Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werk aan Uitvoering

Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse

"Ja, mi(t)s…"



CONCEPT

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

In samenwerking met:

Met inbreng van vele anderen.

Den Haag, 3 juni 2020
Versie 0.9

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

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

Voorwoord

Continuïteit en wendbaarheid van uitvoering voor goede dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven. Dat was en is het doel van de opdracht "Werk aan Uitvoering". De coronacrisis heeft de uitvoering op de proef gesteld en het belang ervan nog eens onderstreept. Er gaat veel goed, ook in crisistijd. En... niet alles kan! Goede uitvoering van beleid vergt investeringen, ruimte voor innovatie, onderhoud en tijd.

Met het rapport Fase 1 zijn de kwetsbaarheden van de uitvoering, de politieke en bestuurlijke randvoorwaarden, zichtbaar gemaakt. Met dit rapport, Fase 2, worden handelingsperspectieven voor duurzame verbetering aangereikt. Daarvoor is breed draagvlak en bereidheid bij departementen en uitvoeringsorganisaties om er de schouders onder te zetten.

In vele verkennende en verdiepende gesprekken zijn de handelingsperspectieven op bruikbaarheid getoetst: met burgerpanels, maatschappelijk middenveld, gemeenten, uitvoerders, beleidmakers, wetgevers, toezichthouders en diverse deskundigen. Ook is gesproken met het Netwerk van Publieke Dienstverleners en de Hoge Colleges van Staat.

Wij danken iedereen voor de betrokkenheid, de goede gesprekken, de rijkdom aan documentatie en inzichten, de kritische kanttekeningen en voor de geuite bereidheid van velen om uitwerking aan het rapport te willen geven. In het bijzonder bedanken wij ons team, met wie we deze bijzondere opdracht samen hebben uitgevoerd.

Tenslotte spreken wij de hoop uit dat de politieke en ambtelijke opdrachtgevers de randvoorwaarden creëren om op een samenhangende manier de uitwerking van dit rapport mogelijk te maken en het belang van goede uitvoering van beleid blijvend voor ogen houden. Het kan mits politiek, beleid en uitvoering er samen voor gaan, er samen voor staan en elkaar erop aanspreken.

CONCEPT

CONCEPT

Inhoud

Voorwoord		3
Samenvatting Fase 2, handelingsperspectieven en analyse		8
1	Opdracht en aanpak	15
1.1	Opdracht	15
1.2	Aanpak van het onderzoek	16
1.2.1	Fase 1: probleemanalyse	16
1.2.2	Fase 2: handelingsperspectieven en samenvatting analyse	16
1.2.3	Organisatie van het onderzoek	17
1.3	Opbouw rapport	17
2	Veranderende context van de uitvoering	18
2.1	Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	18
2.1.1	Van economische crisis tot (ongelijke) groei en coronacrisis	18
2.1.2	De Tweede Kamer als 'meeregerend' orgaan en toename politieke activiteit	19
2.1.3	Gedigitaliseerde samenleving	19
2.1.4	Groepen burgers die niet meekomen in complexe samenleving	20
2.2	De ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisaties	21
2.3	Ontwikkelingen in de verhoudingen tussen (Rijks)overheid en de gemeenschap	22
2.3.1	Van uitbreiding Rijksoverheidstaken naar ruimte aan gemeenschap	22
2.3.2	Van New Public Management naar een netwerkende overheid	22
2.3.3	Van gelijkheidsdenken naar meer aandacht voor persoonlijke situatie	23
2.3.4	De uitvoerders en uitvoering centraal	24
3	Waarde van uitvoering en probleemanalyse	25
3.1	De publieke waarde van uitvoering	25
3.2	De probleemanalyse	26
3.2.1	Druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering	27
3.2.2	Uitvoeringsimplicaties onvoldoende meegewogen in besluitvorming	28
3.2.3	Potentieel van de ambtelijke besturingsdriehoek onderbenut	29
3.2.4	Weinig verandercapaciteit om aan vele eisen en wensen te voldoen	29
3.2.5	Burgers tevreden, maar bepaalde groepen onvoldoende bereikt	30
3.2.6	Goed presterende digitale overheid, maar verouderde digitale grondplaat	30
3.2.7	Fouten in gebruik data lastig te herstellen en mogelijkheden onderbenut	31
3.2.8	Personeels(bestand) nog niet in lijn met maatschappelijke opgaven	31
3.3	Herkenbaarheid voor andere uitvoeringsorganisaties	32

CONCEPT

4	Handelingsperspectieven	33
4.1	Toekomstbestendige dienstverlening	35
4.1.1	Actie: Overheidsbreed één visie op dienstverlening	36
4.1.2	Actie: In één keer goed	37
4.1.3	Actie: Zelfredzaamheid met hulp vergroten	39
4.1.4	Actie: Vroegsignalering bij problemen	40
4.1.5	Actie: Eén organiseermodel voor maatwerk	41
4.1.6	Actie: Eén organiseermodel voor multiproblematiek	41
4.1.7	Actie: Organiseren vanuit maatschappelijke kosten	43
4.1.8	Actie: Fundament continu op orde	44
4.2	Versnelling digitale agenda	47
4.2.1	Actie: Versterken van het digitale grondvlak	48
4.2.2	Actie: Verbeter de datakwaliteit en kaders voor gegevensbescherming	50
4.2.3	Actie: Opschalen digitale stelsels en organiseren datagovernance	52
4.2.4	Actie: Borg de continuïteit van bestaande digitale systemen	55
4.2.5	Actie: Regie en coördinatie voor de transitie	57
4.2.6	Actie: Het ontwikkelen en aantrekken van ICT- en data-expertise	57
4.3	Toekomstbestendige wet- en regelgeving	61
4.3.1	Actie: Impact voor uitvoering checken bij belangrijke besluiten	62
4.3.2	Actie: Multidisciplinaire aanpak van maatschappelijke opgaven	64
4.3.3	Actie: Complexiteitsreductie door vereenvoudiging wet- en regelgeving	67
4.3.4	Actie: Maak werk van maatwerk	71
4.4	Intensivering samenwerking en sturing (driehoek)	73
4.4.1	Actie: Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipsmodel'	74
4.4.2	Actie: Een werkbare governancecode	75
4.5	Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering	81
4.5.1	Actie: Gelijkwaardigheid	82
4.5.2	Actie: Gelijke waardering	82
4.5.3	Actie: Investeren in de kwaliteit van mensen	83
4.5.4	Actie: Uitvoering blijvend op de kaart	88
5	Transitie en slotbeschouwing	92

CONCEPT

Samenvatting

Overzicht rapport fase 1 en rapport fase 2

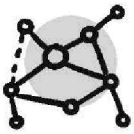
Rapport fase 1: Probleemanalyse



Stapeling van beleid, wet en regelgeving



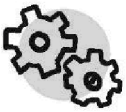
Dynamiek uitvoerings-organisaties



Digitalisering en gebruik van data



Werking ambtelijke bestuursdriehoek



ICT en geauto-matiseerde werkprocessen



Ruimte voor mensen



Impact van incidenten is groot

Rapport fase 2: Handelingsperspectieven

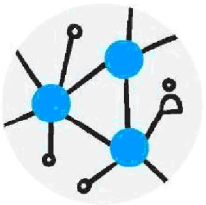
2020 — 2030

Meerjarenprogramma



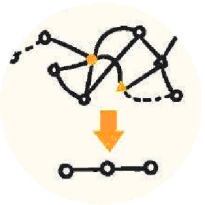
1. Verbeteren dienstverlening

Burgers en bedrijven kunnen rekenen op een deskundige overheid, die op eenvoudige wijze toegankelijk is voor iedereen. Naast de verdere opmars van de digitale dienstverlening zal de burger ook een beroep kunnen doen op fysiek persoonlijk contact met de overheid. Begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures en waar nodig dienstverlening op maat.



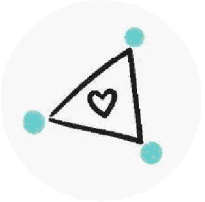
2. Versnellen digitale agenda

Overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven is verschoven van een sterk proces-georiën-teerde 'one size fits all' inrichting en aanpak van de publieke dienstverlening, naar een aanpak waarin de behoefte van burgers en bedrijven centraal komt te staan. Bij digitalisering betekent dit gemak en minder verrassingen in het contact met uitvoeringsorganisaties en een proactieve overheid.



3. Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving

De continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties is vergroot, door de reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van beleid en wet- en regelgeving. Burgers en bedrijven kunnen dan rekenen op begrijpelijke wet- en regelgeving en eenvoudigere procedures.



4. Intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek

Er is eenintensieve en duurzame samenwerking en sturing op maatschappelijke opgaven tot stand gekomen tussen politiek, ministeries en uitvoeringsorganisaties.



5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering

De uitvoering beschikt over voldoende middelen, kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, politieke dekking en een helder beleidskader om vanuit de bedoeling van de wet en de eigen deskundigheid de burgers en bedrijven efficiënter en effectiever te kunnen helpen. Een uitvoering die wendbaar is en waarbij de continuïteit van de dienstverlening en het belang vanuit het perspectief van burgers en bedrijven is gewaarborgd.

Samenvatting Fase 2, handelingsperspectieven en analyse

Met de brief van 14 februari 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over Werk aan Uitvoering. Als bijlage stuurde hij mee het rapport "Werk aan Uitvoering, Fase 1: Probleemanalyse" met de titel "Ja, mi(t)s…".

Samenvatting Fase 1, probleemanalyse

Kort samengevat heeft de probleemanalyse aan de hand van zeven thema's vastgesteld dat de balans sluipenderwijs is verstoord tussen wat wordt verwacht en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering. De zeven thema's zijn:

- de stapeling van beleid, wet- en regelgeving en overgangsbepalingen;
- de onvoldoende werking van de ambtelijke besturing;
- de onevenredige impact van incidenten;
- de dynamiek die van vele kanten op uitvoeringsorganisaties afkomt;
- de hapering van digitalisering en gebruik van data;
- de verouderde ICT-systemen en werkprocessen en onvoldoende ruimte voor innovatie, en
- de bezuinigingen en de impact op (waardering voor) medewerkers, werkprocessen en uiteindelijk op tekortkoming in werken volgens de bedoeling, menselijk maat en maatwerk.

Ook is geconstateerd dat hoewel veel burgers tevreden zijn met de dienstverlening, een deel van de burgers (zo'n 20%), waaronder de kwetsbare burgers, onvoldoende bereikt wordt.

De analyse had betrekking op vier grote uitvoeringsorganisaties, de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV. Inmiddels is gebleken dat de analyse breed als zeer herkenbaar wordt ervaren en wordt onderschreven als een goede basis voor duurzame verbeteringen.

Er is veel werk aan de winkel om aan de samenleving waar te kunnen blijven maken wat politiek wordt beloofd. En aan de samenleving niet meer te beloven dan wat in de uitvoering waargemaakt kan worden. Dat betekent werk om ervoor te zorgen dat de uitvoering wendbaarder en toekomstbestendiger wordt en de continuïteit van dienstverlening geborgd kan worden, zowel digitaal als fysiek. Op een menselijke manier en waar nodig met maatwerk. Het kabinet heeft deze analyse overgenomen en aan ABDTOPConsult de vervolgopdracht gegeven handelingsperspectieven te ontwikkelen voor het fundamenteel verbeteren en doorontwikkelen van de uitvoering, om zodoende burgers en bedrijven beter te bedienen. Dit met draagvlak

CONCEPT

bij uitvoering, beleid en politiek. We moeten het samen doen, aldus de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vervolg op Fase 1 - Fase 2 Handelingsperspectieven en samenvatting analyse

Het klimaat lijkt rijp voor een paradigmashift naar een hernieuwde aanpak voor de uitvoering. Het kabinet heeft in de zomer van 2019 de Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU) gevormd, die wordt ondersteund door de Ambtelijke Commissie Uitvoering (ACU). De Tweede Kamer is gestart met een parlementair onderzoek. De coronacrisis heeft op slag duidelijk gemaakt waar het op aan komt als het puntje bij het paaltje komt: wendbare uitvoering in de publieke sector.

Handelingsperspectieven zijn ontwikkeld ten behoeve van:

1. Toekomstbestendige dienstverlening;
2. Versnelling digitale agenda;
3. Wendbaar en toekomstbestendig beleid, wet- en regelgeving;
4. Intensivering van samenwerking en verbeteren ambtelijke sturing(sdriehoek), en
5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering.

Als werkmethode is op elk van de vijf handelingsperspectieven in drie fasen invulling gegeven aan de opdracht; een verkennende, verdiepende en toetsende fase.
Een verkennende fase waarbij literatuur is doorgenomen, lopende initiatieven in beeld zijn gebracht, werkbezoeken zijn afgelegd en verkennende gesprekken zijn gevoerd. Een verdiepende fase met tientallen betrokkenen in meerdere werksessies en in vele gesprekken met deskundigen. Daarbij zijn ook burgerpanels betrokken. En in de derde fase zijn de handelingsperspectieven getoetst bij zoveel mogelijk stakeholders voor commentaar en draagvlak. Deze laatste fase is noodgedwongen door de coronacrisis anders uitgevoerd dan beoogd. In plaats van bijeenkomsten zijn betrokkenen gevraagd per e-mail te reageren op het concepteindrapport.

De vijf handelingsperspectieven dragen bij aan een meer toekomstbestendige en wendbare uitvoering die burgers (en bedrijven) zo optimaal mogelijk kan bedienen. Deze handelingsperspectieven vormen een stip op de horizon voor de komende tien jaar met acties die direct in gang gezet kunnen worden om het perspectief dichter bij te brengen.

In dit rapport ligt de focus sterk op burgers. De handelingsperspectieven kunnen even zo goed worden uitgewerkt gericht op instellingen en bedrijven. Ook voor structurele verbetering van de interne dienstverlening binnen de gehele overheid is dit rapport een goede basis.

1912101 01767

1. Toekomstbestendige dienstverlening

Over tien jaar kan de burger rekenen op een overheid die op eenvoudige wijze toegankelijk is voor iedereen. Naast de verdere opmars van de digitale dienstverlening zal de burger ook een beroep kunnen blijven doen op persoonlijk contact met de overheid. Begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures en waar nodig dienstverlening op maat. De burger verwacht een deskundige, eerlijke en begripvolle overheid, die open met hen communiceert, helder is wat verwacht mag worden en in staat is om snel antwoorden te geven. En voldoende probleemoplossend vermogen van het eerstelijns contact tussen burger en overheid; in een keer goed. Daarbij horen proactieve houding en communicatie vanuit de overheid en continue verbetering door het inbouwen van feedback uit de dienstverlening.

Hiertoe werken de Rijksoverheid en gemeenten samen een visie uit op dienstverlening, zowel voor de digitale als de persoonlijke lijn. Optimaal gebruik van gegevens is de ruggengraat van alle dienstverlening. Cruciale elementen zijn menselijke maat en ruimte voor maatwerk (werken volgens de bedoeling). Maatwerkinitiatieven dienen daartoe op elkaar afgestemd te zijn, zowel binnen de rijksoverheid alsook met de gemeentelijke overheden.

In de toekomstige dienstverlening is er op lokaal niveau altijd een loketfunctie voor contact over de grenzen van de organisaties heen, georganiseerd door gemeenten. Met een casemanager voor de gezamenlijke overheden en uitvoeringsorganisaties, die regie voert om tot oplossingen te komen vanuit de bedoeling van de wetgeving. De medewerkers van deze gemeentelijke loketfunctie staan in nauw contact met teams van de landelijke dienstverleners. De gemeentelijke en landelijke dienstverleners organiseren daarmee een netwerk om multi-probleemzaken op te lossen, vanuit het perspectief van zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Daartoe is ook van belang dat gezamenlijk een visie op vroegsignalering wordt uitgewerkt en bij de aanpak van multiproblematiek wordt samengewerkt met maatschappelijke organisaties en het maatschappelijke middenveld. Belangrijke voorwaarde hiertoe is wet- en regelgeving die dit mogelijk maakt. Dit impliceert ook een belangrijke politieke opgave.

2. Versnellen digitale agenda

Optimaal gebruik van data, veilig en privacybestendig (met regie bij de burger), is de ruggengraat van goede, snelle en zo mogelijk proactieve dienstverlening door de overheid. Vele principes en uitgangspunten hiertoe zijn al vastgelegd in vigerende wetgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Wet Digitale Overheid. Voor een fundamentele verbetering van de digitale dienstverlening wordt opschaling van digitale stelsels gerealiseerd op domeinniveau, over de grenzen van ministeries en uitvoerders en onder andere architectuur. Ook wordt een sterke verbetering gerealiseerd van de kwaliteit van data die in een

CONCEPT

domein worden gedeeld. Daartoe worden de overheidsbrede digitale infrastructuur en voorzieningen afgebakend, verbeterd en eenvoudiger bestuurd en bekostigd. De doorontwikkeling van de digitale overheidsinfrastructuur is een cruciale randvoorwaarde, zowel om de kwaliteit, de wendbaarheid en de efficiëntie bij de uitvoerder te verbeteren als voor het gemak van de burger.
Het opschalen van digitale stelsels van silo's naar domeinen (zoals werk en inkomen) en verbetering van de digitale infrastructuur vergen een breed draagvlak, een langjarige strategie, afstemming met wetgeving en dus politiek commitment.

Om deze grote meerjarige gedeelde visie op verandering van het digitale landschap vorm te geven zal voor het geheel en per domein een datagovernancemodel worden ingericht. Dat besturingsmodel wordt onderdeel van de verdere uitwerking van de sturing van het driehoeksmodel in een code goed bestuur (zie onder 4).
Om dit geheel te kunnen realiseren is een transitieplan nodig, waarbij de continuïteit van dienstverlening gewaarborgd blijft. Dit betekent dat stapsgewijs de bestaande situatie wordt verbeterd met life cycle management. Waar nodig wordt oud door nieuw vervangen en is tijdelijk oud naast nieuw nodig. Er lopen al initiatieven waarop kan worden aangesloten of voortgebouwd. Dit vergt richten van deze initiatieven en prioriteren op basis van de gedeelde visie. Voldoende meerjarig budget en voldoende goede mensen zijn randvoorwaardelijk om deze grote transitie de komende tien jaar stapsgewijs en verantwoord te realiseren.

3. Wendbaar en toekomstbestendig beleid, wet- en regelgeving

De komende tien jaar zal worden toegewerkt naar reductie van hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving. Dat is nodig voor de continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en vooral om burgers beter te kunnen bedienen. Hierbij is een aanzienlijke rol voor de politiek weggelegd; een cultuurwijziging en verandering van werkwijze om de uitvoerbaarheid meer voorop te stellen.

Een belangrijke periode is de vorming van een regeerakkoord. In de regel bevat een regeerakkoord al vele gedetailleerde politieke compromissen. Een regeerakkoord dat aandacht besteedt aan de continuïteit van dienstverlening en waarin de doelen, het wat, zijn beschreven met ruimte voor uitwerking hoe het goed kan worden vorm gegeven zou een mooie stap in de goede richting zijn. Het is sowieso goed om een geïntegreerde wetgevings- en uitvoeringstoets te organiseren voordat een regeerakkoord wordt vastgesteld. Ook wordt aangeraden werk te maken van vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving door hiertoe in een volgend regeerakkoord opdracht te geven. Een ander belangrijk politiek moment is besluitvorming in het parlement over wetsvoorstellen. Onder andere door technische briefings kan de uitvoerbaarheid meer een onderdeel in de behandeling van wetsvoorstellen worden gemaakt.

CONCEPT

Met name over moties en amendementen kan meer tijd worden genomen, voor het toetsen van de uitvoerbaarheid voorafgaand aan de stemming.

Een ander belangrijk aangrijpingspunt om tot wendbare en toekomstbestendige wetgeving te komen is een andere aanpak bij nieuw beleid, wet- en regelgeving. Bij voorbeeld bij de voorgenomen stelselwijzigingen voor de belasting en de toeslagen. En ook voor andere maatschappelijke opgaven, zoals ruimte voor maatwerk. Daartoe zal in multidisciplinaire teams (beleid, uitvoering, informatievoorzieningsdeskundigen en wetgeving) worden samengewerkt onder regie van beleid. Op dezelfde wijze zal waar mogelijk aan het vereenvoudigen van complexe wet- en regelgeving worden gewerkt. Het versneld beëindigen van overgangsregelingen is hiertoe een mogelijkheid die onderzocht kan worden.

De werkwijze en werkprocessen op ministeries en bij de uitvoeringsorganisaties zal ingrijpend veranderen om met multidisciplinaire teams beleid om te zetten in datagedreven, fraudebestendige en goed uitvoerbare wet- en regelgeving. Programmatisch werken, met ruimte voor pilots alvorens wetgeving te ontwerpen, wordt de nieuwe norm. Dat vergt een forse investering in leiderschap en kennis (inhoud en proces) om dergelijke teams effectief te laten samenwerken over grenzen van inhoud en organisaties. Het vraagt ook om een wezenlijk andere manier van denken en organiseren van beleid op een ministerie: een shift naar meer werken 'voor' de uitvoering. Het verdient aanbeveling hiertoe een curriculum te ontwerpen en een academie in te richten (of de bestaande Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen uit te bouwen). Het bestaande Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) zal daarom meer dan voorheen een tool voor het maken van beleid moeten worden. De uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen kunnen als sluitstuk dienen als het integrale werkproces vooraf goed is ingericht.

4. Intensivering samenwerking en sturing (in de driehoek)

De ideale samenwerking en sturing tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries bestaat niet. Daarvoor zijn omstandigheden, de inhoudelijke opgaven en relaties tussen mensen te verschillend. Om de ideale situatie in de praktijk toch zo dicht mogelijk te benaderen geven de volgende uitgangspunten richting aan een duurzaam handelingsperspectief voor samenwerking en sturing van de gezamenlijk vastgestelde maatschappelijke opgaven:

- Ga uit van vertrouwen en hanteer voor de uitwerking van de besturingsrollen het stewardshipsmodel;[1]

[1] Het stewardship-model berust het uitgangspunt dat de opdrachtgever en opdrachtnemer (steward) dezelfde doelen nastreven. Een steward dient te worden aangestuurd op basis van vertrouwen en resultaatafspraken. Zie verder handelingsperspectief 4.

CONCEPT

- Zorg voor (het gezamenlijk opstellen van) een werkbare en doorleefde governancecode goed bestuur (in navolging van de codes voor de semi-publieke sectoren). Neem daarin ook op meervoudig opdrachtgeverschap, datagovernance en sturing van ketens (op rijksniveau en op domeinniveau);
- Hanteer bestuurlijke werkagenda's, die alle cruciale thema's bevatten die nodig zijn voor continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig perspectief, ook budgettair, en
- Neem de tijd ervoor en geef de tijd aan elkaar en erken elkaars rol.

Het verbeteren van de samenwerking en sturing van de maatschappelijke opgaven voor de toekomst is een belangrijke opdracht voor de topmanagementgroep (TMG) en de bestuurders van uitvoeringsorganisaties. Het vereist gezamenlijke visie en uitwerking van rollen binnen en over de grenzen van ministeries en uitvoeringsorganisaties. Het rapport bevat hiertoe de uitgangspunten. Opgavegericht grensoverschrijdend samenwerken raakt ook aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering

Uitvoeringsorganisaties zijn cruciale onderdelen van de rijksdienst, staan vaak onder druk en leveren doorgaans goed werk. Toch is de politieke en (top)ambtelijke cultuur meer gericht op plannen en beleid maken dan op het belang van de uitvoering. Het vergt een paradigmashift, politiek en ambtelijk, om hierin verandering te brengen. In dit rapport worden daartoe op meerdere terreinen handelingsperspectieven geschetst, die bijdragen aan een betere positie en rol van de uitvoering in de werkprocessen van de Rijksoverheid. Met name een grote structurele betrokkenheid van de uitvoering bij beleid, wet- en regelgeving en een grotere betrokkenheid van eigenaar en opdrachtgever(s) bij (de besturing van) de uitvoering zullen tot meer gelijkwaardigheid leiden. Het vergt ook forse investering in wederzijdse kennis van werkprocessen op alle niveaus. Om onderlinge mobiliteit te vergroten zal er ook een aanpassing komen van het MD-beleid, het Functiegebouw Rijk en de beloningsstructuur. Daarbij zal ook meer ruimte komen voor het adequaat belonen van schaarse deskundigen, zoals ICT-professionals. De uitvoeringsorganisaties zullen zelf zorgen om het belang van duurzaam goede uitvoering blijvend op de agenda te houden door transparant periodieke feedback te leveren aan beleid en politiek, bijvoorbeeld in de vorm van een Staat van de Uitvoering.

Slotbeschouwing

Om in onze democratische rechtsorde de kernverantwoordelijkheden van de overheid om zorg te dragen voor bestaanszekerheid en spreiding van welvaart duurzaam waar te maken, is een goede robuuste uitvoering cruciaal. De coronacrisis heeft het belang hiervan nogmaals onmiskenbaar duidelijk gemaakt. In crisis laat de uitvoering zien hoe veerkrachtig en creatief gezamenlijk problemen kunnen worden

1912101 01767

aangepakt en hoe de uitvoering burgers in hoge mate kan ondersteunen. Dat kan gelukkig, maar is niet permanent vol te houden. In de probleemanalyse is vastgesteld dat goede dienstverlening aan burgers sluipenderwijs onder druk is komen te staan. Om duurzaam te zorgen voor een goede balans tussen wat de politiek belooft en wat de uitvoeringsorganisaties kunnen waarmaken, worden in dit rapport handelingsperspectieven geschetst. Daarmee kan onmiddellijk worden begonnen. Dat gaat niet vanzelf, vergt een meerjarige agenda én commitment van alle betrokken stakeholders: politiek, beleid en uitvoeringsorganisaties zullen er samen voor moeten staan en voor moeten gaan! Ambitie, volharding en geduld zal nodig zijn om de handelingsperspectieven in dit rapport uit te werken en te implementeren. En... niet alles kan tegelijk. De gezamenlijke secretarissen-generaal (SGO), samen met de topmanagementgroep (TMG) en bestuurders van uitvoering hebben de ambitie dit rapport uit te werken in een meerjarig werkprogramma onder de MCU. De slag naar welke actie prioritair kan worden opgepakt is afhankelijk van de specifieke omstandigheden, opgaven en relaties van de betreffende uitvoeringsorganisatie en ministerie(s) en zal bij de nadere uitwerking in het meerjarig werkprogramma kunnen plaatsvinden.

Het zijn handelingsperspectieven die niet alleen toepasbaar zijn in het sociaal-economisch domein. Ook al had de analyse alleen betrekking op dit domein, inmiddels is gebleken dat overheidsbreed de analyse wordt gedeeld. Brede toepassing van de handelingsperspectieven ligt dan ook voor de hand. In het eerstvolgende regeerakkoord ligt een grote kans om hiervoor een goede politieke basis te leggen. Het behoud van de MCU is nodig om blijvende politieke aandacht te borgen voor de uitwerking van dit rapport. Het vergt ook een focus van het parlement op uitvoerbaarheid van beleid, wet- en regelgeving.

Neem en geef voldoende tijd voor het belang van uitvoering. Niet alleen in crisistijd, juist ook als er gewerkt wordt aan het onderhouden en vernieuwen van het fundament. Het vereist permanente aandacht en inspanning om toe te werken naar een permanent deskundige, begripvolle en probleemoplossende uitvoering, die op eenvoudige wijze toegankelijk is voor alle burgers, instellingen en bedrijven.

CONCEPT

1 Opdracht en aanpak

'Politieke en maatschappelijke wensen ten aanzien van nieuw beleid, het doorvoeren van noodzakelijke vernieuwing en het borgen van de continuïteit leiden tot stevige uitdagingen voor uitvoeringsorganisaties. Burgers en bedrijven ervaren in toenemende mate de gevolgen hiervan', aldus de Voorjaarsnota 2019.[2] Daarom hebben de ministeries van SZW, Financiën en BZK het initiatief genomen om een taakopdracht te formuleren voor een probleemanalyse gericht op de grote uitvoeringsorganisaties. De taakopdracht genaamd 'Werk aan uitvoering' is in de Ministerraad van 28 juni 2019 vastgesteld.

1.1 Opdracht

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben ABDTOPConsult gevraagd deze taakopdracht uit te voeren. Daarbij is de opdracht als volgt:

'Het uitvoeren van een probleemanalyse aan de hand waarvan verschillende scenario's worden opgesteld voor het fundamenteel verbeteren en doorontwikkelen van de uitvoering, om zodoende burgers en bedrijven beter te bedienen. Dit aan de hand van de drie elementen uit de probleemdefinitie: optimaliseren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, de wendbaarheid van uitvoerders significant vergroten en continuïteitsrisico's wegnemen.'

Uit praktische overwegingen hebben de opdrachtgevende ministeries gekozen het aantal betrokken organisaties beperkt te houden. Het onderzoek richt zich op uitvoerders binnen het sociaal-economisch domein. Aan de hand van een aantal criteria hebben de opdrachtgevers gekozen voor de volgende uitvoeringsorganisaties (in alfabetische volgorde): de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).[3] Daarbij is aangegeven dat bij de uitwerking van de scenario's verder nadrukkelijk aandacht zal zijn voor de toepasbaarheid bij andere uitvoerders.

[2] Kamerstukken II, 2018/19, 35 210, nr. 1, p. 10.
[3] Grote uitvoerders, beleidsintensieve omgeving, (vooral) ICT gedreven en intensief en direct contact met de burger.

CONCEPT

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen: de verdieping van de probleemanalyse en vervolgens het ontwikkelen van handelingsperspectieven. In het onderzoek is in beide fasen aandacht besteed aan de (mate van) bredere toepasbaarheid.

1.2.1 Fase 1: probleemanalyse

In Fase 1 is door afzonderlijke werkgroepen thematisch gekeken naar de probleemstelling vanuit het perspectief (1) politiek en beleid, (2) de uitvoering en (3) burgers, bedrijven en instellingen. Daarnaast is bekeken wat (4) de leereffecten zijn geweest van de incidenten en successen bij de betrokken organisaties. Tevens is voor elk van de betrokken organisaties een corporate beeld opgesteld met de belangrijkste kenmerken zoals missie, strategie, taken en omvang. Op basis van dit materiaal uit de werkgroepen, is door ABDTOPConsult een initiële probleemanalyse opgesteld met een eerste inzicht in de onderliggende problematiek en witte vlekken. Om de witte vlekken in te vullen en de analyse aan te scherpen zijn verdiepingsvragen uitgezet en zijn gesprekken gevoerd met diverse personen binnen en buiten de betrokken organisaties en is literatuuronderzoek gedaan. Afsluitend is door ABDTOPConsult de integrale probleemanalyse opgesteld.

1.2.2 Fase 2: handelingsperspectieven en samenvatting analyse

De probleemanalyse uit Fase 1 vormt de basis voor Fase 2. Fase 2 richt zich op het ontwikkelen van richtinggevende handelingsperspectieven, die een stip op de horizon vormen voor de komende tien jaar, met acties die direct in gang gezet kunnen worden gezet om het perspectief dichterbij te brengen. Bij aanvang van Fase 2 zijn vijf handelingsperspectieven geformuleerd, namelijk:

- verbeteren dienstverlening;
- versnellen digitale agenda;
- vereenvoudigen en vernieuwen wet- en regelgeving;
- intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek, en
- vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering.

Voor elk van deze handelingsperspectieven zijn achtereenvolgens richtinggevende, verdiepende en toetsende gesprekken gevoerd, werkbezoeken afgelegd en/of onderbouwende onderzoeken uitgezet. Daarbij is onder meer gesproken met medewerkers van de uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevende ministeries zelf, het management van de uitvoeringsorganisaties en ministeries, de CIO-raden, Inspecties, (medewerkers van) de Nationale Ombudsman, een vertegenwoordiger van de Raad van State, vertegenwoordigers van en namens de gemeenten, enkele organisaties uit het maatschappelijke middenveld, (andere) deskundigen en wetenschappers en met burgers (in burgerpanels). Verder is nader literatuuronderzoek gedaan.

CONCEPT

In deze fase vond ook de door de opdrachtgevers gevraagde analyse over de toepasbaarheid van de handelingsperspectieven voor andere uitvoerders plaats. Daartoe hebben onder meer gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Netwerk Publieke dienstverleners, is gesproken met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid en organisaties die diensten aan de uitvoerders leveren zoals ICTU, DICTU en Logius. Ook is de vraag voor vereenvoudigingsvoorstellen van wet- en regelgeving breder uitgezet dan de vier direct betrokken uitvoeringsorganisaties. Tenslotte is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij lopende initiatieven die aansluiten bij de handelingsperspectieven, om zoveel mogelijk overzicht en synergie te bewaren.

1.2.3 Organisatie van het onderzoek

[redacted] van BZK, Financiën en SZW zijn namens de Ministerraad de gedelegeerde opdrachtgevers. Het Topberaad Inkomensondersteuning, aangevuld met de secretarissen-generaal van Financiën en BZK, is opgetreden als stuurgroep van het onderzoek. Daarnaast is een klankbordgroep ingericht bestaande uit drie zogenoemde dwarskijkers van buiten, [redacted] en [redacted] (tot medio februari 2020). Zij adviseerden de stuurgroep.

1.3 Opbouw rapport

Aan dit eindrapport ligt een uitgebreide probleemanalyse ten grondslag. Deze is op 14 februari 2020, met verzending aan de Tweede Kamer, openbaar geworden.[4] Ten behoeve van de leesbaarheid is gekozen om het eindrapport zelfstandig leesbaar te maken. De probleemanalyse is dus (in beknoptere vorm) verwerkt in dit eindrapport.

Het rapport begint met een samenvatting. Hoofdstuk 1 behandelt de opdracht en de aanpak en organisatie van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de veranderende context van de uitvoering. Hoofdstuk 3 beschrijft de publieke waarde die de uitvoeringsorganisaties (moeten) vervullen en analyseert welke belemmeringen er zijn om die te behalen (probleemanalyse). Hoofdstuk 4 geeft handelingsperspectieven om tot een toekomstbestendige en wendbare uitvoering te komen. Hoofdstuk 5 eindigt met een slotbeschouwing die de benodigde transitie weergeeft.

[4] ABDTOPConsult, Dick Heerschop en Hans van der Vlist, 'Werk aan uitvoering; probleemanalyse. Ja mi(t)s', februari 2020.

1912101 01767

2 Veranderende context van de uitvoering

Om de problemen van de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, DUO, SVB en UWV te kunnen doorgronden én perspectieven voor verbeteringen te kunnen bieden is inzicht nodig in de context waarbinnen deze organisaties opereren. Dit houdt in: inzicht in de voor deze organisaties relevante maatschappelijke veranderingen, inzicht in de ontwikkelingen van de uitvoeringsorganisaties zelf en inzicht in de ontwikkelingen in de verhoudingen tussen (Rijks)overheid en de gemeenschap (burgers). Langs deze drie lijnen is deze context beschreven. Daarbij is in het bijzonder de afgelopen tien jaar in ogenschouw genomen.

2.1 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

De economische crisis en de daarop volgende niet voor iedere groep gelijke economische groei en krapte op de arbeidsmarkt, de versplintering van het politieke landschap, de enorme digitalisering en de toenemende zorgen dat enkele groepen burgers niet mee kunnen in deze complexe samenleving: de afgelopen tien jaar kenmerkt zich door snel opeenvolgende ontwikkelingen en veranderingen. Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag gehad op de uitvoeringsorganisaties, zoals bezuinigingen, toegenomen politieke druk, een digitaliseringsslag waarbij kwetsbare burgers (desondanks) kunnen worden blijven bereikt. Hoofdstuk 3 en 4 gaan hier nader op in.

2.1.1 Van economische crisis tot (ongelijke) groei en coronacrisis

De crisis van de wereldeconomie die eind 2008 werd ingeluid had aanzienlijke gevolgen voor Nederland en de Nederlandse overheid: bezuinigingen waren het gevolg. Bedrijven hadden minder te besteden, de werkloosheid liep op en het aantal flexwerkers nam toe. Voor veel mensen ging de koopkracht achteruit.
De Nederlandse economie klom in 2014 weer uit de crisis.[5] Daarmee is niet alles weer zoals vóór de crisis. 40 procent van de werkenden in Nederland heeft nog steeds een flexibel contract.[6] Bij eenverdieners en uitkeringsgerechtigden is de koopkrachtontwikkeling achtergebleven. Hoewel de armoede is afgenomen, verkeert nog steeds een vijfde van de niet-westerse migranten en ruim een kwart van de uitkeringsgerechtigden in armoede.[7] Het coronavirus raakt de economie wederom hard. Een recessie is onvermijdelijk, zo meldt het Centraal Planbureau.[8]

[5] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Nederland tien jaar na de val van Lehman brothers', 2018.
[6] Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij werken', 2020.
[7] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019' 2019.
[8] Centraal Planbureau, Scenario's coronacrisis, 26 maart 2020.

1912101 01767

2.1.2 De Tweede Kamer als 'meeregerend' orgaan en toename politieke activiteit

De Staatscommissie Parlementair Stelsel constateerde in 2018 dat de afgelopen decennia de controlerende taak van de Kamer bemoeilijkt is door de nauwe band tussen de regering en de Tweede Kamerfracties die de regeringscoalitie vormen ('monisme'). De monistische praktijk uit zich onder meer in informeel overleg binnen de regeringscoalitie over de grens tussen regering en parlement heen of dat er geen echt parlementair debat meer mogelijk is omdat coalitiepartijen zich beroepen op het (gedetailleerde) regeerakkoord zonder dit inhoudelijk nog te verdedigen. De Tweede Kamer is zich in toenemende mate gaan gedragen als een 'meeregerend' orgaan. Kamerleden lijken vooral bezig met het volgen en zo mogelijk bijsturen van de regering. Hierdoor is de Tweede Kamer minder aandacht gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetten, aldus de Staatscommissie. Dit beeld wordt volgens de Staatscommissie bevestigd door de sterke toename van het aantal ingediende moties en Kamervragen. Uit een analyse van Kamervragen blijkt daarnaast dat Kamervragen tegenwoordig vaker gebruikt worden om erachter te komen wat de mening van de bewindspersoon is en wat hij of zij gaat doen. Kamervragen worden steeds vaker gebruikt om duidelijk te maken dat het Kamerlid een bepaald handelen verlangt van de bewindspersoon.[9]

Kamervoorzitter Arib uitte in het voorjaar van 2019 haar zorgen over de drukte in de Tweede Kamer. Naast dat het systeem er door vast kan lopen, verliest de Kamer hiermee aan effectiviteit, aldus Arib.[10]

2.1.3 Gedigitaliseerde samenleving

Nederland is de afgelopen twee decennia in hoog tempo gedigitaliseerd. Na de eeuwwisseling ontwikkelde het internet zich van een informatie leverend naar een interactief medium; de komst van sociale media, smartphones en tablets, snelle, draadloze internetverbindingen en cloudtoepassingen. Via big data en technieken als emotieherkenning weet de technologie daarnaast steeds meer over de mens en weet zich steeds beter te gedragen als de mens (robots).[11] Internet en de online dienstverlening zijn daarmee niet meer weg te denken uit de maatschappij.

In 2019 stond Nederland op de derde plaats in de Digital Economy and Society Index (DESI).[12] Dit komt onder andere door de mate waarin internet beschikbaar is voor iedereen, en de relatief hoge snelheid van de Nederlandse internetverbindingen. Ook het gebruik van internetdiensten ligt algemeen genomen aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde.[13]

---

[9] Staatscommissie Parlementair Stelsel, 'Lage drempels, hoge dijken' 2018.
[10] Een Vandaag, Voorzitter Khadija Arib maakt zich zorgen om drukte in de Tweede Kamer, 19 april 2019.
[11] Rathenau Instituut, 'Opwaarderen; Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving', 2017.
[12] Dit is een index met EU-landen die laat zien hoe ver een land is op het gebied van digitalisering.
[13] Europese Commissie, Index van de digitale economie en maatschappij (DESI) Landverslag 2019 Nederland.

1912101 01767

2.1.4 Groepen burgers die niet meekomen in complexe samenleving

Met het overgrote deel van de Nederlandse bevolking gaat het goed; Nederland behoort tot één van de meest gelukkige landen van de wereld.[14] Nederlanders beschikken over veel vaardigheden in het gebruik van ICT. 31 procent van de Nederlanders had in 2017 ten minste basisvaardigheden in ICT en het grootste deel, 44 procent, bezat zelfs meer dan basale vaardigheden met computers en internet. Daar staat tegenover dat 17 procent van de Nederlanders die internet hebben gebruikt, weinig vaardigheden in het gebruik van ICT hebben. Voor deze (overigens slinkende groep) mensen betekent digitalisering geen vergemakkelijking van het leven. Een flinke kloof bestaat tussen de vaardigheden van jongeren van 12 tot 25 jaar en 65-plussers en tussen hoog- en laagopgeleiden.[15] Het hebben van weinig digitale vaardigheden hangt vaak samen met laaggeletterdheid. In 2016 had 2,5 miljoen volwassenen (18% van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder) grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen.[16]

Naast ICT-vaardigheden vraagt de complexe samenleving om zelfredzaamheid en het nemen van eigen regie. Niet iedereen is hiertoe in staat. Dat kan leiden tot een groeiende groep burgers die niet mee kan komen. Het SCP-rapport 'de Sociale Staat van Nederland 2019' laat zien dat in Nederland grote verschillen bestaan al naar gelang inkomen en opleiding. Mensen met een hoog inkomen of een hogere opleiding hebben een betere leefsituatie dan mensen met een laag inkomen of een lagere opleiding. Ook hebben jongere leeftijdsgroepen gemiddeld een betere leefsituatie dan oudere. Met ongeveer 3 procent van de bevolking gaat het (zowel objectief als subjectief) zeer slecht. Deze groep lijkt op wat in een eerdere SCP-studie is aangeduid met het 'precariaat': een groep die niet beschikt over hulpbronnen, zelf geen middelen of vaardigheden heeft om dat te veranderen, mist het gevoel van regie over hun leven en die zich soms afkeert van de samenleving.[17] Ontoereikende zelfredzaamheid is niet beperkt tot de bovengenoemde 3 procent van kwetsbare groepen mensen. Ook mensen met een hoog inkomen en een hogere opleiding kunnen in een situatie terecht komen waarin zij tijdelijk niet zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld bij levensgebeurtenissen als scheiding, overlijden of baanverlies.

De groepen mensen die er uit zichzelf niet uit komen, hebben hulp nodig van anderen, bijvoorbeeld van iemand die de weg wel kent in de samenleving en digitaal vaardig is. Hoger- en lager-opgeleiden leven echter in relatief gescheiden werelden en hebben het minst contact met elkaar: zij hebben veel vaker contact met mensen met een vergelijkbaar opleidingsniveau.[18] Ook ervaren veel mensen de samenleving, mede als gevolg van de ontzuiling en het verdwijnen van de daarbij

[14] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019'.
[15] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'ICT-gebruik huishoudens', 2018.
[16] Algemene Rekenkamer, 'Rapport aanpak van laaggeletterdheid', 2016.
[17] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019'.
[18] Beate Volker, Iris Andriessen en Hanneke Posthumus 'Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden', artikel in 'Gescheiden werelden' 2014, p. 228.

1912101 01767

behorende hulpstructuren, als meer individualistisch. Daarmee zouden mensen minder mogelijkheden hebben om hulp te krijgen in de complexe maatschappij. Of dit ook feitelijk het geval is, bestaat geen eenduidig beeld. Sinds het begin van deze eeuw heeft het afnemend belang van traditionele instituties als het huwelijk en de kerk of lidmaatschap van een politieke partij zich doorgezet. Op andere terreinen, zoals bij sociale contacten en maatschappelijke participatie, lijkt eerder sprake van stabiliteit of een verandering in vorm. Deze ontwikkelingen geven samen een gemengd beeld van de mate van individualisering.[19]

2.2 De ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisaties

De Belastingdienst, DUO, SVB en UWV variëren fors in omvang, ontstaansgeschiedenis en uitvoeringstaken.[20] Niettemin kunnen de volgende rode draden voor de uitvoering breed herkend worden in de ontwikkelingen van deze organisaties in de afgelopen tien jaar:

- Incidenten, maar overall tevreden burgers
  Incidenten, groot of klein, binnen de vier uitvoeringsorganisaties behalen vrijwel altijd de media. Deze incidenten zijn medebepalend voor de beeldvorming van burgers. Uit klanttevredenheidsonderzoeken van de organisaties blijkt niettemin dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening.[21]
- Fusies en nieuwe taken
  De vier uitvoeringsorganisaties hebben allen de afgelopen jaren fusies doorgevoerd en/of een uitbreiding van uit te voeren wettelijke taken gekregen. In 2005 is de Belastingdienst/toeslagen opgericht om een aantal inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, wonen en kinderen te harmoniseren. DUO is op 1 januari 2010 ontstaan uit een fusie van de IB-Groep en het CFI en in 2009 ging het Centrum voor Werk en Inkomen op in het UWV als de divisie WERKbedrijf. Vanaf 2010 voert de SVB voor alle gemeenten als wettelijke taak de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) uit en sinds 2015 is het Trekkingsrecht PGB als nieuwe taak aan de SVB toegekend.
- Bezuinigingen met als gevolg digitalisering en vermindering persoonlijk contact
  Als gevolg van de economische crisis hebben de vier uitvoeringsorganisaties bezuinigingen moeten doorvoeren. Deze zijn gedeeltelijk ingevuld door digitalisering van de dienstverlening, vermindering van fysieke dienstverlening

[19] CBS, 'Worden we individualistischer?', 23 december 2017.
[20] Voor een uitgebreidere omschrijving van de ontwikkelingen per organisatie wordt daarnaast verwezen naar de probleemanalyse.
[21] Dit beeld wordt bevestigd in algemene onderzoeken over de overheidsdienstverlening. Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 'Wensen van Waardering van overheidsdienstverlening', 9 september 2019, p. 7, Willem Pieterson, 'Oordeel burger en bedrijven over overheidsdienstverlening' 2019, p. 5, Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019, p. 5.

1912101 01767

en sluiting van regionale vestigingen, waardoor er minder persoonlijk contact mogelijk was.

- Vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt
  Alle vier de organisaties verwachten mede door de vergrijzing van het personeelsbestand een grote uitstroom. Zij staan voor een grote wervingsopgave, waarbij vooral het vinden van geschikte ICT- en datamedewerkers een gemeenschappelijk probleem is.

2.3 Ontwikkelingen in de verhoudingen tussen (Rijks)overheid en de gemeenschap

De afgelopen decennia zijn de inzichten over de manier waarop de overheid zich organiseert en verhoudt tot de gemeenschap (burgers) en de markt, veranderd. Tot deze onderstaande veranderende (wetenschappelijke) inzichten dienen de uitvoeringsorganisaties en de ministeries zich te verhouden, waarbij met name de slag naar opgavegericht werken en maatwerk een forse verandering in organisatie behelst. Hoofdstuk 3 en 4 gaan hier nader op in.

2.3.1 Van uitbreiding Rijksoverheidstaken naar ruimte aan gemeenschap

De rol die de Rijksoverheid heeft bij tal van taken die de vier uitvoeringsorganisaties uitvoeren is van relatief recente datum. In de jaren vijftig en zestig werden in de uitbouw van de verzorgingsstaat taken van de gemeenschap en de markt naar de overheid gebracht en uitgebreid. Het stelsel van werknemers- en volksverzekeringen werd in enkele decennia uitgebouwd tot een omvattend stelsel van sociale zekerheid. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werden als gevolg van marktwerking, liberalisering en privatisering allerlei taken terug naar de markt gebracht. De afgelopen jaren zet de overheid meer in op de eigen kracht van mensen en poogt taken over te dragen naar burgers en het maatschappelijke middenveld. Het is de bedoeling dat zij zelf gaan doen wat voorheen de overheid voor hen deed.[22] Mede om die reden hebben in 2015 de decentralisaties van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen plaatsgevonden. Door taken bij de gemeenten te leggen komen deze dichter bij de burger en is er meer mogelijkheid tot maatwerk, zo was de gedachte.

2.3.2 Van New Public Management naar een netwerkende overheid

Sturing van de overheid heeft zich in de tijd ontwikkeld van primair aandacht voor de basisbeginselen als goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid, naar aandacht voor het behalen van meetbare prestaties (New Public Management). Deze aandacht was zo sterk dat de principes van meetbaarheid en voorspelbaarheid

[22] Martijn van der Steen, Maarten Hajer e.a., 'Leren door doen; overheidsparticipatie in een energieke samenleving', 2014.

1912101 01767

dwingend werden voor de doelstellingen zelf; doelen zijn pas 'echt' als ze meetbaar en in prestatie-indicatoren (KPI's) uit te drukken zijn. De burger werd in dit perspectief een klant die zo goed mogelijk moet worden bediend. Van de ambtenaar werd een resultaatgerichte, klantbewuste en doelmatige opstelling verwacht.
Het laatste decennium is de netwerkende overheid steeds meer centraal komen te staan; van een overheid die rond de eigen doelen samenwerking zoekt met andere partners. Meer recent is daar de benadering bijgekomen die uit gaat van eigen initiatieven van de gemeenschap in het publieke domein. Of de overheid hier vervolgens bij betrokken raakt is een keuze.[23]
Dat regels, protocollen en prestatie-indicatoren niet per definitie leiden tot het realiseren van de doelen waarvoor een organisatie is opgericht, is een inzicht uit de wetenschap die de afgelopen jaren veel bijval krijgt bij de overheid. De regels, protocollen en prestatie-indicatoren geven weliswaar houvast, maar kunnen de complexiteit van de maatschappij niet 'vangen'. Daarom dient de maatschappelijke opgave of de 'bedoeling' meer centraal te komen staan.[24]

2.3.3 Van gelijkheidsdenken naar meer aandacht voor persoonlijke situatie

De Raad voor het Openbaar Bestuur gaf in een advies uit 2006 reeds aan dat het gelijkheidsbeginsel weliswaar een fundamentele waarde van de democratische rechtsstaat is, maar niet mag ontaarden in een keurslijf dat diversiteit en maatwerk uitbant.[25] Maatwerk en de persoonlijke situatie van burgers is mede naar aanleiding daarvan steeds meer op de agenda gekomen. Ook de Nationale Ombudsman vraagt hier structureel aandacht voor. Het was voorts één van de doelen van de drie decentralisaties in 2015.

In de aanloop naar de kabinetswisseling in 2017 hebben de gezamenlijke secretarissen-generaal in hun brief aan de kabinetsinformateur aandacht gevraagd voor het thema maatwerk. In het verlengde daarvan heeft het rapport van ABDTOPConsult 'Regels en ruimte; Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte' concrete aangrijpingspunten voor meer maatwerk in dienstverlening voor de korte en middellange termijn in beeld gebracht.[26]

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) signaleerde in het rapport 'Weten is nog geen doen' uit 2017 een discrepantie in beleid en wetgeving tussen wat van burgers verwacht wordt en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De WRR stelt daarom voor dat expliciet getoetst wordt of de inrichting van regelgeving

[23] Martijn van der Steen, Maarten Hajer e.a., 'Leren door doen; overheidsparticipatie in een energieke samenleving', 2014.
[24] Wouter Hart, 'Verdraaide organisaties; terug naar de bedoeling', 2012.
[25] Raad voor het openbaar bestuur, 'Verschil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie', 2006.
[26] ABDTOPConsult, Rob Kerstens, 'Regels en Ruimte, Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte', september 2019.

1912101 01767

ook rekening houdt met het doenvermogen van burgers. Daarbij vraagt de WRR om aandacht voor levensgebeurtenissen.[27]

2.3.4 De uitvoerders en uitvoering centraal

Tjeenk Willink heeft bij de kabinetsformatie aandacht gevraagd voor het belang van de uitvoerbaarheid en uitvoering van beleid. Hij geeft aan dat het 'voor de geloofwaardigheid van overheid en publieke dienstverlening dringend nodig [is] dat volksvertegenwoordiging en kabinet niet alleen incidenteel maar stelselmatig letten op de uitvoeringsaspecten van het beleid, de eigen beleidssector ook stelselmatig vanuit de ogen van de burgers bezien en er voor zorgen dat obstakels die burgers in hun contacten met overheid en semi-publieke diensten ondervinden ook daadwerkelijk worden weggenomen.[28] De secretarissen-generaal hebben in hun brief aan de informateur in 2017 eveneens aangeven dat voor het verwezenlijken van de doelen uit het regeerakkoord, excellente uitvoering en dienstverlening door de (rijks)overheid een voorwaarde is.

Tot slot heeft op 5 februari jl. het parlement besloten tot het uitvoeren van een parlementair onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek zal zich richten op de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies aan menselijke maat, de rol en de informatiepositie van de Tweede Kamer zelf en het waarborgen van de uitvoerbaarheid van beleid in het parlementaire proces.

CONCEPT

[27] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017. De WRR geeft de volgende definitie van doenvermogen: 'Met dit neologisme doelen we op vermogens zoals de situatie overzien, doelen stellen en een plan maken; in actie komen en het plan uitvoeren; het plan volhouden; en omgaan met emotie en tegenslag.'

[28] Herman Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid, bijlage bij eindverslag informateur' 2017.

3 Waarde van uitvoering en probleemanalyse

3.1 De publieke waarde van uitvoering

Het zorgdragen voor bestaanszekerheid van Nederlanders en voor een spreiding van welvaart is een verantwoordelijkheid van de overheid.[29] Voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid heeft de wetgever belangrijke taken neergelegd bij de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, DUO, SVB en UWV. Onder meer door burgers te ondersteunen als ze kind, student, weduwe/weduwnaar of oud zijn, als ze werkloos of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt worden en/of als ze gezien hun inkomen een tegemoetkoming nodig hebben voor de kinderopvang, huur of zorgverzekering.[30] Om draagvlak voor het stelsel te behouden, dienen deze organisaties er tegelijkertijd voor te zorgen dat het geld niet terecht komt bij burgers en bedrijven waarvoor het niet is bedoeld. De uitvoeringsorganisaties zetten zich, samen met private en (semi)publieke partners, dagelijks in voor deze publieke waarden. De coronacrisis heeft eens te meer duidelijk gemaakt hoe essentieel het is uitvoering te geven aan deze verantwoordelijkheid.

De Rijksoverheid heeft een aantal redenen om de uitvoering van beleid te beleggen bij uitvoeringsorganisaties. De belangrijkste redenen voor het oprichten van uitvoeringsorganisaties zijn de verwachting dat de uitvoering van publieke taken beter zal verlopen als deze plaatsvindt op afstand van de politiek, door professionals die verstand hebben van het uitvoeren van beleid en van de maatschappelijk context (het 'veld') waarbinnen wordt gewerkt.[31]

Om de uitvoeringsorganisaties (vervolgens) ook daadwerkelijk een bijdrage te kunnen laten leveren aan de publieke waarden dient een aantal randvoorwaarden te zijn ingevuld, zoals voldoende gekwalificeerd personeel en budget. Deze randvoorwaarden zijn niet statisch, maar zijn, gelet op de snel veranderende context van de uitvoering, steeds aan verandering onderhevig.

In het verlengde van de taakopdracht, hanteert het rapport de volgende redenering:

Een uitvoering die wendbaarder en toekomstbestendig is en de dienstverlening aan burgers heeft geoptimaliseerd, is beter in staat om de wet- en regelgeving uit te

[29] Artikel 20 Grondwet.
[30] Daarnaast leveren de uitvoeringsorganisaties apart een bijdrage aan andere publieke waarden. Zo draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezond Nederland door het innen van belastingen, zorgt DUO ervoor dat onderwijsinstellingen hun benodigde inkomsten krijgen om onderwijs te kunnen verzorgen, helpt UWV mensen met een uitkering bij het vinden van (aangepast) werk en geeft het SVB mensen een vergoeding die ziek zijn geworden door blootstelling aan asbest.
[31] Sandra van Thiel (redactie), 'Governance van uitvoeringsorganisaties; Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein', 2004.

1912101 01767

voeren, mits deze effectief is. Hierdoor kan de uitvoering beter bijdragen aan de publieke waarden.

De navolgende probleemanalyse schetst op hoofdlijnen de gesignaleerde problemen bij de vier onderzochte uitvoeringsorganisaties. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verschillende actoren die hierin, veelal in onderlinge samenhang, een rol spelen: de uitvoerders zelf, de ministeries, de politiek en burgers. Tenslotte besteedt de laatste paragraaf aandacht aan de mate waarin dit beeld herkend wordt door andere uitvoeringsorganisaties.

3.2 De probleemanalyse

Vooropgesteld wordt dat de vier uitvoeringsorganisaties, in tegenstelling tot de negatieve beeldvorming als gevolg van incidenten, in zijn algemeenheid en voor het overgrote deel van de (bulk)dienstverlening goed presteren. Toch zijn de gesignaleerde problemen fors en is er het onbehaaglijke gevoel dat de complexiteit de uitvoering boven het hoofd groeit.

De eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen hebben een flinke impact op de uitvoeringsorganisaties gehad. Bezuinigingen op de uitvoeringsorganisatie hebben tot forse ingrepen geleid. Versterking van gestandaardiseerde geautomatiseerde werkprocessen, reductie van personeel, weglekken van kennis, afbouw van persoonlijk contact en het sluiten van regiokantoren waren het gevolg. Het compacte overheidsbeleid leidde tot fusies in de uitvoering en een toename van taken, soms niet aansluitend op de kerntaken. Gedetailleerde regeerakkoorden leidden tot meer en complexere regelgeving met druk op de uitvoering om snel tot implementatie en uitvoering te komen. In toenemende mate leggen Kamervragen, moties en Kamerbrieven, die een kortcyclisch karakter hebben, beslag op de ministeries en uitvoeringsorganisaties. De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergroten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving. En te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat. De voortsnellende technologische ontwikkeling en digitalisering leiden bij digitaal vaardige burgers, bedrijven en instellingen tot verwachtingen op snellere (digitale) dienstverlening. Tegelijkertijd zijn er groepen burgers die het juist steeds moeilijker hebben om mee te kunnen komen.

Al deze ontwikkelingen en verwachtingen hebben de ministeries en de uitvoeringsorganisaties onder hoge druk gezet. Onder deze druk is bij het invoeren van nieuw beleid vaak gekozen voor suboptimale IT-oplossingen. Door onderling gebruik van data en basisregistraties om de dienstverlening te verbeteren, is de ketenafhankelijkheid toegenomen. De uitvoering zelf en de beschikbare data zijn

1912101 01767

evenwel nog onvoldoende ingericht op deze ketensamenwerking en het daarbij gebruiken van bronregistraties. Tijd en capaciteit voor vernieuwend onderhoud en innovatie is er onvoldoende. De politiek gewenste wendbaarheid en adequate handhaving en de verwachtingen dat burgers op zowel digitale als persoonlijke wijze en waar nodig met maatwerk worden bediend, leidt tot groeiende problemen. Er moet een balans zijn tussen wat de politiek belooft aan de samenleving en wat de uitvoeringsorganisaties kunnen waarmaken. De onbalans tussen gewekte verwachtingen en maakbaarheid door onvoldoende toegeruste uitvoeringsorganisaties leidt tot onvrede bij burgers, bedrijven en instellingen en ook bij de politiek. Uitvoeringsorganisaties merken die druk dagelijks.

De randvoorwaarden ontbreken voor een toekomstbestendige en wendbare uitvoering die burgers optimaal kan bedienen en kan handhaven waar nodig. Daarmee wordt de publieke waarde, of de maatschappelijke meerwaarde, van deze uitvoeringsorganisaties onvoldoende behaald. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag die hierna aan de orde komen; oorzaken die liggen in de dynamiek tussen beleid en politiek, waar uitvoeringsorganisaties in meer of minder mate het 'lijdend voorwerp' zijn, oorzaken die liggen in de dynamiek tussen beleid en uitvoering en oorzaken die liggen in de dynamiek tussen uitvoeringsorganisaties en burgers.

3.2.1 Druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering

De druk op de uitvoeringsorganisaties is breed zichtbaar. En niet alleen bij deze vier organisaties. Tijdens de Algemene Beschouwingen in 2019 stak geen enkele minister desgevraagd een hand op ten teken dat er geen zorgen waren in de uitvoering. In 2019 waren het van deze vier uitvoeringsorganisaties met name de Belastingdienst en het UWV die met incidenten negatief in beeld verschenen. Eerder gold dat ook voor DUO en SVB. Het rapport van de Adviescommissie Donner over de kinderopvangtoeslag uit 2019[32] geeft een uitvoerig beeld van de politieke druk om fraude aan te pakken ('Bulgarenfraude') en als gevolg hiervan een cumulatie van stappen, handelingen en beslissingen in de uitvoering die volgens de Adviescommissie Donner tot 'institutionele vooringenomenheid' hebben geleid bij de uitvoering van deze fraudeaanpak. Dergelijke sluipende processen liggen vaker ten grondslag aan problemen in de uitvoering. De politiek eist eerst vlotte betaling. Daar worden de werkprocessen op ingericht. Naar aanleiding van fraude vindt vervolgens een overreactie plaats. Dit zigzag patroon tussen dienstverlening en handhaving is schadelijk voor burgers en ook voor de uitvoering onwenselijk.

In het onderzoek zijn 40 cases, incidenten en goede praktijken, geanalyseerd om het inzicht in patronen te verdiepen. Duidelijk is dat incidenten ontstaan door een stapeling van factoren en dat zijn niet steeds dezelfde. Het grondpatroon is wel dat

[32] Adviescommissie uitvoering toeslagen, 'Omzien in verwondering 2. Eindadvies', 2020.

1912101 01767

druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering. Het is goed dat de Nationale Ombudsman en/of de media dit signaleren. De disproportionele en generaliserende uitvergroting ervan in media en parlement heeft grote impact op de mensen in de organisatie, die in algemene zin dag in dag uit goed werk leveren.

3.2.2 Uitvoeringsimplicaties onvoldoende meegewogen in besluitvorming

De hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wetten en regels, ook interne uitvoeringsregels, is enorm toegenomen. Deze zijn weliswaar met goede bedoelingen tot stand gekomen, maar door stapeling van regels die onderling met elkaar interfereren en overgangsbepalingen is de uitlegbaarheid ervan aan burgers het kind van de rekening. De verklaring hiervoor is meervoudig. Het begint al bij regeerakkoorden, politieke compromissen, waarbij de uitvoerbaarheid niet voorop staat. Vervolgens is er in het parlementaire proces druk om zoveel mogelijk voor specifieke groepen burgers iets te regelen. Bewindslieden hebben de neiging om mee te bewegen met de Kamer om een meerderheid voor een voorstel te krijgen. In de uitvoeringstoets staat 'ja, mits'. In het parlementaire proces verdwijnt de 'mits'. En vervolgens wordt de druk opgevoerd om het snel te implementeren. In dit krachtenveld verliest de uitvoering het van politiek en beleidsambtenaren bij de ministeries, die vaak ook onvoldoende kennis hebben van de complexiteit van de uitvoering. Het is de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen die uiteindelijk tot verdere complicering leidt. Als het er bij besluitvorming over nieuw beleid op aan komt, dan leggen de uitvoeringsbelangen het loodje.

In de praktijk van de uitvoering is er samenloop met bestaand beleid en generieke regels. Ook Europese regelgeving compliceert en legt beslag op de schaarse capaciteit. De implicaties van die samenloop wordt door de uitvoering onvoldoende over het voetlicht gebracht. In de fase van het beleids- en wetgevingsproces, worden, onder tijdsdruk, uitvoerings- en handhavingstoetsen gemaakt. In die dynamiek is er niet altijd tijd om alle gevolgen in kaart te brengen. Op dat moment is er alleen de mogelijkheid om naar de technische uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel te kijken, maar is er niet meer de ruimte om voorstellen te doen voor een beter uitvoerbare regelgeving. Met name de uitlegbaarheid voor de burger bij samenloop blijft onderbelicht in uitvoeringstoetsen. Daarnaast speelt een rol dat uitvoeringsorganisaties de neiging hebben om te laten zien dat ze het kunnen fiksen. De loyaliteit aan de politiek wint het soms van de nuchtere zakelijkheid om 'nee, tenzij' te adviseren in plaats van 'ja, mits'. Daarnaast is het zo dat bij de implementatie van nieuw beleid zelden ruimte is om met pilots de werking in de praktijk te toetsen, voordat tot integrale implementatie wordt overgegaan. En er is door de druk van de veelheid aan nieuw beleid onvoldoende ruimte (verandercapaciteit alsook politieke wil) om tot vereenvoudiging van regels te komen.

CONCEPT

3.2.3 Potentieel van de ambtelijke besturingsdriehoek onderbenut

Om de uitvoeringsorganisaties ordentelijk te besturen is het model van de besturingsdriehoek rijksbreed ingevoerd. Daarbij worden de rollen van eigenaar (de secretaris-generaal of de plaatsvervangend secretaris-generaal), opdrachtgever (de beleidsdirecteur-generaal) en die van opdrachtnemer (bestuur of de directeur-generaal van de uitvoeringsorganisatie) onderscheiden. De werking van de driehoek is de afgelopen jaren verbeterd, maar verschilt per ministerie. De besturing richt zich vrij eenzijdig op budget, rechtmatigheid, doelmatigheid en tijdige implementatie van nieuw beleid en de actualiteiten. In deze dynamiek is er minder aandacht voor complexere onderwerpen als de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening (inclusief de toepassing van maatwerk), het delen van keuzen bij risicogerichte handhaving, innovatie en de lange termijn. Opdrachtnemers agenderen dit onvoldoende en opdrachtgever en eigenaar hebben/maken hiervoor weinig tijd. De dagelijkse aandacht, met name van de opdrachtgevers, ligt op het ministerie met kortcyclische aandacht voor de actualiteit.

Extra complex is dat deze uitvoeringsorganisaties voor meerdere opdrachtgevers werken, uit meerdere ministeries. De drukbezette eigenaren komen er nauwelijks aan toe om die complexiteit in samenhang te besturen. Daar zijn ze ook niet voor toegerust. In vergelijking met de professionalisering van de rol van Raden van Toezicht bij semi-publieke instellingen steekt de ontwikkeling van de rol van opdrachtgevers en eigenaren op de ministeries, ondanks verbeteringen, nog steeds schraal af.

3.2.4 Weinig verandercapaciteit om aan vele eisen en wensen te voldoen

Er komt, naast de druk van politiek en media, veel op uitvoeringsorganisaties af. Burgers, bedrijven en instellingen verlangen begrijpelijke regels, digitale dienstverlening en waar nodig maatwerk. De politiek verwacht betere dienstverlening en wil nieuw beleid zo snel mogelijk gerealiseerd zien in veelal al complexe systemen. Het moet allemaal wel rechtmatig, er moet goed worden gehandhaafd, snel worden betaald en alles binnen het budget. Gegevens moeten meervoudig worden gebruikt. Aan de waarborging van privacy en beveiliging worden steeds nieuwe eisen gesteld, zonder budgettaire vertaling. Om onder meer te kunnen bijdragen aan het voorkomen van schuldenproblematiek en de bestrijding van ondermijnende criminaliteit moet meer worden samengewerkt met andere (overheids)organisaties, in ketens of in netwerken. Dit terwijl de sturing en financiering vanuit de ambtelijke opdrachtgevers nog veelal verticaal plaatsvindt. Ook verlangen meerdere ambtelijke opdrachtgevers prioriteit voor hun opdracht. Bezuinigingen worden ingepast zonder taakvermindering. Sommige nieuwe structurele taken worden incidenteel gefinancierd. Vereenvoudigingsvoorstellen krijgen geen prioriteit. Voor innovatie en vernieuwend onderhoud is de verandercapaciteit niet toereikend. De arbeidsmarkt is krap. Het is een permanente uitdaging om aan alle eisen en verlangens te voldoen.

CONCEPT

3.2.5 Burgers tevreden, maar bepaalde groepen onvoldoende bereikt

Burgers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening van UWV, Belastingdienst, SVB en DUO. Tegelijkertijd zijn er groepen burgers die het juist steeds moeilijker hebben om mee te kunnen komen.
Deze groepen hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en veelal maatwerkoplossingen. Met de decentralisatie naar gemeenten zijn stappen gezet naar meer maatwerk voor burgers, al verschilt de inrichting hiervan per gemeente. De uitwerking daarvan is nu volop in ontwikkeling. In deze paragraaf zou nog de opmerking kunnen worden gemaakt, dat omwille van schaalgrootte en politieke en economische redenen de kwaliteit van dienstverlening per gemeente erg kan verschillen. Dit is de keerzijde van zorg en sociaal domein dichtbij de mensen organiseren. Daarnaast ligt het perspectief om er voor burgers te zijn als één overheid nog veraf van de dagelijkse realiteit. Meer burgers willen en verwachten wel eenheid van overheidsdienstverlening.

3.2.6 Goed presterende digitale overheid, maar verouderde digitale grondplaat

Na Finland en Estland presteert Nederland in 2019 het hoogst op digitalisering van overheidsdiensten.[33] Dat is een compliment en tegelijkertijd een grote opgave om dat niveau te behouden. Veel van de IT-infrastructuur van de uitvoerende diensten is nog steeds van voldoende niveau, hoewel er veel kwetsbaarheden zijn. Op onderdelen zijn er geslaagde vernieuwingen, zoals de samenwerking in de loonaangifteketen en de vernieuwing van het systeem van studiefinanciering. Wel is de gecompliceerdheid van de geautomatiseerde systemen enorm toegenomen. Meervoudig datagebruik en werken in ketens maakt veranderen van bestaande systemen complexer door toegenomen afhankelijkheden. Basisregistraties zijn enerzijds behulpzaam bij de dienstverlening en anderzijds door fouten (door schaduwregistraties van deze gegevens) ook oorzaak van uitvoeringsleed en frustratie bij burgers. Schaduwgebruik wordt uit noodzaak geboren vanwege de kosten of vanwege de beperkte belastbaarheid van de basisregistratiesystemen. Ook hebben uitvoerders voor de uitvoering van wettelijke taken meer gegevens nodig dan de basisregistraties bieden.
Bij grote ICT-projecten ontstaan soms grote problemen. Te vaak moesten bewindslieden op dit punt slecht nieuws melden.

Wat minder aandacht krijgt en zorgelijk is, is dat sluipenderwijs achterstallig onderhoud leidt tot risico's voor continuïteit van de dienstverlening en tot het niet (tijdig) kunnen inpassen van nieuw beleid. Nieuw beleid heeft al vele jaren de prioriteit, maar het sluipende verouderingsproces keert zich op onderdelen inmiddels tegen de mogelijkheid beleid nog in te voeren. De digitale grondplaat van de Nederlandse overheid is door haar historische gegroeide grote diversiteit aan

[33] Europese Commissie, Index van de digitale economie en maatschappij (DESI) Landverslag 2019 Nederland.

1912101 01767

hardware, software, gegevensdefinities, gebruikersinterfaces, etc. toe aan groot onderhoud en stapsgewijze vernieuwing. Dit vergt een fundamentele heroverweging naar meer prioriteit gericht op samenhangende vereenvoudiging en innovatie van wetgeving en daarin neergeslagen gegevensdefinities, de dienstverlening aan burgers, de (keten)processen en de daarin verwerkte gegevens en de techniek (ICT) die dit ondersteunt.

3.2.7 Fouten in gebruik data lastig te herstellen en mogelijkheden onderbenut

Het gebruik van data en (organisatie-overstijgende) data uitwisseling is enorm toegenomen. Dit heeft de uitvoering efficiënter en deels ook effectiever gemaakt. Eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens is uitgangspunt en praktijk. Vrijwel alle overheidsautomatisering wordt daardoor keten- of netwerkafhankelijk. Kwetsbaar is dat er onvoldoende overzicht en inzicht is in het gebruik van gegevens en daarmee in de doorwerking van fouten in systemen door de ketens heen. Dat leidt soms tot grote (jarenlange) negatieve gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. Omdat de primaire systemen van de uitvoerders nooit voor dit concept van eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik overheidsbreed zijn ontworpen, is het voor burgers, bedrijven en instellingen ingewikkeld om fouten te kunnen laten herstellen. Beheer van basisregistraties vereist strakkere regie. De bekostigingsafspraken over beheer en gebruik van de componenten van de gemeenschappelijke basisinfrastructuur belemmeren eenduidige regie en kwaliteitsborging. En verleiden tot schaduwregistraties met verhoogd risico op fouten.

In de organisatie van overstijgende gegevensuitwisseling komt de uniformering van begrippen onvoldoende van de grond. Hiervoor zijn ook beleidsmatige en politieke keuzes noodzakelijk. Deze kwetsbaarheid zet ook een rem op de doorontwikkeling van meervoudig gebruik van data en naar meer regie op data door de burger zelf.

3.2.8 Personeels(bestand) nog niet in lijn met maatschappelijke opgaven

Mensen maken het verschil. Jaren van bezuinigen en afslanken hebben geleid tot standaardiseren en automatiseren van werkprocessen. De aansturing van mensen is jaren gericht geweest op efficiency. De prestatie-indicatoren zijn vooral gericht op bedrijfsmatig slimmer werken. Deze jarenlange sturing is vormend geweest voor de cultuur in de organisaties.

De aandacht begint langzaam te verschuiven naar werken gericht op de maatschappelijke opgave, meer werken volgens de bedoeling van regels. Bij de SVB is deze ontwikkeling in gang gezet met het project "Garage de bedoeling". Ook bij DUO is deze beweging ingezet, onder meer door benutten van inzichten van studenten. UWV werkt aan de kwaliteit van de uitvoering van zijn maatschappelijke taak met de strategie 'Vertrouwen in Vakmanschap'. En de Belastingdienst heeft onder meer zijn 'Stella-teams' voor de multidisciplinaire en complexe

CONCEPT

probleemsituaties. Het is nog maar het begin. Uiteraard moet er efficiënt gewerkt blijven worden, maar het vereist een forse koerswijziging om de cultuur te richten op maatschappelijke effectiviteit. Naast ruimte in regels voor maatwerk (zie eerdergenoemd rapport van ABDTOPConsult en de kabinetsreactie hierover)[34] vereist dit ook dat het strategisch personeelsbeleid van uitvoeringsorganisaties zich onder meer gaat richten op ruimte en mandaat voor mensen in de uitvoering. De verdere digitalisering en de noodzaak voor systeemvernieuwing vergt eveneens een grote strategisch personeelsopgave in een krappe arbeidsmarkt, met name voor ICT- en datamedewerkers. De vergrijzing leidt de komende jaren tot sterk verhoogde uitstroom en vergt veel van de uitvoeringsorganisaties om voldoende geschoolde mensen te werven en tijdig goed in te werken.

3.3 Herkenbaarheid voor andere uitvoeringsorganisaties

In vorenstaande analyse is ingegaan op de bij de Belastingdienst, DUO, SVB en UWV gesignaleerde problemen. Deze analyse kan derhalve niet zomaar worden doorgetrokken naar andere uitvoeringsorganisaties. Dit neemt niet weg dat de problemen veelal herkenbaar zijn voor andere uitvoeringsorganisaties; ook zij krijgen te maken met mislukte ICT-projecten, incidenten, toenemende noodzaak tot ketensamenwerking, onvoldoende aandacht voor uitvoeringsimplicaties, stapeling van wetgeving, een gebrek aan gekwalificeerd personeel zoals IT-specialisten en keuringsartsen etc. Niettemin zijn er verschillen. Zo speelt aanvullend in de zorg en in de vreemdelingenketen wachtlijstenproblematiek. En sommige kleinere uitvoeringsorganisaties hebben overzichtelijke uitvoeringstaken en weinig last van complexe wet- en regelgeving, maar missen juist verandercapaciteit.

[34] Kamerstukken II, 2019/20, 31 490, nr. 269.

1912101 01767

4 Handelingsperspectieven

De probleemanalyse laat zien dat de grenzen zijn bereikt: de balans is sluipenderwijs verstoord tussen wat wordt verwacht en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering. Er zijn fundamentele ingrepen nodig die patronen doorbreken om de toekomstbestendigheid van de uitvoering te waarborgen. Een verandering van aanpak, waarbij alle betrokkenen stappen moeten gaan zetten voor betere condities voor de uitvoeringsorganisaties om burgers beter te kunnen bedienen.

In dit hoofdstuk worden vijf handelingsperspectieven geboden die bijdragen aan een meer toekomstbestendige en wendbare uitvoering die burgers in een veranderende maatschappij zo optimaal mogelijk kan bedienen. Deze handelingsperspectieven vormen een stip op de horizon voor de komende tien jaar. Ze bevatten wijzigingen op systeemniveau die effect hebben op alle betrokken actoren: de uitvoeringsorganisaties zelf, de ministeries en eigenaren, burgers en politiek. Elk perspectief is voorzien van een aantal acties die direct in gang gezet kunnen worden en die het perspectief dichterbij brengen. Achtereenvolgens komen de volgende handelingsperspectieven aan bod:

1. Toekomstbestendige dienstverlening;
2. Versnelling digitale agenda;
3. Wendbaar en toekomstbestendig beleid, wet- en regelgeving;
4. Intensivering van samenwerking en verbeteren ambtelijke sturing(sdriehoek), en
5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering.

CONCEPT

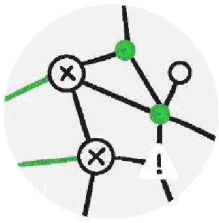
1. Verbeteren dienstverlening

Geconstateerde problemen

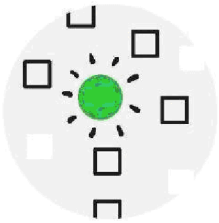
Uit probleemanalyse



Problemen met toegankelijkheid



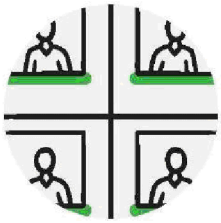
Beperking proactieve dienstverlening door beperkte uitwisseling gegevens



Hulp aan burgers in niet-standaard situaties



Burgers met minder digitale vaardigheden



Burger moet nu vaak langs meerdere loketten

Oplossingsstappen

Om tot gewenst perspectief te komen

- Werk vanuit één visie
- Beslis in één keer goed
- Vergroot de zelfredzaamheid van de burger
- Werk aan vroegsignalering bij niet voldoen aan verplichtingen
- Organiseer één maatwerkmodel
- Ontwikkel één model voor multiproblematiek
- Werk vanuit het perspectief van maatschappelijke kosten
- Zorg voor voldoende middelen voor de dienstverlening

Perspectief

De gewenste situatie over 10 jaar



4.1 Toekomstbestendige dienstverlening

Over tien jaar kan de burger rekenen op een overheid die op eenvoudige wijze toegankelijk is voor iedereen. Naast de verdere opmars van de digitale dienstverlening zal de burger een beroep kunnen doen op persoonlijk contact met de overheid. Begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures en waar nodig dienstverlening op maat. De burger verwacht een deskundige, eerlijke en begripvolle overheid, die open met hen communiceert, helder is wat verwacht mag worden en in staat is om snel antwoorden te geven.[35]

Bij dit handelingsperspectief staan twee uitgangspunten centraal. Allereerst het uitgangspunt van de bedoeling van de wetgeving, waarbij de burger centraal staat, iedereen mee kan doen en waar nodig maatwerk geleverd wordt. Het tweede uitgangspunt is de mogelijkheid om persoonlijk contact te hebben met uitvoeringsinstanties.

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is het overgrote deel van de burgers (digitaal) vaardig om de zaken te regelen met de uitvoeringsinstanties. Voor deze burgers is enige hulp via de website of via het klantcontactcentrum vaak al voldoende om de vragen te beantwoorden. De komende jaren zal deze digitale dienstverlening verder worden ontwikkeld. Daarbij gaat het zowel om het contact van de uitvoering met de burger, bijvoorbeeld bij het opleggen van aanslagen of toekennen van uitkeringen, en andersom. Het overgrote deel van de burgers stelt deze digitale dienstverlening en de verdere doorontwikkeling ervan zeer op prijs, mede doordat op elk gewenst moment en vanaf elke plaats contact kan plaatsvinden met de uitvoering.

Een beperkt deel van de burgers is (al dan niet tijdelijk) niet-zelfredzaam. Een percentage dat daarbij door experts genoemd wordt is circa 20%. Het gaat in absolute zin om grote aantallen. Met name voor deze groep is de mogelijkheid voor persoonlijk contact zeer belangrijk; een afspraak met ontmoeting moet dan ook tot de mogelijkheden behoren. Dit geldt met name voor hen die vastlopen via de genoemde kanalen of te maken hebben met multiproblematiek, waarbij meerdere instanties betrokken zijn. Door uit te gaan van de bedoeling van de wet en de burger centraal te stellen, komen er verschillen in de voorgestelde acties in niet vergelijkbare gevallen. Het erkennen hiervan, houdt ook in dat we af moeten durven wijken van het strikt gelijk behandelen van burgers in niet-vergelijkbare situaties. Hieronder worden acties uitgewerkt, die het handelingsperspectief dichterbij brengen. Het richt zich in eerste instantie op de uitvoering in het sociaaleconomische domein. Dienstverlening aan bedrijven komt in dit hoofdstuk verder niet expliciet aan de orde, maar is wel een onderwerp waar bij de uitwerking

[35] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019.

1912101 01767

rekening mee moet worden gehouden, met name bij de inrichting van de digitale voorzieningen.

De acties bieden een kader op hoofdlijnen, waarin de vele initiatieven die reeds genomen worden door de verschillende organisaties en de verschillende overheden een plek kunnen krijgen. Een aantal hiervan wordt benoemd, echter niet uitputtend. Veel is al uitgedacht, maar moet nog geïmplementeerd worden. In handelingsperspectief 2 wordt het gebruik van data de ruggengraat genoemd van de dienstverlening. Ook bij de inrichting van een loketfunctie waar de burger met al zijn vragen terecht kan is het gebruik van goed werkende geautomatiseerde systemen onmisbaar. Vereenvoudiging van de regelgeving is noodzakelijk om tot uitvoerbaardere processen en meer begrijpelijke besluitvorming in de uitvoering en dienstverlening te komen. Dit geldt voor alle voorstellen zoals hieronder beschreven. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving komt aan de orde bij handelingsperspectief 3. Bij alle acties geldt, dat goede dienstverlening, waarbij de burger weet waar hij of zij aan toe is, belangrijk is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Belangrijk aspect bij de uitwerking van de dienstverlening is, dat deze samen met de handhaving wordt ingericht, met als doel de naleving te bevorderen en fraude en fouten zo veel mogelijk te voorkomen. Dit geldt zowel voor de digitale afhandeling als ook bij de hieronder verder te bespreken maatwerkoplossingen. Uitwisseling van gegevens tussen partijen is tevens een belangrijk hulpmiddel voor zowel de proactieve dienstverlening en vroegsignalering als in het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik.

4.1.1 Actie: Overheidsbreed één visie op dienstverlening

Hanteer overheidsbreed één visie voor gezamenlijke dienstverlening, die uitgaat van het centraal stellen van de burger. Pas dit toe binnen de uitvoeringsorganisaties van rijksoverheid en gemeenten en betrek de burger bij de uitwerking.

Op dit moment ontwikkelt elke uitvoeringsorganisatie haar eigen dienstverlening. In combinatie met de wetgeving per domein leidt dit ertoe dat dienstverlening verkokerd tot stand komt. Dat hoeft in het geval van het afnemen van een dienst van een enkele organisatie ook niet erg te zijn. Echter, deze verkokering maakt het ook voor zelfredzame burgers soms ingewikkeld indien ze, bijvoorbeeld bij een levensgebeurtenis, in één keer van doen hebben met meerdere organisaties. Door overheidsbreed de uitvoerders te committeren aan dezelfde principes voor communicatie en dienstverlening (passend, overzichtelijk, betrouwbaar, respectvol en eigentijds),[36] ontstaat een gedeeld kader van waaruit lopende initiatieven, zoals het programma Mens Centraal en het Project Prettig Contact met de Overheid, hun

[36] Programma Mens Centraal, 'Overheidsbrede principes voor communicatie en dienstverlening'.

1912101 01767

activiteiten nader kunnen ontplooien. Processen kunnen zo geoptimaliseerd worden vanuit het perspectief van de burger.

Door de burger als uitgangspunt te nemen is het nodig om continu de aannames over de burger te testen en daarop de dienstverlening aan te passen. Daarbij is het nodig dat de burgers (en bedrijven) die gebruik maken van de diensten van de betreffende uitvoeringsorganisatie, betrokken worden bij de doorontwikkeling van de dienstverlening. Een voorbeeld is het functioneren van cliëntenraden, waarin voorstellen voor dienstverlening worden getoetst. Uitvoeringsorganisaties hebben eigen klantgroepen met verschillende behoeften. De organisaties kennen de behoeften van deze klantgroepen het best en kunnen de overheidsbrede visie op dienstverlening daarom als geen ander vertalen naar eigen concrete dienstverleningsconcepten en de passende kanalen. Hierbij dienen zij ook de ruimte te krijgen voor experimenten, om pilots te doen, voordat nieuwe concepten direct worden toegepast.

4.1.2 Actie: In één keer goed

Vergroot het oplossend vermogen van het eerstelijns contact tussen burger en overheid. Maak daarbij gebruik van de discretionaire bevoegdheid in de regelgeving, zorg voor het continue verbeteren van het uitvoeringsproces door feedback. Identificeer zo goed mogelijk maatwerk en zorg voor proactieve communicatie richting de burger.

De zelfredzame burger neemt contact met een uitvoeringsorganisatie op als hij/zij er zelf, al dan niet met hulp, via de digitale kanalen niet uitkomt of bevestiging zoekt dat hetgeen hij/zij zojuist digitaal heeft afgehandeld ook klopt. Op dit moment is het eerstelijns contact veelal alleen bevoegd om informatieve vragen te beantwoorden. Voor het nemen van beslissingen wordt doorverwezen naar de tweede lijn. Daarvoor is het nodig om door te verbinden of terug te laten bellen. Voor ingewikkelde zaken hebben organisaties maatwerkteams ingericht, om zo goed mogelijk, binnen de wettelijke mogelijkheden, de persoonlijke situatie bij besluitvorming te betrekken. Door in een eerste contact zo veel mogelijk tot het juiste besluit te komen, kan veel frustratie bij de burger worden voorkomen en kan meer efficiëntie in de uitvoering worden verkregen.

Het aanpassen van de huidige werkwijze vereist een stevige verandering. Allereerst is dat een cultuuromslag. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen 'de menselijke maat' en maatwerk. De 'menselijke maat' behelst de gedachte dat een besluit niet alleen rechtvaardig is, maar ook als rechtvaardig ervaren wordt en genomen is op basis van de bedoeling van de wet. Door dit te erkennen en medewerkers in het eerstelijns contact hiervoor op te leiden, kan onnodige escalatie richting de maatwerklijn worden voorkomen. Daarbij is het ook van belang aandacht

1912101 01767

te geven aan het doenvermogen van de mensen. Wanneer dit een beperkende factor is, dient hier in persoonlijk contact aandacht aan te worden besteed.

Door automatisering van de hoofdprocessen, het vertalen van beleidsregels in strakke werkinstructies en het monitoren via KPI's die gericht zijn op efficiëntie en regels van de Auditdienst Rijk, zijn medewerkers zeer terughoudend in het gebruiken van de discretionaire bevoegdheden die de wet biedt. Naast het formeel ruimte bieden aan medewerkers om besluiten te nemen, vergt het comfortabel maken van medewerkers met het gebruik hiervan training, begeleiding en de mogelijkheid tot intervisie op de werkvloer. De door ABDTOPConsult uitgevoerde verkenning 'Regels en ruimte; Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte' constateert dat organisaties vaak pas tot maatwerk in de fase van bezwaar en beroep overgaan ('aan de achterkant'). In de kabinetsreactie op dit rapport is een aantal acties voorgesteld die tot meer maatwerk leiden, waaronder de ontwikkeling van de Awb-toolbox.[37]

De lager ingeschaalde medewerkers in het eerstelijns contact (front-office) beschikken niet altijd over de juiste expertise en bevoegdheid waar de burger behoefte aan heeft. Deze expertise en bevoegdheid ligt nu bij hoger ingeschaalde medewerkers achteraan het proces (backoffice). Deze knip in werkzaamheden is vanuit efficiency gemaakt en is misschien op het eerste oog wel kostenefficiënt, maar bereikt niet het gewenste doel. Inspelen op de behoefte van de burger vraagt om een aangepast personeelsbeleid en de wijze waarop de dienstverlening binnen de uitvoeringsorganisaties is georganiseerd. Enerzijds door de inschaling van het eerstelijns contact tegen het licht te houden, zoals gebeurd is bij DUO, of door te experimenteren met team-based organiseren, zoals bij de SVB, zonder een scheiding tussen front- en backoffice. Met beide zijn reeds positieve (financiële en relationele) resultaten geboekt. Door ook KPI 's te ontwikkelen zoals klantvriendelijkheid en gewenst resultaat bij de burger, kan er meer gestuurd worden op werken volgens de bedoeling van de wet.

Binnen de organisatie is zeer veel informatie voorhanden die gebruikt kan worden voor de verbetering van het digitale hoofdproces. Door de klantvragen en de bezwaar- en beroepzaken te analyseren kunnen voorstellen voor verbetering van het hoofdproces worden geanalyseerd. Dat gebeurt nog onvoldoende. Daarnaast kunnen ook door data-analyse groepen worden geïdentificeerd, die nu alleen via maatwerk naar boven komen. Door bekende generieke 'uitzonderingen' te integreren in het primaire geautomatiseerde proces, kan onnodige doorstroom naar de maatwerklijn voorkomen worden. Ook de inzichten uit handhavingsacties leveren waardevolle feedback op, die kan leiden tot optimalisatie van de dienstverlening.

---

[37] Kamerstukken II, 2019/20, 31 490, nr. 269.

1912101 01767

Door op basis van de aanwezige data de burger proactief te benaderen kan het aandeel van onbenutte rechten, bijvoorbeeld bij de aanvullende inkomensondersteuning, afnemen. Dit gebeurt nu al bij de AOW. Ook attendering van nieuwe ondernemers door de Belastingdienst, is positief ontvangen. De organisaties geven echter aan dat, naast een tekort aan capaciteit, zij dergelijke initiatieven vaak niet kunnen ontplooien op grond van de privacywetgeving. Door het gebruik van data wettelijk te regelen via zogenaamde doelbinding in de wet, waarbij toegestaan wordt om verzamelde data voor dienstverlening te gebruiken, of doordat de burger zelf via beheer van de data toestemming geeft, kunnen op het gebied van de proactieve dienstverlening nog forse stappen worden gezet. Het proactief benaderen van de burger vraagt een politieke afweging hoever de dienstverlening op dit punt moet gaan. In een burgerpanel, waarin deze vraag aan de orde kwam, bleek hier weinig bezwaar tegen te bestaan.[38] Waar nu nog vooral op snel, correct, zorgvuldig en makkelijk leveren van een dienst gestuurd wordt in de digitale dienstverlening, is het toekomstige perspectief van digitale dienstverlening breder. Door samenwerking en gegevensuitwisseling kan de burger proactiever en meer op maat worden geholpen.

4.1.3 Actie: Zelfredzaamheid met hulp vergroten

Bevorder de zelfredzaamheid van de burger door training en opleiding. Zorg ervoor, dat hulp vanuit het maatschappelijk middenveld de juiste expertise heeft. Vereenvoudig het systeem van machtigen van derden.

Het doel is, om zo veel mogelijk burgers deel te laten nemen aan de reguliere dienstverlening, waarbij het uitgangspunt is, 'digitaal, tenzij'. Zoals hiervoor reeds aangegeven is kan die digitale dienstverlening zich doorontwikkelen zodat deze voor een grotere groep burgers begrijpelijk, passend, overzichtelijk, eigentijds is waardoor deze zelfstandig gebruik kan maken van die dienstverlening. Door trainingen en opleidingen kan de groep niet-zelfredzame burgers verkleind worden, zodat ze toch kunnen deelnemen. Zowel vanuit de uitvoeringsorganisaties, alsook vanuit de gemeenten worden hiervoor initiatieven ontplooid. De uitvoeringsorganisaties kunnen hier zelf in voorzien door bijvoorbeeld (online) training aan te bieden, door op locatie voorlichting te geven of door informatiepakketten samen te stellen, zoals de Belastingdienst nu al doet. Verder voorzien initiatieven, zoals het inrichten van Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken, waar naast hulp bij het verkrijgen van informatie ook aangifte bij de Belastingdienst kan worden gedaan, in een grote behoefte. Programma Digitale Inclusie verricht dit werk ten behoeve van de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties.[39] Deze programma's bieden op een laagdrempelige manier

[38] Burgerpanel Werk aan Uitvoering, rapportage, Motivaction, 26 maart 2020.
[39] Digitaleoverheid.nl, 'Digitale Inclusie: iedereen moet kunnen meedoen', 18 december 2018.

1912101 01767

assistentie aan een groep, met vaak negatieve ervaringen en wantrouwen richting de overheid.

Het is veelal lastig initiatieven te financieren, vanwege de strenge regels, zoals aanbestedings- en compatibiliteitsregelgeving. Het is zinvol om na te gaan hoe de financiering van goede initiatieven geregeld kan worden.

Daarnaast is er een groep burgers die het niet zonder hulp kan stellen. Het is van groot belang dat ook deze burger geholpen wordt, om alsnog vastlopen of escalatie in de dienstverlening te voorkomen. Naast directe relaties kunnen dit ook derden zijn. In het maatschappelijk middenveld zijn veel organisaties actief die hulp bieden aan niet-zelfredzame burgers en hen ook helpen in het contact met de overheidsinstanties. Ook laten de gemeentelijke overheden taken uitvoeren door deze organisaties, zoals bijvoorbeeld het Leger des Heils. Het is van belang, dat dit maatschappelijk middenveld over de juiste informatie en professie beschikt, om de niet-zelfredzame burger zo goed mogelijk te helpen. De uitvoeringsorganisaties kunnen hen voorzien van deze informatie zodat zij over voldoende expertise beschikken. Ook kan bij de uitvoerders een makkelijke toegang van intermediairs ingeregeld worden, zodat zij sneller een antwoord krijgen van specialisten (tweedelijns hulpaanbod) en toegang krijgen tot de maatwerkteams wanneer dat nodig is.

Indien de burger er ook niet met hulp zelf uitkomt, is het in een groot aantal gevallen zinvol om een helper te machtigen. Dat is op dit moment niet eenvoudig, en gezien de kans op fraude is dat ook begrijpelijk. Een veel gehoorde wens is het verruimen van de mogelijkheden voor mandaat aan derden. Voor burgers op de grens van dienstverlening en zorghulpverlening is het van belang dat dit ook een derde partij uit het maatschappelijk middenveld kan zijn.

4.1.4 Actie: Vroegsignalering bij problemen

Werk als organisaties samen bij vroegsignalering om escalatie richting handhaving en beboeting te voorkomen.

De burger heeft met veel overheidsinstanties te maken. Iedere organisatie kan via eigen systemen in een vroeg stadium probleemsituaties opsporen. Echter, op het moment dat niet aan verplichtingen kan worden voldaan bij de ene organisatie, is dat ook vaak het geval bij een andere organisatie. Op dit moment hebben de uitvoeringsorganisaties hun eigen lijn van handhaving en beboeting, hetgeen ertoe kan leiden dat er vanuit meerdere kanten beslag wordt gelegd. Samenwerking vindt al plaats door vanuit een aantal organisaties de incassofunctie te beleggen bij het CJIB. Door vroegsignalering kunnen probleemsituaties eerder worden opgespoord en via maatwerk worden opgelost. Op deze manier kan dan de zogenaamde

1912101 01767

multiproblematiek, waarop hierna wordt ingegaan, worden voorkomen. Ook hier speelt het probleem van het gebruik van de beschikbare data. Op basis van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening kunnen gemeenten al gebruik maken van een aantal signalen, zoals betalingsachterstand op het gebied van energie, water en zorgpremies. In het kader van de Brede Schuldenaanpak van het ministerie van SZW worden meerdere maatregelen genomen om de schuldhulpverlening te verbeteren.[40] Bij de gegevensuitwisseling die nodig is om de dienstverlening te verbeteren blijft het van belang het systeem zo in te richten dat de privacyrechten van de burger geborgd zijn.

4.1.5 Actie: Eén organiseermodel voor maatwerk

Stem de maatwerkinitiatieven op elkaar af, zowel binnen de rijksoverheid alsook met de gemeentelijke overheden.

Op dit moment hebben alle uitvoeringsorganisaties voorzieningen om maatwerk te leveren. Bij de SVB heet dit Garage de Bedoeling en de Belastingdienst heeft de zogenaamde Stella teams. Deze teams behandelen complexe casuïstiek, waarmee al dan niet via maatwerk de complexe problemen in de eigen uitvoering zo veel mogelijk worden opgelost. Deze aanpak versterkt het lerend vermogen van de organisaties. Systematische analyse van de maatwerkgevallen kan gebruikt worden ter verbetering van de hoofdprocessen, voor de instructie van de eerstelijns dienstverlening en voor de feedbackloop richting ministeries. Afstemming met handhaving is daarbij van groot belang, om vanuit een gedeeld beeld de uitvoering van het maatwerkbeleid vorm te geven.

Het vormen van een landelijk netwerk voor complexe vragen en casuïstiek van de uitvoering versterkt het lerend vermogen. Het biedt ook een mogelijkheid om aan te sluiten bij de gemeentelijke uitvoering, waardoor een plek gevormd wordt waar de uitvoeringsprofessionals de vragen neer kunnen leggen waar zij niet uitkomen. Wederzijds leren tussen uitvoeringsorganisaties moet worden gestimuleerd. Een stap verder is, om voor multiproblematiek een voorziening te vormen over alle organisaties heen. Dit wordt in het volgende punt behandeld.

4.1.6 Actie: Eén organiseermodel voor multiproblematiek

Stel een loketfunctie in bij gemeenten voor het sociale domein voor de niet-zelfredzame burger, met een casemanager voor de gezamenlijke overheden en uitvoeringsorganisaties in de situatie van multiproblematiek, die regie voert om tot oplossingen te komen vanuit de bedoeling van de wetgeving.

---

[40] Kamerstukken II, 2018/19, 24 515, nr. 489.

1912101 01767

Zoals hiervoor reeds aangegeven is het streven dat het overgrote deel van de burgers zelfstandig gebruik maakt van de dienstverlening van de uitvoerders. Maar bij multiproblematiek en niet-zelfredzame burgers lukt dat meestal niet. Bij multiproblematiek is het wenselijk dat daarvoor een gemeentelijke loketfunctie beschikbaar is. De vraag kan dan direct worden behandeld, of er kan naar een organisatie worden doorverwezen. Voor de burger is de gemeente de overheid die het meest dichtbij staat. In de praktijk heeft de niet-zelfredzame burger relaties met meerdere uitvoeringsorganisaties, van de gemeente en de rijksoverheid. Een loketfunctie is dan een zeer werkzame oplossing om in contact te komen, het zij om direct geholpen te worden of om op juiste wijze te worden doorverwezen.

De gemeente is bij de multiprobleemhuishoudens en huishoudens met grote schulden veelal al betrokken vanuit hun taken op het gebied van de Participatiewet, de WMO en Wet op de Jeugdzorg. Het lijkt daarom logisch dat de burger daar ook terecht kan voor de problematiek met betrekking tot inkomensondersteuning die door rijksorganisaties wordt uitgevoerd. In het geval er schulden zijn, beperkt zich dit ook vaak niet tot één organisatie. Bij multiproblematiek komt het voor dat vanuit meerdere organisaties boetes openstaan en beslaglegging plaatsvindt. Een gecoördineerde aanpak is in deze situatie zeer gewenst. Met de wet op de vereenvoudiging van de beslagvrije voet die onlangs is vastgesteld, is beoogd een meer gecoördineerde aanpak mogelijk te maken. Op dit terrein loopt al een aantal initiatieven. Zo richten sommige gemeenten een loket in op wijkniveau, waar alle vragen gesteld mogen worden en waarbij zo goed mogelijk wordt geholpen en doorverwezen. De SVB heeft landsdekkend Werkplaats Maatwerk ingericht, die samen met gemeenten en andere organisaties proberen tot een oplossing te komen voor burgers met multiproblematiek.

Om tot een gestructureerde aanpak te komen wordt het volgende model als voorbeeld geschetst. Het is nadrukkelijk hierbij niet de bedoeling om een blauwdruk te geven, maar als voorbeeld om te komen tot een model, waarin de vele initiatieven die er zijn, te convergeren. De definitieve vormgeving kan dan plaatsvinden in het onderling overleg tussen partijen. Bij de beschrijving wordt tevens ingegaan op enkele belangrijke randvoorwaarden voor een loketfunctie, zoals het regelen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Stel bij alle gemeenten een loketfunctie in voor de burger die vragen heeft over de uitvoering. Koppel in het geval van multiproblematiek een casemanager aan de burger, die de regie neemt bij het zoeken naar een passende oplossing. Stel in elke gemeente een maatwerkteam in, waarmee de casemanager contact heeft. Vorm een netwerk van het maatwerkteam van de gemeente met de maatwerkteams van de landelijke uitvoeringsorganisaties, waarmee zo nodig contact kan worden opgenomen. In grote gemeenten kan het passend zijn om vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties deel te laten nemen in de teams van de gemeenten.

1912101 01767

Het is hierbij van belang, dat alle organisaties waarop de multiproblematiek betrekking heeft mee doen, om een zo optimaal mogelijk resultaat te verkrijgen. Individuele situaties kunnen worden aangedragen vanuit onder andere het loket, de landelijke en gemeentelijke uitvoeringsorganisaties, via wijkteams, maatschappelijke organisaties of de sociale raadslieden.

De casemanager staat in het voorgestelde model door het maatwerkteam in contact met zowel de gemeentelijke uitvoering als de uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Via het maatwerkteam en bijbehorend netwerk kunnen beslissingen genomen worden over de organisaties heen, bijvoorbeeld het stopzetten van incasso's en beslagleggingen, en kan een traject met de burger afgesproken worden voor het vervolg. Vanuit de casemanager kan dan samen met de burger gekeken worden of en hoe een traject van schuldsanering kan worden opgezet. Door korte lijnen vanuit de casemanager naar het maatwerkteam en daardoor naar alle betrokken organisaties kan er snel geschakeld worden. Door de mandaten van het maatwerkteam en meer in het bijzonder de casemanager goed te regelen, zou het merendeel van de situaties op deze manier kunnen worden behandeld. Escalatie binnen de eigen organisatie zou dan uitzondering moeten zijn. Door een convenant te maken tussen alle partijen kunnen de spelregels worden opgesteld, met een duidelijke beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarbij de wettelijke bepalingen uitgangspunt zijn, zoals de wettelijke autonomie van de belastinginspecteur en -ontvanger. Bovengenoemde aanpak sluit aan bij één van de doelstellingen van de decentralisatie namelijk 'één gezin, één regisseur'. Het sluit ook aan bij het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. De casemanager en bijbehorend maatwerkteam kunnen ook een rol spelen als organisaties naar elkaar wijzen voor het verlenen van de juiste documentatie, bijvoorbeeld identiteitsbewijs, verblijfsvergunning of bankrekening.

Overigens stelt deze aanpak wel hoge eisen aan de professionaliteit van de casemanager en een goede doordenking van de verhouding tussen dienstverlening en hulpverlening. Het is wel van belang dat deze rollen, in het belang van de burger, gescheiden blijven. Ook verschillen in de kwaliteit van de dienstverlening tussen gemeenten zijn hierbij een aandachtspunt.

4.1.7 Actie: Organiseren vanuit maatschappelijke kosten

Neem de maatschappelijke kosten en baten mede als uitgangspunt bij het oplossen van de multiproblematiek. Betrek dit zowel op de samenwerkende overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld.

Door regie te leggen bij een casemanager en een maatwerkteam in het geval van multiproblematiek moeten er ook afspraken gemaakt worden over de financiering van deze structuur en hoe om te gaan met het kwijtschelden van schulden of

1912101 01767

schuldhulpverlening over organisaties heen. Overigens speelt dit nu ook al. Het verdient aanbeveling om de oplossing te kiezen die voor de maatschappij als geheel het beste en voordeligste is, op basis van de in te schatten maatschappelijke kosten en baten. Derhalve wordt breder gekeken dan de eigen organisatie, naast de vanzelfsprekende aandacht voor precedentwerking, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid. Dit kan inhouden, dat sommige partners bij een gekozen oplossing in het samenwerkingsverband daar mogelijk minder van worden. Het is zaak dit in een convenant goed te regelen. Tegelijkertijd maken organisaties ook minder kosten doordat trajecten van boetes, incasso's en beslaglegging kunnen worden vermeden. De grootste voordelen komen echter terecht bij de burger. Die heeft nu te maken met een systeem van steeds verhoogde boetes, deurwaarderskosten, heraansluitingskosten, huisuitzettingen, terugvorderingen omdat niet aan informatieverplichtingen is voldaan.

Bij het uitgaan van de maatschappelijke kosten en baten is het ook goed om na te gaan welke rol organisaties uit het maatschappelijk middenveld kunnen spelen. Zo worden bijvoorbeeld door de tussenkomst van maatschappelijke organisaties in het tijdelijk oplossen van problemen bij lange trajecten van de overheid, huisuitzettingen voorkomen, waarvan de baten bij de overheid liggen. Ook uitbesteding van taken door de overheid aan het maatschappelijk middenveld kan een kosteneffectieve manier zijn om de burger te helpen. Hier geldt dan tevens, dat KPI's en gemeenschappelijke uitgangspunten ontwikkeld moeten worden die gericht zijn op de behaalde effecten, ook voor de burger.

4.1.8 Actie: Fundament continu op orde

Zorg voor voldoende middelen voor het onderwerp dienstverlening in de begroting, zowel met betrekking tot personeel als benodigde ICT, inclusief life cycle management.

Financiering van de dienstverlening zit vaak nog niet op het gewenste niveau. Als gevolg van de bezuinigingen in de afgelopen decennia is de dienstverlening naar de burger fors teruggebracht. De leidende gedachte was: 'digitaal, tenzij'. Intussen is wel gebleken persoonlijke dienstverlening een onmisbare schakel is in de processen van de uitvoering, die ook de nodige kosten met zich meebrengt. Bovengenoemde acties dienen te worden doorvertaald naar budget; het is wenselijk dat de benodigde kosten voor de acties die nodig zijn voor de dienstverlening opgenomen worden in de begroting. Uit ervaringen bij DUO blijkt, dat het op orde hebben van de dienstverlening tot besparingen leidt in de rest van de organisatie, onder andere bij klachten en bij bezwaar en beroep. Bovendien kan de organisatie vanwege het presenteren van gegevens, meer positie tonen richting opdrachtgever. Dit heeft in het geval van DUO meer ruimte gegeven voor het experimenteren met dienstverlening en het doen van klantonderzoek.

1912101 01767

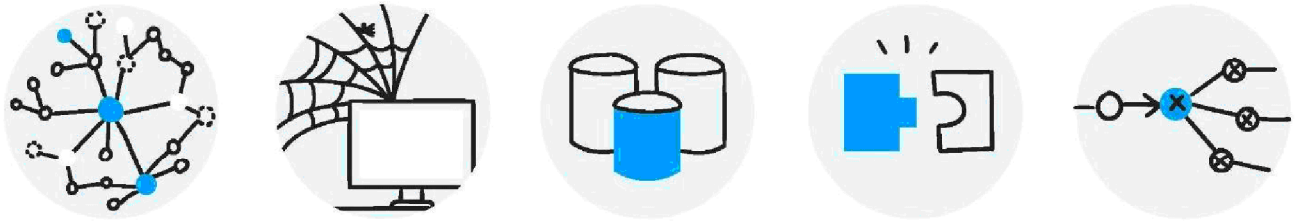
Voor het opvolgen van de acties is het belangrijk dat deze een eigenaar hebben die de uitvoering ervan bewaakt. In het algemeen kan gesteld worden dat de onderwerpen in het driehoeksoverleg tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer geagendeerd dienen te worden en onderdeel worden van de onderlinge afspraken. Voor enkele onderwerpen is een bredere agendering en afstemming nodig, zoals het werken volgens eenzelfde overheidsvisie, het implementeren van een organiseermodel voor maatwerk, de gemeenschappelijke beleidsafstemming bij complexe uitvoeringsvraagstukken en de inrichting van een gemeentelijk loket. In hoofdstuk 5 wordt verder op deze borging ingegaan.

CONCEPT

2. Versnellen digitale agenda

Geconstateerde problemen

Uit probleemanalyse



Systemen zijn verouderd en complexer geworden

Achterstallig onderhoud

Werken in silo's

Er mist een generieke digitale infrastructuur

Grote kans op doorwerking fouten door vernetwerking

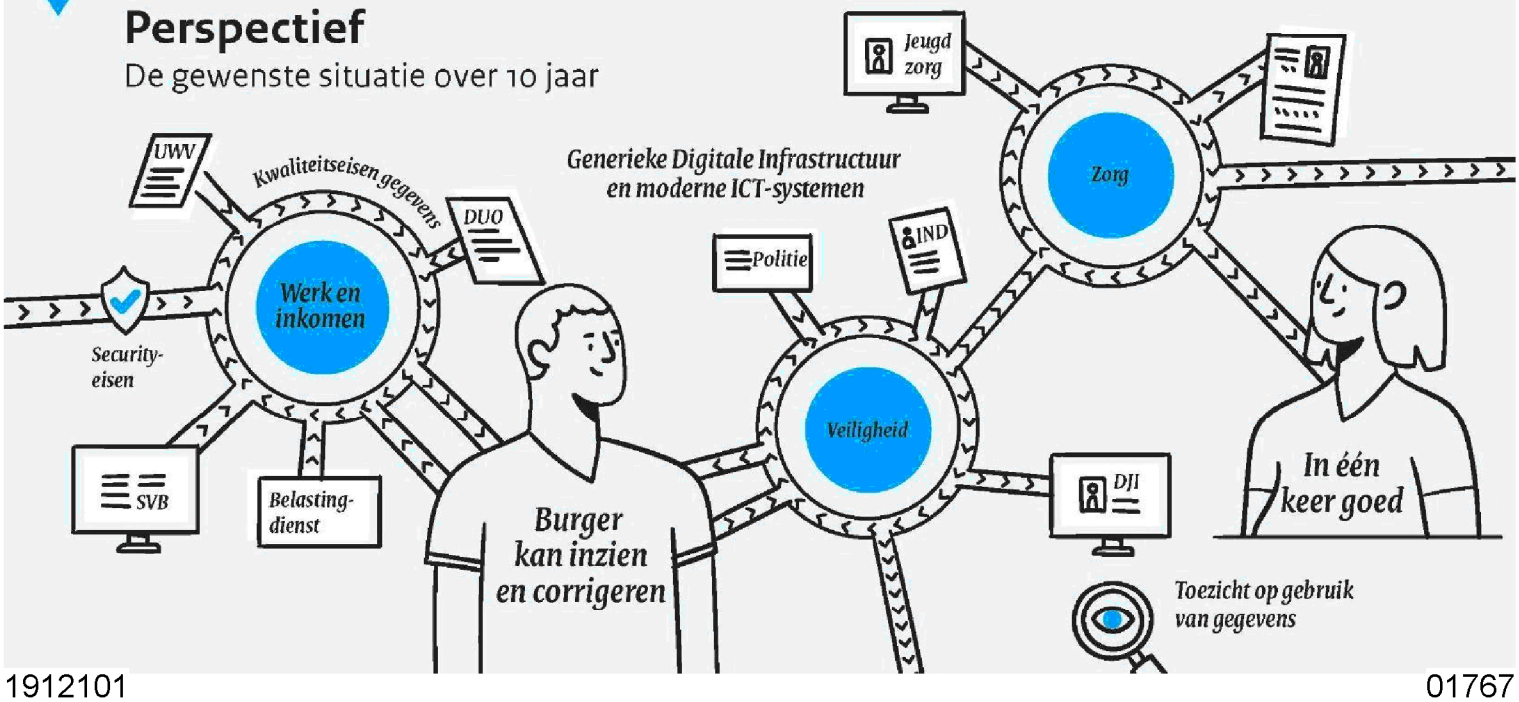
Oplossingsstappen

Om tot gewenst perspectief te komen

- Verbeter de datakwaliteit en minimaliseer de hoeveelheid data
- Maak heldere kaders voor het veilig beheren, uitwisselen en analyseren van gegevens
- Ontwikkel een strategie en roadmap voor het opschalen van de digitale stelsels
- Ontwikkel een datastrategie, bouw een interbestuurlijk dataplatform en organiseer de data-governance
- Borg de continuit door het meerjarig innoveren en verbeteren van de bestaande digitale systemen
- Richt, coördineer en prioriteer bestaande initiatieven tot een gezamenlijke digitale agenda
- Trek ICT- en data-professionals aan. Ontwikkel bij medewerkers en leidinggevenden het datagedreven werken

Perspectief

De gewenste situatie over 10 jaar



4.2 Versnelling digitale agenda

Het perspectief op de toekomst van de (digitale) overheidsdienstverlening aan burgers laat een verschuiving zien van een sterk proces-georiënteerde 'one size fits all' inrichting en aanpak naar een aanpak waarin de burger centraal staat. Bij digitalisering betekent dit gemak, minder verrassingen in het contact met uitvoeringsorganisaties (voorspelbaarheid) en minder fouten. En een proactieve overheid die ontzorgt, langs meerdere kanalen bereikbaar is, en transparant is in haar handelen.[41]

Als we de mens centraal stellen in plaats van de uitvoeringsprocessen, dan zien we een onderling samenwerkende overheid die zowel centraal als decentraal werkt aan dienstverlening op maat al dan niet in combinatie met private partijen en maatschappelijke organisaties. Deze transformatie van de dienstverlening betekent ook een fundamentele transformatie van het huidige proces georiënteerde onderliggende ICT-landschap naar een meerdere organisaties overstijgend multifunctioneel gegevenslandschap.

Datagedreven werken rond maatschappelijk opgaven en uitdagingen wordt de ruggengraat van de effectieve en efficiënte uitvoering van overheidstaken. Het biedt de uitvoerders kansen voor persoonlijke, klantgerichte en proactieve dienstverlening aan burgers en voor het wendbaar werken aan bredere publieke doelen en gemeenschappelijke uitdagingen. Het biedt ook mogelijkheden om de continuïteit van de dienstverlening beter te borgen. Exponentiële groei van data, toegenomen computerrekenkracht en toepassingsmogelijkheden zoals kunstmatige intelligentie, blockchain, machine learning, sensortechnologie en robotica, maken dit mogelijk. De verwachtingen en ambities voor de publieke sector als het gaat om het gebruik van data en nieuwe digitale technologieën zijn hoog, getuige de vele bestaande beleidsvoornemens en plannen, zoals bijvoorbeeld verwoord in de Nationale Digitaliseringstrategie.

Het delen van (gevalideerde en geverifieerde) gegevens vraagt om een betrouwbare goedwerkende generieke digitale infrastructuur waar alle partijen gebruik van maken en de inrichting van een systeem voor datagebruik en datagovernance. Onderdelen van zo'n systeem zijn: afsprakenstelsels waarin het delen en uitwisselen van gegevens worden geregeld, toezicht op het gebruik ervan, onlinevoorzieningen die deling mogelijk maken, kwaliteitseisen aan gegevens, een gestandaardiseerd begrippenkader, heldere security-eisen en moderne ICT-systemen bij de uitvoerders die het beoogde gegevensgebruik kunnen faciliteren.

[41] Manuel Kaal, Suzanne Plantinga en Judith ter Berg, 'Relatie burger overheid 2030, onderzoek in opdracht van de Nationale Ombudsman', 26 april 2019.

1912101 01767

Het doorontwikkelen van de digitale dienstverlening en de daarvoor benodigde digitale systemen staat hoog op de agenda van de uitvoerders, beleid en politiek. Bij Belastingdienst, UWV, SVB en DUO worden de huidige diensten voor meer dan 80% digitaal verleend. Naar verwachting zal dat percentage de komende tijd verder toenemen. Een meer datagedreven aanpak maakt het mogelijk ook de persoonlijke dienstverlening en de klantinteractie in het klantcontactcentrum verder te verbeteren.

4.2.1 Actie: Versterken van het digitale grondvlak

- Bouw het grondvlak met de generieke digitale infrastructuur (waaronder GDI) uit;
- Vereenvoudig de bekostiging van de generieke digitale infrastructuur en voorzieningen, en
- Bouw de Wet digitale Overheid uit met de standaarden voor meer generieke voorzieningen die deel uit maken van het digitale grondvlak en die de samenwerking tussen uitvoerders makkelijker maakt.

De fundamentele transformatie van het huidige procesgeoriënteerde onderliggende ICT-landschap naar een organisatie-overstijgend multifuntioneel gegevens-landschap is nodig om de toekomstige dienstverlening te faciliteren. De toekomstige dienstverlening vraagt om samenwerking van de uitvoerders in de keten en interoperabiliteit van de voorzieningen. Het gemeenschappelijke grondvlak daarvoor wordt gevormd door de Gemeenschappelijke Digitale Infrastructuur (GDI).

Bij datagedreven werken hoort een geactualiseerde architectuur met een nieuwe set van afspraken; van een architectuur waarbij de data in silo's zit naar een fundament met data in platforms. Een dataplatform in een laag los van de proces-applicaties en toegankelijk voor de services met de burgers en de interfaces (API) voor de gegevensuitwisseling. Een systeem waar de data gescheiden is van de processen, waar de gemeenschappelijke digitale infrastructuur een steeds groter deel van uit maakt en waar gegevens ontsloten worden bij de bron. De set van afspraken en standaarden voor deze systemen is omvangrijk en wordt in Nederland vastgelegd in vijf lagen: de grondslagenlaag (wet en regelgeving, beleid), de organisatorische laag (domeinen, betrokken organisaties, processen), de informatie-laag (stelsel van gegevenswoordenboeken en – modellen, de begrippen), de applicatielaag (bouwstenen, registers) en de netwerklaag (netwerken, knooppunten, technische standaarden voor gegevensuitwisseling).[42] De uitvoerders hebben hun architectuur aan deze nieuwe inzichten aangepast. Voor de komende jaren is het van belang dat

[42] Zie voor nadere toelichting het vijflagen model van de Nederlandse Overheid Referentie Archirtectuur (NORA).

1912101 01767

zij de ruimte krijgen en nemen om hun ICT-systemen onder deze nieuwe architectuur door te ontwikkelen.

De GDI voorziet naast afspraken en standaarden in gedeelde en generieke voorzieningen die door iedereen kunnen of moeten worden gebruikt. De doorontwikkeling van de GDI is een cruciale randvoorwaarde, zowel om de kwaliteit, de wendbaarheid en de efficiëntie bij de uitvoerder te verbeteren als voor het gemak van de burger. Zo krijgt de burger door generieke digitale voorzieningen als DigiD te maken met slechts één systeem voor elektronische identificatie, authenticatie en machtigingen bij de overheid. Door de basisregistraties in te stellen hoeft de burger een gegeven dat in een dergelijk register zit maar eenmalig aan te leveren. Naast de (rijks)overheidsorganisaties maken ook private partijen, zoals pensioenorganisaties en zorgverzekeraars gebruik van dergelijke toegangsvoorzieningen en basisregistraties.

Tot de GDI behoren nu onder andere de tien basisregistraties, de toegangsdiensten als DigiD en een aantal voorzieningen om gegevens uit te wisselen zoals Digipoort. De GDI kan verder worden uitgebouwd. ICTU, DICTU en Logius zijn drie organisaties die belangrijke voorzieningen leveren voor de GDI van de rijksoverheid. Ook uitvoerders zelf kunnen bijdragen aan de uitbouw van de GDI door de door henzelf ontwikkelde voorzieningen ter beschikking te stellen aan andere uitvoerders.

Het huidige gebruik van de GDI komt nog onvoldoende van de grond door aanhoudende discussies over de onderliggende financieringsprincipes en onduidelijke afbakening van de samenstellende componenten. Daardoor blijft doorontwikkeling achter en ontstaat geen platform dat een aanjaagfunctie zou moeten hebben voor de verdere digitalisering. Recent heeft ABDTOPConsult[43] het ministerie van BZK geadviseerd:

- het onderscheid tussen private financiering en overheidsfinanciering te handhaven en de private financiering niet te veranderen;
- te stoppen met de huidige interne doorbelasting aan andere uitvoerders binnen de rijksoverheid en de financiering analoog aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en het Infrafonds in te richten;
- een passende governance in te richten voor de doorontwikkeling van de GDI, en
- een ondubbelzinnig kader op te stellen voor de GDI.

De Wet digitale overheid (WDO) regelt nu al de standaarden en het gebruik van toegangsvoorzieningen voor identificatie en authenticatie. Dit kan verder uitgebouwd worden. Dit draagt ook bij aan het verbeteren van de samenwerking van de uitvoerders in de keten waarin zij opereren. Regels die nu gelden voor

[43] ABDTOPConsult, Dick Heerschop, 'Vereenvoudiging doorbelasting van de Generieke Digitale Infrastructuur – De historie belemmert de toekomst.' 27 maart 2020.

1912101 01767

(specifieke onderdelen van) een digitale stelsel, zoals de Wet op de basisregistraties, kunnen doorontwikkeld worden tot rijksbrede kaders en dan opgenomen worden in de WDO.

4.2.2 Actie: Verbeter de datakwaliteit en kaders voor gegevensbescherming

- Verbeter de datakwaliteit en minimaliseer de hoeveelheid data en formuleer daarvoor uitgangspunten, en
- Vertaal de regelgeving voor het veilig beheren en het beschermen van (persoons)gegevens naar heldere (afwegings)kaders voor de uitvoering.

Data is grondstof, zowel voor de primaire processen van de uitvoerders als het datagedreven werken. Het verrijken van data met andere data door het delen van gegevens en het analyseren ervan, biedt veel mogelijkheden om de burgers nieuwe diensten aan te bieden en een proactieve dienstverlening te leveren. De uitvoerders kunnen 'waarde' creëren met data voor de burgers.

Randvoorwaarde is dat data van voldoende kwaliteit moet zijn. De huidige datakwaliteit leidt nog tot te veel fouten, bijvoorbeeld doordat data niet actueel is of gebruikt wordt op een net iets andere manier dan oorspronkelijk bedoeld. Een belangrijke oorzaak van dat gebruik is dat er verschillende definities zijn voor vergelijkbare begrippen. Zo zijn er tientallen inkomensbegrippen, tientallen definities voor begrippen als rund en maar liefst 120 begrippen voor de verschillende vormen van detentie. Harmonisatie en het eenduidig definiëren van begrippen is daarom nodig voor een betere gegevensuitwisseling. Dataminimalisatie levert een bijdrage aan het veilig beheren van data en de bescherming van persoonsgegevens door simpelweg veel minder data vast te leggen of te houden.

Uitgangspunten voor verbeteren van datakwaliteit en dataminimalisatie

- De burger:
  - levert eenmalig een gegeven aan bij de overheid;
  - houdt zijn gegevens actueel. Hij benut de apps van uitvoerders om inzicht te krijgen in en het actualiseren van zijn gegevens. Hij maakt voor rectificatie waar nodig gebruik van het landelijk meldpunt basisregistraties.
- De wetgever:
  - wijst per begrip één verwerkingsverantwoordelijke aan en verplicht betrokken uitvoerders gebruik te maken van de gegevens bij deze verwerkingsverantwoordelijke[44];

[44] Voor elk gegevensregister geldt dat er een verwerkingsverantwoordelijke is conform artikel 4 sub 7 en artikel 24 AVG. De uitvoerders beheert veelal meerdere gegevensregisters en is daarvoor de verwerkingsverantwoordelijke. De huidige verplichting van meervoudig gebruik geldt alleen voor de basisregistraties. Deze verplichting kan worden uitgebreid tot meer gegevensregisters.

CONCEPT

    - voert regie op de keten van gegevensuitwisseling door de betrokken uitvoerders aan te wijzen en de doelbinding voor de benodigde gegevensuitwisseling te regelen;
    - gebruikt zo min mogelijk nieuwe begrippen, gebruikt waar het kan preferente eenduidige gedefinieerde begrippen en brengt door harmonisatie het bestaande aantal begrippen terug.
- De verwerkingsverantwoordelijke:
    - beheert de gegevens zodanig dat de gegevens vindbaar, toegankelijk, uitwisselbaar en herbruikbaar zijn;
    - houdt gegevens actueel en herstelt fouten snel;
    - heeft een menukaart met de data die hij beheert;
    - deelt informatie op basis van de gegevens die hij beheert met uitvoerders op 7x24 uursbasis.
- De uitvoerder:
    - gebruikt de gegevens die al eerder door de burgers bij de overheid zijn aangeleverd en vraagt ze niet opnieuw aan de burger;
    - vraagt niet meer gegevens op dan nodig is;
    - gebruikt de informatie uit de gegevensregisters op real-time basis en maakt geen kopieën van gegevens uit (basis)registraties.

Technisch gezien is het mogelijk informatie dan wel gegevens uit te wisselen tussen de uitvoerders. Er is echter nog veel onduidelijkheid bij de uitvoerders en ook bij beleid hoe het borgen van de veiligheid en de bescherming van persoonsgegevens samen kan gaan met het benutten van de kansen die dataficatie levert. Een heldere interpretatie van de horizontale kaders en regels als de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en BIO waarbij ook de jurisprudentie, zoals de uitspraak februari 2020 in de zaak Systeem Risico Indicatie (SYRI) is meegenomen, is gewenst om uitvoering van meet af aan meer zekerheid te bieden over innovatieve mogelijkheden voor een meer proactieve dienstverlening aan burgers en bedrijven. Tevens is het in veel gevallen nodig een wettelijke grondslag te regelen voor de gegevensuitwisseling en -verwerking (de doelbinding).

Met de AVG heeft de burger rechten gekregen en de uitvoerders nieuwe verplichtingen. De uitvoerders voldoen over het algemeen aan de basisvereisten. Het voor de burger gemakkelijk faciliteren van alle rechten en het uitgangspunt van gegevensbescherming bij ontwerp (data protection by design) vergen nog inspanningen. De daarvoor benodigde maatregelen vereisen aanpassingen in de digitale systemen, de processen en in de ketens voor gegevensuitwisseling.

1912101 01767

Ook is doorontwikkeling van de apps waarmee de burger inzicht krijgt in zijn gegevens nodig.[45] Er lopen diverse programma's om hieraan bij te dragen, zoals het programma Toekomst gegevensuitwisseling 'Werk en Inkomen' en MedMij in de zorg. Versnelling van deze programma's is gewenst.

4.2.3 Actie: Opschalen digitale stelsels en organiseren datagovernance

- Onderscheid digitale stelsels en schaal bestaande digitale stelsels op naar een hoger en breder niveau. Ontwikkel voor de opschaling een interdepartementale instapstrategie;
- Bouw de dataplatforms uit tot een interbestuurlijk dataplatform voor de uitwisseling van gegevens, en
- Ontwikkel gelijktijdig een nationale datastrategie en de bijbehorende stelsel voor datagovernance.

Voor een fundamentele verbetering van de digitale dienstverlening, de wendbaarheid en de continuïteit is, naast aanpassing van de huidige digitale systemen, opschaling van de digitale stelsels nodig over de grenzen van ministeries en uitvoerders heen. Een nationale datastrategie, zoals verderop wordt belicht, kan daarbij helpen.

Bij het onderscheiden en doorontwikkelen van digitale systemen gaat het om samenhangende set van afspraken over: de stelselcatalogus met te hanteren begrippen, de architectuur van het stelsel, de technische standaarden voor gegevensuitwisseling (in de vorm van application programming interfaces, API's), de te beheren gegevensregisters, de digitale generieke infrastructuur en het inrichten van de governance om met betrokkenen besluiten te nemen over de inrichting en doorontwikkeling van het betreffende digitale stelsel.

In het domein werk en inkomen worden vele verschillende begrippen gehanteerd waaronder tientallen inkomensbegrippen. Op basis van bijna 20 wetten wordt inkomensondersteuning gegeven aan burgers in de vorm van toeslagen en uitkeringen. Dit leidt tot te complexe gegevensregisters, fouten bij gegevensuitwisseling en daarmee fouten in de dienstverlening, en de implementatie van nieuwe wetgeving kost meer tijd voor de uitvoerder (wendbaarheid slechter). Voor de gegevensuitwisseling is de Wet Suwi en de Awir vastgesteld. In de beleidsevaluatie Awir wordt bevestigd dat het tempo van de gewenste veranderingen achter blijft.[46] Er zijn in de periode 2009-2016 geen wezenlijke

[45] Voorbeelden van Mijn-domein-apps zijn bij de Belastingdienst Mijn Toeslagen en Mijn belastingdienst, bij SVB Mijn SVB en Mijn PGB, bij UWV Mijn UWV en bij Duo Mijn Duo. Deze apps kunnen verbreed worden tot 1 app per uitvoerder en ook het huidige Mijn Overheid kan verder uitgebouwd worden zodat op uitvoerdersoverstijgend niveau gegevens in te zien zijn.
[46] Kamerstukken II, 2017/18, 31 580, nr. 7.

1912101 01767

stappen gezet richting harmonisatie van de begrippen. De afwijkingen binnen de Awir-regelingen zijn niet afgenomen en er zijn geen nieuwe inkomensafhankelijke regelingen onder het bereik van de Awir gebracht.

De opschaling van digitale stelsels naar een breder en hoger niveau is een arbeidsintensief meerjarig proces van beleid, wetgevers, uitvoerders en ICT-professionals samen. Waarbij de eerste jaren de nadruk ligt op de te ontwikkelen wetgeving en daarna op de implementatie van die wetgeving door de uitvoerders en waar nodig bouw van de gemeenschappelijke landelijke voorzieningen. Juist bij de opschaling geldt: eerst organiseren, dan automatiseren.

Sluit bij ontwikkeling van de strategie voor de opschaling van de digitale stelsels aan bij domeinen die al bekend zijn met het georganiseerd datadelen door middel van aparte voorzieningen en schaal deze op door het nu bestaande werkgebied te verruimen en bestaande voorzieningen open te stellen voor meer partijen. Voor de hand liggen de al bestaande domeinen zijn:

- Werk en Inkomen (zoals de SUWI-keten);
- Justitie en Veiligheid (zoals de Strafrechtketen en de Vreemdelingenketen);
- Zorg en gezondheid (zoals MedMij), en
- Fysieke leefomgeving en transport (zoals het digitaal stelsel Omgevingswet en MaaS).

De voorgenomen herziening van het toeslagenstelsel biedt de mogelijkheid de digitale stelsels in het domein werk en inkomen op te schalen. Voor de opschaling naar een stelsel voor inkomensondersteuning is integratie nodig van de Wet SUWI en de Awir en van de materiewetten waar de grondslagen voor de uitkeringen en toeslagen in zijn vastgelegd. Met het programma Toekomstverkenning gegevensuitwisseling werk en inkomen (TWI) wordt al gewerkt aan de verbetering van de gegevensuitwisseling. Diverse onderzoeken naar de toekomst van het toeslagenstelsel lopen reeds.[47]

Er ontstaan steeds meer uitvoerdersoverstijgende dataplatforms voor het delen van informatie en gegevens en ecosystemen voor het stroomlijnen van processen in de ketens. Naast de aan (een groep van) materiewetten gebonden platforms ontstaan er ook meer generieke platforms, zoals het dataplatform van CBS waar meer dan 200 verschillende gegevensbronnen en terabytes aan gegevens geanalyseerd kunnen worden en de in opbouw zijnde 'Common Ground' van de 355 gemeenten gezamenlijk.[48] Er liggen kansen om de bestaande dataplatforms door te ontwikkelen tot een interbestuurlijk dataplatform van de overheid.

---

[47] Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 624.
[48] https://commonground.nl/cms/view/54476259/wat-is-common-ground en https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/common-ground.

1912101 01767

Een nationale datastrategie kan het raamwerk leveren voor de generieke eisen aan de digitale stelsels. Onderdelen van zo'n strategie zijn spelregels voor het omgaan met gegevens zodat de democratische waarden gewaarborgd blijven, technische en administratieve overheidsbrede infrastructuur voor data, datadeling en –sturing en kennis en kunde om veilig en doelmatig met data te kunnen omgaan.[49] Breng de te ontwikkelen datavisie, datastrategie en implementatiestrategieën in dialoog met burgers, bedrijven, ketenpartners, beleid en uitvoerders tot stand.

Gezien de verandering die nodig is bij de digitale stelsels, zowel de ICT- als de datacomponent ervan, is het noodzakelijk om een goede governance in te richten op elk niveau van de digitale systemen: op het niveau van de uitvoerder voor zijn eigen digitale systemen, op het niveau van een digitaal stelsel en op het niveau van de rijksoverheid voor het vaststellen van rijksbrede kaders.

Voor de ICT-kant van de digitale systemen is de governance bij de uitvoerders ingeregeld inclusief een CIO-stelsel. Het datadeel is minder ver in de ontwikkeling. Om de governance hiervan goed te organiseren is meer inzet nodig. Recent is binnen de Rijksoverheid het initiatief genomen om een Datagovernancemodel te ontwikkelen om de uitvoerders daarbij te helpen. Dit is een veranderkundige en integrale aanpak onder meer gebaseerd op internationale standaarden.[50] Dit model lijkt te voldoen aan de eisen van toezichthouders als de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (ARK). Dit model kan een prima basis zijn om afspraken te maken op elk niveau van digitale systemen: op het niveau van de uitvoerder voor zijn eigen digitale systemen, op het niveau van het digitale stelsel voor samenwerkende uitvoerders en voor het rijksbrede niveau.
Daarbij worden de volgende korte termijn activiteiten aanbevolen:

- ontwikkel dit Datagovernance- en kwaliteitsmodel en bijbehorende selfassessment door tot een rijksbrede standaard en deel kennis(ontwikkeling) actief;
- richt voor de uitvoering een interbestuurlijk CDO-stelsel in;
- beleg het eigenaarschap voor de transitie naar een datagedreven overheid en het doorontwikkelen van het rijksbrede datagovernance-en kwaliteitsmodel bij Chief Data Officers;
- monitor de datakwaliteit van kritieke (basis)registraties en veranker het continu verbeteren van de datakwaliteit in de reguliere planning- en controlcycli;
- benut (data)technologische innovaties en nieuwe werkwijzen in digitale systemen, ketens en stelsels met het oog op kansrijke opschaling. Doe dit in dialoog met burgers, bedrijven, ketenpartners, beleid en uitvoerders, en
- richt moderne vormen van datatoezicht in: collegiaal (bijvoorbeeld door peer of gateway reviews, rijksbrede benchmarking en continuous auditing), extern

[49] Position paper CBS, maart 2020. Data en Overheid: hoog tijd voor één strategische visie.
[50] Standaarden als Data Management Book of Knowledge (DMBOK).

1912101 01767

deskundig toezicht van de dataprofessional/wetenschap en democratisch toezicht vanuit het perspectief van burgers.

4.2.4 Actie: Borg de continuïteit van bestaande digitale systemen

- Vraag als eigenaar en opdrachtgever aan de uitvoerder een meerjarenprogramma voor de doorontwikkeling van zijn digitale systemen;
- Maak, om de continuïteit ook voor de toekomst te borgen, afspraken in de driehoek eigenaar-opdrachtgever(s)-uitvoerder over de bekostiging van de digitale systemen van de uitvoerder op een zodanige wijze dat pieken en dalen opgevangen kunnen worden gebaseerd op ordentelijk life cycle management, en
- Maak als initiatiefnemer van horizontale wetgeving afspraken met de uitvoering over de financiering van de implementatie van de wetgeving.

De grote uitvoerders, zoals Belastingdienst, UWV, SVB en DUO, hebben de kansen en mogelijkheden van procesautomatisering opgepakt zodra deze beschikbaar kwamen. De oudste onderdelen, vaak de kernsystemen, gaan al decennialang mee. Terwijl de dienstverlening doorgaat, voeren zij een grote transitie door van de oude digitale systemen naar de nieuwe systemen onder geactualiseerde architectuur.

De komende jaren zullen verschillende gewenste ontwikkelingen die op de digitale agenda staan concurreren met de beschikbare tijd, capaciteit en geld bij de uitvoerders voor het beheer van hun digitale systemen. Daarbij gaat het enerzijds om gewenste nieuwe ontwikkelingen als:

- het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving, zowel die van de opdrachtgever als horizontale wetgeving en rijksbrede kaders;
- de inpassing van nieuwe technologische innovaties die de dienstverlening aan de burger dan wel de kwaliteit van de communicatie met de burger kunnen verbeteren.

En anderzijds om werkzaamheden in het bestaande landschap als:

- na inwerkingtreding van een nieuwe wet, het in stand houden van oude systemen gedurende de werkingsduur van de oude wet;
- de transitie van de digitale systemen naar een toekomstbestendig en robuuste systemen;
- de verbetering van de datakwaliteit en het borgen van verplichtingen van de AVG;
- de opschaling van de digitale stelsels en de ontwikkeling van gemeenschappelijke dataplatforms en ecosystemen;
- uitbreiding van de capaciteit van de digitale systemen door enorme toename van de gegevensuitwisseling (datacentra), verdergaande digitalisering van de dienstverlening, het tijd- en plaatsonafhankelijk werken van de medewerkers en de vele services, en

1912101 01767

- het voorzien in de steeds maar oplopende security-eisen en continuïteitsmaatregelen.

Bij alle uitvoeringsorganisaties worden betekenisvolle stappen gezet door het inzicht in de stand van de digitale systemen te vergroten, betere keuzes te maken en sneller resultaat te boeken met behulp van instrumenten als informatieplan, life cycle management (LCM), portfoliomanagement en een agile werkwijze. Dit levert efficiëntieverbeteringen op, maar er blijft een groot spanningsveld tussen continuïteit enerzijds en modernisering van het huidige ICT-landschap, innovatiedruk en implementatie van nieuwe regelgeving anderzijds.

In de praktijk lopen door veroudering en autonome groei de kosten voor het in stand houden binnen het totale budget op. De mate waarin verschilt van uitvoeringsorganisatie tot uitvoeringsorganisatie. Er is geen generiek beeld te geven van de budgetten die nodig zijn voor de transitie naar systemen die horen bij het geschetste handelingsperspectief. Elke uitvoerder zit in een andere fase van het veranderingsproces.

Momenteel brengt BZK in beeld hoe groot de technische schuld nog is bij de uitvoerders. Ook lopen er momenteel drie onderzoeken bij de Algemene Rekenkamer die meer inzicht geven in de benodigde budgetten voor het beheer van de digitale systemen (LCM, informatievoorziening en beheer). Het is van belang nu over te gaan naar een uniforme wijze van LCM op basis van zicht op de kwaliteit en leeftijd van de applicaties en een wijze van financieren die het mogelijk maakt pieken en dalen in dit segment van de uitgaven op te vangen.

Om de continuïteit ook voor de toekomst te borgen zijn meerjarige financierings-afspraken nodig over het beheer van de digitale systemen van de uitvoerders. Zolang de basis niet op orde is, kan het noodzakelijk zijn een beleidsfreeze af te spreken om de uitvoerder de ruimte te geven om de achterstand in het beheer in te lopen.

De uitvoerders lopen ertegenaan dat de bekostiging van de implementatie van wetgeving die niet door hun opdrachtgevers wordt geïnitieerd zeer moeizaam verloopt. Het gaat daarbij om de zogeheten rijksbrede kaders en horizontale regelgeving die betrekking hebben op alle uitvoerders, zoals de BIO voor de informatiebeveiliging en de AVG die hiervoor al werd aangehaald. Deze kaders en regels nemen de komende tijd verder toe, net zoals de alsmaar oplopende continuïteits- en informatiebeveiligingseisen. De WRR heeft recent nog gewaarschuwd voor het risico op ontwrichting van digitale systemen. De komende tijd staat EU-regelgeving als Single Digital Gateway, nieuwe eisen rond het gebruik van AI en in Nederland de implementatie van de Wet Open Overheid op de agenda.

1912101 01767

Juist een goede beveiliging en een extreem veilige toegang tot de digitale systemen is van belang voor het winnen van het vertrouwen van de burger in de digitale dienstverlening. De financiering van de maatregelen om dat te borgen is daarom van grote betekenis voor de uitvoering.

Gezien de afspraak vastgelegd in het Integraal afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) dat de initiatiefnemer van wetgeving een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vraagt, lijkt het logisch dat de initiatiefnemer van dergelijke rijksbrede kaders en horizontale wetgeving de uitvoering vraagt naar de uitvoerbaarheid. In praktische zin zou dat kunnen door de grote uitvoerders van de rijksoverheid (Manifestgroep), de drie rijksbrede ICT-dienstverleners (ICTU, DICTU en Logius) en de koepels van de decentrale overheden (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) de toets uit te laten voeren. Op basis van de uitkomsten daarvan kan de initiatiefnemer vervolgens de financiering van de implementatie en het structurele beheer door de uitvoering laten regelen.

4.2.5 Actie: Regie en coördinatie voor de transitie

Richt, coördineer en prioriteer de (lopende) programma's en initiatieven over de organisaties heen en verbind deze met de bestaande praktijk zodat de resultaten van de programma's direct bijdragen en op tijd beschikbaar komen.

De Rijksoverheid heeft niet alleen de ambities op het gebied van digitalisering geformuleerd, zij heeft ook aangegeven wat de burger mag verwachten van de overheid als het gaat om de digitale dienstverlening en het gebruik van data. Vele principes en uitgangspunten zijn vastgelegd in vigerende wetgeving, zoals de AVG en de Wet Digitale Overheid of worden uitgewerkt in nieuwe initiatieven en programma's. Belangrijke lopende ministerie-overstijgende programma's zijn NL DiGiBeter, de Nationale Data-agenda, het strategisch Actieplan Artificiële Intelligentie, het programma Regie op gegevens, het Common Ground initiatief van de VNG, het programma toekomst gegevensuitwisseling Werk & Inkomen e.d. Het is zaak deze lopende initiatieven goed te richten en ervoor te zorgen dat de krachten worden verenigd en in de juiste timing worden uitgevoerd. Aanbevolen wordt de activiteiten te prioriteren en waar nodig te saneren in lijn met de prioriteiten zoals gesteld in dit handelingsperspectief.

4.2.6 Actie: Het ontwikkelen en aantrekken van ICT- en data-expertise

- Organiseer op basis van data-analyses de feedbackloop in het primaire proces om de processen steeds verder te verbeteren;
- Maak optimaal gebruik van de rijksbrede professionaliseringsprogramma's voor het aantrekken (werving en selectie), het ontwikkelen (opleiden en

1912101 01767

competentieontwikkeling) en het behoud van ICT- en data-expertise bij bestuurders, leidinggevenden en medewerkers;
- Geef een impuls aan de verdere uitrol en bestendiging van de succesvolle initiatieven uit deze programma's;
- Haal belemmeringen in het gebruik weg, zoals het binnen de rijksoverheid doorbelasten van de kosten voor de (basis)opleidingen, werving en selectie en het programma, en
- Benut de specifieke profielen van de uitvoerders om gezamenlijk een meer divers en daarmee concurrerend (lokaal) aanbod op de arbeidsmarkt te zetten.

Het datagedreven innoveren waarbij inzicht op basis van data-analyse gecombineerd wordt met procesverbetering en gebruik van nieuwe technologie heeft grote potenties. Het datagedreven werken benut de uitvoerder niet uitsluitend voor de eigen primaire processen, maar ook voor een verbeterde proactieve, persoonlijke en klantgerichte dienstverlening, bij zijn klantinteractie, voor risicogerichter toezicht en handhaving, voor ondersteuning aan de opdrachtgevers bij de evaluatie en vormgeving van beleid en een betere bedrijfsvoering. De data kan de uitvoerder benutten om een feedbackloop te creëren voor alle processen, zodat deze processen continu verbeterd kunnen worden.

De uitvoerders voeren momenteel experimenten uit in innovatielabs met veelbelovende resultaten. De opschaling en implementatie in het primair proces levert nog vaak obstakels op evenals de structurele financiering om met deze innovaties bezig te kunnen zijn.

Een datagedreven aanpak en de toenemende gegevensuitwisseling betekenen voor de uitvoerder eveneens dat hij bij de opbouw van het personeelsbestand rekening houdt met de eisen die het gebruik van data stelt aan de medewerkers. Er ontstaan andere, vaak nieuwe werkwijzen die aanvullende competenties en vaardigheden vragen. Ook ontstaan nieuwe rollen en functies: dataprofessionals zoals chief data officers, data-engineers, data-architecten, datascientists, data-analisten en datastewards. Bovenstaande vraagt de komende jaren inspanning op zowel het aantrekken (werving en selectie), ontwikkelen (opleiden en competentieontwikkeling), als behoud van ICT- en data expertise. Niet alleen bij de ICT-doelgroep zelf, ook bij ambtenaren en opdrachtgevers bij beleid en uitvoeringsmedewerkers die in direct contact staan met burgers en bedrijven. Handelingsperspectief 5 gaat hier nader op in.

Aangezien alle organisaties, zowel beleid, uitvoering en toezicht, te maken krijgen met datagedreven werken en zij allen met de enorme krapte op de arbeidsmarkt voor ICT- en dataprofessionals te maken hebben, liggen er enorme kansen om zowel de opleiding als de werving en selectie gezamenlijk op te pakken. De afgelopen jaren is er een aantal rijksbrede programma's opgezet. Het is van belang

1912101 01767

dat een impuls wordt gegeven aan de uitrol en doorontwikkeling van die programma's zodat beleid, uitvoering en toezicht deze programma's optimaal kunnen benutten.

Het gaat niet alleen om het werven van ICT- en dataprofessionals. Het datagedreven werken zal straks de norm zijn. Dat betekent dat het gewenst is dat elke medewerker en ook elke leidinggevende de vaardigheden en kennis van het datagedreven werken eigen maakt. Een passend aanbod van opleidingen is daarvoor nodig waaraan iedere medewerker en leidinggevende kan deelnemen. Ook vraagt het datagedreven werken om een andere wijze van werken en daarmee om een cultuurverandering.

CONCEPT

3. Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving

Geconstateerde problemen

Uit probleemanalyse



Grote hoeveelheid aan complexe wetten

Stapeling van wetten en overgangsbepalingen

Niet uitlegbaar voor burgers

Implicaties samenloop horizontale wetgeving onderbelicht

Tijdsdruk en uitvoerbaarheid onderbelicht

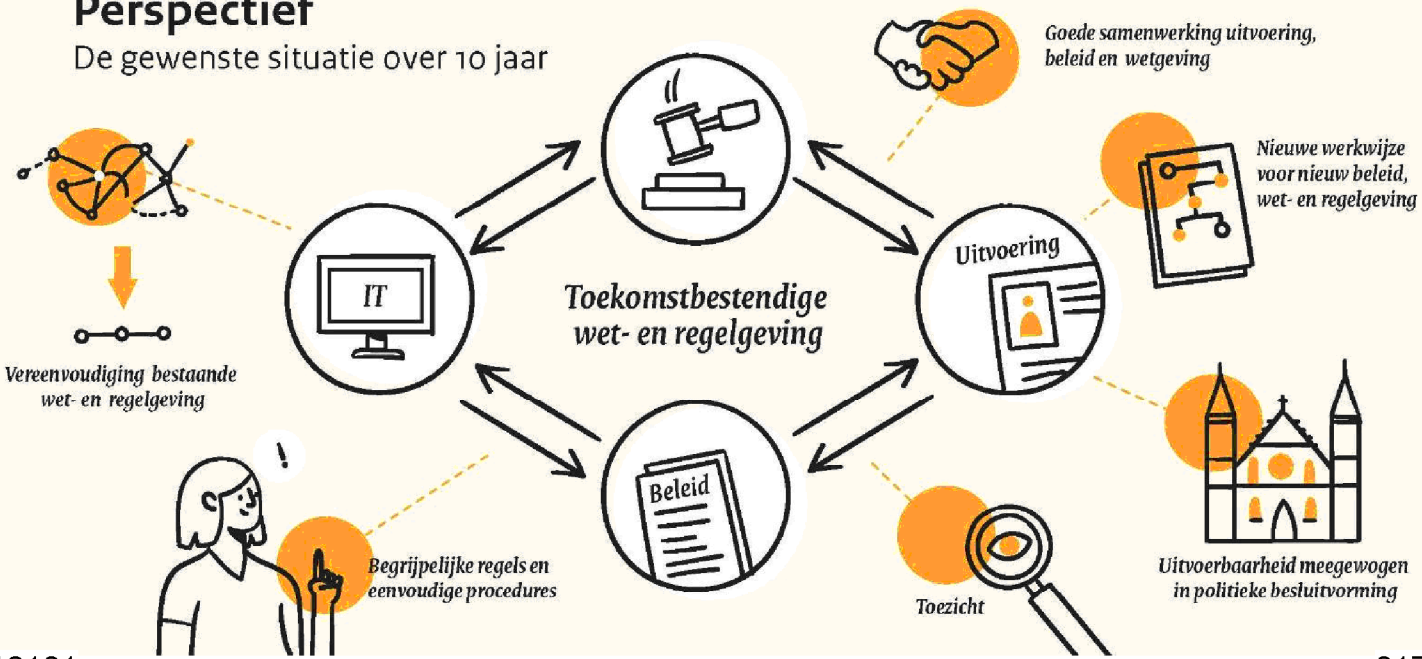
Oplossingsstappen

Om tot gewenst perspectief te komen

- Doe vaker een impactcheck op uitvoerbaarheid bij belangrijke beslismomenten
- Zorg voor multidisciplinaire samenwerking rondom maatschappelijke opgaven
- Richt multidisciplinaire ontwerpteams in bij nieuwe wet- en regelgeving
- Investeer in vakmanschap van beleidsmedewerker
- Zorg voor politieke opdracht tot vereenvoudiging van wet- en regelgeving

Perspectief

De gewenste situatie over 10 jaar



4.3 Toekomstbestendige wet- en regelgeving

Burgers kunnen over tien jaar rekenen op begrijpelijke wet- en regelgeving en eenvoudigere procedures. Dit door toe te werken naar robuustere wet- en regelgeving en reductie in complexiteit, hoeveelheid en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving. Daarmee is de continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties vergroot.

De Belastingdienst, DUO, SVB en UWV voeren wet- en regelgeving uit die effect hebben op burgers. Deze wet- en regelgeving vormen de basis, het grondvest van deze organisaties: de legitimatie voor de taken die zij uitvoeren. Mede door het democratisch proces dat zij hebben doorlopen bieden wet- en regelgeving in zichzelf rechtszekerheid, kenbaarheid en zo veel mogelijk duidelijkheid. Met beleid wordt deze wet- en regelgeving nader ingevuld.

Voor het behalen van de doelen achter de wet- en regelgeving is het essentieel dat burgers in staat zijn de verplichtingen en de mogelijkheden die (het complex) aan wet- en regelgeving hen oplegt en biedt te kunnen begrijpen en uitvoeren. En dat de regels niet te vaak veranderen. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ook 'kunnen', aldus de WRR in 'Weten is nog geen doen'.[51] Of burgers de wet 'kunnen' wordt beïnvloed door (het complex aan veranderende) wet- en regelgeving zelf en de dienstverlening die de uitvoeringsorganisaties (op grond daarvan) verlenen.

Uitvoeringsorganisaties hebben echter de afgelopen tien jaar de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van de wet- en regelgeving die zij uitvoeren, sterk zien toenemen. Deze complexiteit kan soms voor de burgers worden gereduceerd door hoogstaande -digitale- dienstverlening. Dit is aan de orde gekomen in handelingsperspectief 2, versnelling digitale data.[52] Maar dat is reparatiewerk achteraf. Het is noodzakelijk dat de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van de wet- en regelgeving die uitvoeringsorganisaties uitvoeren gereduceerd wordt, om de rechtszekerheid, kenbaarheid en eenvoud voor burgers te vergroten.

Dit vindt allereerst plaats door bij nieuwe wet- en regelgeving meteen de goede aanpak te kiezen. Daarnaast vindt reductie plaats door vereenvoudiging en het optimaal benutten van de ruimte in bestaande wet- en regelgeving.

---

[51] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017. Bij voorgenomen beleid en regelgeving dient expliciet getoetst te worden of de inrichting van de regelgeving rekening houdt met verschillen in doenvermogen van burgers. Gaat de wetgeving wel uit van reële assumpties over het gedrag van burgers?

[52] Een voorbeeld hiervan is de aangifte inkomstenbelasting. In deze aangifte zitten verschillende regelcomplexen die door de vooringevulde belastingaangifte toegankelijk zijn gemaakt voor de burger.

1912101 01767

De acties die hiervoor nodig zijn, doen in belangrijke mate een beroep op de politiek: een wijziging in cultuur en werkwijze om de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving meer voorop te stellen.

4.3.1 Actie: Impact voor uitvoering checken bij belangrijke besluiten

Maak in een regeerakkoord zoveel mogelijk afspraken over het 'wat' en laat daarmee ruimte om het 'hoe' te laten ontwerpen op basis van uitvoerbaarheid. Zorg vanaf nu en in elk geval bij het volgende regeerakkoord en bij belangrijke (beslis)momenten die leiden tot wijzigingen met impact voor de uitvoering systematisch een integrale check op uitvoerbaarheid plaatsvindt. De politiek moet hier (vaker) om vragen en de uitvoering moet sneller en globaler leveren.

Vooropgesteld wordt dat veel wijzigingstrajecten goed gaan; de uitvoering wordt dan nauw betrokken in de voorbereiding en geholpen met de implementatie van de wijziging. En er wordt (wetenschappelijk) onderzocht of wijziging inderdaad de oplossing is voor het geconstateerde maatschappelijk probleem. Zeker bij grote wetstrajecten geldt dat via startnotities, uitvoerbaarheidstoetsen, consultatierondes, advies van de Raad van State, behandeling in de Tweede Kamer en tenslotte de Eerste Kamer de nodige reflectie op de uitvoerbaarheid en nut en noodzaak van een wetsvoorstel wordt georganiseerd, op basis waarvan kan worden bijgestuurd.

Wetsvoorbereidingstrajecten bieden echter een duidelijke procedure. Bij vele andere trajecten die leiden tot wijzigingen zijn de procedures minder vastgelegd en worden mede als gevolg daarvan kansen gemist om de impact voor de uitvoering over het voetlicht te brengen en daarmee te laten meewegen in de besluitvorming.

4.3.1.1 Het regeerakkoord en politieke compromissen

Te beginnen bij het regeerakkoord. Bij de totstandkoming van een regeerakkoord is raadpleging of betrokkenheid van de uitvoering niet vanzelfsprekend.

In aanloop naar de verkiezingen in 2017 hebben de directies wetgeving en juridische zaken van de ministeries gezamenlijk een analyse opgeleverd van de (juridische) aandachtspunten van de voorstellen in de verkiezingsprogramma's. Zij hebben dit eveneens gedaan direct na het verschijnen van het regeerakkoord. Beide adviezen aan het SGO waren ongevraagd.

Ook vanuit de uitvoering kan een analyse op verkiezingsprogramma's en regeerakkoord worden gemaakt die uitspraken doet over uitvoerbaarheid, kosten en implementatietermijn op hoofdlijnen. Voor de uitvoering betekent dit dat de impact van voorstellen snel in kaart moet kunnen worden gebracht om hierover te adviseren. Een gezaghebbende groep uitvoerders zoals het Netwerk van Publieke Dienstverleners kan hier een rol in spelen. Nog beter is echter als de analyse

1912101 01767

gevraagd wordt vanuit de politiek. Het uitvragen van uitvoeringsconsequenties bij verkiezingsprogramma's en vervolgens het regeerakkoord zou onderdeel van de normale gang van zaken moeten worden (het 'acquis'). Daarnaast helpt het als een regeerakkoord zoveel mogelijk afspraken over het 'wat' bevat, zodat het akkoord ruimte laat om de manier waarop de afspraken worden uitgevoerd te laten ontwerpen op basis van uitvoerbaarheid. Dit laat meer ruimte om op een flexibele manier met voldoende oog voor de complexiteit de uitvoering vorm te geven.

Door de nauwe band tussen de regering en de Tweede Kamerfracties die de regeringscoalitie vormen worden politieke compromissen in toenemende mate in informele overleggen gesloten, buiten de betrokkenheid van ministeries en uitvoeringsorganisaties om. Uitvoeringstoetsen die daarna worden gemaakt hebben dan weinig invloed meer. Hier geldt hetzelfde als bij een regeerakkoord: maak deze afspraken vooral op hetgeen wat geregeld moet worden en betrek ook hier de uitvoering tijdig.

4.3.1.2 Amendementen, moties en initiatiefwetgeving

Het zijn niet alleen het regeerakkoord en de politieke compromissen, maar juist ook de stapeling van ogenschijnlijk kleine beslissingen en wijzigingen in bestaand beleid en wet- en regelgeving die leiden tot verdere complicering in de uitvoering. Door de veranderingen is in alle bestaande stelsels een kluwen van overgangsregelingen en uitzonderingen ontstaan. Het is als een huis met steeds een nieuwe aanbouw of verbouwing, totdat het onherkenbaar is vergeleken met het ontwerp. Het ontbreekt dan aan een 'welstandscommissie' die kijkt naar het totaal. Dit vraagt om meer inbreng van de uitvoering over de uitvoerbaarheid bij relatief kleine wijzigingen, waarbij niet alleen naar de wijziging op zich wordt gekeken maar ook naar de relatie met het totale 'huis'.

Onder andere door technische briefings kan de uitvoerbaarheid meer een onderdeel in de behandeling van wetsvoorstellen worden gemaakt. Wijzigingen op aanhangige wetsvoorstellen vinden onder meer plaats via amendementen. Wanneer een Kamerlid voornemens is een amendement in te dienen, verdient het aanbeveling dat eerst contact wordt opgenomen met het ministerie om een inschatting te maken van de uitvoerbaarheidsaspecten van het amendementen. Ditzelfde geldt voor moties, waarbij inbreng van de uitvoering veelal afwezig is. Het opstellen van initiatiefwetgeving geschiedt vaak met ambtelijke bijstand; als dat aan de orde is, zou stelselmatig ook de uitvoeringscomponent van het initiatiefvoorstel in kaart gebracht moeten worden. Ook als geen ambtelijke bijstand wordt verleend, is het gewenst dat het indienende Kamerlid hierover contact heeft met het ministerie. Het is van belang om hierover tot afspraken te komen met de Tweede Kamer, gericht op eventuele verankering van het beoordelen van de uitvoeringsaspecten in het Reglement van Orde.

CONCEPT

4.3.1.3 Horizontale wetgeving

Tenslotte heeft horizontale wetgeving, ook 'uit Europa', een grote impact op uitvoeringsorganisaties en geven zij tegelijkertijd aan dat deze wetgeving hen vaak 'overkomt'. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Open Overheid (WOO), de Archiefwet, de Wet Digitale Overheid (WDO) en Europese verordeningen als de AVG. Omdat deze regelingen niet tot stand komen in een proces tussen de directies wetgeving en de beleidsopdrachtgevers op de ministeries vinden deze wijzigingen veelal plaats buiten het zicht van de uitvoering. Het ligt voor de hand dat de initiatiefnemer van dergelijke rijksbrede kaders en horizontale wetgeving de uitvoering vraagt naar de uitvoerbaarheid. Het is aan deze coördinerend opdrachtgever om ervoor te zorgen dat de uitvoeringsorganisatie betrokken is bij en voorbereid op dit soort wijzigingen. Een eerste stap hierin is het laten maken van uitvoerbaarheidstoetsen door de uitvoeringsorganisaties die door deze wetgeving worden geraakt.
Horizontale regelgeving als de AVG kan helpen bij het creëren van grondslagen voor datagedreven werken en vroegsignalering. De interpretatie van de AVG levert echter nog veel vragen op bij de uitvoering. Door meer betrokkenheid van de coördinerend opdrachtgever en indien nodig hulp te organiseren met de interpretatie van deze wetten, wordt de uitvoering gefaciliteerd om effectief met deze horizontale wetgeving te werken.
Dit vergt veelal een andere manier van het invullen van de beleidsrol en een ander werkproces, die hierna aan de orde komt.

4.3.2 Actie: Multidisciplinaire aanpak van maatschappelijke opgaven

Stel rondom een maatschappelijke opgave multidisciplinaire teams samen met daarin onder meer de uitvoering (inclusief informatievoorziening), wetgeving en beleid. Deze teams voeren, met oog voor ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een continue 'plan-do-check-act' (PDCA) cyclus uit waarbij de uitwerking van het beleid en de wet- en regelgeving steeds langs de meetlat van toekomstbestendigheid en wendbaarheid worden gelegd. De regierol op het team ligt bij beleid, maar kan verschillen al naar gelang de fase van de opgave.

Een disbalans bestaat tussen de mate waarin (beleids)ambtenaren bezig zijn met het ondersteunen van de bewindslieden in hun communicatie met de Kamer en het doorvoeren van politiek gewenste veranderingen versus het borgen van de continuïteit in de uitvoering. Dit leidt ertoe dat beleid (alsook politiek) de complexiteit van de samenleving en de mate van uitvoerbaarheid kunnen onderschatten. Hierdoor mist ook de feedbackloop: hoe werkt een wet nu werkelijk uit in de praktijk?

Om als (beleids)ambtenaren regie te kunnen voeren op een (beleids)terrein, is kennis over en een continue relatie met de uitvoering, wetgeving, toezicht en andere stakeholders van belang. Ook en juist wanneer een dossier in rustig

1912101 01767

vaarwater is. Als vervolgens een incident plaatsvindt, helpt het immers dat zowel de inhoud bekend is als het netwerk actief is. Daarom is het noodzakelijk dat rondom maatschappelijke opgaven multidisciplinaire teams worden samengesteld met daarin uitvoering, wetgeving en beleid. Deze teams kunnen worden aangevuld al naargelang de specifieke situatie (bijvoorbeeld met eigenaarsondersteuning). Beleid zal doorgaans een initiërende rol hebben bij het vormen van deze teams, waarbij het voortouw en intensiteit van de samenwerking verandert navenant de fase. Ieder lid van het team denkt mee met oog voor de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo zal in de fase dat wetgeving wordt opgesteld het voortouw eerder bij wetgeving kunnen liggen en na inwerkingtreding bij de uitvoering zelf. Het doel van deze manier van werken is het doorlopen van een PDCA-cyclus zodat kan worden bijgesteld waar nodig: een agile werkproces. Het beleid en de wet- en regelgeving worden daarbij steeds langs de meetlat van toekomstbestendigheid en wendbaarheid gelegd.

4.3.2.1 Investeren in vakmanschap van beleidsmedewerkers

Bovenstaande vraagt om een wezenlijk andere manier van denken en organiseren van beleid op een ministerie: een shift naar meer werken 'voor' de uitvoering. Voor de uitvoering betekent dit dat zij zich ook langs deze maatschappelijke opgaven moeten organiseren. Hiervoor is steun en ruimte vanuit het management nodig. Ook vergt het andere kennis van beleidsambtenaren: een diepgaandere kennis van het domein en van de uitvoering waaronder informatievoorziening, horizontale wetgeving en het werken in ketens. En de competentie om als spin in het web regie te voeren ten behoeve van een wendbare en toekomstbestendige uitvoering. Beleidsambtenaren dienen hiertoe geëquipeerd te worden.

Waar voor wetgevingsjuristen de Academie voor Wetgeving bestaat, ontbreekt specifiek voor beleid een dergelijk rijksbreed curriculum. Continu leren en ontwikkelen voor beleidsmedewerkers (inclusief management) kan worden ingericht om beleidsmedewerkers rijksbreed op te leiden in dergelijk vakmanschap. Handelingsperspectief 5, Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering gaat hier nader op in.

4.3.2.2 Bij nieuwe voorstellen multidisciplinaire ontwerpteams inclusief ICT-experts

Bij nieuw beleid, wet en regelgeving werken deze multidisciplinaire teams samen aan het ontwerp. In deze ontwerpfase dienen, naast andere benodigde expertises, de ICT-experts van de uitvoeringsorganisaties nauw betrokken te zijn omdat wetgeving uiteindelijk veelal in ICT wordt geïmplementeerd. ICT is gebaat bij eenduidig geformuleerde begrippen en hergebruik van bestaande begrippen. Dit zodat ze eenduidig te interpreteren zijn. Hoe minder foutgevoelige begrippen in de wet- en regelgeving zijn opgenomen hoe wendbaarder de uitvoering is en ook hoe beter de dienstverlening kan zijn naar de burger. Beleid en wetgeving zijn erbij gebaat dat (beleids)keuzes niet later en dieper in de uitvoering door ICT-ers worden

1912101 01767

gemaakt, buiten het zicht van beleid en wetgeving. Dit vraagt dat wetgeving en beleid samen met ICT-experts van de uitvoeringsorganisaties in een iteratief proces tot wetgeving komen. De wetgevingsdirecties bij de ministeries zullen zich daarom meer dan nu het geval is, moeten verdiepen in hoe wetgeving zich vertaalt naar ICT.[53]

Bij de Belastingdienst is de afgelopen jaren gewerkt aan een methode voor het ontwikkelen van specificaties voor ICT-systemen op basis van analyse van wetgeving en in een voor zowel mens als computer begrijpelijke taal. De specificaties zijn daarbij direct traceerbaar naar hun bron in wet- en regelgeving. Daarnaast worden de specificaties gedurende het proces meermalen getest, waardoor gecontroleerd kan worden of de wetgeving ook echt doet wat beoogd werd, en deze eventueel kan worden bijgesteld. Bij deze aanpak wordt samengewerkt in multidisciplinaire teams. Een volgende stap is om beleid en wetgeving hierbij aan te haken, zodat het (digitale) uitvoeringsaspect op termijn structureel in de ontwikkeling van beleid en wetgeving betrokken is.

Deze initiatieven dienen gestimuleerd te worden en te worden verbreed naar andere ministeries. De directeuren wetgeving- en juridische zaken zouden daarbij – in het kader van het Interdepartementaal directeurenoverleg wetgeving en juridische zaken en als onderdeel van het algemeen wetgevingsbeleid – een verbindende rol spelen.

Deze voorgestelde aanpak kost tijd aan de voorkant en dus ook geduld bij de politiek; te verwachten is immers dat de tijd die genomen moet worden aan de voorkant, zich in een later stadium zal terugverdienen doordat wetgeving zich gemakkelijker en sneller laat vertalen in transparante ICT-toepassingen.

4.3.2.3 Verbeterd instrumentarium om te komen tot uitvoerbare wet en regelgeving

De ingrediënten om in de ontwerpteams de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid te toetsen bij (beleids)voornemens zijn aanwezig. Naast de aanwijzingen voor de regelgeving, zijn dit het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoetsen. Het gaat erom deze instrumenten onderdeel te maken van één proces van ontwikkeling van beleid, wetgeving én uitvoering. Dat bevordert ook een betere inrichting van wetgeving op hergebruik van gegevens (bijvoorbeeld uit basisregistraties).

Daarbij is met name het gebruik van het IAK een aandachtpunt. Het IAK is voor beleidsmedewerkers een onbekend instrument gebleken. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is kritisch: geconstateerd

[53] Raad van State, 'Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen', 2018 en Mariëtte Lokin, 'Wendbaar wetgeven' 2018.

1912101 01767

wordt onder meer dat het IAK niet of te laat wordt toegepast, dat het als afvinkexercitie wordt gezien, dat geen goede afweging van beleidsopties plaatsvindt, dat stakeholders beter betrokken moeten worden, en dat er geen effectief toezicht is. Ook vindt de OESO het IAK te complex. In de derde voortgangsrapportage van de operatie "Inzicht in kwaliteit" kondigt de Minister van Financiën aan dat in samenwerking met andere ministeries wordt gewerkt aan een plan om het IAK te vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker te maken en het gebruik ervan te bevorderen.[54]

Waar het om gaat is dat de ontwerpteams voldoende 'doenvermogen' hebben om wet- en regelgeving vorm te geven met oog voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid. Daarbij kan gedacht worden aan procesbegeleiding bij het doorlopen van het IAK in de vorm van uitvoeringsateliers en een meer handzaam en intuïtief ingericht (digitaal) proces. Tevens kan gedacht worden aan instrumenten als service design of design thinking om de ontwerpen vanuit en met burgers in te richten. Ook is tijd en ruimte nodig om te experimenteren en de werking van een wijziging in de praktijk te beproeven, voordat deze een wetgevingsproces ingaat.

Het verdient aanbeveling deze elementen te vervatten in één integraal, multidisciplinair proces waarin alle betrokkenen samenwerken en voldoende worden gefaciliteerd om dat te doen. De uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen zijn in de hierboven voorgestelde aanpak het sluitstuk van een proces waarbij de uitvoering al vanaf het begin is aangehaakt. Aandachtspunt bij deze toetsen blijft dat uitvoeringsorganisaties en ministeries alert moeten zijn op de kanttekeningen die bij positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd worden (dit kan, mits…).

4.3.3 Actie: Complexiteitsreductie door vereenvoudiging wet- en regelgeving

Zorg voor een complexiteitsreductie door vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving, om deze daarmee begrijpelijker te maken voor burgers. Om daartoe over te gaan is politiek commitment nodig. Formuleer hiervoor de opdracht in een nieuw regeerakkoord.

De toename van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving is onder andere gelegen in de stapeling van wet– en regelgeving binnen beleidsterreinen, het toenemend aantal generieke wetten, regels en kaders (AVG, beveiliging, aanbestedingsregels etc.) en amendementen op wetgeving door de Tweede Kamer. Het is van belang om tot een reductie van deze bestaande complexiteit te komen.

---

[54] Kamerstukken II, 2019/20, 31 865, 168.

1912101 01767

Vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving is niet eenvoudig en volgens sommigen zelfs niet haalbaar. Eerdere pogingen zijn weinig succesvol gebleken, omdat aan vereenvoudiging veelal lastige politieke keuzes ten grondslag liggen. Toch is deze vereenvoudiging nodig zodat uitvoeringsorganisaties op termijn met minder ballast uit het verleden hun taken kunnen uitvoeren; dat maakt ze slagvaardiger en toekomstbestendiger.

Vereenvoudiging kan derhalve alleen lukken met politieke steun. Allereerst omdat vereenvoudiging in eerste instantie geld kost onder andere omdat ICT-systemen moeten worden aangepast. De echte baten komen pas jaren later bij een volgend kabinet. Daarnaast zijn de belangen van de politiek en uitvoering als het gaat om vereenvoudiging niet altijd dezelfde. Een keuze voor minder gedetailleerde wet- en regelgeving kan betekenen dat bepaalde groepen burgers buiten een regeling vallen. Correctie daarop door aanvullende wet- of regelgeving betekent weer verdere complexiteit.

Daartegenover staat dat ook burgers aangeven een betrouwbare en begrijpelijke overheid te willen; vereenvoudiging zal hieraan bijdragen. Aan vereenvoudiging zitten dus beleidskeuzes vast. Aangeraden wordt in een volgend regeerakkoord voor elke minister de opdracht op te nemen om vereenvoudigingsopties te onderzoeken, voor te stellen en te realiseren.

ABDTOPConsult heeft onder meer aan de Belastingdienst, DUO, UWV en SVB, de Manifestgroep en aan Klein Lef de vraag gesteld wat hun top drie is van te vereenvoudigen wet- en regelgeving. De opbrengsten daarvan leveren een agenda op voor de te vereenvoudigen wet- en regelgeving en geven tevens inzicht in de beleidskeuzes die hieraan ten grondslag liggen:

- Een generieke horizonbepaling of afkopen van bestaande rechten
  In het parlement is er druk om zoveel mogelijk voor specifieke groepen iets te regelen. Daarnaast worden bij een nieuwe maatregel bestaande gebruikers veelal ontzien. De oude regeling blijft dan voor bestaande gebruikers in stand. Door de vele mutaties en veranderingen is in alle stelsels een kluwen van overgangsregelingen en uitzonderingen ontstaan. Dit leidt er in de praktijk toe dat uitvoeringsorganisaties langdurig voor een beperkte groep personen onder andere ICT-systemen in de lucht moeten houden en inhoudelijke kennis moeten behouden.

Een voorbeeld hiervan is de AOW-partnertoeslag die de SVB uitvoert. Deze is per 2015 vervallen, maar het overgangsrecht leidt ertoe dat er op lange termijn nog steeds partnertoeslag wordt toegekend wegens het ontbreken van inkomen voor jongere partners van AOW-gerechtigden die geboren zijn vóór 1950. Naar verwachting zal pas na 2048 helemaal geen partnertoeslag uitgekeerd worden.

1912101 01767

Voor nieuwe wet- en regelgeving kan onderzocht worden of een generieke horizonbepaling kan worden geïntroduceerd om uitvoeringsproblemen in de toekomst te voorkomen. Een alternatief is te onderzoeken of het afkopen van de rechten van burgers tot de mogelijkheden behoort, uiteraard met inachtneming van de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen: het in kaart brengen van de toekomstige kosten in de uitvoering om een regeling voor een bepaalde groep burgers tegen het licht te houden, kan een aantrekkelijke business case opleveren om dit geld direct aan deze groep burgers te verstrekken. De uitvoering wordt dan ook aangeraden deze business case te maken.

- Robuustere wetgeving met meer ruimte voor maatwerk
  In het verlengde van vorenstaande leidt de druk in het parlement om zoveel mogelijk voor specifieke groepen iets te regelen tot aparte regelingen voor kleine groepen burgers. Daarmee vallen soortgelijke doelgroepen in een net ander regime vallen. Complexiteit en onbegrip bij burgers zijn het gevolg.

Een voorbeeld hiervan is de tegemoetkoming Scholieren die DUO uitvoert. Deze heeft alle kenmerken van de Studiefinanciering zoals die wordt toegekend aan MBO-studenten op niveau 1 en 2, maar dan zonder het reisrecht en met andere normbedragen. Toch is deze tegemoetkoming opgenomen in een separate wetgeving. De dienstverlening richting betrokken scholieren kan vereenvoudigd worden door de tegemoetkoming onder te brengen in de reguliere Studiefinanciering.

Meer robuuste wetgeving die zo precies mogelijk is, ook over de discretionaire ruimte en de wijze van verantwoording daarover, voorkomt complexiteit in de uitvoering. Het geeft tegelijkertijd ruimte voor maatwerk; ruimte om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.

- Fraudegevoeligheid wegnemen
  Uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met een slingerbeweging tussen handhaving en dienstverlening: het ene moment vraagt de politiek om een strenger handhavingsregime met veel nadruk op het vinden van fraude en het andere moment staat de dienstverlening centraal. Verreweg de meeste burgers willen zich aan de regels houden. Maar soms worden regelingen zo ingericht dat frauderen gemakkelijk en daarmee aanlokkelijk wordt. De reactie daarop is het aanscherpen van toezicht, terwijl het aanpassen van de regeling om deze fraudegevoeligheid te beperken op de lange termijn meer oplevert.

Zo voert het kabinet een verkenning uit naar de Algemene Ouderdomswet die UWV uitvoert. Het doel is om het stelsel van leefvormen voor de burger begrijpelijk en voor de uitvoering eenvoudiger vorm te geven. Hierbij kan worden gekeken of het tot een verbetering leidt als het huwelijk als uitgangspunt voor het stelsel los wordt

1912101 01767

gelaten en het wonen op hetzelfde adres, ongeacht de onderlinge relatie, bepaalt wie tot het huishouden behoort. In 2018 had 66% van het fraudeonderzoek bij de uitvoering van de AOW betrekking op de leefvorm.[55]

Het IAK en veel uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen bevatten instrumenten om in kaart te brengen hoe de mate van naleving van een wetsontwerp wordt ingeschat, wat de fraudemogelijkheden zijn en hoe groot de kans op fraude is. Ook heeft ABDTOPConsult in november 2019 een advies gegeven aan het ministerie van SZW hoe risicomanagement bij kan dragen aan een vermindering van misbruik in de WW.[56] Bij potentieel fraudegevoelige wetsontwerptrajecten zullen deze instrumenten daarom consequent moeten worden gehanteerd. Daarnaast is het van belang om gedurende de fase van ontwikkeling van beleid en wetgeving de daadwerkelijke vertaling naar specificaties voor ICT-toepassingen al ter hand te nemen en daarmee simulaties te draaien, zodat bezien kan worden of de regels (via de ICT-toepassingen) doen wat beoogd werd en of er inconsistenties of hiaten zijn die misbruik of oneigenlijk gebruik in de hand werken.

- Stelselwijziging
  In het verlengde van bovenstaande zijn sommige regels zo complex en fraudegevoelig dat een stelselwijziging benodigd is. Stelselwijzigingen worden momenteel zowel voor de belastingen als voor toeslagen onderzocht.

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen kondigt de staatssecretaris van Financiën wettelijke en praktische maatregelen te treffen om hoge terugvorderingen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.[57]
Op 15 april 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën het parlement geïnformeerd over lopende en nieuw te starten onderzoeken die moeten leiden tot bouwstenen voor een beter belastingstelsel.[58] Geconstateerd wordt dat kleine en grote beleidsaanpassingen hebben geresulteerd in een ingewikkeld stelsel. Daarom wordt het stelsel onder de loep genomen om te bekijken of het nog voldoet aan de doelen waarvoor het is ingericht.

Bij het vormgeven van wetgeving en de uitvoering hiervan, is het belangrijk om te werken vanuit een gedeeld beeld van de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van de wetgeving. Op dit moment zijn het ministerie van SZW en het UWV gezamenlijk de frauderisico's van de verschillende wetten in het sociale domein in

[55] Kamerstukken II, 2018/18, 26 448, nr. 625.
[56] ABDTOPConsult, Harry Paul, 'Aanbieding resultaten onderzoek misbruikrisico's in de WW', 14 november 2019.
[57] Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 608.
[58] Kamerstukken II, 2019/20, 32140, nr. B.

1912101 01767

beeld aan het brengen. Dit levert zowel suggesties op voor verbetering van de wetgeving, prioritering in de handhaving en een gedeeld beeld van de acceptatie van restrisico's.

4.3.4 Actie: Maak werk van maatwerk

Maak werk van de in de kabinetsreactie op het rapport "Regels en ruimte; Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte" aangekondigde acties om maatwerk binnen wet- en regelgeving verder te faciliteren.

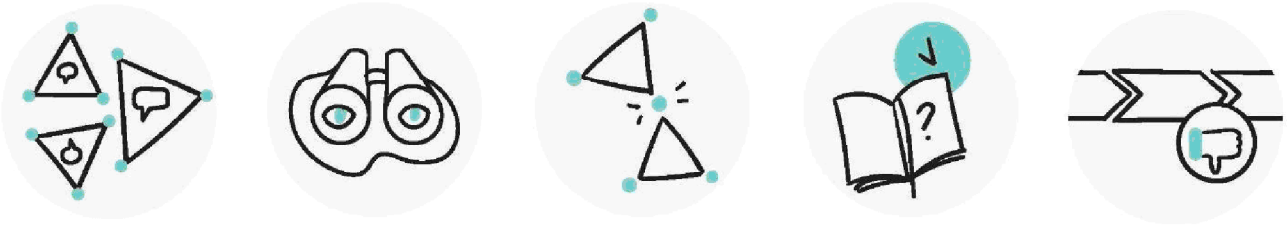
Vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving leidt tot meer mogelijkheden voor maatwerk in de uitvoering.
Ook binnen bestaande wet en regelgeving zijn meer mogelijkheden tot maatwerk dan die nu worden benut. Maatwerk vraagt om durf om professionals ruimte te geven. En om deze wet- en regelgeving niet dicht te regelen met beleidsregels of te eng te interpreteren. Professionals dienen de geboden ruimte te (durven) gebruiken. Handelingsperspectief 1 gaat uitgebreider in op wat nodig is. Aanvullend vraagt maatwerk ook de (eerder voorgestelde) verbetering van de feedbackloop van uitvoering naar beleid: bij meer ruimte aan de professional is eveneens meer inzicht nodig in wat dit oplevert en of dit inderdaad leidt tot meer handelen vanuit de bedoeling van de wet.

CONCEPT

4. Intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek

Geconstateerde problemen

Uit probleemanalyse



Inrichting driehoek verschillend per departement

Minder aandacht voor kwaliteit en continuïteit

Multiopdracht-geverschap

Onduidelijkheid over agenda en te weinig tijd

Besturing van ketens onvoldoende

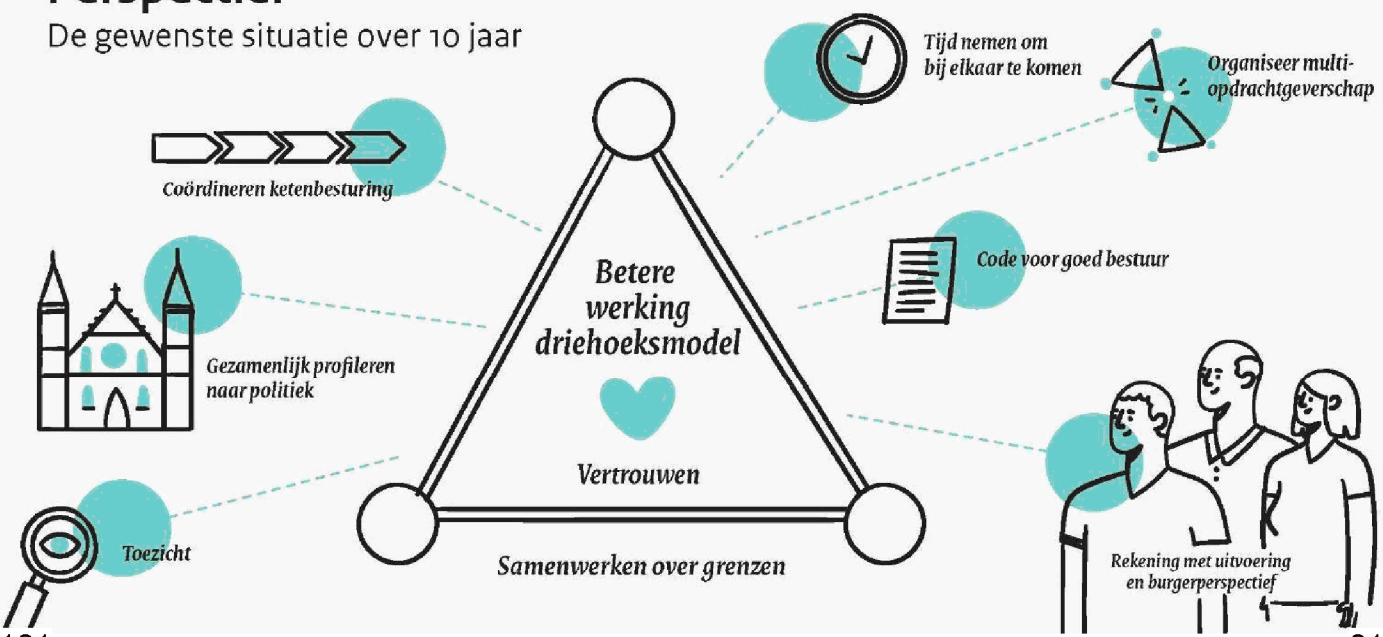
Oplossingsstappen

Om tot gewenst perspectief te komen

- Ga uit van vertrouwen en pas de instrumenten van het 'stewardshipsmodel' toe
- Zorg voor het gezamenlijk opstellen van een werkbare en doorleefde governancecode
- Kijk meer naar geheel en continuïteit
- Zorg voor handvatten voor sturing van ketens en meervoudig opdrachtgeverschap
- Hanteer bestuurlijke werkagenda's met gezamenlijke thema's
- Maak meerjarige afspraken
- Neem tijd voor elkaar en organiseer goede ondersteuning

Perspectief

De gewenste situatie over 10 jaar



4.4 Intensivering samenwerking en sturing (driehoek)

Over tien jaar is een intensieve en duurzame samenwerking en sturing op maatschappelijke opgaven tot stand gekomen tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries.

Het ideale model van samenwerking en sturing tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries bestaat niet. Daarvoor zijn omstandigheden, de inhoudelijke opgaven en de relaties tussen mensen te verschillend. Met het rapport "Verbeter de werking!!"[59] van ABDTOPConsult zijn handvatten gegeven voor een betere werking van het (verticale) sturingsmodel. Het sturingsmodel, de driehoek, met de rollen van eigenaar (de secretaris-generaal of de plaatsvervangend secretaris-generaal), opdrachtgever (beleidsdirecteur-generaal) en opdrachtnemer (bestuurder of de directeur-generaal van de uitvoeringsorganisatie) had brede steun. Er was veel ruimte voor verbetering van de werking.

De praktijk is inmiddels op onderdelen en bij sommige ministeries verbeterd. Er is echter nog veel werk aan de winkel om tot volledige volwassenheid te komen van samenwerking en sturing binnen de driehoek. Bijzondere aandacht verdient de toepassing van dit model bij meerdere opdrachtgevers, uit een ministerie en uit meerdere ministeries. Daarnaast is er het toenemende belang om tot effectieve samenwerking te komen in ketens en netwerken.

De hiernavolgende acties kunnen onmiddellijk ter hand worden genomen en kunnen naar verwachting uitgewerkt worden in de loop van de volgende kabinetsperiode. De besturingsvraagstukken bij opgavegericht werken, meervoudig opdrachtgeverschap en samenwerking in ketens vergt ook aandacht op politiek en bestuurlijk niveau. Het raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid, die begrenzing kent en tot verkokering leidt. Betere werking van sturing en samenwerking, ook op politiek niveau, is een permanente opgave. Duurzaam werken volgens de lijnen van dit hoofdstuk zou, na twee kabinetsperiodes, in 2030 normaal moeten kunnen zijn.

[59] ABDTOPConsult, Hans van der Vlist en Rob Kerstens, 'Verbeter de werking' juli 2017.

1912101 01767

4.4.1 Actie: Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipsmodel'

Hanteer voor de inrichting van de sturingsrelaties tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie en voor de samenwerking in de keten het zogenoemde stewardshipsmodel in plaats van het principaal-agentmodel.[60]
Het stewardshipsmodel gaat uit van een vertrouwensrelatie, resultaatafspraken en een open gesprek over de verschillende belangen. Pas de instrumenten toe, die bij dit model passen, zoals een gedragscode, resultaatgerichte begroting en verantwoording, volledige betrokkenheid bij nieuw beleid, uitwisseling van personeel en leidinggevenden en dergelijke.

De afgelopen jaren zijn verbeteringen in de besturingsdriehoek doorgevoerd. Deze verbeteringen verschillen per ministerie. Zo is het sturingsmodel bij het ministerie van SZW verder ontwikkeld en is een begin gemaakt met een afwegingskader voor risico's bij de handhaving. Bij het ministerie van Financiën is het sturingsmodel nog in een pril stadium en zijn alle spelers van de driehoek recent gewisseld. Het ministerie van JenV heeft het rapport uit 2017 aangegrepen om uitwerking te geven aan het driehoeksmodel.[61] Zo zijn de rollen en de samenwerking uitgewerkt, met een verdiepende uitwerking voor de rol van eigenaar. De sturing is bij de ministeries evenwel veelal nog eenzijdig gericht op budget, rechtmatigheid, efficiency en tijdige implementatie van nieuw beleid. En dan veelal gericht op de korte termijn. Dit hangt samen met de korte tijdspanne van een kabinet. Er is nog weinig tot geen gesprek over wat men op de langere termijn met de uitvoering wil bereiken. Bij de uitvoeringsorganisaties zelf is er, tot op zekere hoogte, sprake van een meerjarige strategische agenda. Zo werkt UWV met een meerjarig portfolio met jaarlijkse actualisering. De gezamenlijkheid is nog pril, ook door de vele personeelswisselingen aan de kant van het ministerie. Meerjarige budgetten schieten tekort of ijlen na.

Om de relatie tussen ministeries en uitvoering te versterken tot een systeem dat zowel rekening houdt met het perspectief van politiek en beleid als met het perspectief van de uitvoering en het burgerperspectief is verrijking en betere

[60] Het principaal-agent model: Uitgangspunt van dit model is dat er een principaal (opdrachtgever) is die een agent (opdrachtnemer) inhuurt om een specifieke taak uit te voeren waar de principaal zelf niet genoeg expertise voor heeft. Ervan uitgegaan wordt dat beide partijen hun eigen doelen en belangen nastreven. Die doelen kunnen tegenstrijdig zijn: de principaal zal willen dat de agent zoveel mogelijk doet voor zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo weinig mogelijk wil doen voor zo hoog mogelijke kosten. Het principaal-agent model gaat uit van wantrouwen: de principaal kan de agent niet vertrouwen en zal dus veel willen controleren.
Het stewardshipmodel berust op andere uitgangspunten. De principaal (opdrachtgever) en steward (opdrachtnemer) streven nu dezelfde doelen na, waardoor – ondanks de informatie-asymmetrie – de voornoemde risico's zich niet zullen voordoen. Een steward dient op een heel andere manier te worden aangestuurd: in plaats van wantrouwen en controle moet er sprake zijn van vertrouwen en resultaatafspraken. Bron van deze uitleg: Van Thiel, '10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen departementen en uitvoeringsorganisaties', 1 februari 2020.

[61] Directie Eigenaarsadvisering, 'Sturingsmodel JenV', 2019.

1912101 01767

werking van het sturingsmodel nodig. Prioriteiten en posterioriteiten moeten gesteld kunnen worden op basis van een gedeeld afwegingskader en een gedeelde verantwoordelijkheid met respect voor elkaars positie en rol. Zoals eerder aangegeven is er nog veel ruimte voor een volwaardiger invulling van de sturingsrelaties en de sturingsagenda.

Als continuïteit en wendbaarheid van de uitvoering en verbetering van de dienstverlening - met maatwerk waar nodig - het doel is, dan is het belangrijk dat rijksbreed de hiervoor geformuleerde uitgangspunten voor samenwerking en sturing uitgewerkt worden. En in elk domein een werkbare doorvertaling krijgen.
Basis bij dit alles is wederzijds vertrouwen, gelijkwaardig partnerschap en goede relaties. Zonder die basis werkt niets. Dat vergt keuze voor en uitwerking van het zogenoemde stewardshipsmodel. Dat zal op meerdere punten moeten leiden tot een gedragsverandering. Opdrachtgevende beleidsdirecteuren-generaal zullen de focus moeten verleggen naar de meer lange termijn van de uitvoering in plaats van de veelal korte termijn van bewindslieden. In dit verband is het ook goed om de politieke opdrachtgever periodiek te betrekken bij (de uitkomsten van) het overleg van de driehoek. De uitvoeringsorganisaties kunnen een jaarlijkse Staat van de Uitvoering uitbrengen. Dit komt aan de orde in handelingsperspectief 5, Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering. Zo werk je samen aan een werkbare agenda en hou je samen zicht op het realiteitsgehalte van de randvoorwaarden (de mitsen) en de continuïteit van de dienstverlening.

4.4.2 Actie: Een werkbare governancecode

Zorg voor (het gezamenlijk opstellen van) een werkbare en doorleefde governancecode goed bestuur in navolging van de codes voor de semi-publieke sectoren. Neem daarin ook op de datagovernance/ sturing van ketens (op rijksniveau en op domeinniveau) en meervoudig opdrachtgeverschap.

Een noodzakelijke stap is dat de uitgangspunten voor samenwerking en sturing rijksbreed worden uitgewerkt tot een code goed bestuur voor rijksdiensten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). De semi-publieke sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties hebben al dergelijke codes ontwikkeld en op basis van ervaringen verbeterd. De vergelijking met de semi-publieke instellingen gaat niet helemaal op. Wel is de rol van de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht te vergelijken met de rol van eigenaar. Verder zijn de verhoudingen binnen de Rijksoverheid een stuk gecompliceerder. De politiek speelt een veel directere rol, er is een rol van de ambtelijk opdrachtgevende directeur-generaal en er is de complexiteit van grensoverschrijdende samenwerking en sturing. Die verscheidenheid en complexiteit behoort thuis in de uit te werken code goed bestuur.

CONCEPT

Het driehoeksoverleg is de basis voor de verticale besturing van uitvoeringsprocessen. In de uitwerking van de sturingsprincipes moet duidelijk worden hoe de rollen in de driehoek worden gespeeld in situaties van meervoudig opdrachtgeverschap en bij meervoudig gebruik van data (datagovernance). Hoofdlijn zou daarbij moeten zijn dat de eigenaar ook in die situaties de regierol vervult en er dus op toeziet dat de rollen werkbaar worden ingevuld. Een keuze is of de driehoek bij meerdere opdrachtgevers wordt uitgebreid of dat er een opdrachtgever als coördinator optreedt voor de anderen. Dit kan van geval tot geval anders worden ingevuld, als het maar expliciet wordt afgesproken en het voor de opdrachtnemer een werkbare oplossing is. Zo niet, dan is er een taak voor de secretaris-generaal, al dan niet in de rol van eigenaar.

Een apart vaagstuk is de besturing van ketens. De complexiteit van de sturingsrelaties neemt toe bij ketenafhankelijkheden. Die afhankelijkheden nemen toe door eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van data en door ICT-koppelingen tussen organisaties. De loonaangifteketen wordt genoemd als voorbeeld van een geslaagde ketensturing. Zie hiervoor de herziene uitgave 2018 "Ketens de baas"! Deze uitgave bevat vele goede bouwstenen voor ketensturing, gebaseerd op jarenlange ervaring. Het heeft vele jaren geduurd om dit voor elkaar te krijgen. Tevens zijn het in deze keten de twee grote uitvoeringsorganisaties Belastingdienst en UWV die het samen besturen, in samenwerking met CBS. Vele andere ketens, zoals de strafrechtketen, de vreemdelingenketen, zorgketens kennen meerdere partijen met verschillende mandaten (zoals Rechtspraak, Openbaar Ministerie, Politie, VNG, gemeenten, COA, zorgverleners, etc.) die van elkaar afhankelijk zijn. Elke keten zal zelf uitwerking moeten geven aan een effectieve vorm van duurzame ketensamenwerking. Daarbij zijn de volgende basisprincipes voor elke ketensamenwerking relevant.

Basisprincipes voor ketensamenwerking

Anders dan in de private sector is er geen baas in de publieke ketens om de ketens de baas te zijn. Waar het driehoeksmodel uitgaat van verticale besturing en eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid, gaat het bij ketens om horizontale verbinding en samenwerking en daarmee om onderlinge afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Er zal dus altijd sprake zijn van een zekere spanning tussen verticale sturing en horizontale verbinding. Alhoewel dit besturingsvraagstuk nog volop in ontwikkeling is en elke keten er praktische invulling aan moet geven, is er voldoende ervaring opgebouwd die duiden op de volgende generieke basisprincipes voor effectieve duurzame samenwerking in ketens.

1. Er moet sprake zijn van een duidelijke ketenopgave/ketendoel, waarbij de deelnemers van elkaar afhankelijk zijn en zich aan de gezamenlijke opgave verbinden. Ook op het niveau van bewindslieden;

1912101 01767

2. Er zijn besturingstafels op strategisch (richtinggevend), tactisch (inrichtend en sturend) en operationeel niveau (realiseren). Desgewenst met een onafhankelijke voorzitter;
3. Er is een gezamenlijk meerjarenplan met afspraken over ieders budgettaire bijdrage en er is een gezamenlijke verantwoording, zodat gezamenlijke ketenresultaten op alle partners samen afstralen, en
4. Er moet overeenstemming zijn over ketendoelarchitectuurprincipes en de ketenprocessen moeten in kaart gebracht zijn/worden. De ketendoelarchitectuur geeft richting aan de informatiehuishouding van de keten.
5. Er moet overeenstemming zijn over het beheer van ketenvoorzieningen en van data (bij een van de partners of gemeenschappelijk);
6. Elke deelnemer kan escaleren in de eigen besturingslijn, zonodig tot op het niveau van bewindslieden!;
7. Zorg voor een onafhankelijke ketenregisseur, die het ketenbelang kan agenderen en een ondersteunend ketenbureau, dat het ketenbestuur ondersteunt,
8. En... last but not least: neem de tijd voor elkaar, om elkaar beter te leren kennen, elkaars belangen en werkwijzen te snappen en verschil van inzichten te delen.

Er is meer over te zeggen. Naast het toepassen en uitwerken van deze generieke principes is het aan te bevelen de kennis op dit terrein te verbreden. Met de verdere digitalisering van de dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven zullen de ketenafhankelijkheden verder toenemen. Dit vergt kennis en ervaring met werkwijzen waarbij effectief omgaan met spanning tussen verticale sturing en horizontale samenwerking steeds vaker praktijk zal zijn. Dit heeft ook gevolgen voor (het delen van) de ministeriele verantwoordelijkheid.

4.4.4 Actie: Hanteer bestuurlijke werkagenda's

Hanteer bestuurlijke werkagenda's, die alle cruciale thema's bevatten die nodig zijn voor continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig perspectief, ook budgettair.

De agenda van de driehoek zal meer gericht moeten zijn op duurzame continuïteit en vernieuwing van dienstverlening. Daartoe bevat de agenda, naast de agendapunten die samenhangen met de P&C-cylus, in ieder geval de volgende thema's:

- meerjarenstrategie en jaarlijkse Staat van de Uitvoering;
- de werking van beleid- en wetgevingsprocessen en de rol van de uitvoering hierin, de stapeling van beleid, vereenvoudiging en dergelijke;
- het dienstverleningsmodel, de uitwerking van maatwerk en een afwegingskader voor prioritering en risico's in de handhaving;

1912101 01767

- portfolio van de IV-agenda en de prioriteitsafweging (niet alles kan tegelijk). Dit speelt in het bijzonder bij meerdere opdrachtgevers. En ook Life Cycle Management (LCM) van de ICT-infrastructuur, vernieuwing van ICT en strategisch personeelsbeleid;
- de balans tussen taken en middelen en het afwegingskader voor nieuwe taken;
- transparante resultaatgerichte begroting en verantwoording met KPI's, gericht op publieke waarde, rechtmatigheid en efficiency;
- de afhankelijkheden en samenwerking in ketens, gebruik van data en de besturingsrollen daarbij;
- incidentmanagement en zorg voor een goede respons bij incidenten en
- samen staan voor de prioriteiten/uitvoerbaarheid in relatie tot politieke ambities, in het bijzonder bij meervoudig opdrachtgeverschap.

4.4.5 Actie: Neem TIJD voor elkaar en organiseer goede ondersteuning

Neem ruim de TIJD voor elkaar, geef ruim de tijd aan elkaar en organiseer goede ondersteuning met kennis van zaken (door uitwisseling van personeel).

Bovengenoemde uitgangspunten zijn niet van de een op de andere dag te realiseren. Het is belangrijk om er stapsgewijs, jaar in jaar uit, systematisch, evaluerend en met verbeteringen naar toe te werken.

Voor elke afzonderlijke besturingsdriehoek en ketensamenwerking is een noodzakelijke eerste stap om tijd te maken voor elkaar, rollen te expliciteren en te werken aan wederzijds vertrouwen. Onder druk van de actualiteit is voldoende tijd maken voor serieuze bespreking van de agenda en serieus invulling geven door de eigenaar van de werkgeversrol, niet gemakkelijk. Daarnaast vereist het vakmanschap, kennis van de uitvoering en van de afhankelijkheden in ketens. Met goede ondersteuning vereist de rol in een besturingsdriehoek en in samenwerkingsverbanden al gauw gemiddeld zo'n 10% van de beschikbare tijd van elk van de deelnemers. Voor de eigenaar komt daar de werkgeversrol nog bij. Dit uitgangspunt zal op sommige ministeries gevolgen hebben voor de inrichting van de topstructuur (bijvoorbeeld een plaatsvervangend secretaris-generaal met een volledig eigenaarsprofiel).

Structureel zorgen voor meer kennis van en ervaring met elkaars werk in de top van ministeries en uitvoeringsorganisaties vereist aanpassing van het management development beleid (MD-beleid) van de Algemene Bestuursdienst (ABD).

Om te kunnen doorstromen naar de Topmanagementgroep (TMG) kan werkervaring in zowel beleid als uitvoering (en toezicht) een uitgangspunt worden. Mobiliteit tussen beleid en uitvoering in hetzelfde kennisdomein versterkt ook de noodzakelijke versterking van de kennisfunctie in de top. Zo kunnen twee vliegen in

1912101 01767

een klap worden geslagen. Het aangekondigde onderzoek naar het functioneren van de ABD in brede zin is een goed spoor om dit element een plek te geven voor de ontwikkeling van toekomstige TMG'ers. Hoe eerder in de loopbaan van leidinggevenden met deze uitwisseling wordt begonnen, hoe kansrijker het is om het toekomstige perspectief te realiseren.

De afgelopen jaren is de ondersteuningsorganisatie voor met name de eigenaarsrol versterkt. Er vindt ook rijksbreed uitwisseling van kennis en ervaring plaats. Dat is een goede ontwikkeling. Daarmee komt de eigenaar steeds beter in positie. Het zou goed zijn de effectiviteit hiervan te evalueren en waar nodig verdere verbeteringen door te voeren. De bestuurder van de uitvoeringsorganisatie wordt doorgaans goed ondersteund. Het is ook goed om die rol te evalueren en waar nodig te versterken. Dit geldt in het bijzonder voor samenwerking in de keten. De rol en ondersteuning van de opdrachtgevende directeuren-generaal is het minst ontwikkeld. Het vergt verdere doordenking en versterking van de ondersteuning. Het ontwikkelen van een curriculum en een academie voor deze ondersteuningsrollen is het overwegen waard om duurzaam de ondersteuning te professionaliseren.
In meer algemene zin kunnen er op medewerkersniveau loopbaanpaden ontwikkeld worden, waarbij de uitwisseling tussen beleid en uitvoering meer norm dan uitzondering is. In het handelingsperspectief hierna wordt daarop verder ingegaan.

CONCEPT

5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering

Geconstateerde problemen

Uit probleemanalyse



Mensen in uitvoering voelen zich ondergewaardeerd

Weinig flexibiliteit...

...want roulatie in personeel is onvoldoende aantrekkelijk

Digitalisering zorgt voor behoefte aan ander personeel

Weinig ruimte voor maatwerk door performance based cultuur

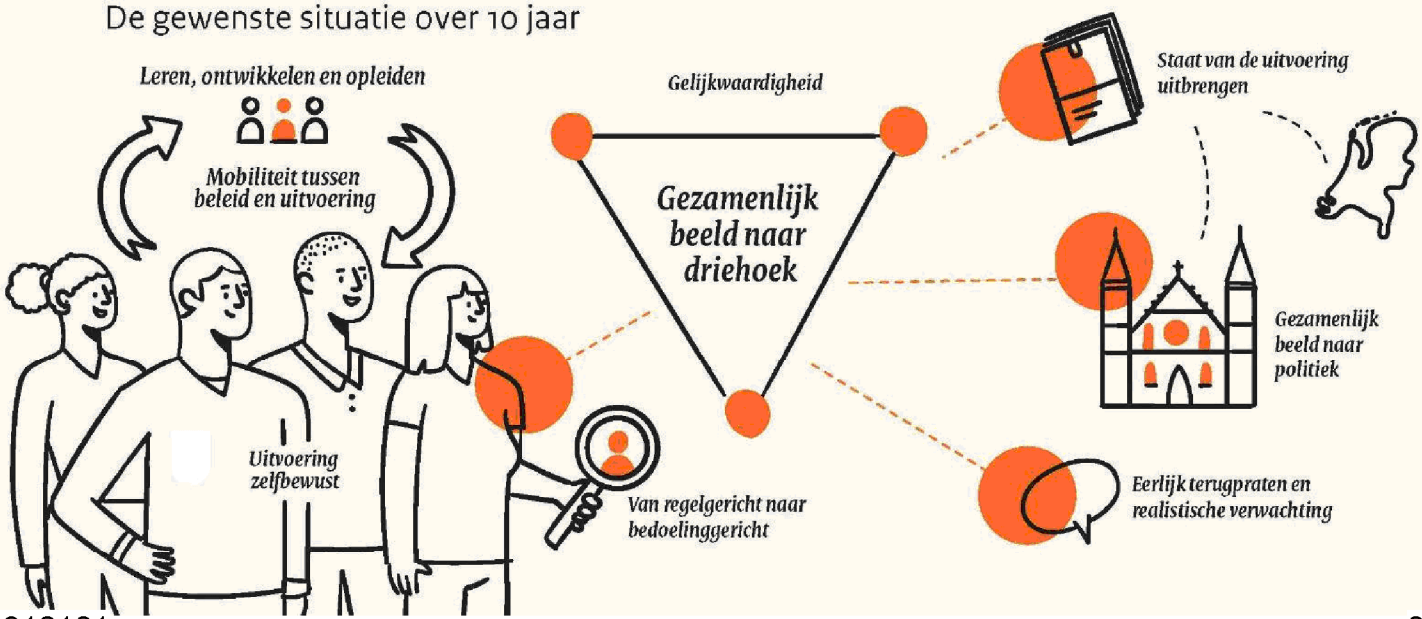
Oplossingsstappen

Om tot gewenst perspectief te komen

- Investeer in de kwaliteit van mensen
- Zorg voor gelijkwaardigheid en gelijke waardering tussen departement en uitvoeringsorganisatie
- Stimuleer in het HRM- en MD-beleid werkervaring binnen beleid en uitvoering
- Investeer in kennisuitwisseling tussen beleid en uitvoering
- Investeer in ontwikkeling van domein- en vakkennis
- Stel een meerjarig strategisch personeelsbeleid op, gericht op wat nodig is vanuit de uit te voeren taken
- Breng periodiek een Staat van de Uitvoering uit

Perspectief

De gewenste situatie over 10 jaar



4.5 Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering

In 2030 beschikt de uitvoering over voldoende middelen, kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, politieke dekking en een helder beleidskader om vanuit de bedoeling van de wet en de eigen deskundigheid de burgers efficiënter en effectiever te kunnen helpen. Een uitvoering die wendbaar is als het gaat om het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Continuïteit van de dienstverlening waarborgt het belang vanuit het perspectief van de burger.

Uitvoeringsorganisaties zijn cruciale onderdelen van de samenleving en van de overheid. In tijden van crises, zoals de coronacrisis, wordt dat voor iedereen nog duidelijker. Het wordt ook vaak met de mond beleden. Toch krijgen in de politieke en topambtelijke cultuur plannen en beleid meer aandacht en waardering dan de uitvoering. Bij incidenten krijgt de uitvoering in eerste instantie de (beeldvormings)klappen. Soms wordt dit later genuanceerd, als een commissie alles in perspectief heeft kunnen plaatsen. De titel van dit rapport "Ja, mi(t)s..." zegt iets over de uitvoeringsorganisaties zelf (we fiksen het wel) en ook over de onvoldoende randvoorwaarden waarbinnen de uitvoering het werk moet doen. Aan beide kanten moet systematisch en structureel gewerkt worden aan verbeteringen.

De statuur van de uitvoeringsorganisaties wordt gekenmerkt door inhoudelijke deskundigheid, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Zij zorgen dat het beleid werkt en dat de uitvoering klopt. Daarbij gaat veel ook goed. Internationaal gezien scoren de Nederlandse uitvoeringsorganisaties over het algemeen ook zeer goed. Dit doet echter niets af aan de constateringen in de probleemanalyse. Het imago van de uitvoering heeft geregeld klappen te verduren. De aantrekkelijkheid van de uitvoering als werkgever dient versterkt te worden voor zowel de markt als voor de ministeries. Er dient meer synergie tussen beleid en uitvoering te komen zowel in gelijkwaardige beloning als in invloed en de belangen van de uitvoering moeten blijvend op de kaart komen.

Het handelingsperspectief wordt breed gedragen. Het beslaat hetgeen de burger logischerwijs mag verwachten van de overheid. Ministeries en uitvoeringsorganisaties hebben veel in gang gezet in lijn met het handelingsperspectief. Realisatie, in samenhang met de voornoemde handelingsperspectieven, vraagt echter tijd. De 'verrijking' van het driehoeksmodel in combinatie met de voorgestelde multidisciplinaire samenwerking voor het maken van beleid, wet- en regelgeving zal leiden tot andere accenten in de sturing, een andere werkwijze en cultuur binnen de organisaties. Bepalend daarvoor is allereerst een gelijkwaardige, volwassen en zakelijke relatie gebaseerd op vertrouwen tussen politiek, beleid en de uitvoering, waarbij partijen elkaar en elkaars processen kennen en begrijpen (zie handelingsperspectief 4). Maar er is meer nodig om de

1912101 01767

aantrekkelijkheid van de uitvoering en de waardering voor de uitvoering te vergroten. Dit wordt onderstaand nader uitgewerkt.

4.5.1 Actie: Gelijkwaardigheid

De kloof tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties dient geslecht te worden.

Structuuroplossingen zoals omvormingen van organisaties om de uitvoering en beleid dichterbij elkaar te brengen en zodoende 'de knip' te herstellen, zijn niet de oplossing. Structuuroplossingen komen vaak voort uit een behoefte naar overzicht en het (terug)krijgen van controle. Recent onderzoek heeft aangetoond dat de vorm van de organisatie niet bepalend is voor de sturing, het functioneren van de organisatie en de omgang tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie.[62] Een goede relatie, gescheiden rollen, vertrouwen en duidelijke afspraken waaraan wordt voldaan zijn dat wel. De duidelijke rollenscheiding ligt volgens de theorieën aan de basis van een gelijkwaardige relatie en samenwerking.

In handelingsperspectief 4 over de driehoek is aangegeven wat nodig is om tot gelijkwaardige verhoudingen te komen. Cruciaal is dat eigenaar (secretaris-generaal of plaatsvervangend secretaris-generaal) en opdrachtgevende directeuren-generaal voldoende tijd investeren in kennis van de uitvoering, in tijd voor onderling vertrouwen en bespreking van de lange termijn belangen van de uitvoering. Dit is een noodzakelijke basis om ambtelijk gezamenlijk het juiste inzicht te hebben om bewindslieden adequaat te kunnen adviseren over wat wel en niet kan.

4.5.2 Actie: Gelijke waardering

Uitvoering en ministerie zijn niet gelijk, maar behoren wel gelijkwaardig te zijn en als zodanig te worden beoordeeld. Het is van belang om de onderzoeken naar de waarderingsgrondslagen, het functiegebouw rijk (FGR), de leerlijnen en loopbaanstappen en de vergelijkende onderzoeken in samenhang te bezien en koers te bepalen richting 2030. Bijzondere aandacht daarbij moet uitgaan naar de (door)ontwikkeling van i-competenties. Het is randvoorwaardelijk dat in het fundament gelijkwaardigheid tussen ministeries en uitvoering moet worden geborgd. Daarnaast dient de uitvoering meer profiel te krijgen in het onderwijs en de arbeidsmarktbenadering van de overheid. Bij beleid en de politiek moet meer waardering komen voor het werk in de frontlinie. Alleen zo kan een gelijkwaardig speelveld ontstaan.

[62] Van Thiel, '10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen departementen en uitvoeringsorganisaties', 1 februari 2020.

1912101 01767

Dat uitvoering en ministerie niet gelijkwaardig worden beoordeeld raakt niet alleen de uitvoering, maar ook de domeinen van toezicht, onderzoek en bedrijfsvoering. De huidige waarderingsgronden, zoals die worden gebruikt in het functiewaarderingssysteem van de Rijksoverheid (FUWASYS), dateren uit 1997. Op basis hiervan worden de onderlinge functies gewaardeerd. Zowel binnen het Rijksoverheid als bij de vakbonden is er al geruime tijd aandacht voor het belang van gelijke waardering.[63]

Sinds 2013 is in het grootste deel van de rijksoverheid het Functiegebouw rijk (FGR) geïmplementeerd. Een aantal uitvoeringsorganisaties en zbo's, zoals het UWV en de SVB, hebben een eigen CAO en functiegebouw. Uitvoeringsorganisaties die onder de CAO-Rijk vallen en zbo's die deze CAO volgen, hanteren ook het FGR. Met het FGR is er één integraal en samenhangend HRM-instrument voor de gehele rijksoverheid, waardoor transparant en eenduidig mobiliteit en loopbaanmogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Het is de bedoeling dat het FGR hiermee bijdraagt aan de kwaliteit, wendbaarheid, mobiliteit en loopbaanontwikkeling van de Rijksambtenaar.

In de praktijk blijkt dat met name rijksambtenaren werkzaam in het management en in advies- en beleidsfuncties het FGR weten te vinden en te gebruiken. Ook blijkt dat de beleidskolommen meer gebruik maken van de vrijheid van indelen binnen het FGR. Met andere woorden: de uitvoering is zuiniger in het toekennen van een hogere schaal voor een arbeidsplaats.[64] Daarnaast worden de leerlijnen en loopbaanstappen uit het FGR minimaal gebruikt. Verschillende rijksonderdelen ontwikkelen en gebruiken bewust eigen leerlijnen. Dit omdat de typeringen uit het FGR als te rigide worden ervaren en een eenduidige rijksbrede definiëring ontbreekt.[65] Hierdoor ontbreekt momenteel ook de verbinding ten behoeve van leren, opleiden en mobiliteit tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. De digitale transitie waar de uitvoering nu mee te maken heeft, vraagt om een functiegebouw met meer adaptief vermogen en passende functiewaarderingen.

Dit jaar wordt door BZK een integrale evaluatie van het FGR uitgevoerd.
Tevens vindt er dit jaar onderzoek plaats naar (internationale) vergelijkingen tussen waarderingsgrondslagen met het bedrijfsleven (marktconformiteit) en naar het onderscheid met en tussen zbo's.

4.5.3 Actie: Investeren in de kwaliteit van mensen

Op weg naar 2030 wordt gevraagd van de uitvoeringsorganisaties dat zij (nog) meer ruimte organiseren voor maatwerk in hun dienstverlening, meer werken volgens de bedoeling van de regels. Ze zijn nauw betrokken bij de beleidscyclus,

[63] BZK, Onderzoek waarderingsgrondslagen, 2020.
[64] Dit past in het beeld van de budgetgedreven sturing op de uitvoering.
[65] Verkenning leerlijnen en loopbaanstappen in het Rijk, BZK, Merel de Groot.

CONCEPT

wat leidt tot beter en uitvoerbaar beleid, geënt op de maatschappelijke opgaven. Het datagedreven werken zal steeds meer zijn intrede doen binnen beleid, uitvoering en toezicht. De PDCA-cyclus wordt geïnternaliseerd in de cultuur. Om meer synergie tussen de uitvoering en beleid te realiseren vraagt dit:

- dat uitvoeringsorganisaties het personeelsbestand kwantitatief en kwalitatief op orde hebben aan de hand van meerjarig strategisch personeelsbeleid;
- dat er wordt geïnvesteerd in de kolom d.m.v. het ontwikkelen van domeinkennis en vakmanschap, en
- dat het personeels- en MD-beleid mobiliteit tussen beleid en uitvoering stimuleren.

Om als uitvoeringsorganisaties toekomstgericht te kunnen opereren is het zaak om medewerkers in staat te stellen om wendbaar, flexibel en toekomstgericht te zijn. Dat verandert de wijze waarop het werk is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Er worden momenteel door de uitvoeringsorganisaties verschillende stappen gezet in deze richting. We moeten mensen in staat stellen om vervolgens als organisatie hier naartoe te groeien.

4.5.3.1 Een aantrekkelijke werkgever: personeelsbestand kwantitatief en kwalitatief op orde

De eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers staan voor de belangrijke opgave om het benodigde personeel kwantitatief en kwalitatief op orde te krijgen. Het merendeel van de uitvoeringsorganisaties staan voor een grote wervingsopgave, ook vanwege de grote vergrijzingsgolf. Met name voor de functies van verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen, IT- en data-personeel en hooggespecialiseerde financials is de arbeidsmarkt krap. De zorg bij de werving zit voornamelijk op de werving van deze schaarste-functies en het behouden van de mensen in algemene zin. De uitvoeringsorganisaties (h)erkennen dat de statuur van de uitvoering vergroot moet worden om als werkgever aantrekkelijk te worden en te blijven. Dat vraagt om strategische meerjarige investeringen. Onderstaand de verschillende acties die daaraan bijdragen.

Stel één meerjarig strategisch personeelsbeleid voor de uitvoering op

De huidige strategische personeelsplanningen hebben veelal het karakter van volumedoorrekeningen. Visie, beleid en planning in de huidige strategische personeelsplannen zijn ingericht vanuit het bestaande (fte en budget). Richting 2030 moet dit worden doorvertaald naar de wijze waarop het werk zich gaat ontwikkelen de komende jaren. Wat willen we bereiken? Wat is er nodig? Wie is er nodig? Wat kost dat? Welke uitdagingen worden uitvoeringsbreed gezien? Welke instrumenten zijn daartoe noodzakelijk? Er moeten rijksbrede P&O-indicatoren komen, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid wordt vergemakkelijkt en het lerend vermogen gestimuleerd.

1912101 01767

Uitvoeringsorganisaties geven daarbij vijf uitgangspunten aan die zij nu al hanteren en/of nastreven:

- het werven (en adequaat kunnen belonen) van specialisten (zie handelingsperspectief 1, 2 en 4);
- het investeren in breed ontwikkelde en flexibel inzetbare werknemers, die kunnen en willen leren. Dat is goed voor de dienstverlening aan de burger, de werknemer, werkgever en de organisatie;
- vakmanschap inzetten als vehikel om gericht te werken aan de maatschappelijke opgave c.q. het werken volgens de bedoeling. Het merendeel van de organisaties heeft al initiatieven en strategieën ontwikkeld om dit te stimuleren. Denk aan 'Garage de Bedoeling', het 'Vertrouwen in vakmanschap', het benutten van studenten door DUO en de Stella-teams bij de Belastingdienst;
- investeer structureel in de horizontale verbinding tussen de uitvoeringsorganisaties. Denk hierbij aan samenwerkende pools, een traineeship voor de uitvoering, gezamenlijk opleidingsaanbod of het benutten van elkaars door-en uitstroom. Door de horizontale verbinding wordt de aantrekkelijkheid als werkgever vergroot vanwege de verruiming van ontwikkelkansen, en
- het realiseren van deze inhaal- én cultuuromslag vraagt tijd, geld en (boven)formatieve toezeggingen. Lucht en ruimte creëren door eerst te investeren en daarna de opbrengst te kunnen oogsten!

Eén meerjarig strategisch personeelsbeleid op hoofdlijnen zal de diversiteit tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties beter inzichtelijk maken en daarmee ook de verschillen en overeenkomsten aan behoeften. Door de benaderde uitvoeringsorganisaties wordt het concept van één meerjarig strategisch personeelsbeleid als zinvol beschouwd, mits dit in samenhang met beleid en toezicht wordt geschreven. Juist de diversiteit aan uitvoeringsorganisaties, als breed geschakeerde organisaties die in direct contact staan met burgers en bedrijven is een kracht die beter benut kan worden om de aantrekkelijkheid als werkgever te vergroten. In de horizontale verbinding kunnen uitvoeringsorganisaties elkaars sterktes benutten, schaarste samen verdelen, van elkaar leren en mobiliteit vergemakkelijken. Samenwerking, naast dat het vooral ook leuk moet en kan zijn, biedt kansen.

Investeren in ontwikkeling van domeinkennis en vakmanschap

Door de uitvoeringsorganisaties onderling wordt al veel geïnvesteerd in onderlinge kennisuitwisseling via onder meer het Netwerk van Publieke Dienstverleners. Uitvoeringsorganisaties hebben een eigen leer-en ontwikkelaanbod, waarvan sommigen initiatieven gericht zijn op gezamenlijkheid. Kennisuitwisseling tussen beleid en uitvoering kan echter versterkt worden. Wederzijdse uitwisseling van kennis en betrokkenheid helpt vertrouwen op te bouwen. Daarnaast is deze kennis voor eigenaren en opdrachtgevers nodig om de uitvoeringsorganisatie goed aan te kunnen sturen, voor de uitvoeringsorganisatie om beleid goed uit te kunnen voeren

1912101 01767

en de dienstverlening te optimaliseren. Verbreding van de kennis binnen het domein, leidt tot wederzijds begrip en verbeterde kwaliteit van de relatie.

Er bestaan momenteel enkele ministerie-overstijgende academies ten aanzien van leren en ontwikkelen, gericht op specifieke doelgroep of expertise:

- Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering overheid (RADIO);
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB);
- Academie voor Internationale betrekkingen;
- Academie voor Overheidscommunicatie;
- Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen, en
- Academie voor Toezicht.

Tevens worden er rijksbrede opleidingen aangeboden zoals het opleidingsprogramma voor beginnend leidinggevenden en de diverse trainingen en opleidingen door de ABD vanaf schaal 15.

De ministeries geven daarnaast zelfstandig invulling aan het leren en ontwikkelen door eigen ontwikkelde leerlijnen en een opleidingsaanbod. Het gezamenlijke leer- en ontwikkelplein van OCW, SZW en VWS wil met strategische thema's als grenzeloos samenwerken en leiderschap, een bijdrage leveren aan het realiseren van verbinding over de drie ministeries heen en verbetering van de samenwerking met de eigen uitvoeringsorganisaties en inspecties.

De verticale verbinding van de uitvoering met het ministerie kan versterkt worden door de huidige inzet op leiderschap (in opleiding en mobiliteit) te verbreden naar de operationele laag daaronder ten aanzien van kennisontwikkeling en ambtelijk vakmanschap, anders gezegd meer aandacht voor doorontwikkeling van mensen op de inhoud. De onderlinge kennisontwikkeling komt op gang, maar is nog niet prominent aanwezig. Een aantal handvatten die van waarde kunnen zijn om dit verder te stimuleren:

- zorg voor onderlinge verbinding in het opleidingsaanbod, zowel horizontaal (tussen organisaties) als verticaal (binnen de kolom). Gedacht kan worden aan het gezamenlijk ontwikkelen van een basiscurriculum voor beleid en (staf-en adviesfuncties binnen de) uitvoering;
- investeer in domeinkennis bij nieuwe beleidsmedewerkers op het ministerie, binnen staf-en adviesfuncties bij de uitvoering, zij-instromers op management en nieuwe Kamerleden;
- stimuleer mobiliteit vanuit het oogpunt van (kennis)ontwikkeling en (kennis)overdracht onder meer door het inrichten van loopbaanpaden. Het karakter van deze mobiliteit wordt gekenmerkt door behoud en vergroten van kennis in de verticale kolom en het verrijken van specifieke vakkennis in de horizontale verbinding met andere uitvoeringsorganisaties.

1912101 01767

Denk daarnaast aan binnen het Rijkstraineeprogramma het verplicht detacheren (1 van de 4 perioden) bij een van de uitvoeringsorganisaties van het ministerie, maar ook mobiliteit binnen staf-/advies-/beleidsfuncties;
- realiseer een gedeelde visie op ambtelijk vakmanschap. Niet gericht op de individuele competenties van dé ambtenaar anno 2020, maar als vehicle om mensen in staat te stellen om als organisatie toe te groeien van A (regel- en efficiency gericht) naar B (meer bedoeling gericht en ruimte voor maatwerk) en
- zorg voor een strategisch personeelsbeleid binnen de ministeries die de verbinding in de kolom en tussen de kolommen borgt. Zorg voor een rijksbreed curriculum om beleidsmedewerkers op te leiden, dan wel investeer in het oprichten van een Academie voor beleid op, in de benodigde competenties zoals i-competenties ten behoeve van de digitalisering en het datagedreven werken, programmatisch werken en kennis over horizontale wetgeving, kennis over werken in ketens, de regierol etc.

4.5.3.2 Management-development

Bij het realiseren van gelijkwaardigheid tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties zijn opleiden, werving, selectie en benoeming belangrijke instrumenten. Het overheersende beeld is dat het voor ambtenaren in de beleidskernen niet aantrekkelijk is om een loopbaanstap naar de uitvoering te maken. Degenen die wel zo'n stap maken, blijken moeilijk te kunnen terugkeren naar de beleidskern. Vanuit de uitvoering wordt vaak precies andersom geredeneerd. Hier zijn meerdere redenen voor, die in de kern liggen besloten in het begrip 'waardering'. Het kan ook geduid worden als een ingesleten cultuur, de onderstroom in de ambtelijke organisatie van ministeries. Het vergt jaren werk om hierin verandering te brengen. Op meerdere terreinen van personeels- en leiderschapsontwikkeling vergt het aanpassingen om op langere termijn tot een volwaardige uitwisseling van personeel en leiders te komen. Dat begint al bij de instroom van trainees en loopt door tot de eisen die gesteld worden aan de topmanagementgroep.

Recent is op aandringen van de Tweede Kamer een onderzoek aangekondigd naar het functioneren van de ABD in brede zin. Daarnaast is een verkennend onderzoek in gang gezet naar het vergroten van de waardering en aantrekkelijkheid van de uitvoering (cultuur).
Om in samenhang met de bovengenoemde onderzoeken tot gemeengoed te komen en gelijkwaardigheid te realiseren, zijn de volgende richtinggevende aspecten cruciaal:

- via het MD-beleid wordt mobiliteit tussen beleid en uitvoering gestimuleerd, te denken valt aan concrete loopbaanstappen binnen een domein naast de meerwaarde van ervaring opdoen binnen andere domeinen. Recent is er veel kritiek geweest op de vermeende spanning tussen de hoge mobiliteit en (het gebrek aan) inhoudelijke kennis van ambtenaren.

CONCEPT

De voorstellen in dit handelingsperspectief gaan echter juist uit van mobiliteit ten behoeve van kennisverrijking- en ontwikkeling binnen een domein;
- om in aanmerking te komen voor een MD-functie op het ministerie verdient het aanbeveling, dat men (leidinggevende) ervaring heeft binnen de uitvoering van het domein, en
- in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties (op basis van het meerjarig strategisch personeelsbeleid uitvoering) wordt nader bepaald over welke kennis en expertise iemand moet beschikken om in aanmerking te komen voor bepaalde managementfuncties binnen de uitvoering, en
- om in aanmerking te komen voor een TMG-functie wordt uitgangspunt dat men ervaring heeft met beleid en uitvoering (of inspectie).

4.5.4 Actie: Uitvoering blijvend op de kaart

Naar analogie van de inspecties wordt door de vier uitvoeringsorganisaties de basis gelegd voor een 'Staat van de Uitvoering'. De Staat van de Uitvoering zal periodiek worden uitgebracht, waarbij inzicht wordt gegeven in cruciale aspecten die noodzakelijk zijn voor de continuïteit en wendbaarheid van een robuuste uitvoeringsorganisatie.
Deze meerjarige 'Staat van de Uitvoering':
- biedt de politiek kennis en inzicht in de uitdagingen die voorzien worden en het helpt bij het managen van de verwachtingen (wat doen we wel/niet);
- biedt beleid een continue feedbackloop op de impact en het effect van beleid in de maatschappij;
- geeft politiek en beleid inzicht en feedback in het vinden van en bewaken van de balans tussen het leveren van goede dienstverlening, efficiënte uitvoering, controle en handhaving;
- geeft de uitvoeringsorganisaties de gelegenheid om structureel de belangen van de uitvoering op de kaart te zetten vanuit een reflectieve functie op basis van signalen uit de maatschappij, en
- maakt voor de maatschappij inzichtelijk welke publieke waarde de uitvoering levert en mogelijk maakt.

De reflectieve functie van de uitvoering die samen met gemeenten dichtbij de burger staan is cruciaal. Enerzijds doordat juist deze organisaties vanwege de nabijheid van de burger het verschil kunnen maken in het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Anderzijds voor de advisering van de politiek over de uitvoerbaarheid van (nieuw) beleid en regelgeving. De balans tussen continuïteit van goede dienstverlening, aannemen van nieuwe taken en implementatietrajecten is precair. Op basis van kennis, waaraan de Staat van de Uitvoering bijdraagt, kan beter het onderlinge gesprek worden gevoerd of in het belang van de continuïteit bepaalde activiteiten moeten worden afgeschaald, on hold gezet of gestopt.

1912101 01767

De rijksinspecties hebben aangeboden hun kennis en inzicht bij het tot stand komen van een 'Staat van ...' te delen met de uitvoeringsorganisaties. Om de beoogde impact te realiseren kan worden gedacht aan het opschalen naar nationaal niveau van lokale initiatieven als de Dag van de Uitvoering of het koppelen van de Staat van de Uitvoering aan Verantwoordingsdag (derde dinsdag van mei), zodat in het debat ook daadwerkelijk het gesprek kan worden gevoerd over de Staat van de Uitvoering. Daarnaast heeft de Nationale Ombudsman aangeboden om in zijn jaarverslagen structureel terug te blikken op de uitvoering.

Nodig: een andere houding en cultuur, ook van de politiek

Richting 2030 geldt voor de uitvoeringsorganisaties dat zij zelf vanuit de eigen professionaliteit zullen aangeven wat nodig is om beleid, wet- en regelgeving te kunnen uitvoeren. Zij stellen grenzen en formuleren de voorwaarden om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren en tegelijkertijd permanent te kunnen werken aan vernieuwing van de organisatie om wendbaar te kunnen zijn. Dit geldt ook voor de wens tot het op een verantwoorde manier verlenen van maatwerk waar nodig en het van begin tot het einde meedoen met beleid- en wetgevingsprocessen. Om dat vertrouwen te krijgen en daartoe de middelen te verkrijgen, is een strategisch meerjarenplan, een jaarlijks bedrijfsplan en transparante verantwoording over de cruciale bedrijfsprocessen en -resultaten een voorwaarde. In het voorstel voor de gespreksagenda van de besturingsdriehoek (handelingsperspectief 4) zijn de cruciale elementen benoemd die periodiek besproken moeten worden op basis van transparante rapportages van de uitvoerende dienst, zodat op systemische wijze verantwoording wordt afgelegd.

Uitvoeringsorganisaties moeten gelijktijdig zorgen voor continuering van de dienstverlening, wendbaar kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten én tevens maatwerk waar nodig te bieden. Daartoe is ruimte van handelen nodig, duidelijke afspraken met opdrachtgever en eigenaar over de beleidskaders en over risico's. Uitgangspunt is dat partijen elkaar niet voor (onaangename) verrassingen plaatsen. Dat vraagt om voldoende kennis van elkaar en over elkaars processen, positie en belangen. Dat vraagt ook ten tijde van incidenten van opdrachtgevers, eigenaren én bewindslieden om standvastigheid bij druk van media en parlement. Die aandacht is soms generaliserend en disproportioneel van aard, wat een grote impact heeft op de mensen in de uitvoering.

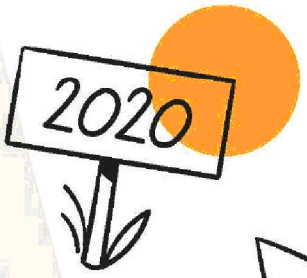
Het vraagt ook om ruimte voor uitvoeringsorganisaties om de dienstverlening te kunnen continueren en tevens wijzigingen te implementeren. Dit geldt zeker ook voor de houding van de politiek ten opzichte van beleid en de uitvoering. De politiek is mede debet aan de problemen binnen de uitvoering. De Algemene Rekenkamer heeft hiervoor al vaker aandacht gevraagd. Dit vraagt van de politiek meer oog voor

1912101 01767

de uitvoering. En van de uitvoering vraagt dit een houding waarin zij meer zakelijk en daardoor wellicht minder toegefelijk opereren richting beleid en politiek.
Meer tijd en aandacht van bewindslieden en Tweede Kamerleden voor inzicht in de uitvoering is belangrijk om de statuur, de waardering voor en de aantrekkelijkheid van de uitvoering te vergroten. Wederzijds begrip en het verkrijgen van inzicht in de dilemma's waar de uitvoering tegenaan loopt, zijn daarbij essentieel.

CONCEPT

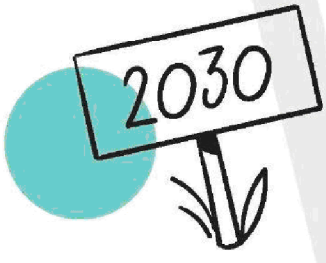
6. Transitie en borging op de kaart





1. *Verbeteren dienstverlening*
2. *Versnellen digitale agenda*
3. *Opruimen en vernieuwen wet- en regelgeving*
4. *Intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek*
5. *Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering*

- Politiek commitment in Ministerraad en parlement ----------
- Samen aan de slag ----------
- Vijf meerjarenprogramma's samen besturen ----------
- Uitvoeringsorganisaties invulling geven aan handelingsperspectieven ----------
- Uitwerken van uitgangspunten voor samenwerking en sturing en het invoeren van een governance code voor goed bestuur ----------



5 Transitie en slotbeschouwing

Om in onze democratische rechtsorde de kernverantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor bestaanszekerheid en spreiding van welvaart duurzaam waar te maken, is een goede robuuste uitvoering van groot belang. Het coronavirus heeft het belang hiervan nog eens onderstreept. In crisis laat de uitvoering zien hoe veerkrachtig en wendbaar zij is, dat goede samenwerking mogelijk is en hoe zij burgers (en bedrijven) in hoge mate kan ondersteunen. Dat lukt de uitvoering, maar is niet permanent vol te houden. In de probleemanalyse is vastgesteld dat goede dienstverlening, met name aan burgers, sluipenderwijs onder druk is komen te staan. Om duurzaam te zorgen voor een goede balans tussen wat de politiek aan de samenleving belooft (bij voorkeur wat minder) en wat de uitvoering kan waarmaken (bij voorkeur wat meer), zijn in dit rapport handelingsperspectieven geschetst. Hieraan zal in dit decennium gestaag en stap voor stap gewerkt moeten worden om het doel te bereiken dat de dienstverlening voor alle burgers robuust is verankerd in wendbare samenwerkende uitvoeringsorganisaties.

Eerste voorwaarde is dat er politiek commitment is, in de ministerraad en in het parlement. Zonder die permanente steun gaat het niet lukken. Dat is de les van de afgelopen tien jaar. De eerstvolgende verkiezingen in 2021 en het daaropvolgende regeerakkoord zullen daartoe een goede basis zijn. In het eerstvolgende regeerakkoord verdient continuïteit en van daaruit verbetering van de uitvoering, inclusief de benodigde randvoorwaarden, waaronder voldoende structureel budget, een belangrijke plaats. Dit geldt ook voor vereenvoudiging van regelgeving, zodat deze te begrijpen is voor burgers. Belangrijk is daarbij dat de Ministeriële Commissie Uitvoering (MCU), die in de zomer van 2019 is ingesteld, blijvend is. Op die manier is er blijvende politieke aandacht en is er een werkbare vorm voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdende dienstverlening. De leden van de Tweede Kamer doen er goed aan om kort na de installatie tijd te nemen voor grondige kennismaking met de werking van en de dynamiek binnen de uitvoering. Bij moties en amendementen zou een bewindspersoon tijd moeten kunnen krijgen voor een uitvoeringstoets voordat voorstellen in stemming gebracht worden. De Eerste Kamer kan hierop en ook op het bredere belang van uitvoerbaarheid en eenvoud voor de burger toetsen.

De gezamenlijke secretarissen-generaal (SGO), samen met de topmanagementgroep (TMG) en bestuurders van uitvoering hebben de ambitie dit rapport uit te werken in een meerjarig werkprogramma. Belangrijk is dat daarover politieke besluitvorming plaatsvindt en dat de voortgang periodiek wordt gevolgd in de MCU en de Ministerraad. De samenwerking en de sturing binnen en over grenzen van ministeries en uitvoeringsorganisaties zal moeten verbeteren. Toekomstige dienstverlening, zowel digitaal als fysiek, zal steeds vaker over grenzen van

1912101 01767

organisaties worden vormgegeven. Dit betekent niet alleen verbetering van de meer lange termijn sturing tussen een ministerie en een uitvoeringsorganisatie. Ook zal de sturing op het niveau van data, ketens en beleidsdomeinen uitgewerkt moeten worden. De kwaliteit van leiderschap en de onderlinge verhoudingen in de top hebben een enorme impact op organisaties. Even zo goed dat politiek commitment onontbeerlijk is, geldt dat ook voor die van de ambtelijke top. Het uitwerken van uitgangspunten voor samenwerking en sturing en het invoeren van een governance code voor goed bestuur is cruciaal voor verbeterde samenwerking en sturing op ambtelijk niveau. En die verbetering is nodig om bewindslieden breed gedragen adviezen te kunnen geven.

Voor de uitvoeringsorganisaties is er ook werk aan de winkel om invulling te kunnen geven aan de handelingsperspectieven in dit rapport. Programmatisch en teamgericht werken zal verder moeten worden ontwikkeld om permanent mee te kunnen doen in beleid- en wetgevingsprocessen. Voor een goede invulling van maatwerk zijn goed opgeleide teams met mandaat nodig. Innovaties op het vlak van datagedreven werken, het verduurzamen van het ICT-landschap vergen nieuwe samenwerkingsvormen, vaak de organisatiegrenzen overstijgend. Burgers zullen meer nog dan nu een rol kunnen spelen bij de uitwerking van dienstverleningsconcepten. De uitvoering zal, meer en meer gezamenlijk, zelf voor een goede bestuurlijke agenda moeten zorgen. Via een Staat van de uitvoering kan het belang van uitvoering permanent op de topambtelijke en politieke agenda blijven.

Ook de Hoge Colleges van Staat en de planbureaus vervullen een belangrijke rol. Zo kan de Nationale Ombudsman periodiek onderzoek doen naar de werking van de dienstverlening, in het bijzonder aan kwetsbare burgers. De Raad van State kan bij de advisering over wetgeving een nog zwaarder accent leggen op de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid ervan. De Algemene Rekenkamer kan thematisch periodiek de stand van de (verbetering) van de uitvoering onderzoeken en agenderen. De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer in meerdere documenten en bij de jaarlijkse Staat van de Rijksverantwoording al aandacht gevraagd voor goede randvoorwaarden, met name 'tijd', voor de uitvoering.[66] Ook de rijksinspecties kunnen waar mogelijk een signalerende, agenderende en stimulerende rol vervullen.

Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, zijn burgers zelf, de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld onmisbaar om te zorgen dat iedereen mee kan doen en dat de bestaanszekerheid van burgers wordt gewaarborgd. Hun inzet blijft derhalve onverminderd nodig.

---

[66] Onder meer: Algemene Rekenkamer, 'Tussen beleid en uitvoering', 2003, Staat van Rijksverantwoording 2018, 2015 en 2014.

1912101 01767

Een belangrijk aspect dat veelvuldig wordt genoemd als belemmering voor betere dienstverlening is privacy. In het rapport wordt daar maar zijdelings aandacht aan besteed. Er lopen meerdere initiatieven gericht op verduidelijking en verbetering. Langs twee lijnen kan de werkbaarheid worden verbeterd. In het hoofdstuk over data is als uitgangspunt genomen dat de burger in de toekomst zelf aan het roer staan wat betreft het gebruik van data. Daarnaast kan doelbinding per materiële wet worden vervangen door doelbinding voor een breder maatschappelijk domein. Het is ook de beoogde ontwikkeling om databeheer meer op een breder domeinniveau (zoals werk en inkomen) te organiseren.

Het doel van de opdracht is om handelingsperspectieven aan te reiken om de continuïteit van de uitvoering te borgen, het aanpassingsvermogen en de wendbaarheid van de uitvoering te vergroten en de dienstverlening aan burgers fundamenteel te verbeteren. Niet alleen voor het sociaal-economische domein, maar ook breder toepasbaar. Dit rapport biedt een basis voor een meerjarig programma. Het is veelomvattend. En... niet alles kan tegelijk. De slag naar welke actie prioritair kan worden opgepakt is afhankelijk van de specifieke omstandigheden, opgaven en relaties van de betreffende uitvoeringsorganisatie en ministerie(s) en zal bij de nadere uitwerking in het meerjarig werkprogramma kunnen plaatsvinden. Het vergt bovendien gestaag vele jaren werken aan besturing, innovatie, systemen, personeelsbeleid, organisatieverandering, nieuwe werkvormen, klein beginnen met pilots en experimenteren.

Dit rapport geeft richting en handvatten. Er is een meerjarig programma en meerjarige budgettaire zekerheid nodig om tot realisatie te komen. In dit rapport is geen budgettair kader opgenomen. In het eerstvolgende regeerakkoord kan daarvoor een reële basis worden gelegd. De coronacrisis heeft budgettair en sociaal-economisch een enorme impact. De les van de afgelopen tien jaar is dat bezuinigen zonder taakvermindering een no-go is. Investeren in een goede digitale infrastructuur en in voldoende vakbekwame mensen is een must voor goede toekomstvaste dienstverlening. Daaraan zal stap voor stap gewerkt moeten worden op basis van een reëel budgettair kader. Het gaat ook om vereenvoudiging en andere werkwijzen, om patroondoorbreking en cultuurverandering. Een taaie opgave en heel erg nodig om aan gerechtvaardigde belangen van de samenleving tegemoet te kunnen blijven komen.

Het is een gezamenlijk opgave voor politiek, beleid en uitvoering. Aan de slag!!

1912101 01767

CONCEPT

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

[redacted]@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl