

Samenvatting onderzoek

Kwaliteit van opdrachtgeverschap in de ogen van de uitvoering

Door: Thijs van den Berg, MSc., Dr. Rianne Warsen, Prof.dr. Sandra van Thiel; Erasmus Universiteit Rotterdam.

Korte samenvatting van het onderzoek

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. 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.

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 op de door uitvoerders gepercipieerde kwaliteit van het opdrachtgeverschap dat door ministeries gedragen wordt.

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Hoe ervaren uitvoeringsorganisaties de kwaliteit van opdrachtgeverschap door ministeries?*

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.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

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; er worden 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. 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 de taken en verantwoordelijkheden binnen de driehoek niet altijd helder.

2. De kennis- en informatierelatie. Uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers wisselen vaak en veel informatie uit, zowel over dagelijkse taakuitvoering als via meer formele processen zoals de begroting en verantwoording. Uitvoeringsorganisaties ervaren die informatie-uitwisseling soms als problematisch. Zo wijzen respondenten erop 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.

3. 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. 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.

4. De beleidsrelatie. In de rolverdeling tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties zijn de opdrachtgevers belast met het ontwikkelen van beleid en de uitvoeringsorganisaties met het uitvoeren ervan. Maar beleid is ook een cyclus, waarbij de twee partijen op elkaar voortbouwen en via feedbackloops 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. 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.

Aanbevelingen en lessen

- 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.
- 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.
- 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?
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.