

## De crux van uitvoeringskracht

Beschouwing van studies en adviezen over de versterking van uitvoeringskracht



# Beschouwing van studies en adviezen over de versterking van uitvoeringskracht

Het debat over het functioneren van de publieke sector staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. De roep om een betere kwaliteit van dienstverlening van organisaties in het publieke domein klinkt steeds luider. Haperende uitvoeringskracht vraagt om aandacht én actie om te voorkomen dat steeds meer inwoners, leerlingen en cliënten in de knel komen. Voor uitvoerende organisaties - of het nou medeoverheden of zelfstandige instituten zijn - geldt: als ze niet 'leveren', verliezen ze draagvlak en legitimiteit.

In de **eerste bijdrage** van ons drieluik over uitvoeringskracht hebben we de actuele politieke opvattingen verkend door middel van een analyse van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021. We stelden vast dat alle politieke partijen het onderwerp agenderen, maar dat ze tegelijkertijd slechts globale oplossingen aandragen (*'Er moet een sterkere overheid komen'*). In deze tweede bijdrage gaan we in op studies en adviezen van diverse denktanks, adviescommissies en adviesorganen over uitvoeringskracht. We schetsen de belangrijkste aspecten van haperende uitvoeringskracht en geven een beeld van de voorgestelde interventies voor het versterken ervan. We eindigen dit artikel met een reflectie: we zien een duidelijke rode draad op het gebied van (haperende) uitvoeringskracht.



# De publieke waarde van uitvoeringskracht

Bij uitvoeringskracht staat de dienstverlening van uitvoerende organisaties centraal. Bij uitvoerende organisaties gaat het om een bont palet aan uitvoeringsorganisaties binnen de overheid (agentschappen en zbo's) en daarbuiten (o.a. scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties). Ook gemeenten beschouwen we als uitvoerende organisaties (maar niet als uitvoeringsorganisaties).

De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties concludeerde in haar eindrapport *Klem tussen Balie en Beleid in 2021* dat Nederlandse uitvoeringsorganisaties over het algemeen goed presteren. Uit het *Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening 2020* blijkt dat ruim tweederde van de inwoners en ondernemers de overheidsdienstverlening in Nederland een cijfer 5 of hoger geeft. Dat is ongeveer 10 procent hoger dan in 2019. Een derde geeft echter een lagere score. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties schat op haar beurt in dat circa 20 procent van de inwoners niet goed uit de voeten kan met wet- en regelgeving op meerdere beleidsterreinen.

De *Staat van het Bestuur 2020*, een tweejaarlijkse rapportage waarmee het ministerie van BZK de feiten en ontwikkelingen in het lokale openbaar bestuur in beeld brengt, voegt hier nog de democratische waarde van uitvoeringskracht aan toe. Deze rapportage signaleert dat het autonome decentrale democratisch proces bij de vormgeving en uitvoering van taken in het publieke domein naar de zijlijn verdwijnt. Als hierdoor het perspectief van bepaalde groepen of bepaalde regio's uit het zicht raakt, bijvoorbeeld omdat ze niet meedoen of onvoldoende vertegenwoordigd zijn, is dit een probleem. Tegelijkertijd signaleert de rapportage een dilemma voor de nationale en decentrale overheid: de democratische waarden zeggenschap en inclusiviteit aan de ene kant botsen met de (eveneens) democratische waarde van effectiviteit van het bestuur aan de andere kant. Als we de effectiviteit van het bestuur als belangrijk aspect van uitvoeringskracht zien, kan het versterken van uitvoeringskracht ook als een belangrijke democratische waarde worden gezien. De inwoner, leerling en cliënt dienen immers belang te hebben bij het effectief uitvoeren van beleid.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt ook hoezeer mensen klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen, soms zelfs heel ernstig. Daarbij gaat het om terugkerende vraagstukken. Wachtlijsten in de zorg, achterstallig onderhoud in de openbare ruimte, onderbezetting in toezicht en handhaving, lerarentekorten, achterblijvende reken- en leesvaardigheden van leerlingen, kansenongelijkheid in het onderwijs; het zijn allemaal manifestaties van haperende uitvoeringskracht.

# Werken op basis van de regels in plaats van de maatschappelijke opgaven

De sturing van de overheid heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld van pure aandacht voor de basisbeginselen goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid naar aandacht voor het behalen van meetbare prestaties (New Public Management), zo analyseert ABDTOPConsult in het rapport *Werk aan Uitvoering*. Gevolg is 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 inwoner werd in dit perspectief een klant die zo goed mogelijk moet worden bediend.

Het inzicht uit de wetenschap dat regels, protocollen en prestatie-indicatoren niet per definitie leiden tot het realiseren van de doelen waarvoor een organisatie is opgericht, krijgt de laatste jaren veel bijval bij de overheid. Regels, protocollen en prestatie-indicatoren geven weliswaar houvast, maar kunnen de complexiteit van de maatschappij niet 'vangen'. Het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties over de toeslagenaffaire maakt dan ook pijnlijk duidelijk waartoe een exclusieve regelgeleide en prestatiegerichte invulling kunnen leiden.

Om adequaat om te kunnen gaan met de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd zijn overheden en uitvoeringsorganisaties nodig die door intensieve samenwerking als één overheid

opereren, zo stelt de Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen in haar rapport *Als één overheid Slagvaardig de toekomst tegemoet*. Klimaat, arbeidsmarkt, de zorg, huisvesting en landbouw zijn voorbeelden van grote maatschappelijke opgaven die overheden, taken en regio's overstijgen. Daarbij vraagt de ene maatschappelijke opgave om een ander samenspel van overheden en uitvoeringsorganisaties dan de andere. Dit betekent dat per opgave een op maat gemaakte aanpak nodig is, die rekening houdt met de regionale verschillen in Nederland.

Een overheid die als één overheid opereert, kan inspelen op veranderende omstandigheden en zorgt voor effectieve verbindingen naar zowel inwoners als private en maatschappelijke organisaties, zodat ook zij hun bijdrage kunnen leveren. Maar doordat overheden werken met een verouderde instrumentenkoffer, vallen ze onbedoeld geregeld terug op oude reflexen en patronen die de samenwerking niet ten goede komen. En dat brengt een oplossing voor de opgaven ook niet dichterbij.

De Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen heeft daarom een aanpak voorgesteld voor betere samenwerking bij de aanpak van de grote maatschappelijke opgaven. Deze aanpak bestaat - onder het motto 'Je draagt bij waar je nodig bent' - uit vier onderdelen:

1. De maatschappelijke opgave moet het vertrekpunt zijn in de aanpak, en niet de manier waarop overheden zijn georganiseerd.
2. Door de veelheid aan partijen die betrokken zijn bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen werken of keuzes maken die niet bijdragen aan het gewenste resultaat. Daarom is het versterken van regie belangrijk. Samen werken aan gezamenlijke resultaten vraagt echter van partijen dat ze bereid zijn om een deel van hun autonomie in te leveren ten bate van het gezamenlijke doel of maatschappelijke belang.
3. Op dit moment is er sprake van een disbalans tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. Deze disbalans uit zich op allerlei manieren en in financieel, politiek en cultureel opzicht. Meer balans in deze verhouding is gewenst.
4. Hoe gevarieerder en passender de instrumentenkoffer van overheden, des te groter zijn hun mogelijkheden om een aanpak te ontwikkelen die past bij de opgave. Aan de ene kant zien we dat overheden zich te vaak moeten beroepen op instrumenten die niet passen bij de huidige realiteit; aan de andere kant worden bestaande instrumenten niet altijd benut of slordig ingezet.

In het rapport *Hoe sterk zijn onze schouders* stelt de VNG dat gemeenten, als bestuurslaag die het dichtst bij de inwoner staat, steeds meer worden gepositioneerd als overheid die een centrale regisserende rol inneemt bij de uitvoering van het beleid op het gebied van de grote maatschappelijke opgaven. Om onder meer het werken vanuit de opgave mogelijk te maken, pleit de VNG voor adequate rijkskaders die in samenwerking tussen parlement, ministeries en in dit geval gemeenten tot stand moeten komen. Gemeenten hebben behoefte aan wettelijke en financiële kaders die voldoende ruimte bieden om lokale (beleids)keuzes te kunnen maken én te kunnen sturen op een uitvoering die past bij de lokale context.



# De beschikbaarheid van kennis en capaciteit

Het aantrekken en ontwikkelen van personeel is voor individuele gemeenten een grote uitdaging. Voor een aantal domeinen is deze uitdaging ook niet zo een-twee-drie op te lossen, zo stelt de VNG in. Bovendien blijkt het voor gemeenten lastig te zijn om voor bepaalde functies de juiste expertise aan te trekken. Dit komt doordat er sprake is van schaarste en concurrentie op de arbeidsmarkt voor deze functies. Het gaat onder meer om ICT, jeugdhulp, technische expertise voor de energietransitie en ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is er sprake van een ongelijke verdeling, onder meer op het gebied van de omvang van gemeenten, de ligging in het land en de tegenstelling publieke organisaties versus bedrijfsleven. Naast het vinden van de juiste expertise hebben veel gemeenten ook moeite met het ontwikkelen en vasthouden van voldoende strategisch vermogen.

Ook in het onderwijs is de beschikbaarheid en het aantrekken van gekwalificeerd personeel een groot probleem. Er is sprake van een structureel tekort aan leraren, met name in de grote steden. In tegenstelling tot de gemeenten ligt de oorzaak hiervan niet zozeer in de schaarste of concurrentie op de arbeidsmarkt, maar vooral in het negatieve imago van het beroep. Voor veel jongeren heeft het beroep geen of te weinig aantrekkingskracht. Bovendien vinden ze dat er te weinig mogelijkheden zijn om door te groeien. Leraren ervaren daarnaast een enorme werkdruk en vallen uit door te grote klassen, te hoge taakeisen en te weinig begeleiding en waardering. Hierdoor krijgen leerlingen niet altijd de begeleiding en zorg die ze nodig hebben en lopen ze leerachterstanden op.

In april pleitten de secretarissen-generaal bij informateur Tjeenk Willink in dit kader nog maar eens voor een herwaardering van het ambtelijk vakmanschap: *'Van de ingenieurs die onze wegen bouwen tot de verpleegkundigen in de ziekenhuizen, van de beleidsmedewerker die antwoorden op Kamervragen voorbereidt tot de leraar in de scholen, en van de UWV'er in gesprek met werkzoekenden tot de beveiliging van onze gebouwen. (...) Daarbij geldt dat ook als er fouten zijn gemaakt wij ervoor instaan dat bij de overheid professionals werken met hart voor de publieke zaak: betrokken, deskundig en gedreven.*





# Een kwestie van (beter) samenwerken

De belangrijkste conclusie van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport *Klem tussen balie en beleid* is dat de problemen met de uitvoerbaarheid van beleid worden veroorzaakt door de gebrekkige samenwerking van de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast pleit de commissie voor meer waardering en zeggenschap van professionals in de uitvoering. Ook de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur wijzen op het belang van samenwerking tussen de verschillende overheden en uitvoeringsinstanties om de uitvoeringskracht van de overheid te versterken.

Om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken, moet de regionale samenwerking worden versterkt. Ook moet de samenwerking democratisch beter worden gelegitimeerd. De nadruk op (regionaal) samenwerken op allerlei beleidsterreinen, zoals de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdzorg en de Regionale Energiestrategie (RES) komt in de diverse analyses van uitvoeringskracht terug. Bijvoorbeeld

in *Hoe sterk zijn onze schouders* (VNG), *Werk aan Uitvoering* (ABDPOConsult) en de *Staat van het Bestuur* (BZK).

Cijfers uit 2020 laten zien dat er in Nederland 1.248 samenwerkingsverbanden zijn tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal één decentrale overheid. Dit is een stijging van 17 procent ten opzichte van 2017. De gemiddelde gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden, waarvan het merendeel zich richt op het uitvoeren van een taak binnen een beleidsveld, zo lezen we in de *Staat van het Bestuur*.

Meer uitvoering door regionale samenwerking vraagt ook om passende keuzes in de organisatieinrichting, met meer focus op opdrachtgeverschap en sturing op resultaat. Dit betekent dat medewerkers andere vaardigheden nodig hebben, zoals netwerken, sturen op hoofdlijnen en resultaatafspraken maken. Ook voor de besluitvorming op managementniveau en op bestuurlijk niveau heeft dit consequenties, omdat





in samenwerking weliswaar vaak meer bereikt kan worden, maar besluiten ook gezamenlijk moeten worden genomen.

Daarnaast vraagt regionale samenwerking om integrale financiële afwegingen en scherpe begrotingskeuzes, zodat de financiële positie houdbaar blijft. Ook wordt er nog niet voldoende (financiële) prioriteit gegeven aan de ondersteunende basisinfrastructuur, met name op het gebied van ICT. Dit betekent dat er in de uitvoering op veel plekken nog niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden op ICT-gebied, zoals datagedreven werken. De uitvoering zou daarmee vaak beter en efficiënter kunnen zijn dan nu het geval is, zo stelt onder meer ABDTOPConsult in *Werk aan Uitvoering*. Hierbij gaat het ook om ontwikkelingen die voor veel (met name kleinere) gemeenten om specialistische expertise vragen die zij zelf niet in huis hebben. Op dit vlak is dan ook behoefte aan landelijk gecoördineerde initiatieven en ondersteuning, waar individuele gemeenten gebruik van kunnen maken.

Ook in het onderwijs is versterking van regionale samenwerking van belang voor de uitvoering van publieke taken. Voorbeelden zijn het vormgeven van passend onderwijs en het instandhouden van een toekomstbestendig onderwijsaanbod in de regio als gevolg van leerlingendaling. Net zoals bij gemeenten vraagt dit van besturen en leidinggevenden in het onderwijs om het maken van passende keuzes over de inrichting van de organisatie, vaardigheden op het gebied van netwerksturing, een collectieve oriëntatie op gedeelde doelen en het nemen van gezamenlijke beslissingen. Dit vraagt om specifieke expertise die niet altijd voorhanden is in onderwijsinstellingen. In het verlengde daarvan is er ook behoefte aan het delen van kennis en het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden, waardoor er van en met elkaar kan worden geleerd.



# Reflectie: mechanismen van haperende uitvoeringskracht

In dit tweede deel van ons drieluik over uitvoeringskracht hebben we een aantal recente onderzoeken en adviezen over uitvoeringskracht geanalyseerd. Deze rapporten bevatten rijke analyses en aanbevelingen. Hoewel de studies verschillende typen uitvoerende organisaties belichten, zien we wel degelijk een rode draad. Deze vatten we als volgt samen:

De factoren die uitvoeringskracht beïnvloeden en de impact ervan zijn onderling sterk met elkaar verweven. We duiden deze samenhang als volgt:

1. De uitvoeringscapaciteit staat onder druk. Dit komt door doorgevoerde bezuinigingen. Ook heeft 'de uitvoering' over het algemeen een bleek imago. Dit blijkt onder meer uit een relatief lage waardering van uitvoerende beroepen. Sommige beleidsdomeinen worden bovendien gekenmerkt door een gebrek aan ervaren urgentie. Complexiteit, onzekerheid en onzichtbaarheid van de directe effecten leiden dan tot gebrek aan handelen.

2. Er is sprake van een tekort aan specialistische kennis en capaciteit. Het delen en ontsluiten van kennis en capaciteit, als ware er sprake van één overheid, is nog in ontwikkeling. De schaarste leidt tot oplopende kosten voor de inzet van en toegang tot kennis. Daarnaast is er lange tijd vooral gestuurd op efficiency en regels. Om meer vanuit de maatschappelijke opgave te kunnen werken, is personeel en management nodig met andere capaciteiten en competenties.

3. Het op afstand plaatsen van uitvoerende activiteiten - met als doel waarborging van de kwaliteit van de uitvoering - leidt regelmatig tot een verminderd gevoel van eigenaarschap en daarmee tot een verhoging van het risico op bezuinigingen.



4. Het Rijk is verantwoordelijk voor passende wet- en regelgeving en een bijbehorend (financieel) instrumentarium voor de uitvoering van taken. We constateren dat hier lang niet altijd sprake van is: kaders zijn nog in ontwikkeling tijdens de uitvoering, worden als complex of niet aansluitend bij de praktijk ervaren, of zijn onbekend. Bovendien worden uitvoeringsimplicaties onvoldoende meegewogen bij het opstellen van wet- en regelgeving.

5. Samenwerking wordt breed gezien als middel om uitvoeringskracht te versterken. Tegelijkertijd tonen veel studies aan hoe moeizaam samenwerking in de praktijk veelal verloopt. Botsende belangen en sectorale versnippering zorgen voor gemankeerde samenwerking, zowel binnen als tussen uitvoerende organisaties.

Dit samenspel van factoren die uitvoeringskracht beïnvloeden, vergroot het risico op maatschappelijke, bestuurlijke en financiële schade. Het gevolg: oplopende kosten voor herstel. Oplopende kennis-, organisatie- en faalkosten voeren de druk op de uitvoeringsbudgetten vervolgens verder op.

De adviezen om te komen tot verbetering van uitvoeringskracht richten zich op versterking van de samenwerking binnen en tussen organisaties (optreden als één overheid), het werken vanuit de maatschappelijke opgave en het zorgen voor wet- en regelgeving (kaders) die dat mogelijk maakt, en het versterken van de voorwaarden voor uitvoering.

Uitvoerende organisaties moeten kunnen beschikken over voldoende middelen, kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, specifieke expertise en politieke dekking. Alleen zo kunnen inwoners en bedrijven vanuit de bedoeling van de wet en met inzet van benodigde expertise efficiënter en effectiever worden geholpen.

En toch... De radertjes achter haperende uitvoeringskracht grijpen als een complex uurwerk op elkaar in. Enkelvoudige oplossingen lijken daarmee weinig effect te sorteren. Mogelijk verklaart dit het feit dat veel van de aangedragen oplossingen om uitvoeringskracht te versterken 'oude bekenden' zijn, die eerder slechts beperkt hebben gereddeerd. We vragen ons dan ook af of de mechanismen achter haperende uitvoeringskracht voldoende doordacht zijn en of we, aanvullend op het bestaande repertoire, nieuwe, andersoortige oplossingsrichtingen kunnen aanboren.

In ons werk bij opdrachtgevers in het publieke domein zien we gelukkig ook tal van aansprekende voorbeelden van het werken aan uitvoeringskracht. Deze staan centraal in onze derde en laatste bijdrage in deze drieluik over uitvoeringskracht. Daarmee hopen we de complexiteit van uitvoeringskracht verder te ontrafelen en aanknopingspunten te vinden voor nieuwe perspectieven. *Stay tuned!*

---

**BMC**

Databankweg 26  
3821 AL Amersfoort

P.O. box 490  
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00  
info@bmc.nl

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website [www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)