Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werk aan Uitvoering!

Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering



CONCEPT

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

In samenwerking met:

Den Haag, 3 april 2020
Versie 0.8

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.

CONCEPT

Voorwoord

CONCEPT

Inhoud

Voorwoord		4
Samenvatting Fase 2, handelingsperspectieven		7
1	Opdracht en aanpak	13
1.1	Opdracht	13
1.2	Aanpak van het onderzoek	14
1.2.1	Fase 1: probleemanalyse	14
1.2.2	Fase 2: handelingsperspectieven	14
1.2.3	Organisatie van het onderzoek	15
1.3	Opbouw rapport	15
2	Veranderende context van de uitvoering	16
2.1.1	Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	16
2.1.2	De ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisaties	19
2.1.3	Ontwikkelingen in de verhoudingen tussen (Rijks)overheid en de gemeenschap	20
3	Waarde van uitvoering en probleemanalyse	23
3.1	De publieke waarde van uitvoering	23
3.2	De probleemanalyse	24
3.2.1	Druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering	25
3.2.2	Uitvoeringsimplicaties en uitlegbaarheid aan burgers onvoldoende meegewogen in besluitvorming	26
3.2.3	Potentieel van de ambtelijke besturingsdriehoek onderbenut	26
3.2.4	Weinig verandercapaciteit om aan vele eisen en wensen te voldoen	27
3.2.5	Burgers tevreden, maar bepaalde groepen onvoldoende bereikt	27
3.2.6	Goed presterende digitale overheid, grote problemen met ICT-projecten en een verouderde digitale grondplaat	28
3.2.7	Fouten in gebruik data lastig te herstellen en mogelijkheden onderbenut	29
3.2.8	Personeels(bestand) nog niet in lijn met maatschappelijke opgaven	29
3.3	Herkenbaarheid voor andere uitvoeringsorganisaties	30
4	Handelingsperspectieven	31
4.1	Toekomstbestendige dienstverlening	32
4.1.1	Handelingsperspectief: toekomstbestendige dienstverlening	32
4.1.2	Actie: Overheidsbreed één visie op dienstverlening	33
4.1.3	Actie: In één keer goed	34

CONCEPT

4.1.4	Actie: Zelfredzaamheid met hulp vergroten	35
4.1.5	Actie: Vroegsignalering bij problemen	36
4.1.6	Actie: Eén organiseermodel voor maatwerk	37
4.1.7	Actie: Eén organiseermodel voor multiproblematiek	37
4.1.8	Actie: Organiseren vanuit maatschappelijke kosten	39
4.1.9	Actie: Fundament continu op orde	40
4.2	Versnelling digitale agenda	41
4.2.1	Handelingsperspectief: Versnellen digitale agenda	41
4.2.2	Actie: Versterken van het digitale grondvlak	42
4.2.3	Actie: Aandacht voor kwaliteit en harmonisatie van gegevensdefinities	43
4.2.4	Actie: Onderscheid op te schalen digitale stelsels en organiseer de datagovernance	44
4.2.5	Actie: Verbeteren en innoveren van bestaande digitale systemen	46
4.2.6	Actie: gebruik data-analyse voor het verbeteren en innoveren van de bedrijfsprocessen en de klantcontacten met inachtneming van de AVG	48
4.2.7	Actie: Regie en coördinatie voor de transitie	49
4.2.8	Actie: Datagedreven werken en het ontwikkelen en aantrekken van professionals	49
4.3	Toekomstbestendige wet- en regelgeving	52
4.3.1	Handelingsperspectief: Toekomstbestendige wet en regelgeving	52
4.3.2	Actie: Impact voor uitvoering checken bij belangrijke besluiten	53
4.3.3	Actie: Multidisciplinaire aanpak rondom maatschappelijke opgaven	55
4.3.4	Actie: Complexiteitsreductie door vereenvoudiging bestaande wet- en regelgeving	57
4.3.5	Actie: Maak werk van maatwerk	60
4.4	Intensivering samenwerking en sturing (driehoek)	61
4.4.1	Handelingsperspectief: intensivering samenwerking en sturing (driehoek)	61
4.4.2	Actie: Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardshipsmodel'	61
4.4.3	Actie: Opstellen van een werkbare en doorleefde governancecode	63
4.4.4	Actie: Hanteer bestuurlijke werkagenda's	64
4.4.5	Actie: Neem TIJD voor elkaar en organiseer goede ondersteuning	64
4.5	Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering	66
4.5.1	Handelingsperspectief: Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering	66
4.5.2	Actie: Gelijkwaardigheid	67
4.5.3	Actie: Gelijke waardering	67
4.5.4	Actie: Investeren in de kwaliteit van mensen	69
4.5.5	Actie: Uitvoering blijvend op de kaart	72
5	Transitie en slotbeschouwing	75

CONCEPT

Samenvatting Fase 2, handelingsperspectieven

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 van en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering. De zeven thema's betroffen:

- 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 het gros van de burgers tevreden is met de dienstverlening, een deel van de burgers, 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 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 toekomstbestendig 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 bij uitvoering, beleid en politiek. We moeten het samen doen, aldus de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CONCEPT

Vervolg op Fase 1 - Fase 2 Handelingsperspectieven

Het klimaat lijkt rijp voor een paradigmashift naar een hernieuwde aanpak voor de uitvoering. Het kabinet heeft in de zomer van 2019 een Ministeriële Commissie uitvoering (MCU) gevormd. 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, bij rijksdiensten, bij gemeenten en bij semi-publieke instellingen.
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. Dit heeft niet geleid tot vertraging, wel tot het nieuwe inzicht dat digitaal werken in de toekomst vaker kan worden benut.

1. Toekomstbestendige dienstverlening

Over tien jaar kan de burger 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 blijven doen op fysiek persoonlijk contact met de overheid. Begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures en waar nodig dienstverlening op maat. De burger verwacht een 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.

CONCEPT

Hiertoe werkt de overheid, rijk en gemeenten samen, een visie uit op dienstverlening, zowel voor de digitale als de fysieke lijn. Optimaal gebruik van data 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 loket voor fysiek 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 het gemeentelijke loket 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.

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 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 van de datakwaliteit gerealiseerd van de data die in het domein worden gedeeld. Daartoe worden de overheidsbrede digitale infrastructuur en voorzieningen (GDI) afgebakend, verbeterd en eenvoudiger bestuurd en bekostigd. 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.
Het opschalen van digitale stelsels van silo's naar domeinen (zoals werk en inkomen) en verbetering van de GDI vergen een breed draagvlak, een langjarige strategie, afstemming met wetgeving en dus politiek commitment, bij voorkeur verankerd in het eerstkomende regeerakkoord.

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.). De gezamenlijke Secretarissen-Generaal zijn hiervoor verantwoordelijk.

CONCEPT

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, dat waar nodig oud door nieuw wordt vervangen en ook dat tijdelijk oud naast nieuw nodig is. 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. De middelen daartoe zullen in het eerstvolgende regeerakkoord beschikbaar moeten komen op basis van een voorstel van de gezamenlijke Secretarissen-Generaal (SGO).

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. Het belangrijkste aangrijpingspunt hiertoe 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, informatiedeskundigen en wetgeving) worden samengewerkt onder regie van beleid. Op dezelfde wijze zal waar mogelijk aan opruimen en vereenvoudigen van complexe wet- en regelgeving worden gewerkt. Het versneld beëindigen van overgangsregelingen is daarvan een voorbeeld.

Een belangrijke periode is de vorming van een regeerakkoord. In de regel bevat een regeerakkoord al vele gedetailleerde politieke compromissen. Een regeerakkoord 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 tijd te nemen om een geïntegreerde wetgevings- en uitvoeringstoets te organiseren voordat een regeerakkoord wordt vastgesteld. De Secretarissen-Generaal kunnen dit (per domein) organiseren. Een ander belangrijk politiek moment is besluitvorming in het parlement over wetsvoorstellen. Met name over moties en amendementen kan meer tijd worden genomen, voor het toetsen van de uitvoerbaarheid voorafgaand aan de stemming.

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 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 verdient aanbeveling hiertoe een curriculum te ontwerpen en een academie in te richten (of de bestaande

1866501 00707

Academie voor Wetgeving uit te bouwen). Het bestaande integraal afwegingskader (IAK) zal hiertoe de tool van beleid worden in plaats van de tool van de wetgevers. Het instrument van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoets (U&H) kan 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 maatschappelijke opgaven:

- Ga uit van vertrouwen en hanteer voor de uitwerking van de besturingsrollen het stewardshipsmodel;[1]
- 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, meervoudig gebruik van data (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). Het vereist gezamenlijke visie en uitwerking van rollen binnen en over de grenzen van ministeries en uitvoeringsorganisaties. Met name het opstellen van spelregels voor meervoudig opdrachtgeverschap, voor ketensturing en datagovernance vereist nog grondige doordenking.

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 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 het rijk. Met name een grote structurele betrokkenheid van de uitvoering bij beleid, wet- en regelgeving en een grotere betrokkenheid van eigenaar en

[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

opdrachtgever(s) bij (de besturing van) de uitvoering zullen tot meer gelijkwaardigheid leiden. Er zal ook fors worden geïnvesteerd 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 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 onmiskenbaar duidelijk gemaakt. In crisis laat de uitvoering zien hoe veerkrachtig en creatief problemen kunnen worden aangepakt en de uitvoering burgers in hoge mate kan ondersteunen. En hoe goed er dan wordt samengewerkt. 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 waaraan de komende tien jaar stap voor stap gewerkt kan worden. Dat gaat niet vanzelf, vergt een meerjarige agenda én commitment van de stakeholders. Ambitie, volharding en geduld zal nodig zijn om de handelingsperspectieven in dit rapport uit te werken en te implementeren.

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 een Ministeriële Commissie Uitvoering is nodig om blijvende politieke aandacht te borgen. De ambtelijke leiding zal uitwerking aan een meerjarige agenda geven, over de grenzen van ministeries en uitvoeringsorganisaties heen.

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

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.

1866501 00707

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. [4]

1.2.2 Fase 2: handelingsperspectieven

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

[4] ABDTOPConsult, 'Werk aan uitvoering; probleemanalyse. Ja mi(t)s', februari 2020. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/14/kamerbrief-over-werk-aan-uitvoering-analyse-naar-de-uitvoering-door-belastingdienst-uwv-svb-en-duo

1866501 00707

wetenschappers en met burgers (in burgerpanels). Verder is nader literatuuronderzoek gedaan.

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

De Secretarissen-Generaal van BZK, Financiën en SZW zijn de door de Ministerraad gedelegeerde opdrachtgevers. Het Topberaad Inkomensondersteuning, aangevuld met de Secretaris-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] (tot medio februari 2020). Zij adviseren 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.[5] 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 context van de opdracht. Hoofdstuk 2 gaat in op de aanpak en de organisatie van het onderzoek. 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. In hoofdstuk 5, tot slot, geeft in een slotbeschouwing de benodigde transitie weer.

[5] ABDTOPConsult, 'Werk aan uitvoering; probleemanalyse. Ja mi(t)s', februari 2020. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/14/kamerbrief-over-werk-aan-uitvoering-analyse-naar-de-uitvoering-door-belastingdienst-uwv-svb-en-duo

1866501 00707

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.

2.1.1 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.

2.1.1.1 Van economische crisis tot (ongelijke) groei en krapte op de arbeidsmarkt

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.[6] Daarmee is niet alles weer zoals vóór de crisis. 40 procent van de werkenden in Nederland heeft nog steeds een flexibel contract.[7] 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.[8] Het coronavirus zal de economie wederom hard raken; een recessie is onvermijdelijk, zo meldt het Centraal Planbureau.[9]

2.1.1.2 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

[6] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/37/nederland-tien-jaar-na-de-val-van-lehman-brothers
[7] Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij werken', 2020.
[8] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019' 2019.
[9] https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis.

CONCEPT

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.[10]

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.[11]

2.1.1.3 Gedigitaliseerde samenleving

Nederland is de afgelopen twee decennia in hoog tempo gedigitaliseerd. Na de eeuwwisseling ontwikkelde het internet zich van een informatie leverend naar 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).[12] 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).[13] 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.[14]

2.1.1.4 Groepen burgers die niet mee komen 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.[15] 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.

---

[10] Staatscommissie Parlementair Stelsel, 'Lage drempels, hoge dijken' 2018.
[11] https://eenvandaag.avrotros.nl/item/voorzitter-khadija-arib-maakt-zich-zorgen-om-drukte-in-de-tweede-kamer/
[12] Rathenau Instituut, 'Opwaarderen; Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving', 2017.
[13] Dit is een index met EU landen die laat zien hoe ver een land is op het gebied van digitalisering.
[14] Europese Commissie, Index van de digitale economie en maatschappij (DESI) Landverslag 2019 Nederland.
[15] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019'

CONCEPT

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.[16] 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.[17]

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 kunnen 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.[18] 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.[19] Ook ervaren veel mensen de samenleving, mede als gevolg van de ontzuiling en het verdwijnen van de daarbij 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

[16] https://longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2018/ict-gebruik-huishoudens/
[17] Algemene Rekenkamer, 'Rapport aanpak van laaggeletterdheid', 2016.
[18] Sociaal en Cultureel Planbureau, 'De Sociale Staat van Nederland 2019'.
[19] Beate Volker, Iris Andriessen en Hanneke Posthumus 'Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden', artikel in 'Gescheiden werelden' 2014, p. 228.

1866501 00707

stabiliteit of een verandering in vorm. Deze ontwikkelingen geven samen een gemengd beeld van de mate van individualisering.[20]

2.1.2 De ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisaties

De Belastingdienst, DUO, SVB en UWV variëren fors in omvang, ontstaansgeschiedenis en uitvoeringstaken.[21] 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.[22]
- 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 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.

---

[20] CBS, 'Worden we individualistischer?', 23 december 2017.
[21] Voor een uitgebreidere omschrijving van de ontwikkelingen per organisatie wordt daarnaast verwezen naar de probleemanalyse.
[22] 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,

1866501 00707

2.1.3 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.

2.1.3.1 Van uitbreiding van Rijksoverheidstaken naar ruimte aan de gemeenschap en decentralisatie

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 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.[23] 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.

2.1.3.2 Van New Public Management naar een netwerkende overheid die opgavegericht werkt

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 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.[24]

---

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

CONCEPT

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.[25]

2.1.3.3 Van gelijkheidsdenken naar meer aandacht voor de persoonlijke situatie van burgers

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.[26] 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.[27]

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 ook rekening houdt met het doenvermogen van burgers. Daarbij vraagt de WRR om aandacht voor levensgebeurtenissen.[28]

2.1.3.4 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

---

[25] Wouter Hart, 'Verdraaide organisaties; terug naar de bedoeling', 2012.
[26] Raad voor het openbaar bestuur, 'Verschil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie', 2006.
[27] [redacted], ABDTOPConsult, 'Regels en Ruimte, Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte', september 2019.
[28] Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen', 2017.

CONCEPT

daadwerkelijk worden weggenomen.[29] 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

[29] 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.[30] De coronacrisis heeft eens te meer duidelijk gemaakt hoe essentieel het is uitvoering te geven aan deze verantwoordelijkheid. 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 zorg.[31] 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 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.[32]

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

[30] Artikel 20 Grondwet.
[31] 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.
[32] Sandra van Thiel (redactie), 'Governance van uitvoeringsorganisaties; Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein', 2004.

CONCEPT

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

De navolgende probleemanalyse schetst wat op hoofdlijnen de gesignaleerde problemen bij de vier onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn. 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

Voorop gesteld 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, weglek 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 evenwel nog onvoldoende ingericht op deze ketensamenwerking en het daarbij

CONCEPT

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 voor een toekomstbestendige en wendbare uitvoering die burgers optimaal kan bedienen ontbreken. 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. Tijdens de Algemene Beschouwingen dit jaar 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 met name de Belastingdienst en het UWV die met incidenten negatief in beeld zijn. Eerder gold dat ook voor DUO en SVB. Het rapport van Donner over de kinderopvangtoeslag uit 2019 geeft een uitvoerig beeld van de cumulatie van stappen, handelingen en beslissingen die in dit geval tot "institutionele vooringenomenheid" heeft geleid bij de uitvoering van de fraudeaanpak in de kinderopvang. Dergelijke sluipende processen liggen vaker ten grondslag aan problemen in de uitvoering. De politiek eist eerst vlotte betaling. Daar worden de werkprocessen op ingericht. Naar aanleiding van fraude vindt vervolgens een overreactie plaats. Dit zigzag patroon tussen dienstverlening en handhaving is schadelijk voor burgers en ook voor de uitvoering onwenselijk.

In het onderzoek zijn 40 cases, incidenten en goede praktijken, geanalyseerd om het inzicht in patronen te verdiepen. Duidelijk is dat incidenten ontstaan door een stapeling van factoren en dat zijn niet steeds dezelfde. Het grondpatroon is wel dat druk vanuit politiek en beleid leidt tot fouten in de uitvoering. Het is goed dat de Nationale Ombudsman en/of de media dit signaleren. De disproportionele en generaliserende uitvergroting ervan in media en parlement heeft grote impact op de mensen in de organisatie, die in algemene zin dag in dag uit goed werk leveren.

CONCEPT

3.2.2 Uitvoeringsimplicaties en uitlegbaarheid aan burgers 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 een vroege fase van het beleids- en wetgevingsproces, worden, onder tijdsdruk, uitvoerings- en handhavingstoetsen gemaakt. In die dynamiek is er niet altijd tijd om alle gevolgen in kaart te brengen. 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 fixen. De loyaliteit aan de politiek wint het soms van de nuchtere zakelijkheid om 'nee, tenzij' te adviseren in plaats van 'ja, mits'. Daarnaast is het zo dat bij de implementatie van nieuw beleid zelden ruimte is om met pilots de werking in de praktijk te toetsen, voordat tot integrale implementatie wordt overgegaan. En er is door de druk van de veelheid aan nieuw beleid onvoldoende ruimte (verandercapaciteit alsook politieke wil) om tot vereenvoudiging van regels te komen.

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-

1866501 00707

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. In deze dynamiek is er minder aandacht voor 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 kort-cyclische aandacht voor de actualiteit.

Extra complex is dat deze uitvoeringsorganisaties voor meerdere opdrachtgevers werken, uit meerdere ministeries. De drukbezette eigenaren komen er nauwelijks aan toe om die complexiteit te besturen. Daar zijn ze ook niet voor toegerust. In vergelijking met de professionalisering van de rol van Raden van Toezicht bij 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 en snel betaald en alles binnen het budget. Gegevens moeten meervoudig worden gebruikt. Aan de waarborging van privacy en beveiliging worden steeds nieuwe eisen gesteld, zonder budgettaire vertaling. 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.

3.2.5 Burgers tevreden, maar bepaalde groepen onvoldoende bereikt

Burgers zijn over het algemeen tevreden zijn 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.

CONCEPT

Deze groepen hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten maatwerkoplossingen. Met de decentralisatie naar gemeenten zijn stappen gezet naar meer maatwerk voor burgers. De uitwerking daarvan is nu volop in ontwikkeling. Daarnaast ligt het perspectief om er voor burgers te zijn als één overheid nog veraf van de dagelijkse realiteit. Meer burgers willen en verwachten wel eenheid van overheidsdienstverlening.

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

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

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

CONCEPT

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 netwerkautomatisering. De vernetwerking en onderlinge afhankelijkheid van organisaties is hierdoor sterk toegenomen. Kwetsbaar is dat er onvoldoende overzicht en inzicht is in het gebruik van gegevens en daarmee in de doorwerking van fouten in systemen door de ketens heen. Dat leidt soms tot grote (jarenlange) negatieve gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen. Omdat de primaire systemen van de uitvoerders nooit voor dit concept van eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik overheidsbreed zijn ontworpen, is het voor burgers, bedrijven en instellingen ingewikkeld om fouten te kunnen laten herstellen. Beheer van basisregistraties vereist strakkere regie. De bekostigings-afspraken over beheer en gebruik van de componenten van de gemeenschappelijke basisinfrastructuur belemmeren eenduidige regie en kwaliteitsborging. En verleiden tot schaduwgebruik met verhoogd risico op fouten.

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

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 zijn 'Stella-teams' voor de multidisciplinaire en complexe 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) 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

1866501 00707

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 Belastingdienst, DUO, SVB en UWV gesignaleerde problemen. De problemen worden echter breed herkend bij 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 op ICT.

CONCEPT

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 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 uitvoeringorganisaties 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.
Achtereenvolgend 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

4.1 Toekomstbestendige dienstverlening

4.1.1 Handelingsperspectief: toekomstbestendige dienstverlening

Over tien jaar kan de burger 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. De burger verwacht een eerlijke en begripvolle overheid, die open met hen communiceert, helder is wat verwacht mag worden en in staat is om snel antwoorden te geven.[34]

Bij dit handelingsperspectief staan twee uitgangspunten centraal. Allereerst het uitgangspunt van de bedoeling van de wetgeving, waarbij de behoeften van de burger centraal staan, iedereen mee kan doen en waar nodig maatwerk geleverd wordt. Het tweede uitgangspunt is het recht op persoonlijk contact 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. Hoewel een beperkt deel van de burgers (al dan niet tijdelijk) niet-zelfredzaam is, gaat het in absolute zin om grote aantallen. Een percentage dat daarbij door experts genoemd wordt is circa 20%. 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 de en behoeften van de burger, 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. 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 loket waar de burger met al zijn

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

1866501 00707

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 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.

4.1.2 Actie: Overheidsbreed één visie op dienstverlening

Hanteer overheidsbreed één visie voor dienstverlening, die aansluit op de behoeften van de burger. Pas dit toe binnen de uitvoeringsorganisaties van rijksoverheid en gemeenten en betrek de cliënt bij de uitwerking.

Op dit moment ontwikkelt elke uitvoeringsorganisatie haar eigen dienstverlening. Dit maakt dat dienstverlening verkokerd tot stand komt. 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 te committeren aan de dezelfde principes voor communicatie en dienstverlening (zo eenvoudig mogelijk, passend, overzichtelijk, betrouwbaar, respectvol en eigentijds),[35] ontstaat een gedeeld kader van waaruit lopende initiatieven, zoals het programma Mens Centraal en het Project Prettig Contact met de Overheid, hun activiteiten nader kunnen ontplooien.

Aansluiten op de behoeften van de burger maakt het nodig om zowel rijksbreed als bij de uitvoeringsorganisaties continue onze aannames over de behoeften van 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 getoetst worden. Uitvoeringsorganisaties hebben eigen klantgroepen met verschillende behoeften. De organisaties kennen de behoeften van deze klantgroepen het best en kunnen de overheidsbrede visie op dienstverlening het best vertalen naar 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.

Dienstverlening en handhaving zijn nauw met elkaar verbonden. Een te ruime interpretatie van de wet stimuleert oneigenlijk gebruik en misbruik. Bij het opstellen van de visie op dienstverlening en de daaruit volgende dienstverleningsconcepten dient nauwe afstemming plaats te vinden met de handhaving.

---

[35] 'Principes voor communicatie en dienstverlening'. Opgesteld in opdracht van het Communicatie- en Dienstverleningsberaad Overheid (CDO) door het programma Mens Centraal.

1866501 00707

Dit geldt zowel voor de digitale afhandeling als ook bij de hieronder verder te bespreken maatwerkoplossingen.

4.1.3 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. In dit contact verwacht de burger in één keer het juiste antwoord. 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. Door in een eerste contact direct 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.

Door automatisering van de hoofdprocessen, het vertalen van beleidsregels in strakke werkinstructies, 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. De lager ingeschaalde medewerkers in het eerstelijns contact (front-office) beschikken niet altijd over de juiste expertise en

CONCEPT

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 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.

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 toestemming van het gebruik van data wettelijk te regelen via zogenaamde doelbinding in de wet, 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.

4.1.4 Actie: Zelfredzaamheid met hulp vergroten

Bevorder het doenvermogen van de burger door training en opleiding. Zorg ervoor, dat hulp vanuit het maatschappelijk middenveld aan niet-zelfredzamen 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'. Door trainingen en opleidingen kan de groep niet-zelfredzame burgers verkleind worden, zodat ze toch

CONCEPT

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. Huidige initiatieven, zoals het inrichten van steunpunten in bibliotheken voor het doen van aangifte bij de Belastingdienst kunnen worden bestendigd door hier meer organisaties aan toe te voegen. Het programma Digitale Inclusie vervult hier een coördinatierol.[36] Deze programma's bieden op een laagdrempelige manier assistentie aan een groep, met vaak negatieve ervaringen en wantrouwen richting de overheid. Het is veelal lastig initiatieven te financieren, zoals bijvoorbeeld de steunpunten in de bibliotheken, vanwege de strenge regels rond financiering, zoals aanbesteding en de compatibiliteitsregelgeving. Het is zinvol om na te gaan hoe de financiering van goede initiatieven gefinancierd kunnen worden.

Daarnaast is er een groep burgers die het niet zonder hulp kan stellen en waarbij het doenvermogen niet, of slechts beperkt, kan worden vergroot. Het is dan van groot belang dat de 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.

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 niet zelfredzamen op de grens van dienstverlening en zorghulpverlening is het van belang dat dit ook een derde partij uit het maatschappelijk middenveld kan zijn.

4.1.5 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. 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

[36] https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/digitale-inclusie-iedereen-moet-kunnen-meedoen

1866501 00707

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 multiproblematiek, waarop hierna wordt ingegaan, worden voorkomen. Ook hier speelt het probleem van het gebruik van de beschikbare data. Het is zinvol na te gaan of ook gegevens vanuit andere organisaties, zoals de woningcorporaties, in kunnen worden gezet voor vroegsignalering.

4.1.6 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 SVB heet dit Garage de Bedoeling, 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 interdepartementaal 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.

4.1.7 Actie: Eén organiseermodel voor multiproblematiek

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

Voor de burger is de gemeente de overheid die het dichtstbij staat. De gemeente is bij de multiprobleemhuishoudens en huishoudens met grote schulden veelal al

1866501 00707

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 de situatie dat de burger hulp nodig heeft en contact zoekt is het wenselijk dat daarvoor een gemeentelijk loket beschikbaar is. De vraag kan dan direct worden behandeld, of er kan naar een organisatie worden doorverwezen. In de praktijk heeft de niet-zelfredzame burger relaties met meerdere uitvoeringsorganisaties, van de gemeente en de rijksoverheid. Een loket is dan een zeer werkzame oplossing om in contact te komen.

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 voorgesteld. Stel bij alle gemeenten een loket 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. Het is hierbij van belang, dat alle organisaties waarop de multiproblematiek betrekking heeft mee doen, om een zo optimaal mogelijk resultaat te verkrijgen.
Het is wel belangrijk, dat de casemanager en de maatwerkteams niet direct door de burger te benaderen zijn, maar dat deze kunnen worden aangedragen vanuit onder andere het loket, de uitvoeringsorganisaties, via wijkteams, maatschappelijke organisaties of de sociale raadslieden.

De casemanager staat door het maatwerkteam in contact met zowel de gemeentelijke uitvoering als de uitvoeringsorganisaties van het rijk. 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.

1866501 00707

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 hiervoor worden opgesteld. Deze 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 kan 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.

4.1.8 Actie: Organiseren vanuit maatschappelijke kosten

Neem de maatschappelijke kosten en baten 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 schuldhulpverlening over organisaties heen. 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. Dit houdt in dat breder gekeken wordt dan de eigen organisatie. 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

1866501 00707

uitbesteding van taken door de overheid aan het maatschappelijk middenveld kan een kosteneffectieve manier zijn om de burger te helpen. Ook hier geldt dan, dat KPI' s ontwikkeld moeten worden die gericht zijn op het behaalde effecten, ook voor de burger.

4.1.9 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.

Bovengenoemde acties dienen te worden door vertaald naar budget; het is wenselijk dat de benodigde kosten voor 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.

CONCEPT

4.2 Versnelling digitale agenda

4.2.1 Handelingsperspectief: Versnellen 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 van de publieke dienstverlening naar een aanpak waarin de behoefte van de burger centraal komt te staan. Bij digitalisering betekent dit gemak en minder verrassingen in het contact met uitvoeringsorganisaties (voorspelbaarheid) en een proactieve overheid die ontzorgt, langs meerdere kanalen bereikbaar is en transparant is in haar handelen.[37]

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 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 data-governance'. Onderdelen van zo'n systeem zijn: afsprakenstelsels waarin het delen en uitwisselen van gegevens worden geregeld, toezicht op het gebruik er van, onlinevoorzieningen die deling mogelijk maken, kwaliteitseisen aan gegevens, een gestandaardiseerd

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

1866501 00707

begrippenkader, heldere security-eisen en moderne ICT-systemen bij de uitvoerders die het beoogde gegevensgebruik kunnen faciliteren.

4.2.2 Actie: Versterken van het digitale grondvlak

- Bouw het grondvlak met generieke digitale infrastructuur en voorzieningen (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 maken.

De fundamentele transformatie van het huidige procesgeoriënteerde onderliggende ICT landschap naar een organisaties overstijgend gegevenslandschap om de toekomstige dienstverlening te faciliteren vraagt om samenwerking en interoperabiliteit. Het gemeenschappelijke grondvlak daarvoor wordt gevormd door de Gemeenschappelijke Digitale Infrastructuur (GDI). Daar komen afspraken op drie niveaus bij elkaar. Organisatorische afspraken als welke voorzieningen zijn voor iedereen, hoe geven we toegang tot databronnen, hoe gaan we verder met bestaande dienstverlening. Afspraken over semantische interoperabiliteit bijvoorbeeld gegevensstandaardisatie en uniformering van het begrippenkader. En technische afspraken over het ontsluiten van data en functies, sturing op architectuurprincipes als gebruik van open standaarden.

De GDI voorziet naast afspraken en standaarden in gedeelde en generieke voorzieningen die door iedereen kunnen of moeten worden gebruikt. Het huidige gebruik van 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. 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 slechts te maken met één systeem voor identificatie en authenticatie 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.

Tot de GDI behoren de tien basisregisters, de toegangsdiensten als DigiD, een aantal voorzieningen om gegevens uit te wisselen zoals Digipoort en de systemen voor reisdocumenten. Om de uitvoering te kunnen blijven faciliteren is uitbreiding van de GDI noodzakelijk. Daartoe dient het juridisch instrumentarium om het digitale grondvlak te verstreken te worden benut. De Wet digitale overheid regelt nu

1866501 00707

al de toegangsvoorzieningen voor identificatie en authenticatie. Dit kan verder uitgebouwd worden met standaarden voor meer generieke voorzieningen die de uitvoerders kunnen benutten ter verbetering van hun dienstverlening.

4.2.3 Actie: Aandacht voor kwaliteit en harmonisatie van gegevensdefinities

- Verbeter bij de transitie van digitale systemen de datakwaliteit;
- Verminder tegelijkertijd de hoeveelheid data door uitgangspunten voor dataminimalisatie te formuleren, en
- Vertaal de juridische wet- en regelgeving voor het veilig beheren en 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 uitwisselen 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 zijn of gebruikt wordt op een net iets andere manier dan oorspronkelijk bedoeld doordat begrippen niet eenduidig zijn geformuleerd.

Er zijn tientallen inkomensbegrippen, tientallen definities voor begrippen als rund en maar liefst 120 begrippen voor de verschillende vormen van detentie. Er zijn bijna 20 wetten voor het geven van geld aan de burgers in de vorm van toeslagen en uitkeringen. In de beleidsevaluatie Awir[38] wordt bevestigd dat het tempo van de gewenste veranderingen achter blijft. Er zijn in de periode 2009-2016 geen wezenlijke 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.

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. Er is nog veel onduidelijk 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. Bij de transitie naar de nieuwe digitale systemen en stelsels is daarom van belang het verbeteren van de datakwaliteit en dataminimalisatie als uitgangspunt te nemen en ook heldere

[38] Kamerstukken II, 2017/18, 31 580, nr. 7.

1866501 00707

interpretatie te hebben van de relevante horizontale wet- en regelgeving als de AVG.

Bij het verminderen van de hoeveelheid data kan aan de volgende uitgangspunten worden gedacht:

- De burger levert slechts eenmalig een gegeven aan bij de overheid. De burger houdt zijn eigen gegevens actueel. De doorontwikkeling van Mijn Overheid is daarvoor essentieel want daarmee is er inzicht in de eigen gegevens. Ook de inrichting van het landelijk meldpunt basisregistraties kan helpen om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren.
- De wetgever:
  - wijst per begrip één bronhouder aan;
  - voert regie op de keten van gegevensuitwisseling door de betrokken uitvoerders aan te wijzen en de doelbinding voor de benodigde gegevensuitwisseling te regelen, en
  - gebruikt zo min mogelijk nieuwe begrippen, gebruikt waar het kan preferente eenduidige gedefinieerde begrippen en brengt door harmonisatie het bestaande aantal begrippen terug.
- De bronhouder:
  - 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, en
  - deelt zijn gegevens op 7x24 uursbasis.
- De uitvoerder:
  - gebruikt de gegevens die al eerder door de burgers bij de overheid zijn aangeleverd en vraagt ze niet opnieuw;
  - Vraagt niet meer gegevens dan nodig op, en
  - gebruikt de gegevens uit de basisregistraties op real-time basis en maakt geen kopieën van (basis)registers.

4.2.4 Actie: Onderscheid op te schalen digitale stelsels en organiseer de datagovernance

- Ontwikkel in de periode tot mei 2021 een instapstrategie om te komen tot opschaling van al bestaande digitale stelsels naar een hoger en breder niveau;
- Maak in het eerstkomende regeerakkoord afspraken over de benoeming en doorontwikkeling van digitale stelsels en de daaraan gerelateerde betrokken wetten. Werk op basis van de afspraken in het regeerakkoord de strategie uit tot een roadmap voor de opschaling van digitale stelsels in de periode 2021-2030 en stem deze af met de wetgevingsagenda;
- Bouw de dataplatforms uit tot een interbestuurlijk dataplatform voor de uitwisseling van gegevens. De minister van BZK kan het initiatief nemen om de

CONCEPT

mogelijkheden van een gemeenschappelijk dataplatform per domein te verkennen, en
- Ontwikkel gelijktijdig een nationale datastrategie en de bijbehorende datagovernance.

Voor een fundamentele verbetering van de digitale dienstverlening, de wendbaarheid en de continuïteit is opschaling van de digitale stelsels nodig over de grenzen van ministeries en uitvoerders heen en is een transitie nodig van de huidige digitale systemen naar systemen die tot stand komen onder een geheel andere architectuur. Een nationale datastrategie kan het raamwerk hiervoor leveren. 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, data-deling en –sturing en kennis en kunde om veilig en doelmatig met data te kunnen omgaan.[39]
Bij het ontwikkelen van een digitaal stelsel gaat het om: de ontwikkeling van een stelselcatalogus (begrippen), standaarden voor gegevensuitwisseling, het definiëren van (basis)registers, het ontwikkelen van de digitale generieke infrastructuur, standaarden voor horizontale wetgeving, plus waar nodig het bouwen van een landelijke voorziening voor de gegevensuitwisseling dan wel een dataplatform. Dit is een arbeidsintensief proces van beleid, wetgevers en uitvoerders en ICT professionals samen.

Sluit om te beginnen met de ontwikkeling van 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 liggende al bestaande domeinen zijn:
- Werk en Inkomen (de SUWI-keten en het BKWI);
- Justitie en Veiligheid (digitale gegevensuitwisseling voor de vreemdelingenketen);
- Zorg (het programma MedMij), en
- Fysieke leefomgeving (Digitaal Stelsel Omgevingswet).

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 per digitaal stelsel. Voor de ICT-kant is de governance bij de uitvoerders ingeregeld inclusief een CIO-stelsel. Het datadeel is minder ver in ontwikkeling. Om de governance hiervan te organiseren is onder meer het volgende nodig.

[39] Position paper CBS maart 2020 Data en Overheid: hoog tijd voor één strategische visie

1866501 00707

- Ontwikkel het Datagovernance-model en bijbehorende selfassessment door tot een rijksbrede standaard. Recent is binnen de Rijksoverheid het initiatief genomen om een Datagovernance-model te ontwikkelen om de uitvoerders daarbij te helpen. Dit is een veranderkundige en integrale aanpak onder meer gebaseerd op internationale standaarden, zoals Data Management Book of Knowledge (DMBOK). Dit model lijkt te voldoen aan de eisen van toezichthouders als de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer (ARK). Onderzocht dient te worden of het ontwikkelde Datagovernance-model en bijbehorende selfassessment een rijksbrede standaard kan zijn;
- Richt per domein een specifiek en context gebonden 'good datagovernance' in, waarbij het aangrijpingspunt de ontwikkeling van een gedeelde datavisie en datastrategie is, op basis van beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij datakwaliteit voorop staat, vanuit het perspectief van de gemeenschappelijke waarden en/of publieke opgaven;
- Breng de datavisie en implementatiestrategieën in dialoog met burgers, bedrijven, ketenpartners, beleid en uitvoerders tot stand;
- Richt moderne vormen van datatoezicht in: collegiaal van medewerkers, van (extern) deskundig toezicht, van de dataprofessional/wetenschap, van democratisch toezicht en vanuit het perspectief van burgers;
- Beleg het eigenaarschap voor de transitie naar datagedreven overheid bij CDO's door een CDO-stelsel in te richten. Een eerste essentiële stap is het data-eigenaarschap van vitale datasets aan CDO's toe te wijzen, en
- Monitor de datakwaliteit van kritieke (basis)registraties in planning & controlcycli. Veranker het continu verbeteren van de datakwaliteit en benut datatechnologische innovaties en nieuwe werkwijzen in digitale systemen, ketens en stelsels.

4.2.5 Actie: Verbeteren en innoveren van bestaande digitale systemen

- Vraag als eigenaar en opdrachtgever aan de uitvoerder voor mei 2021 een meerjarenprogramma voor de doorontwikkeling van zijn digitale systemen op basis van het in dit hoofdstuk omschreven handelingsperspectief inclusief de daarbij horende kosten;
- Maak duidelijke afspraken over de financiering van de transitiefase waarbij de nieuwe digitale systemen worden ontwikkeld naast de oude;
- Vraag als initiatiefnemer van horizontale wetgeving aan de grote uitvoerders van de rijksoverheid een Uitvoerings- en Handhavingstoets (UHT). Maak vervolgens als initiatiefnemer van de wetgeving afspraken met de koepels van de decentrale overheden (VNG, IPO, Unie van Watershappen) als de wetgeving ook doorwerkt naar de uitvoerders op decentraal niveau, en
- 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.

1866501 00707

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 door gaat voeren zij een grote transitie door van de oude digitale systemen naar de nieuwe systemen. Systemen waar een andere nieuwe architectuur bij hoort. Het is een verandering van data in silo's naar een fundament met data in platforms. Een dataplatform in een laag los van de procesapplicaties en toegankelijk voor de services met de burgers en de interfaces (API) voor de gegevensuitwisseling. De komende jaren zal het transitietraject tijd, capaciteit en geld vragen en volop concurreren met andere eveneens noodzakelijke ontwikkelingen als:

- Het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving;
- Na inwerkingtreding van een nieuwe wet, het in stand houden van oude systemen door de lange werkingsduur van de oude wet;
- De ontwikkeling van het nieuwe digitale systemen naast het oude systeem. De transitie van oud naar nieuw is van dien aard dat de nieuwe systemen naast de oude zullen worden ontwikkeld;
- De steeds verdergaande 'horizontale' regelgeving. Handelingsperspectief 3 gaat hier nader op in. Als gevolg van horizontale regelgeving, zoals de AVG en toenemende security-eisen, is herziening van de processen, de systemen en het opschonen van de gegevensbestanden nodig;
- De inpassing van nieuwe technologische mogelijkheden waardoor burgers via een multi-channel aanbod persoonlijker, inclusiever dan wel meer bij hen passend kunnen communiceren met de uitvoerder;
- Uitbreiding van de capaciteit van de 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
- De almaar oplopende continuïteitseisen. De WRR heeft recent nog gewaarschuwd voor het risico op ontwrichting van digitale systemen.

Bij alle uitvoeringsorganisaties worden betekenisvolle stappen gezet door het inzicht in de stand van de digitale systemen te vergroten met behulp van instrumenten als informatieplan, life cycle management (LCM) en portfoliomanagement. Ondanks dat door het benutten van deze instrumenten betere keuzes gemaakt worden, blijft het 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 nog generiek beeld te geven van de budgetten die nodig zijn voor de transitie naar systemen die horen bij

CONCEPT

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 ARK die meer inzicht geven in de benodigde budgetten voor 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.

4.2.6 Actie: gebruik data-analyse voor het verbeteren en innoveren van de bedrijfsprocessen en de klantcontacten met inachtneming van de AVG

- Organiseer op basis van data-analyses de feedbackloop in het primaire proces om de processen steeds verder te verbeteren;
- Innoveer datagedreven met oog op implementatie. Benut daarbij kansrijke technologieën, en
- Maak een overkoepelend afwegingskader waarmee de balans tussen gebruik van gegevens en privacy kan worden gevonden.

Het datagedreven innoveren waarbij inzicht op basis van data-analyse gecombineerd wordt met procesverbetering en gebruik van nieuwe technologie heeft grote potenties. De innovaties bieden ook mogelijkheden om de niet zelfredzame burgers en/of de minder digitaal vaardigen beter te kunnen faciliteren. 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. De gegevens in het dataplatform over de dienstverlening en de bedrijfsvoering kan de uitvoerder benutten om een feedbackloop te creëren voor alle processen, zodat deze processen verbeterd kunnen worden.

De interpretatie van de AVG bij uitvoerders en beleid over de mogelijkheden voor de uitvoering levert nog veel vragen op over het datadelen en het analyseren van data met algoritmes. In februari 2020 heeft de rechter in de zaak Systeem Risico Indicatie (SYRI) uitspraak gedaan.[40] De rechter geeft aan dat de doelen van de SyRI-wetgeving, namelijk het voorkomen en bestrijden van fraude in het belang van het economisch welzijn, gerechtvaardigd zijn, maar in het huidige systeem er geen juiste balans is in de weging van enerzijds de voordelen die aan het gebruik van die

[40] https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865

1866501 00707

technologieën verbonden zijn en anderzijds de inmenging die dat gebruik op het recht op respect voor het privéleven kan maken. De wetgeving is wat betreft de inzet van SyRI onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar. De rechtbank onderstreept daarmee het belang zeer transparant te zijn over zowel het gebruik van de persoonsgegevens (verplichting uit AVG) als in de gebruikte algoritmes.

4.2.7 Actie: Regie en coördinatie voor de transitie

Richt en coördineer 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 en wat zij van overheid zelf verwacht. 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.

4.2.8 Actie: Datagedreven werken en het ontwikkelen en aantrekken van professionals

- Maak optimaal gebruik van de rijksbrede professionaliseringsprogramma's voor het aantrekken (werving en selectie), de ontwikkeling (opleiden en 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.

Datagebruik biedt kansen voor de uitvoerder. Zo benut deze de data niet uitsluitend voor de eigen primaire processen, zoals het geven van een toeslag, uitkering of lening, maar ook voor:

1866501 00707

- Een proactieve, persoonlijke en klantgerichte dienstverlening. Zo kan vroegsignalering worden vorm gegeven en kan bij de afhandeling van telefoontjes beschikt worden over de (persoons)gegevens van de beller en deze daardoor gerichter en sneller worden geholpen;
- Risicogerichter het toezicht en handhaving uitvoeren waardoor minder burgers onnodig belast worden met toezicht en bij meer fraudeurs gehandhaafd kan worden. De nieuwe technologieën maken het mogelijk om voor de risico-inschatting gebruik te maken van gevalideerde contra-informatie in combinatie met risicomodellen op een per-subject basis;
- Ondersteuning aan de opdrachtgevers bij de evaluatie en vormgeving van beleid. Op basis van data-analyses kan de uitvoerder inzicht geven in de effecten van beleidsvoorstellen (doorrekenen) en het maakt de overgang van een vijfjaarlijkse beleids- en wetsevaluatie naar beleidsmonitoring mogelijk waardoor de opdrachtgever zeer regelmatig, sneller en beter inzicht kan krijgen in het effect van de wetgeving in de praktijk;
- Betere bedrijfsvoering. Op basis van het datagedreven werken kan de feedbackloop ontstaan om de processen te verbeteren, te innoveren, signalen op te pakken, te sturen en zich naar de eigenaar sneller en beter te verantwoorden. Van de overheid wordt gevraagd meer wendbaar en adaptief in te spelen op signalen, en
- Door data te verrijken met die van derden, kan nog een extra kwaliteitsslag gemaakt worden. Zo beschikt CBS over een dataplatform waar met gegevens uit meer dan 200 verschillende gegevensbronnen terabytes aan gegevens geanalyseerd kunnen worden door gecertificeerde onderzoekers. De uitvoerder kan daarmee veel beter inzicht creëren in bijvoorbeeld niet-gebruik van zijn diensten of het toekomstig gebruik gaan voorspellen op basis van demografische ontwikkelingen en daarmee zijn eigen meerjarenbeleid beter ontwikkelen.

Deze ontwikkelingen betekenen voor de uitvoerder 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, data-scientists, data-analisten en data-stewards. 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

1866501 00707

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 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.

CONCEPT

4.3 Toekomstbestendige wet- en regelgeving

4.3.1 Handelingsperspectief: Toekomstbestendige wet en regelgeving

De komende tien jaar wordt toegewerkt naar reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van beleid en wet- en regelgeving. Over tien jaar is de continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties als gevolg daarvan vergroot. Burgers kunnen dan rekenen op begrijpelijke wet- en regelgeving en eenvoudigere procedures.

De Belastingdienst, DUO, SVB en UWV voeren beleid en wet- en regelgeving uit die effect hebben op burgers. 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 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'.[41] Of burgers de wet 'kunnen' wordt beïnvloed door (het complex aan veranderende) wet en regelgeving zelf en de dienstverlening die de uitvoeringsorganisaties (vervolgens) 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.[42] Maar dat is reparatiewerk achteraf. Het begint er immers mee dat de wet- en regelgeving waarvan de organisaties de opdracht krijgen deze uit te voeren op zichzelf effectief en uitvoerbaar zijn.

Reductie van de hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van de wet- en regelgeving die uitvoeringsorganisaties uitvoeren vindt allereerst plaats door bij nieuw beleid, 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.

---

[41] 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?

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

1866501 00707

4.3.2 Actie: Impact voor uitvoering checken bij belangrijke besluiten

Zorg, meer dan nu het geval is, bij belangrijke (beslis)momenten die leiden tot wijzigingen met impact voor de uitvoering dat een check op uitvoerbaarheid plaatsvindt. De politiek moet hier (vaker) om vragen en de uitvoering sneller en globaler leveren. Te beginnen bij een (nieuw) regeerakkoord.

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 (wetenschappelijke) onderzocht of wetswijziging inderdaad de oplossing is voor het geconstateerde maatschappelijk probleem. Zeker bij grote wetstrajecten geldt dat via startnotities, uitvoerbaarheidstoetsen, consultatierondes en advies van de Raad van State de nodige reflectie op de uitvoerbaarheid en nut en noodzaak van een wetsvoorstel wordt georganiseerd, op basis waarvan kan worden bijgestuurd.

Niettemin worden er op voor de uitvoering cruciale besluitvormingsmomenten nog kansen gemist om de impact voor de uitvoering over het voetlicht te brengen en daarmee te laten meewegen in de besluitvorming.

4.3.2.1 Het regeerakkoord en politieke compromissen

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

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 de Manifestgroep kan hier een rol in spelen. Nog beter is echter als de analyse 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 worden uitgevoerd te laten ontwerpen op basis van uitvoerbaarheid.

1866501 00707

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.

4.3.2.2 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 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 naar de relatie met het totale 'huis'.

Wijzigingen op bestaand beleid vinden onder meer plaats in amendementen. Wanneer er na het uitbrengen van een uitvoerbaarheidstoets amendementen of andere wijzigingen worden aangebracht moet het ministerie daarom in samenwerking met de uitvoering een snelle inschatting kunnen maken of dit amendement moet leiden tot een nieuwe uitvoerbaarheidstoets. Ditzelfde geldt voor moties, waarbij inbreng van de uitvoering afwezig is. Ook initiatiefwetgeving komt tot stand zonder formele betrokkenheid van de ministeries en uitvoering. Ook hiervoor geldt: betrek in de ontwerpfase de uitvoering voldoende en voer een U&H-toets uit als sprake is van effecten voor de uitvoering.

4.3.2.3 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 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en (rijksrede) kaders voor cybersecurity. Omdat deze wetten niet tot stand komen in een proces tussen wetgeving en de opdrachtgevers, tevens beleidscounterparts van de uitvoering, vinden deze wijzigingen dus ook veelal plaats buiten het zicht van de opdrachtgevers. Toch zou het aan de coördinerend opdrachtgever moeten zijn om ervoor te zorgen dat de uitvoeringsorganisatie betrokken is bij en voorbereid is op dit soort wijzigingen. Dit vergt een andere manier van het invullen van de beleidsrol dan nu veelal het geval is, die hierna aan de orde komt.

CONCEPT

4.3.3 Actie: Multidisciplinaire aanpak rondom maatschappelijke opgaven

Stel rondom een maatschappelijke opgave multidisciplinaire teams samen met daarin de uitvoering (inclusief informatievoorziening), wetgeving en beleid. Op instigatie van beleid voeren deze teams een continue 'plan, do, check, act' cyclus uit waarbij de toekomstbestendigheid en wendbaarheid van het beleid en wet en regelgeving steeds langs de meetlat wordt 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 minister in zijn of haar 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 wensen voor de uitvoerbaarheid kunnen onderschatten. Hierdoor mist ook de feedbackloop: hoe werkt een wet nu werkelijk uit in de praktijk?

Om als beleidsmedewerker 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 vaarwater is. Als vervolgens een incident plaatsvindt helpt het immers dat zowel de inhoud bekend is en het netwerk actief. Daarom is het noodzakelijk dat er rondom maatschappelijke opgaven multidisciplinaire teams zijn samengesteld met daarin uitvoering, wetgeving en beleid. Beleid zal doorgaans een instigerende rol hebben bij het vormen van deze teams, waarbij het voortouw en intensiteit van de samenwerking verandert navenant de fase. Zo zal bij een wetgevingsproces het voortouw eerder bij wetgeving liggen en na inwerkingtreding bij de uitvoering zelf. Het doel van deze manier van werken is het doorlopen van een continue 'plan, do, check, act' cyclus waarbij de toekomstbestendigheid en wendbaarheid van het beleid en wet en regelgeving steeds langs de meetlat wordt gelegd. Voor de uitvoering betekent dit dat zij zich ook langs deze maatschappelijke opgaven moeten organiseren.

4.3.3.1 Investeren in vakmanschap van beleidsmedewerkers

Bovenstaande vraagt om een wezenlijk andere manier dan denken en organiseren van beleid op een ministerie: een shift naar meer werken 'voor' de uitvoering. 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.

CONCEPT

Waar voor wetgevingsjuristen de Academie voor Wetgeving bestaat, ontbreekt 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 gaat hier nader op in.

4.3.3.2 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 de ICT-experts van de uitvoeringsorganisaties nauw betrokken te zijn, omdat wetgeving zich uiteindelijk veelal in ICT laat vertalen. ICT is gebaat bij heldere definities in wetten, en beleid en wetgeving zijn erbij gebaat dat (beleids)keuzes niet later en dieper in de uitvoering door ICT-ers worden 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.[43] Vanuit de Belastingdienst zijn initiatieven om informatievoorzieningsmedewerkers en beleidsmedewerkers binnen de Belastingdienst samen aan een wijzigingstraject te laten werken. Wetgevingsjuristen wordt nu langzaamaan bij dit proces betrokken. Deze initiatieven dienen gestimuleerd te worden en te worden verbreed.

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 duidelijker en sneller laat vertalen in ICT.

4.3.3.3 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 bestaan. Naast de aanwijzingen voor de regelgeving, zijn dit het integraal afwegingskader (IAK) en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoetsen (U&H). Het gaat om een tijdige en gerichte toepassing van deze instrumenten. En het gebruik maken van beschikbare data (datagedreven beleid, wet en regelgeving).

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

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

CONCEPT

stakeholders beter betrokken moeten worden, en dat er geen effectief toezicht is. Ook vindt de OESO het IAK te complex. In de tweede voortgangsrapportage van de operatie 'Inzicht in kwaliteit' kondigt de Minister van Financiën een verkenning naar de verbetering van het (gebruik van het) IAK aan.[44]

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. Ook kan gedacht worden aan instrumenten als service design of design thinking om te ontwerpen vanuit en met burgers in te richten. Het doel moet uiteindelijk zijn dat de ontwerpteams voldoende doenvermogen hebben om te gaan toetsen op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid te doorlopen. De U&H zijn in de hierboven voorgestelde aanpak het sluitstuk van een proces waarbij de uitvoering al langdurig is aangehaakt. Aandachtspunt blijft hierbij dat uitvoeringsorganisaties en beleid alert moeten blijven op de kanttekeningen die bij positieve uitvoeringstoetsen afgeleverd worden (dit kan, mits...).

4.3.4 Actie: Complexiteitsreductie door vereenvoudiging bestaande 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.

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, beleidsbrieven die maatregelen aankondigen, het toenemend aantal generieke wetten, regels en kaders (AVG, beveiliging, aanbestedingsregels etc.) en amendementen op wetgeving door de Tweede Kamer. Het is zaak tot een reductie van deze bestaande complexiteit te komen; een vereenvoudiging.

Vereenvoudiging van bestaande wet en regelgeving is niet eenvoudig en volgens sommigen zelfs niet haalbaar. Dit laatste omdat eerdere pogingen weinig succesvol zijn gebleken. 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 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 en zijn voor 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

[44] Kamerstukken II, 2019/20, 31 865, nr. 156. *Bron updaten wanneer openbaar.*

1866501 00707

wet- en regelgeving kan betekenen dat bepaalde groepen burgers buiten een regeling vallen. Correctie daarop door aanvullende wet- of regelgeving betekent dan weer verdere complexiteit. Ook betekent robuustere wetgeving dat maatwerk door de uitvoering wordt toegepast en minder direct door de politiek in de vorm van aanvullende regelingen. 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 op 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. En bij een nieuwe maatregel worden 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 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.

Voor nieuwe wet- en regelgeving kan daarom een generieke horizonbepaling worden geïntroduceerd om uitvoeringsproblemen in de toekomst te voorkomen. Te denken valt aan een jaar. Een alternatief is het afkopen van de rechten van burgers: het in kaart brengen van de toekomstige kosten in de uitvoering om een regeling voor een bepaalde groep burger in de 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 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.

1866501 00707

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 voorkomt complexiteit in de uitvoering en geeft tegelijkertijd meer ruimte voor maatwerk.

- 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 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 leefvorm.[45]

Het IAK en U&H 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 een vermindering van misbruik in de WW.[46] Bij potentieel fraudegevoelige wetsontwerptrajecten zullen deze instrumenten daarom consequent moeten worden gehanteerd.

- Stelselwijziging: In het verlengde van bovenstaande zijn sommige regels zo complex en fraudegevoelig dat een stelselwijziging benodigd is.

[45] Kamerstukken II, 2018/18, 26 448, nr. 625.
[46] ABDTOPConsult, 'Aanbieding resultaten onderzoek misbruikrisico's in de WW', 14 november 2019.

1866501 00707

Stelselwijzigingen worden momenteel zowel voor de belasting als voor toeslagen onderzocht.

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen kondigt de staatssecretaris van Financiën – toeslagen en douane aan via wetswijzigingen de menselijke maat tot uitdrukking te gaan brengen in het toeslagensysteem. De uitvoering moet worden gericht op ondersteuning volgens het beginsel: hoe hoger de toeslag, des te groter de verantwoordelijkheid van het bestuur om hoge terugvordering te voorkomen.[47]
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.[48] 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 de wetgeving en de uitvoering 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 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.

4.3.5 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 leidt. 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. 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.

[47] Kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek, staatssecretaris van Financiën, 13 maart 2020.
[48] Kamerstukken II, 2019/20, 32140, nr. B.

1866501 00707

4.4 Intensivering samenwerking en sturing (driehoek)

4.4.1 Handelingsperspectief: 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!!'[49] van ABDTOPConsult zijn handvatten gegeven voor een betere werking van het 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.

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

Hanteer voor de inrichting van de sturingsrelaties tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en uitvoeringsorganisatie het zogenoemde stewardshipsmodel in plaats van het principaal-agentmodel.[50] Het stewardshipsmodel gaat uit van een vertrouwensrelatie, resultaatafspraken. 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.

---

[49] ABDTOPConsult, 'Verbeter de werking' juli 2017.

[50] 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 stewardship-model 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 Thiel, '10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen departementen en uitvoeringsorganisaties', 1 februari 2020.

1866501 00707

De afgelopen jaren zijn verbeteringen in de driehoek doorgevoerd. Deze verbeteringen verschillen per ministerie. Zo is het sturingsmodel bij SZW verder ontwikkeld en is een begin gemaakt met een afwegingskader voor risico's bij de handhaving. Bij Financiën is het sturingsmodel nog in een pril stadium en zijn alle spelers van de driehoek recent gewisseld. JenV heeft het rapport uit 2017 aangegrepen om uitwerking te geven aan het driehoeksmodel.[51] 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. 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 met het perspectief van de uitvoering en het burgerperspectief is verrijking en betere 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. Basis bij dit alles is wederzijds vertrouwen 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. 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.

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

CONCEPT

4.4.3 Actie: Opstellen van een werkbare en doorleefde 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 het rijk 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. Daarnaast speelt bij zbo's dat sommige een Raad van Toezicht hebben, ander alleen een Raad van Advies en er ook Auditadviescommissies zijn. Die verscheidenheid en complexiteit behoort thuis in de uit te werken code goed bestuur.

Het driehoeksoverleg is de basis voor de 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, ketenafhankelijkheden en bij meervoudig gebruik van data (datagovernance). Hoofdlijn zou daarbij moeten zijn dat de eigenaar ook in die situaties de regierol vervult en dus bepaalt hoe de rollen worden ingevuld. Een keuze is dus 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.

Dit kan analoog voor de besturing van ketens gelden. 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. Bedacht moet worden dat het vele jaren heeft geduurd om dit voor elkaar te krijgen. Tevens zijn het in deze keten de twee grote uitvoeringsorganisaties Belastingdienst en UWV die het samen besturen. Vele andere ketens, zoals de strafrechtketen en de vreemdelingenketen kennen meer partijen met verschillende mandaten (zoals VNG, gemeenten, COA) die van elkaar afhankelijk zijn. Deze ketens worden doorgaans ondersteund door een ketenbureau of een ketenregisseur. De besturing kent vele vormen. Het is goed die te evalueren en daaruit breder toepasbare principes voor de toekomst te destilleren.

1866501 00707

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 bevat, 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;
- Portfolio van de IV-agenda en de prioriteitsafweging (niet alles kan tegelijk), LCM en vernieuwing 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 in ketens, gebruik van data en de besturingsrollen daarbij;
- Incidentmanagement en zorg voor een goede respons bij incidenten;
- 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 en 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 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 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).

CONCEPT

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 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 een klap worden geslagen. De aangekondigde evaluatie van de ABD 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. De ondersteuning van de opdrachtgevende DG's is het minst ontwikkeld. Dit vergt nadere analyse om tot verbetering te komen. 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, de statuur van de uitvoering, wordt daarop verder ingegaan.

CONCEPT

4.5 Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering

4.5.1 Handelingsperspectief: 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. Waarbij de continuïteit van de dienstverlening en het belang vanuit het perspectief van de burger is gewaarborgd.

Uitvoeringsorganisaties zijn cruciale onderdelen van de samenleving en van de rijksdienst. In tijden van crises, zoals de coronacrisis, is dat voor iedereen snel duidelijk. 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 het deelrapport over de probleemanalyse "ja, mi(t)s..." zegt iets over de uitvoeringsorganisaties zelf (we fixen 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.

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

1866501 00707

4.5.2 Actie: Gelijkwaardigheid

De kloof tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie 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[52] 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. 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.

4.5.3 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 FGR en 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. Alleen zo kan een gelijkwaardig speelveld ontstaan.

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 het rijk (FUWASYS), dateren uit 1997. Op basis hiervan worden de onderlinge functies gewaardeerd. Er zijn sindsdien geen

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

CONCEPT

aanpassingen gedaan in de criteria die een waardering tot stand brengen. Zowel binnen het rijk als bij de vakbonden is er al geruime tijd aandacht voor het belang van gelijke waardering. Door het laten meewegen van nu nog ontbrekende criteria als het 'direct in contact staan met complexe doelgroepen', 'leidinggeven aan laaggeschoold personeel', 'span of control' en/of 'maatschappelijke impact' in de functiewaardering, kan naar verwachting meer gelijkwaardigheid worden gerealiseerd voor de schalen 9, 10, 11 en 12. Ook de schalen 5 en 6 in de uitvoering kunnen op basis van toepassing van nieuwe criteria hoger gewaardeerd worden, mede gezien de gewenste ontwikkeling de deskundigheid van frontoffice medewerkers te vergroten zodat de burger direct en in 1 keer goed wordt geholpen.[53]

Sinds 2013 is in het grootste deel van de rijksoverheid het Functiegebouwrijk (FGR) geïmplementeerd. 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 op basis van leerlijnen 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 het rijksambtenaren werkzaam in het management en in bepaalde mate advies en beleid 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.[54] 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. Hierdoor ontbreekt momenteel ook de verbinding ten behoeve van leren, opleiden en mobiliteit tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties. De digitale transitie waar de uitvoering nu mee te maken heeft, vraagt om een functiegebouw met meer adaptief vermogen en passende functiewaarderingen. Zowel in de functiegebouwen als in leerlijnen is het noodzakelijk om i-competenties voor beleidsmedewerkers en de ambtelijke top op te nemen en gerichter leer-en ontwikkelpaden voor ICT'ers te professionaliseren.

Dit jaar wordt door BZK zowel een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de loopbaanstappen en leerlijnen die zijn opgenomen in het FGR als een integrale evaluatie van het FGR. [55]

---

[53] BZK, Onderzoek waarderingsgrondslagen, *LET OP CONCEPT. Eindrapport verwacht begin april*
[54] Dit past in het beeld van de budgetgedreven sturing op de uitvoering.
[55] Verkenning leerlijnen en loopbaanstappen in het Rijk, [redacted] *LET OP; CONCEPT*

1866501 00707

Tevens vindt er onderzoek plaats dit jaar naar (internationale) vergelijkingen tussen waarderingsgrondslagen met het bedrijfsleven (martkconformiteit) en naar het onderscheid tussen zbo's.

4.5.4 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, wat leidt tot beter en uitvoerbaar beleid, geënt op de maatschappelijke opgaven. Het datagedreven werken zal steeds meer zijn intrede maken binnen beleid, uitvoering en toezicht. De Plan-Do-Check-Act-cyclus wordt geïnternaliseerd in de cultuur. Dit betekent:

- dat uitvoeringsorganisaties het personeelsbestand kwantitatief en kwalitatief op orde hebben aan de hand van één 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 als organisatie hier naartoe te groeien.

4.5.4.1 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 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, in inzet en in contanten. Onderstaand de verschillende acties die daaraan bijdragen.

1866501 00707

Stel één meerjarig strategisch personeelsbeleid voor de uitvoering op

Kijkend naar de huidige strategische personeelsplanningen, heeft het merendeels het karakter van een volumedoorrekening. De visie, het beleid en de planning in de huidige strategische personeelsplannen zijn ingericht vanuit het bestaande (fte en budget). Richting 2030 moet dit worden door vertaald 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 uitvoerings-breed gezien? Welke instrumenten zijn daartoe noodzakelijk? Er moeten rijksbrede P&O-indicatoren komen, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid wordt vergemakkelijkt en het lerend vermogen gestimuleerd.
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 werknemer, werkgever, het bedrijf en de dienstverlening;
- 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 van 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 [redacted] uitstroom, 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!

Investeren in ontwikkeling van domeinkennis en vakmanschap

Binnen de uitvoeringsorganisaties onderling wordt al veel geïnvesteerd in onderlinge kennisuitwisseling via onder meer het Netwerk van Publieke Dienstverleners. 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 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 faciliteiten ten aanzien van leren en ontwikkelen, gericht op specifieke doelgroep of expertise:

CONCEPT

- de Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering overheid (RADIO);
- de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB);
- Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen;
- Academie voor Toezicht, en
- de ABD (vanaf schaal 15).

Op het gezamenlijke leer-en ontwikkelplein van OCW, SZW en VWS (tot schaal 15) na, geven ministeries zelfstandig invulling aan het leren-en ontwikkelen door eigen ontwikkelde leerlijnen en een opleidingsaanbod. Het gezamenlijk leer-en ontwikkelplein streeft, door middel van thema's als grenzeloos samenwerken en leiderschap, naar het realiseren van verbinding over de ministeries heen en verbreding richting de eigen uitvoeringsorganisaties en inspecties. Ook de uitvoeringsorganisaties hebben een eigen leer-en ontwikkelaanbod, al zijn er enkele lopende initiatieven gericht op gezamenlijkheid.

De verticale verbinding 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. 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. 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 richt 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.

CONCEPT

4.5.4.2 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. Daar 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 beleid van de ABD. 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;
- om in aanmerking te komen voor een MD-functie op het ministerie dient men over leidinggevende ervaring binnen de uitvoering van het domein te beschikken, 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 kan het uitgangspunt gehanteerd worden dat men ervaring heeft met beleid en uitvoering.

4.5.5 Actie: Uitvoering blijvend op de kaart

In analogie van de inspecties wordt door de vier uitvoeringsorganisaties de basis gelegd voor een 'Staat van de Uitvoering'. Hierin wordt periodiek gerapporteerd over een aantal 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);

CONCEPT

- biedt beleid een continue feedbackloop op de impact en het effect van beleid in de maatschappij;
- 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;
- maakt voor de maatschappij inzichtelijk welke publieke waarde de uitvoering levert en mogelijk maakt.

Internationaal gezien scoren de Nederlandse uitvoeringsorganisaties over het algemeen zeer goed. Veel gaat ook goed. De politiek en de media besteden vrijwel alleen aandacht aan de uitvoering op het moment dat zich incidenten voordoen. Die aandacht is vaak generaliserend en disproportioneel van aard, wat een grote impact heeft op de mensen in de uitvoering. De recente grote incidenten binnen de uitvoeringsorganisaties hebben hen geleerd dat het ook goed is om aan de zichtbaarheid van de uitvoering te werken in de tijden dat het goed gaat. En, zoals bij de maatregelen die als gevolg van de corona-crisis zijn genomen, de minister van Financiën deed, vooraf de verwachtingen te managen dat er misbruik door burgers en fouten door de uitvoering zullen worden gemaakt. Er is echter meer voor nodig om de belangen van de uitvoering blijvend op de kaart te krijgen en het imago te verbeteren.

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 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.

Om als uitvoeringsorganisaties gelijktijdig continuering van de dienstverlening, wendbaar in kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten én tevens maatwerk waar nodig te kunnen bieden, behoeven zij vrijheid van handelen, duidelijke afspraken met opdrachtgever en eigenaar over de beleidskaders en de risicogerichte aanpak. Uitgangspunt is dat partijen elkaar niet voor (onaangename) verrassingen plaatsen. Dat vraagt om voldoende kennis van elkaar en over elkaars processen, positie en belangen.

1866501 00707

Dat vraagt ook ten tijde van incidenten van opdrachtgevers, eigenaren én bewindslieden om standvastigheid ten opzichte van de media 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. Met name bij de start van een nieuwe kabinetsperiode is tijd nemen voor inzicht in de uitvoering functioneel. Kamerleden kunnen al tijdens de (meestal langdurige) onderhandelingen over een regeerakkoord een inwerkprogramma volgen bij uitvoeringsorganisaties ter verrijking van hun kennis. Een jaarlijkse staat van de uitvoering kan daarnaast helpen om samen te werken aan een werkbare agenda én zicht te behouden op het realiteitsgehalte van de randvoorwaarden (de mitsen) en de continuïteit van de dienstverlening.

CONCEPT

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 onderstreept. In crisis laat de uitvoering zien hoe veerkrachtig en creatief 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 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 en wat de uitvoering kan waarmaken, worden 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 daarop volgende regeerakkoord zal daartoe een goede basis zijn. In het eerstvolgende regeerakkoord dient continuïteit en van daaruit verbetering van de uitvoering, inclusief de benodigde financiering, een belangrijke plaats te krijgen. 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), gesteund door de topmanagementgroep (TMG), zullen ter voorbereiding van een nieuwe regeerperiode en in samenwerking met de uitvoering, een meerjarenprogramma ontwikkelen waarover politieke besluitvorming plaatsvindt. En waarvan 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 organisaties worden vorm gegeven. Dit betekent dat

CONCEPT

niet alleen de meer lange termijn sturing tussen een ministerie en een uitvoeringsorganisatie verbetert. 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. Noblesse oblige.

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. 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 kunnen een rol vervullen. 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 zwaarder accent leggen op de uitvoerbaarheid ervan. De Algemene Rekenkamer kan thematisch periodiek de stand van de (verbetering) van de uitvoering onderzoeken en agenderen. 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 maatschappelijk middenveld onmisbaar om te zorgen dat iedereen mee kan doen en dat de bestaanszekerheid van burgers wordt gewaarborgd. Hun inzet is derhalve onverminderd nodig.

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.

CONCEPT

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 de 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. Het vergt gestaag vele jaren werken aan besturing, innovatie, systemen, personeelsbeleid, organisatieverandering, nieuwe werkvormen, klein beginnen en experimenteren. Er is een meerjarig programma en meerjarige budgettaire zekerheid voor nodig. Stap voor stap zal er aan gewerkt moeten worden. Het gaat ook 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!!

CONCEPT

CONCEPT

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

[redacted]@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl