



## HANDREIKING

# Serius nemen uitvoering vraagt om eigen minister: van werk aan uitvoering naar werken aan een nieuw fundament

Handreiking voor het nieuwe kabinet met concrete aanbevelingen voor een fundamenteel andere verhouding tussen politiek, beleid en uitvoering om het vertrouwen in de overheid terug te winnen.

Door Christiaan Gort, Robert Wester, Peter Arnoldus en Floris Bannink

# Introductie en samenvatting

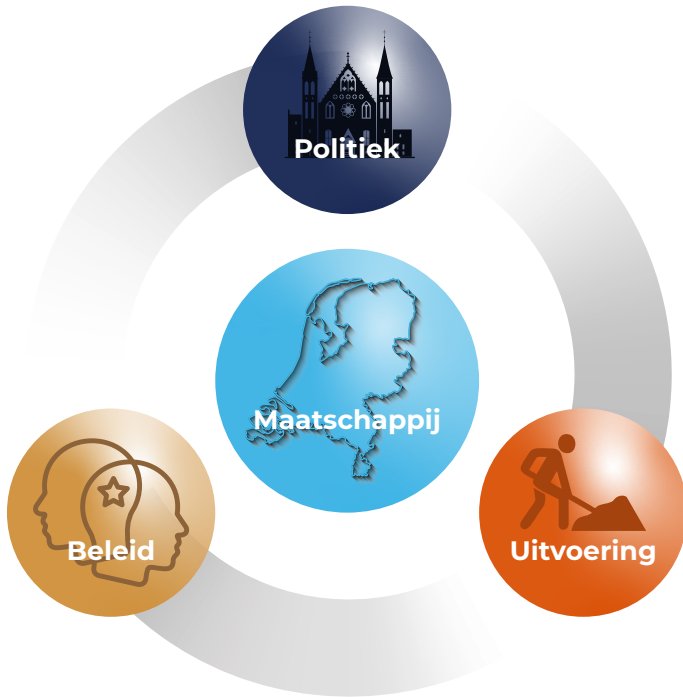
Het vertrouwen in de overheid is de afgelopen jaren aangetast. Dit is mede het gevolg van veel schandalen in de uitvoering, waar de menselijke maat ontbrak. Sinds 2021 probeert de overheid met de overheidsbrede agenda Werk aan Uitvoering (WaU)<sup>1</sup> daar verandering in te brengen. Helaas is het tij nog niet gekeerd. In het rapport 'Blind voor Mens en Recht' van begin 2024 concludeert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening dat het morgen weer kan gebeuren: *“De patronen die ten grondslag lagen aan alles wat is fout gegaan, zijn tot op de dag van vandaag nog niet doorbroken.”*

In de meeste verkiezingsprogramma's wordt een fundamenteel probleem erkend en gepleit voor een ingrijpende aanpak. In het recentelijk afgesproken hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB staat herstel van vertrouwen van de burger centraal bij het hoofdpunt Goed Bestuur: *“De overheid moet uitgaan van vertrouwen jegens de burgers en de professionals in overheidsorganisaties blijven benutten.”* Hierin worden maatregelen geschetst zoals een recht op vergissen door burgers, betere bereikbaarheid van overheidsorganisaties, verbeteren van de onafhankelijkheid van toezichthouders en hervorming van algemene bestuursdienst. Tegelijkertijd wordt ingezet op een forse reductie van het aantal ambtenaren in de beleidsdepartementen en het aantal externen, gekoppeld aan vermindering van regels en administratieve lasten voor de uitvoering. Dit biedt kansen om benodigde fundamentele veranderingen in gang te zetten. Over hoe de maatregelen worden ingevuld is veel ruimte voor een nieuw kabinet. Met deze handreiking willen we het nieuwe kabinet inspireren en concrete aanbevelingen doen om de onderliggende fundamentele patronen aan te pakken.

Deze handreiking is tot stand gekomen op basis van:

- bestudering van hoofdlijnenakkoord, verkiezingsprogramma's, voortgangsrapportages WaU-programma, Staat en Standen van de Uitvoering en actuele rapporten over dit onderwerp<sup>2</sup>
- meer dan tien gesprekken met DG's van ministeries en bestuurders en directeurs van landelijke publieke dienstverleners en gemeenten<sup>3</sup>
- onze uitgebreide ervaring bij de rijksdienst, bij publieke dienstverleners en gemeenten, het doen van evaluaties op thema's zoals Toeslagen en Groningen, en verandertrajecten bij publieke dienstverleners gericht op meer menselijke maat in de uitvoering.

'Onze conclusie over de afgelopen jaren is dat ondanks veel inspanningen en goede plannen het tot nu toe onvoldoende is gelukt om burger en maatschappij daadwerkelijk centraal te stellen in het overheidshandelen en het vertrouwen terug te winnen. De uitvoering is aan het veranderen, maar dit gaat te traag, met name door beperkte verandering bij beleidsdepartementen, toezicht en de politiek. In beleidsontwikkeling zijn macro-economische modellen, risicomijding en beeldvorming nog steeds bepalend. Dit leidt ertoe dat in wet- en regelgeving de belangen van burgers ondergeschikt raken, en de uitvoering vastloopt. Er is sprake van kramp en micromanagement van politiek en beleidsdepartementen, terwijl de professional worstelt met complexe wetgeving, toenemende verantwoordingslast en inperkende regelgeving. Dit moet doorbroken worden.



Vandaar ons pleidooi voor een fundamenteel nieuwe verhouding in de driehoek politiek-beleid-uitvoering. Dat betekent dat de uitvoering niet alleen aan tafel zit om mee te praten, maar ook als het spannend wordt en besluitvorming plaatsvindt. Het belangrijkste voor een nieuw kabinet is vertrouwen en ruimte geven door te stoppen met bepalen hoe wetgeving uitgevoerd wordt en de uitvoering overlaten aan publieke dienstverleners en gemeenten. Die zitten het dichtst op de burger. Bovendien weten de professionals in die organisaties het beste hoe wetgeving te laten aansluiten op de burger. Als dit niet gebeurt, zal het vertrouwen in de overheid verder afnemen, doordat ze niet waarmaakt wat nu wordt beloofd qua verandering. Burgers, maatschappelijke partners en medeoverheden zullen zich steeds meer afzetten tegen de rijksoverheid en gefrustreerd weglopen van de tafels waar ze nu aan zitten.

In deze handreiking schetsen we eerst de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord, beelden vanuit de verkiezingsprogramma's en wat het programma WaU tot nu toe heeft gebracht. Vervolgens benoemen we concrete aanbevelingen voor fundamentele veranderingen in de komende kabinetsperiode 1) bij beleidsdepartementen, 2) bij de uitvoering, 3) bij toezicht, en 4) in de politieke aansturing.

Voor toezichthoudende functies is onze belangrijkste aanbeveling om te snoeien in de wildgroei van toezichthoudende functies op de uitvoering, en de focus te verschuiven naar de gehele beleidscyclus. Meer onafhankelijkheid, waarin het hoofdlijnenakkoord voorziet, gaat hierbij helpen, maar er is meer nodig. Toezichthouders moeten ook erop toezien in hoeverre beleidsdepartementen het belang van burgers meenemen in het beleidsproces. Dit vraagt om het doorbreken van de macht van zogeheten macro-economische A-directies, de afdelingen juridische zaken en communicatie. Snoeien in het aantal beleidsambtenaren bij departementen waar het nieuwe kabinet naar streeft, kan dit faciliteren. Dit zal ook gepaard moeten gaan met ander leiderschap in Den Haag.

Verder bevelen we aan de opschoning van overbodige en belemmerende wet- en regelgeving te versnellen. Zet als nieuw kabinet niet in op ander beleid – de prioriteit moet liggen bij het versimpelen van bestaande wet- en regelgeving, zodanig dat de burger en de professional in de uitvoering hiermee geholpen zijn. De laatste Staat van de Uitvoering laat zien dat nog bijna geen enkel knelpunt in wetgeving is opgelost die de afgelopen jaren zijn aangedragen vanuit de uitvoering. Dat moet anders.

Een fundamenteel andere verhouding betekent ook wat voor de uitvoering. Meer verantwoordelijkheid nemen voor het ontwerp van de uitvoering van wet- en regelgeving en niet alleen vertellen wat niet kan, maar ook zelf oplossingen aandragen voor maatschappelijke opgaven. De uitvoering zal minder verkokerd en meer onderling samen moeten werken aan dienstverlening voor burgers. Digitalisering en technologie bieden daarbij veel kansen voor burgergerichte dienstverlening, juist ook in het maatwerk. Dit vraagt dat de politiek en beleidsdepartementen minder krampachtig worden in gegevensuitwisseling en inzetten van nieuwe technologieën zoals AI om de dienstverlening te verbeteren.

Om een fundamentele verandering te realiseren, adviseren we een verbreding van het programma 'Werk aan Uitvoering', dat zich nu primair richt op de uitvoering. Samenhangende programmering is nodig die ook zorgt voor veranderingen bij beleidsdepartementen, toezicht en politiek. Qua sturing vraagt dit om één minister, die integraal stuurt op de fundamenteel andere verhouding tussen politiek, beleid en uitvoering, met mandaat om de huidige verkokering tussen ministeries in de aansturing van de veranderingen te doorbreken. Wij pleiten dan ook voor het instellen van een minister van Uitvoering met slagkracht! Met een eigen minister is de uitvoering vertegenwoordigd in de ministerraad en kunnen departementen aangesproken worden als de burger in de verdrukking dreigt te komen.





# Herstel van vertrouwen centraal in hoofdlijnenakkoord en verkiezingsprogramma's

In het recentelijk afgesproken hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB, staat herstel van vertrouwen van de burger centraal bij het hoofdpunt Goed Bestuur: *“De overheid moet uitgaan van vertrouwen jegens de burgers en de professionals in overheidsorganisaties blijven benutten.”* Hiertoe worden allerlei maatregelen voorgesteld:

- Een constitutioneel hof dat nieuwe wetgeving toetst aan de Grondwet.
- Recht op vergissen en verminderen van aanmanings- en incassokosten.
- Bereikbaarheid van overheidsorganisaties moet omhoog.
- De rijksdienst zet aantoonbaar meer in op vakmanschap, kennis, uitvoering en burgerperspectief. Werving voor en roulatie bij de Algemene Bestuursdienst wordt hervormd.
- Wettelijke regeling voor en van de onafhankelijke inspecties, toezichthouders en autoriteiten.
- Terugdraaien van de groei van ambtenaren bij departementen (taakstelling van 22%), waarbij uitvoerende diensten worden ontzien; dit gekoppeld aan vermindering van regels en administratieve lasten.
- Aanpakken van hardheden in beleid, wetgeving en uitvoering die burgers raken. De minister van BZK krijgt hier een coördinerende rol in.

- Deze maatregelen sluiten aan bij de overeenkomsten in de verkiezingsprogramma's van PVV, VVD, NSC en BBB, inclusief een aantal paradepaardjes in de specifieke programma's. Tegelijkertijd schetsen de verkiezingsprogramma's dat tussen de partijen wisselende beelden bestaan van wat aan verandering nodig is bij de overheid. Uit onze analyse van de verkiezingsprogramma's blijkt er overeenstemming over de volgende zaken:
- Een **meer menselijk gezicht van de overheid**, wat zich vertaalt in meer fysieke overheidsloketten, contactgegevens van de behandelend ambtenaar in brieven en de mogelijkheid om altijd een ambtenaar persoonlijk te spreken.
- In de uitvoering **meer ruimte en vertrouwen in de professional**. Bij uitvoering meer kijken naar de bedoeling van een wetsbepaling, meer kijken naar de gevolgen van beleid en meer mensen uit de praktijk inzetten.
- **Meer regionale ruimte voor verschillen** in beleid en wetgeving, waarbij de landelijke overheid meer de landelijke visie en grote lijnen ontwikkelt en regio's zelf invulling geven aan het hoe. De gedachten verschillen over hoe ver dit reikt: van meer aandacht voor regio's bij VVD, tot zo veel mogelijk decentralisatie van taken en bevoegdheden bij BBB.
- Het **versterken van onafhankelijkheid van toezicht** en rijksinspecties.
- Meer toetsen van nieuwe wetgeving om de uitvoerbaarheid te borgen. Zo wordt in de verkiezingsprogramma's – naast de bestaande uitvoeringstoets – een oproep gedaan voor een staatsrechtelijke toets aan de Grondwet, een regiotoets, een subsidiariteitstoets en een invoeringstoets bij nieuwe wetgeving.

Het risico bij deze voorstellen is dat de politiek vooral inzet op nieuwe toetsen. Dat kan leiden tot een stapeling van toetsen bij nieuwe wetgeving, terwijl er weinig wordt gesproken over het verminderen van de complexiteit van bestaande wet- en regelgeving. In onze ogen moet de eerste prioriteit liggen bij versimpeling van de huidige wet- en regelgeving, want de uitvoering en burgers lopen daarin vast. Standen en Staten van de uitvoering hebben dit de afgelopen jaren tevergeefs geagendeerd<sup>4</sup>, net als recentelijk nog het SG-overleg<sup>5</sup>.

Uit de verkiezingsprogramma's concluderen we dat VVD vooral wil doorgaan op de ingeslagen weg, terwijl NSC, BBB en PVV een meer fundamentele verandering nodig achten, ook bij de departementen. Wat volgens partijen deze fundamentele veranderingen moeten zijn, loopt uiteen:

- NSC wil een andere overheid, die de mens centraal stelt. Een overheid die democratie en participatie verankert, en rechten beter beschermt met meer tegenmacht. Dit vraagt het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering en het beter in positie brengen van de decentrale overheid. NSC is voor het afschaffen van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Topambtenaren moeten geselecteerd worden op basis van inhoudelijke affiniteit en ervaringsdeskundigheid. NSC stelt een flinke taakstelling voor op de rijksoverheid, waarbij de uitvoering wordt ontzien en in ieder geval flink gesneden wordt in het aantal voorlichters en communicatie-medewerkers.
- BBB pleit ook voor fundamentele verandering van de overheid. Deze partij is voorstander van een 'noaberstaat', geleid door mensen met visie – niet alleen gericht op welvaart, maar ook op welzijn – met praktijkervaring. De overheid moet niet meer gericht zijn op de waan van de dag en niet uitgaan van de maakbaarheid van de samenleving. Dit vraagt de terugkeer van praktijk- en vakmensen in de rijksoverheid. Qua rijksdienst pleit BBB voor veel meer spreiding over het land met het recht om op afstand te werken. Er moet een ministerie van Regiozaken komen op minimaal 100 kilometer van Den Haag, dat aan de slag gaat het rapport 'Elke Regio Telt!'
- PVV is het meest kritisch op de huidige overheidsdienst. Deze is naar hun mening te links-liberaal, georiënteerd op de zin van hoogopgeleiden en te veel gericht op migratie, klimaat en diversiteit en inclusie, in plaats van op de problemen van de gewone Nederlander. De burger moet weer centraal staan in beleid en wetgeving. PVV heeft weinig concrete voorstellen voor verandering van de rijksdienst, behalve dat geld niet meer naar grote fondsen (stikstof/energie), NPO, buitenland, kunst en cultuursubsidies en linkse clubs moet gaan, plus een voorstel voor het afschaffen van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie & Racisme.

Het hoofdlijnenakkoord op dit onderwerp sluit het meest aan op het verkiezingsprogramma van NSC, en biedt het nieuwe kabinet nog veel ruimte voor eigen invulling van de maatregelen. In deze handreiking geven we concrete aanbevelingen hiervoor.





# WaU heeft de afgelopen jaren veel gebracht, maar er is meer nodig

Het programma WaU heeft de afgelopen jaren de verandering naar meer menselijke maat in de dienstverlening in gang gezet en versneld. In de uitvoering is meer aandacht en ruimte voor menselijke maat gekomen met extra financiering om dit mogelijk te maken. Daarnaast is de relatie van de uitvoering met beleid en politiek in positieve zin veranderd:

- Publieke dienstverleners bieden tegenwoordig **maatwerkoplossingen** daar waar burgers in de knel komen door wet – en regelgeving, en generieke regels niet passend zijn.
- Betere **toegankelijkheid** van publieke dienstverleners door terugkeer van fysieke loketten, zoals informatiepunten in bibliotheken en innovatieve digitale dienstverlening waar

de klant centraal staat.

- **De uitvoering zit nu beter aan tafel** in de beleids- cyclus. Er is meer aandacht voor de uitvoering van wet- en regelgeving door uitvoeringstoetsen bij nieuwe wetten.
- Uitvoeringsorganisaties zijn zich bewuster geworden van hun rol in de beleidscyclus en nemen daar steeds meer de rol van **bewaker van de uitvoerbaarheid** en van de impact van wet- en regelgeving op de burger. De uitvoering zegt nu ook – af en toe – nee tegen beleid waar dit onuitvoerbaar of te beknellend is voor de burger. Zo heeft de Belastingdienst aangegeven dat de ICT pas vanaf 2027 weer wijzigingen aankan.

- **De zichtbaarheid van de uitvoering is versterkt.**

De Tweede Kamer en de uitvoering praten weer rechtstreeks met elkaar, met minder filters van de beleidsdepartementen. De Oekaze-Kok speelt niet meer. Nieuwe instrumenten, zoals de standen van de uitvoering en knelpuntenbrieven van uitvoeringsorganisaties, maken de problemen in de uitvoering zichtbaar.

De overgang naar meer menselijke maat is voor veel uitvoeringsorganisaties een paradigmashift die veel tijd kost. Dit komt doordat de uitvoering de afgelopen twintig jaar primair vanuit politiek en de beleidsdepartementen is gestuurd op efficiëntie en rechtmatigheid. Hierdoor zijn de systemen en cultuur van uitvoeringsorganisaties diepgeworteld in rechtmatigheids- en efficiëntie denken. Dit betekent dat medewerkers geprogrammeerd zijn om de letter van de wet en de eigen werkinstructies te volgen in plaats van de ruimte te zoeken om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers. Publieke dienstverleners zijn nu de bakens aan het verzetten naar meer menselijke maat. Dit verloopt echter traag, mede door beperkte verandering in de sturing vanuit beleid en politiek. Daarom is het nodig een aantal fundamentele patronen te doorbreken in de driehoek politiek, beleid en uitvoering. De volgende punten maken dat duidelijk:

- Een groot deel van de extra WaU-gelden wordt besteed aan extra beleidscapaciteit bij de uitvoeringsorganisaties om de toegenomen hoeveelheid vragen vanuit de beleidsdepartementen en de Tweede Kamer te beantwoorden, te verantwoorden op voortgang van de WaU zelf en om bij te dragen aan toegenomen toezicht en evaluaties. Natuurlijk is het van belang dat zichtbaar wordt wat er in de uitvoering verandert, maar er lijkt alleen werk bij te komen en er gaat niets af. Daarnaast ligt de nadruk nog vaak op incidenten, wat eerder leidt tot meer aandacht voor rechtmatigheid en compliance. Dit werkt dan averechts op vertrouwen in de uitvoering dat deze ruimte nodig heeft om in naar de geest van de wet te acteren in plaats van de letter van de wet.

- Op sommige gebieden is zelfs sprake van stagnatie, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking met de politiek. Ambtenaren maken zich zorgen dat ze steeds meer onderdeel zijn van het verruwde politieke spel op het Binnenhof. Dit leidt tot toenemend wantrouwen in plaats van vertrouwen in de uitvoering. Daar waar vertrouwen en gelijkwaardigheid worden bepleit, krijgen in de praktijk wantrouwen en hiërarchie de overhand.
- De uitvoering wordt nog steeds overspoeld door een stapeling van initiatieven en toenemende complexiteit van wet- en regelgeving. Dit terwijl de uitvoering de afgelopen jaren roept dat focus op de burger vraagt dat minder nieuw beleid en wetgeving wordt gemaakt, en dat politiek en departementen vooral moeten focussen op versimpeling van bestaand beleid en wetgeving. Zo is de conclusie uit de staat en standen van de uitvoering dat knelpunten zijn geadresseerd, maar dat nog bijna geen enkel knelpunt is opgelost. Nieuwe standen van de uitvoering worden dan vooral gebruikt om nogmaals onder de aandacht te brengen wat al eerder is aangegeven. Signaleren blijkt niet nodig, een andere houding van politiek en beleid is nodig.

De voortgangsrapportage WaU van de minister aan de Tweede Kamer van begin 2024 schetst dat het instrumentarium om de behoefte van de samenleving en de uitvoering beter te betrekken is verbeterd, maar dat de toepassing in de praktijk van beleidsvorming achterblijft. De voortgangsrapportage benadrukt dat fundamentele veranderingen nodig zijn om patronen en cultuur te doorbreken, en dat dit een gezamenlijke inspanning vraagt van alle partijen. Ook hier ontbreekt een duidelijk perspectief hoe deze fundamentele veranderingen aan te pakken.





# Van aan tafel naar gelijkwaardigheid tussen beleidsdepartementen en uitvoering

Er zijn dus stappen gezet, maar tegelijkertijd gaat er nog steeds veel niet goed en is nog altijd geen sprake van een fundamentele gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering (waaronder gemeenten). Daarvoor is nodig dat de uitvoering niet alleen aan tafel zit om mee te praten, maar ook aan tafel blijft als het spannend wordt. Nu staat de uitvoering op dat moment te vaak buitenspel. De uitvoering moet medebesluitvormend zijn in nieuwe wetgeving en beleid. Dit betekent onder meer dat beleidsdirecties moeten stoppen met het bepalen van het hoe, iets wat publieke dienstverleners en gemeenten veel beter kunnen vanuit hun kennis en ervaring met de burger.

Het ontbreken van gelijkwaardigheid geldt niet alleen voor de uitvoerders maar ook voor maatschappelijke partners en medeoverheden. Ook zij mogen alleen maar meepraten, want zodra er conclusies worden getrokken, is het beleidsdepartement aan zet. Bij daadwerkelijke gelijkwaardigheid zouden vertegenwoordigers uit de praktijk het toekomstig beleid mede moeten opstellen.

Deze fundamentele veranderingen vragen iets van elk van de onderdelen in de driehoek. Dus zijn veranderingen nodig bij zowel de beleidsdepartementen, de uitvoering, toezicht alsook bij de politiek. Om welke verandering het gaat, schetsen we hierna.



# Handreiking voor beleidsdepartementen

Bij de beleidsdepartementen zijn in onze ogen de volgende maatregelen nodig om te komen tot meer gelijkwaardigheid:

- 1. Doorbreken macro-economisch en juridisch denken.** Op dit moment ligt bij de departementen te veel focus op arbeidsproductiviteit en efficiency denken. Daarnaast zijn de departementen te veel gericht op het beperken van (juridische) risico's voor zichzelf en voor de bewindspersoon en op de beheersbaarheid. Dit werkt averechts ten aanzien van de benodigde verandering. Deze vraagt meer ruimte om buiten kaders te treden, te improviseren en risico te nemen. Zo geven publieke dienstverleners aan dat gegevensuitwisseling cruciaal is om burgers beter te helpen en nieuwe technologieën zoals AI een boost kan geven aan de dienstverlening. Beleidsdepartementen moeten hierin minder krampachtig worden en de uitvoering hiervoor meer ruimte geven. Dit kan alleen als de macht van A-directies en juristen wordt doorbroken en het aantal controleurs bij de departementen flink wordt teruggebracht. En dat vraagt ook andere advisering aan de politiek om de aansturing te veranderen. Het zou goed zijn als bewindspersonen geadviseerd worden om ruimte aan publieke dienstverleners te geven en bij incidenten niet terugschieten in een kramp.
- 2. Beleidscyclus.** Op dit moment wordt beleid veelal nog voordat het is geëvalueerd alweer aangepast, aangevuld of veranderd. Wij pleiten ervoor de beleidscyclus weer af te maken. Dit betekent ook stoppen met stapeling van beleid, en wetgeving opschonen op basis van de praktijk. En niet zoals nu met nieuw beleid pleisters op de bestaande wetgeving plakken. Dit zorgt voor onbegrijpelijke uitvoering en dat burgers in de knel komen.
- 3. Ander leiderschap bij beleidsdepartementen.** Deze veranderingen vragen ook ander leiderschap bij de beleidsdepartementen. We pleiten voor meer focus op de inhoud. Topambtenaren moeten weer weten waar het over gaat en minder gericht zijn op politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Om tegenwicht te bieden aan de politiek is visie nodig en een goede verankering in een netwerk. Daar is meer tijd voor nodig dan de drie tot vijf jaar dat een ambtenaar gemiddeld op zijn positie zit. De ABD kan hier een goede maar wel andere rol in spelen. Bijvoorbeeld door daadwerkelijk werk te maken van nieuw bloed in de rijksdienst, met mensen die ervaring hebben buiten de rijksoverheid. Een topfunctie op een beleidsdepartement zou alleen mogelijk moeten zijn als een kandidaat ervaring heeft in de uitvoering of decentrale overheid. De doorgeslagen banencarrousel (de 3-5-7-doctrine) moet een halt worden toegeroepen, en langjarige ervaring in een domein meer gewaardeerd.
- 4. Terugbrengen van de macht van de politiek adviseur.** De laatste jaren heeft zich rond bewindspersonen een hele hofhouding opgebouwd (ook wel de bontkraag genoemd), bestaande uit politiek adviseurs en communicatie-experts. Deze entourage houdt zich vooral bezig met de beeldvorming rond de bewindspersoon en minder met wat er gebeurt in de uitvoering en de impact op de maatschappij en burgers. Uitkomsten en effecten worden tegengehouden als ze politiek onwenselijk zijn. Daarmee krijgt de bewindspersoon ook niet altijd reële verwachtingen mee van wat in de uitvoering mogelijk is.

# Handreiking voor de uitvoering

Ook de uitvoering dient te veranderen. Wat ons betreft op de volgende punten:

- 1. Positie pakken en verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering.** Uitvoering moet niet naar beleid kijken maar zelf invulling geven aan het hoe. Van bouwer naar architect van de uitvoering. Dit betekent bij fouten transparant en politiek sensitief zijn. En zelf verantwoordelijkheid nemen door niet naar beleid te wijzen en de hand op te houden als het financieel tegenzit. Dit vraagt ook dat de uitvoering niet alleen vertelt wat niet kan, maar ook zelf oplossingen aandraagt voor maatschappelijke opgaven en voorstellen doet waar bezuinigd kan worden op de uitvoering. De uitvoering moet doorgaan met waar nodigtegensgas geven aan beleid en politiek ten behoeve van de burger. En zorgen voor prioritering in de veelheid van veranderingen die op publieke dienstverleners afkomt. Dit vraagt duidelijker aangeven wat er wel en niet mogelijk is, tegen welke kosten en met welk tijdpad.
- 2. Meer samenwerking in de uitvoering.** De uitvoering werkt zelf ook vaak nog te verkokerd en taakgericht. Denken in publieke waarde en opgavegericht werken over organisatiegrenzen heen in ketens en regio's is nodig, vooral voor de burgers die het meeste in te knel zitten. Dit vraagt om meer verbindingen tussen publieke dienstverleners en gemeentenen werk maken van overheidsbrede dienstverlening. Een goede uitwisseling van gegevens is hiervoor cruciaal. Helaas is beleid en wetgeving hier nog te belemmerend in. Tegelijkertijd is er meer ruimte in privacywetgeving dan nu gebruikt worden. Dit vraagt ook meer durf en pro-activiteit van publieke dienstverleners.
- 3. Digitalisering als enabler voor menselijke maat.** Het afgelopen decennium is digitalisering vooral ingezet om te standaardiseren. Digitalisering en datagedreven werken bieden echter ook veel mogelijkheden om de burger centraal te stellen en maatwerk te leveren. Innovatieve bedrijven doen dat al en deze potentie is ook aanwezig voor publieke dienstverleners. Dit vraagt ook meer ruimte om te innoveren en meer ruimte in privacywetgeving die publieke dienstverleners als heel belemmerend ervaren bij meer burgergerichte dienstverlening en inzet van nieuwe technologieën, zoals AI hierin.
- 4. Risico: de overheid moet niet doorslaan.** Er moet balans blijven tussen menselijke maat enerzijds en rechtvaardigheid en efficiëntie anderzijds. Anders slaat over tien jaar de balans weer door naar de andere kant. In de veranderstrategie moet de uitvoering wel tegenhangen om in balans te komen, aangezien rechtmatigheid en efficiëntie zowel bij de uitvoering als bij beleidsdepartementen nog het dominante paradigma is.



# Handreiking voor toezicht

Toezicht maakt weliswaar geen deel uit van de driehoek, maar ook daar zijn maatregelen nodig om de huidige status quo te doorbreken:

1. Toezicht zou zich veel meer moeten **richten op de gehele beleidscyclus** en niet alleen op de uitvoering. Dit vraagt om een meer onafhankelijke positie ten opzichte van beleidsdepartementen, zoals ook in veel verkiezingsprogramma's wordt voorgesteld. Toezicht moet zijn pijlen ook richten op de beleidsontwikkeling op departementen.
2. **Minder dubbeling.** Op allerlei plekken is het aantal toezichthoudende functies de afgelopen jaren enorm toegenomen. Niet alleen bij de inspecties maar ook bij beleidsdepartementen (FEZ, eigenaarsrol). Snoeien in de veelheid van toezichthoudende functies op de uitvoering is hard nodig. Deze capaciteit kan benut worden om toezicht op de beleidsketen en beleidsdepartementen beter in te vullen.
3. Er is een ander **soort toezicht nodig**: we pleiten voor meer risicogestuurd toezicht, dat uitgaat van vertrouwen en primair gericht is op het leren en verbeteren in de cyclus van beleid naar uitvoering. En accepteren dat er in de uitvoering zaken fout gaan; waar gehakt wordt vallen spaanders. Het gaat er vooral om hoe met die fouten wordt omgegaan en hoe ze te voorkomen.

# Handreiking voor de politiek

Tot slot vraagt gelijkwaardigheid van de uitvoering ook iets van de politiek:

1. Het belangrijkste voor een nieuw kabinet is **vertrouwen en ruimte geven** aan uitvoeringsorganisaties, publieke dienstverleners en gemeenten. Die zitten dicht op de burger, en de professionals in die organisaties weten heel goed hoe ze binnen de bestaande regelgeving toch ruimte kunnen geven. Het experiment van het UWV om in een aantal gevallen de sollicitatieplicht voor mensen met een uitkering opzij te zetten, verdient navolging. Het gaat niet om de regels, het gaat om de mensen.
2. **Onmiddellijke opschoning van overbodige en belemmerende wet- en regelgeving.** Maak niet alleen nieuw beleid – de prioriteit moet liggen bij het hanteerbaar maken van bestaande wet- en regelgeving, zodanig dat de professional in de uitvoering hiermee uit de voeten kan.
3. Fundamentele veranderingen kosten tijd, accepteer dat. Belangrijke oproep aan een nieuw kabinet is dan ook om niet in de kramp te schieten bij elk incident, maar **koers te houden en in te zetten op een langjarig veranderproces.** Het gaat om complexe en grote organisaties, die zijn niet van vandaag op morgen volledig veranderd zijn.
4. Een stapeling van toetsen dreigt, nu de verkiezingsprogramma's spreken over allerlei toetsen naast de bestaande uitvoeringstoets, zoals een staatsrechtelijke toets, een regio-toets en een subsidiariteitstoets. Natuurlijk is het belangrijk om te toetsen of beleid uitvoerbaar is, maar dan is het veel beter om de uitvoerders eerder en gelijkwaardig om tafel te hebben.



# Hoe nu verder?

Het nieuwe kabinet kan echt de bakens verzetten richting een fundamentele verandering en de uitvoering écht centraal stellen. We zien bij veel politieke partijen momentum om met deze verandering aan de slag te gaan. Daarbij zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de rol van de politiek zelf, het toezicht en de beleidsdepartementen.

Onze aanbeveling is om het huidige WaU-programma te verbreden. Het programma richt zich primair op de uitvoering en die moet zich vervolgens weer verantwoorden op alle uitgezette acties. Veel belangrijker is dat de politiek de rol pakt van hoeder van de uitvoering en de uitvoering de tijd en ruimte geeft om te verbeteren. Nu is spoor 6 (politiek) gestopt, terwijl dat cruciaal is voor de benodigde verandering. Dit wordt ook benadrukt in rapport 'Blind voor recht en mens'. Samenhangende programmering is nodig die ook zorgt voor veranderingen bij beleidsdepartementen, toezicht en politiek. Ook is eenduidige sturing vanuit beleidsdepartementen op de veranderopgave essentieel. Nu willen veel departementen eindverantwoordelijk zijn, wat leidt tot versnippering. Qua sturing vraagt dit om één minister die integraal stuurt op de fundamenteel andere verhouding tussen politiek, beleid en uitvoering, met mandaat om de huidige verkokering tussen ministeries in de aansturing van de veranderingen te doorbreken. En die andere departementen kan aanspreken als de burger en de uitvoering in de verdrukking dreigen te komen.

## Meer weten?

Christiaan Gort



06-55364744

c.gort@berenschot.nl

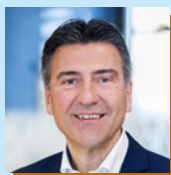
Robert Wester



06-15891676

r.wester@berenschot.nl

Peter Arnoldus



06-652503199

p.arnoldus@berenschot.nl

Floris Bannink



06-21518262

f.bannink@berenschot.nl

## Eindnoten

- 1 Het programma WaU is in 2021 ontstaan op basis van de kabinetsreactie op meerdere rapporten uit 2020, te weten rapport Uitvoering Toeslagen van Commissie Donner, rapport Ongekend Onrecht van parlementaire ondervragingscommissie, en rapport Werk aan Uitvoering: 'Ja, mi(t)s' van ABDTOPconsult.
- 2 Recente documenten die we bestudeerd hebben, zijn onder andere Voortgangsrapportage en Herijking WaU (februari 2024), rapport 'Blind voor mens en recht' (26 februari 2024) van parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, SGO-brief aan kabinet (januari 2024), Staat van de Uitvoering (eind 2022), reactie van kabinet op Staat van de Uitvoering (zomer 2023), Stand van de Gemeentelijke Uitvoering (juli 2023), 'Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering in fysieke domein' (december 2023) van Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rii), Stand van de uitvoering Sociale Zekerheid (juni 2023), en standen van de Uitvoering van publieke dienstverleners.
- 3 We hebben gesproken met vertegenwoordigers/bestuurders van onder andere DUO, SVB, CAK, WaU, en meerdere (plv) DG's van IenW, JenV en BZK, IG-beraad en commissie dienstverlening van VNC.
- 4 Zie Staat van de Uitvoering (januari 2023)
- 5 Brief SGO aan kabinet (januari 2024).



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)