

Position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer

Auteur: Sandra van Thiel

1 mei 2020

Inleiding

Er is momenteel veel aandacht voor uitvoeringsorganisaties. De mediaberichtgeving suggereert dat er veel mis is, maar het is belangrijk om te constateren dat (1) er over slechts een beperkt aantal organisaties wordt gesproken terwijl er vele zijn en (2) dat de nieuws waarde van slecht functioneren veel groter is dan van goed functioneren. Dat doet niet af aan problemen die er wel zijn, maar plaatst het wel wat in perspectief.

In dit position paper ga ik in op een aantal vragen: wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar, en welke effecten heeft dit voor burgers? Met betrekking tot dat laatste punt plaats ik een voorbehoud: veel uitvoeringsorganisaties leveren geen diensten aan burgers maar aan bedrijven, organisaties en overheden. Er is bovendien weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en burgers.

Dit position paper is grotendeels gebaseerd op een essay dat in juni zal verschijnen, en dat op verzoek van een aantal uitvoeringsorganisaties is geschreven. Het bevat 10 lessen op basis van 25 jaar onderzoek naar sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. In juni wordt het aangeboden aan de Ministeriële Commissie Uitvoeringsorganisaties.

Oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties

Problemen bij uitvoeringsorganisaties kennen diverse oorzaken. Sommigen daarvan liggen bij de uitvoeringsorganisaties zelf, als het bijvoorbeeld gaat om organisatorische zaken als ICT en gebrek aan (deskundig) personeel, maar mijns inziens is de grootste oorzaak van veel van de problemen **het gebrek aan kennis van en aandacht voor uitvoering van beleid bij beleidmakers en de wetgever**. Dit leidt tot verschillende problemen.

Hierdoor ontstaan bijvoorbeeld **onrealistische verwachtingen** ten aanzien van wat uitvoeringsorganisaties kunnen leveren, en wat daarvoor nodig is. Uitvoering van nieuw beleid heeft tijd nodig, bijvoorbeeld om nieuwe werkprocedures te ontwikkelen, te investeren in ICT en om personeel op te leiden. Zonder tijd en middelen is de uitvoering van nieuw beleid gedoemd te mislukken. De **logica van het beleid en de politiek enerzijds botsen vaak met de bedrijfsmatige logica van uitvoeringsorganisaties** – die zij worden geacht te hanteren omdat de uitvoering van beleid efficiënt en doelmatig moet gebeuren. Er zijn diverse voorbeelden die zo'n botsing kunnen illustreren: zo stelde de NS lange tijd investeringen uit in nieuw materieel toen de Tweede Kamer aarzelde over verlenging van de concessie voor reizigersvervoer op het hoofdrailnet, waardoor er materieeltekort was toen de concessie uiteindelijk toch werd verlengd. Het is logisch dat een bedrijfsmatig werkende organisatie niet investeert als niet zeker is of een opdracht gaat worden gegund. De logica van de politiek – het voeren van het debat, het wegen van de publieke belangen – botste hier met de bedrijfsmatige logica van de staatsdeelneming. Een ander voorbeeld is dat er bij structurele veranderingen van uitvoeringsorganisaties (fusie, splitsing, reorganisatie) vaak al een bezuiniging wordt ingeboekt, in de verwachting dat er in de nieuwe situatie doelmatigheidswinst wordt geboekt. Maar dergelijke **veranderingen kosten geld**. Bedrijven geven in zo'n situatie juist een bruidsschat mee om die veranderkosten te dekken. De kosten van reorganisaties van uitvoeringsorganisaties worden echter zelden of nooit uitgerekend of vergoed. Zie bijvoorbeeld het rapport De Leeuw (2013) over de herpositionering van

zbo's en het rapport van de Algemene Rekenkamer (2013) over de vorming van de Voedsel- en Warenautoriteit.

Het gebrek aan kennis en aandacht voor uitvoering leidt ook tot problemen met het beleid dat uitgevoerd moet worden. Beleid en wetgeving zijn meestal de resultante van politieke onderhandelingen. Daardoor kunnen **onevenwichtigeden in het beleid ontstaan die de uitvoerbaarheid van beleid belemmeren**. Dat wordt echter pas zichtbaar op het moment dat het beleid wordt uitgevoerd. Het is lastig om hier één duidelijk patroon te ontwaren; beleid kan zowel te vaag als te precies zijn. Vaag beleid vraagt van uitvoeringsorganisaties dat ze, op grond van hun expertise, zelf invulling geven aan bijvoorbeeld normen voor burgers en bedrijven, waarvan achteraf door de Kamer of een ministerie kan worden geconcludeerd dat dat niet in lijn is met wat de wetgever had bedoeld (bv als er fraude wordt geconstateerd doordat er gebruik is gemaakt van mazen in de wet). Te precies beleid kan leiden tot overregulering en/of teveel uitzonderingsregels waardoor de uitvoering onnodig gecompliceerd wordt en makkelijker tot fouten kan leiden (zie ook de discussie over administratieve lasten). Ook kan detailregulering snel verouderen. Het is daarom noodzakelijk om de uitvoerbaarheid van beleid in alle stadia van de beleidscyclus mee te nemen (zie ook hieronder bij oplossingen): van voorbereiding, tot ontwerp, tot besluitvorming en evaluatie. Tot slot wordt beleid vaak tussentijds aangepast, bijvoorbeeld door veranderende politieke wensen. Dat moet dan ook tot aanpassingen in de uitvoering leiden; de effecten daarvan kunnen veel groter zijn dan gedacht maar dat wordt meestal niet meegewogen in de beslissing tot aanpassing.

Een derde probleem dat voortkomt uit het gebrek aan aandacht voor de uitvoering van beleid is zichtbaar in de **gebreken in de sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties**. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de verschillende relaties die ministeries hebben met hun uitvoeringsorganisaties, met name de opdrachtgevers- en eigenaarsrelatie in het zogenoemde driehoeksmodel, maar er zijn nog altijd diverse onvolkomenheden. Er zijn grote verschillen tussen ministeries, zowel in de wijze waarop ze de relaties hebben ingericht als de hoeveelheid aandacht die ze daarvoor hebben. Kennis en ervaring op dit gebied wordt weinig gedeeld, maar een nog groter probleem is dat reeds opgebouwde kennis niet wordt behouden. Relatiemanagement wordt niet als carrièreperspectief voor beleidsambtenaren gezien en dus is de mobiliteit vaak groot en moeten de partijen elke keer weer opnieuw beginnen met het opbouwen van een relatie. Het belemmert verder het verfijnen en verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor relatiemanagement. Zo is één van de nieuwere problemen – door de talloze fusies die plaatsvinden en hebben plaatsgevonden – het feit dat uitvoeringsorganisaties vaak voor meerdere opdrachtgevers werken, wat tot tegenstrijdige sturingssignalen kan leiden. Hierover is nog maar weinig nagedacht. De relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties is bovendien vaak op wantrouwen gebaseerd; het ministerie wil vooral veel controleren. Een dergelijke houding (afrekencultuur) leidt echter tot een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor eventuele problemen lang verborgen kunnen blijven. Er is nood aan een meer open relatie, gebaseerd op onderling vertrouwen en wederzijds respect, zie ook hieronder.

Oplossingen voor problemen bij uitvoeringsorganisaties

Voorop staat dat **structuuroplossingen niet gaan werken**. Uitvoeringsorganisaties kennen verschillende juridische vormen, maar al het wetenschappelijke onderzoek tot nu toe laat zien dat (1) er niet één beste vorm is en (2) dat er geen relatie is tussen de vorm van een uitvoeringsorganisatie en het functioneren ervan. Dat is geen gemakkelijke boodschap, want structuuroplossingen zoals reorganisatie en herstructurering, zijn aantrekkelijk en relatief makkelijke beslissingen. De meeste problemen van uitvoeringsorganisaties hebben echter niet met de vorm te maken, en zijn daarom ook niet op te

lossen door een vormverandering (zie bv de discussie over ProRail). Er moet meer worden geïnvesteerd in kennis over en aandacht voor de uitvoering van beleid, zowel bij ministeries als de Tweede Kamer. Dat kan op verschillende manieren.

Ten eerste moet er **meer worden geïnvesteerd in de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties en in de kennis hierover bij de ministeries**. Uitwisseling van kennis en ervaring tussen ministeries zal daarbij helpen maar het ontwikkelen van goede relaties is iets dat ministeries en uitvoeringsorganisaties vooral gezamenlijk moeten doen. Er zijn verschillende modellen en instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden; van die kennis moet beter gebruik worden gemaakt. Opleiding van ambtenaren op dit gebied, en het bieden van carrière perspectieven als relatiemanager zullen bijdragen aan professionalisering en verbetering van het relatiemanagement en uiteindelijk ook tot betere, effectievere relaties en onderling vertrouwen. Een open houding met wederzijds respect vermindert ook het risico op een defensieve houding. Maar ook **aan de kant van het parlement moet meer kennis komen van uitvoering en uitvoeringsorganisaties**. Dat kan door training en kennismaking, maar er zijn ook meer formele manieren om dat te organiseren, zoals het **uitnodigen van uitvoeringsorganisaties** bij overleggen, rondetafelgesprekken en informatiebijeenkomsten. Dit vervangt niet de ministeriële verantwoordelijkheid, maar draagt wel bij aan de informatiepositie van de Kamer en aan het nemen van besluiten over wetgeving op een wijze die bijdraagt aan de uitvoerbaarheid van die besluiten. In het buitenland, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, is dit heel gebruikelijk. De meeste uitvoeringsorganisaties zijn zeer deskundig en betrokken bij hun taak en staan te popelen om dat te tonen aan de politiek en de samenleving.

Door **uitvoeringsorganisaties in alle stadia van de beleidscyclus te betrekken**, zowel bij het maken van nieuw beleid of wijzigen van bestaand beleid, wordt de uitvoerbaarheid van beleid vergroot en kunnen problemen worden voorkomen. Dit kan op tal van manieren, maar een van de bekendste is het gebruik van **uitvoeringstoetsen**; die moeten echter wel vooraf worden gedaan en niet pas als de beslissing is genomen. Op dat moment kan er immers niets meer worden aangepast. Dergelijke uitvoeringstoetsen zouden **ook** standaard gedaan moeten worden op wijzigingen die tijdens het wetgevingsproces worden aangebracht, bijvoorbeeld door **moties en amendementen**. De politiek krijgt hierdoor ook meer inzicht in de mogelijke neveneffecten van hun aanpassingen, en kan dan beter geïnformeerd een beslissing nemen tot wel/niet wijzigen van beleid.

Bij beslissingen over uitvoeringsorganisaties zelf, bijvoorbeeld hun instellingswetten, kan er **vooraf beter nagedacht worden over de consequenties van bepaalde keuzen zoals voor een bepaalde vorm**. Er is zoals gezegd geen ideale vorm, maar elke vorm heeft zijn eigen kenmerken en mogelijkheden om bijvoorbeeld wel of niet in te grijpen. Besluiten over verzelfstandiging of privatisering worden nu nog vaak ingegeven door politieke overwegingen (zie bijvoorbeeld de status van de Nationale Politie als rwt). De reikwijdte en consequenties van dergelijke besluiten zijn vooraf niet altijd bekend. Illustratief in dit verband is dat niemand heeft vastgelegd waar de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's liggen.

Tot slot kan de Tweede Kamer **beter gebruik maken van een informatiebron die al beschikbaar is: evaluaties van uitvoeringsorganisaties**. Agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en staatsdeelnemingen worden allemaal met enige regelmaat geëvalueerd maar met deze rapporten wordt nagenoeg niets gedaan in politieke debatten (blijkens het parlementair onderzoek van de Eerste Kamer). De aandacht voor uitvoeringsorganisaties is vooral incident-gedreven en daardoor meestal negatief. Dat vergroot het risico op een defensieve houding bij uitvoeringsorganisaties, waardoor problemen langer onopgemerkt kunnen blijven.

Relatie met de burger

Een van de problemen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties waar momenteel over wordt gesproken, betreft het **verlies van de 'menselijke maat'**. Hiermee wordt bedoeld op twee zaken: het verlies aan maatwerk (burgers die als een nummer worden behandeld) en het feit dat sommige burgers hun weg niet kunnen vinden naar voorzieningen die voor hen wel van belang zijn. Veelgenoemde oorzaak hiervan is de digitalisering van veel publieke diensten, waardoor burgers die geen goede toegang tot internet hebben of niet de benodigde vaardigheden bezitten, buiten de boot vallen. Zoals gezegd is hier nog niet veel empirisch onderzoek naar gedaan dus het is lastig om precies aan te geven welke oorzaken en oplossingen er zijn, maar ik kan er twee dingen over zeggen.

Ten eerste, onder invloed van het zogenoemde **New Public Management denken** zijn vanaf de jaren '80 veel veranderingen doorgevoerd in de rijksdienst, met als doel om deze **meer efficiënt en bedrijfsmatig** te laten werken. Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties is één van die veranderingen, bezuinigingen een andere. Van uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat ze meer kostenbewust en doelmatig zullen zijn. Daar worden de organisaties ook op afgerekend (bv met prestatie indicatoren). De keerzijde is echter dat efficiëntie alleen kan door standaardisatie; maatwerk kost meer tijd en dus meer geld. Het argument dat als taken dichterbij de burger worden uitgevoerd, zoals in het geval van de WMO en zorgtaken die gedecentraliseerd zijn naar gemeenten, er ook minder kosten zullen zijn gaat maar ten dele op. Immers, de decentralisatie zelf brengt verandercosten met zich mee, maar ook de uitvoering van de taak zelf blijft gewoon geld kosten. Deze decentralisatie is echter gepaard gegaan met een bezuiniging waarvan vooraf niet is doorgerekend of het budget nog wel toereikend zou zijn. Dit zijn allemaal fouten die ik hierboven al genoemd heb als belangrijke oorzaken van problemen in de uitvoering. De oplossing ligt dan voor de hand: betrek de uitvoering er bij, doe een goede uitvoeringstoets of doorrekening voordat het besluit wordt genomen, en geef voldoende randvoorwaarden (tijd en middelen) mee om de beleidsverandering goed uit te kunnen voeren.

Ten tweede, in het publieke domein is het **klantbegrip niet eenduidig**. Burgers zijn bijvoorbeeld niet altijd vrijwillig klant (denk aan verkeersboetes, delinquenten), burgers betalen niet altijd zelf voor de dienstverlening (slechts weinig uitvoeringsorganisaties vragen een tarief) waardoor er geen rechtstreekse klantrelatie is, en veel uitvoeringsorganisaties verlenen niet eens diensten aan burgers maar aan andere organisaties. Voor uitvoeringsorganisaties is 'de klant' vaak het ministerie waarvoor ze werken, en niet zozeer de burger. Dat heeft ook consequenties voor het inrichten van klantprocessen, bijvoorbeeld als er onvrijwillige of onwillige klanten in het geding zijn (zo moet Holland Casino gokverslaafde klanten weren, en DJI gevangenen ook rehabiliteren). Uitvoeringsorganisaties staan dus niet altijd voor een gemakkelijke opdracht. Aan de kant van de burger is vervolgens vaak sprake van onbegrip, onkunde en onrealistische verwachtingen. Er is niet veel onderzoek gedaan en de resultaten spreken elkaar tegen maar veel burgers weten niet dat uitvoeringsorganisaties op afstand staan van de overheid en dus niet 'de' overheid zijn, maar dat interesseert ze ook eigenlijk niet; ze willen dat hun trein op tijd rijdt, en dat de politie zijn werk doet. En als er problemen zijn, vinden ze dat de overheid moet ingrijpen – zelfs als dat juridisch niet kan. Over individuele contacten met uitvoeringsorganisaties zijn burgers vaak meer tevreden dan over 'de' overheid in het algemeen, en het is niet duidelijk waar die tegenstrijdige beoordelingen op berusten. Hier ligt nog een grote uitdaging voor de wetenschap, om meer onderzoek te doen, en vooral ook bij groepen burgers die niet vaak meedoen aan onderzoek (lager opgeleiden, niet-westerse migratieachtergrond).

Aanbevolen literatuur

- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag, Boom.
- Kaal, M., S. Plantinga & J. ter Berg. (2019). *Relatie burger overheid 2030*. Onderzoek in opdracht van De Nationale Ombudsman.
- Plug, P.J., R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij & S. ten Have. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Berenschot.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Beschouwing in opdracht van het Ministerie van BZK.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2012). *Op afstand gezet*. Den Haag, SCP.
- *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, C, A-D.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen*. Den Haag.

Over de auteur

Sandra van Thiel is hoogleraar publiek management bij het departement Bestuurskunde en Sociologie aan de Erasmus Universiteit en bij de sectie Bestuurskunde van de Radboud Universiteit, Nijmegen. Zij doet al 25 jaar onderzoek naar uitvoeringsorganisaties in Nederland en internationaal. Ze is bovendien een regelmatige adviseur voor overheden en uitvoeringsorganisaties. In 2012 was ze de coördinator van het parlementaire onderzoek door de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging.