Staat van de Uitvoering

2022

Staat
van de
Uitvoering

“En wanneer gaan we het nu hebben over het echte probleem? De complexiteit.”

Medewerkster van grote publieke dienstverlener tijdens reflectiebijeenkomst

Inhoud

Voorwoord en samenvatting - Stuurgroep 4

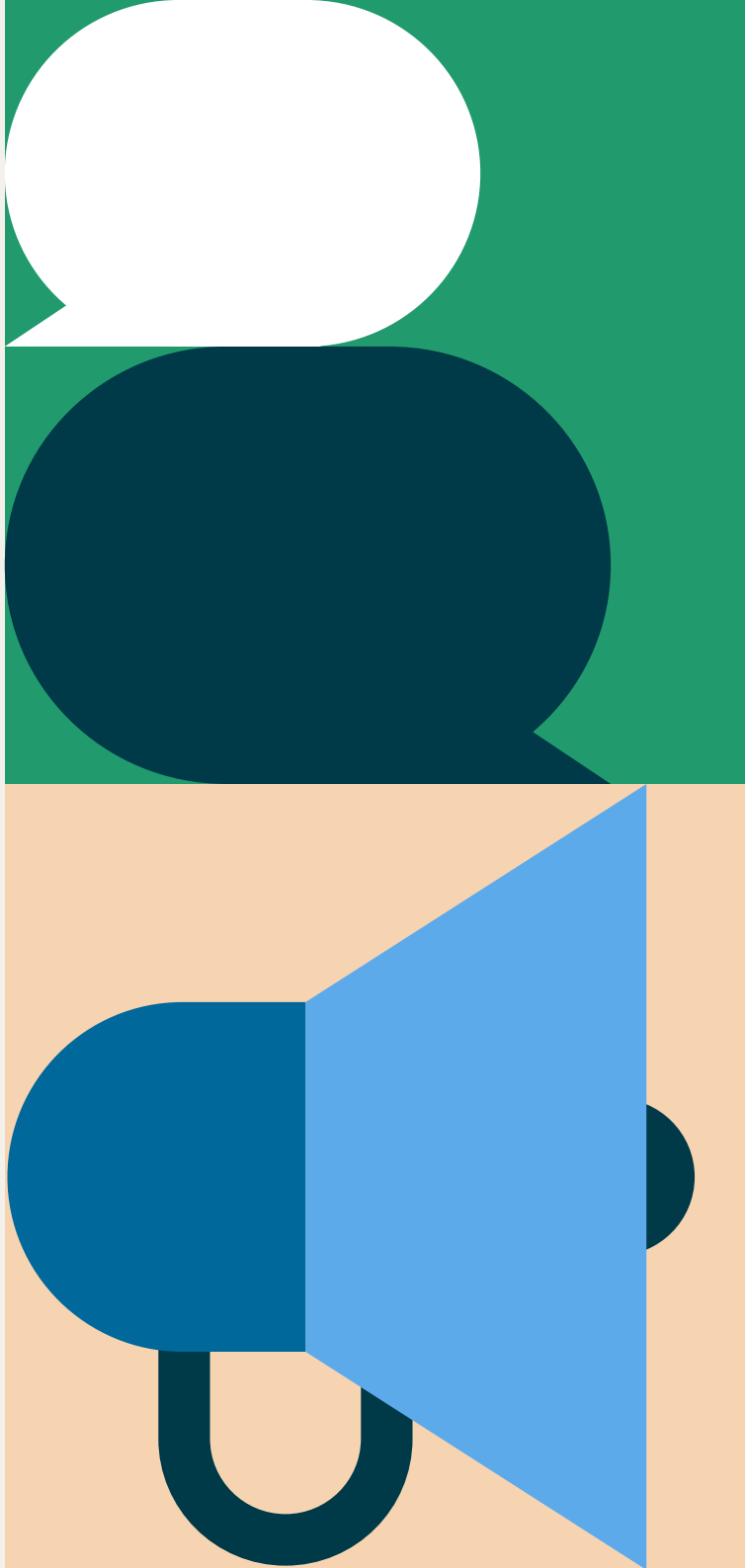
Over de Staat 6

DEEL 1 - Complexiteit blijkt grootste knelpunt bij publieke dienstverlening 7

DEEL 2 - Rode draad uit de Standen van de Uitvoering 19

DEEL 3 - Trendmatig beeld van de publieke dienstverlening: een eerste foto 28

Bijlagen 44



Voorwoord en samenvatting

Hierbij bieden wij u de eerste Staat van de Uitvoering aan. De Staat van de Uitvoering is een periodiek terugkerende publicatie bedoeld om de politiek te informeren over de publieke dienstverlening. Graag nemen wij u mee in de staat van die publieke dienstverlening vandaag de dag.

Er gaat veel goed. Burgers en ondernemers worden doorgaans goed geholpen. Dat is belangrijk om te constateren. Tegelijkertijd zijn er ook redenen om ons ernstig zorgen te maken over de toekomstbestendigheid van onze dienstverlening. In het programma Werk aan Uitvoering is een grondige analyse gemaakt wat er beter moet en wat we daarin gezamenlijk – politiek, beleid en uitvoering - te doen hebben. We kunnen constateren dat er veel inzet wordt gepleegd om met elkaar de dienstverlening aan burgers en ondernemers te verbeteren en dat er stap voor stap, vooruitgang wordt geboekt. In deze Staat van de Uitvoering bevestigen we de analyse van Werk aan Uitvoering en juichen we de stappen die gezet worden toe. We kijken in deze Staat van de Uitvoering ook nadrukkelijk naar de toekomst en maken ons ernstig zorgen over de toekomstbestendigheid van onze dienstverlening. We constateren dat we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving, in onze processen, in de stapeling van beleid, in de manier waarop we ingericht zijn en in onze IT-systemen. Dat komt onze wendbaarheid en daarmee de dienstverlening aan burgers en ondernemers niet ten goede.

Burgers en ondernemers zien door de complexe regels en omvangrijke beleidsproductie, die grotendeels vorm wordt gegeven in de kokers, door de bomen het bos niet meer. Het werk in de uitvoering wordt steeds arbeidsintensiever, terwijl de krapte op de arbeidsmarkt toeneemt. We staan voor het vraagstuk van het verdelen van schaarse arbeidscapaciteit. Capaciteit die nodig is om burgers en ondernemers die afhankelijk zijn van de overheid te helpen. Capaciteit die ook nodig is om de grote vraagstukken van vandaag en morgen het hoofd te kunnen bieden. Wat daarvoor nodig is, is een systeem dat doenbaar is voor burgers en ondernemers en voor de overheid uitvoerbaar blijft. Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgeving en de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoeliger. Het gevolg is dat mensen die afhankelijk zijn van de overheid steeds vaker vastlopen en niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. De complexiteit beperkt bovendien de mogelijkheden om snel politiek gewenste wijzigingen door te voeren.

Dit alles maakt dat politiek, beleid en uitvoering met elkaar het gesprek moeten voeren over hoe we de complexiteit kunnen terugdringen. Complexiteit die we niet alleen zien in ingewikkelde wet- en regelgeving, maar ook nadrukkelijk in stapeling van nieuw beleid. De krapte op de arbeidsmarkt maakt dat we met meer urgentie deze complexiteit moeten reduceren zodat de publieke dienstverlening toekomstbestendig wordt. Dat is ook van belang om het vertrouwen in de overheid te herstellen en te borgen. Een belang waar we een gezamenlijke opgave in hebben.

In deel 1 van deze rapportage worden politiek, beleidsmakers maar ook de gezamenlijke publieke dienstverleners opgeroepen om de (gedrags-) patronen te doorbreken die in belangrijke mate deze complexiteit hebben veroorzaakt. Het is daarbij cruciaal om oog te hebben voor de weeffouten in het onderliggende systeem van beleid maken en uitvoeren. Dit vraagt een aanzienlijke inspanning die alleen succesvol kan zijn als we vanuit eenzelfde probleem- en urgentiebesef vertrekken, er gezamenlijk de schouders onder zetten en onconventionele maatregelen niet schuwen.

In deel 2 worden de belangrijkste knelpunten op een rij gezet, zoals deze zijn aangedragen door de individuele uitvoeringsorganisaties. Deel 3 geeft een eerste aanzet voor een trendmatig beeld. Deel 2 en deel 3 vormen de onderbouwing van deel 1.

De Staat van de Uitvoering vertegenwoordigt de stem van de uitvoering. Door veel partijen is gereflecteerd op de inhoud van deze rapportage. De Stuurgroep heeft kunnen vaststellen dat de in deze Staat van de Uitvoering verwoorde boodschap kan rekenen op brede steun. Gemeenten onderschrijven eveneens deze boodschap.

De uitvoering is divers en de aanbevelingen in deze rapportage zijn niet de oplossing voor alle uitdagingen waar we voor staan. Ze dienen als input voor een gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering, een trialoog, om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het gesprek moet niet alleen plaatsvinden binnen de domeinen en met de individuele Kamercommissies. In deze Staat van de Uitvoering wordt een indringend beroep gedaan op politiek en beleidsmakers om samen met de publieke dienstverleners ook de fundamentele weeffouten in het onderliggend systeem van beleid maken en uitvoeren kritisch te beschouwen en mee te bewegen naar een andere manier van samenwerken, over de domeinen heen. Dit om de publieke dienstverlening voor burgers en ondernemers doenbaar en bovenal toekomstbestendig te maken en te houden. Daarbij vinden wij het van belang dat het burger- en ondernemersperspectief voorop staat: en dient er een vaste plaats te zijn aan tafel voor vertolkers van deze perspectieven.

De publieke dienstverleners gaan graag met de Tweede Kamer en met beleidsmakers in gesprek over deze eerste Staat van de Uitvoering. Een gesprek waarin complexiteitsreductie in al zijn gedaantes onderwerp van gesprek is omdat we de gezamenlijke noodzaak voelen om in deze krappe arbeidsmarkt te komen tot een toekomstbestendige publieke dienstverlening die vertrouwen geeft aan burgers en ondernemers.

De Stuurgroep: Abdeluheb Choho (voorzitter), Marc Allessie, Gerard Bakker, Harmen Harmsma, Carsten Herstel, Marjolijn Sonnema, Diana Starmans, Ric de Rooij en Peter Teesink

De Stuurgroep is een op 15 juli 2022 door de Ministerraad ingesteld orgaan dat de opdracht heeft om zelfstandig de Staat van de Uitvoering vast te stellen.

Over de Staat

De Kamerbrief 'Modernisering van de Overheid' van 5 maart 2021 zegt het volgende over de Staat: *"De Staat van de Uitvoering bundelt inzichten uit afzonderlijke domeinen en wordt vergezeld van een rijksbreed en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk. De Staat focust nadrukkelijk op slepende problematiek voorbij de waan van de dag."*

Over het waarom meldt de Kamerbrief: *"Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid. (...) Toch is het niet duidelijk hoe wordt bepaald op welke wijze uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen aan de Kamer. (...) doordat problemen die ontstaan in de uitvoering van beleid niet altijd expliciet worden benoemd in de rapportages en dat sommige problemen die wel benoemd worden, niet door Kamerleden worden opgepakt door de veelheid aan informatie. (...) Voor Kamerleden kan het interessanter zijn om te reageren op incidenten dan om zich bezig te houden met de wetgeving of met structurele monitoring van uitvoeringsorganisaties."*

In deze eerste Staat gaat de aandacht vooral uit naar zaken die raken aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. We beperken ons daarbij niet tot het directe klantcontact: goede en toegankelijke dienstverlening vraagt om focus in de hele keten van politiek tot balie. Centraal in de Staat staan knelpunten die publieke dienstverleners niet zelf kunnen oplossen, maar waarbij ook politiek en beleidsmakers nodig zijn.

Onderzoeksdomein

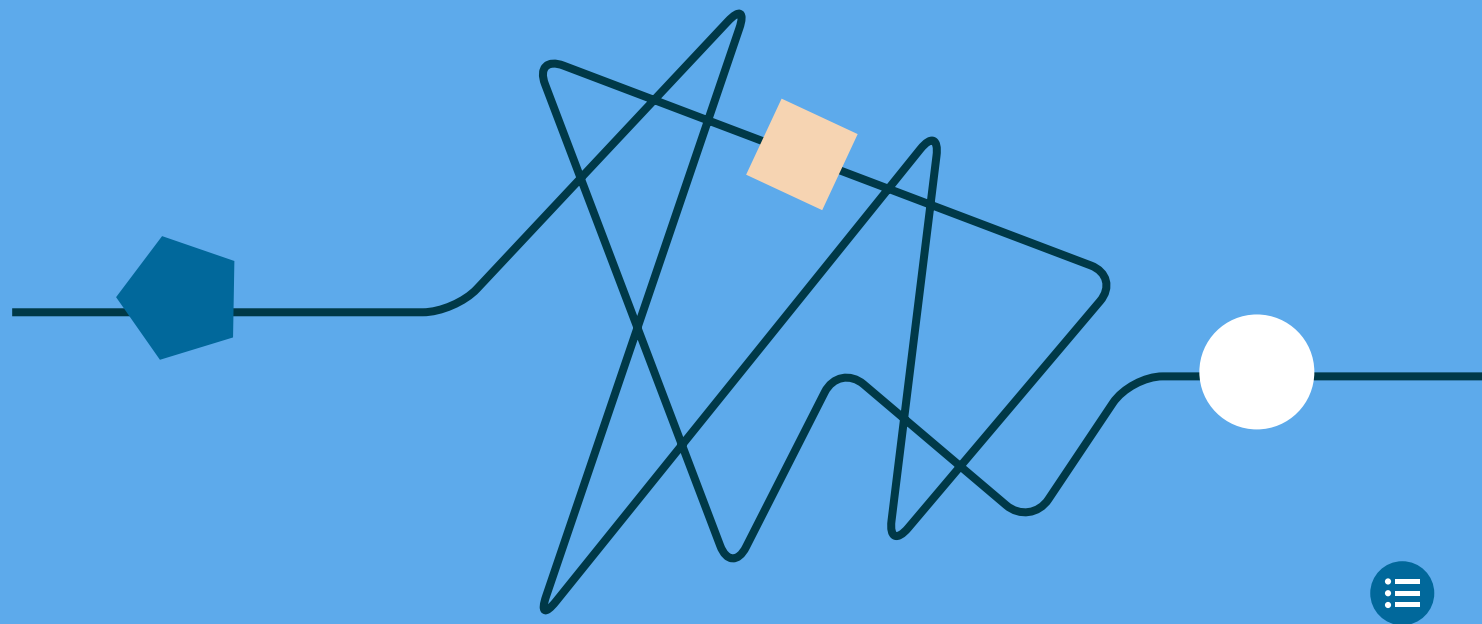
De publieke dienstverleners vormen een heterogene groep. Samen met politiek en beleidsmakers staan zij als uitvoeringsorganisaties voor de uitdaging om belangrijke maatschappelijke opgaven van nu het hoofd te bieden. Denk aan opgaven als bestaanszekerheid en armoedebestrijding, klimaat, energie en stikstof, wonen, veiligheid, mobiliteit en infrastructuur.
Het voornemen was om 38 van de ruim 150 uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid (diensten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen) in deze beschouwing op te nemen. Met name omdat deze 38 op grote schaal contact hebben met burgers en ondernemers. Een aantal organisaties heeft met redenen omkleed aangegeven niet te willen participeren. Veel van de onderzoeken in deel 3 gaan wel over de volledige groep van 38 publieke dienstverleners. In sommige gevallen bestrijken de gebruikte onderzoeken een nog breder domein. Zo hebben de klanttevredenheidsonderzoeken ook betrekking op de dienstverlening door gemeenten.

Bronnen van informatie

Voor de Staat van de Uitvoering putten we uit documenten van de uitvoeringsorganisaties zelf (zie bijlage 1). Een flink deel van hen publiceerde een *Stand van de Uitvoering* en/of *een knelpuntenrapport*. Andere organisaties leverden een (nog) ongepubliceerde Stand aan of hebben in een e-mail hun knelpunten toegelicht. Daarnaast is de Staat gebaseerd op analyses van onafhankelijke onderzoeksbureaus en wetenschappers (zie bijlage 2). Bovendien is een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd voor publieke dienstverleners en beleidsmakers. In deze bijeenkomsten hebben deze groepen gereflecteerd op de onderzoeksresultaten en meegedacht over de te formuleren oproepen. Enkele vertolkers van het burger- en ondernemersperspectief en voormalig beleidsmakers hebben als klankbord gefungeerd. In de beschouwing is ook de recent gepubliceerde Stand van de Uitvoering van de gemeenten betrokken. Gemeenten waren geen deelnemer in deze Staat van de Uitvoering, maar de ambitie is in een volgende Staat ook de rol van gemeenten nadrukkelijk mee te nemen. Een groot deel van de publieke dienstverlening is immers de verantwoordelijkheid van gemeenten.

DEEL 1

Complexiteit blijkt grootste knelpunt bij publieke dienstverlening



Toegenomen complexiteit

De complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid is met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties. Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport 'Klem tussen Balie en Beleid' van februari 2021. De situatie is sindsdien – ondanks zichtbaar goede initiatieven – niet wezenlijk verbeterd: de complexiteit lijkt eerder toe dan af te nemen.

Nieuw is de constatering dat het werk in een deel van de uitvoering steeds arbeidsintensiever wordt[1], terwijl tegelijkertijd de (structurele) personeelstekorten op de arbeidsmarkt oplopen. De uitvoering van beleid wordt verder bemoeilijkt door moeizaam verlopende gegevensuitwisseling tussen organisaties en verouderde IT-systemen. En in het formuleren en aanpassen van beleid door politiek en departementen, speelt uitvoerbaarheid een ondergeschikte rol.

Veel wetgeving sluit niet goed aan bij de leefwereld van burgers. Er zijn 2,5 miljoen laaggeletterde burgers in Nederland die problemen hebben om met de overheid te communiceren, niet in het minst door de steeds verdere digitalisering van de overheid. Een deel van deze groep burgers is sterk afhankelijk van de overheid en heeft daar steeds minder vertrouwen in. Dit proces van afnemend vertrouwen ondermijnt de legitimiteit van het overheidshandelen.

Als het misgaat in de uitvoering, zijn de kosten van reparatie- en herstelwerk enorm, zowel in menskracht als in schadevergoedingen. Wat geautomatiseerd misgaat is met handwerk nauwelijks nog te repareren. De problemen rond de toeslagen voor kinderopvang zijn een schrijnend voorbeeld; uit de standen wordt duidelijk dat zonder fundamentele reductie van de complexiteit nieuwe crises zeker niet zijn uit te sluiten. De rechtsstatelijkheid is in het geding.

Ter illustratie

Doorwerking van alle regels in de praktijk

Een SVB-medewerker van de locatie Nijmegen meldt: 'Weduwen van wie de Anw-uitkering ten einde liep, hadden we regelmatig bezorgd aan de lijn. Waar moesten ze van leven na de Anw? Ze waren aangewezen op de bijstand, en daar horen andere verplichtingen bij, zoals een re-integratieplicht. Eerder re-integreren kan afhankelijkheid van de bijstand voorkomen. Met de gemeente Oss hebben we een pilot uitgevoerd die nu in meer gemeenten navolging krijgt.'

Het UWV meldt (zie ook pagina 21): 'UWV-medewerkers zijn niet altijd meer in staat om te doorgronden, laat staan toe te lichten, hoe de hoogte van een uitkering tot stand is gekomen.'

Ter illustratie

Complexiteit van het subsidielandschap

Een consultant meldt: ‘Ondernemers komen bij ons – de intermediairs – terecht, omdat het subsidielandschap te complex is. Deze ondernemers zijn bezig met grote investeringen en bijbehorende subsidieaanvragen; daarin willen ze geen fouten maken. Want als er iets verkeerd wordt ingediend, kan er meteen een streep door de subsidie. Ook weten ze vaak niet waar ze het moeten zoeken: of ze op landelijk, Europees, provinciaal of gemeentelijk niveau een subsidie kunnen aanvragen. Er zijn veel plekken om te zoeken en als je niet weet wat je zoekt en je ook nog eens superdruk bent met je bedrijf, is er geen beginnen aan. Daarbij komen ook vragen over het wel of niet kunnen stapelen van regelingen. Daar is veel onduidelijkheid over; wat mag wel, wanneer mag het niet. Je wil jezelf niet te vroeg rijk rekenen, maar je wil wel het maximale eruit halen.’

Er gaat ook veel goed...

Ondanks de complexiteit van het stelsel gaat er gelukkig ook heel veel goed in de publieke dienstverlening. De afbeelding op de volgende pagina toont een overzicht van de enorme productie van de publieke dienstverleners. Gemiddeld gesproken is de tevredenheid daarover groot. In veel gevallen komt de dienstverlening probleemloos tot stand. Ongeveer driekwart van de burgers is tevreden over het proces en de inhoud van de overheidsdienstverlening. Tussen 2019 en 2022 is zelfs sprake van een licht stijgende lijn. Kantar, die dit in het kader van deze Staat medio 2022 heeft onderzocht, concludeert dat investeringen in de dienstverlening zich uitbetalen.

De publieke dienstverleners in 2021

Zorg

CAK verwerkte premies en eigen bijdragen van **1,5 miljoen** zorgklanten (WMO, WLZ, ZVW).

CIZ verwerkte bijna **200 duizend** aanvragen voor toegang tot de zorg.

Het CIBG beheerde **360 duizend** zorgverleners in het BIG-register.

Fysiek domein

Staatsbosbeheer beheerde **270 duizend** hectare bos, natuur en landschap.

Rijkswaterstaat beheerde **6,7 duizend** kilometer vaar- en snelwegen.

Documenten

Logius verwerkte **557 miljoen** DigiD authenticaties.

Het Nationaal Archief beheerde **142** kilometer aan archieven.

Kadaster registreerde bijna **1 miljoen** akten en hypotheekstukken.

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen nam **1,2 miljoen** examens af (theorie en praktijk).

RDW gaf **4,5 miljoen** kentekencards af.

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens gaf **1,5 miljoen** identiteitsbewijzen uit.

Sociaal domein

Dienst Uitvoering Onderwijs keerde studiefinanciering uit aan **965 duizend** mensen.

De Sociale Verzekeringsbank keerde AOW, kinderbijslag e.d. uit aan **5,7 miljoen** mensen.

De Belastingdienst verwerkte **9,5 miljoen** aangiften inkomstenbelasting.

Het UWV gaf bijna **940 duizend** nieuwe uitkeringen (werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) uit.

Ondernemers

De Kamer van Koophandel verwerkte **327 duizend** nieuwe inschrijvingen.

RVO voerde meer dan **800** subsidie- en fiscale regelingen uit.

Inspecties

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd kreeg bijna **29 duizend** meldingen.

Autoriteit Consument en Markt ontving ruim **77 duizend** meldingen van consumenten en bedrijven.

Agentschap Telecom kreeg **68 duizend** bezoekers op antennnebureau.nl.

De Nederlandse Arbeidsinspectie kreeg **16 duizend** meldingen.

De Inspectie van het Onderwijs deed **2,6 duizend** onderzoeken.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit inspecteerde **7,8 duizend** horecabedrijven.

De Inspectie Leefomgeving en Transport had **73 duizend** vergunningen en inspecties/onderzoeken.

Justitie en veiligheid

Het Centraal Justitieel Incassobureau verwerkte meer dan **8 miljoen** verkeersboetes.

De politie registreerde **1,8 miljoen** aangiften, misdrijven en gevallen van overlast.

Het Nederlands Forensisch Instituut deed meer dan **50 duizend** DNA-onderzoeken voor het strafrecht.

Het Openbaar Ministerie kreeg een instroom van **175 duizend** misdrijfzaken.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst verwerkte meer dan **194 duizend** naturalisatie-, asiel- en reguliere aanvragen.

De Dienst Justitiële Inrichtingen ontving een instroom van **25 duizend** personen in de penitentiaire inrichtingen.

Justis verwerke **1,4 miljoen** aanvragen voor een Verklaring Omtrent Gedrag.

De Koninklijke Marechaussee onderschepte **1.456** valse documenten.

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers ving in 2021 **36 duizend** asielzoekers op.

Wonen

De Huurcommissie handelde **16,6 duizend** verzoeken af.

...Maar gemiddelde klanttevreden-heidscijfers verhullen problematiek

De gemiddelde klanttevredenheidscijfers verhullen echter dat het voor groepen burgers niet goed gaat. Een signaal daarvoor is dat 14 procent van de burgers negatief is over de dienstverlening door de overheid. En dat maar liefst 1,2 miljoen burgers in het afgelopen jaar een klacht of bezwaar hebben ingediend bij de overheid. Het gaat om 8 procent van de burgers boven de 18 jaar. Daar gaat veel tijd en energie in zitten, zowel van dienstverleners als van burgers. Werk aan het einde van de keten dat je het liefst zo veel mogelijk wilt voorkomen door goed werk en heldere communicatie aan het begin.

Verder is er een groep Nederlanders die extra zwaar geraakt wordt. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) constateert dat er in Nederland circa 100.000 multiprobleemgezinnen zijn, die met veel instellingen te maken hebben, soms met wel vijftien tegelijk. Het gaat om problemen die hun bestaansrecht direct raken: een woning, werk en inkomen.

Ter illustratie

De Nationale ombudsman over wat burgers meemaken

De Nationale ombudsman berekende dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning, ten minste twaalf verschillende inkomensbe-standdelen van acht verschillende instanties heeft. Daarvoor moeten achttien verschillende formulieren ingevuld worden en ontvangt het gezin tachtig verschillende betalingen per jaar.

Appel op politiek, departementen en publieke dienstverleners om complexiteit te verminderen

In deze Staat wordt een dringend beroep gedaan op de politiek en beleidsmakers om samen met publieke dienstverleners de complexiteit te reduceren. Een gezamenlijke inzet is nodig van politiek, beleid – zowel opdrachtgevers als eigenaars (zie pagina 39) – en uitvoering. De huidige trend om zaken steeds complexer te maken met verfijningen, stapelingen en reparaties moet doorbroken worden. Het is zaak om beleid vanuit de invalshoek van burgers en ondernemers integraal te beschouwen. Met oog voor de lange termijn. Dit vereist een radicaal andere aanpak, die haaks staat op de huidige manier van werken. Alle creativiteit moet hiervoor worden aangeboord.
Wij, de publieke dienstverleners verzameld rond de Staat, willen hieraan uiteraard bijdragen en komen daarom met **een concreet aanbod**.

"Wie complexiteit niet overziet, maakt zaken simpel. Wie complexiteit doorziet, kan zaken weer eenvoudig maken."
Kafkabrigade

De lopende verbeteractiviteiten, voortkomend uit het programma Werk aan Uitvoering, hebben voornamelijk betrekking op het beheersbaar maken van bestaande complexiteit voor burgers, ondernemers en voor uitvoerders zelf. Ook wordt gewerkt aan het voorkomen van ongewenste doorwerking van nieuw beleid naar burgers en ondernemers; onder andere via het benadrukken van het belang van impactassessment en maatwerk. Met de introductie van de Standen van de Uitvoering is een spoor in werking gezet, waarbij vaak per regeling de meest in het oog springende onvolkomenheden worden gerepareerd.

Dit zijn positieve ontwikkelingen maar om de publieke dienstverlening toekomstbestendig te maken is meer nodig. In deze Staat wordt een dringend beroep gedaan op de politiek en beleidsmakers om samen met publieke dienstverleners ook de fundamentele weeffouten in het onderliggende systeem van beleid maken en uitvoeren kritisch te beschouwen en te herzien; dit om de dienstverlening voor burgers en ondernemers werkbaar en toekomstbestendig te maken. Er worden vijf oproepen gedaan en de publieke dienstverleners doen concrete voorstellen die bijdragen aan het oplossen van belangrijke knelpunten. Bovendien worden aanknopingspunten geboden voor een meer fundamentele discussie over het systeem van beleid maken en uitvoeren.

OPROEP 1
Begin met complexiteitsreductie, doorbreek het patroon

WAAROM
Wet- en regelgeving is vanuit gebruikersperspectief vaak erg gefragmenteerd vormgegeven. Deze fragmentatie brengt een onwaarschijnlijke administratieve last met zich mee en is vaak niet meer uit te leggen aan burgers en ondernemers. De natuurlijke reflex bij problemen – verbijzondering van regels, meer middelen en meer beleidsmedewerkers – werkt niet meer. Het begint met beter en minder beleid!

➡ **Aanbod vermindering complexiteit:** de publieke dienstverleners, verzameld rond de Staat van de Uitvoering, komen jaarlijks met substantiële en concrete vereenvoudigingssuggesties. Zij ontwikkelen een instrumentarium om complexiteit in beeld te brengen en te werken aan vereenvoudiging: er komen visualisaties van alle regels waarmee specifieke groepen burgers en ondernemers te maken krijgen. Ook worden met betrokkenen onder andere challenges georganiseerd om op basis van de visualisaties te komen tot een eenvoudigere uitvoering. Een voorbeeld van zo'n - samen met vertegenwoordigers van politiek en beleid te organiseren - challenge: kunnen we budgettair neutraal alle inkomensondersteunende toeslagen afschaffen als we het sociaal minimum verhogen en een aantal parameters in het bestaande belastingstelsel aanpassen? Ook worden er internationale voorbeelden verzameld van succesvolle vereenvoudiging van beleid.

Succesvol verminderen van complexiteit is alleen mogelijk als niet de wet, de regeling of de organisatie het uitgangspunt is. Publieke waarde voor burgers en ondernemers moet het leidende principe zijn. De uitvoeringsinstanties kunnen hierin het voortouw nemen. Die ontwikkeling is gaande: UWV, SVB, DUO en Toeslagen denken samen na over hoe het nieuwe stelsel voor kinderopvangtoeslag eruit zou kunnen zien. Zo'n consortium van uitvoerders rond een maatschappelijke opgave moet departementale en politieke partners krijgen: departementen die de verkokering en het principe van non-interventie achter zich laten en intensiever samenwerken, ministers die samen verantwoordelijkheid nemen en Kamercommissies die zich gezamenlijk blijven richten op de opgave. Daarbij moeten de verschillende wetten en regelingen rond eenzelfde maatschappelijke opgave in hun samenhang bekeken worden (interferentie).

➡ **Aanbod de opgave centraal:** meer consortia van publieke dienstverleners die zich rond een maatschappelijke opgave organiseren. Die aanzet is al gegeven rond het stikstofdossier en de samenwerking rond schulden.

Goede voorbeelden bij Oproep 1

Het Vlaamse Groeipakket

Problemen met toeslagen? Het kan aantoonbaar anders en beter. Ervaringen binnen de Vlaamse overheid bieden een unieke kans om te leren hoe. Het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) won in 2019 de European Public Sector Award (EPSA) met het zogenoemde Groeipakket. Twee relevante leerpunten:

- Het Vlaamse Groeipakket is een geïntegreerd inkomensondersteuningspakket voor kind en gezin waarin een reeks van toeslagen, bonussen etcetera samengebracht zijn: dus geen fragmentatie, niet in het beleid en niet in de uitvoering.
- In Vlaanderen is de toekenning van toeslagen met het Groeipakket nagenoeg volledig geautomatiseerd op basis van gekoppelde profiel-, inkomens- en vermogensgegevens van burgers/gezinnen. De administratieve lasten worden zo voor burgers en professionals aanzienlijk beperkt. Burgers ontvangen toeslagen in Vlaanderen zoveel mogelijk automatisch; voor mensen met beperkte bureaucratische vaardigheden een opluchting en reductie van onzekerheid. Terugvordering komt slechts in zeer beperkte mate voor.

OPROEP 2
Betrek de uitvoering vanaf het allerprilste begin bij de beleidsvorming

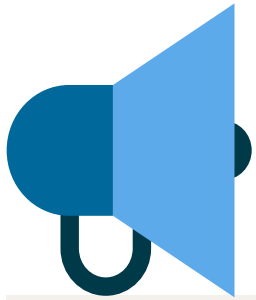
WAAROM

Door het dagelijkse contact met burgers en ondernemers weten uitvoerders heel veel van de praktijk, over de maatschappelijke problemen en de opgaven. Als politiek en departementen zich concentreren op de vraag **wat** zij willen bereiken, geef de uitvoering dan het voortouw in het gesprek over **hoe** die doelen in de praktijk gerealiseerd kunnen worden.

Het is belangrijk dat de uitvoering betrokken wordt in het hele proces, dus ook als er aanpassingen worden doorgevoerd als gevolg van bijvoorbeeld onderhandelingen (regeerakkoorden), moties en amendementen.[2] Een reactieve en vaak gehaaste uitvoeringstoets en impactassessment zijn bij lange na niet voldoende.

Om complexiteit te reduceren, vraagt het beleidsvormingsproces om een permanente dialoog van politiek en opdrachtgever met de uitvoering; met voldoende tijd, begrip en ruimte voor ieders rol en taak.

Daarnaast is een brede oriëntatie op het te voeren beleid nodig met als insteek om concurrerende beleidsopties op tafel te krijgen. Betrek burgers, ondernemers en de wetenschap[3], kijk naar goede internationale praktijken, breng de juridische consequenties in kaart (complexiteit van wetgeving, rechtsstatelijkheid), evenals de digitaliseringsmogelijkheden en onmogelijkheden. Luister ook écht naar de aanbevelingen van toezichthouders, adviesraden en Hoge Colleges van Staat.



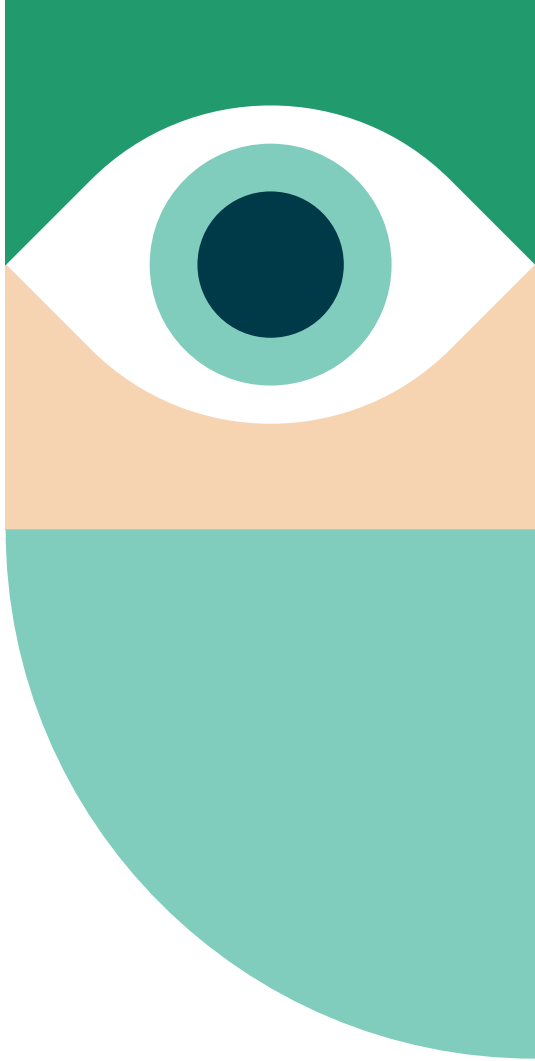
OPROEP 3

Ontwikkel samen een beeld van trends en bijbehorende dilemma's in de publieke dienstverlening

WAAROM

Er is in deze Staat geconstateerd dat het politieke debat over de uitvoering en de departementale reactie daarop vooral door de korte termijn en incidenten gedreven wordt. Om op de toekomst voorbereid te zijn moet er vooruitgekeken worden. Welke trends staan de publieke dienstverlening te wachten, wat zijn de gevolgen daarvan en welke keuzes zijn er?

➡ **Aanbod toekomstbeeld:** Aanbod toekomstbeeld: de uitvoering neemt het voortouw in verkenningen van de lange termijn ontwikkelingen waarmee publieke dienstverleners te maken hebben. Denk aan de structurele arbeidsmarktkrapte, de digitale transformatie en de spanning tussen kortetermijnbudgettering en langetermijnorganisatieontwikkeling. Deze thematische verkenningen maken de dilemma's inzichtelijk waarmee publieke dienstverleners te maken hebben. En helpen om te bepalen welke mix van mensen, middelen en technologie nodig is voor een houdbare publieke dienstverlening. De publieke dienstverleners nemen weliswaar het voortouw, maar politiek, beleid en uitvoerders moeten gezamenlijk de toekomst verkennen. Het streven is om een zo breed mogelijk beeld van trends en dilemma's te schetsen, in sommige gevallen zullen ontwikkelingen zich in specifieke domeinen sterker voordoen en wordt daarop ingezoomd.



OPROEP 4
Van verantwoorden achteraf, naar sturen en bijsturen

WAAROM
Veel tijd en energie gaat nu zitten in verantwoording achteraf, terwijl dit weinig blijkt op te leveren. Publieke dienstverleners willen niet alleen terugkijken. Zij willen vooral in de gelegenheid zijn om vaker een open gesprek te voeren met departementen en de politiek met op de agenda: de huidige uitvoeringspraktijk en het vraagstuk hoe het beter of anders moet.

Uit analyse blijkt dat evaluaties van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) een plichtmatig karakter hebben en amper in het parlement besproken worden. Jaarverslagen van uitvoerders zijn wisselend van kwaliteit en te vaak een goednieuwsshow. Het verantwoordingsproces heeft steeds meer het karakter van een beloning of een afrekening gekregen. Het politieke debat over de uitvoering gaat niet over de meest fundamentele vragen: hoe functioneert het huidige stelsel (beleidssysteem), hoe draagt dit bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen, moet er bijgestuurd worden en zo ja, welke alternatieven zijn er voorhanden? Verminder de frequentie van verantwoordingsmomenten en richt deze beter in. Zorg ervoor dat de juiste vragen worden gesteld. Dat geldt zowel voor de politiek, de opdrachtgever als de eigenaar.

OPROEP 5
Breng gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners nu echt op gang

WAAROM

De uitwisseling van gegevens tussen uitvoerders is essentieel om publieke dienstverlening in ketens mogelijk te maken, zonder dat burgers en ondernemers steeds opnieuw hun gegevens moeten aanleveren. Uit de Standen blijkt dat veel uitvoerders hiermee worstelen. Bovendien zou het niet-gebruik van regelingen fors teruggedrongen kunnen worden met verdergaande gegevensuitwisseling. Soms is er geen uitwisseling omdat (verouderde) IT-systemen niet met elkaar communiceren. Veel vaker is de privacywetgeving (AVG) het probleem: soms ontbreekt de wettelijke basis voor de uitwisseling van privacygevoelige gegevens, maar vaker nog blijft men bij interpretatie van de regels liever aan de veilige kant. Daardoor benut men niet de mogelijkheden die er nu al zijn.[4] Uitvoerders proberen dit probleem vooral zelf op te lossen, maar om echt een stap verder te komen is collectieve actie nodig.

➡ **Aanbod gegevensuitwisseling:** de gegevensstromen in ketens en domeinen worden in beeld gebracht om de grootste privacy-knelpunten te identificeren. Er worden goede praktijken uit binnen- en buitenland verzameld (zie kader op de volgende pagina) en organisaties worden gestimuleerd om op zoek te gaan naar wat er wel mogelijk is in plaats van alle risico's te mijden. Zo nodig wordt jurisprudentie uitgelokt en wordt er ondersteuning geboden bij het ontwikkelen van wetgeving waar die daadwerkelijk ontbreekt. Dit thema wordt geagendeerd bij het programma van de Interbestuurlijke Datastrategie.

Van het gezamenlijk en versneld uitvoeren van een overkoepelende digitale agenda is op dit moment beperkt sprake. Van groot belang is dat de digitale agenda toeziet op het reduceren van complexiteit, op basis van het adagium: eerst organiseren, dan informatiseren en dan automatiseren. De digitale agenda (WaU-spoor 2) is een goede start die in de uitvoering alleen gerealiseerd kan worden als er eerst afspraken komen tussen organisaties over de vereenvoudiging van processen en samenwerking. Vertrekpunt dient daarbij de (gezamenlijke) maatschappelijke opgave te zijn.

➡ **Aanbod digitale agenda:** recent is in de Manifestgroep het CIO-overleg opgericht. Dit collectief van publieke dienstverleners kan een belangrijke bijdrage leveren door een agendasettende rol te vervullen ten aanzien van informatievoorziening en kaderstelling. Een alternatief is het inrichten van een Informatieberaad van de uitvoering (analoog aan het beraad in de zorg). Het doel moet zijn te komen tot gezamenlijke afspraken, standaarden en voorzieningen en het delen van kennis. Er wordt begonnen met een proeftuin in het sociale domein. Die proeftuin is bedoeld om gezamenlijk schaalbare praktijkoplossingen te ontwikkelen voor de gegevensuitwisseling tussen de verschillende overheidslagen en ketenpartners.

Goede voorbeelden bij Oproep 5

Gegevensuitwisseling in andere landen: het kan beter!

De Kruispuntbank is de motor van het e-government in het sociale domein in Vlaanderen. De Kruispuntbank is een nutsinstelling die het verkeer van gegevens regelt, namelijk het eenmalig uitvragen en het verlenen van toegang tot de gegevens. Beveiliging en integriteit niet alleen vooraf (door het verlenen van toegang) maar ook achteraf (door logging) eenvoudiger te waarborgen. Ook is duidelijk waar eventuele fouten gecorrigeerd moeten worden. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een efficiënte en effectieve dienstverlening met een minimum aan administratieve lasten en kosten voor alle betrokkenen.

Sinds 2007 hebben burgers in Denemarken gemakkelijk toegang tot informatie over voorzieningen en services via het online portal borger.dk. Via borger.de kunnen mensen hun kinderen inschrijven voor kinderopvang, een adreswijziging doorgeven, kinderbijslag aanvragen, van huisarts veranderen en hun belastingaangifte invullen en nog veel meer. Borger is een gemeenschappelijk portaal met een gedeelde infrastructuur gefinancierd door nationale, regionale en lokale instanties.

Estland gaat nog een stap verder en gebruikt privacygevoelige gegevens uit verschillende bronnen om burgers die in de problemen kunnen raken (bijvoorbeeld: toekomstig baanverlies) te identificeren en hen proactief ondersteuning te bieden. België en Estland opereren onder hetzelfde Europese privacyregime als Nederland. Er kan veel meer dan wij in Nederland doen.

“Organisaties moeten worden gestimuleerd om op zoek te gaan naar wat er wel mogelijk is in plaats van alle risico’s te mijden.”

Overig aanbod

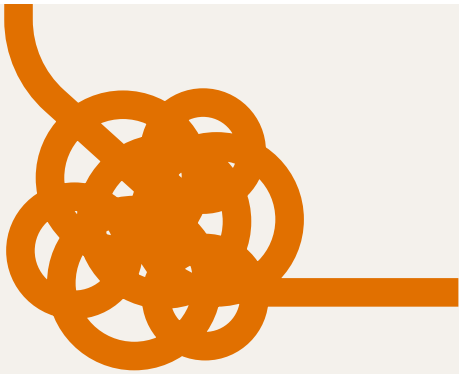
➡ **Overig aanbod:** tijdens de vele sessies die aan deze Staat voorafgingen, werd geconstateerd dat er een grote behoefte is onder publieke dienstverleners om verdergaand met elkaar samen te werken, zo mogelijk op basis van goede praktijkvoorbeelden.

Deze samenwerking wordt geïntensiveerd in bestaande verbanden als KleinLef, de Rijksbrede Benchmark Groep, de Manifestgroep, de grote vijf en het Netwerk van Publieke Dienstverleners.
Voorgestelde thema’s zijn onder meer het bevorderen van innovatie, het professionaliseren van werving, talentmanagement, gezamenlijke arbeidspools, verbetering van de sociale veiligheid in organisaties en concepten rond klanttevredenheid en feedback.

DEEL 2

Rode draad uit de Standen van de Uitvoering

De belangrijkste knelpunten



1. Complexiteit van wet- en regelgeving: uitvoerders, burgers en ondernemers begrijpen het niet meer, uitvoerbaarheid speelt een beperkte rol bij het formuleren van beleid.
2. Complexiteit van steeds nieuw beleid, met torenhoge ambities en beperkte (extra) middelen: hierdoor staan publieke dienstverleners onder druk.
3. Informatievoorziening niet op orde: IT-systemen zijn verouderd, gegevensuitwisseling is onvoldoende om burgers en ondernemers goed te helpen.
4. Spanning tussen gestandaardiseerde aanpak en maatwerk in de uitvoering van het beleid; burgers en ondernemers gaan nu ook maatwerk verwachten waar dit niet altijd kan.
5. Verdeling van schaarste. Een onmogelijke wervings-inspanning: vergrijsde organisaties, veel vraag naar schaarse beroepen, structurele krapte op de arbeidsmarkt.

In deel 1 stelden we het grootste probleem – de complexiteit van wet- en regelgeving en de stapeling van nieuw beleid – aan de orde en deden we vier concrete oproepen. Deel 2 en 3 zijn te lezen als een onderbouwing van deel 1. Er wordt begonnen met een top 5 van knelpunten gebaseerd op de Standen van de Uitvoering die publieke dienstverleners sinds dit jaar publiceren (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geanalyseerde Standen). Daarna lichten we deze toe.

Zoals blijkt uit de oproepen in deel 1, zien wij de complexe wet- en regelgeving als belangrijkste punt. Dit is volgens ons mede de oorzaak van de andere knelpunten. Het uitvoeren van complexe wetgeving brengt extra uitvoeringslast met zich mee, in termen van geld (punt 2) en personeel (punt 5). Verfijning van wetgeving vraagt doorgaans ook om meer gegevens van burgers en ondernemers waarmee de noodzaak tot gegevensuitwisseling toeneemt (punt 3).
Het begint bij beter en minder beleid, zoals hiervoor geconstateerd werd. Door de menselijke maat in beleid terug te brengen, kan de noodzaak van maatwerk (punt 4) beperkt worden. We beschouwen de knelpunten hierna los van elkaar, maar ze hangen in grote mate samen met het meest pregnante knelpunt: complexiteit.

KNELPUNT 1
Complexe en verouderde wet- en regelgeving

Voor veel wet- en regelgeving geldt dat ze in de loop der jaren wordt uitgebreid, aangevuld en gewijzigd. Als specifieke groepen onevenredig hard worden getroffen, dan worden overgangsregelingen in het leven geroepen en uitzonderingsbepalingen toegevoegd. Deze stapeling van beleid (beleidsaccumulatie) zorgt voor een steeds verder toenemende complexiteit. In de laatste twee decennia zijn met name de socialezekerheidswetten en het belastingstelsel steeds complexer geworden. Maar ook op andere terreinen speelt dit verschijnsel. Het heeft geleid tot wetten en regels die soms zo complex zijn dat ze voor burgers, ondernemers en professionals in de uitvoering niet meer te begrijpen of toe te passen zijn. Daarnaast is wetgeving verouderd, waardoor deze niet meer aansluit op de wensen en eisen van de huidige maatschappij.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 1
Complexiteit

Het UWV signaleert: 'UWV-medewerkers zijn niet altijd meer in staat om te doorgronden, laat staan toe te lichten, hoe de hoogte van een uitkering tot stand is gekomen.' Dit geldt in het bijzonder voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen en voor het toerekenen van uitkeringslasten aan werkgevers. Dat is een ingewikkelde procedure die gepaard gaat met grote administratieve lasten. De Belastingdienst pleit voor vereenvoudiging van het belastingstelsel. Burgers en ondernemers begrijpen de regelgeving niet en medewerkers constateren bovendien dat mede daardoor het heffen en innen veel capaciteit kost ten opzichte van de geïnde euro's. De complexiteit uit zich in veel overleg, bezwaar- en beroepschriften en handmatig werk omdat het proces niet altijd te automatiseren is. Daardoor ontstaan fouten.

Ook de SVB benoemt de complexiteit van wetgeving als een probleem en constateert dat dit een belangrijke oorzaak is van het niet-gebruik van regelingen. Zo maakt 30% van de mensen die geen volledig AOW hebben, geen gebruik van de mogelijkheid om het inkomen aan te vullen vanuit de AIO-regeling. Datzelfde geldt voor de algemene bijstand en aanvullingen daarop die door gemeenten worden verleend.

RVO noemt het complexe subsidie- en regelingenlandschap, met name voor agrarisch ondernemers en ondernemers die zich bezighouden met duurzaamheid. De Inspectie Justitie en Veiligheid noemt de complexiteit van gemeentelijke procedures voor inkoop van jeugdhulp en aanmeldprocedures, waardoor passende hulp niet tot stand komt. De NVWA constateert dat het mestbeleid zo complex is dat handhaving moeilijk is. Gemeenten zien dat knelpunten ontstaan op grensvlakken tussen verschillende wetten, zoals de WMO en de WLZ. Dat gaat om financiering, verantwoordelijkheid en verschillende mensbeelden achter de wet.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 1

Wetgeving sluit niet meer aan bij de samenleving

De SVB constateert dat wetgeving niet meer aansluit bij de samenleving, op hedendaagse leefvormen. Neem de situatie dat mensen duurzaam gescheiden leven, bijvoorbeeld wanneer een van de partners in een zorginstelling woont. Dan moet men keuzes maken die op termijn grote financiële consequenties hebben, zonder dat ze deze van tevoren kunnen overzien. Ook het CIZ meldt dat regelgeving niet meer aansluit bij de praktijk: knelpunten doen zich voor rond de vraag wie een verzoek namens een cliënt kan ondertekenen (mag de familie dat?) en hoe de wettelijke vertegenwoordiging geregeld is. Ook sluiten de criteria om in aanmerking te komen voor bepaalde zorg niet meer aan bij de groep cliënten. Justis noemt als voorbeeld dat er nu veel meer partijen een rol spelen bij het voorkomen van fraude dan vijftien jaar geleden en dus een risicomelding zouden moeten ontvangen. Het CBR constateert dat kaderstellende wet- en regelgeving leidt tot dienstverlening die niet in lijn is met het beoogde doel.

KNELPUNT 2
Politieke ambities, versnipperde opdrachten en beperkte middelen

Publieke dienstverleners vinden niet alleen dat wetten en regels te complex zijn. Ze zijn ook van mening dat ze te vaak met nieuw beleid te maken krijgen dat bovendien vaak versnipperd is. Door de politiek worden met nieuwe maatregelen vaak hoge verwachtingen gewekt.

Deze beloftes en verwachtingen kunnen niet altijd door de publieke dienstverleners waargemaakt worden; dit komt omdat te weinig naar de uitvoerbaarheid wordt gekeken en omdat er vaak onvoldoende (extra) middelen of tijd voor worden vrijgemaakt.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 2

Hoge ambities, beperkte middelen

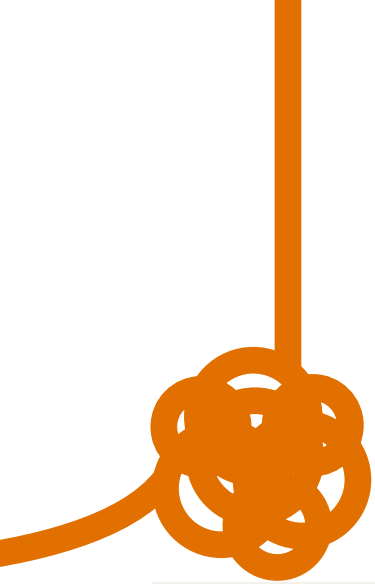
De RVO vraagt in haar Stand van de Uitvoering aandacht van de politiek voor de verwachtingen die zij wekt met beloftes die de uitvoering niet kan waarmaken. Het CJIB onderschrijft dit: niet alles kan en zeker niet tegelijk. Het jaarbericht van de Inspectie Justitie en Veiligheid geeft aan dat de politie, jeugdzorg, jeugdinrichtingen en de organisaties in de immigratie- en asielketen steeds meer moeite hebben om hun taken verantwoord uit te voeren. 'Er moeten extra middelen komen en niet telkens nieuwe opdrachten. Ook de politiek mag zich dat aantrekken', aldus de Inspectie. De IND meldt dat zij kampt met enorme variaties in de instroom en een wijze van financiering die daar niet op aansluit en pleit voor een meer stabiele financiering. De NVWA geeft aan dat opdrachtgevers op budgetten sturen, waardoor men beperkte ruimte heeft om zelf risicogerichte keuzes te maken.

Rijkswaterstaat geeft als voornaamste knelpunt dat de budgetten voor ontwikkeling, beheer en onderhoud niet in voldoende tempo zijn gegroeid met het gebruik en de hogere eisen. De Tweede Kamer is geïnformeerd dat zonder extra middelen keuzes gemaakt moeten worden. DJI formuleert het als volgt: 'De balans tussen opgaven en middelen is in de loop der jaren verstoord geraakt.' DJI geeft aan dat de grenzen van de capaciteit om justitiabelen (vooral TBS en jeugd) te plaatsen in zicht komen. Het Nationaal Archief spreekt over onvoldoende capaciteit bij overheidsorganisaties die 'zorgdrager' zijn voor archieven, waardoor deze nog niet zijn overgedragen aan het Nationaal Archief. Het Kadaster mist structurele financiering om voorzieningen en registraties die ontwikkeld zijn daarna ook te blijven beheren. Het CBS geeft aan onvoldoende ruimte te hebben om zelf maatschappelijk relevante statistieken bij te houden, zonder opdrachtgever.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 2

Versnipperde opdrachten

Logius en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) melden dat door gebrek aan focus druk ontstaat op de uitvoering. Ze hekelen vooral de versnipperde en weinig integrale en duurzame opdrachten: 'In de praktijk komen veel nieuwe en vaak weinig integrale opdrachten op de uitvoering af. Dit zorgt voor complexiteit in de realisatie ervan en maakt dat het werken aan duurzame oplossingen onder druk staat.'



KNELPUNT 3

Grote onderlinge afhankelijkheid publieke dienstverleners bij gegevensuitwisseling, verouderde ICT-systemen

De toenemende complexiteit van de samenleving en het werken in ketens maakt samenwerking des te noodzakelijker. Goede gegevensuitwisseling tussen publieke diensten is daarbij esssentieel. Deze gegevensuitwisseling verloopt in de uitvoeringspraktijk moeizaam, zo valt op te maken uit de Standen van de Uitvoering.

Als verklaring voor de gebrekkige uitwisseling van gegevens worden soms de verouderde IT-systemen genoemd die onvoldoende in staat zijn om met elkaar te communiceren. Maar vaak wordt ook gewezen op privacywetgeving (AVG) die uitwisseling belemmert. Om gegevens van individuele burgers over de grenzen van de organisatie met anderen te delen, is een wettelijke grondslag noodzakelijk. De indruk onder experts is overigens dat de AVG regelmatig te streng wordt geïnterpreteerd. In dat geval blijft men liever aan de veilige kant ('het mag niet') dan te kijken naar wat er wel mag.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 3

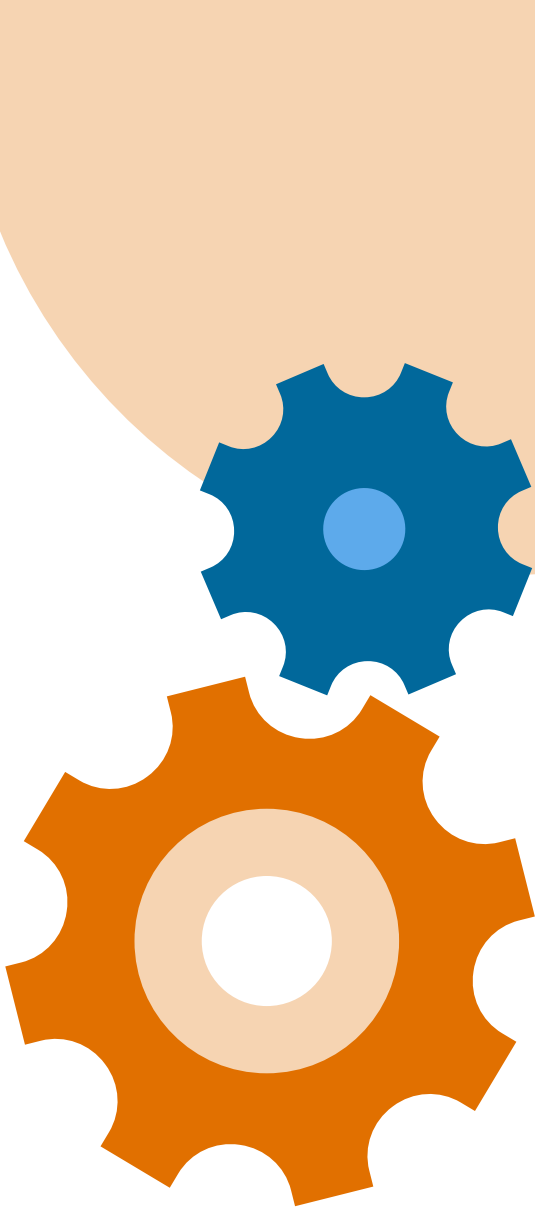
Gebrekkige gegevensuitwisseling

Het CIZ meldt dat er een wettelijke grondslag ontbreekt die het mogelijk maakt om gegevens met de gemeenten en zorgverzekeraars uit te wisselen. Cliënten moeten die gegevens nu steeds opnieuw verstrekken. Ook andere vormen van gegevensuitwisseling zijn problematisch. Het CBS rapporteert dat men geen toegang heeft tot belangrijke databronnen, omdat deze in private handen zijn (mobiele telefonie, energie, banktransacties). Er wordt geconstateerd dat de agendering onvoldoende krachtig is. RDW constateert als belangrijkste knelpunt dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om data te delen tussen overheden onderling en met het bedrijfsleven. RDW pleit daarom voor het verruimen van wettelijke mogelijkheden om te kunnen beschikken over data van fabrikanten en andere marktpartijen. Het Kadaster geeft aan belemmerd te worden bij datadeling door ingewikkelde processen en governance. Het Nationaal Archief beschikt over archieven met beperkingen op de openbaarheid, wat vertragend werkt omdat dit beoordeeld moet worden. Het pleit voor verruiming van de openbaarheid naar 'open, tenzij'. Gemeenten kampen met onduidelijkheid over de toepassing van de AVG en gebrek aan samenhang in wetgeving in het informatiedomein, zoals de Archiefwet en de Wet Open Overheid.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 3

Verouderde IT

Medewerkers van de Belastingdienst geven aan dat zij gehinderd worden door verouderde ICT-systemen bij het goed uitvoeren van hun werk. Ook de dienst Toeslagen spreekt over de 'afhankelijkheid van complexe en soms gedateerde IT-systemen en de vervlechting ervan met systemen van de Belastingdienst.' Eerder brachten ook de SVB en Politie een bericht over beperkingen van hun ICT-systemen naar buiten. De IND geeft aan dat de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar is en dat een meerjarenplan en een stabiele financiering nodig zijn voor de ontwikkeling van beslis-ondersteunende systemen. Ditzelfde geldt voor de DJI. Zij heeft te weinig middelen voor beheer en onderhoud van informatiesystemen, bijvoorbeeld op het terrein van medische dossiers en plaatsing van de 'justitiabelen'.



KNELPUNT 4
Spanning tussen maatwerk en een standaard aanpak

Wetten en regels moeten ervoor zorgen dat burgers en ondernemers gelijk behandeld worden. In de uitvoerings-praktijk blijken echter niet alle gevallen gelijk: de omstandigheden van burgers en ondernemers verschillen. Het uniform toepassen van wetten en regels doet dan geen recht aan de omstandigheden van betrokkenen en de bedoeling. Burgers, ondernemers maar ook uitvoerders ervaren die praktijk als niet rechtvaardig. In de afgelopen jaren is, mede als gevolg van de problemen in de uitvoering, de roep ontstaan om meer maatwerk. Op veel plaatsen zijn er rond dit thema ook veel betekenisvolle initiatieven ontstaan. De verwachting van burgers dat ze maatwerk krijgen, leidt echter ook tot problemen. Het is niet altijd haalbaar en betaalbaar.

Voorbeeld uit de standen bij Knelpunt 4
Maatwerk

De Belastingdienst geeft aan dat de organisatie in een ingewikkelde situatie terecht is gekomen, doordat de politiek nu heeft aangegeven dat de Belastingdienst veel meer maatwerk moet leveren bij het innen en invorderen, terwijl de aanpassing van systemen en werkinstructies nog niet is afgerond. Ook laat de huidige wet- en regelgeving soms geen ruimte voor maatwerk.

In de Standen komen veel voorbeelden van de behoefte aan maatwerk naar voren. De Raad voor de Rechtspraak constateert dat de eerder aangehaalde boete uit de Zorgverzekeringswet te weinig ruimte biedt voor de menselijke maat. Ook het CAK adviseert om deze opslag voor wanbetalers zorgpremie af te schaffen. Deze opslag past niet meer in de huidige maatschappelijke tijdgeest. De dienst Toeslagen spreekt van 'een gebrek aan discretionaire ruimte'. Het UWV noemt wetgeving die uitkeringsgerechtigden onevenredig zwaar kan treffen. De IND geeft in haar Stand aan veelvuldig tegen dilemma's aan te lopen waarin rechtvaardigheid botst met de regels.

Een groot aantal publieke dienstverleners heeft inmiddels programma's en commissies in het leven geroepen om na te denken over de vraag op welke manier, voor wie en onder welke omstandigheden maatwerk geboden kan en moet worden.

KNELPUNT 5
Personeelstekorten

Het voorspelde tekort aan personeel wordt steeds meer voelbaar. Publieke dienstverleners hebben een vergrijsd personeelsbestand, de uitstroom richting pensioen was groot en dat zal ook in de komende jaren zo blijven: het aanbod van nieuw personeel zal kleiner zijn dan voorheen. In vrijwel alle sectoren en beroepen overstijgt de vraag naar arbeidskrachten het aanbod. Het vraagstuk rond het verdelen van schaarste dient zich nu aan.

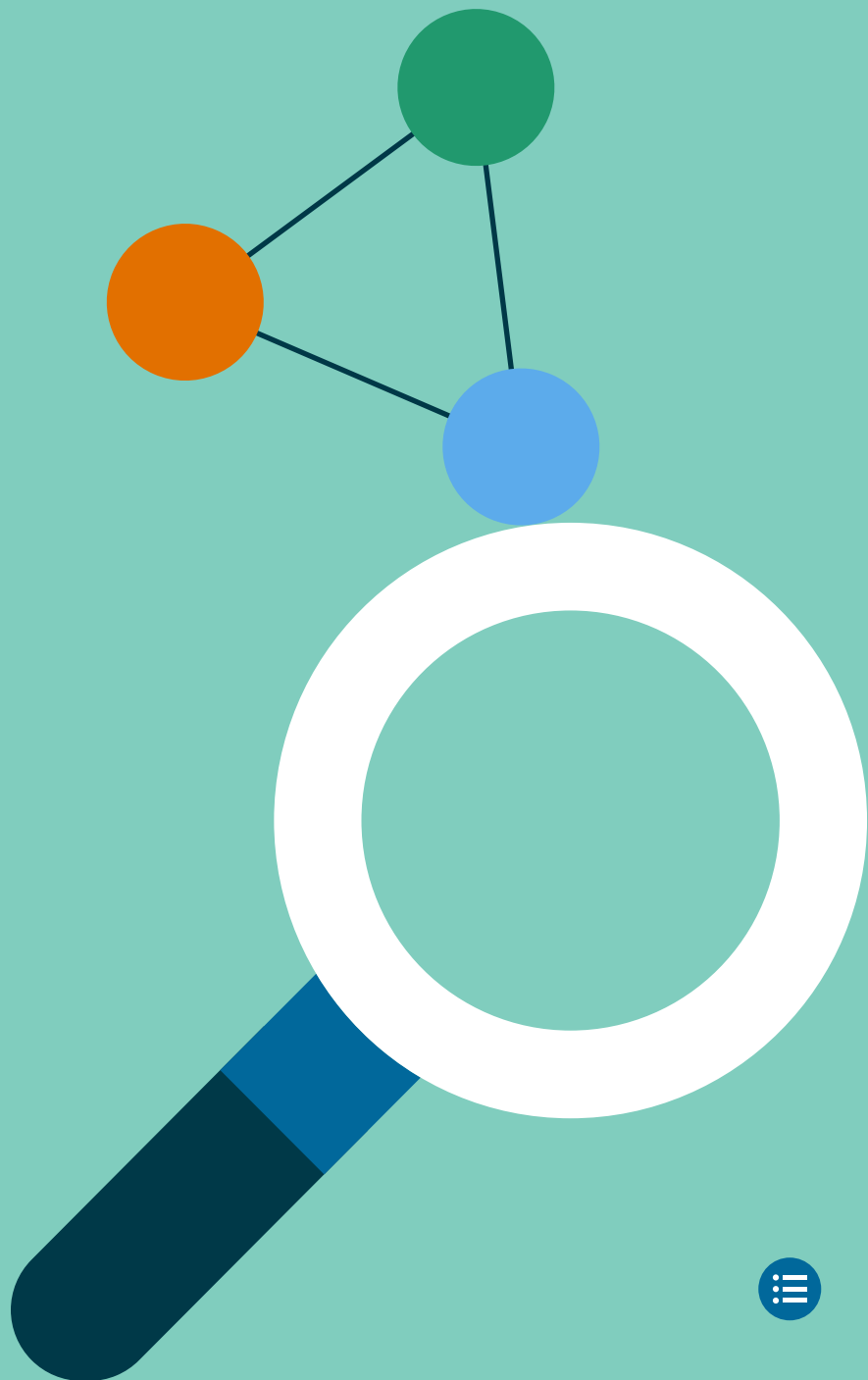
Voorbeeld uit de standen

Te weinig personeel

In veel Standen worden de wervingsproblemen aan de orde gesteld. De Inspectie Justitie en Veiligheid signaleert dat door personeelsgebrek er een tekort is aan plaatsen voor jongeren in justitiële inrichtingen. Het ziekteverzuim onder jeugdbeschermers is hoog als gevolg van het zware werk. De DJI meldt te maken te hebben met hoge uitstroom, hoge werkdruk en heeft moeite om personeel te werven. Dat zet de veiligheid onder druk: de grenzen van de capaciteit voor 'justitiabelen' (TBS, Jeugd) komen in zicht. Logius en RvIG kampen met krapte op de arbeidsmarkt, hetgeen de druk opvoert bij bestaande medewerkers, die daardoor overstappen naar andere werkgevers. Ook het Kadaster en DUO bemerken dit tekort aan mensen, vooral op het terrein van digitale overheidsprocessen en IT. De Huurcommissie meldt zelfs als meest urgente punt de beperkte personele capaciteit, mede in het licht van de aanstaande regulering van de middenhuur: de werkvoorraad is vier keer hoger dan wenselijk om de wettelijke termijnen te halen. Het Huis van de Klokkenluiders geeft aan onderzoekscapaciteit te ontberen die nodig is om de wettelijke termijn te halen. Gemeenten constateren in hun stand dat een steeds grotere variatie aan expertise nodig is, met ook heel gedetailleerde expertise, vanwege de complexiteit van taken. Tegelijk is er schaarste, zowel qua specialisten (energie, klimaat) als ondersteuning (ICT, juridisch).

DEEL 3

Trendmatig beeld van de publieke dienstverlening: een eerste foto



Belangrijkste bevindingen

1

Er is een groeiende groep burgers – veelal met een laag inkomen en lager opgeleid – **ontevreden over de dienstverlening**, vooral rond complexe levensgebeurtenissen (inkomen, wonen, schulden). Deze groep blijft buiten zicht door alleen naar de gemiddelde tevredenheid van burgers en bedrijven te kijken.

2

Beleid sluit onvoldoende aan op uitvoering en samenleving:

A. **Het politieke debat** over de uitvoering is **mediagedreven en gericht op incidenten**. Geen aandacht voor fundamentele vragen over de publieke dienstverlening. De uitvoering komt niet aan het woord.

B. Departementen gaan hierin mee: **de korte termijn en incidenten overheersen**, men is vooral gericht op ondersteuning van de minister. Zowel het opdrachtgeverschap als de eigenaarsadvisering schieten tekort, voldoende kennis en een strategische agenda ontbreken veelal en er is sprake van verkokering.

C. De veelvoorkomende reflex, als antwoord op problemen in de uitvoering, van verbijzondering van regels en de inzet van meer beleidsmakers is niet de oplossing. **Het begint met beter en minder beleid**.

3

Het werk in de uitvoering wordt steeds arbeidsintensiever, terwijl de (structurele) **krapte op de arbeidsmarkt** toeneemt. Talentmanagement bij de overheid schiet tekort.

4

De digitaliseringsaanpak schiet tekort zolang er voorafgaand geen werk wordt gemaakt van substantiële vereenvoudiging van primaire processen.

5

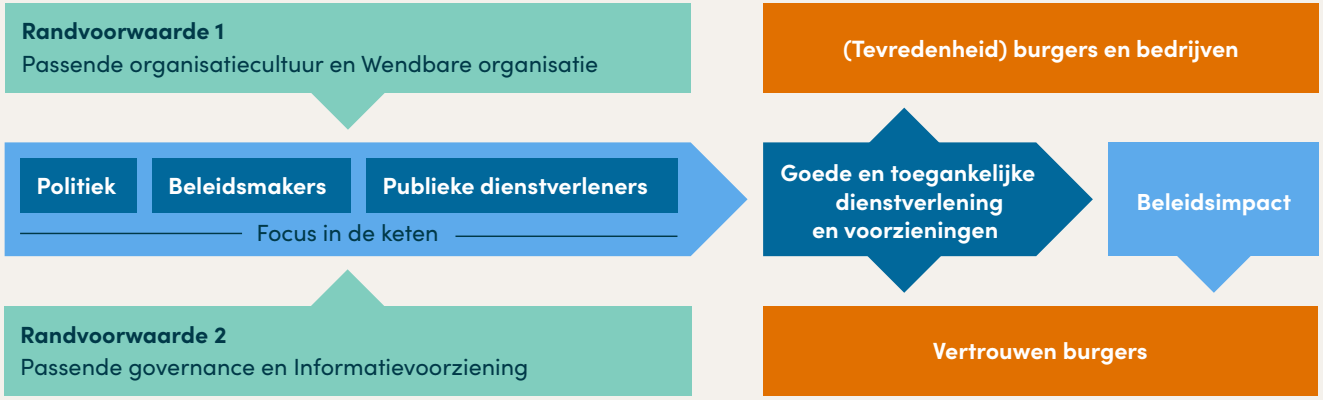
Sociale veiligheid bevordert innovaties, verbetert prestaties en helpt medewerkers te behouden: visie en ruimte, daar gaat het om. Sommige departementen, agentschappen, diensten en zbo's scoren goed, andere blijven ver achter.

In dit deel schetsen we een trendmatig beeld van de publieke dienstverlening. Het dient als onderbouwing voor de oproepen uit deel 1 en geeft zicht op hoe de knelpunten in deel 2 zijn ontstaan. Het is gebaseerd op een groot aantal onderzoeken die in het kader van deze Staat zijn uitgevoerd door universiteiten en onderzoeksinstellingen.

"De keten is zo sterk als de zwakste schakel. Dus je moet ervoor zorgen dat elke schakel kwaliteit levert en optimaal is aangesloten op de voorliggende en navolgende schakels."

De ordening van dit hoofdstuk illustreren wij aan de hand van onderstaand schema. Daarin is een aantal elementen te onderscheiden. Om te beginnen zijn dat de prestaties die de overheid boekt in termen van tevredenheid en vertrouwen. Voor het leveren van prestaties is het cruciaal om te kijken naar de focus in de beleidsketen. We onderscheiden bovendien nog een aantal fundamentele randvoorwaarden voor een goede en toekomstbestendige dienstverlening, te weten: Passende governance en Informatievoorziening en een Passende organisatiecultuur en Wendbare organisatie.

Focus in de keten op kwalitatief goede dienstverlening en beleidsimpact



Prestaties en impact: groep met minder doenvermogen is ontevreden, de kwaliteit van metingen moet beter

Hoe ervaren burgers en bedrijven de dienstverlening en hoe groot is het vertrouwen in de overheid? Daar waar uit de Standen van de Uitvoering (deel 2) blijkt dat de nood in een aantal gevallen hoog is, blijkt de beleving van burgers en ondernemers op het eerste oog tamelijk positief te zijn: gemiddeld geven zij de dienstverlening door de overheid een cijfer dat tussen de 6 en de 7 ligt met uitschieters naar een 8 (Kantar & Pieterson, 2022).

Uit onderzoek van TIAS/ Tilburg University (2022) wordt duidelijk dat uitvoeringsorganisaties merendeels klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren, maar dat het vaak onduidelijk is hoe en wat nu precies bij wie is gemeten. Daardoor is het niet altijd duidelijk wat het "klantoordeel" precies betekent.

Uit door ons uitgevoerd onderzoek naar de tevredenheid[5] blijkt dat het gemiddelde cijfer verhult dat er een grote groep is die niet tevreden is: 14 procent van de ondervraagden is negatief over de dienstverlening door de overheid (Kantar & Pieterson, 2022). Deze groep neemt bovendien in omvang toe (Kantar, 2022). Het gaat om een groep met minder doenvermogen,[6] vaak met een lager inkomen en opleidingsniveau.

De tevredenheid is logischerwijs het grootst over 'positieve/makkelijke' levensgebeurtenissen. Bij contact met de overheid na geboorte van een kind, bij pensionering, of bij de aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) was meer dan 90 procent tevreden.

Ook ondernemers zijn tevreden over contact rond het starten van hun onderneming. Succesfactoren zijn: een heldere website en weinig benodigde contactmomenten (Kantar & Pieterson, 2022).

Aan de andere kant is de waardering het laagst bij het indienen van een klacht (39%) en bij een rechtszaak of geschil (43%). Ook dat is begrijpelijk: dit zijn gebeurtenissen met een negatieve aard, waarbij bovendien al iets is misgegaan. Burgers willen graag dat hun feedback en klachten serieus genomen worden (Kantar & Pieterson, 2022). Als het management dan ook nog weinig actieve aandacht voor klantsignalen en klachten toont,[7] ligt de afhandeling helemaal onder een vergrootglas. Te vaak zijn de dienstverleningsconcepten gebaseerd op eigen aannames in plaats van op vastgestelde wensen en behoeften van de klant. De klantenservice is veelal ingericht met de systeemwereld als uitgangspunt (het procesmatig geven van de juiste antwoorden en het verstrekken van informatie binnen de juridisch geldende termijnen) in plaats van met de leefwereld van de doelgroep voorop, waarin het begint met het werkelijk luisteren naar de burger. Professionalisering van het klachtenmanagement is nodig. Onderzoek van de Katholieke Universiteit Leuven toont ook aan, dat er voor organisaties winst te behalen is door online reviews van burgers (b.v. op Google Review, Facebook en Yelp) systematisch te managen en te benutten voor de verbetering van de dienstverlening binnen de eigen organisatie.

Daarnaast zijn respondenten ontevreden over complexere gebeurtenissen, waarvan de impact groter is op kwetsbare groepen in de samenleving. Denk aan levensgebeurtenissen waarbij men aanmerkelijk vaker dan gemiddeld contact heeft met de overheid: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en hulp bij schulden. Naarmate het aantal contacten met de overheid toeneemt en het aantal organisaties waarmee men contact heeft groter is, neemt de kans toe dat ergens zaken misgaan: instanties die verschillende signalen afgeven, parallelle procedures die elkaar bijten. 'Hulp bij schulden' is zo'n *life event* met én relatief vaak contact én vaak met meerdere organisaties (Kantar & Pieterson, 2022).

Voor de digitalisering van het contact met de overheid geldt dat veel burgers en bedrijven tevreden zijn over de efficiëntie en het gemak van digitale dienstverlening. Maar ook hier is er een groep voor wie die algemene tevredenheid niet opgaat. Diegenen die niet zo taalvaardig zijn en minder goed kunnen omgaan met computers en smartphones worstelen met digitalisering en het vinden van informatie. Zij geven aan dat ze meer behoefte hebben aan persoonlijk contact met de overheid (Kantar, 2022; Brede maatschappelijke heroverweging, 2020).[8]

Uit de onderzoeken blijkt dat het vertrouwen in overheidsinstanties en de mate van tevredenheid over de kwaliteit van overheidsdienstverlening hand in hand gaan: hoe hoger de één, des te hoger de ander (TIAS, 2022). Het vertrouwen in 'de overheid' kent grote variaties: het vertrouwen in de politiek en het kabinet is laag, terwijl het vertrouwen in democratische instituties[9] en overheidsorganisaties aanmerkelijk hoger is. Uit de OECD Trust Survey (2022) blijkt dat maar de helft van de Nederlanders gelooft dat hun overheid een slecht presterende overheidsdienst zal verbeteren als veel burgers erover klagen. Ook verwacht maar één op de twee Nederlanders dat uitvoeringsorganisaties innovatieve ideeën zullen omarmen als daarmee de publieke dienstverlening verbeterd kan worden (OECD, 2022).[10]

Goede voorbeelden
De Doorbraakmethode®

Met de Doorbraakmethode® heeft het Instituut voor Publieke Waarden een methode ontwikkeld waarbij, redenerend vanuit de problemen van een huishouden, over de volle breedte van het aanbod van wetten en regelingen wordt gekeken hoe die ingezet kunnen worden om het gezin te helpen. Op deze wijze zijn al voor ruim 1.800 huishoudens oplossingen geforceerd zonder daarbij de regels geweld aan te doen, maar door te kijken naar de juiste combinaties en uitzonderingsmogelijkheden.

Een aantal ministeries heeft inmiddels samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties het initiatief genomen tot het programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens om op vergelijkbare wijze doorbraken te realiseren.

Kloofvorming, verkokering en incidenten versus de opgave centraal

De Raad van State, Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman geven in hun gezamenlijke notitie aan de formateurs (november 2021) aan dat de veel te strikte scheiding tussen wetgeving en beleid enerzijds en uitvoering anderzijds, tot veel problemen leidt. De complexiteit van wetten en regels – het grootste probleem van de beleidsuitvoering – is mede het gevolg van politieke compromissen. Het tegemoetkomen aan de wensen van alle betrokken politieke partijen is daarbij leidend, niet de beste of meest eenvoudige en uitvoerbare oplossingen. De geconstateerde kloof wordt bovendien vergroot doordat degenen die het beleid formuleren (politiek en departementen) soms maar beperkt begrip hebben van de leefwereld van de doelgroepen voor wie het beleid bedoeld is.[11] Wantrouwen en angst voor misbruik van regelingen door burgers leiden tot vergaande controles voor gebruikers die op hun beurt ook weer bijdragen aan de complexiteit. De Nationale ombudsman (o.a. Jaarverslag 2021) constateert dat juist burgers met een laag inkomen en minder scholing vaker te maken krijgen met de meest complexe wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de socialezekerheidswetten en toeslagen. Het gaat dan om regels die de doelgroep niet altijd begrijpt en kan naleven.

Onder de publieke dienstverleners leeft het gevoel dat zij – de uitvoerders van het beleid – veel te weinig en te laat betrokken worden bij het ontwikkelen van beleid. Juist in de uitvoeringsorganisaties heeft men veel kennis over welke aanpak werkt en welke niet.

De constateringen over het ontstaan van complexe wet- en regelgeving zijn niet nieuw. De vraag is echter of er al aanwijsbare resultaten zijn geboekt om de complexiteit te verminderen. Tijdens gesprekken en sessies rond deze rapportage werden daarover regelmatig twijfels geuit. Het jaarverslag van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) over 2021 lijkt die twijfel te bevestigen. Het ATR toetst wat de gevolgen van alle voorgenomen wet- en regelgeving zijn in termen van regeldruk voor burgers, ondernemers en organisaties die de wetten en regels moeten uitvoeren. ATR constateert dat het in 2021 meer dan ooit tevoren vraagtekens bij de werkbaarheid had. Goede wetgeving die uitvoerbaar en consistent is, krijgt onvoldoende aandacht, stelt ook Broeksteeg: '...hoewel de Kamer ideeën heeft om meer aandacht voor wetgeving te genereren, lijken deze ideeën door diverse factoren niet tot resultaat te leiden.'

Politiek en departementen: incidenten belangrijker dan kennis en de lange termijn

Het politieke debat over de uitvoering wordt gedomineerd door incidenten. De analyse *Uitvoeringsorganisaties in het nieuws*[12] laat zien dat negatieve nieuwsverhalen en daarbinnen vooral berichtgeving op de landelijke televisie aanleiding is tot het stellen van Kamervragen. Hoewel het een belangrijke rol van het parlement is om incidenten aan de orde te stellen, gaat de aandacht daarvoor ten koste van het politiek debat over meer fundamentele uitvoeringsvraagstukken, zoals: werkt het beleidssysteem als geheel, wat gaat er goed, wat gaat er niet goed en hoe kan het beter.[13] Bovendien ontbreekt het de Tweede Kamer aan voldoende kennis over de uitvoering. Zo pleit de Werkgroep-Van der Staaij[14] ervoor om het contact tussen de Tweede Kamer en departementen en uitvoeringsorganisaties te verbeteren om '...bruikbare informatie te ontvangen en te bespreken, bijvoorbeeld om te leren van de uitvoeringspraktijk'; ook is een substantiële versterking van de ambtelijke ondersteuning voor het parlement nodig.

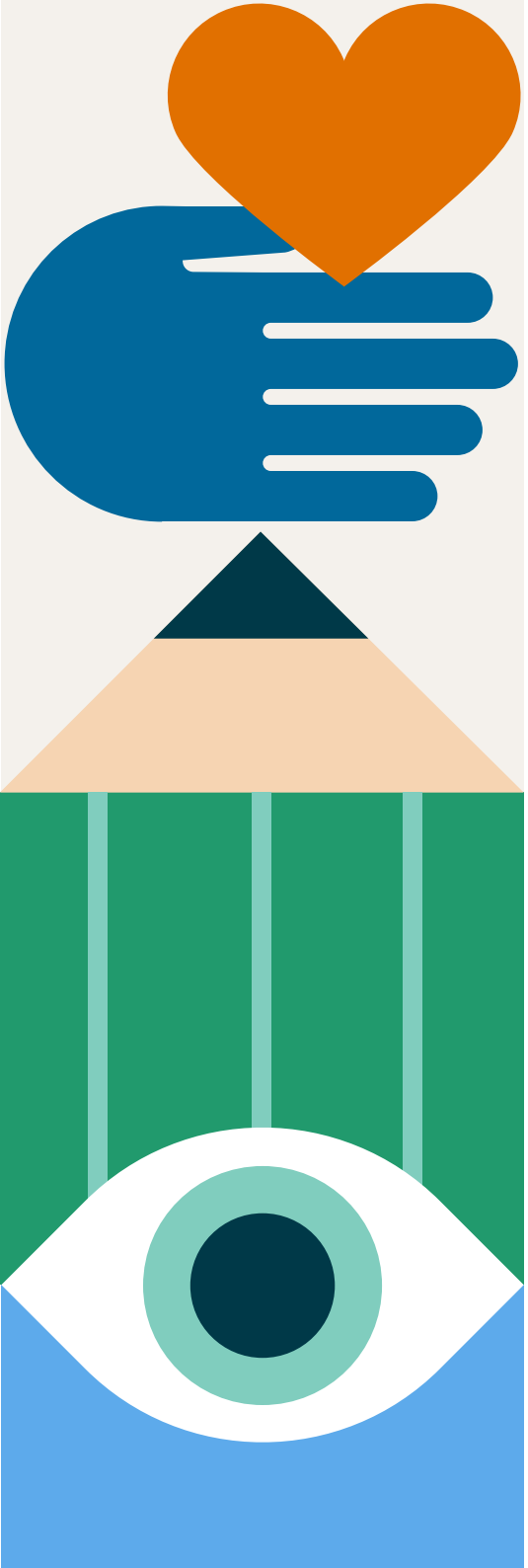
Het politieke debat over de uitvoering heeft haar weerslag op de departementen. Daar is een sterke oriëntatie ontstaan op het ondersteunen van de minister en het voorkomen van schade die in het parlement of de publieke opinie ontstaat als gevolg van incidenten in de uitvoering. Deze eenzijdige taakopvatting heeft uiteraard ook grote impact op de rol van de departementale opdrachtgever als de departementale eigenaar van de uitvoeringsorganisaties (voor uitleg over de rol van opdrachtgever en eigenaar zie de volgende pagina).[15] Door veel focus op de korte termijn, op incidenten en op het afleggen van verantwoording neemt de aandacht voor kennis af, constateert de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI, 2021). Exemplarisch in dit verband is de uitlating van een voormalig secretaris-generaal die stelt dat beleidsdirecties (de opdrachtgevers van de publieke dienstverleners) grotendeels doeclubs zijn geworden en dat je een kennis en strategiedirectie moet inrichten om voor de lange termijn te zorgen.[16] Dit geeft aan dat er nog steeds een gebrek aan aandacht voor de strategie en voor de lange termijn is, zoals van Twist al in 2007 constateerde.[17]

De bestuurlijke reactie op uitvoeringsproblemen: meer beleidscapaciteit en meer regels

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties beschreef de incidentregelreflex waarbij de Kamer en de opdrachtgevers van beleid in reactie op problemen in de uitvoering strengere en complexere regels opstelt die vanuit departementen strenger gecontroleerd worden.[18] Aanvullend beleid gaat bovendien samen met meer beleidsmedewerkers bij departementen. Het aantal medewerkers bij beleidsonderdelen en ondersteunende diensten bij departementen is in de afgelopen vijf jaar aanmerkelijk sterker gegroeid dan bij publieke dienstverleners en toezichthouders (zie bijlage 3). In deze cijfers is de flexibele schil overigens niet meegenomen. Een deel van de extra capaciteit bij de Belastingdienst bestaat bijvoorbeeld uit inhuur van externe medewerkers. In een structureel krappe arbeidsmarkt is het groeiende beslag van het openbaar bestuur op schaars personeel bovendien onwenselijk. Medewerkers die bij de overheid in dienst treden, zijn niet beschikbaar voor zorg, onderwijs en de markt, sectoren waar de schaarste zich evenzeer doet voelen.

Als reactie op de affaires in de uitvoering in de afgelopen jaren, bieden publieke dienstverleners, mede in opdracht van de politiek, meer maatwerk aan burgers en ondernemers. Maatwerk vraagt serieuze doordenking om hooggespannen verwachtingen te temperen, achterliggende dilemma's te onderkennen en onrealistische belasting van het ambtelijk apparaat te voorkomen.[19] Maatwerk is in zichzelf natuurlijk nastrevenswaardig, maar is niet de oplossing voor alle problemen. Daar waar de problemen in de uitvoering ontstaan door complexe wetten en onherroepelijke sancties, zijn andere maatregelen nodig, of zoals de Nationale ombudsman het zegt: *maatwerk in de uitvoering is niet de oplossing voor slecht beleid.*[20] De weg naar vereenvoudiging begint met enerzijds onderkennen dat oordeelsvorming altijd nodig zal blijven. Anderzijds te onderkennen dat maatwerk geen alternatief kan zijn voor automatische besluitvorming. Wie complexiteit niet overziet, maakt zaken simpel. Wie complexiteit doorziet, kan zaken weer eenvoudig maken.[21]

> *"Maatwerk in de uitvoering is niet de oplossing voor slecht beleid."*
> De Nationale Ombudsman



Goede voorbeelden 4

Succesvol crisismanagement: menselijke maat zonder maatwerk

De NOW-regeling (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) is – net als de TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) – een voorbeeld van een pragmatische oplossing die snel tot stand kwam in een gelijkwaardige samenwerking tussen beleid (SZW) en uitvoering (UWV). De concrete opgave was om een ontwrichtend aantal ontslagen en faillissementen te voorkomen, als gevolg van de coronacrisis in maart 2020. De regeling werd eenvoudig opgezet om snel te kunnen uitvoeren. Bewindspersonen creëerden politieke steun voor een noodzakelijkerwijs improviserende en grofmazige aanpak met bijbehorende risico's. "Voor een keer mocht het even: een bestuur dat aangeeft en accepteert dat foutenmarges erbij horen en dat daarop niet reageert met eindeloze pogingen tot verfijning," vatten Noordegraaf, 't Hart & Van Dorp het succes samen.[22]

Maatwerk heeft voor uitvoeringsorganisaties ook nog een onbedoeld bijeffect: voor het oplossen van eerder ontstane knelpunten en het toepassen van maatwerk is veel personeel nodig. Dit zou – samen met de steeds complexer wordende wet- en regelgeving – een deel van de verklaring kunnen zijn van de door IPSE[23] geconstateerde toename van de arbeidsintensiteit bij een aantal grote publieke dienstverleners.

Verkokering van de Rijksoverheid: niet de opgave maar de organisatie is leidend

Een belangrijke belemmering voor goed beleid is de verkokering van de Rijksoverheid. In een verkokerde dienst is samenwerking over de grenzen van de organisatie niet vanzelfsprekend. Enkele goede voorbeelden en initiatieven daargelaten is de ongeschreven regel eerder die van non-interventie. 't Hart constateert dat de organisatie van de rijksdienst en dan met name de ministeriële verantwoordelijkheid een belemmering kan zijn voor ambtenaren om integraal, opgavegericht en coöperatief te handelen.[24] Als alternatief wordt er regelmatig gewezen op de voordelen van het Zweedse model, waarin relatief grote uitvoeringsorganisaties aangestuurd worden vanuit kleine beleidsdepartementen en waar ministers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor besluiten. De departementale verkokering werkt door in de sturing van uitvoeringsorganisaties. Organisatie- of domeinoverstijgende samenwerking is zelden expliciet onderdeel van de opdracht aan uitvoeringsorganisaties. Ze worden daar dus ook niet op beoordeeld.

Passende governance en verantwoordingsinformatie

De politiek, het beleid en uitvoeringsorganisaties geven samen de publieke dienstverlening vorm. Een belangrijke vraag is hoe de betrokken partijen zich tot elkaar verhouden: hoe vullen zij hun rol in en op basis van welke informatie spreken zij met elkaar? Het gesprek tussen politiek, beleid en uitvoeringsorganisaties wordt ook wel de trialoog genoemd.

Informatievoorziening niet op orde...
De kwaliteit van de reflectie over de uitvoering door uitvoeringsorganisaties zelf, in de politiek, in het beleid en in de samenleving, staat of valt met beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over de uitvoering. Er zijn nogal wat aanwijzingen dat die informatie te wensen overlaat.

Zo constateert IPSE[25] dat goede cijfers om de ontwikkeling van de productiviteit van publieke dienstverleners te analyseren maar beperkt beschikbaar zijn. De Erasmus Universiteit en ICTU[26] analyseerden de wettelijk verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's van de afgelopen decennia en geven aan dat deze evaluaties, als ze al uitgevoerd worden, veelal een plichtmatig karakter hebben. De evaluaties worden bovendien zelden in de betreffende Kamercommissie besproken. Dit sluit aan bij de eerder gedane constatering dat er meer aandacht lijkt te zijn voor incidenten dan voor fundamentele vragen over het beleid. Uit een analyse van de jaarverslagen van publieke dienstverleners door Deloitte blijkt dat uitvoerders voor wie de verantwoording via de stukken van het moederdepartement verloopt – de agentschappen en diensten – slechter scoren dan andere organisaties, met name dan de zbo's.[27] In het algemeen constateert Deloitte dat in de jaarverslagen meer aandacht zou moeten zijn voor de zaken die mis zijn gegaan: "Een jaarverslag is geen goednieuwsshow."

De grote nadruk op verantwoordingsinformatie wordt door uitvoeringinstanties als een belasting ervaren. Sommige uitvoerders moeten zich elk kwartaal uitgebreid verantwoorden; voor anderen is dat een jaarlijkse verplichting. Tijdens reflecties en duidingssessies met uitvoerders werd meer dan eens de wens uitgesproken om minder vaak maar beter te verantwoorden. Daarmee ontstaat ruimte om vaker gezamenlijk naar de toekomst te kijken, naar het soort dienstverlening dat men in gezamenlijkheid nastreeft en de keuzes die daarbij horen in termen van mensen, middelen en technologie.

...en het gesprek schiet tekort

In het gesprek over de publieke dienstverlening binnen de driehoek (zie pagina 39) en met de politiek moeten de juiste vragen aan de orde komen. Is het beleidssysteem in voldoende mate in staat om aan het oplossen van maatschappelijke problemen bij te dragen of zijn interventies nodig? Dit gesprek moet plaatsvinden met begrip voor ieders rol (politiek, opdrachtgever, eigenaar, publieke dienstverlener) en een besef van de gezamenlijke taak. Er dient voldoende ruimte te zijn om te benoemen wat niet goed gaat, om van mening te verschillen en elkaar tegen te spreken.[28]

"In de top van de departementen is ervaring in de uitvoering maar in beperkte mate aanwezig."

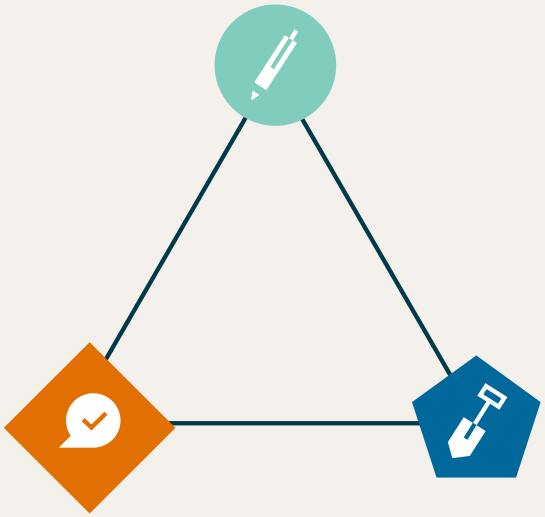
In hun analyse van de uitvoeringsverantwoording wijzen Overman, Schillemans et al. (2022) erop dat deze in de loop der jaren steeds meer het karakter heeft gekregen van belonen of sanctioneren. Ze constateren bovendien dat de expertise bij ministeries om scherpe verantwoordingsvragen te stellen het meest kwetsbare element in de uitvoeringsverantwoording is. Uit een analyse van de departementale eigenaarsadvisering door EUR en ICTU[29] blijkt dat bestuurlijke sensitiviteit de belangrijkste competentie is bij de werving van medewerkers. Het is de vraag of de uitvoering daarmee geholpen is. Deze aanpak lijkt de eerder beschreven departementale cultuur te bevestigen, die vooral gericht is op het uit de wind houden van de minister.

De kwaliteit van de eigenaarsadvisering schiet tekort vanwege de dominante positie van de opdrachtgever maar ook vanwege een gebrek aan senioriteit bij medewerkers; er werken eenvoudigweg onvoldoende auditors en bedrijfskundigen en men heeft in het algemeen moeite om nieuwe medewerkers te vinden.

Voor de interactie tussen departement en uitvoeringsorganisatie is het zeer nuttig als de top van het departement ervaring heeft in de uitvoering, constateren veel van de gesprekspartners, onder andere in de gespreksronde door Van der Wal (CAOP, 2022, nog te publiceren). Uit een inventarisatie door ICTU blijkt dat iets meer dan 40 procent van de secretarissen-generaal (en hun plaatsvervangers) ervaring heeft bij Rijksuitvoeringsorganisaties en minder dan 20 procent van de directeuren-generaal.[30] In de top van de departementen is ervaring in de uitvoering maar in beperkte mate aanwezig. Tijdens gesprekken met de top van uitvoeringsorganisaties[31] kwam naar voren dat de politieke en departementale belangstelling gering is, getuige het geringe animo voor overleg en werkbezoeken. Uit een recente analyse van het functioneren van departementale topambtenaren blijkt dat zij aangeven wel te willen samenwerken met burgers, medeoverheden en andere belanghebbenden in de samenleving, maar dat de urgentie daarvan het stelselmatig aflegt tegen het belang dat zij hechten aan de eigen organisatie en aan de advisering van de minister: "alles van *binnen* en van *boven* lijkt urgenter".[32]

De Driehoek

De verhouding tussen departementen en publieke dienstverleners wordt wel beschreven als de driehoek met daarin de volgende rollen:



De opdrachtgever (directeur-generaal)

- Verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere beleidsopdracht.
- Budgethouder.
- Stuurt en monitort de beleidsprestaties.

De opdrachtnemer (publieke dienstverlener)

- Verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht.
- Voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering.
- Zorgt voor informatie over de uitvoering van de taak.

De eigenaar (secretaris-generaal)

- Bewaakt de continuïteit van de taakorganisatie.
- Houdt toezicht op de bedrijfsvoering van de opdrachtnemer.
- Verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel.

De secretaris-generaal wordt hierin ondersteund door de eigenaarsadvisering.

Een Passende organisatiecultuur en Wendbare organisaties

Departementen en publieke dienstverleners moeten voldoende toegerust zijn om hun taak uit te voeren en waar mogelijk te verbeteren. Voldoende personeel is daarbij een belangrijke randvoorwaarde, maar ook de wendbaarheid en slagkracht om aan te sluiten bij een samenleving die verandert.

Krappe arbeidsmarkt en financieringswijze beperken de slagkracht van uitvoerders

In de Standen van de Uitvoering geven veel uitvoeringsorganisaties aan dat de dienstverlening in de knel dreigt te komen, omdat het moeilijk is om zittend personeel te behouden en nieuw personeel te werven. Bovendien is de werkdruk hoog. De krapte op de arbeidsmarkt is inmiddels twee keer zo hoog als een jaar geleden: in het tweede kwartaal van 2022 gold volgens het UWV[33] voor 75 procent van de beroepsgroepen dat er sprake was van een zeer krappe arbeidsmarkt. Dat betekent dat er minstens viermaal zo veel vacatures openstaan als dat er werkzoekenden zijn die deze vacatures zouden kunnen vervullen. De krapte op de arbeidsmarkt krijgt als gevolg van de vergrijzing steeds meer een structureel in plaats van een conjunctureel karakter (zie het recente SER-advies).[34]

De grootste krapte betreft nog altijd ICT'ers, maar ook voor andere beroepen die voor de uitvoering zeer belangrijk zijn, zoals juristen, economen, technici, accountants, boekhouders en managers neemt de schaarste flink toe. In een onderzoek naar het almaar groeiende tekort aan IT'ers bij 52 overheden en overheidsorganisaties, waarschuwt hoogleraar Arbeidsmarkt Wilthagen van Tilburg University voor een verminderde dienstverlening in de toekomst (maatschappelijke ontwrichting, onzekerheid en rechtsongelijkheid).[35]

Een analyse van de Intelligence Group[36] bevestigt het bovenstaande beeld van schaarste. Bovendien blijken de onderlinge verschillen bij de diverse uitvoeringsorganisaties nogal uiteenlopend te zijn. Grotere uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, UWV, Politie en Rijkswaterstaat hebben hun werving goed op orde: bij hen is sprake van 'een volwassen recruitment strategie'. Maar bij andere publieke dienstverleners, en dat zijn logischerwijs de wat kleinere organisaties, zijn verbeteringen mogelijk, blijkt uit geanalyseerde vacatureteksten en de gevraagde vaardigheden. De oplossing van het zeer urgente probleem van de structurele arbeidsmarktkrapte kan maar voor een deel gevonden worden in betere werving.

Ook de behoefte aan personeel zal verminderd moeten worden. Dat is alleen mogelijk door de introductie van arbeidsbesparende innovaties en vermindering van de complexiteit van de taken waar uitvoeringsorganisaties voor staan.

In hun onderzoek naar de financiën en de slagkracht van uitvoeringsorganisaties, constateren De Kruijf et al.[37] dat bij 17 van de 38 onderzochte uitvoeringsorganisaties, knelpunten bestaan in de relatie tussen

beloning, prestaties en de delegatie van taken aan de uitvoerder. Het ontbreken van stabiele c.q. meerjarenbegrotingen maakt dat organisatieontwikkeling en langetermijnverbeteringen zoals innovaties moeilijker te realiseren zijn. De onderzoekers constateren verder dat bij ICT-gedreven organisaties de ICT-kosten een steeds groter beslag op het budget leggen. Als uitvoerders meerdere ministeries als opdrachtgever hebben, blijken per departement verschillende spelregels te gelden die de slagkracht eveneens verminderen.

"IT is nu vaak een remmende factor bij beleidsaanpassingen."

Verouderde IT-systemen en beperkte gegevensuitwisseling

Sinds eind jaren 70 van de vorige eeuw is de ontwikkeling van het applicatielandschap binnen de overheid gegroeid van slechts enkele centrale (mainframe) systemen naar een enorme diversiteit aan centrale en decentrale applicaties binnen alle afzonderlijke domeinen. Met het ontbreken van betekenisvolle kaders, toenemende samenwerking tussen overheidslagen en ketenpartners en goedbedoelde politieke regeldrift op zowel nationaal als Europees niveau is de complexiteit van het IT-landschap en de bijbehorende IT-voorzieningen enorm toegenomen. Gevolg is dat burgers en ondernemers er de weg niet in weten te vinden en dat IT vaak een remmende factor is bij beleidsaanpassingen.

Een toekomstbestendige IT vraagt om een fundamenteel andere aanpak. Van groot belang is dat de digitaliseringsagenda toeziet op het reduceren van complexiteit, op basis van het adagium: eerst organiseren, dan informatiseren en dan automatiseren. De digitale agenda (WaU-spoor 2), waarin vooral afspraken zijn gemaakt over de digitale infrastructuur, komt wat dat betreft te vroeg. Het begint met het maken van afspraken tussen organisaties over processen en samenwerking met als vertrekpunt de (gezamenlijke) maatschappelijke opgaven. Pas daarna komt een blauwdruk van de digitaliseringskaders, waarbij het werken vanuit standaarden de norm is. Tot slot moet gewerkt worden aan het reduceren van de complexiteit in het systeemlandschap over alle bestuurslagen heen.

De informatie-uitwisseling tussen publieke dienstverleners vormt echter een nog groter knelpunt. Widlak[38] laat zien dat er een gebrek aan inzicht is in de gegevensstromen. Gegevens zijn niet op één plek vastgelegd en ze worden soms gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze zijn opgevraagd. Door de uitwisseling van gegevens werkt een wijziging van een gegeven bij de ene organisatie door bij de andere organisaties. Deze doorwerking geldt ook voor foutieve gegevens, waarvan het voor burgers en ondernemers soms heel moeilijk is om die gecorrigeerd te krijgen. Widlak doet diverse aanbevelingen om de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid te verbeteren en verwijst ter illustratie naar de Belgische Kruispuntbank van de sociale zekerheid (zie pagina 18) als centraal punt om de uitwisseling van gegevens te organiseren.

Innoveren, prestaties verbeteren, personeel behouden: het werkklimaat geeft de doorslag

De organisatiecultuur is soms een belemmering om optimaal te presteren, zo bleek uit het Werkonderzoek 2019.[39] De belangrijkste relevante factoren blijken te zijn:

- Gebrek aan ruimte voor de professional (regeldruk, proceduregerichtheid)
- Onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (visie, missiegedrevenheid)
- Gebrek aan openheid
- Een gevoel van onveiligheid om fouten te maken
- Gebrekkige samenwerking en externe oriëntatie, en
- Onvoldoende leervermogen.

De Innovatie Barometer Overheid 2021[40] van het ministerie van BZK laat zien dat overheidsorganisaties (waaronder departementen, agentschappen, diensten en zbo's) met een krachtig innovatieklimaat vaker innoveren en een breder spectrum bestrijken (producten, diensten, processen, communicatie). Zij creëren door innovaties meer publieke waarde in termen van kwaliteit, efficiency, medewerkerstevredenheid, invloed van burgers en het realiseren van politieke doelstellingen. Het realiseren van een hogere productiviteit gaat veelal hand in hand met het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening, zo bevestigt ook onderzoek van IPSE[41].

Belangrijke aspecten van een goed innovatieklimaat zijn: hoe er binnen en buiten de organisatie wordt samengewerkt en de aanwezigheid van een visie op de koers van de organisatie. Deze laatste factor doet er het meest toe wil je een innovatief klimaat creëren. Sociale veiligheid draait daarbij om de vraag hoe er in de organisatie wordt omgegaan met fouten en of er voldoende ruimte is om te experimenteren. Naast een goed innovatieklimaat of -biotoop, is er ook behoefte aan verbetering van de innovatie-infrastructuur, zo blijkt uit een analyse van Haagse Beek. Een gedeelde visie op innovatie, meer centrale regie op de verschillende componenten, commitment en voorbeeldgedrag bij de leiding en het structureel vrijmaken van capaciteit zijn noodzakelijk om de innovatie-infrastructuur vorm te geven.[42]

Medewerkers die zich veilig voelen in de organisatie is in veel opzichten van belang. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties constateerde dat medewerkers in uitvoeringsorganisaties zich soms niet veilig voelen om knelpunten te melden (TCU, 2021, pagina 3). Uit een analyse op het Werkonderzoek 2022 door de EUR en ICTU blijkt dat sociale veiligheid[43] een positief effect heeft op de wendbaarheid van de organisatie: het vermogen om te leren en te verbeteren.

Sociale veiligheid heeft bovendien een positief effect op de maatschappelijke betrokkenheid van medewerkers; het vermindert ook nog eens de mate waarin medewerkers geneigd zijn om te vertrekken. Onderzoek van USBO[44] en ICTU[45] laat zien dat een goed werkklimaat samengaat met betere prestaties, zowel intern – de tevredenheid en betrokkenheid van medewerkers – als extern: de door medewerkers ervaren effectiviteit, efficiency en legitimiteit. De kwaliteit van het management speelt een substantiële rol in de productiviteit en effectiviteit van organisaties. De RUG toont in een analyse van managementpraktijken bij de overheid aan, dat organisaties die goed scoren op talentmanagement, belonen, prestatiemonitoring en doelen stellen, ook goed scoren op de tevredenheid en betrokkenheid van medewerkers en op prestaties van het team en het lerend vermogen. Talentmanagement betreft zaken als het aan weten te trekken van talenten en de manier waarop met ondermaats en bovenmaats presterende medewerkers wordt omgegaan.

De scores van departementen, bedrijfsvoeringsorganisaties van het Rijk, agentschappen en diensten op talentmanagement zijn beneden gemiddeld in vergelijking met de marktsector.[46] Deze lage scores zijn zorgelijk in het licht van de arbeidsmarktknelpunten. De enige uitzondering betreft de zbo's, die vergelijkbaar scoren met de marktsector.

In veel van de eerder aangehaalde onderzoeken naar innovatie, sociale veiligheid en talentmanagement, scoren organisaties die op wat grotere afstand van de politiek staan, zoals zbo's en gemeenschappelijke regelingen, iets beter dan organisaties die dichter bij de politiek staan (departementen, agentschappen en diensten). Maar de grootste variatie doet zich voor binnen deze groepen: er zijn zbo's die buitengewoon goed scoren en er zijn duidelijk achterblijvers, en hetzelfde geldt voor beleidskernen, agentschappen en diensten.

Een van de belangrijkste adviezen van de SER[47] met het oog op de arbeidsmarktkrapte is om werknemers te koesteren: men pleit onder meer voor goed werkgeverschap, goed management en het voorkomen van administratieve belasting.

BIJLAGE 1 Overzicht van Organisaties*, hun deelname aan de staat en de beschikbaarheid van een Stand van de Uitvoering

	Deelname aan de staat	Stand van de uitvoering**
Zorg		
CAK	Ja	Ja
CIZ	Ja	Ja
CIBG	Ja	Ja
RIVM	Nee	n.v.t.
Sociaal domein		
Sociale Verzekeringsbank	Ja	Ja
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Ja	Ja
Dienst Uitvoering Onderwijs	Ja	Ja
Belastingdienst	Ja	Ja
DG Toeslagen	Ja	Ja
Justitie en veiligheid		
Centraal Justitieel Incassobureau	Ja	Ja
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Ja	Nee
Immigratie- en Naturalisatiedienst	Ja	Ja
Justis	Ja	Ja
Nederlands Forensisch Instituut	Ja	Ja
Politie	Ja	Nee
Openbaar Ministerie	Nee	Nee
Koninklijke Marechaussee	Ja	Nee
Dienst Justitiële Inrichtingen	Ja	Ja
Fysiek domein		
Staatsbosbeheer	Ja	Nee
Rijkswaterstaat	Ja	Staat van de Infra
Documenten		
RDW	Ja	Mail knelpunten
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	Ja	Ja
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	Ja	Ja
Logius	Ja	Ja
Kadaster	Ja	Ja
Kamer van Koophandel	Ja	Nee
Nationaal Archief	Ja	Mail knelpunten
Inspectie en toezicht		
Inspectie Leefomgeving en Transport	Nee	n.v.t.
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	Ja	Ja
Nederlandse Arbeidsinspectie	Nee	n.v.t.
Inspectie Justitie en Veiligheid	Nee	n.v.t.
Inspectie van het Onderwijs	Nee	n.v.t.
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Nee	n.v.t.
Autoriteit Consument en Markt	Nee	Nee
Agentschap Telecom	Nee	Jaarbericht
Wonen		
Huurcommissie	Ja	Ja, niet publiek
Overig		
CBS	Ja	Mail knelpunten
RVO	Ja	Ja
KNMI	Ja	Nee

* Zbo's in de tabel: ACM, CAK, CBR, CBS, COA, CIZ, Huurcommissie, Kadaster, KvK, SVB, Staatsbosbeheer en UWV.
Agentschappen: Agentschap Telecom, CJIB, CIBG, DJI, DUO, IND, Justis, KNMI, Logius, NA, NFI , NVWA, RvIG, RVO, RIVM, Rijkswaterstaat.
Diensten: Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee opgenomen. Overige organisaties: Politie en Openbaar Ministerie.

** Hoewel het Huis van de Klokkenluiders, DTV, DUS-I en de Gemeenten oorspronkelijke geen deelnemers aan de Staat waren, zijn hun Standen van de Uitvoering meegenomen in de analyse in Deel 2.

BIJLAGE 2 **Onderzoeken ten behoeve van de Staat**

Dienstverlening en beleidsimpact

- **Productiviteitsanalyse dienstverleners** IPSE Studies
- **Onderzoek burgerperspectief op uitvoering** Tias, Tilburg University
- **Digitale kooi en stelselkwaliteiten** Kafkabrigade
- **Maatwerk als standaard** NSOB
- **Denkhulp maatwerk voor beleidsmakers** Argumentenfabriek
- **Onderzoek klantvriendelijke dienstverleningsconcepten** Freshmark
- **Ervaringen met het geven van feedback en het indienen van klachten bij de overheid** Kantar
- **Leertraject feedbackmanagement** ICTU, Stichting Gouden Oor
- **Online Burgerrecensies van Publieke Diensten** KU Leuven, Instituut voor de Overheid
- **Ervaren kwaliteit dienstverlening door burgers en ondernemers** Kantar

Focus in de keten

- **Leren van beleids- en uitvoeringssuccessen - 'Zo kan het dus ook'** Universiteit Utrecht, USBO
- **Trendanalyse: Uitvoeringsorganisaties in het nieuws** LJS Nieuwsmonitor & Taalstrategie
- **Basismonitor uitvoeringsorganisaties** Universiteit Leiden
- **De top kijkt vooruit** Universiteit Leiden
- **Het vakmanschap van topambtenaren** Universiteit Utrecht

Organisatiecultuur en wendbaarheid

- **Innovatie Barometer Overheid** ICTU
- **Financiële sturing van uitvoeringsorganisaties** Radboud Universiteit
- **Leertraject 'De staat van de IT'** CIO-netwerk Manifestgroep, ICTU
- **De arbeidsmarktpositie van 38 uitvoeringsorganisaties** Intelligence Group
- **Werkonderzoek** CBS, ICTU, RUG, Universiteit Leiden, USBO
- **Vernieuwing in de uitvoering** Haagse Beek
- **Data-ethiek in uitvoering** Expertisecentrum Data-Ethiek

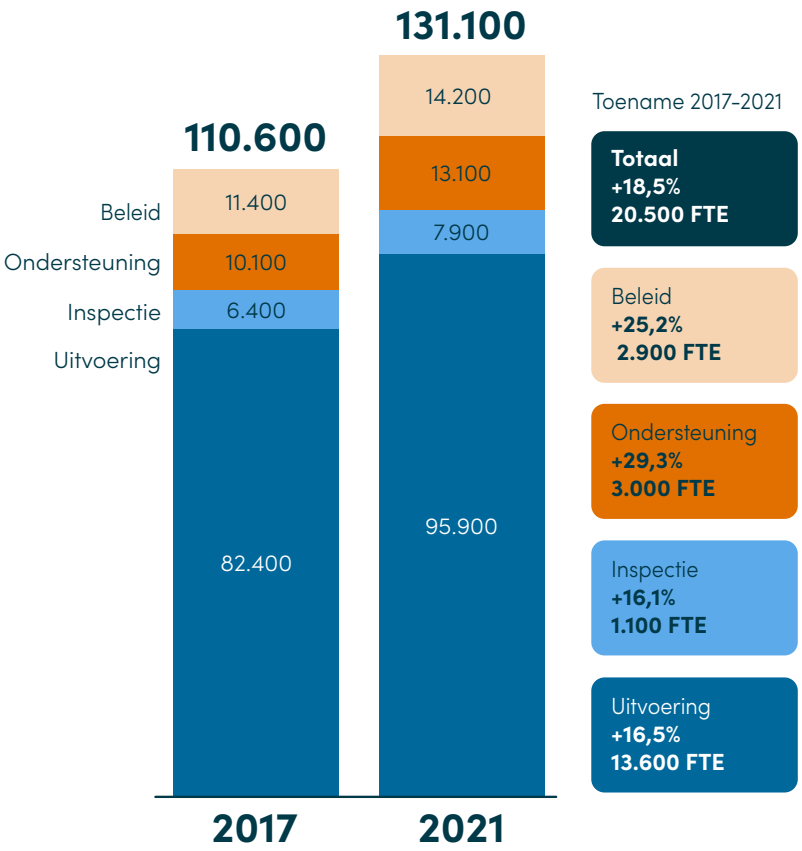
Governance en informatievoorziening

- **Analyse van de achtergronden van medewerkers van de eigenaarsadvisering** Erasmus Universiteit Rotterdam, ICTU
- **Kwalitatieve analyse jaarstukken uitvoeringsorganisaties** Deloitte
- **Staat van de uitvoeringsverantwoording** Universiteit Utrecht
- **Leren van evalueren - een onderzoek naar ZBO-evaluaties** Erasmus Universiteit Rotterdam, ICTU
- **Internationale casusvergelijking socialezekerheidsschandaal** ICTU
- **Internationaal vergelijkend onderzoek naar relatie politiek, beleid en uitvoering in andere landen** CAOP

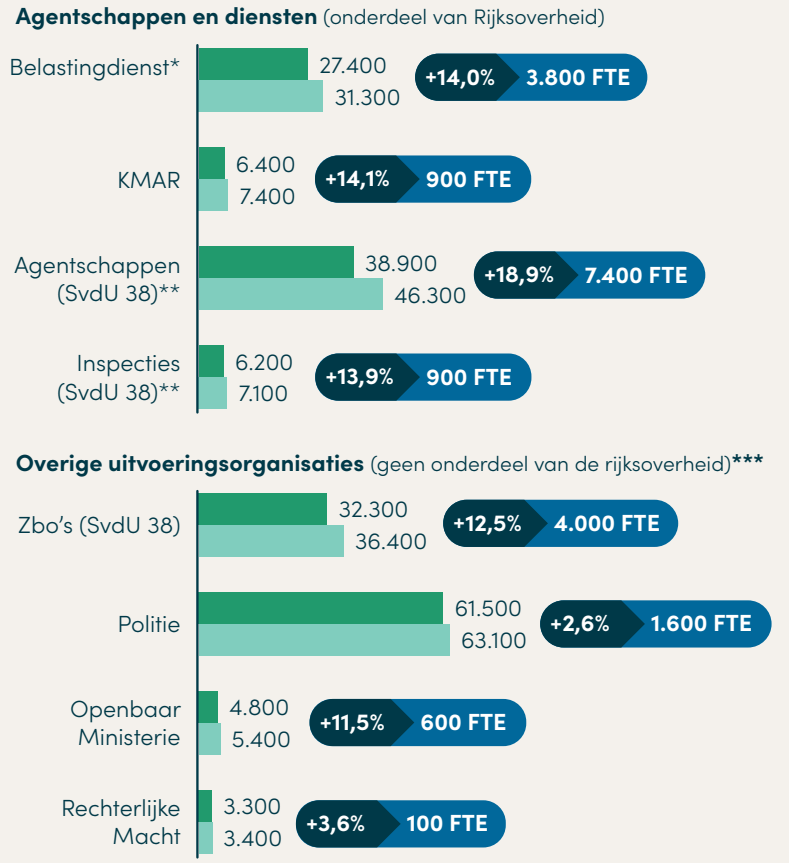
Zie ook staatvandeuitvoering.nl/onderzoeken

BIJLAGE 3 **Voltijdbanen bij de Rijksoverheid en in uitvoeringsorganisaties in 2017 en 2021**

Voltijdbanen naar type activiteit Rijksoverheid
(inclusief agentschappen en diensten)****



Voltijdbanen 38 uitvoeringsorganisaties 2017 2021 Toename



Bronnen: tenzij anders vermeld zijn de gegevens afkomstig uit P-Direkt en bewerkt door het Ministerie van BZK (afdeling Beleidsinformatie, DGOOV). De cijfers voor organisatietypen met de vermelding (SvdU-38) hebben betrekking op de organisaties die meegenomen zijn in de Staat van de Uitvoering, het betreft dus niet alle agentschappen en diensten. *Na 2017 werd de Belastingdienst opgedeeld in Douane, DG Toeslagen en het resterende deel van de Belastingdienst, met respectievelijk 18%, 5% en 77% van het totale aantal FTE in 2021. **Afkomstig van het Ministerie van Financiën[48], gegevens van individuele agentschappen en diensten die ontbraken zijn handmatig achterhaald op basis van jaarverslagen en andere documenten, in een beperkt aantal gevallen zijn ze geïnterpoleerd of geëxtrapoleerd. ***Dit betreft publieke dienstverleners die geen onderdeel zijn van de Rijksoverheid. ****Betreft een onderverdeling van het aantal voltijdsbanen bij de Rijksoverheid ingedeeld naar de voornaamste activiteit van de betreffende organisaties of organisatie-onderdelen en is dus niet een weergave van de functies van medewerkers.

BIJLAGE 4 **Register voetnoten**

1 Zoals blijkt uit de grafiek in bijlage 3 is het aantal rijksambtenaren (inclusief uitvoering) tussen 2017 en 2021 toegenomen van 110.600 naar 131.100.

2 Een goed voorbeeld is dat tijdens de behandeling van het Belastingplanpakket een amendementenservice wordt aangeboden aan Kamerleden. Ambtenaren leveren technische bijstand bij het opstellen van een amendement. Een conceptamendement wordt altijd opgeleverd met de wettekst, de budgettaire gevolgen (indien van toepassing), de technische toelichting en een quickscan op de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst bij het amendement. Op die manier wordt de uitvoering in een vroeg stadium betrokken bij (fiscale) beleidsvorming.

3 https://www.tweedekamer.nl/nieuws/persberichten/kamer-laat-wetsvoorstellen-toetsen-door-wetenschap. Zie https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoets-van-voorgenomen-beleid/ voor een overzicht van uitgevoerde wetenschapstoetsen Zie Stand van de Uitvoering Toeslagen 2021, van het directoraat-generaal Toeslagen van het ministerie van Financiën.

4 Versmissen, K. en A. Soerjadi (Expertisecentrum Data-Ethiek). Data-ethiek in uitvoering (2022).

5 Gebaseerd op een zestal onderzoeken: Ervaren kwaliteit dienstverlening door burgers en ondernemers & aanvullende analyses door W. Pieterson (Kantar & Pieterson 2022), Ervaringen met het geven van feedback en het indienen van klachten bij de overheid (Kantar, 2022), Hoe burgers naar uitvoering kijken, Universiteit Tilburg /TIAS (2022, nog te publiceren), OECD Trust Survey (OECD, 2022), Online Burgerrecensies van Publieke Diensten, Katholieke Universiteit Leuven, (2022).

6 Doenvermogen: de mate waarin iemand in staat is om kennis om te zetten in concrete acties en handelingen.

7 Leertraject feedbackmanagement. Stichting Gouden Oor & ICTU. (2022, nog te publiceren).

8 Een betere overheid voor burgers en bedrijven (Brede maatschappelijke heroverweging nr. 13), 2020.

9 https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt.

10 In internationaal perspectief is Nederland met die percentages overigens nog een van de koplopers.

11 Broeksteeg, H. Wetgeving als sluitpost. Het Montesquieu Instituut (2021).

12 Ruigrok, N. et al, Uitvoeringsorganisaties in het nieuws (LJS Nieuwsmonitor en Taalstrategie), 2022.

13 De Staatscommissie parlementair stelsel heeft gesignaleerd dat "de Tweede Kamer bij haar taak als medewetgever te weinig aandacht besteedt aan de kwaliteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet, hetgeen ook al in het kader van de in de jaren 2007-2009 uitgevoerde Parlementaire Zelfreflectie en door diverse parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies was geconstateerd" (eindrapport staatscommissie parlementair stelsel).

14 Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, Versterking functies Tweede Kamer, Meer dan de som der delen (2021), Den Haag.

15 Onder meer gebaseerd op: Sturingsmodel JenV, Directie Eigenaarsadvisering (2022) Den Haag.

16 Zie de Top Kijkt Om: https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/de-top-kijkt-om

17 Uit Van Twist e.a. in Balanceren tussen Inkapseling en afstoting, NSOB (2007).

18 Klem tussen balie en beleid, TCU 2021, pagina 8.

19 Hendrikx, W. M. Huiting, C. van den Berg en M. van Twist (NSOB), Maatwerk als standaard? Den Haag (2022).

20 De burger kan niet wachten, Jaarverslag 2021, Nationale ombudsman (2022), Den Haag.

21 Kafkabrigade, Onderzoek stelsel-kwaliteiten (2022).

22 Noordegraaf, M., P. 't Hart & E.J. van Dorp, 'Zo kan het dus ook' - eerste voortgangsrapportage (2022)

23 Blank, J.L.T. & A.A.S. van Heezik (Stichting IPSE), Uitvoeringstrends in perspectief – een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties (2022), Delft.

BIJLAGE 4 **Register voetnoten**

24 https://www.linkedin.com/pulse/nieuwe-rondes-kansen-een-agenda-voor-de-rijksdienst-open-paul-t-hart?trk=public_profile_article_view.

25 Zie: https://www.ipsestudies.nl/nieuws-algemeen/gebrekkige-verantwoording-prestaties-uitvoeringsorganisaties/.

26 Thiel, S. van (Erasmus Universiteit) en F. van der Velde (ICTU), Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties (2022), Den Haag.

27 De jaarverslagen werden beoordeeld aan de hand van de criteria van de Kordes Trofee zoals onder andere het beschrijven van de doelen en visie van de organisatie, risicobeheersing, bedrijfsvoering en sociaal beleid.

28 In het kader van Spoor 4 van Werk aan Uitvoering worden rondetafelgesprekken georganiseerd om meer inzicht krijgen in de rol van de opdrachtgever.

29 Thiel, S. van (EUR) & Z. Rouwhorst (ICTU), Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren? (2022), Den Haag. Zie ook: ABDTopconsult. Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst (2017), Den Haag.

30 Iets minder dan 20 procent van de SG's, pSG's en DG's heeft ervaring bij gemeenten en/of provincies.

31 Wal, Z. van der, De top kijkt vooruit, (2022, nog te publiceren), Den Haag.

32 Topambtelijk vakmanschap, proefschrift van Erik-Jan van Dorp (september 2022).

33 UWV, Spanningsindicator (2022).

34 SER, juni 2022: Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.

35 Een onderzoek van AG Connect, Binnenlands Bestuur en iBestuur in 2022.

36 Een onderzoek naar de wervingspositie van 38 uitvoeringsorganisaties, Intelligence Group (2022, nog te publiceren).

37 De Kruijf, J.A.M, F.G.H. Hartmann en M. Visser (2022). Uitvoeringsorganisaties beklemd? Financiën en de slagkracht van uitvoeringsorganisaties, Radboud Universiteit.

38 Widlak, A., Overzicht en ondergrens: digitale overheid in kort bestek, juli 2022.

39 Ministerie van BZK, WERKonderzoek: lessen voor beleid (2019), Den Haag.

40 De Groot, S. en S. Vrielink (ICTU), Innovatie Barometer Overheid (2021), Den Haag.

41 Blank, J. en A. van Heezik (Stichting IPSE)), Uitvoeringstrends in perspectief – een comparatieve analyse van de productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties (2022), Delft.

42 Spaan, M. (Haagse Beek). Samen werken aan vernieuwing, (2022), Den Haag.

43 In dit specifieke onderzoek is sociale veiligheid gedefinieerd als: het waarderen van talenten, hulp vragen, problemen bespreken en het accepteren van collega's.

44 Borst, R. en M. Noordegraaf (USBO), Werken aan werkklimaat (2022, nog te publiceren), Den Haag.

45 Groeneveld, S. Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt. (2022, nog te publiceren), Den Haag.

46 Garretsen, H., M. Laméris en J. Stoker (RUG), Managementpraktijken en de Staat van de Uitvoering (2022, nog te publiceren).

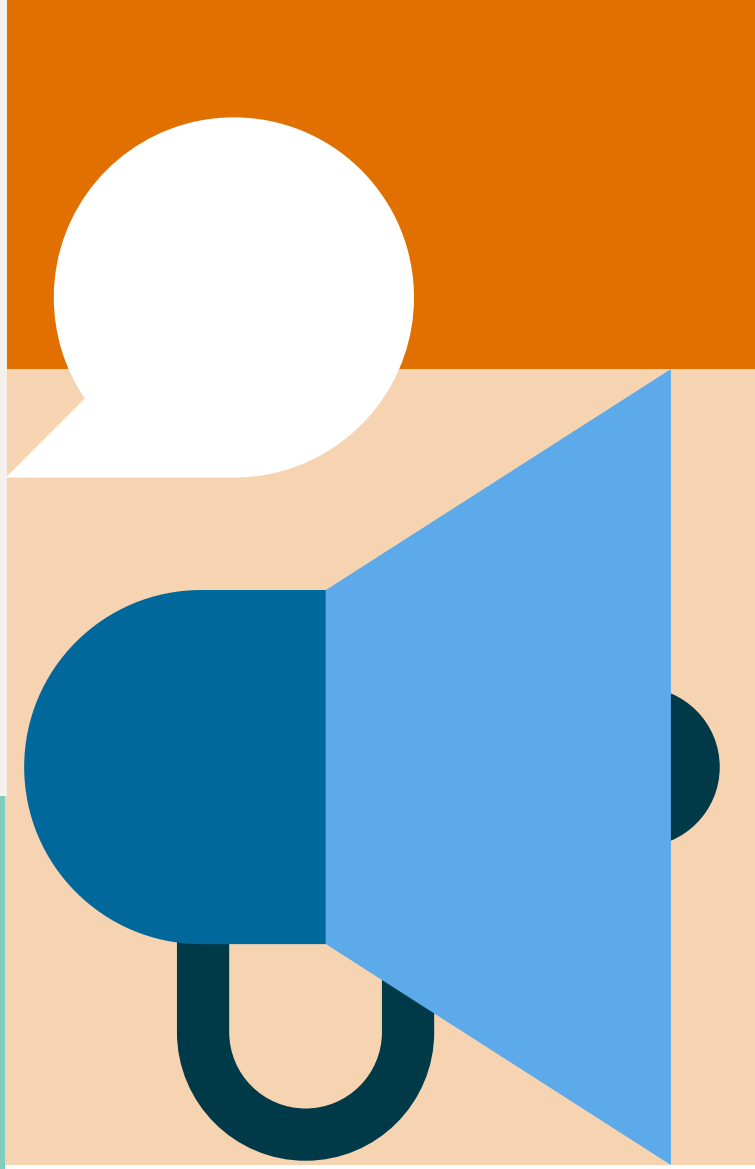
47 SER, Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (juni 2021), Den Haag.

49 https://www.rijksfinancien.nl/open-data

Staat van de Uitvoering 2022

Uitgave 18 januari 2023, Den Haag.

staatvandeuitvoering.nl



Staat
van de
Uitvoering