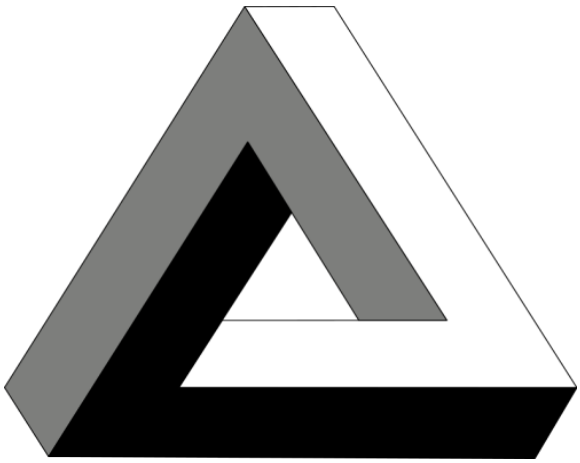
Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verbeter de werking!!

Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst



ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Juli 2017

ABDTOPConsult

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

Samenvatting: hoogwaardige uitvoering van beleid vergt goede en zuivere invulling van rollen en een brede gespreksagenda

De recente brief van de secretarissen-generaal aan de kabinetsinformateur[1] schenkt veel aandacht aan het belang van een hoogwaardige uitvoering van beleid. In zijn eindverslag doet ook informateur Tjeenk Willink een klemmende oproep aan volksvertegenwoordiging en kabinet om stelselmatig te letten op de uitvoeringsaspecten van beleid.[2]
Om goed in te kunnen spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen en om de doelen uit het regeerakkoord te kunnen verwezenlijken, is een excellente, innovatieve en wendbare uitvoering van beleid cruciaal. De dienstverlening door de (rijks)overheid aan burgers, instellingen, professionals en bedrijven zal zich in een hoog tempo door moeten ontwikkelen, zowel in de gestandaardiseerde, digitale dienstverlening als in het meer persoonlijke maatwerk.

Goede uitvoering van beleid is geen makkelijke opgave. De resultaten én de problemen zijn direct zichtbaar en voelbaar voor burgers en bedrijven. Het gaat om omvangrijke en complexe processen. Vaak zijn er meerdere organisaties bij betrokken. Kwetsbaarheid van de uitvoering zit onder meer in de uitvoerbaarheid van nieuwe taken, in een toenemende ketenafhankelijkheid, in (politieke) tijdsdruk, in de besturing van de innovatie van dienstverlening, in grote organisatieveranderingen, in de problematiek van veroudering en projectmatige vernieuwing van de ICT.

Uitvoering van beleid vergt goed samenspel alle betrokkenen

Om die kwetsbaarheden te reduceren is een goed werkend samenspel nodig tussen alle personen die betrokken zijn bij het maken van beleid en de uitvoering daarvan. Daarover ging de oorspronkelijke vraag van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) die ten grondslag ligt aan dit stuk. En dan vooral over de zogenaamde eigenaarsrol van uitvoeringsorganisaties, die vaak bij een SG is belegd. Wat hoort er bij die rol en wat niet? Hoe zit het met het interne toezicht op uitvoeringsorganisaties? En vooral: hoe doe je dat?[3]



Als basis voor het beantwoorden van de vragen van het SGO gebruiken wij het governancemodel voor agentschappen. Centraal staat de driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer. Het is onze overtuiging dat duurzame versterking van de eigenaarsrol alleen kan worden gerealiseerd in samenhang en samenspel met de andere twee rollen. Een mooi beeld voor dit samenspel is de hiernaast afgebeelde driehoek: ieder speelt zijn rol, maar altijd in verbinding met de twee anderen. En aan de punten van de driehoek wordt het (soms) spannend. Het driehoeksmodel wordt bijna overal toegepast. Op een aantal departementen vindt momenteel een inhaalslag plaats.

Verbeter de werking van het model

Ons beeld is dat dit een adequaat model is voor de verbetering van de uitvoering van beleid, op voorwaarde dat rollen goed worden ingevuld en het model in volle omvang wordt gebruikt. Wij adviseren om de aandacht nu vooral te richten op het verbeteren

[1] Brief van het overleg van secretarissen-generaal aan de kabinetsinformateur d.d. 28 maart 2017.
[2] Eindverslag van informateur Tjeenk Willink, 27 juni 2017.
[3] Zie bijlage 1 voor een samenvatting van de vraag van het SGO en een verantwoording van onze aanpak

van de werking van het model. Daarbij gaat het niet om instrumentele regels maar om een aantal belangrijke principes, een gedeelde opvatting over de gewenste toepassing en werking in de praktijk.
Zo'n gedeelde opvatting moet gaan over de toewijzing en invulling van de rollen (de punten van de driehoek), maar ook over alle aspecten van de interactie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (de lijnen van de driehoek). Een gedeelde opvatting hierover is nodig om de werking van het model rijksbreed te verbeteren, om gericht MD-beleid te kunnen voeren en om lessen te leren uit goede ervaringen. Immers, de toewijzing van rollen aan functionarissen heeft gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering: het model werkt beter als rollen helder zijn en zuiver worden ingevuld, als de wisselwerking tussen de betrokken functionarissen plaatsvindt op gelijkwaardig niveau, en als de juiste thema's op de gespreksagenda staan.

Governance code als hulpmiddel

Als hulpmiddel bij het verder ontwikkelen van een gezamenlijke opvatting over de toepassing van het model en de werkwijze erbinnen kan een op te stellen governance code toegevoegde waarde hebben. Alle facetten van de driehoek kunnen daarbij aan de orde te komen.
Test de governance code: is het een goed hulpmiddel? Verbreed en versterk tegelijkertijd de evaluatie van de werking en toepassing van het model door BZK (voor de ZBO's) en Financiën (voor de agentschappen) met een stevige verbinding daartussen.

Inzoomen op de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer leert dat de toedeling van rollen aan functionarissen varieert. Opvallend is vooral dat eigenaren en opdrachtgevers hun rol nogal eens delegeren naar een lager niveau.

SG: vervul de eigenaarsrol; zorgvuldig delegeren

Veranker de eigenaarsrol zoveel mogelijk op SG-niveau. Overweeg bij 'span of control'-problematiek verschillende oplossingsrichtingen. Delegeren is daarbij slechts één van de opties. Weeg mee dat delegatie negatieve effecten kan hebben op een goede en gelijkwaardige positionering van de drie rollen uit het model. Vaak kan de problematiek worden verminderd door processen te verbeteren of door de professionaliteit van de ondersteuning van eigenaar of opdrachtgever te versterken. Deze 'draaiknoppen' zijn nu onderbelicht. Als de SG de eigenaarsrol wil delegeren, kies dan als regel voor invulling op een dusdanig niveau qua gezag en functie dat er sprake blijft van gelijkwaardigheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Motiveer de uitzondering.

Steviger rol eigenaar bij verhoging van complexiteit

Nog meer variatie is er in de wijze waarop functionarissen hun rol invullen. Bij het maken van keuzes over de invulling speelt bovendien mee, dat de SG naast de rol van eigenaar meerdere andere rollen vervult als hoogste, ambtelijke escalatieniveau en als adviseur van bewindslieden. De variatie in rolopvatting leidt tot aanzienlijke verschillen in de tijd en aandacht die eigenaren en opdrachtgevers aan hun rol besteden. Die tijd en aandacht zijn cruciaal voor goede dienstverlening. Zeker in situaties die de complexiteit van de uitvoering verhogen. Zo vergt een situatie waarin de rollen van het model zijn belegd over de grenzen van departementen heen een stevige invulling van de eigenaarsrol en interdepartementaal driehoeksoverleg. Ook situaties waarin een nieuwe taak moet worden belegd bij vragen om een stevige eigenaarsrol. Daarbij moet het principe van de meest gerede partij professioneler dan nu worden ingevuld, met een doordachte inbestedingsprocedure. Vraag van organisaties niet iets waar zij niet aantoonbaar goed in zijn.

Ervaring in uitvoering criterium in MD-beleid Versterk de ondersteuning

Eigenaren en opdrachtgevers met ervaring in de uitvoering nemen een steviger rol bij veranderingen, keuzes en crises en besteden door de bank genomen meer tijd aan hun rol. Wij adviseren om ervaring met en in de uitvoering een belangrijk criterium te

maken bij het loopbaanbeleid. Vooral bij de benoeming in functies met een eigenaarsrol en de ondersteuning daarvan. De ondersteuning van de drie rollen is vaak onvoldoende qua breedte en qua niveau. Stel op elk departement teams samen die het brede palet aan eigenaarsrollen goed kunnen ondersteunen. Vorm en onderhoud een netwerk van eigenaars- en opdrachtgeversondersteuning. Zoek verbinding met de netwerken aan de kant van de uitvoeringsorganisaties.

Als we kijken naar de interactie tussen de rollen, dan is de belangrijkste conclusie dat de gespreksagenda tussen eigenaar en opdrachtnemer vaak beperkt is tot onderwerpen als prestaties, financiën, doelmatigheid en rechtmatigheid. Wij adviseren om te zorgen voor een volledige gespreksagenda. Daarop horen de volgende onderwerpen te staan:

Brede Gespreks-agenda voor het interne toezicht

Taken en middelen
- Totaalbeeld realisatie afgesproken prestaties
- Werken voor tweeden en derden
- Nieuwe taken
- Financiële situatie
- Inzet capaciteit (uren)
- Doelmatigheid
- Rechtmatigheid

De organisatie op de langere termijn
- Informatiebeleid
- Lifecycle management, vernieuwen ICT
- Strategie en innovatie

Verantwoording
- Goed bestuur (extern), transparantie, cultuur van tegendenken
- Klanteninteractie en - tevredenheid
- Verantwoording aan stakeholders en ketenpartners: burgers, bedrijven, instellingen, financiers, politiek

De eigenaar als werkgever
- Werkgeversrol
- Functioneren van de top (360-graden feedback)

Volledige toepassing van het driehoeksmodel vergt dat ook op andere punten het verkeer tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer verbetert. Daartoe hebben wij de volgende adviezen.

Sterkere rol bij beleids-vorming

- Versterk de rol van uitvoeringsorganisaties in de beleidsvorming door kaderstelling (criteria voor uitvoerbaarheid) en door inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van de beleidsontwikkeling. Versterk de feedback-loop van uitvoering naar beleidsontwikkeling.

Opbouw en uitwisseling van kennis

- Om de werking van de governance duurzaam te verbeteren is meer (gestructureerde) kennisopbouw en kennisuitwisseling nodig, zowel vanuit het perspectief van eigenaar, opdrachtgever als opdrachtnemer. Geef opdracht voor gestructureerde kennisuitwisseling over de (invulling van) de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, en voor een leergang voor de brede ondersteuningsfunctie van de eigenaar als intern toezichthouder en hoeder van de goede werking van het model. Neem een gericht initiatief in ABD-verband om kennis en ervaring met ketensturing uit te wisselen. Versterk de samenwerking en kennisuitwisseling met de werkende netwerken van de uitvoeringsorganisaties. Benut de aanwezige kennis en goede praktijken die er voor specifieke besturingsvraagstukken zijn. Benut ook het gebundelde inzicht uit de Gateway reviews.

Dit stuk is bedoeld als handvat en inspiratie voor verdere verbetering van de uitvoering van beleid. Het is geschreven op basis van de gesprekken die wij voerden, en uiteraard ook op basis van onze eigen ervaring binnen het rijk. De primaire focus van het stuk ligt op de eigenaarsrol. Wij moedigen alle betrokkenen graag aan om de aanbevelingen verder uit te werken. Samen kunnen we inzichten verder verdiepen. Met een lerende aanpak komen wij tot betere en werkbare praktijken. En tot betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

18 juli 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting: hoogwaardige uitvoering van beleid vergt goede en zuivere invulling van rollen en een brede gespreksagenda .....

1 Het driehoeksmodel is adequaat; verbeter de werking! 1

1.1 De driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer als conceptueel model 1

1.2 Het driehoeksmodel is adequaat en wordt bijna overal toegepast 1

1.3 Er is geen gedeelde opvatting over de invulling van rollen en over de werkwijze 2

1.4 Kennisopbouw en kennisdeling 3

1.5 Gezamenlijk leren en verbeteren.....4

2 Rollen, rolopvatting en ondersteuning 5

2.1 Welke functionarissen worden belast met de drie rollen uit het model?5

2.2 Het delegeren van rollen 6

2.3 Hoe worden de drie rollen ingevuld? 6

2.4 Extra complexiteit: rollen over de grenzen van departementen heen en nieuwe taken beleggen bij uitvoeringsorganisaties 8

2.5 Ondersteuning van de functionarissen in de drie rollen 9

3 Interactie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer 11

3.1 Transparantie en informatievoorziening 11

3.2 De breedte van het interne toezicht.....11

3.3 Overleg.....13

3.4 Participatie in beleidsontwikkeling 14

3.5 Financiering.....15

3.6 Ketensturing.....15

Bijlagen.....

Bijlage 1: Vraag van het SGO en verantwoording van de aanpak..... i

Bijlage 2: Draaiknoppen om de werking van het driehoeksmodel te verbeteren.....iii

Bijlage 3: Modellen en principes voor goed bestuur.....iv

Bijlage 4: Geïnterviewde personen v



Aanbevelingen *staan in elk hoofdstuk direct bij het betreffende onderwerp, in blauwe tekstblokken.*



In lichtblauwe blokken nemen wij een aantal ***goede ervaringen*** *op. Dit zijn praktijken die in onze ogen een leerervaring vormen en/of navolging zouden moeten krijgen. Gebruik die voorbeelden om erop uit te gaan en het gesprek aan te knopen: "hoe doe jij dat?"*

1 Het driehoeksmodel is adequaat; verbeter de werking!

1.1 De driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer als conceptueel model



Als basis voor het beantwoorden van de vragen van het SGO gebruiken wij het governancemodel voor agentschappen. Dit sturingsmodel is vastgelegd in de Regeling agentschappen.[4] Centraal staat de driehoek eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer. Het is onze overtuiging dat duurzame versterking van de eigenaarsrol alleen kan worden gerealiseerd in samenhang en samenspel met de andere twee rollen. Een mooi beeld voor dit samenspel is de hiernaast afgebeelde driehoek: ieder speelt zijn rol, maar altijd in verbinding met de twee anderen. En aan de punten van de driehoek wordt het (soms) spannend.

De ***eigenaar*** is verantwoordelijk voor het **toezicht op het beleid** van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, voor de continuïteit van het agentschap en voor de kwaliteit van de producten.

De ***opdrachtgever*** is verantwoordelijk voor een goede **opdrachtformulering**, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever zorgt voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer. Er zijn overigens uiteenlopende vormen van opdrachtgeverschap.

De ***opdrachtnemer*** is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve **uitvoering**[5] van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

1.2 Het driehoeksmodel is adequaat en wordt bijna overal toegepast

Het driehoeksmodel wordt bij het overgrote deel van de departementen gebruikt. Bij VenJ en bij Financiën/Belastingdienst lopen momenteel ontwikkeltrajecten die mede tot doel hebben het model (zuiver) in te voeren.

---

[4] Deze regeling is te vinden op http://wetten.overheid.nl/BWBR0032085/2013-01-01

[5] Dit rapport richt zich op sturing van en toezicht op de uitvoeringsorganisaties in strikte zin, dat wil zeggen op organisaties belast met de uitvoering van wettelijke overheidstaken in relatie met burgers, instellingen of bedrijven. In de interviews zijn ook organisaties aan bod gekomen die taakelementen hebben met een ander karakter, zoals kennisinstellingen, *shared service* organisaties, toezichts- en handhavingsorganisaties en organisaties met een meer *sui generis* karakter zoals het Openbaar Ministerie en de Raad van de Rechtspraak. Hoewel de gehanteerde besturingsdriehoek in die gevallen niet één op één van toepassing is, zijn elementen uit dit rapport zeker bruikbaar voor dergelijke organisaties.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het basismodel met de drie rollen een belangrijke bijdrage levert aan het scheppen van voorwaarden voor een goede dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Het model wordt adequaat gevonden voor diensten, agentschappen en met inachtneming van de specifieke wetgeving ook voor ZBO's (al dan niet met Raad van Toezicht).

1.3 Er is geen gedeelde opvatting over de invulling van rollen en over de werkwijze

Al met al zijn er in de afgelopen jaren op veel plekken binnen het rijk positieve ervaringen met de toepassing van het model. Breed gevoel is wel, dat het tempo van de verandering te laag ligt in het licht van wat er maatschappelijk nodig is.

Dat wordt duidelijk als dieper wordt ingezoomd op de manier waarop departementen het model toepassen. Dan worden flinke verschillen zichtbaar. Tussen departementen, maar ook binnen departementen. De meest zichtbare verschillen zitten in de punten van de driehoek: de toewijzing van de rollen aan functionarissen en de manier waarop die functionarissen hun rol invullen. Maar ook op de lijnen van de driehoek zijn er verschillende werkwijzen. Met name in de reikwijdte van de overlegagenda en in de informatie-uitwisseling. De verschillen in werkwijze leiden tot verschillen in de werking van het model. Bepaalde rolinvullingen werken beter dan andere. De toewijzing van rollen aan functionarissen heeft gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering. Het model werkt goed als rollen zuiver worden gespeeld en als het verkeer op de lijnen van de driehoek transparant is en de onderlinge informatievoorziening goed is ingericht..

Een belangrijke conclusie is dan ook dat er geen gezamenlijk beeld is over de gewenste toepassing van het model. En geen gedeelde opvatting over de rijksbrede werkwijze binnen het model: **"zo doen wij dat"**. Zo'n gedeelde opvatting moet gaan over de rollen, de punten van de driehoek, en over het verkeer tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, de lijnen van de driehoek. Alleen met zo'n gedeeld beeld kan de werking van het model rijksbreed worden verbeterd, kan gericht MD-beleid worden gevoerd, en kunnen lessen worden geleerd uit goede ervaringen. Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de dienstverlening van de overheid.

➔

*Richt de aandacht nu op het verbeteren van de **werking** van het model. Het gaat niet (meer) om de 'wat'-vraag, maar om de 'hoe'-vraag. Het is daarbij belangrijk geen instrumentele regels te ontwerpen, maar om in het kader van een lerende aanpak een aantal principes te formuleren ten aanzien van de gewenste toepassing en werkwijze.*

*Stel als hulpmiddel daarbij een **governance code rijksoverheid** op, waaruit de gezamenlijke opvatting blijkt over de belangrijke principes ten aanzien van de toepassing van het model en de good practices voor de werkwijze erbinnen. Schenk bij het opstellen van de governance code aandacht aan het specifieke karakter van de rollen in een publieke organisatie: het primaat van de politiek, de rol van beleid en begroting. Alle facetten van de driehoek kunnen daarbij aan de orde te komen. Aanbevelingen uit hoofdstuk drie en vier van dit rapport vormen elementen voor de op te stellen code. Maak gebruik van codes die al beschikbaar zijn voor andere (semi-) publieke sectoren. Zie bijlage 3.*
Test de governance code. Bepaal na het opstellen voor enkele uitvoeringsorganisaties of het een goed hulpmiddel is om de werking van het driehoeksmodel in een proces van zelfbinding te verbeteren.

Bij deze ontwikkeling past ook het ontwikkelen van een samenhangende evaluatie van de werking en toepassing van het governance-model door de ministeries van Financiën (voor de agentschappen) en BZK (voor de ZBO's). De invulling van deze rollen is nu partieel en niet erg zichtbaar. De onderliggende regelgeving en normatiek is versnipperd en toe aan herziening. De principes uit de code en de ervaringen met de toepassing daarvan kunnen daarbij behulpzaam zijn.

➔ *Ontwikkel het stelseltoezicht met een stevige verbinding tussen BZK en Financiën. Betrek hierbij de netwerken van uitvoeringsorganisaties en benut externe expertise. Dit leidt tot een gezamenlijke aanpak van evaluaties, waarbij gebruik gemaakt wordt van dit rapport en de te ontwikkelen code.*

1.4 Kennisopbouw en kennisdeling

Het ontbreken van een gedeelde opvatting over de werking van het model is ook zichtbaar in kennisontwikkeling en kennisdeling. Die is maar zeer beperkt ontwikkeld, zowel interdepartementaal als interdisciplinair (tussen beleid en uitvoering). Er is aan de eigenaarskant, en ook bij opdrachtgevers, nog te weinig doorleefde kennis van een aantal specifieke besturingsvraagstukken: grote ICT-programma's, uitvoeringsketens, vroegtijdige invloed op beleidsprocessen, systematische *feedback* op kwaliteit van regels, doeltreffendheid van stelsels, werken voor tweeden en derden bij nieuwe taken. Dat geldt voor de functionarissen zelf, maar ook voor hun ondersteuning.

Kennisopbouw en -deling is beter ontwikkeld bij de uitvoeringsorganisaties. Zij zijn georganiseerd in een aantal netwerken waarin aandacht bestaat voor kennisuitwisseling over alle aspecten van besturing en management, waaronder ook governance: de Manifestgroep, het Bestuurlijk Overleg Compacte Uitvoering, de Handvestgroep Publieke Verantwoording en de Rijksbrede Benchmarkgroep.[6]
Echter, de interactie van deze netwerken met de (ondersteuning van de) eigenaars- en opdrachtgeversrol van de meeste departementen is zwak. Ook is er nauwelijks interactie met departementen met een stelselrol.

[6] Manifestgroep: UWV, CAK, CBS, CIZ, CJIB, Dienst Justis, RVO.nl, DUO, IND, Kadaster, RDW, SVB en CBR

Bestuurlijk Overleg Compacte Uitvoering: Belastingdienst, UWV, SVB, DUO en CIZ

Handvestgroep Publieke Verantwoording: CAK, CIZ, COA, DUO, IND, Kadaster, ProRail, RDW en SVB

Rijksbrede Benchmarkgroep: Agentschap SZW, Belastingdienst, CAK, CBR, CIBG, CIZ, CJIB, COA, Ctgb, CVOM, DJI, DT&V, DUO, EP-Nuffic, Huurcommissie, ICTU, IND, Kadaster, Kamer van Koophandel, LBIO, Logius, NVWA, P-Direkt, Politie, Raad voor de Rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RDW, Reclassering Nederland, RVO.nl, RIVM, Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, Schadefonds Geweldsmisdrijven, SSO ICT Haaglanden, Staatsbosbeheer, SVB, UWV

Geef opdracht voor gestructureerde kennisuitwisseling over de (invulling van) de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, en voor een leergang voor de brede ondersteuningsfunctie van de eigenaar als intern toezichthouder.

Versterk de samenwerking en kennisuitwisseling met de werkende netwerken van de uitvoeringsorganisaties. Benut de aanwezige kennis en goede praktijken die er voor specifieke besturingsvraagstukken zijn. Benut ook het gebundelde inzicht uit de Gateway reviews.

1.5 Gezamenlijk leren en verbeteren

De aanbeveling om de aandacht nu te richten op de werking van het model en om een governance code te formuleren, vragen om inspanningen van de functionarissen die een rol spelen in het driehoeksmodel én van hun ondersteuning.

Daarbij is het belangrijk om aan te sluiten bij bestaande beweging en energie. Die zit gelukkig zeker in belangrijke delen van de uitvoering zelf. Zo voltrekt de digitalisering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven zich bij veel uitvoeringsorganisaties snel. Ook worden er stappen gezet in het ontwikkelen van meer persoonlijk maatwerk. Een aantal uitvoeringsorganisaties zet stappen in het professionaliseren van het bestuur en de ondersteuning daarvan.
Daarbij gaat het bijvoorbeeld om

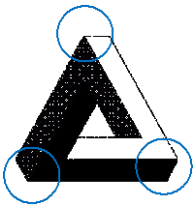
- het ontwikkelen van een meerjarenstrategie;
- informatiebeleid, architectuur en een daarvan afgeleide plateauplanning;
- de besturing van ICT-ontwikkeling en -beheer (BusDevOps[7], besturing in een *agile*-voortbrenging);
- het wegwerken van ICT-legacy en het ontwikkelen van *life-cycle* management;
- portfoliomanagement, soms in nauwe afstemming met de opdrachtgever(s);
- sturing op de kwaliteit van klanteninteractie (bijvoorbeeld klantreizen en klanttevredenheid).

Innovaties in de dienstverlening zijn in bovenstaande gevallen de aanjager voor verandering. Het is belangrijk dat verbeteringen in de besturing binnen de uitvoering zich ontwikkelen in samenhang met en met betrokkenheid van het (interne) toezicht daarop. En in samenhang met de opdrachtgever(s). In verbinding leren en ontwikkelen dus. Daarbij is rolvastheid van groot belang.

Daar waar innovatie en professionalisering van de besturing niet vanzelf uit de opdrachtnemerskant komen, is de eigenaar aan zet om een prikkelende en soms initiërende rol te spelen om ook daar de ambitie van een excellente, innovatieve en wendbare uitvoering te kunnen realiseren.

[7] BusDevOps is een combinatie van de concepten *development* en *operations.* In de IT wordt deze term gebruikt om te refereren aan rollen of processen die verschillende afdelingen overlappen om een projectmanagementfilosofie te bewerkstelligen waarin efficiëntere communicatie plaatsvindt tussen ontwikkelteams en andere onderdelen van een groot proces of organisatie.

2 Rollen, rolopvatting en ondersteuning



Het vorige hoofdstuk ging over de werking van het driehoeksmodel als geheel. In dit hoofdstuk gaat het vooral over rol en rolopvatting. De punten van de driehoek. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er verschillen zijn in de toedeling aan specifieke functionarissen van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Maar vooral de rolinvulling varieert sterk, bij alle drie de rollen. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele specifieke situaties en op de ondersteuning van de drie rollen.

2.1 Welke functionarissen worden belast met de drie rollen uit het model?

De **opdrachtnemersrol** wordt vervuld door de hoogste leidinggevende van de uitvoeringsorganisatie: de directeur-generaal (DG), de voorzitter van de Raad van Bestuur of de (hoofd)directeur.

De rol van **eigenaar** is vaak belegd bij de secretaris-generaal (SG) of de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG). In sommige gevallen is er gedeeld eigenaarschap tussen deze twee functionarissen. En bij weer andere uitvoeringsorganisaties is een loco-SG of een DG beleid de eigenaar.

Een aantal geïnterviewden wijst erop dat er een nadeel kleeft aan het aanwijzen van de PSG als eigenaar. Dat heeft te maken met het traditionele bedrijfsvoeringsprofiel en het functieniveau van de PSG-functie. Bij het maken van deze keuzes zou niet zozeer de functienaam van degene die de eigenaarsrol uitoefent maar de kwaliteit van de mensen en het borgen van de gelijkwaardigheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer centraal moeten staan.

De rol van **opdrachtgever** berust vaak bij een DG beleid. Er zijn ook organisaties die een beleidsdirecteur als opdrachtgever hebben, bijvoorbeeld als de DG beleid de eigenaarsrol heeft. Een tussenvorm is het model waarbij een DG optreedt als coördinerend opdrachtgever, met directeuren in de afzonderlijke opdrachtgeversrollen.

De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn in het algemeen gescheiden en dat is voor een goede werking van het model ook onontbeerlijk.

De rechtsvorm (agentschap, ZBO of dienst) lijkt niet doorslaggevend voor keuzes die worden gemaakt. Wel blijkt dat de interne besturing en het toezicht daarop bij de rechtsvorm ‘dienst’ niet altijd goed is uitgelijnd.

Ook voor veel ZBO’s wordt het agentschapsmodel gebruikt als referentiepunt voor de inrichting van besturing en toezicht. De afstand tot de uitvoering, de wijze waarop de Z van ZBO daarbij gestalte krijgt en ook de invulling van de eigenaarsrol verschilt sterk. Het kabinetsbeleid t.a.v. ZBO’s leidt ertoe dat bij veel ZBO’s de Raad van Toezicht is verdwenen. De praktijk leert dat het risico bestaat dat hierdoor het toezicht op de uitvoering versmalt. Ook voor dit aspect geldt dat het nodig is om via de invulling van het interne toezicht de werking van het model op niveau te houden.

2.2 Het delegeren van rollen

Er is sprake van grote verschillen in omvang en bestuurlijke complexiteit van de uitvoering en daarmee ook van de drie rollen. Daarbij komt, dat de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol altijd worden vervuld in combinatie met andere, veelal politiek-bestuurlijke, rollen. Dat kan leiden tot '*span of control*'-problematiek. In die gevallen wordt de eigenaarsrol of de opdrachtgeversrol vaak gedelegeerd. De SG delegeert de eigenaarsrol naar een PSG, een loco-SG of een DG beleid. De DG beleid delegeert aan een beleidsdirecteur.

Het delegeren van rollen vindt in onze ogen te snel plaats en soms wordt te diep (door)gedelegeerd. Daar kleven nadelen aan. Het driehoeksmodel kan alleen goed functioneren als de drie punten van de driehoek goed en op een gelijkwaardige manier gepositioneerd zijn in het betrokken departement (of in de betrokken departementen). Een uitzondering hierop vormen uitvoeringsorganisaties met een beperkte complexiteit en/of impact. Voor die uitvoeringsorganisaties kan het driehoeksmodel passend worden ingevuld op een ander functieniveau. Daarbij blijft het uiteraard belangrijk om de rollen te onderscheiden en ze expliciet, op gelijkwaardig niveau, in het departement te beleggen.

➔

Veranker de eigenaarsrol zoveel mogelijk op SG-niveau. Overweeg bij 'span of control'-problematiek verschillende oplossingsrichtingen. Delegeren is daar slechts één van. Weeg mee dat delegatie negatieve effecten kan hebben op een goede en gelijkwaardige positionering van de drie rollen uit het model.

In veel gevallen kan de problematiek worden verminderd door processen te verbeteren of door de professionaliteit van de ondersteuning van eigenaar of opdrachtgever te versterken. Deze 'draaiknoppen' zijn nu onderbelicht. Zie ook bijlage 2.

Als de SG de eigenaarsrol wil delegeren, kies dan als regel voor invulling op een dusdanig niveau qua gezag en functie dat er sprake blijft van gelijkwaardigheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zeker bij departementen met grote en/of complexe uitvoeringstaken.

2.3 Hoe worden de drie rollen ingevuld?

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er behoorlijke verschillen zijn in de manier waarop functionarissen hun rol in het driehoeksmodel invullen. Die verschillen hangen samen met de kwaliteit en stijl van de betrokkene, maar ook met zijn of haar opvatting over de rol.
Bij de stijl gaat het om aspecten als persoonlijke aandacht voor de personen die de andere rollen in de driehoek vervullen en om aandacht voor de kwaliteit van de relaties.
Sommigen vullen de rol van **eigenaar** primair in vanuit de bredere rol als adviseur van de bewindslieden en risicobeheersing voor bewindslieden. Anderen vullen de rol primair in vanuit het belang van continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. Eigenaren met zo'n rolopvatting geven de opdrachtnemer rugdekking bij niet of moeilijk uitvoerbaar beleid of bij niet haalbare tijdpaden. Opdrachtnemers geven aan dat zij dit een belangrijk onderdeel vinden van de eigenaarsrol.

Bij de rol van de SG als eigenaar doen zich situaties voor waarin sprake is van een (drie)dubbelrol: de sturende rol van de SG in het SG-DG-model (vaak uitgeoefend in de bestuursraad of het MT), de rol van adviseur van de bewindslieden, en de rol als eigenaar van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk is daarbij vaak sprake van een combinatie van rolinvullingen, situationeel gekozen. Soms kan dat knellen, bijvoorbeeld bij een escalatie vanuit de opdrachtgever en opdrachtnemer over financiële beslissingen. Het is dan ook belangrijk de verschillende rollen te benoemen en te expliciteren naar alle betrokkenen. Uiteindelijk staat de SG opgesteld om een eindafweging te maken bij conflicterende belangen.

De **opdrachtgever** voelt de druk van de beleidsagenda van de bewindslieden (en de Tweede Kamer) en van de tijdige uitvoering daarvan. Tijdig valt in de politieke definitie vaak samen met "in deze kabinetsperiode". Beleidsmatig en uitvoeringstechnisch is dat echter lang niet altijd de definitie van tijdig. Een belangrijke voorwaarde om deze rol goed te kunnen uitoefenen is ook dat de (extra) uitvoeringskosten van nieuw beleid goed worden begroot. In de praktijk ontstaat spanning door de combinatie van sterke politieke druk en onvoldoende middelen. Met name in die situaties is het van belang dat de SG als eigenaar staat voor de belangen van de uitvoeringsorganisatie. Dit geldt nog meer als de opdrachtnemer geen lid is van de Bestuursraad, MT of Bestuursstaf.

Voor de opdrachtgever geldt dat het belangrijk is om ook betrokken te blijven en zijn/haar rol in het driehoeksmodel te spelen tegen de tijd dat burger, instelling of bedrijf echt iets gaat merken van beleid. In deze fase van uitvoering kan het gaan over aspecten die grote invloed kunnen hebben op het uiteindelijke maatschappelijke effect, zoals communicatie, draagvlak en samenhang met ander beleid.

Een ander aandachtspunt bij de invulling van de opdrachtgeversrol is het voorkomen van microsturing, waarbij medewerkers binnen de beleidsafdeling sturen op de invulling van uitvoering (input en proces) in plaats van op output en outcome. Als er meerdere beleidseenheden betrokken zijn bij de invulling van de opdrachtgeversrol is het van belang te zorgen voor goede coördinatie en afstemming, gericht op een eenduidige en samenhangende opdracht. De SG ziet daar op toe.

De variatie in rolopvatting leidt tot aanzienlijke verschillen in de **tijd en aandacht** die eigenaren en opdrachtgevers aan hun rol besteden. Die tijd en aandacht zijn cruciaal voor een goed werkend driehoeksmodel. Uit de gesprekken blijkt verder dat eigenaren en opdrachtgevers die ervaring hebben met uitvoering een andere rolopvatting hebben dan anderen: zij nemen een steviger rol bij veranderingen, keuzes en crises en besteden door de bank genomen meer tijd aan hun rol.

➔ *Maak ervaring met en in de uitvoering tot een belangrijk criterium bij het loopbaanbeleid. Vooral bij de benoeming in functies met een eigenaarsrol en de ondersteuning daarvan.*

Ook bij de invulling van de **opdrachtnemersrol** tenslotte is sprake van grote verschillen in rolopvatting. Die verschillen uiten zich met name op aspecten als de (meerjaren)strategie, het investeringsbeleid, het portfoliomanagement en de betrokkenheid aan de voorkant van de beleidsontwikkeling. Ook in de gespreksagenda tussen eigenaar en opdrachtnemer zijn deze verschillen zichtbaar.

2.4 Extra complexiteit: rollen over de grenzen van departementen heen en nieuwe taken beleggen bij uitvoeringsorganisaties



Een situatie waarin de rollen van het model zijn belegd over de grenzen van departementen heen vergt een stevige invulling van de eigenaarsrol en interdepartementaal driehoeksoverleg.

Bij uitvoeringskwesties over meerdere departementen heen was het adagium in het verleden dat de opdrachtgevende bewindspersoon ook verantwoordelijk was voor adequate uitvoering. Dit adagium kwam onder druk en werd aanzienlijk genuanceerd door de crisis rond het persoonsgebonden budget en de problemen van de Belastingdienst met de toeslagen. De bewindspersoon van het departement dat de uitvoering doet van beleid van een ander ministerie, wordt politiek verantwoordelijk gehouden voor goede uitvoering en juiste prioriteitstelling bij conflicterende belangen. Dat vereist een stevige eigenaarsrol van het uitvoerende ministerie. Tegelijk geldt dat de opdrachtgevende bewindspersoon verantwoordelijk blijft voor de uitvoerbaarheid van het beleid en voor de verantwoording daarover (CW, artikel 4.2.).



Leer van bestaande ervaringen. Bundel de ervaringen van uitvoeringsorganisaties met één eigenaar en meerdere opdrachtgevers bij verschillende departementen en benut ze. Hetzelfde geldt voor opgedane ervaring met de besturing van SSO's in de bedrijfsvoering.

Werking van het model over de grenzen van departementen heen



Voor de KMar bestaat al heel lang een zogenaamd taakveldenberaad en een overkoepelend overleg van opdrachtgevers met de eigenaar om te komen tot goede prioriteitstelling van de inzet van de KMar binnen de budgettaire kaders. Overigens blijkt dat ook mét dit overleg prioriteitstelling een lastig probleem is (extra inzet van de KMar is veelal een reactie op een incident in de samenleving). Met het driehoeksmodel in de hand dringt de vraag zich op of de positie van Defensie als eigenaar ('beheerder') voldoende stevig is in de taak-middelendiscussie en of de opdrachtgevers niet teveel op de stoel van de eigenaar gaan zitten.

Bij AZ/Dienst Publiek en Communicatie troffen we een goede praktijk aan. Kenmerkend hier is de volwassen taakopvatting van de Dienst Publiek en Communicatie als shared service organisatie, die maandelijks overleg voert met een delegatie van de opdrachtgevende directeuren Voorlichting om tot goede prioriteitstelling te komen. De eigenaar (SGAZ) heeft daardoor een overzichtelijke en zuivere rol, die in de praktijk ook zo wordt ingevuld.

Een rijksbreed vraagstuk is het toedelen ('aanbesteden') van nieuwe taken. Ook dit is een situatie die complexiteit toevoegt aan de uitvoering. Vaak zijn er meerdere departementen bij betrokken. De opdrachtgever, en bij politiek gevoelige opdrachten

ook de opdrachtgevende bewindspersoon, zullen moeten beoordelen welke uitvoeringsorganisatie de taak het best kan uitvoeren.



*Ook situaties waarin een nieuwe taak moet worden belegd vragen om een stevige invulling van de eigenaarsrol. Daarbij moet het principe van de **meest gerede partij** professioneler dan nu worden ingevuld. Daarbij staat de volgende vraag centraal: "Wie kan dit het beste gaan doen?" De aanbeveling is om een goed doordachte inbestedingsprocedure te ontwerpen waarbij onder meer de volgende criteria worden gebruikt:*

- *herbruikbaarheid en schaalbaarheid van bestaande kennis, werkprocessen en ondersteunende systemen van de betreffende organisatie;*
- *portfoliomanagement: is er voldoende ontwikkelcapaciteit (vrij te maken of op te schalen);*
- *de span of control van bestuur en management van de uitvoeringsorganisatie.*

De eigenaar moet vervolgens in goed contact met de opdrachtgever én de eigenaar beoordelen of er met deze nieuwe risico's ontstaan voor de bestaande opdrachten, en of het totaal aan opdrachten uitvoerbaar blijft.

*In deze situaties is het bovendien belangrijk om het principe **schoenmaker blijf (dicht) bij je leest** te bewaken: doe waar je bewezen goed in bent. En andersom: vraag van organisaties niet iets waar zij niet aantoonbaar goed in zijn.*

Het beleggen van een nieuwe taak: financiering van kinderopvang



SZW heeft bij de aanbesteding van de uitvoering van de nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvang een interessante praktijk ontwikkeld. Daarbij zijn bovenstaande criteria gebruikt om meest gerede partij te selecteren. OCW heeft als eigenaar van de ontvangende uitvoeringsorganisatie (DUO) met name beoordeeld of met deze nieuwe opdracht het totaal van de opdrachten uitvoerbaar blijft en of er risico's ontstaan voor de 'eigen' opdrachten, ook aan de hand van bovenstaande criteria.

2.5 Ondersteuning van de functionarissen in de drie rollen

In veel gesprekken kwam aan de orde dat de **ondersteuning** van de drie rollen in het model een verbeterpunt is. Zo omvat de ondersteuning van de eigenaar vaak niet de volle breedte van het gewenste interne toezicht. Het overheersende beeld is ook dat het niveau strategischer moet. Ervaring met en begrip van de praktijk van de uitvoering zijn daarbij belangrijk.

Verbreden van de eigenaarsondersteuning betekent ook een meer multidisciplinaire invulling. Dat leidt ertoe dat meer disciplines buiten het traditionele FEZ-domein betrokken worden. Denk aan disciplines als CIO/ICT, governance en strategie. Dat betekent ook het nodige voor de invulling van de (proces)rol van de eingenaarsondersteuning, die nu in veel gevallen opgehangen is bij de directie FEZ. Die ophanging hoeft niet per se te veranderen, het gaat om de multidisciplinaire invulling van de rol in samenwerking met andere directies van het departement en met gebruikmaking van externe kennis.

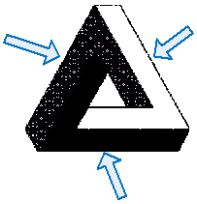
Een alternatief is om de bredere eigenaarsondersteuning onder te brengen bij een directie Bestuursondersteuning.

Het is belangrijk dat de ondersteuners van de verschillende rollen goed samenwerken, grondige kennis hebben van elkaars organisaties, informatie uitwisselen en elkaar regelmatig opzoeken. De ondersteuning kan dan een grotere rol gaan spelen in transparantie en in de kwantitatieve en kwalitatieve informatievoorziening, cruciaal voor het functioneren van het driehoeksmodel. Ook portfolio- en *life cycle* management kan beter worden ondersteund, als belangrijke peilers waar uitvoerbaarheid, financierbaarheid en maakbaarheid samenkomen. Kennisuitwisseling en gezamenlijke kennisopbouw zijn voor dit alles van groot belang.

➔ *Stel op elk departement teams samen die het brede palet aan taken behorend bij de eigenaarsrol goed kunnen ondersteunen.*

Vorm en onderhoud een netwerk van eigenaars- en opdrachtgeversondersteuning. Zoek daarbij verbinding met de netwerken aan de kant van de uitvoeringsorganisaties.

3 Interactie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer



Dit hoofdstuk belicht de thema's die te maken hebben met de interactie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De lijnen van het model; even belangrijk voor de uiteindelijke werking van het model als de toedeling en de invulling van de rollen uit het vorige hoofdstuk. Vanwege de vraag van het SGO is er veel aandacht voor de lijn van eigenaar naar opdrachtnemer (paragraaf 3.2 over de breedte van het interne toezicht).

3.1 Transparantie en informatievoorziening

Op alle lijnen van de driehoek geldt, dat de werking van het model staat of valt met de onderlinge transparantie en goede informatievoorziening. Daarbij gaat het in de kern om vertrouwen. Dat vertrouwen moet tot uitdrukking komen in open verhoudingen waarbij je elkaars posities en rollen respecteert en elkaar versterkt via wederzijdse informatie-uitwisseling. Een SG die niet goed geïnformeerd is, kan zijn of haar eigenaarsrol niet goed uitoefenen. En het vertrouwen moet er zijn dat een kwetsbare opstelling van de uitvoeringsorganisatie niet tegen hen gebruikt wordt of leidt tot overdreven controlgedrag in plaats van support.

3.2 De breedte van het interne toezicht

Op de lijn van de eigenaar naar de opdrachtnemer speelt het interne toezicht. De breedte van dat toezicht varieert sterk. De keuzes over de gewenste breedte van het interne toezicht worden vaak niet expliciet gemaakt.

Uit de gesprekken blijkt dat opdrachtrealisatie en inzet van financiële en personele middelen meestal op de gespreksagenda staat. In veel gevallen staan doelmatigheid en rechtmatigheid op de agenda, maar dan vooral als er taakstellingen aan de orde zijn of als reactie op opmerkingen van de Audit Dienst Rijk of de Algemene Rekenkamer.

Andere onderwerpen treffen we minder vaak aan op de gespreksagenda. Eerder kwamen werken voor tweeden en derden, en situaties waarin er nieuwe taken bij komen, al aan de orde als momenten waarop de eigenaar een grotere rol moet spelen. Dat geldt ook voor (gesprekken over) informatiebeleid en over strategie en innovatie. Onderwerpen als lifecycle management en het vernieuwen van het ICT-landschap staan maar zelden op de agenda.

Onderwerpen die te maken hebben met de externe verantwoording van de uitvoeringsorganisatie worden maar mondjesmaat betrokken bij de toezichtsrelatie. Denk aan thema's als goed bestuur, transparantie, het bevorderen van een cultuur van tegendenken, de verantwoording naar *stakeholders* en ketenpartner, en de klanteninteractie en klanttevredenheid.

Ook de werkgeversrol van de eigenaar is veelal onderbelicht in de relatie eigenaar – opdrachtnemer. Het beoordelen van het functioneren van de bestuurders van de uitvoeringsorganisatie behoort tot de kerntaken van de eigenaar. Bij ZBO's met een Raad van Toezicht ligt deze taak in eerste instantie bij de Raad van Toezicht, maar ook bij dergelijke uitvoeringsorganisaties moet de eigenaar zich er van vergewissen of het goed gaat.

*Zorg voor een **volledige gespreksagenda**, waar alle onderstaande onderwerpen op staan.*

Onderwerpen	*Huidig beeld*	*Streef-beeld*
Taken en middelen		
Totaalbeeld realisatie afgesproken prestaties		
Werken voor tweeden en derden		
Nieuwe taken		
Financiële situatie		
Inzet capaciteit (uren)		
Doelmatigheid		
Rechtmatigheid		
De organisatie op de langere termijn		
Informatiebeleid		
Lifecycle management, vernieuwen ICT		
Strategie en innovatie		
Verantwoording		
Goed bestuur (extern), transparantie, cultuur van tegendenken		
Klanteninteractie en - tevredenheid		
Verantwoording aan stakeholders en ketenpartners: burgers, bedrijven, instellingen, financiers, politiek		
De eigenaar als werkgever		
Werkgeversrol		
Functioneren van de top (360-graden feedback)		

Over het algemeen betrokken bij intern toezicht
In veel gevallen ook betrokken bij het interne toezicht
In enkele gevallen betrokken bij het interne toezicht
Incidenteel betrokken bij het interne toezicht

ZBO's met Raad van Toezicht

Bij IenM is sprake van meerdere ZBO's met een Raad van Toezicht (RDW, CBR, Kadaster, Luchtverkeersleiding, Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming). Voor deze organisaties bestaat een cyclus met jaarbrieven, een jaarlijks strategisch overleg, gesprek van de SG en ook van de minister met de Raad van Toezicht. Daarnaast organiseert de SG jaarlijks een zogenaamd platformgesprek met alle Raden van Toezicht tegelijk. De ondersteuning hiervoor is belegd in een aparte unit. De praktijk kan nog beter, maar het werkt al redelijk goed.

Om dit alles goed in te richten en uit te voeren, is goed personeelsbeleid aan de top nodig: zorg voor ervaring met uitvoering in de (ondersteuning van de) eigenaars- en opdrachtgevers rol. Andere instrumenten die kunnen bijdragen aan de versterking van het interne toezicht zijn opleiding, visitatie, *benchmarking*, een eigenaarsraad of een Raad van Advies. Zo denkt SZW na over een Raad voor de Eigenaar voor UWV en SVB.

3.3 Overleg

Vormen van overleg zijn er op alle lijnen van de driehoek. De wijze waarop het overleg wordt ingevuld hangt sterk samen met de cultuur van de organisatie en het leiderschap. Uit de gesprekken blijkt een sterk verband tussen de scope en de deskundigheid van de ondersteuning en de scope en kwaliteit van de gespreksagenda. Idealiter is er een volwassen overlegsituatie over een breed scala aan thema's waarin tegenspel en tegendenken een plek hebben.

Op een aantal departementen zijn vormen van driehoeksoverleg ontwikkeld waarin eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer aan tafel zitten. Voorbeelden zijn SZW, OCW en EZ. Bij SZW en OCW hebben we een interdepartementaal driehoeksoverleg aangetroffen over een nieuw uit te voeren taak. Het is belangrijk om het karakter en het doel van dat driehoeksoverleg goed te benoemen. Denk aan informatie-uitwisseling, besluitvorming en escalatie. De rollen die in zo'n overleg gespeeld worden, moeten goed worden onderscheiden. Betrokkenen moeten rolvast opereren en scherp benoemen wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de genomen besluiten.

Bij een aantal departementen is de opdrachtnemer onderdeel van de departementale topstructuur en vaste deelnemer aan de bestuursraad of het MT en/of het bewindspersonenoverleg. Structureel en periodiek overleg van de driehoek met de bewindspersonen over de uitvoeringsagenda of over specifieke uitvoeringsonderwerpen komt in beperkte mate voor. Meestal zit de eigenaar samen met de opdrachtgever en de opdrachtnemer aan tafel.

Veel voorkomende andere vormen van overleg zijn:

- periodiek overleg van de eigenaar met de opdrachtnemer en de voorbereiding daarvan;
- periodiek overleg van opdrachtgever(s) en opdrachtnemer en de voorbereiding daarvan;
- overleg van opdrachtgever en opdrachtnemer (soms met de eigenaar als waarnemer) over de besturing van grote (ICT-) programma's.

Governance bij grote ICT-programma's



OCW ontwikkelde een goede praktijk rond het grote Programma vernieuwing Studiefinanciering waarbij gezorgd is voor een goede verbinding met de reguliere governance. OCW hanteerde Managing Succesful Programs (MSP) als (referentie) model en paste dat proportioneel toe. In de top zat de driehoek regelmatig samen aan tafel, elk vanuit de eigen rol.

3.4 Participatie in beleidsontwikkeling

Op de lijn die loopt van de opdrachtnemer naar de opdrachtgever, vindt de participatie in de beleidsontwikkeling plaats. Bij beleidsprocessen is inmiddels standaard een uitvoeringstoets ingericht. Maar meestal als sluitstuk van beleidsvorming, in een fase waarin "de beleidsmatige pap al (politiek) gestort is". In een beperkt aantal gevallen brengt een opdrachtnemer of gezamenlijke uitvoeringsorganisaties knelpunten in de regelgeving in beeld in een uitvoeringsbrief.

Andere vormen van participatie in beleidsontwikkeling, waarbij aspecten van uitvoerbaarheid en doeltreffendheid in een eerder stadium worden meegewogen, komen minder frequent voor. Denk aan kaderstelling (criteria voor uitvoerbaarheid) en inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van de beleidsontwikkeling[8]. Systematische *feed back* door de uitvoering op de kwaliteit van de regels en de doeltreffendheid van het stelsel is eerder uitzondering dan regel.



Versterk de rol van uitvoeringsorganisaties in de beleidsvorming door kaderstelling (criteria voor uitvoerbaarheid) en door inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van de beleidsontwikkeling.

Versterk de feedback loop van uitvoering naar beleidsontwikkeling.

Participatie in de beleidsvorming



Bij IenM RWS zien we een goede praktijk voor wat betreft de inbreng van de uitvoering bij de beleidsvorming en projecten en bij de overdracht van programma's en projecten van de opdrachtgevende DG beleid naar de opdrachtnemende DG RWS.

Bij SZW/SVB hebben we enkele interessante nieuwe instrumenten aangetroffen in de wisselwerking tussen eigenaar en opdrachtnemer in de vorm van een eigenaarsbrief die aandacht schenkt aan risico's in de uitvoering van beleid en 'garage de goede bedoeling'. Dat laatste is een instrument om slecht werkende regels concreet en direct aan te pakken.

De Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) wordt vroegtijdig betrokken bij beleidsontwikkeling en vormt daarmee de verbindende partij tussen beleid en praktijk.

[8] Brief van het overleg van secretarissen-generaal aan de kabinetsinformateur d.d. 28 maart 2017, pg 2.

Met EZ wordt gewerkt conform het programma 'Samen in Beleid' en zelf werkt RVO met het veld op basis van het programma 'Partner in Resultaat'.

3.5 Financiering

Op de lijn tussen eigenaar en opdrachtnemer speelt de financiering van de uitvoeringsorganisatie. Hoofdvarianten daarbij zijn begrotings- en tariefgefinancierd. Een mix komt ook voor.

Dit thema krijgt doorgaans ruim aandacht. Daarbij komen aspecten aan de orde als:
- budgetbewaking;
- kostprijzen/dienstencatalogus;
- tarieven;
- het gebruik van de leenfaciliteit;
- activeren van en afschrijven op ICT-systemen.

Desondanks is er niet altijd een goede balans tussen de portfolio van de uitvoeringsorganisatie en de beschikbare middelen. Het is een belangrijke taak van de eigenaar om die balans goed te bewaken en borg te staan voor adequate tarieven of kostprijzen. Daarin moet ook voldoende rekening worden gehouden met innovatie- en ontwikkelkosten.

Op een aantal plekken, bijvoorbeeld bij VWS/RIVM en bij OCW/DUO, bestaat groeiende aandacht voor de positionering van externe financiers in de governance.

3.6 Ketensturing

Er zijn verschillende voorbeelden van uitvoeringsorganisaties die voor een deel van hun resultaten samenwerken in uitvoeringsketens. Het werken in deze (soms interbestuurlijke) ketens wordt steeds belangrijker. Dat stelt extra eisen aan het verkeer op de lijnen van de driehoek, omdat er samenwerkingspartners zijn die ook weer in driehoeksmodellen hun rol spelen. Bij enkele departementen wordt hier expliciet aandacht aan besteed, maar in veel gevallen werkt het opereren in ketens maar beperkt door in de besturing van en het toezicht op uitvoeringsorganisaties. Uit de gesprekken blijkt ook dat ketensturing nog geen onderdeel is van het interdepartementaal gesprek over de governance van uitvoeringsorganisaties en over de invulling van de drie rollen uit het model.



Neem een gericht initiatief in ABD-verband om kennis en ervaring met ketensturing uit te wisselen. Als er een netwerk komt waarin ervaringen tussen eigenaren en opdrachtgevers systematisch worden uitgewisseld kan deze procesrol ook bij de 'netwerkaanjager' komen te liggen.

Ketensturing



De loonaangifteketen, waarin Belastingdienst, UWV en CBS samenwerken, is een goed voorbeeld van doorontwikkelde ketensturing.
In de vreemdelingenketen plannen en verantwoorden IND, COA en DTV gezamenlijk ten aanzien van taken waarbij ze onderling sterk afhankelijk zijn.
VWS/RIVM (medicijnketen) werkt met een geïntegreerde benadering van de keten van gezondheidszorg en milieu.

Vervolg

Dit stuk is bedoeld als handvat en inspiratie voor verdere verbetering van de uitvoering van beleid. Wij moedigen alle betrokkenen graag aan om de aanbevelingen ter harte te nemen en waar nodig verder uit te werken. Samen kunnen we inzichten verder verdiepen. Met een lerende aanpak komen wij tot betere en werkbare praktijken. Het is nu allereerst van belang dat er herkenning is bij onze bevindingen en conclusies en bij de hoofdrichting van de aanbevelingen. Op basis daarvan kunnen we een voorstel voor het vervolgproces doen. Daarbij kunnen we ook de goede praktijken en de inzichten uit de gebundelde Gateway Reviews benutten. Ook in wetenschappelijke kring is belangstelling voor het onderwerp.
Het is voor een goed vervolg belangrijk dat SG's eigenaarschap tonen om tot verbeterde werking te komen !!

Bijlagen

Bijlage 1: Vraag van het SGO en verantwoording van de aanpak

Vraag van het SGO

Aanleiding voor deze opdracht was het gesprek in het SGO over de brief voor de kabinetsformatie, waarin onder meer de serviceverlening aan de burger en de beheersbaarheid van de uitvoeringsorganisaties aan de orde komen. De secretarissen-generaal waren op zoek naar *good practices* om noodzakelijke condities aan te kunnen geven voor effectieve uitvoering van beleid.

Daarbij kwamen vooral vragen op over de eigenaar van uitvoeringsorganisaties: welke functionaris is belast met de eigenaarsrol en waarom? Wat houdt die rol precies in? Hoe verhoudt de eigenaarsrol zich tot de rollen van opdrachtgever(s) en opdrachtnemer? Hoe combineert een functionaris de eigenaarsrol met de rol van eerste adviseur van bewindspersonen? Wat is de impact van grote veranderprojecten? Welke invloed heeft de stijl van de leiders? Wanneer ben je als eigenaar nabij en wanneer houd je afstand? Hoe zichtbaar ben je als eigenaar voor de uitvoeringsorganisatie en voor de doelgroep van het beleid? Wat is een werkbare *span of control*? Speelt schaalgrootte een rol? Welke invloed heeft het financieringsmodel? Spelen afnemers een rol? Hoe worden ketenprocessen bestuurd en wat is de rol van de eigenaar daarbij? Hoe kan de ondersteuning van de eigenaar worden geregeld, in het bijzonder de rollen van de directeur FEZ en de CIO?

Met deze vragen in het achterhoofd was de opdracht aan ABDTOPConsult om in beeld te brengen hoe bij de verschillende departementen de eigenaarsrol van uitvoeringsorganisaties is belegd en hoe dat in de praktijk werkt. Wat zijn goede, minder goede en slechte ervaringen zijn en hoe kunnen die ervaringen worden verklaard?

Het in beeld brengen van de praktijk ziet het SGO als de eerste fase. Het eindproduct zal worden gebruikt voor gesprekken met (leden van het) SGO over de invulling van de eigenaarsrol en over het model als geheel. Om de inzichten samen te verdiepen. Om in een lerende aanpak tot beter werkbare en werkende praktijken te komen. En om die met elkaar te delen. Breder is er een vervolg nodig voor alle TMG-ers en de medewerkers die hen ondersteuning bij de invulling van de rol als eigenaar, opdrachtgever of opdrachtnemer.

Aanpak

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van een serie gesprekken met eigenaren , opdrachtnemers en opdrachtgevers van uitvoeringsorganisaties. Bij de keuze van de te interviewen personen is gestreefd naar een goede afspiegeling van:

- de 3 rollen,
- de ministeries,
- de uitvoeringsorganisaties naar karakter, omvang en rechtsvorm.

Daarnaast is er contact geweest met het ministerie van Financiën met betrekking tot een daar uitgevoerd onderzoek naar de werking van een aantal aspecten van de regeling agentschappen en met het ministerie van BZK over de voorgenomen tweede evaluatie van de kaderwet ZBO. In totaal is met 37 personen gesproken. Zie bijlage 4 voor een overzicht.

Basis voor de gesprekken waren twaalf thema's over de invulling en de werking van sturingsmodellen:

1. Rollen en rolverdeling: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.
2. Invulling en werking van de rollen in een reguliere situatie, bij reorganisatie, bij grote (verander)programma's en bij crisis.
3. Ondersteuning van de drie rollen.
4. Toezicht en controle, portfoliomanagement, verantwoording, interne audit.
5. Juridische vorm: betreft het een dienst binnen het departement, een baten-lastendienst, een ZBO.
6. Invloed en rol van bewindspersonen, de politieke situatie/gevoeligheid.
7. Stijl en rolopvatting van de leiders: tijd, kennis, prioriteit, afstand, zichtbaarheid.
8. *Span of control*-problematiek bij de betrokken functionarissen.
9. Financieringsmodel van de uitvoeringsorganisatie: begroting- of tariefgefinancierd, afschrijvingen, eigen vermogen.
10. Besturing van (keten)uitvoeringsprocessen: (eenduidige) outputdoelstellingen/KPI of input.
11. Doelmatigheid/meetbaarheid (homogene producten/diensten, kostprijzen).
12. Participatie in beleidsvorming.

Met het oog op de aanbeveling om te komen tot een governance code is een aantal modellen, codes en principes voor goed bestuur bestudeerd. Een beknopt overzicht daarvan staat in bijlage 3.

Bijlage 2: Draaiknoppen om de werking van het driehoeksmodel te verbeteren

Toewijzing en invulling van rollen:	• inzet van tijd en ervaring • wel/geen delegatie van eigenaarsrol en opdrachtgeversrol, en zo ja aan wie • professionaliteit van de ondersteuning
Interactie tussen rollen:	• breedte van het interne toezicht • vormen van overleg • wel/geen Raad van Toezicht bij ZBO's • wel/geen Raad van Advies bij ZBO's, agentschappen en diensten • participatie van de uitvoering in de topstructuur van het departement

Bijlage 3: Modellen en principes voor goed bestuur

1. Code goed bestuur publieke dienstverleners (HPV, 2015)
   a. *Three lines of defense*
   b. Dialoog
   c. Bestuur
   d. Tegenkracht
   e. Beheersen
   f. Verantwoorden
   g. Naleving en monitoring

2. Governance code Woningcorporaties (Aedes, 2015)
   a. Leden van bestuur en RvC hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht
   b. Bestuur en RvC zijn aanspreekbaar en leggen actief verantwoording af
   c. Bestuur en RvC zijn geschikt voor hun taak
   d. Bestuur en RvC gaan in dialoog met belanghebbende partijen
   e. Bestuur en RvC beheersen de risico's verbonden aan hun activiteiten

3. Governance code Zorg (Brancheorganisaties zorg, 2017)
   a. Goede zorg
   b. Waarden en normen
   c. Invloed belanghebbenden
   d. Inrichting governance
   e. Goed bestuur
   f. Verantwoord toezicht
   g. Continue ontwikkeling
   h. Toelichting in specifieke situaties

4. Regeling agentschappen (Minister van Financiën, 2013)
   a. Sturingsmodel
   b. Drie rollen
   c. Verantwoordelijkheden eigenaar
   d. Verantwoordelijkheden opdrachtgever
   e. Verantwoordelijkheden opdrachtnemer
   f. Jaarplan

5. Circulaire Governance ten aan zien van ZBO's (Minister voor WenR, 2015)
   a. Vier typen ZBO's
   b. Rol eigenaar
   c. Rol opdrachtgever
   d. Rol opdrachtnemer
   e. Audit Committee
   f. Raden van toezicht en raden van advies

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

Ministerie van Algemene Zaken

Huijts, dhr. P.	secretaris-generaal
Hoedt, dhr. E.J. den	directeur Dienst Publiek en Communicatie
Oosteroom, dhr. R.P. van	plv. directeur Dienst Publiek en Communicatie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Zwol, dhr. R. van	secretaris-generaal
Buitendijk, dhr. G.J.	directeur-generaal Bestuur en Wonen
Welling, dhr. O.F.J.	directeur Ambtenaar en Organisatie
Maas, mevr. R.	directeur Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Vos-Kuik, mevr. H.	hoofd Business Control Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Papenhuijzen, dhr. R. van	toenmalig directeur Logius

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Brandt, mevr. J.M.G.	secretaris-generaal
Ee, dhr. W.A. van	plv. secretaris-generaal

Ministerie van Defensie

Geerts, dhr. W.	secretaris-generaal
Brink, dhr. H. van den	Commando Koninklijke marechaussee

Ministerie van Economische Zaken

Camps, dhr. M.R.P.M.	secretaris-generaal
Rooij, dhr. H.I.J.M. de	plv. secretaris-generaal
Harmsma, dhr. H.A.	algemeen directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Smorenburg, dhr. M.	directeur Financiën, Informatiemanagement en Facilitaire Zaken

Ministerie van Financiën

Leijten, mevr. M.R.	secretaris-generaal
Paul, dhr. H.	project-plv. secretaris-generaal
Schuiling, mevr. J.W.	directeur-generaal Rijksbegroting
Uijlenbroek, dhr. J.J.M.	directeur-generaal Belastingdienst

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ongering, mevr. L.M.C.	secretaris-generaal
Dronkers, dhr. J.H.	loco secretaris-generaal (ten tijde van het interview directeur-generaal Rijkswaterstaat)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Hammersma, mevr. M.J.	secretaris-generaal

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mulder, mevr. L.	secretaris-generaal
Haar, dhr. B. ter	directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Bruins, dhr. B.J.	voorzitter Raad van Bestuur UWV
Schurink, dhr. M.R.	voorzitter Raad van Bestuur SVB

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Gerritsen, dhr. E.	secretaris-generaal
Craaikamp, mevr. G. van	plv. secretaris-generaal
Berg, mevr. A.	directeur-generaal Volksgezondheid
Zande, dhr. A.N. van der	directeur-generaal Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Kalis, dhr. A.A.W.	directeur Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Riedstra, dhr. S.	secretaris-generaal
Blom, mevr. M.C.A.	directeur-generaal
Bolhaar, dhr. H.J.	voorzitter college van procureurs-generaal van het OM
Lint, dhr. R.J.T. van	hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst
Seesing, dhr. B.A.J.	concerncontroller Immigratie- en Naturalisatiedienst
Hennephof, dhr. P.	hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen