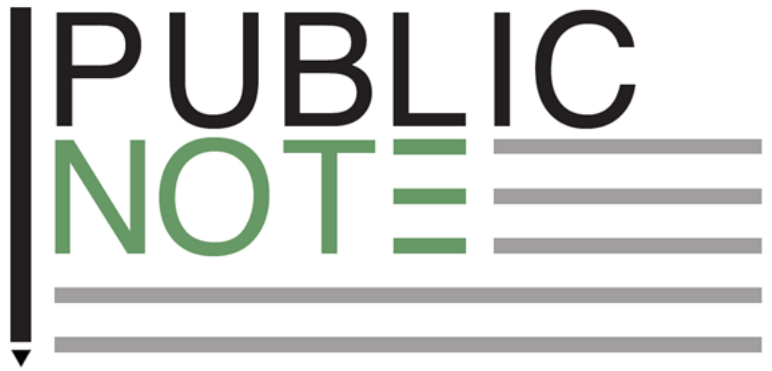


# Beleg (Het Broodje) Met Beleid: Een Ontwerp Voor Een Staat van de Uitvoering

Sem Overduin, Arthur Polder, Martijn Scharpff, Leanne Duiven en  
Mireille Voorendt



Iedere Nederlander komt vroeg of laat in aanraking met uitvoeringsorganisaties. De uitvoering is immers de schakel tussen overheid en beleid, en wordt gezien als het verbindingsstuk tussen de straat en de staat. Helaas kwamen diverse uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren negatief in het daglicht. Daarom heeft ABDTOPConsult (2020) een analyse uitgevoerd naar de problemen bij uitvoeringsorganisaties en vervolgens een aantal beleidsopties genoemd, waaronder het periodiek publiceren van een Staat van de Uitvoering. Dit rapport is bedoeld om vraagstukken binnen het geheel aan uitvoeringsorganisaties te analyseren en de positie van de uitvoering in het besluitvormingsproces te versterken. In dit artikel lichten wij de resultaten van ons onderzoek toe, waarin wij onderzochten hoe zo'n Staat van de Uitvoering er uit zou kunnen zien, welke onderwerpen dit omvat en hoe zo'n rapport in de toekomst tot stand zou moeten komen. Dit heeft geresulteerd in een 'keuzemenu' met verschillende mogelijkheden en afwegingen.

## Lessen voor de praktijk

- De totstandkoming van een Staat van de Uitvoering vraagt om verschillende keuzes en afwegingen.
- Een Staat van de Uitvoering is geen verantwoordingsrapport of jaarverslag van een uitvoeringsorganisatie.
- Een Staat van de Uitvoering geeft de politiek inzicht over uitvoeringsuitdagingen, draagt bij aan verwachttingsmanagement, geeft beleidsmakers feedback, en onderstreept de belangen van beleidsuitvoering.

Keywords: uitvoeringsorganisaties, beleid, Staat van de Uitvoering, politiek

## Introductie

Uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en het UWV zijn de afgelopen jaren met enige regelmaat negatief in het nieuws gekomen. Deze terugkerende problemen bij verschillende uitvoeringsorganisaties waren voor ABDTOPConsult aanleiding om een uitgebreide analyse te maken van deze problematiek. Deze analyse heeft geresulteerd in twee uitgebreide rapporten met als titel *Werk aan Uitvoering*, waarbij in het tweede rapport zes handelingsperspectieven worden geschetst (ABDTOPConsult, 2020). Eén van deze handelingsperspectieven is het vergroten van de statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering, met als concrete actie onder andere het periodiek publiceren van een Staat van de Uitvoering. Het doel van zo'n rapport is om de ontwikkelingen binnen het geheel aan uitvoeringsorganisaties te analyseren en helder in kaart te brengen. Een Staat van de Uitvoering moet de belangen van uitvoeringsorganisaties structureel op de agenda zetten en dilemma's en knelpunten van de uitvoering inzichtelijk maken voor politici en beleidsmakers, zodat zij bij de totstandkoming van beleid goed op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen.

Van de Erasmus Universiteit kregen wij, vijf masterstudenten Publiek Management, de opdracht om een ontwerp te maken voor een Staat van de Uitvoering. Om data en informatie te verzamelen zijn er semigestructureerde interviews gehouden met topambtenaren en hoogleraren, is er een literatuuranalyse uitgevoerd en zijn de verhoren van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties teruggeluisterd en geanalyseerd. De verzamelde informatie, zowel uit de interviews als de literatuur, vormt de basis voor ons ontwerpadvies.

In het ontwerpadvies hebben wij ons laten inspireren door het keuzemenu van de Amerikaanse fastfoodketen Subway. Om tot een Staat van de Uitvoering te komen dienen er verschillende afwegingen en keuzes gemaakt te worden. Niet alles past op het broodje, en daarom worden in dit artikel de belangrijkste dilemma's op een rijtje gezet, zodat men in Den Haag het broodje kan gaan samenstellen.

Om tot een Staat van de Uitvoering te komen dienen er verschillende afwegingen en keuzes gemaakt te worden

## De basis van het broodje

Uitvoeringsorganisaties nemen een bijzondere positie in binnen het openbaar bestuur. Zij moeten vaak complexe wet- en regelgeving in hoog tempo implementeren en daarbij oog houden voor maatwerk en de behoeften van burgers (Brummel, Overman & Schillemans, 2021). De dienstverlening die deze organisaties aanbieden is zeer divers en spreidt zich uit over verschillende beleidsterreinen. Bij de totstandkoming van een Staat van de Uitvoering moet daarom allereerst bepaald worden of uitvoeringsorganisaties afzonderlijk beschreven worden, of dat uitvoeringsorganisaties per domein worden geclusterd en behandeld. Vanzelfsprekend zijn er per keuze voor- en nadelen aangaande de haalbaarheid, lengte en diepgang van het rapport. Voordat het broodje verder belegd kan worden moet ook bepaald worden welke organisatie het broodje gaat beleggen, bijvoorbeeld een ministerie, een uitvoeringsorganisatie of een neutrale partij. Ook deze keuze brengt voor- en nadelen met zich mee. Hierbij is het van belang om rekening te houden met de ministeriële verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid en toegang tot informatie (ABDTOPConsult, 2020).

## De ingrediënten van het broodje

Wat bedoelen wij met de ingrediënten? Dit zijn de onderwerpen die aan bod komen in een Staat van de Uitvoering. Vanzelfsprekend varieert dit per jaar en per domein, maar in ons ontwerp hebben wij alvast een voorzet gedaan. In Figuur 1 is ons keuzemenu, met de verschillende ingrediënten, helder weergegeven.

Een Staat van de Uitvoering dient volgens ons te beginnen met een korte situatieschets van het huidige landschap waar uitvoeringsorganisaties zich in bevinden. Om het reilen en zeilen van uitvoeringsorganisaties te begrijpen is dit cruciale informatie en wij omschrijven dit als de 'slablaadjes' op het broodje. Beschrijf bijvoorbeeld welke maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op het functioneren van uitvoeringsorganisaties en behandel actuele vraagstukken bij de uitvoering van beleid.

Ten tweede is het ook belangrijk om vooruit te kijken. Met welke uitdagingen krijgt de uitvoering in de ( nabije) toekomst te maken? Welke acties zijn nodig om deze uitdagingen het hoofd te bieden en voor wie is welke rol de komende jaren weggelegd? Dit ingrediënt noemen wij de ‘sneetjes komkommer’ op het broodje.

Is er nog plek voor extra ingrediënten en smaakmakers? ICT-vraagstukken, in ons keuzemenu de ‘rode uitjes’, verdienen naar onze mening ook meer aandacht. Meerdere uitvoeringsorganisaties zijn in de problemen gekomen omdat hun ICT niet op orde was. De samenleving digitaliseert echter in rap tempo en burgers verwachten een hoog serviceniveau (ABDTOPConsult, 2020). In een Staat van de Uitvoering kan specifiek aandacht gegeven worden aan de ontwikkeling van ICT en geautomatiseerde processen bij uitvoeringsorganisaties.

**Een Staat van de Uitvoering geeft ruimte voor uitvoeringsorganisaties om van elkaar te leren**

Verder dient ook de rol van de politiek aan bod te komen, aangezien politieke keuzes en political commitment van belang zijn bij de uitvoering van beleid (Brynard, 2009). De relatie tussen beleid en politiek noemen wij in ons keuzemenu de mogelijkheid om ‘ei’ op je broodje te nemen. Structurele informatiestromen tussen het parlement en uitvoeringsorganisaties zijn essentieel om verbetering van de uitvoering te realiseren (Raad van State, 2020). In een Staat van de Uitvoering kan toegelicht worden hoe het onderlinge contact verloopt en welke opties ter verbetering bestaan. Dit sluit tevens goed aan bij de doelstelling om de relatie tussen de Kamer en de uitvoering te verbeteren (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006).

Tot slot, om het broodje helemaal af te maken, kan men ook nog ‘paprika’ kiezen als extra smaakmaker. Hiermee bedoelen wij de strategische aansturing van uitvoeringsorganisaties. Centraal hierbij staat de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de praktijk is dit een complexe aangelegenheid en besluitvormingsprocessen en sturingsmodellen zijn nog volop in ontwikkeling (Van Thiel, 2020). Een Staat van de Uitvoering biedt de ruimte om verschillende sturingsmodellen te analyseren en uitvoeringsorganisaties van elkaar te laten leren om zo uiteindelijk het driehoeksoverleg zo effectief mogelijk te laten functioneren (ABDTOPConsult, 2020).

## **De topping van het broodje**

Een broodje is niet af zonder een goede topping. Met andere woorden: hoe wordt een Staat van de Uitvoering vormgegeven? De verschillende keuzemogelijkheden zijn als volgt:

- een tekstueel verslag;
- een website;
- een app;
- een Dag van de Uitvoering;
- een Week van de Uitvoering.

Logischerwijs zijn de kosten en haalbaarheid afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt. Een tekstueel verslag is gangbaar en uitvoerbaar, maar naar ons idee moet de overheid mee met de tijd en daarom doen wij de aanbeveling om een digitaal interactief document te ontwikkelen en hier een website voor te ontwerpen. Dit maakt het rapport levendig, modern, gebruiksvriendelijk en toegankelijk.

Verder is een Dag van de Uitvoering een uitstekende manier om de statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering te vergroten. Een speciale Dag van de Uitvoering kan een combinatie van ‘inhoud en inspiratie’ worden, door bijvoorbeeld een feestelijk congres te organiseren, interessante sprekers uit te nodigen en het rapport te overhandigen aan een bewindspersoon of belanghebbende. Ook kunnen ambtenaren die werkzaam zijn in de uitvoering op deze dag in het zonnetje worden gezet.

Tegelijkertijd heeft ABDTOPConsult de aanbeveling gedaan om de publicatie van een Staat van de Uitvoering te koppelen aan Verantwoordingsdag. Op die manier is er direct publiciteit op landelijk niveau en wordt er rekening gehouden met de begrotingscyclus van de Rijksoverheid (ABDTOPConsult, 2020). Een eventueel nadeel is dan wel dat de Staat van de Uitvoering ondergesneeuwd kan raken tussen de andere (financiële) rapporten en jaarverslagen. Bovendien kan de Staat van de Uitvoering dan het karakter van een verantwoordingsdocument krijgen, terwijl dit expliciet niet de bedoeling is.



*Figuur 1:* Een schematische weergave van het keuzemenu voor een Staat van de Uitvoering, geïnspireerd op basis van het broodjes-concept van de Subway. Dit keuzemenu stelt besluitvormers in staat om een eigen Staat van de Uitvoering samen te stellen, waarbij de volgende vragen centraal staan: (1) Wat voor Staat van de Uitvoering wilt u? (2) Wie maakt de Staat van de Uitvoering? (3) Welke onderdelen wilt u in de Staat van de Uitvoering? (4) Welke vorm geeft u een Staat van de Uitvoering? (5) Hoe presenteert u de Staat van de Uitvoering?

### Conclusie

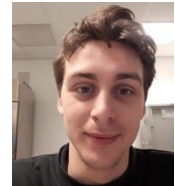
De uitvoering is te lang een ondergeschoven kindje geweest in Den Haag. Gelukkig kwam het thema ‘uitvoering’ nadrukkelijk terug in het coalitieakkoord en is er in september 2021 unaniem een motie aangenomen om jaarlijks een Dag van de Uitvoering te organiseren waarop ‘de regering presenteert hoe het overheidsbreed gesteld is met de Staat van de Uitvoering’ (Tielen & Ceder, 2021). Wij hopen dat de besluitvormers succesvol doorpakken op dit thema en dat zij op basis van ons keuzemenu het juiste broodje gaan beleggen. Eet smakelijk!

## Over de auteurs

Sem Overduin heeft een achtergrond in de bestuurskunde (BSc & MSc) en is geïnteresseerd in de wisselwerking tussen politiek, beleid en uitvoering en de rol van professionele belangenbehartiging en lobbyen binnen het besluitvormingsproces.



Arthur Polder heeft een achtergrond in natuur- & sterrenkunde (BSc) en bestuurskunde (MSc) en is geïnteresseerd in openbare financiën en begrotingspolitiek.



Martijn Scharpff heeft een achtergrond in psychologie en antropologie (BSc) en bestuurskunde (MSc) en is geïnteresseerd in het gedrag en de persoonlijkheid van burgers in interactie met overheidsdiensten.



Leanne Duiven heeft een achtergrond in communicatiewetenschappen (BSc) en bestuurskunde (MSc) en is geïnteresseerd in politieke participatie van burgers en heeft affiniteit met de cultuur- en mediasector.



Mireille Voorendt heeft een achtergrond in geschiedenis (BSc) en bestuurskunde (MSc) en is geïnteresseerd in interactive governance op het niveau van decentrale overheden en het bottom-up realiseren van inclusieve stedelijke vergroening.



## Referenties

ABDTOPConsult. (2020, februari). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse>

ABDTOPConsult. (2020, juli). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>

Brummel, L., Overman, S., & Schillemans, T. (2021). Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat. De relevantie van maatschappelijke verantwoording voor directeurs van ZBO's en agentschappen. *Bestuurswetenschappen*, 75(1), 27–45. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942021075001003>

Brynard, P. A. (2009). Mapping the factors that influence policy implementation. *School of Public Management and Administration*, 557–577. <http://hdl.handle.net/2263/12231>

Raad van State. (2020, juni). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>

Tielen, J., & Ceder, D. (2021, september). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen*. Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z15526&did=2021D33321>

Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Boom bestuurskunde.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/09/12/lerende-overheid.-een-pleidooi-voor-probleemgerichte-politiek>