

Kwaliteit van opdrachtgeverschap in de ogen van de uitvoering



**Staat
van de
Uitvoering**



Thijs van den Berg, Msc.

Dr. Rianne Warsen

Prof.dr. Sandra van Thiel

Rotterdam, 23 juli 2026

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Resultaten.....	5
De rolverhouding in de driehoek	6
Kennis- en informatierelatie	8
De relatie met de politiek	10
De beleidsrelatie.....	12
Conclusie en Lessen	14

Inleiding

Beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties werken samen in de zogenoemde ambtelijke driehoek. Daarin vervullen beleidsmakers de rol van opdrachtgever en de uitvoeringsorganisaties de rol van opdrachtnemer. Hun samenwerking is een onderwerp dat de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Zo is er aandacht geweest voor het eerder betrekken van de uitvoering bij beleidsvorming, rolbewustzijn en het gezamenlijk sturen op publieke waarde.¹ Tegelijkertijd zijn er ook signalen dat de samenwerking tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties niet zonder problemen is. Dit is bijvoorbeeld vaker onderwerp van onderzoek in evaluaties van uitvoeringsorganisaties.² Om meer duidelijkheid te krijgen, heeft de Staat van de Uitvoering ons gevraagd een onderzoek te doen naar hoe uitvoeringsorganisaties de kwaliteit van het opdrachtgeverschap door ministeries ervaren. Op basis daarvan kunnen we lessen trekken over wat goed gaat, en wat nog beter kan in de samenwerking.

Onderzoeksvraag

De Erasmus Universiteit is door de Staat van de Uitvoering gevraagd om een beknopt onderzoek uit te voeren naar hoe de kwaliteit van opdrachtgeverschap door uitvoeringsorganisaties wordt ervaren. Dit onderzoek richt zich derhalve niet op de kwaliteit van opdrachtgeverschap in het algemeen, maar nadrukkelijk op de door uitvoerders gepercipieerde kwaliteit van het opdrachtgeverschap dat door ministeries gedragen wordt. De volgende onderzoeksvraag staat in dit onderzoek daarom centraal:

Hoe ervaren uitvoeringsorganisaties de kwaliteit van opdrachtgeverschap door ministeries?

Methode

Voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden die toegepast zijn op drie verschillende soorten bronmateriaal. Op basis van een thematische analyse van bestaande interviewdata zijn de belangrijkste thema's geïdentificeerd. Met behulp van specifiek voor dit onderzoek uitgevoerde aanvullende interviews is hierop gereflecteerd. Ter aanvulling is er een document-analyse van bestaande ZBO-evaluaties uitgevoerd.

¹ ABDTopconsult. (2020). *Werk aan Uitvoering* [Fase 1 en Fase 2]. Den Haag.

² Van Thiel, S. & D. Ciulinaru. (2026). *ZBO-evaluaties 2021-2025*. [rapport voor Staat van de Uitvoering].

De thematische analyse van bestaande interviewdata betreft interviews uit een eerdere studie die gericht was op de sturingsrelatie tussen ministeries en uitvoerders.³ De gedane interviews met de uitvoerende organisaties zijn gehercodeerd gericht op opmerkingen die betrekking hebben op de ervaren kwaliteit van opdrachtgeverschap, zowel met betrekking tot de huidige ervaren kwaliteit als potentiële verbetermogelijkheden. Aan de hand van een thematische analyse zijn een aantal hoofdthema's gedestilleerd uit de citaten.

Ter aanvulling zijn er een drietal extra interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de andere 'punten' van de driehoek: eigenaarsadvisering en opdrachtgevende beleidsdirecties. Deze interviews richtten zich op de huidige ervaren knelpunten en positieve ontwikkelingen en op wat er toekomstig verbeterd zou kunnen worden en behouden dient te worden. In deze interviews zijn ook de uit de eerdere analyse voortgekomen patronen getoetst op herkenbaarheid.

De document analyse betreft een analyse van 52 bestaande evaluaties van uitvoeringsorganisaties.⁴ In de analyse is daarbij gefocust op de zogenoemde 'externe governance', waarbij de driehoek tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar bestudeerd wordt. Omdat de evaluaties niet altijd uitsluitend het perspectief van de opdrachtnemer weergeven, is waar mogelijk ook de schriftelijke reactie van de uitvoeringsorganisatie meegenomen.

In de weergave van de resultaten noemen we geen naar personen herleidbare uitspraken als het gaat om interviewdata. De interviews zijn afgenomen onder 14 verschillende organisaties met publieke taakverantwoordelijkheden die varieerden in hun mate van afstand tot het ministerie en qua verschillende beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld infrastructuur, veiligheid, onderwijs en sociale zekerheid. De documenten zijn allemaal openbaar beschikbaar, dus daar kunnen we wel noemen om welke organisatie het gaat.

³ Dit onderzoek is het promotie-onderzoek van de eerste auteur.

⁴ Dit zijn ZBO-evaluaties, waarover is gerapporteerd in Ciulinaru & Van Thiel (2026).

Resultaten

Op basis van zowel de interviews als de analyse van de evaluatiestudies zien we over het algemeen een positieve ontwikkeling in de ervaren relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Uitvoeringsorganisaties geven aan dat de interpersoonlijke relaties over het algemeen als goed worden ervaren en dat er met enige regelmaat overleg is tussen beide partijen. Ook is een vroege betrokkenheid van de uitvoerders tijdens de beleidsvorming steeds meer een vanzelfsprekende praktijk geworden. Hoewel er uiteraard soms spanningen tussen beleid en uitvoering bestaan, worden deze niet in alle gevallen per se als problematisch ervaren, zoals deze citaten laten zien:

“En vanuit beleid, doen we best veel in co-creatie, dus dat is op zich een hele mooie ontwikkeling. [...] vanaf de voorkant meedenken dus.” (R1).

“Beleid en uitvoering hebben elkaar beter te weten vinden. Communicatie is minder geformaliseerd, indirecte communicatie. Uitvoeringstoets ontwikkelt zich. Die toets disciplineert de verhoudingen. Voorheen was het, het moet, nu is de vraag of het ook kan. De vraag of het kan heeft meer gewicht.” (R12).

“De drie partijen (eigenaar/ opdrachtgever/ opdrachtnemer) geven aan dat de relatie de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Er is op verschillende niveaus overleg tussen EZK en het CBS. Men geeft aan elkaar te kunnen vinden en dat het contact goed verloopt. Opdrachtgever en eigenaar zijn positief over de informatievoorziening vanuit het CBS. Daarbij is benoemd dat het CBS een proactieve houding aanneemt als het gaat om de agendering van belangrijke thema's of vraagstukken.” (Evaluatie CBS door KWINK, 2022:81).

Tegelijkertijd worden er in de interviews en de evaluaties verschillende factoren benoemd die de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder niet ten goede komen en als problematisch worden ervaren. Deze factoren zijn onder te verdelen in de volgende vier thema's:

1. De rolverhouding in de driehoek;
2. De kennis- en informatierelatie;
3. De relatie met de politiek; en
4. De beleidsrelatie.

Het eerste thema richt zich op de rolverhouding in de driehoek, het tweede thema op de bestaande kennisniveaus en -uitwisseling tussen opdrachtgever en -nemer, het derde thema op de relatie tussen opdrachtgever en politiek, en het vierde op de relaties bij het maken en uitvoeren van beleid. De resultaten van dit rapport zijn gestructureerd aan de hand van deze vier thema's.

De rolverhouding in de driehoek

In zowel de interviews als de evaluaties wordt er gewezen op een aantal knelpunten in de onderlinge rolverhouding tussen betrokken partijen in de driehoek. Zo zijn, ten eerste, de taken en verantwoordelijkheden binnen de driehoek niet altijd helder.

“We stellen vast dat het driehoeksmodel in de basis “staat”, maar nog aanzienlijke uitwerking behoeft om het model goed te laten functioneren voor alle partijen, met het oog op de toekomst.” (Evaluatie Nederlandse Emissieautoriteit door KWINK, 2023, pagina 21).

Dat kan gaan over de verdeling van taken tussen de opdrachtgever en de eigenaar, zoals blijkt uit de evaluatie van de Bloembollenkeuringsdienst:

“In de evaluatieperiode waren de taken en verantwoordelijkheden binnen deze driehoek, en dan met name tussen opdrachtgever en eigenaar, nog niet altijd volledig helder.” (Evaluatie BKD door Ecorys, 2023, pagina 40).

Dit lijkt erop te wijzen dat de driehoek en de relaties daarbinnen nog niet altijd volledig ontwikkeld zijn.

Een tweede bron van spanning en onduidelijkheid ontstaat als uitvoerders zich publiekelijk uitlaten over de wenselijkheid van beleid. Vanuit hun opvatting over hun eigen onafhankelijkheid kiezen sommige uitvoerders en toezichthouders ervoor om zich publiekelijk uit te spreken over beleid, of onderwerpen te agenderen. Dit kan bijvoorbeeld in geschreven vorm, zoals knelpuntenanalyses en Standen van de Uitvoering, maar ook door bijvoorbeeld uitspraken in de media te doen. Aangezien dit ook raakt aan de rol van opdrachtgever ontstaan juist rondom dit soort uitingen spanningen en onduidelijkheid over de positie van de uitvoerder ten opzichte van opdrachtgever:

“Het betekent dus ook dat wij ons meer uitspreken over wat we van het beleid vinden. En niet alleen richting het ministerie, maar ook richting andere partijen. Ja, dat zorgt soms voor wrijving.” (R2).

“Uit de gesprekken blijkt namelijk dat de taakinvulling hiervan niet voor iedereen even helder is afgebakend. Daardoor is er geen duidelijkheid over waar de taak van de ANVS stopt en waar de taak van DGMI begint. Uit gesprekken komt naar voren dat DGMI soms nog ervaart dat de ANVS hier te veel in het vaarwater van het beleid komt, terwijl de ANVS dat wel als haar rol ziet.” (Evaluatie ANVS door KWINK, 2024, pagina 26).

Als derde knelpunt noemen de uitvoeringsorganisaties dat de verhouding tussen eigenaar en opdrachtgever soms maar beperkt wordt ervaren als zijnde in balans. Dit uit zich in dan onvoldoende afstemming over hoe het totaal aan beleidsopdrachten (vanuit de opdrachtgever) zich verhoudt tot de middelen en mogelijkheden die daartegenover staan (verantwoordelijkheid van eigenaar). Uitvoeringsorganisaties krijgen dan meer

wensen dan ze feitelijk aankunnen. Alhoewel opdrachtgevers ook verantwoordelijk zijn voor de financiering van hun wensen, hebben opdrachtgevende directies soms de neiging beleidswensen boven daarvoor benodigde of beschikbare middelen te plaatsen. Een relatief beperkte rol van de eigenaar ten opzichte van de opdrachtgever kan ook leiden tot een beperkte aandacht voor de lange termijn ten opzichte van de korte termijn. Uitvoeringsorganisaties hebben continuïteit nodig om hun taken uit te kunnen voeren, terwijl politieke wensen ten aanzien van beleid vaak een korter tijdsbestek kennen (de waan van de dag):

“Dat de opdrachtgever zegt ja. We zien nu op korte termijn de capaciteit wat teruglopen. Dus jullie kunnen ook wel met minder doen. Ja, terwijl we langjarig juist met de eigenaar in gesprek zijn over een meerjarencapaciteit geraamd op veel meer langdurende prognoses. Ja dus. Het risico is dat je heel kort cyclisch gaat sturen dat ook inhoud en korte termijn inzicht gaan meedoen in die sturing. Het risico is dat je heel kort cyclisch gaat sturen en dat ook inhoud en korte termijn inzicht gaan meedoen in die sturing.”(R4)

Tenslotte kan als vierde knelpunt gewezen worden op het feit dat veel uitvoeringsorganisaties voor de uitvoering van hun taken afhankelijk zijn van samenwerking met andere publieke organisaties, inclusief afdelingen van andere ministeries. Het is voor uitvoeringsorganisaties niet altijd duidelijk bij wie ze dan moeten zijn om die contacten te leggen; kunnen ze dat zelf doen, of moet de opdrachtgever dat faciliteren. Met name als die contacten andere ministeries dan het moederdepartement betreffen, kunnen uitvoeringsorganisaties worstelen met het leggen van contacten en met het afstemmen van activiteiten:

“Ja maar dat gesprek opgestart krijgen met dus dan heb je dus veel verschillende departementen nodig. Ja, maar hoe krijg je die aan tafel?” (R2).

“Nou ja, die collega's, die die, die zijn echt heel erg zoekende. Bij wie moeten we zijn? Bij wie moeten we zijn op het ministerie. Ja, en dan? Dan kijk ik via mijn via mijn contactpersoon. Met onze hoofddirectie hebben we eigenlijk hele korte lijnen, omdat daar mijn contactpersoon zit. Ja maar bij andere DG's, ja daar wisselt dat heel erg ja, ja, dus bijvoorbeeld ook op een ander dossier.” (R6)

Dit is overigens een bekend probleem in de driehoek: veel uitvoeringsorganisaties werken voor meerdere opdrachtgevers en de afstemming daartussen is vaak problematisch, onder andere door verkokering.⁵ Meervoudige opdrachtgevers kunnen zowel meerdere directies van hetzelfde ministerie zijn, als verschillende directies van verschillende ministeries. Binnen ministeries wordt hiervoor wel gewerkt met zogenoemd coördinerend opdrachtgeverschap, waarbij de eigenaarsadvisering soms ook een rol speelt.

⁵ Voorn, B., M. Van Genugten & S. van Thiel. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda. *Public Administration*, 97, 671–685.

Kennis- en informatierelatie

Uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers wisselen vaak en veel informatie uit, zowel over dagelijkse taakuitvoering (op de werkvloer) als via meer formele processen bv in het kader van de begroting en verantwoording. Uitvoeringsorganisaties ervaren die informatie-uitwisseling soms als problematisch, met name wat betreft begrip, continuïteit en niveau.

Als het gaat om begrip, bedoelen we dat uitvoeringsorganisaties onvoldoende begrip voor het uitvoeringsproces aan de kant van de opdrachtgever ervaren. Dit gaat bijvoorbeeld over het inzicht in wat er mogelijk is qua beleidsopties, gebrek aan ervaringskennis van uitvoeringprocessen, en inzicht in de mate waarin nieuw of bestaand beleid bijdraagt aan gewenste uitkomsten. De mate waarin dit gebrek aan begrip speelt kan wel variëren tussen verschillende opdrachtgevers of andere partijen in de driehoek:

“Bij beleid, die begrijpen wat we doen. Ja, en als ze niet begrijpen, willen ze zich erin verdiepen. Maar bij traditionele eigenaarsadvisering. Ja, die willen alle wat zij noemen uitvoeringsorganisaties Ja, over één kam scheren.” (R3).

“Ik vind die relatie met onze hoofddirectie eigenlijk wel goed ja. En de andere DG'en. Ja, en dan doe ik het even een beetje zwart wit. Ja ja, die hebben dus wat minder, zijn wat minder vanuit een gevoel dat ze ook een eigenaar zijn van de continuïteit.” (R7)

“En dat vind ik eigenlijk het meest ingewikkelde in verhouding met het departement, dat er gewoon eigenlijk geen zicht op de echte werkelijkheid is.” (R8)

Een tweede punt waarop respondenten wijzen, is dat er bij opdrachtgevers soms sprake is van een gebrekkige continuïteit in kennis en richtingen. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door snelle personele wisselingen binnen beleidsdirecties. Personeel in uitvoeringsorganisaties blijft vaak veel langer in dienst bij dezelfde organisatie, of op dezelfde positie. De vele wisselingen aan de kant van de opdrachtgever leiden tot verlies aan kennis, en opgebouwd vertrouwen. Ook kan het voorkomen dat een nieuwe medewerker aan de kant van de opdrachtgever tot een andere denkrichting kan denken, al is dit uiteraard ook afhankelijk van de politiek.

“Het contact tussen het ministerie van LNV en het COKZ verloopt over het algemeen constructief, maar kan geoptimaliseerd worden. Voor het ministerie van LNV is het COKZ één van de (relatief kleinere) organisaties waarmee het een governancerelatie heeft. Bij het COKZ bestaat het beeld dat het COKZ niet altijd

de juiste prioriteit heeft. De wisselende contactpersonen voor het COKZ vanuit het ministerie dragen niet bij aan het opbouwen van goed contact tussen het COKZ en het ministerie van LNV. Ook heeft het COKZ geen duidelijk aanspreekpunt en moet hij soms lang wachten op de beantwoording van vragen.” (Evaluatie COKZ door KWINK, 2021, pagina 38).

“Bij ons werken mensen gewoon heel lang, maar mensen werken heel kort bij het departement. En dus dat maakt ook dat je wel iedere keer weer opnieuw aan het opbouwen bent.”(R2)

Tenslotte wordt in de interviews aangegeven dat er onduidelijkheid ervaren kan worden in het niveau van informatie- en kennisuitwisseling met het departement. In dit kader worden er met name zorgen geuit over de incident-gedrevenheid en specificiteit van informatieverzoeken, terwijl er op meer algemeen en lange termijn niveau onduidelijkheid bestaat over wat er met elkaar moet worden uitgewisseld.

“En ik stel ook een keer de vraag ja, wat wil je nou eigenlijk echt weten? Ja, nou daar komt niet echt antwoord op. Ja ook denk ik. Misschien mede omdat je niet per se een langjarige visie hebt op wat er gebeurt. Dat weet ik niet precies, maar het blijft heel ingewikkeld om vast te grijpen van wat willen ze nou echt weten?”(R9)

De ZBO-evaluaties bevestigen het beeld uit de interviews. De verwachtingen van opdrachtgevers en uitvoeringsorganisatie over informatie-uitwisseling blijken nogal eens uit elkaar te lopen. In sommige gevallen vragen opdrachtgevers informatie maar is het voor de uitvoeringsorganisaties niet duidelijk welke informatie de opdrachtgever nu precies wil hebben, waarom ze dat vragen of wat ze ermee willen gaan doen. Uitvoeringsorganisaties hebben soms ook behoefte aan follow-up, dat wil zeggen dat de opdrachtgever laat weten of de informatie ook daadwerkelijk is gebruikt en met welk effect. Dit geldt zowel ook formele uitwisselingsinstrumenten:

“De AFM deelt (gevraagd en ongevraagd) haar standpunten ten aanzien van ervaren knelpunten in wet- en regelgeving met de betrokken ministeries. Eens per jaar gebeurt dit openbaar in een wetgevingsbrief. Rondom deze wetgevingsbrieven lopen de verwachtingen bij de AFM en het ministerie van Financiën uiteen. Beide partijen vinden het een nuttig instrument, maar de AFM verwacht en zou graag zien dat de ministeries meer opvolging geven aan punten uit de brieven.” (Evaluatie AFM door KWINK, 2021, pagina 4).

“Het CBR rapporteert aan de opdrachtgever door middel diverse rapportages. DGMO geeft aan behoefte te hebben aan rijkere rapportages maar kan zelf nog niet concreet formuleren welke informatie ze graag zouden willen zien en dient hierin voor zichzelf ook nog de doelstellingen scherp te krijgen.” (Evaluatie CBR door PWC, 2023, pagina 69).

De relatie met de politiek

Opdrachtgevers staan vaak dicht bij de politiek, waar beleidswensen en politieke beslissingen worden genomen die bepalend zijn voor het beleid. Het werk van de opdrachtgever staat hierdoor vaak ook onder politieke druk. Hierdoor raken lange termijn en onderliggende uitvoeringscondities en -doelen soms uit het oog. In de ZBO-evaluaties is dit een minder prominent thema, al wordt in de evaluatie van de ANVS bijvoorbeeld ook het kort-cyclische karakter van de politiek benoemd (ANVS, 2024).

Analyse van de interviews toont aan dat de beperkte lange termijn-focus niet alleen toe te schrijven is aan de politiek; het is het gevolg van de wisselwerking tussen politiek en ambtenarij.⁶ Zo wordt aangegeven dat er in de advisering richting de bewindspersoon al voorafgaand ‘voor de minister gedacht wordt’ en opties gelimiteerd worden tot specifieke opdrachten in plaats van bredere opgaven. Daarnaast uit het zich in een hoge mate van responsiviteit en lage mate van kritiek bij de opdrachtgever wat betreft de bredere gevolgen van specifieke politieke wensen.

“Geen politiek, maar ambtelijk probleem. Wat denk ik dat mijn bewindspersoon zou willen horen. Meer een richting opduwen en vergroening van informatie. Te weinig opties worden gedeeld. Angst die voorkomt dat er door de minister een open politieke afweging kunt maken. (R11)

Daarnaast geven respondenten aan dat alhoewel politieke druk ervoor kan zorgen dat zaken versneld kunnen worden aangepakt, het er ook toe kan leiden dat er een overmatige focus komt te liggen op uitkomsten die zichtbaar zijn voor (specifieke groepen van) burgers en kiezers in plaats van de meer onderliggende en lange termijn condities en uitvoeringsmogelijkheden. Het maken van allerlei uitzonderingen of bijzondere regelingen voor specifieke doelgroepen – en de achterban van politieke partijen – compliceert de uitvoering van beleid.

“hebben we een paar jaar geleden een vereenvoudigingsoperatie doorgevoerd. Maar inmiddels is de kerstboom weer helemaal versierd. Er komen weer nieuwe specifieke subsidies bij. [...] Daardoor wordt het systeem opnieuw uiterst complex. Je belandt weer in dezelfde dynamiek. (R2)”

Meer in algemene zin wordt er aangegeven dat er onder andere door politieke dynamiek een overmatige focus kan ontstaan voor het kort-cyclische en het actuele ten opzichte van het meer lang-cyclische. Uitvoeringsorganisaties ervaren dit als een overmatige focus op incidenten en actualiteiten die in de publieke aandacht staan of het vooruitschuiven van onderliggende problemen die pas daadwerkelijk aandacht krijgen op het moment dat er een crisis ontstaat.

⁶ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 387, nr. 20.

“Ik heb vaak het idee dat als het [algemene rapportages] er dan is, dan gaat het de la in en dan kijken ze er niet meer naar. Het departement is meer gericht op de incidenten en actualiteiten.” (R5).

“Maar wij weten elkaar heel goed te vinden. Ja, maar dan gaat het ook al snel soms over wat praktische zaken. Ja, ja. Dus Ik zou best wel. Ik zou dat soms iets wel iets meer, soms op strategisch niveau willen. We zitten heel snel in de issues met z'n allen.” (R6).

Om dit soort problemen in de informatie-relatie aan te pakken, hebben uitvoeringsorganisaties behoefte aan meer overleg met de opdrachtgever op strategisch niveau (in plaats van beleidsinhoudelijk), waarbij er ruimte is om de visie en koers van de taken van de uitvoeringsorganisatie te bespreken. Op deze manier zou een open afweging vanuit een meer lange termijn focus ook meer vanuit de ambtenarij gefaciliteerd kunnen worden.

“Bij betrokkenen van beide organisaties bestaat wel de behoefte om meer op strategisch niveau het gesprek aan te gaan.” (Evaluatie BFT door KWINK, 2024, pagina 37)

De beleidsrelatie

In de rolverdeling tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties zijn de opdrachtgevers belast met het ontwikkelen van beleid (van ontwerp tot en met besluitvorming) en de uitvoeringsorganisaties met het uitvoeren ervan. Maar beleid is ook een cyclus, waarbij de twee partijen op elkaar voortbouwen en via feedback loops zorgen voor input om de cyclus rond te laten lopen.

De betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties in de beleidsvorming is de laatste jaren over het algemeen toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan deelname in werkgroepen die beleid ontwikkelen en het maken van uitvoeringstoetsen om de haalbaarheid van nieuwe beleidsvoorstellen te toetsen. Voor uitvoeringsorganisaties is het echter een probleem dat de beleidsvorming vaak per wet of regeling tot stand komt, terwijl de uitvoeringsorganisaties vaak meerdere regelingen uitvoeren. De stapeling en onderlinge tegenstrijdigheden tussen regelingen maakt dat er complexiteit ontstaat. Dit zou, in onderling overleg en samenwerking, beter moeten worden aangepakt.

“De uitvoeringsvrijheid wordt steeds kleiner. Ja, door allerlei omstandigheden. Dus dat komt niet alleen door ons moederdepartement, dat heeft ook te maken met ja andere departement dus veel met regelgeving eigenlijk. Er komt gewoon steeds meer regelgeving. Ja op zoveel gebieden en maatschappelijk mag er gewoon minder of moeten we meer.”(R5)

“Oké, we hebben weliswaar gezegd dat dit allemaal individueel uitvoerbaar was, maar nu nog een keer terugkijkend op het geheel. Is dat dan nog uitvoerbaar? Ja, en is dat nog voor cliënten te begrijpen? Dat soort gesprekken is nog heel erg gaande.”(R2)

Uitvoeringsorganisaties ervaren bovendien ook vaak een gebrek aan besluitvaardigheid of visie op het meer algemene niveau. Dit kan zich uiten in dossiers die lang onbeslist blijven, of gebrek aan een algemene of lange termijnvisie op het ministerie. Zo wordt er een beperkt zicht gesignaleerd op wat nu de gezamenlijke meer overstijgende doelen zijn. En ze ervaren onvoldoende commitment om dit op te lossen.

“Als je werkt vanuit een gemeenschappelijk doel, wordt het eenvoudiger om elkaar te vinden. Ja, en die bovenliggende doelstellingen, die moeten we denk ik dan met elkaar beter formuleren.”(R1)

“Niemand weet wat de gezamenlijke opdracht is.” (R11)

Uitvoeringsorganisaties willen graag meer betrokken worden bij het nadenken over en oplossingen bedenken voor lange termijn beleidsopgaven:

“Ik bedoel niet qua bemoeienis, maar wel qua meedenken. Want nogmaals, die maatschappelijke opgave ligt voor ons alle drie er en het is en het is een grote en complexe opgave. En daarvan verwacht ik dan wel van joh wat meer commitment. (R9).

Deze constateringën betekenen echter niet dat altijd alles gezamenlijk moet: elke partij heeft toch ook zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. Maar in onderling overleg zou wel meer gesproken moeten over wanneer betrokkenheid goed en belangrijk is, en wanneer ieder voor zich zijn eigen taken kan uitvoeren. Het gaat vooral om het goede gesprek hierover:

“Ik denk dat het voor ons vooral een uitdaging wordt om dat wat we doen goed voor de bühne te houden en eh. En daar de handen voor elkaar op te houden.”(R10)

“Maar ja, het lastige is als je het ene moment wil je wel als ZBO dat een ministerie mee denkt en het andere moment denk je waar bemoeien jullie je mee.”(R6)

“Het gaat om het juiste abstractieniveau. Niet heel vaag of heel nauw. Dat kan in die doelenladder. Wie is ervan? Of iets gezamenlijk is of niet.” (R11)

Conclusie en Lessen

Uitvoeringsorganisaties ervaren hun contacten en relatie met de opdrachtgever op een interpersoonlijk niveau als goed en prettig. Ze worden meer betrokken bij de beleidsvorming dan voorheen en ook dat wordt als positief ervaren. Toch zijn er ook wel knelpunten, die door de uitvoeringsorganisaties worden toegeschreven aan het functioneren en de kwaliteit van de opdrachtgever en de afdelingen/ambtenaren die die functie vervullen.

Het is belangrijk om op te merken dat we alleen vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties hebben gekeken; vanaf de kant van de opdrachtgever zullen er vast ook ervaringen en kritiek kunnen zijn op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties, maar die komen hier dus niet aan bod. Ook is het belangrijk om een nuance te plaatsen: in elke relatie komen af en toe wat ‘hobbels’ voorbij, maar het gaat vooral om de vraag of je daar dan samen uit komt. We doen daartoe wat suggesties in de vorm van lessen.

We hebben vier soorten knelpunten geïdentificeerd, die in elk geval op elkaar aansluiten of zelfs wat overlappen. Bij de rolverhouding in de driehoek werd gewezen op het feit dat de rolverdeling niet altijd duidelijk is of goed wordt nageleefd. Dat is bv zichtbaar in de disbalans die sommige respondenten noemden in de verhouding tussen eigenaar en opdrachtgever.

Les 1: Binnen de driehoek zou gezamenlijk (opdrachtgever, eigenaar, opdrachtnemer) moeten worden besproken en afgesproken wat de rol- en taakverdeling van de drie partijen is. Dit moet dan leiden tot meer rolvastheid en een goede balans tussen de verschillende rollen.

Opdrachtgevers zijn niet altijd blij wanneer uitvoeringsorganisaties zich openlijk uitlaten over tekortkomingen in het beleid dat ze moeten uitvoeren. Alhoewel dit vooral bedoeld is als feedback en input om tot verbetering van beleid te komen, kan het door de opdrachtgever ook worden ervaren als concurrentie, dat wil zeggen dat de opdrachtnemer op de stoel van de opdrachtgever gaat zitten. Gezamenlijk beleid maken draagt echter bij aan de uitvoerbaarheid en uitvoering ervan.

Les 2: Opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties moeten vooral blijven samenwerken bij het ontwikkelen van nieuw beleid en het verbeteren van bestaand beleid. Beleid is een cyclus; die vereist samenwerking en feedback, geen concurrentie met elkaar.

Een ander knelpunt in de driehoek betreft het werken voor derden of andere opdrachtgevers; het is niet altijd duidelijk bij wie dan de taak ligt om contacten met die andere partijen te coördineren.

Les 3: Binnen de driehoek moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over het werken voor derden of andere opdrachtgevers; wat is wel of niet toegestaan, wie beslist hierover, en hoe wordt afstemming met de andere taken en opdrachtgevers georganiseerd?

In de kennis- en informatierelatie beklagen sommige uitvoeringsorganisaties zich over het gebrek aan kennis over de uitvoering bij opdrachtgevers.

Les 4: Opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties wordt aangeraden wederzijds te investeren in kennis over elkaars wereld en werkzaamheden. Dit kan bijvoorbeeld door uitwisseling van personeel, werkbezoeken en stages.

Er wordt veel en vaak om informatie gevraagd door de opdrachtgever, waarvan niet duidelijk is welk doel dat dient of wat ermee gebeurt.

Les 5: Maak binnen de driehoek duidelijke afspraken over uitwisseling van informatie: hoe vaak, in welke vorm en voor welk doel. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een informatie-protocol waarin ook wordt vastgelegd op welk moment in het jaar informatie-uitwisseling plaatsvindt, zoals de begrotingscyclus, rondom verantwoordingsmomenten en evaluaties.

Problemen in de relatie worden versterkt door de frequentie waarmee ambtenaren van functie wisselen. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties werken vaak veel langer bij dezelfde organisatie dan ambtenaren in de rijksdienst. Hierdoor gaat niet alleen kennis verloren maar moeten ook relaties en vertrouwen steeds opnieuw worden opgebouwd. Dit kan wellicht ondervangen worden door goede overdracht bij het ministerie.

Les 6: Opdrachtgevers (en eigenaars) moeten zorgen voor een goede informatieoverdracht bij wisseling van personeel zodat zo weinig mogelijk kennis verloren gaat, en relaties niet weer helemaal opnieuw moeten worden opgebouwd.

De inhoud en richting van beleid wisselen ook nog wel eens, vooral onder invloed van politieke wisselingen. Opdrachtgevers wordt verweten dat ze daar soms te makkelijk in meegaan en het politieke belang boven andere belangen stellen.

Uitvoeringsorganisaties geven aan dat ze vooral behoefte hebben aan meer overleg over lange termijn en strategische zaken ten aanzien van het beleid dat ze uitvoeren. Nu ligt de nadruk te vaak op incidenten.

Les 7: Ruim tijd en aandacht in binnen het driehoeksoverleg om te bespreken welke langetermijn onderwerpen aandacht verdienen.

Les 8: Maak binnen de driehoek afspraken over hoe er met incidenten dient te worden omgegaan; dat maakt de omgang en afhandeling daarvan systematischer en rustiger, en voorkomt paniek en stress aan beide kanten.

Opdrachtgevers hebben vaak te maken met politieke druk. Daardoor worden ze vaak geleid door de waan van de dag waarbij geen ruimte is voor lange termijn visies. De politieke druk uit zich ook in veel aandacht voor de korte termijn, en voor incidenten, en voor het bedienen van bepaalde doelgroepen (achterban van politieke partijen) door uitzonderingen te maken in beleid. Dit maakt dat beleid wordt gestapeld en snel verandert, en dat zijn factoren die de uitvoering van beleid complex maken.

Les 9: Opdrachtgevers zouden bij het ontwikkelen van nieuw beleid meer aandacht aan de samenhang met bestaand beleid moeten besteden. Uitvoeringsorganisaties hebben daar kennis over en willen die ook graag delen; maak daar gebruik van. En overweeg ook vaker of nieuw beleid bestaand beleid kan vervangen in plaats van naast elkaar te laten bestaan.

Uitvoeringsorganisaties merken op dat opdrachtgevers zich overigens lang niet altijd bewust lijken te zijn van dit soort problemen. De organisaties hebben er echter veel behoefte aan dat opdrachtgevers zich meer committeren aan het maken van beleid dat brede maatschappelijke doelen dient en voor de lange termijn, en dat in samenwerking met hen.

Les 10: Opdrachtgevers zouden bij de ontwikkeling van nieuw beleid (nog) meer moeten denken vanuit de maatschappelijke opgave en daar samen met uitvoeringsorganisaties een strategische visie voor ontwikkelen.

