nieuwe regeling echter aan een volledig overzicht van de beschikbare data van alle in de keten betrokken organisaties. Daarbij is het niet alleen relevant dat definities beschikbaar zijn, maar ook de kwaliteit van de gegevens en dat bekend is op welke wijze deze gegevens beschikbaar gesteld/toegankelijk gemaakt kunnen worden (koppelvlakken).

De regie vanuit de opdrachtgever op de keten ontbreekt te vaak. Regie reeds bij de totstandkoming of wijziging van wetgeving is nodig om de gewenste gegevensuitwisseling snel en goed voor elkaar te krijgen en heeft dus direct gevolgen voor de wendbaarheid. Als een derde organisatie de gegevens niet op tijd levert, merkt de burger dat in de dienstverlening. Zo kon SVB de aangevraagde persoonsgebonden budgetten niet verstrekken zolang de relevante gemeenten niet de gegevens hadden aangeleverd die benodigd waren voor het afhandelen van de aanvraag. En kon UWV zonder de doelgroepverklaring van de gemeenten het Loonkostenvoordeel (LKV) Oudere Werknemer niet tijdig registreren waardoor de werkgever mogelijk onterecht de LKV misloopt. Het is voor de UWV en SVB onmogelijk met alle gemeenten afzonderlijk afspraken te maken. De reikwijdte van de SUWI wet, bedoeld voor het domein Werk en Inkomen, en de AWIR, voor de inkomensafhankelijke regelingen, om regie op de gegevensuitwisseling uit te voeren is veelal niet voldoende. De rol van de opdrachtgever in een organisatie-overstijgende keten van gegevensuitwisseling is echter onduidelijk. Wat moet bij of krachtens de wet geregeld worden? Hoe worden de investeringskosten en het beheerkosten voor de gegevensuitwisseling bij de betrokken uitvoeringsorganisaties gefinancierd? Hoe wordende leverplicht en de kwaliteit van de aan te leveren gegevens geborgd en de koppelvlakken geregeld?

Een belangrijk struikelblok is het gebrek aan kennis van en visie op de ketensturing. Zo is voor het vaststellen van de Beslagvrije Voet samenwerking nodig tussen BKWI, Belastingdienst, UWV, SVB, LBIO, SNG en de gemeenten om de benodigde gegevens te verzamelen en gezamenlijk tot overeenstemming te komen. Bij SZW is nu de Wet Vereenvoudiging Beslagvrije voet (vBVV) in de maak om deze keten in te

richten. Met de voorgenomen wijziging van de wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening voor uitwisseling van persoonsgegevens wordt beoogd signalen te benutten voor de vroegsignalering van problematische schulden.

Doorontwikkeling van de dienstverlening

Zoals hiervoor reeds aangegeven biedt de dataficatie enorme kansen. Kansen om de bedrijfsvoering en om de dienstverlening te verbeteren. De burgers en bedrijven hebben op basis van hun ervaring met de private dienstverleners ook de verwachting dat de uitvoerders dat kunnen doen. Er zijn echter knelpunten voor de doorontwikkeling van gegevensuitwisseling. Een aantal, waaronder die met betrekking tot de datakwaliteit is hiervoor al besproken.

Kort samengevat zijn de belangrijkste knelpunten:

Kwaliteit van de data	Gebruik van data	Governance van data
- Uniformering van begrippen - Actualiteit van gegevens - Koppelvlakken	- Wettelijke grondslag / privacy - Overstijgende uitwerking / vereenvoudiging - 'Rondpompen gegevens' - Gebrek aan belastbaarheid basisregistraties, waardoor schaduwgebruik ontstaat. - Kopiëren gegevens/data redundantie - Bij herstelacties ligt bewijslast bij burgers - Beveiliging data en het gebruik van data - Gebrek overzicht beschikbare dataregisters - Authenticatie en autorisatie	- Afspraken over wie, wat waar, wanneer en hoe - Besturing en sturings-informatie - Risico's onvoldoende in kaart - Ethische kwesties - Bekostiging en innovatieruimte

Daarnaast is van belang dat de basis, de ICT, op orde is. Per uitvoerder is, zoals bleek in het hoofdstuk over de ICT, de stand van zaken rond de technische schuld van de ICT verschillend. De dataplatforms van de uitvoerders die nodig zijn voor de doorontwikkeling van de dienstverlening zijn nu nog grotendeels verknoopt met de kernsystemen. Een moderne datalaag met kwalitatief goede data is essentieel voor het datagedreven kunnen werken. Aanpassingen in de architectuur zijn eveneens nodig. De Belastingdienst heeft recentelijk een nieuwe referentie architectuur Gegevenshuishouding opgesteld die gericht is op het verbeteren/moderniseren van de gegevenshuishouding. Ook de Domeinarchitectuur Gegevens schetst het pad om te komen tot een betere en meer beheersbare gegevensstroom. De benodigde capaciteitsuitbreiding van de datacenters van de vier uitvoerders om de toenemende datastroom te faciliteren, vraagt eveneens om belangrijke investeringen en extra capaciteitsinzet voor databeheer en –analyse.

Een belangrijk dilemma bij de positie van de burger doet zich voor als de overheid 'vroegsignalering' toepast, dat wil zeggen dat als op basis van beschikbare gegevens wordt bekeken of een burger recht heeft op bepaalde overheidsdiensten en de overheid de burger daar ook op wijst. Dat levert vragen op over hoe ver de invloed van de overheid reikt. Proactief benaderen van de burger kan gunstig zijn voor de burger, maar ook voor handhaving en fraudebestrijding. Het datagedreven werken in het kader van toezicht en handhaving kan stigmatisering of zelfs discriminatie in de hand werken. Voor het proactief benaderen op basis van data-analyses en gegevensuitwisseling zal gezocht moeten worden naar nieuwe technische toepassingen die voldoen aan de vereisten van de AVG.

De ARK beveelt aan om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden om die gegevensuitwisseling tussen instanties mogelijk te maken waardoor de SVB een rechthebbende op een aanvullende AIO meer proactief kan benaderen.
Uit een data-analyse van de ARK blijkt namelijk dat 48 tot 56% van de rechthebbende huishoudens geen beroep doet op de aanvullende AIO-uitkering. Dat zijn 34.000 tot 51.000 huishoudens[56]. De SVB ziet technische mogelijkheden om het niet-gebruik van de AIO met behulp van gegevensuitwisseling doelmatiger en doeltreffender aan te pakken. SZW geeft aan dat de werkwijze niet proportioneel is. Indien gegevensuitwisseling op een proportionele manier binnen het kader van het privacyrecht vorm kan worden gegeven – bijvoorbeeld met behulp van technische toepassingen waarbij gegevens gepseudonimiseerd verwerkt worden of op basis van een experiment – dan zal SZW de SVB vragen een uitgewerkt voorstel (getoetst door de Functionarissen Gegevensbescherming) ter advies voor te leggen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).[57]

Hoe de kansen voor het 'opgave en datagedreven werken' het best aangegrepen kunnen worden en wat daarvoor nodig is, is vaak niet helder voor de opdrachtgever (beleid) en eigenaar (SG/pSG). Hierdoor wordt het datagedreven werken onvoldoende opgeschaald naar 'normale manier van werken'. Voor het verder ontwikkelen van het datagedreven werken, ontbreekt het 'eigenaarschap' en heldere besluitvormingsprocessen. Doelbinding, een randvoorwaarde voor gegevensuitwisseling, is versnipperd over verschillende wetten, waardoor het voor alle belanghebbenden moeilijk is daar overzicht in te verwerven. Er is onvoldoende beeld van het effect van gegevensuitwisseling in de samenleving. Er is te weinig kennis van de beperkingen van de huidige vernetwerking, zoals gebrek aan wendbaarheid, zelfcorrigerend en leervermogen, en er is te weinig zicht op

[56] Ouderdomsregelingen ontleed. Algemene Rekenkamer, 29-10-2019.
[57] Antwoorden op Kamervragen van de leden Slootweg en Palland over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Ouderdomsregelingen ontleed', Brief van de minister van SZW aan de TK, 26 november 2019.

veranderende relatie uitvoeringsorganisatie-burger, waarbij de burger snelheid en wendbaarheid verwacht.

De uitvoerders willen hun dienstverlening aan burgers en bedrijven vernieuwen onder andere door in de klantcontactcentra de data over een bepaalde persoon direct en overzichtelijk beschikbaar te hebben voor het beantwoorden van vragen van burgers en bedrijven en door meer proactief en datagedreven te gaan werken. De uitvoerders beschikken nu over de technische mogelijkheden om verregaande stappen te zetten in de toepassing van het principe eenmalig leveren en meermalig gebruik, waardoor burgers en bedrijven verder ontlast worden van het aanleveren van gegevens. SVB heeft recent een visie ontwikkeld waarin zij aangeeft hoe zij persoonlijker, klantgerichter en efficiënter wil gaan werken met behulp van data gedreven sturing.[58]

Er ontbreekt in de driehoek (uitvoerder-eigenaar-opdrachtgevers) een gedeelde datavisie met een daarbij passende beheerste implementatiestrategie (dataroadmap). Voor het domein Werk en Inkomen, is er al wel een visie op het stelsel van gegevensuitwisseling ontwikkeld. Binnen het domein Werk en Inkomen zijn er initiatieven genomen vanuit SZW om nadere afspraken te maken over de governance van de gegevensverstrekking Suwinet (GeVS).[59] De interpretatie van de AVG alsmede de onvoldoende mate gescheiden governance-rollen in het bestaande stelsel blijken een vertragende rol te spelen bij het tot stand komen van verbetermaatregelen. Het ketenoverleg met betrekking tot GeVS heeft inmiddels richtinggevende keuzes gemaakt voor het structurele perspectief. De inrichtingskeuzes maken aanpassing van de wet SUWI (uit 2002) nodig.
De acties van het programma 'Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen'[60] zijn gericht op het inrichten van een toekomstig stelsel van gegevensuitwisseling met als vertrekpunt dat de burger centraal staat. Een roadmap ontbreekt op dit moment nog en daarmee zicht op wanneer de visie gerealiseerd wordt en de burger de verbetering merkt. In de verdere fasering van het programma is hierin wel voorzien. Voor het programma 'regie op ketens' geldt hetzelfde.

---

58 'Verkenning Data Initiatieven –fase 1: Opstellen missie, visie en strategische doelstellingen 'data gedreven sturen'

59 Rapporten van SZW: Rapport Herijking Governance GeVs, maart 2018; Afspraken werkconferentie Governance GeVS, 24 mei 2018; Notitie AVG verantwoordelijkheden, januari 2019. Eindrapport Toekomst Gegevensuitwisseling, 14 april 2017. Notitie Architectuur en architectuurplaat.

60 Eindrapport project Toekomst gegevensuitwisseling werk en inkomen, Den Haag, SZW, 14 april 2017. De uitwerking van de acties om de visie te realiseren wordt gedaan in het Programma Innovatie stelsel gegevensuitwisseling werk en inkomen.

Data governance

Het datadelen en –uitwisselen en ook het datagedreven werken is volop in beweging. De 'plaats' van data in de ICT-systemen verandert en daarmee in de architectuur. Het beleid ten aanzien van privacy, cybersecurity en incident-bestrijding wordt steeds verder verscherpt. Het sturen op het kwalitatief aanwenden van data met het oog op hergebruik is noodzakelijk[61]. Gezien het toenemend belang van het gebruik en het uitwisselen van data, maar ook gezien de risico's die gekoppeld zijn aan het gebruik en beheer van (persoons)gegevens is het essentieel voor de uitvoerder te kunnen bepalen of hij op dit punt 'in control' is. Recent is daartoe een door de rijksoverheid ontwikkeld Datagovernance-model[62] vertaald in een kenniswiel en een selfassessment Positiebepaling[63]. Door toepassing van het wiel werkt de uitvoering nu gericht aan de verbetering van de datagovernance.

Gezien de dynamiek in de ontwikkelingen met betrekking tot data is het ook van belang dat uitvoering en beleid op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen. Het ontbreekt echter rijksbreed aan Good Datagovernance plus bijhorend stelsel om kennis te delen en van elkaar te leren.

3.7 Ruimte voor mensen

Bij de uitvoeringsorganisaties werken meer dan 50.000 mensen die zich dagelijks inzetten voor de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Voor uitvoeringsorganisaties is het van belang dat zowel de capaciteit (aantal fte) als de kwaliteit van management en medewerkers (benodigde kennis en competenties) aansluit op de maatschappelijke opgave en taken waarvoor zij staan. Nieuwe eisen die bijvoorbeeld aan dienstverlening worden gesteld vragen om verdere ontwikkeling van medewerkers inclusief management. Wat betreft de kwantiteit staan alle uitvoerders voor een aanzienlijke wervingsoperatie. Als gevolg van vergrijzing verwachten de uitvoeringsorganisaties een flinke uitstroom van medewerkers de komende jaren, terwijl er ook krapte is op de arbeidsmarkt voor bijvoorbeeld ICT- en data-personeel. De uitvoeringsorganisaties staan voor de uitdaging om deze uitstroom die gevolgen heeft voor het 'institutioneel geheugen' van deze organisaties op te vangen.

---

61 Data moeten FAIR zijn: vindbaar (findable), toegankelijk (accessible), uitwisselbaar (Interoperable) en herbruikbaar (Reusable) voor zowel mens als machine. Richard Y Wang, programmadirecteur van het Total Quality Program op het MIT: accessible, interpretable, useful en believable.

62 https://www.it-academieoverheid.nl/aanbod/cursussen/data-governance-sessies.

63 De kennis over het kenniswiel wordt onderhouden door de RBB. De Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep) opgericht in 2002, is een initiatief van inmiddels 42 dienstverlenende organisaties in de publieke sector. De RBB Groep maakt zich sterk voor leren van elkaar, bij elkaar in de keuken kijken en het vergelijken van prestaties.

De aansturing van de uitvoeringsorganisaties wordt gedaan door de opdrachtgevers en eigenaren bij de ministeries. Ook hier speelt de vraag of de kwaliteit en kwantiteit van de bezetting voor deze aansturing voldoende is. In het hoofdstuk over de driehoek is reeds aangegeven dat de bezetting kwalitatief en kwantitatief aandacht behoeft. Bij de kwaliteit gaat het met name om de deskundigheid die nodig is om de uitvoeringsorganisaties aan te sturen, zoals deskundigheid op het gebied van de uitvoering zelf, de ICT-doorontwikkeling, datagedreven werken en de innovaties in de dienstverlening. En ook het aansturen op kpi's die niet alleen de doelmatigheid en rechtmatigheid in beeld brengen maar ook die op de bijdrage van de uitvoering aan de maatschappelijke opgave. Wat betreft de kwantiteit geldt dat deze de afgelopen jaren is versterkt maar nog steeds dun is. In dit hoofdstuk wordt verder meer specifiek ingegaan op de personele bezetting bij de uitvoerders.

In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in het afgelopen decennium met een doorkijk naar de komende vijf jaar. Daarna wordt ingegaan op de nieuwe eisen aan medewerkers. Tenslotte wordt stil gestaan bij het op orde krijgen van de bezetting door zowel dieper in te gaan op de uitstroom als de instroom.

Ontwikkeling bezetting

De personele bezetting bij de uitvoerders kent sterke fluctuaties door de jaren heen. Alle vier de uitvoerders hebben door taakstellingen vanuit het kabinet te maken gehad met forse bezuinigingen. De uitvoerders hebben dat vooral ingevuld met digitalisering van de processen en afbouw van de persoonlijke dienstverlening. Daarnaast zijn er taken afgebouwd, zoals het opheffen van werkpleinen, en zijn er tal van grote en kleinere taken bijgekomen. Ook is er voor sommige taken sprake van vernieuwing van de regelingen en groei dan wel afname van het aantal gebruikers van regelingen. Het totale plaatje per uitvoerder verschilt daardoor.

Bij de Belastingdienst en de SVB is de bezetting in 2019 weer zo'n beetje op het niveau van 10 jaar geleden: Belastingdienst ruim 29.000 en SVB ruim 3.300. Dat wil echter niet zeggen dat er niet veel veranderd is. Beide organisaties hebben grote bezuinigingen doorgevoerd op de toen bestaande taken door digitalisering van de werkprocessen en afbouw van de persoonlijke dienstverleningen en vestigingen. Ze hebben beide aanzienlijke taken erbij gekregen. Bij de Belastingdienst gaat het om de toeslagen en het opvangen van de gevolgen van de Brexit, bij de SVB om de PGB (nu 16% van het personeelsbestand) en een grote autonome groei van het aantal AOW-ers dat een uitkering krijgt. De Belastingdienst verwacht de komende jaren weer een geleidelijk afname van het aantal fte tot 27.708 fte in 2024.

Bij DUO is de bezetting in fte toegenomen van zo'n 2.300 fte in 2012 naar 2.800 nu. De groei is veroorzaakt door meerdere vernieuwingen van/uitbreidingen op

bestaande taken, door de groei van het aantal studenten (volumegroei studiefinanciering), de intensievere inzet op misbruik van de uitwonendenbeurs en het invoeren van FACET (het digitaal afnemen van examens in het voortgezet onderwijs), het diplomaregister, het leenstelsel voor de studiefinanciering, het lerarenregister, het verzuimloket voortijdig schoolverlaten, etc. Daarnaast heeft DUO bewust gestuurd op het verminderen van het aantal externen, zoals gedetacheerden, uitzendkrachten en automatiseringspersoneel. DUO heeft veel ICT in eigen beheer en niet geoutsourced. Het percentage internen binnen de personele bezetting is daarmee gegroeid van 74% naar 85% in de periode 2012-2019.

De bezetting bij UWV is in de afgelopen jaren fors gedaald van 23.664 fte in 2004 naar 15.430 in 2018. Naast de digitalisering van de processen heeft vooral het opheffen van de werkpleinen hieraan bijgedragen. De persoonlijke dienstverlening was daarmee te sterk afgenomen. Het huidige kabinet heeft daarom €70 mln beschikbaar gesteld om de persoonlijke dienstverlening in de vorm van face-to-face-contacten bij de WW en WGA weer uit te breiden waardoor de bezetting in 2019 weer is gegroeid naar zo'n 16.000 fte in 2019.

De vergrijzing is bij de uitvoeringsorganisaties net zo groot als bij de rijksoverheid door een gemiddelde leeftijd van 48-49 jaar. De gemiddelde leeftijd is daarmee zo'n 7 jaar hoger dan bij het bedrijfsleven. Er wordt bij alle vier daarom een grote uitstroom verwacht.
Bij het UWV is het aantal 62-plussers 8%. UWV verwacht een uitstroom in 2024 van 430 fte als gevolg van het bereiken van de AOW-leeftijd. Er is een zeer grote variatie per divisie. Onder de verzekeringsartsen zal het verloop de komende zeven jaar maar liefst 45% zijn. Bij de SVB ligt het percentage van medewerkers die ouder zijn dan 62 jaar op 8,7%. De SVB verwacht tot 2021 een uitstroom van 68 fte van door medewerkers die met pensioen gaan en van 39 fte door medewerkers die om een andere reden de organisatie verlaten.
Bij de Belastingdienst zullen in 2020 nog ruim 1.130 (1070 fte) mensen uitstromen die een vaststellingsovereenkomst hebben afgesloten in verband met de aangeboden vertrekregeling. De komende vijf jaar zullen als gevolg van het bereiken van de AOW-leeftijd nog bijna 2.630 medewerkers de dienst verlaten, met in 2024 naar verwachting 822 medewerkers.
Bij de DUO bereiken 150 medewerkers de komende vijf jaar hun AOW-gerechtigde leeftijd. Ook daar is een groot verschil per directie. De meeste medewerkers vertrekken bij Onderwijsinstellingen en bij Registers & Examens. De grote personele vervangingsopgave is in de periode 2022–2024.[64] De grote uitstroom stelt de uitvoerders niet alleen voor een grote wervingsopgave maar ook voor de uitdaging

[64] Hoofdlijnen strategische personeelsplanning DUO 2020-2023.

om de gevolgen voor het 'institutioneel geheugen' van deze organisaties op te vangen.

Instroom de komende jaren: werving

De vier uitvoerders hebben alle een grote wervingsopgave.
DUO verwacht uitgaande van het meerjarige werkpakket, het natuurlijk verloop van personeel en de ambities rond verdere afbouw van de flexibele schil de komende vier jaar in totaal 500 vacatures open te gaan stellen.
De Belastingdienst heeft in 2020 nog een zeer grote instroomopdracht van maar liefst 2.150 fte mede als gevolg van de VSO (vertrekregeling). De jaren daarna loopt de voorziene instroom op van 230 in 2021 naar mogelijk 1.450 fte in 2024.
UWV heeft alleen door de vergrijzing al gemiddeld 500 fte aan vacatures in 2024. Ook de komende jaren heeft de UWV een grote wervingsopgave, met name voor verzekeringsartsen en ICT- en data-personeel. Op de verzekeringsartsen en arbeidskundigen staat een grote druk, niet alleen vanwege de vergrijzing en de krappe arbeidsmarkt, maar ook doordat de instroom van de WAO naar verwachting de komende jaren fors toeneemt en daarmee het aantal sociaal medische beoordelingen. UWV gaat in nauwe samenwerking met SZW en de beroepsgroepen verzekeringsartsen innovaties ontwikkelen en toepassen om de toename van beoordelingen aan te kunnen.
De totale wervingsbehoefte van de SVB tot en met 2021 is 380 fte. Deze is opgebouwd uit nieuwe functies, de vervanging van de uitstroom en de gap tussen de huidige formatie en de bezetting. De wervingsbehoefte is vooral, onder andere vanwege de wens om de verhouding intern-extern te veranderen in de richting van meer intern personeel, heel groot bij IT. Daar is momenteel op de arbeidsmarkt veel vraag naar net als personeel voor de dienstverlening sociale verzekeringen. Voor de SVB is er ook een belangrijke opgave aan de kwalitatieve kant, zowel voor het zittende personeel als voor de instromers. De werkzaamheden vereisen nu personeel met meer vaardigheden en kennis.

Uitgelicht: Werving IT-personeel

Hoewel er verschillen zijn tussen de uitvoerders hebben ze een groot gemeenschappelijk probleem als het gaat om werving: het vinden van voldoende en geschikte ICT- en data-medewerkers. Bij de directie IV van de Belastingdienst werken 3.000 internen en 800 externen. De directie is daarmee een van de grootste IV-organisaties van Nederland. Bij SVB zijn dit 475 fte.
Het tekort aan IT-personeel speelt echter niet alleen bij de uitvoering maar bij de gehele Rijksoverheid. De belangrijkste Rijksbrede knelpunten:[65]

[65] De analyse is gebaseerd op een synthese uit diverse onderzoeken, workshops met stakeholders vanuit zowel HR-afdelingen als ICT en kennissessies. Deze lagen ten grondslag aan de start voor de interdepartementale programma's Versterking HR ICT Rijksdienst 2018-2021 (onderdeel van de Nederlandse Digitalisering Strategie) en de Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO).

- Door de toenemende digitalisering van de Rijksoverheid en haar dienstverlening, is er sprake van een groeiende vraag naar IT-kennis en kunde die (zeer) lastig is in te vullen. Dit is onder andere het gevolg van een grote krapte op de IT-arbeidsmarkt, waarbij de Rijksoverheid op deelgebieden op de markt achterblijvende (primaire) arbeidsvoorwaarden heeft. [66]
- Daarbij komt dat de eerdergenoemde vergrijzing ook geldt voor ICT-ers. Hiermee komt de bemensing van de legacy-systemen extra onder druk te staan, maar zal de vervangingsvraag van ICT-ers door uittreding op relatief korte termijn zwaar gaan wegen.[67]
- Door in toenemende mate gebruik te maken van externe inhuur van ICT-personeel dreigt de Rijksoverheid haar grip op de eigen cruciale IT-kennis te verliezen. Uit onderzoek blijkt dit steeds vaker (ook) om belangrijke sleutelfuncties te gaan. De benodigde IT-kennis blijft achter op snelle ontwikkelingen.
- Mede door de druk op het uitvoeringsapparaat is aandacht en invulling van het ontwikkelen van het personeel op IT-gebied in de praktijk onvoldoende ingericht. Ook is adequate kennis over IT onvoldoende aanwezig bij niet IT-ers, terwijl de noodzaak daartoe toeneemt. ZBO's zijn bijvoorbeeld niet aangesloten op de Rijksmobiliteitsbank of op de traineeprogramma's.

BZK coördineert diverse interdepartementale programma's om ICT-werkgeverschap van het Rijk te versterken en te werken aan de kennisopbouw op ICT-gebied. BZK neemt de volgende maatregelen:

- In ICT-vacatures wordt de diversiteit en complexiteit van het werken bij het rijk benadrukt.
- Er zijn traineeships opgezet voor ICT-ers, Data scientists en Cyber Security specialisten.
- Vacatures worden sneller opengesteld voor externen. Voor functies waar sprake is van krapte wordt gewerkt met arbeidsmarkttoeslagen.
- Het Rijk gaat intensiever samenwerken met de universiteiten en hogescholen om de instroom van jong IT-talent te vergroten en aanbod te creëren voor om- en bijscholing van bestaande rijksmedewerkers.

---

66 Volgens onderzoek van de UWV kent geen enkele andere beroepsrichting zo'n sterke mate van krapte. (https://www.uwv.nl/overuwv/Images/factsheet-ict-beroepen-2019.pdf)

67 In vergelijking met de markt is er binnen de Rijksoverheid sprake van een vergrijzing binnen de IT-populatie. 29% van de ICT-ers bij het Rijk is boven de 55 jaar. Landelijk is dit 13%. Tegelijkertijd is het aandeel jonger dan 35 jaar slechts 10%, tegen een landelijk gemiddelde van 33%.

Digitalisering en datagedreven werken

De digitalisering en het datagedreven werken heeft niet alleen gevolgen voor de ICT- en datamedewerkers. Alle medewerkers werken in sterk (en nog verder gaande) gedigitaliseerde werkprocessen. De komende jaren gaat data-analyse en het datagedreven werken een centrale rol spelen in alle werkprocessen: bij de klantcontacten, bij de verwerking van aanvragen, bij de controle en handhaving én bij de bedrijfsvoering. Dat betekent dat het werk verandert, niet alleen organisatorisch, maar ook voor de individuele medewerkers. Het datagedreven werken gecombineerd met nieuwe technologieën plus de procesverbeteringen die daardoor mogelijk zijn, zullen leiden tot een belangrijke impuls voor het experimenteren en implementeren van innovaties. De uitvoerders doen hun experimenten in speciale Innovatielabs en procesverbetering in multidisciplinaire teams. De komende jaren zal dat leiden tot innovaties waar de medewerkers in het gewone werkproces mee te maken krijgen. De medewerker krijgt dan een krachtiger instrumentarium tot zijn beschikking. Hij komt daardoor beter toe aan zijn kerntaken. Zowel controle, handhaving als het afhandelen van vragen en klachten bij het klantcontactcentrum als bij het verwerken van aanvragen wordt productiever. Deze nieuwe werkwijze stelt hogere eisen aan de medewerkers. Daardoor zal de komende jaren de behoefte aan hoogwaardige functies toenemen. Een aantal lichtere administratieve functies en taken zullen gaan verdwijnen.

Maatwerk in dienstverlening

De grote opgave als het gaat om de continuïteit en het optimaliseren van de dienstverlening is het leveren van meer maatwerk.
Daarbij wordt gezocht naar de juiste balans tussen (digitale) standaarddienst-verlening en een meer persoonsgerichte dienstverlening. De mate waarin uitvoeringsorganisaties aandacht geven aan het belang van maatwerk verschilt aanzienlijk. Dit blijkt uit de door ABDTOPConsult uitgevoerde verkenning "Regels en ruimte- verkenning Maatwerk in diensteverlening en discretionaire ruimte'. Het ontbreken van discretionaire ruimte is niet over de hele linie de belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk. Vaak komen organisaties pas tot maatwerk in de fase van bezwaar en beroep ('aan de achterkant'). De uitdaging binnen de uitvoering is maatwerk meer van de achterkant naar de 'voorkant' (eerste en tweedelijns contact te brengen). Dat vraagt bij onderwerpen die in aanmerking komen voor afweging van individuele omstandigheden van de burger om een werkwijze waarbij burgers proactief en via het voor hen passende kanaal voor klantcontact worden geïnformeerd over de mogelijkheden. Bij problemen van burgers op meerdere terreinen (bijvoorbeeld schuldenproblematiek) kan maatwerk van meerdere uitvoerders tegelijkertijd nodig zijn. In elk contact met burgers is de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van overheidscommunicatie een basale voorwaarde (Direct Duidelijk Brigade en het interbestuurlijk programma Mens Centraal).

De aandacht voor maatwerk staat bij de uitvoeringsorganisaties op de agenda, waarbij de situatie per organisatie verschilt, zo blijkt uit het rapport 'Maatwerk in Dienstverlening' van 2019 door ABDTOPConsult.

DUO heeft al relatief veel aandacht voor maatwerk. In alle lagen van de organisatie onderkent men de noodzaak van maatwerk die aansluit bij de behoefte van de doelgroep. Een kanttekening hierbij is echter, dat de organisatiecultuur zich hier nog niet altijd voor leent. Er komt uit het onderzoek bij DUO een beeld naar voren van een organisatiecultuur, die gekenmerkt wordt door 'gewoontevorming' bij het onderkennen van probleemgevallen en 'gemaksklanten'. Niet uit te sluiten valt dat zo probleemgevallen in de categorie 'gemaksklanten' ingedeeld worden en niet het maatwerk ontvangen dat in hun situatie voor de hand zou liggen. Ook gebruiken medewerkers met name in het primaire proces, niet altijd de ruimte die de wet hen biedt om individuele gevallen te beoordelen en eigen beslissingen te nemen. Onzekerheid bij de betreffende medewerkers, maar vooral ook tijdsdruk spelen daarbij een belangrijke rol. De werkdruk is mede vanwege de met de opdrachtgever overeengekomen prestatienormen hoog. Operationeel managers sturen sterk op productie om de prestatienormen te halen. Deze prestatieafspraken zijn volgens gesprekspartners te veel toegesneden op de zogenoemde gladde gevallen, die zonder problemen door het geautomatiseerde standaardproces verwerkt worden. Voor maatwerk laten zij weinig ruimte. In de organisatie gaan de productienormen een sterk eigen leven leiden.

De Belastingdienst is van oudsher een organisatie die gericht is op het innen van belastingen. Het uitkeren van bedragen aan burgers is niet diep verankerd in het DNA van de Belastingdienst. Ook de cultuur en de invulling van het leiderschap binnen de Belastingdienst lijken weinig ruimte te bieden voor maatwerk. De aandacht voor maatwerk is gering, strikt regelgestuurde uitvoering heeft de voorkeur. Compliance is een leidend principe in de dienstverlening. In het gesprek tussen opdrachtgever en uitvoerder komt maatwerk alleen aan de orde, wanneer politieke en publieke druk daartoe aanleiding geven. Het middenmanagement lijkt vooral te sturen op rechtmatigheid, het voorkomen van precedentwerking, het behalen van productienormen en een stringente opvolging van werkinstructies. Medewerkers ervaren hierdoor weinig beslisruimte en geven aan het veelal onbevredigend te vinden, als in bijzondere situaties geen passende oplossing gevonden kan worden.

Bij het UWV vormen capaciteitstekorten, in ieder geval daar waar het de uitvoering van de WIA/WGA betreft, de belangrijkste belemmering voor het leveren van maatwerk. Rechtmatigheidseisen, werkinstructies en productienormen worden door arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening bij het uitvoeren van

deze regeling niet als belemmerend ervaren. Het tekort aan middelen en de complexe problematiek bij een deel van de doelgroep resulteren echter in een gebrek aan tijd om alle gedeeltelijk arbeidsgeschikten de ondersteuning te bieden, die naar het oordeel van de professionals gewenst en geboden is. Het maken van betere prestatieafspraken (en bijpassende budgetten) wordt echter belemmerd doordat de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan niet goed kan worden onderbouwd. Ook een goede aansturing van de teams wordt bemoeilijkt door het geringe inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening.

Ook bij de SVB is veel aandacht voor maatwerk. De organisatie voert een eigen beleid om maatwerk te bevorderen met programma's als "Werken vanuit de bedoeling" en "Algemene beginselen van behoorlijke afweging". De SVB is erop gericht de alertheid van medewerkers te vergroten ten aanzien van de vraag of de resultaten van de reguliere uitvoering ook passen bij de bedoeling van de wet. Ook in de gesprekken tussen de opdrachtgever, ligt de nadruk op het evenwicht tussen rechtmatigheid, kosteneffectief uitvoeren en maatwerk leveren. Werken vanuit de bedoeling van de wet is een van de prestatie-indicatoren die beide partijen overeengekomen zijn. Ondanks de ruime aandacht die er op veel plekken in de organisatie is, heeft dat er nog niet toe geleid dat maatwerk ook tot het standaardrepertoire in het handelen op alle niveaus van de organisatie behoort. Niet op alle plekken en door alle medewerkers wordt de ruimte voor maatwerk ervaren en gebruikt. Hiervoor zijn diverse redenen. Zo willen sommige medewerkers liever geen eigen beslisruimte en vragen om vastomlijnde regels uit angst fouten te maken. Daarnaast is de productiedruk hoog en ervaren medewerkers dat operationeel managers vooral nog sturen op productienormen, rechtmatigheid en klachtfrequenties. Verder komt naar voren dat de opleidingsgraad, het aantal dienstjaren en de ervaring van invloed zijn op houding en gedrag van medewerkers en de vraag of men de discretionaire ruimte gebruikt. Op veel plekken ontbreken nu nog de competenties om rechtmatigheid en efficiënt werken te combineren met aandacht voor de noodzaak van maatwerk.

De cultuur binnen de uitvoeringsorganisaties

Mede als gevolg van bezuinigingen en taakstellingen (zoals omschreven onder 2.2) is de aansturing van personeel jaren gericht geweest op efficiency (het behalen van aantallen). De zogenoemde prestatie-indicatoren waren en zijn nog steeds vooral gericht op bedrijfsmatig slimmer werken. En het mag blijken dat, hoewel er zeker concrete stappen worden genomen richting het organiseren van ruimte voor maatwerk, sturing nog steeds hoofdzakelijk plaats vindt op cijfermatige meetbare uitkomsten in plaats van impact zoals bedoeld met de wet- en regelgeving. Bedrijfsmatige sturing, maar ook (aan handhaving-gerelateerde) incidenten, hebben hun weerslag gehad op de cultuur binnen de uitvoeringsorganisaties. Dergelijke

ontwikkelingen maken dat maatwerk in de dienstverlening richting de burger (ook in het personeelsbeleid) nog niet de aandacht of uitwerking krijgt die benodigd is.

In de strategische personeelsplannen van de uitvoerders krijgen de veranderende eisen als maatwerk, digitalisering, datagedreven werken als innovatie, wel de nodige aandacht voor het verder ontwikkelen van de medewerkers. Zij geven aan dat de organisatie nog in een 'lerende' fase is.[68] Al is ook in beeld dat een deel van de medewerkers mogelijk niet mee kan in deze verandering. Zo schat SVB in dat 5% van de medewerkers niet voldoet aan de verwachtingen van de functie en niet mee kan komen met de hiervoor genoemde ontwikkelingen.

Samenvattend

De opdrachtgevers, eigenaren en uitvoerders staan voor de belangrijke opgave om het benodigde personeel kwantitatief en kwalitatief op orde te krijgen. Voor allen geldt dat er een belangrijke kwalitatieve opgave ligt om de cultuur te veranderen naar een werkwijze waar de dienstverlening aan burgers en bedrijven centraal staat, waar maatwerk geleverd wordt en waar datagedreven wordt gewerkt en waar innovaties in de werkprocessen plaats zullen vinden.
Dat betekent een grote verandering voor alle medewerkers, van degene die bij het klantcontactcentrum, de staf of een uitkeringsdirectie werkt. De uitvoerders staan voor een grote uitdaging om deze veranderingen vorm te geven. De komende jaren zal de bezetting op orde gebracht moeten worden door werving. Er zal intensief geworven moeten worden door de vier uitvoerders om dat voor elkaar te krijgen. Met name voor de functies van verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen, IT- en data-personeel is de arbeidsmarkt krap. Voor het IT- en data-personeel heeft BZK uitgebreide programma's lopen om ervoor te zorgen dat de rijksoverheid inclusief de zbo's voldoende geschikt IT- en datapersoneel binnen krijgen. Of dat voldoende is om in de behoefte aan personeel te voorzien is nog onduidelijk.

Om als uitvoeringsorganisaties toekomstgericht te kunnen opereren is het zaak om medewerkers in staat te stellen om wendbaar, flexibel en toekomstgericht te zijn. Jaren van bezuinigen en afslanken hebben geleid tot standaardiseren en automatiseren van werkprocessen. De aansturing van mensen is daarmee vooral gericht geweest op efficiency. De zogenoemde prestatie-indicatoren zijn vooral gericht op bedrijfsmatig slimmer werken (new public management). Deze jarenlange sturing is vormend geweest voor de cultuur in de organisaties. De aandacht begint langzaam te verschuiven naar werken gericht op de maatschappelijke opgave, meer werken volgens de bedoeling van regels.

---

[68] De personeelsplanningen van DUO en Belastingdienst besteden niet expliciet aandacht aan het werken vanuit de bedoeling/vanuit de maatschappelijke opgave.

4 Slotbeschouwing

Om in onze democratische rechtsorde de kernverantwoordelijkheden van de overheid waar te maken zijn uitvoeringsorganisaties cruciaal. Er moet een balans zijn tussen wat de politiek belooft aan de samenleving en wat de uitvoeringsorganisaties kunnen waarmaken. De analyse in dit rapport laat zien dat veel goed gaat, dat er reden is om trots te zijn op de door de uitvoeringsorganisaties geleverde prestaties. Dagelijks zetten duizenden medewerkers zich met grote betrokkenheid in voor een zo goed mogelijke dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Echter waar de balans tussen gewekte verwachtingen en maakbaarheid wordt verstoord, is er ook onvrede. Onvrede bij burgers, bedrijven en instellingen maar ook bij de politiek. Met name voor dienstverlening aan kwetsbare groepen en voor maatwerk is de uitvoering niet goed toegerust en ontbreekt wendbaarheid. Door jarenlange groei van complexiteit wordt veel gevraagd van het aanpassingsvermogen van uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties merken die druk dagelijks.

Deze analyse ook laat zien hoe het komt dat de balans door de jaren heen sluipenderwijs is verstoord. Dit vanuit het perspectief van de dynamiek in de interactie tussen politiek, beleid en uitvoering. Gepoogd is niet alleen de foto van nu scherper te stellen, maar vooral zicht te krijgen op de onderliggende patronen; de film in beeld te brengen. Kijkend naar die film zie je dat het gedrag van de verschillende spelers een grote invloed heeft op de uitkomst van de onderlinge interactie.

Politici willen hun politieke ambities realiseren. Goede dingen doen voor de burgers zoals inkomenseffecten voor specifieke groepen verzachten. Van de uitvoering wordt hoogwaardige dienstverlening verwacht maar ook een strenge handhaving zodat misbruik wordt voorkomen. Bij breed in de media uitgemeten incidenten is de reflex om met aanvullende regels en maatregelen te komen. De politiek wil vooral een uitvoering die wendbaar inspeelt op gewekte verwachtingen. De uitvoering heeft door direct contact met de burger zicht op wat er speelt bij burgers en kan daarmee als ‘woordvoerder’ voor de burgers fungeren. Maar is de interactie tussen de uitvoering en de politiek krachtig genoeg om samen te zien wat er speelt?

Bij departementen is de rol van beleid om de politieke wensen te vertalen naar beleid. Om beleid uitvoerbaar te laten zijn is nauw contact met de uitvoering noodzakelijk, idealiter in de fase van beleidsontwikkeling. Maar dit contact is ook van belang om signalen uit de uitvoering op te pakken die vragen om aanpassingen in het beleid. Tegelijkertijd vraagt de noodzakelijke aandacht voor continuïteit in de

uitvoering om adequate sturing in de driehoek en het goed invullen van de rol van opdrachtgever en eigenaar.

Uitvoeringsorganisaties staan voor kwaliteit en continuïteit in de dienstverlening. Zij krijgen immers elke dag de burgers 'aan de balie'. Zij zorgen dat het werkt, de uitvoering moet kloppen. Dat wordt door toename van (eigen) regels steeds complexer. Er komen regels bij maar er gaan er minder af. Afhankelijkheid van data-uitwisseling en achterstallig ICT-onderhoud maken de uitvoering minder wendbaar. De mondige burger stelt hogere eisen, kwetsbare groepen hebben ondersteuning nodig. Natuurlijk wil de uitvoering politieke wensen zoveel als mogelijk vervullen. Durft de uitvoering een echte vuist te maken als in de praktijk een goed bedoelde regeling slecht uitvoerbaar is?

Medewerkers in uitvoeringsorganisaties willen goed werk leveren. Maar waar in antwoord op complexiteit van regels wordt gestuurd op voorschriften en protocollen en productiecijfers, zoeken medewerkers daar hun houvast. Dat wordt verder verstrekt als door incidenten de in de uitvoering gemaakte fouten in de media en politiek onder een vergrootglas komen te liggen. Medewerkers voelen weinig ruimte voor het afwijken van de standaardbehandeling. In contact met burgers wordt dat nog ingewikkelder als regels lastig zijn uit te leggen. Dat leidt tot verkramping. Kan de medewerker dan nog werken volgens de bedoeling?

Uitvoeringsorganisaties zijn het visitekaartje van de overheid. Zij bepalen in grote mate het beeld dat burgers hebben van "hun" overheid. Burgers willen kunnen vertrouwen op de overheid. Dat zij krijgen waar zij recht op hebben. Zo nodig op hun persoonlijke situatie toegesneden maatwerk en ondersteuning. Bejegening met respect. Basale dingen die door iedereen worden onderschreven. Toch is vaak de uitkomst van de interactie tussen politiek, beleid en uitvoering een systeem waarin te veel burgers verstrikt raken in de bureaucratie, zich niet gehoord voelen en het vertrouwen in de overheid verliezen. In de snelkookpan van politiek-beleid-uitvoering raakt de uitvoering oververhit en is de burger uiteindelijke de dupe. Wat doet dat met de relatie tussen de burger en de overheid?

Dit rapport is de basis voor fase 2 van deze opdracht: het vergroten van de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties, een integrale en fundamentele aanpak voor een verbeterde dienstverlening en het reduceren van continuïteitsrisico's.
Dit is een gezamenlijke opgave voor zowel politiek, beleid als uitvoering. Het zullen handelingsperspectieven moeten zijn die op alle geduide aspecten ingrijpen. Ook gaat het om patroondoorbreking en als effect cultuurverandering. Omdat mensen het verschil maken vraagt dat om verandering van gedrag.

Een taaie opgave voor alle betrokkenen, maar zeer nodig om aan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers, bedrijven en instellingen tegemoet te kunnen blijven komen.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl