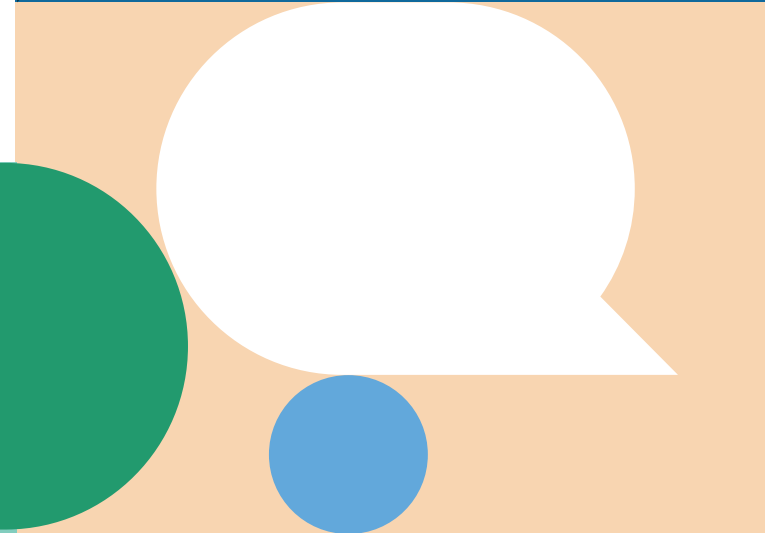
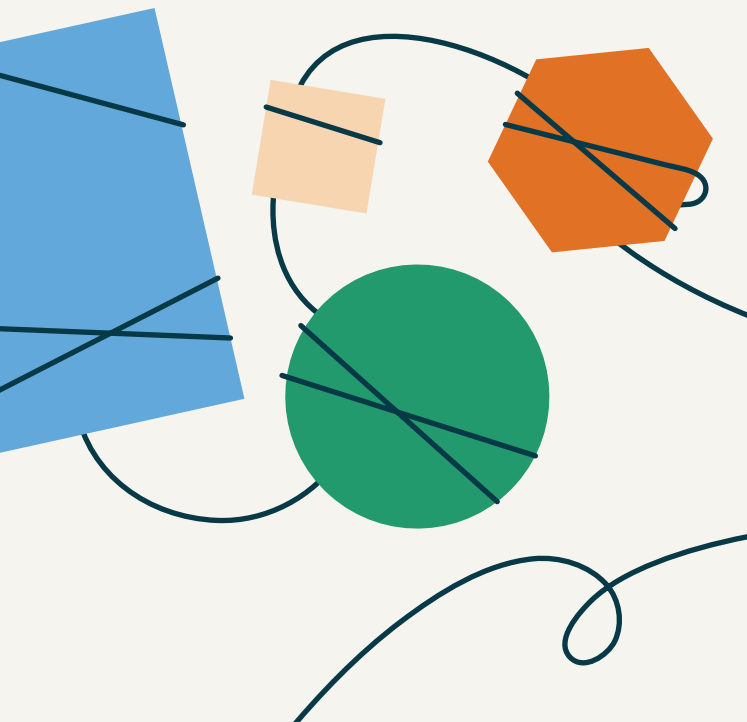


# Staat van de Uitvoering

2024 – Doorbreek de status quo



**Staat  
van de  
Uitvoering**

**“Zolang we blijven werken aan het verbeteren van het bestaande, wordt het heus wel beter, maar niet fundamenteel beter.”**

Gemeentesecretaris tijdens een discussie over verbetering van de publieke dienstverlening

# Inhoud

Voorwoord en samenvatting	5
Over de Staat van de Uitvoering	8
1. De Standen: knelpunten benoemd, nog weinig echte oplossingen	10
2. Complexiteit: wie is aan zet?	16
3. De uitvoering betrekken: open het beleidsvormingsproces	22
4. Bouwstenen voor een moderne digitale overheid	30
5. De nabije toekomst: grote uitdagingen	38
Slotbeschouwing	42
Bijlage	44



# In deze Staat: Oproepen angescherpt



De oproepen uit de Staat van de Uitvoering van 2022 zijn onder de loep genomen. Hoe is er gereageerd, welke stappen zijn genomen? In 2024 scherpen we de oproepen aan.



## Begin met complexiteitsreductie, doorbreek het patroon

### Aanscherping in 2024

Toon ambtelijk en politiek meer inspanning en leiderschap om het tempo van complexiteitsreductie op te voeren. Prioriteer, kies een maatschappelijk vraagstuk en begin!



Deel 2 >



## Betrek de uitvoering vanaf het allerprilste begin bij de beleidsvorming

### Aanscherping in 2024

Open het beleidsvormingsproces en maak beleid doenbaar, uitvoerbaar en zorg topambtelijk voor kwaliteitscontrole hierop.



Deel 3 >

## De Standen van de Uitvoering 2024

De belangrijkste knelpunten voor publieke dienstverleners zijn de **complexiteit van wet- en regelgeving** en de **te beperkte gegevensuitwisseling**.

Deel 1 >



## Breng gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners nu echt op gang

### Aanscherping in 2024

Ontwikkel een overheidsbrede digitaliseringsstrategie met meer verplichtende kaders en afspraken om het doel van één digitale overheid voor burgers en ondernemers daadwerkelijk te realiseren.



Deel 4 >



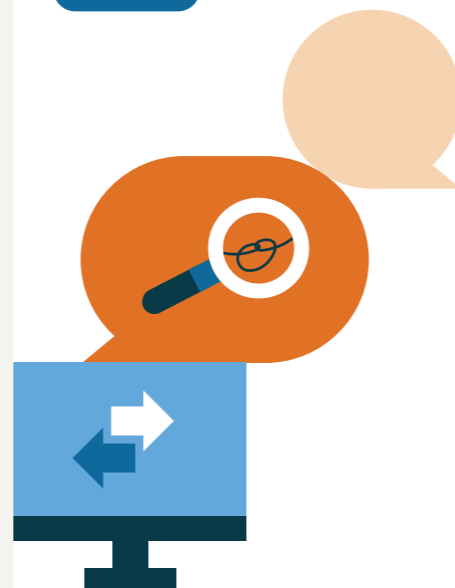
## Ontwikkel samen een beeld van trends en bijbehorende dilemma's in de publieke dienstverlening

### Aanscherping in 2024

Houd de dienstverlening in tijden van toenemende arbeidsmarktkrapte op peil door slimmer werken. Vermindering van complexiteit en verbeterde gegevensuitwisseling helpen daarbij, maar er is meer nodig.



Deel 5 >



# Voorwoord en samenvatting

Hoe is het gesteld met de publieke dienstverlening? In deze derde Staat van de Uitvoering zetten we dat op een rij.

## De uitvoering spreekt zich uit

Er is goed nieuws: publieke dienstverleners komen meer voor zichzelf op. Ze communiceren duidelijker over de problemen die ze tegenkomen. In een aantal gevallen dragen zij ook oplossingen voor knelpunten aan. Op veel plaatsen wordt gewerkt aan verbeteringen. Dat zijn vooral verbeteringen gericht op het optimaliseren van specifieke regelingen en bij individuele publieke dienstverleners.

## Maar organisatie- en beleidsterreinoverstijgende problemen worden niet opgelost

Tegelijkertijd zijn wij als stuurgroep bezorgd. Uit de Standen van de Uitvoering blijkt dat organisatie- en beleidsterreinoverstijgende problemen grotendeels onaangeroerd blijven. Dit gaat om knelpunten die ontstaan als meerdere wetten gelden en verschillende organisaties moeten samenwerken.

In de Standen lezen we termen als “niet langer houdbaar”, “de grens is in zicht” en “opgaven groter dan het budget”. In de komende 15 jaar staat de overheid bovendien voor grote uitdagingen, vooral door demografische ontwikkelingen: de bevolking groeit door immigratie, het aantal ouderen en eenpersoonshuishoudens stijgt en door de vergrijzing gaan veel

werkenden met pensioen en wordt de arbeidsmarkt krappere. Het gevolg hiervan is dat de druk op publieke diensten toeneemt. Daarnaast staat Nederland voor grote transitie en is er sprake van geopolitieke onzekerheid. Kortom, de urgentie neemt toe.

## De belangrijkste knelpunten: complexiteit en gebrekkige gegevensuitwisseling

De analyse van de Standen van de Uitvoering laat zien dat ingewikkelde regels en gebrekkige gegevensuitwisseling ook in 2024 de belangrijkste knelpunten zijn. Zo hebben burgers nog steeds te maken met een veelheid aan inkomensregelingen. Daardoor overzien zij niet hoe hun netto-inkomen wijzigt wanneer ze meer gaan werken en welke terugvorderingen zij kunnen verwachten. Dat overzicht hebben overigens ook de verantwoordelijke departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke diensten niet.

Nog steeds raken ondernemers de weg kwijt en haken ze af in een woud aan regels. En nog steeds is het vaak zo dat de ene overheidsorganisatie de juiste dienst niet kan leveren, omdat gegevens niet voorhanden zijn; gegevens die wél bij een andere uitvoeringsorganisatie beschikbaar zijn.





## Suggesties voor regie

### ...op vereenvoudiging:

Politiek, departementen en publieke dienstverleners inventariseren gezamenlijk welke wetten de oplossing van maatschappelijke problemen het meest in de weg staan. De daaropvolgende vereenvoudigingsopgave is een groot project over grenzen van wetten en organisaties heen. Het daadwerkelijk oplossen van maatschappelijke problemen moet centraal staan. De Staatscommissie Rechtsstaat stelt voor: waarborg via een ministeriële commissie (met de minister-president als voorzitter) dat de betrokken vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties in strak tempo werken aan vereenvoudiging.<sup>3</sup>

### ...op de digitale overheid:

Er wordt een kleine gemandateerde groep geformeerd van vertegenwoordigers van de nationale uitvoerders, gemeenten en meest betrokken departementen, ondersteund met inzichten van marktpartijen. Deze groep beschrijft de gezamenlijke, overkoepelende architectuur, gemeenschappelijke voorzieningen, standaarden en afspraken voor de digitale overheid. Deze afspraken gelden voor alle overheidsorganisaties en worden met een implementatiestrategie in het Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid (OBDO) vastgesteld. Er wordt inzichtelijk gemaakt wat de samenwerking in termen van risicobeheersing, regie op de markt, bundeling van schaars IT-talent en geld oplevert.

Complexiteit en samenloop van regelgeving, gecombineerd met de verouderde IT bij publieke dienstverleners, raken ook de bestuurbaarheid van ons land. Het niet of pas op lange termijn kunnen doorvoeren van fiscale maatregelen illustreert dat.

### Dé oplossing: meer coördinatie, regie en samenwerking

Het oplossen en voorkomen van dit soort knelpunten is alleen mogelijk door betere samenwerking en meer regie. Regie is niet een kwestie van de baas spelen, maar van het bundelen van de inbreng van partijen, het borgen van commitment (geen vrijblijvendheid, maar duidelijke doelen en mandaten) en het bewaken van de voortgang. De roep om meer samenwerking, regie en coördinatie klinkt veelvuldig. Niet alleen recent, maar al in een ver verleden.<sup>1</sup>

### Maar weeffouten in het systeem verhinderen oplossingen

In de Staat van de Uitvoering 2022 spraken we over fundamentele weeffouten in het systeem die het uitblijven van oplossingen kunnen verklaren. Op belangrijke dossiers, zoals de inkomensondersteuning en het Groningergasdossier, functioneerde de overheid bureaucratisch, verkokerd en reactief. Deze constatering blijft belangrijk. Het deelbelang van organisaties – eigen beleidsinstrumenten, wetten en regelingen, eigen taken en verantwoordelijkheden,

eigen budgetten en eigen personeel – weegt soms zwaarder dan de maatschappelijke opgave. Overheden vallen in hun samenwerking regelmatig terug op werkwijzen uit het verleden. Die gaan vaak nog uit van het principe “je gaat erover of niet”. Voor sommige opgaven volstaat dit. Voor de grote complexe opgaven zou het motto moeten zijn: “je draagt bij waar je nodig bent”. Dat vergt een andere cultuur en werkwijze, met minder nadruk op eigen autonomie.

### Hoe doorbreken we de status quo?

Het is de taak van de Staat van de Uitvoering om knelpunten op systeemniveau aan de orde te stellen. Maar hoe komen we dan tot de noodzakelijke veranderingen? Wie neemt het voortouw? En wanneer?

Het veld is versnipperd. Als iedereen verantwoordelijk is, is uiteindelijk niemand verantwoordelijk. Om een doorbraak te forceren, is meer politiek en ambtelijk leiderschap nodig. Regeringscommissaris Informatiehuishouding Zuurmond formuleert dat als volgt: *“De transformatie naar een responsieve, proactieve overheid is een veranderopgave die veel verder en dieper gaat dan de huidige ontwikkelagenda van het Rijk.”*

### Publieke dienstverleners, departementen en politiek: kom in beweging

Het is een goede ontwikkeling dat **publieke dienstverleners** duidelijk zijn over hun knelpunten, maar emancipatie vergt meer. Publieke dienstverleners en politici spreken elkaars taal nog niet voldoende. Parlementariërs willen vooral suggesties voor werkbare oplossingen, in plaats van ruim 1.500 pagina’s met knelpunten. In consortia rond maatschappelijke problemen kunnen ook uitvoerders nieuwe of alternatieve beleidsopties formuleren en voorstellen voor oplossingen aandragen, zowel richting politiek als de departementen.

De **departementen** kunnen meer bijdragen aan het oplossen van urgente maatschappelijke problemen. Voor een responsieve overheid, die voor burgers en ondernemers te begrijpen is, moet men zowel in structuur als cultuur de verkokering voorbij. Wetenschappers en experts doen bruikbare suggesties voor bovendepartementale afstemming.

Goed en samenhangend beleid en toekomstbestendige uitvoering komen alleen tot stand als kennis van de praktijk, uitvoerbaarheid en doenbaarheid de kernelementen zijn in de ambtelijke advisering van politieke bestuurders. Dat kan door publieke dienstverleners voortdurend bij het beleidsproces te betrekken. En door meer in het algemeen in het beleidsproces minder defensief op te treden, de politiek ruimhartiger

te informeren over zich aandienende problemen en meer ruimte te bieden aan kritische signalen uit de samenleving, van uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, hoge colleges van staat, planbureaus en de wetenschap.

Om deze veranderingen te realiseren is het nodig dat departementen reflecteren op hun eigen rol in het beleidsproces. Incident- en mediagedreven politiek mag geen excuus zijn voor het uitblijven van alternatieve beleidsopties bij nieuw maar ook bij bestaand beleid. Een voortrekkersrol in dit veranderproces is weggelegd voor de politieke en de ambtelijke leiding van de departementen. Zij kunnen inmiddels rijkelijk putten uit eerdere studies en rapporten.<sup>2</sup>

De **politiek** speelt een cruciale rol in het toekomstbestendig maken van beleid en uitvoering. Politieke veranderlijkheid en versnippering, het bedienen van de eigen achterban en de noodzaak om compromissen te sluiten, voeren de boventoon. Overwegingen rond de uitvoerbaarheid en doenbaarheid van beleid klinken onvoldoende door. Met stapeling van beleid en meer complexiteit in wet- en regelgeving tot gevolg. Ook zou de politiek zich bij de totstandkoming van nieuw beleid meer moeten richten op beschouwingen over de effectiviteit van het beleid als geheel, op de interactie tussen wetten, regels, uitvoering en mensen en op de vraag of de beoogde maatschappelijke doelen wel worden bereikt.

Om tot vereenvoudiging van bestaande wet- en regelgeving te komen is een duidelijke politieke opdracht nodig die beleid en uitvoering vervolgens gezamenlijk kunnen oppakken. Vereenvoudiging van beleid vraagt om politiek leiderschap, want linksom of rechtsom: het doet ergens pijn.

De Tweede Kamer zou bovendien zelf kunnen bepalen dat bij de introductie van nieuwe wetten en regelingen, ook voorstellen worden gedaan om bestaande wetten en regelingen op het betreffende beleidsterrein te schrappen of te vereenvoudigen.

Het parlement heeft weinig eigen ondersteuning en is daarom voor vraagstukken rond effectiviteit, complexiteit en de vereenvoudiging daarvan, sterk afhankelijk van de informatievoorziening vanuit departementen, planbureaus en publieke dienstverleners. Een toekomstbestendige publieke dienstverlening is alleen mogelijk als politiek, beleid en uitvoering daar gezamenlijk – als één team – aan werken.

### De Stuurgroep van de Staat van de Uitvoering

*Abdeluheh Choho (voorzitter), Harmen Harmsma, Christa Klijn, Marjolijn Sonnema, Diana Starmans, Ric de Rooij, Peter Teesink en Maarten Prinsen.*

# Over de Staat van de Uitvoering

*“De Staat van de Uitvoering bundelt inzichten uit afzonderlijke domeinen en wordt vergezeld van een rijksbreed en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk. De Staat focust nadrukkelijk op slepende problematiek voorbij de waan van de dag.”*

– Kamerbrief ‘Modernisering van de Overheid’ van 5 maart 2021.

Voor de Staat van de Uitvoering putten we uit documenten van de uitvoeringsorganisaties zelf. Een flink deel van hen publiceerde in de afgelopen jaren een Stand van de Uitvoering en/of een knelpuntenrapport. Daarnaast is de Staat gebaseerd op analyses van onafhankelijke onderzoeksbureaus en wetenschappers. Bovendien is een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd voor publieke dienstverleners en beleidsmakers.

De kern van de Staat van de Uitvoering 2024 heeft u hiervoor al kunnen lezen. Hierna presenteren we de rode draad uit de Standen van de Uitvoering. Vervolgens gaan we nader in op de met elkaar samenhangende knelpunten van complexiteit en gegevensuitwisseling. En op verwachtingen over de nabije toekomst. De oproepen uit de Staat van de Uitvoering 2022 worden aangescherpt.

De Staat van de Uitvoering 2025 heeft als belangrijkste thema de toekomstverkenning publieke dienstverlening 2035 waar het kabinet om heeft gevraagd. In 2026 volgt weer een brede actualisatie van de eerste Staat van de Uitvoering.

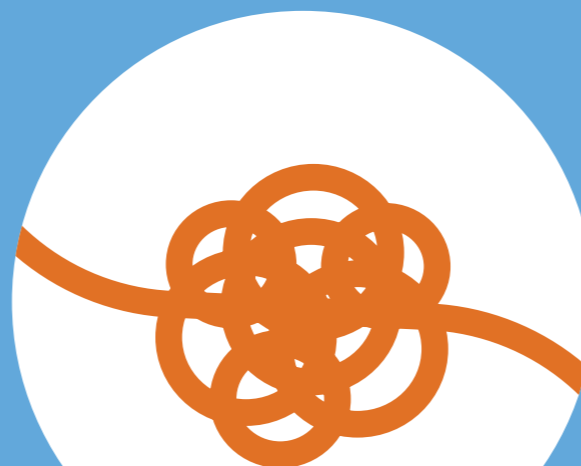


Door het hele document worden positieve ontwikkelingen uitgelicht, onder de noemer ‘Op de goede weg’. Ze zijn afkomstig uit de Standen van de Uitvoering. Je herkent ze aan dit icoon.



## DEEL 1

# De Standen: knelpunten duidelijk benoemd, nog weinig echte oplossingen



Om de Kamer en beleidsmakers te informeren over de uitvoeringspraktijk stellen publieke dienstverleners elk jaar een Stand van de Uitvoering op. Wij presenteren hier de “rode draad” daaruit, op basis van een analyse van de 66 nieuwe Standen die sinds de eerste Staat van de Uitvoering zijn verschenen.<sup>4</sup>

### Het algemene beeld

De complexiteit van wet- en regelgeving en de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties blijven de grote knelpunten. Daarover later meer. Positief is dat uitvoeringsorganisaties zich vrijer voelen om knelpunten te benoemen. De voortgang bij het oplossen van deze knelpunten beperkt zich echter tot individuele regels en het vergemakkelijken van enkele zaken voor burgers en ondernemers. De organisatie- en beleidsterreinoverstijgende problemen zijn nog niet opgelost, met steeds grotere gevolgen. Ze vereisen meer regie en samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties onderling, en met politiek en beleid.

De Standen zijn voor een belangrijk deel gericht aan de politiek, maar de behandeling in de Tweede Kamer laat te wensen over: slechts 16 van de 36 geagendeerde Standen zijn daar inhoudelijk behandeld. Meestal worden de Standen uitgebracht door de uitvoeringsorganisatie zelf, maar ook wel door de departementen.

### De Standen in cijfers

Juni 2024

# 66

Nieuwe Standen uitgebracht sinds de eerste Staat van de Uitvoering



# 1.500

pagina's in totaal

# 35

Eerste Standen

# 31

Vervolgstanden

...in 1 op de 3 is de voortgang benoemd



### De Standen zijn meestal uitgebracht door de uitvoeringsorganisatie zelf.



**8x** is betrokkenheid van het departement bij het opstellen van de Stand benoemd.



**6x** is afstemming met politiek benoemd. Er is vooral behoefte aan meer overleg.

## De urgentie neemt toe

Intussen worden de problemen in de uitvoering groter. Uit de Standen blijkt een toenemende urgentie, in vrijwel alle beleidsdomeinen en sectoren:

### 1 Ondernemers

Volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) raken ondernemers de weg kwijt en haken zij in sommige gevallen zelfs af. Ze lopen vast in de complexiteit, stelt de Kamer van Koophandel (KvK).

### 2 Gemeenten

De situatie is niet meer houdbaar, aldus de Stand van de Uitvoering Gemeenten. Armoede, kansengelijkheid, energie en klimaat zijn de grote issues.

### 3 Asiel

*“De grens aan wat de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan kan komt in zicht”, zo stelt de Stand van IND. Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) voegt daaraan toe: “Leefomstandigheden van alleenstaande kinderen en jongeren in de asielopvang zijn onder de maat.”*

### 4 Zorg

Het CIZ constateert dat de zorg in Nederland onder grote druk staat. Burgers doen een steeds groter beroep op zorg en de zorguitgaven blijven stijgen. Het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG) wijst erop dat de beschikbaarheid van medicijnen onder druk staat.

### 5 Veiligheid

De Inspectie JenV ziet dat het veiligheidsdomein met veel problemen te maken heeft: *“Ketens en systemen zoals de asielopvang en de jeugdbescherming verkeren in staat van crisis en diverse organisaties, zoals de politie en het gevangeniswezen, staan onder spanning.”* Door een combinatie van te weinig personeel en een verzwaring van de werkomstandigheden neemt de werkdruk toe. Kwetsbare groepen komen in een nog kwetsbaardere positie hierdoor. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) laat weten: *“De grens aan wat we kunnen leveren, komt snel binnen bereik.”* Daarbij kampt DJI met een toename van gedetineerden met ernstige psychische problemen.

### 6 Infrastructuur

Er is sprake van groot achterstallig onderhoud en tegelijkertijd een gebrek aan middelen voor het beheer van infrastructuur. Zo is bij ProRail de opgave voor instandhouding van de hoofdinfrastructuur groter dan het budget. Zij kampt ook met wetgeving rond stikstof en kwarts. De Staat van de Infrastructuur 2023 van Rijkswaterstaat stelt: *“Het effect van uitgesteld onderhoud wordt zichtbaarder en merkbaar op alle netwerken. Steeds vaker kunnen bruggen het verkeer minder goed faciliteren. Sluizen hebben steeds vaker storingen waardoor schepen moeten omvaren. In 2023 waren snelheids- of gewichtsbepalingen op snelwegen soms onvermijdelijk.”*

## Beperkte voortgang, brede complexiteitsreductie noodzakelijk

Uit de Standen komt helaas naar voren dat de voortgang bij het oplossen van veel knelpunten nog heel beperkt is. Daarbij wordt in slechts een derde van de vervolgstanden op de voortgang bij het oplossen ingegaan. UWV laat weten dat 4 van de 21 knelpunten uit voorgaande jaren zijn opgelost.

Bij de Belastingdienst was één van de vele knelpunten dat het voor burgers niet duidelijk was op welke termijn zij een reactie konden verwachten op een bezwaar. Dit is opgelost met een statusbalk die de reactietijd laat zien. Een ander succesvol voorbeeld is de SVB, waar het toekennen van dubbele kinderbijslag voor kinderen met een WLZ-indicatie per 1 april 2024 automatisch wordt toegekend. Het zijn relatief kleine successen tussen grote problemen. Problemen die vragen om complexiteitsreductie die organisaties en beleidsterreinen overstijgt.

*“Ketens en systemen zoals de asielopvang en de jeugdbescherming verkeren in staat van crisis.”*

Zowel Belastingdienst als UWV benadrukken dat oplossingen nodig zijn die alleen door uitvoerders gezamenlijk, samen met beleid en politiek tot stand kunnen worden gebracht. UWV: *“Veel problemen ontstaan door samenloop en stapeling van allerlei wetten en regelingen, uitgevoerd door meerdere instanties. Vereenvoudigingen zijn noodzakelijk. Daarnaast is samenwerking over domeinen heen cruciaal. Denk aan botsingen tussen het sociaal zekerheidstelsel, de fiscaliteit, arbeidsrecht of onvoorziene situaties zoals de energiecrisis.”*

Concrete oplossingen ziet UWV op korte termijn nog maar weinig: *“Er lopen verschillende projecten om te komen tot vereenvoudiging en er is een programmadirectie bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in oprichting. UWV is blij met deze beweging. (...) Ondanks de grote inzet leiden veel van de werkzaamheden niet op korte termijn tot concrete oplossingen.”*

De Belastingdienst schrijft in het verlengde hiervan: *“Het overgrote gedeelte van de voorstellen van de Belastingdienst voor meer vereenvoudiging richt zich op afzonderlijke wet- en regelgeving. Op het grotere geheel hebben dit soort voorstellen maar beperkt effect. (...) Dit pleit voor een interdepartementale benadering.”*

## Complexiteit en samenloop leiden tot schrijnende gevallen

Samenloop van regelingen resulteert in schrijnende situaties voor burgers, waarvan veel casuïstiek inmiddels in kaart is gebracht, door onder meer het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) en Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM).<sup>5</sup> De inspecteur-generaal Belastingen Toeslagen en Douane zegt daarover: *“Nog indrukwekkender is de ontredning die ik zag bij mensen aan tafel van sociaal raadslieden. Juist daar besef je het verschil tussen de leefwereld van mensen en de complexe stelsels van fiscaliteiten en toeslagen.”*

Een groeiende groep burgers met psychische problemen zit in de mangel tussen publieke dienstverleners en tussen botsende wetten en regels. Waardoor basisbehoeften als inkomen, onderdak en zorg niet vervuld worden. Het is een keten. Als het nergens wordt opgelost, staan deze kwetsbare mensen bij de gemeenten op de stoep, die zich volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als afvoerputje beschouwen. Daarna komen ze in beeld in de zorgsector, die onder grote druk staat, zo constateert ook het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). En het eindigt soms in het veiligheidsdomein. De reguliere zorg voorziet onvoldoende in de behandeling van mensen met een complexe zorgbehoefte, signaleert DJI, die ziet dat de samenstelling van de populatie verandert en steeds meer zorg en beveiliging vereist.

DJI signaleert: *“De grens aan wat we kunnen leveren komt binnen bereik.”*

## Gegevensdeling het andere grote knelpunt

In de Standen is opnieuw veel aandacht voor de moeizame gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners. Veel organisaties zijn afhankelijk van de gegevens van anderen, hebben hun handen vol aan het verkrijgen hiervan en kunnen daar in veel gevallen niet snel genoeg over beschikken. Of het ene deel van de overheid kan niet de juiste dienst leveren doordat informatie ontbreekt, terwijl een ander deel van de overheid daar wel over beschikt. Bij de energietoeslag zagen we waar dit zoal toe leidt: uiteindelijk kreeg iedereen deze toeslag, omdat de uitvoerders niet over de gegevens konden beschikken om te bepalen wie de toeslag echt nodig had. Informatie die bij andere overheidsorganisaties wel degelijk beschikbaar was.

De Standen laten zien dat er grote praktische uitdagingen en knelpunten zijn en dat het vooral ontbreekt aan een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Kadaster, de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het CAK en het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC).

**Op de goede weg:** Het verdelen van schaarse capaciteit in de langdurige zorg, wordt beter georganiseerd. Een gezamenlijke werkagenda van vier uitvoeringsinstanties draagt hieraan bij. Hierdoor krijgen bijvoorbeeld ouderen, gehandicapten en mensen die langdurig psychische zorg nodig hebben, betere zorg.

**Op de goede weg:** Sinds 2022 kan het UWV gegevens van cliënten delen met gemeenten voor hulp bij schulden.

## Een greep uit de knelpunten die publieke dienstverleners ervaren rond gegevensuitwisseling:

DUS-I schrijft dat het uitvragen van persoonsgegevens die al bekend zijn onnodig belastend is voor burgers en uitvoering.

DJI meldt dat het voor de veiligheid van personeel, maatschappij en justitiabelen noodzakelijk is om informatie-uitwisseling met partners structureel te borgen en uit te breiden.

De Justitiële ICT Organisatie meldt dat de gegevensuitwisseling moeizaam verloopt vanwege een enorme diversiteit aan vaak verouderde systemen en applicaties; ook in de justitieketen is sprake van moeizame gegevensuitwisseling.

Het CAK constateert dat burgers met meervoudige schulden bij de overheid toch buiten beeld zijn bij gemeentelijke hulpverleners.

De Dienst Toeslagen zit aan het eind van een complexe keten van gegevensuitwisseling (met onder andere Basisregistratie Personen, IND, SVB en Belastingdienst) en is afhankelijk van informatie van elders over onder meer huishoudenssamenstelling, verblijfstitel, recht op kinderbijslag en het definitief vastgestelde inkomen. Klopt iets niet of komt informatie vertraagd binnen, dan kan dat leiden tot terugvorderingen.

CIZ geeft aan dat de beperkingen rond gegevensuitwisseling verlamdend werken.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) worstelt met het feit dat het opvragen van externe data gebaseerd is op meerdere wetten.

Het Bureau Financieel Toezicht moet een convenant sluiten met tien verschillende organisaties om gegevens te verkrijgen.

## Wat is er nu nodig?

Het aandragen van 1.500 bladzijden met knelpunten aan politiek, beleidsmakers en mede-uitvoerders, is niet genoeg om de grote problemen op te lossen. Er is meer nodig. Bij de bespreking van de eerste Staat van de Uitvoering vraagt een Kamerlid: *“Wat kunnen wij doen vanuit de Kamer?”* Politici hebben geuit behoefte te hebben aan meer dan alleen probleemsignalering; ze willen suggesties voor oplossingen.<sup>6</sup>

In de Staat van de Uitvoering 2022 werden vijf oproepen gedaan om oplossingen dichterbij te brengen en de driehoek uitvoering, beleid en politiek gezamenlijk in beweging te krijgen. In de rest van deze Staat wordt een tussenstand gegeven: hoe staat het ervoor met een aantal samenhangende knelpunten? Wat is op dit moment nodig? Op welke wijze kunnen de oproepen in de Staat 2022 worden aangescherpt?

**“Het ontbreekt vooral aan een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling.”**



## DEEL 2

# Complexiteit: wie is aan zet?



OPROEP (uit de Staat 2022)

## Begin met complexiteitsreductie, doorbreek het patroon

### Aanscherping in 2024

*Toon ambtelijk en politiek meer inspanning en leiderschap om het tempo van complexiteitsreductie op te voeren. Prioriteer, kies een maatschappelijk vraagstuk en begin!*



Er is een punt waarop wet- en regelgeving niet meer uitvoerbaar is, of voor burgers en ondernemers niet doenbaar. Dan kost het te veel tijd en moeite om de juiste regels goed toe te passen. In de eerste Staat van de Uitvoering bleek complexiteit van wet- en regelgeving het belangrijkste knelpunt voor een betere en toekomstbestendige publieke dienstverlening. Opnieuw komt uit de Standen naar voren dat complexiteit van wet- en regelgeving, samen met de gebrekkige gegevensuitwisseling, de belangrijkste problemen zijn waarmee publieke dienstverleners kampen.

### Complexiteit: een hardnekkig verschijnsel

Soms kan inzet van mensen en middelen verhelpen dat het systeem als te complex wordt ervaren, maar vaker zit daarin niet (langer) de oplossing. Al decennia probeert de Nederlandse overheid (daarom) grip te krijgen op “complexiteit”, “regeldruk” en “administratieve lasten”. Zo was er in 1995 al sprake van een werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. De ambitie te vereenvoudigen werd later opnieuw onderdeel van hervormingsprogramma’s (Actieprogramma

Andere Overheid (2003), Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007) en de Hervormingsagenda Rijksdienst (2013).

Tot een kentering is het tot op heden dus niet gekomen. Ook het recente “Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid” maakt dat zeer duidelijk.<sup>7</sup> Het Adviescollege toetsing regeldruk: “De kwaliteit van nieuwe wet- en regelgeving is in 2023 qua regeldruk verder verslechterd.” De IND onderbouwde met onderzoek dat er voor deze dienst sprake is van een toename van de complexiteit.<sup>8</sup> De Algemene Rekenkamer liet recent zien dat burgers en uitvoerders struikelen over de te ingewikkelde arbeidsongeschiktheidsverzekering WIA.<sup>9</sup> En met de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir) is het toeslagenstelsel ingewikkelder geworden.<sup>10</sup> Een algemenere conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat in een aantal gevallen beleid vastloopt in de uitvoering. Anno 2024 is vereenvoudiging van wet- en regelgeving harder nodig dan ooit.<sup>11</sup>

## Er wordt gewerkt aan verbetering, maar complexiteit neemt niet af

De ervaren complexiteit is in de uitvoering niet merkbaar afgenomen. Maar de overheid werkt wel aan betere en eenvoudiger dienstverlening. Er zijn diverse voorbeelden. Onder meer het ministerie van SZW werkt met een vereenvoudigingsagenda waarin onderwerpen overzichtelijk zijn gemaakt die *“in de praktijk niet begrijpelijk, doenbaar of werkbaar gebleken zijn”*. Die wil men gezamenlijk met de uitvoering vereenvoudigen. Bij veel publieke dienstverleners zijn maatwerkplaatsen ingericht om burgers en bedrijven te helpen die in de knel komen, door meer te kijken naar de bedoeling dan naar de letterlijke en strikte toepassing van wet- en regelgeving. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) streeft naar vereenvoudiging van de leefvormbeoordeling in de AOW. Dergelijke versimpelingen en standaardisatie van begrippen zijn cruciaal bij het verbeteren van de uitvoerbaarheid van beleid.

**Op de goede weg:** Naar aanleiding van fraude met energielabels heeft de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) met de inzet van het Beleidskompas de risicoregelreflex weten te beteugelen. Er is een eigen afwegingskader opgesteld om de uitvoerbaarheid en wenselijkheid te toetsen zodra er sprake is van taakuitbreiding.

## Complexe problemen worden niet aangepakt

Waar meerdere regelingen van kracht zijn en waar verschillende organisaties moeten samenwerken, wordt het pas echt ingewikkeld. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) noemt dit interferentieproblematiek en ziet dat regelingen in de praktijk kunnen botsen (elkaar tegenspreken), een vacuüm oproepen (dan voelt niemand zich verantwoordelijk voor de oplossing) of tot een implosie leiden (dan sluiten regelingen niet aan bij wat rechtvaardig lijkt of bij de praktische behoefte).<sup>12</sup>

Juist hier worden de problemen nog het minst effectief aangepakt en kunnen burgers en ondernemers met een niet-adequate of zelfs falende overheid te maken krijgen. Maar onbedoelde effecten van de samenloop van regelingen betreffen ook de overheid zelf. Het Rijksvastgoedbedrijf bijvoorbeeld vraagt om afstemming tussen betrokken ministeries, zodat met grondtransacties kan worden bijgedragen aan de woonopgave. De complexiteit heeft dus grote impact op de uitvoeringskracht van de overheid én op de leefwereld van mensen.

*“Het leven van mensen wordt in stukjes gehakt in specifieke regels en wetten en vervolgens mogen ze het zelf uitzoeken bij tientallen verschillende loketten.”<sup>13</sup>*

## Complexiteit in de fysieke leefomgeving

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) signaleert een gebrek aan uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving, met als gevolg dat de doelen en ambities van de overheid maar heel beperkt worden gerealiseerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om hoogfrequent spoorvervoer en verdrogingsbeleid. Ook hier vraagt de praktijk een trendbreuk met de stapeling en complexiteit van (snel veranderend) beleid. Er is samenhang nodig en het is belangrijk dat doelen, regels en normen niet tegenstrijdig zijn. Ook ontbreekt vaak een adequate organisatie voor de integrale aanpak van opgaven in de leefomgeving. Volgens de Rli werken uitvoerders daardoor nogal eens weinig effectief en langs elkaar heen. Daarbij moeten kennis en kunde van specifieke instrumenten worden versterkt en zijn heldere bevoegdheden nodig, want nu is sprake van handelingsverlegenheid bij de overheid.<sup>14</sup>

## Complexiteit in de inkomensondersteuning

Bij de inkomensondersteuning wordt complexiteit veroorzaakt door een optelsom van vele inkomensregelingen.<sup>15</sup> In 2023 is het programma Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen gestart, de meest recente stap in een lange reeks pogingen om vereenvoudiging aan te brengen.

Zowel uitvoerders als burgers en belangenbehartigers constateren al lange tijd dat het stelsel te ingewikkeld is geworden, niet doet waar het voor bedoeld is en ongewenste bijeffecten heeft: hoge uitvoeringskosten, onoverzichtelijkheid, niet-gebruik en veel terugvoeringen en nabetalings – met veel menselijk leed tot gevolg. Het lukte de betrokken departementen tot nu toe niet om met kansrijke, meer geïntegreerde alternatieven te komen. Er werden vooral deeloplossingen voorgesteld, gericht op vereenvoudiging van bestaande zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en belastingen. In moeilijk toegankelijke analyses werden grote aantallen alternatieven meegenomen, maar bleef een helder advies uit. Een voortdurende herhaling van zetten volgde: vragen vanuit de Tweede Kamer, nieuwe onderzoeken, nieuwe vragen, etc.

*“Iedereen ziet dat er iets moet gebeuren. En toch blijft het steken. Hoe kan dat?”* Zo luidde tijdens de parlementaire enquête naar Fraudebeleid en Dienstverlening de vraag van commissievoorzitter Slootweg aan Veldhuizen, hoofd Beleid bij Fiscale Zaken (Ministerie van Financiën) en van 2009 tot

2019 vanuit het ministerie van SZW nauw betrokken bij Toeslagen. Veldhuizen wijst er vervolgens op dat departementen liefst vasthouden aan (hun) bestaande regelingen en dat ze bij mogelijke (geïntegreerde) alternatieven, vooral de nadelen daarvan benoemen: *“Wat niet meehelpt is dat ambtelijk problemen worden benadrukt. (...) Als je iets aan het toeslagenstelsel wilt doen, dan moet je beginnen bij de kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag, maar daar is het ministerie van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) op zijn zachtst gezegd geen voorstander van.”*

Voorkomen moet worden dat de geschiedenis zich herhaalt. In het recente “Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel”<sup>16</sup> worden 18 opties gepresenteerd. Daarvan zoeken 16 de oplossing opnieuw binnen aparte departementale beleidsterreinen. Slechts twee opties zijn gericht op vervanging van het gehele toeslagenstelsel door een meer integrale oplossing voor inkomensondersteuning. Daarbij worden in het eindrapport de weging van voor- en nadelen en de selectie van maatregelen volledig aan de politiek overgelaten.<sup>17</sup>



## Vereenvoudigen in het algemeen belang

Vermindering van complexiteit is hoogstnoodzakelijk: een omslag is nodig van te veel specifieke maatregelen naar meer generiek beleid.<sup>18</sup> Om daaraan bij te dragen moeten uitvoering, beleid en politiek gezamenlijk in beweging komen. De wereld van burgers en ondernemers zou daarbij leidend moeten zijn, in plaats van de politieke opportuniteit of deelbelangen van departementen en organisaties met eigen wetten, regelingen, budgetten, taken en medewerkers. De opgave is niet het bewaken van de status quo, maar het doorgronden van de complexiteit (gebaseerd op gedeelde beleids-, uitvoerings- en wetgevingskennis) om vervolgens af te wegen met welke consequenties voor burgers, ondernemers en voor de overheidsfinanciën noodzakelijke vereenvoudigingen doorgevoerd moeten worden. Dit laatste vraagt om ambtelijke professionaliteit en van de politiek een rechte rug. Het toekomstbestendig maken van de uitvoering vergt immers het maken van moeilijke keuzes. Meer generiek beleid doet linksom of rechtsom pijn, maar het voortzetten van de status quo heeft op den duur waarschijnlijk een hogere prijs.

**“Wie complexiteit niet overziet, maakt zaken simpel. Wie complexiteit doorziet, kan zaken weer eenvoudig maken.”**<sup>19</sup>

## Politiek: geef leiding aan de complexiteitsreductie

Een belangrijke les uit de praktijk van complexiteitsreductie is dat meer leiding nodig is van de politiek. Zo waren de eerdergenoemde (IBO-) rapporten in het dossier inkomensondersteuning politiek lastig te hanteren. Politici waren daarbij mogelijk te veel buiten beeld. Ook de zogenaamde greenfielddaanpak van de kinderopvangtoeslag maakt duidelijk dat de politiek een belangrijke rol kan vervullen, omdat anders verdeeldheid de overhand krijgt. De aanbeveling uit de evaluatie luidt: *“Verken bij de opdrachtverstrekking samen met beleid, uitvoering en politiek de onderliggende bedoeling. Hierdoor kan ook ruimte ontstaan voor alternatieve oplossingen.”*<sup>20</sup> Belangrijk is dus ook de politiek vanaf het begin te betrekken. Ambtelijk en politiek is meer inspanning en leiderschap noodzakelijk om het tempo van complexiteitsreductie op te voeren, overigens ook in Europees verband.

Daarbij kijkt de ambtenarij sterk naar de politiek. En de politiek is bezig met het bedienen van de eigen achterban en moet compromissen sluiten die veel aandacht opeisen. Deze politieke processen leiden de aandacht gemakkelijk af van de uitvoering. In een essay beschrijft Wille<sup>21</sup> hoe ook het gebrek aan kennis over de op afstand geplaatste uitvoering, electorale volatilititeit, politieke versnippering en mediatisering de neiging tot stapeling van beleid versterken en complexiteitsreductie frustreren. Net als de departementen is de politiek sterk gefocust op

het specifieke: de voorliggende wet of de aanpassing daarvan. Daarbij is er weinig zicht op de interactie tussen wetten, regels, uitvoering en mensen, op doenbaarheid en uitvoerbaarheid<sup>22</sup> en wordt de vraag of het uiteindelijk beoogde maatschappelijke doel wel wordt bereikt, te weinig gesteld.

Beleid en politiek krijgen hiermee een spiegel voorgehouden, maar ook de uitvoering heeft een bijdrage te leveren. De huidige praktijk met Standen van de Uitvoering is niet zonder tekortkomingen. Het overheersende perspectief is dat van individuele uitvoerders. Dat kan eraan bijdragen dat de samenhang tussen problemen en bijpassende oplossingen onduidelijk is. Publieke dienstverleners kunnen dan ook nog beter samenwerken en samen bepalen welke knelpunten prioriteit verdienen en duidelijker met partners in departementen en politiek (organisatie- en beleidsterreinoverstijgende) oplossingsrichtingen helpen vinden.

In het tekstvak op de volgende pagina staan belangrijke suggesties van wetenschappers en praktijkmensen om complexiteit te bestrijden en deelbelangen in de beleidsvorming te overstijgen.

## Inspiratie uit wetenschap en praktijk



Er worden te veel wetten gemaakt, wetten die vaak andere wetten overlappen, er worden zelden wetten geschrapt. Introduceer naar analogie van geld kostende voorstellen in de Kamer waarvoor de indiener zelf dekking moet vinden, de verplichting om bij nieuwe wetten, oude wetten te schrappen.<sup>23</sup>



Oplossingen (*solves*) op systeemniveau die voor iedereen gelden, verdienen de voorkeur: *“Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid”* aldus de Nationale Ombudsman. Maatwerk biedt in specifieke situaties oplossingen, maar lang niet altijd. Bovendien vergt maatwerk (ondoelmatige) extra uitvoeringscapaciteit en vormt het een risico op willekeur.<sup>24</sup>



Overheidsorganisaties handelen ieder voor zich en vaak per regeling. De burger ervaart echter de impact van het geheel van overheidsop treden, inclusief tegenstrijdigheden. Het zou een substantiële verbetering zijn als de burger niet alleen overheden tegenover zich vindt, maar ook een overheidsactor die (deels) aan de kant van de burger staat. Hiertoe wordt een maatwerkautoriteit tot stand gebracht die met mandaat complexe gevallen afhandelt.<sup>25</sup>



Het belang van de uitvoering moet zwaarder worden geïnstitutionaliseerd in de besluitvorming. Een uitvoeringstoets en doenvermogenstoets kunnen nuttig zijn, maar zijn op geen enkele manier bindend zoals bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak of een financieel kader dat zijn. Benoem een hoge commissaris voor de uitvoering die in samenspraak met onder meer de Nationale Ombudsman bewaakt dat alleen uitvoerbaar beleid wordt vastgesteld en geef deze vetorecht.<sup>26</sup> Of zoals de Staatscommissie Rechtstaat voorstelt: geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.<sup>27</sup>



In het rapport “Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet” wordt voorgesteld te werken met een intekenboek voor complexe opgaven. In zo’n intekenboek beschrijven kabinet, vertegenwoordigers van decentrale overheden en publieke dienstverleners een aantal grote gezamenlijke opgaven voor de komende periode, met de uitnodiging hierop in te tekenen. Dit proces van intekenen schept een resultaatsverplichting, waarvan ook financiering met programmamiddelen afhankelijk wordt gemaakt.<sup>28</sup>

## DEEL 3

# De uitvoering betrekken: open het beleidsvormingsproces

OPROEP (uit de Staat 2022)

## Betrek de uitvoering vanaf het allerprilste begin bij de beleidsvorming

### Aanscherping in 2024

*Open het beleidsvormingsproces en maak beleid doenbaar, uitvoerbaar en zorg (top)ambtelijk voor kwaliteitscontrole hierop.*



Door hun dagelijkse contact met burgers en ondernemers weten publieke dienstverleners veel over de maatschappelijke problemen die mogelijk om een beleidsreactie vragen. Het is dus belangrijk om de uitvoering vanaf het allerprilste begin bij de beleidsvorming te betrekken. Om knelpunten aan te pakken, moeten politiek, beleid en uitvoering ieder vanuit hun eigen rol en expertise intensief samenwerken. En dat vraagt om emancipatie van de uitvoering.

### De emancipatietrap: 5 treden

In hoeverre vormen uitvoering, beleid en politiek een team op basis van gelijkwaardigheid? Om dit inzichtelijk te maken ontwikkelde de Staat van de Uitvoering een "emancipatietrap". Op de trap duidt trede 1 op een traditioneel hiërarchische relatie, georiënteerd op operationele efficiëntie. Op deze trede is het benoemen van knelpunten lastig. Op trede 5 komt beleid in samenspraak tot stand en is het georiënteerd op maatschappelijke vraagstukken. Niet alleen per

organisatie, maar ook in samenhang met aanpalende organisaties, beleid en wetgeving.

Er is sprake van emancipatie van de uitvoering: uitvoerders beklimmen samen met hun departementale (en politieke) partners de trap. Op basis van een analyse van de Standen van de Uitvoering en gesprekken met uitvoering en beleid lijken veel publieke dienstverleners zich nu op treden 2 en 3 te bevinden, met als maximaal resultaat het aanscherpen van specifieke regels en de dienstverlening vergemakkelijken voor burgers. We zien dat publieke dienstverleners de beweging omhoog graag willen doorzetten, en dat is ook nodig. En die beweging kan alleen gemaakt worden als politiek, beleid en uitvoering daarin gezamenlijk – als één team – optrekken.

# Emancipatie van de uitvoering



## Publieke dienstverleners

### Verder emanciperen is nodig

Veel oplossingen die de uitvoering beter en toekomstbestendig kunnen maken, komen alleen tot stand door samenwerking in de driehoek uitvoering, beleid en politiek. Hoe het gesprek tussen uitvoering en politiek hierover beter gevoerd kan worden, laten Van den Berg e.a. zien.<sup>29</sup> Het zijn nog een beetje gescheiden werelden. Tweede Kamerleden zijn vooral gericht op geïsoleerde beleidsvoorstellen, terwijl uitvoerders zich juist richten op de brede inbedding van voorgesteld beleid in hun specifieke uitvoeringspraktijk.

Uit angst om te veel aan politieke keuzes te raken, communiceren publieke dienstverleners vooral in technische termen. En juist daardoor worden hun inzichten als minder interessant en relevant beoordeeld door politici. Op hun beurt hebben zij behoefte aan behapbare informatie over de uitvoering en vooral aan oplossingen waar ze zich voor kunnen inzetten. Uitvoerders kunnen dus nog wat meer lef tonen om (gezamenlijk) ook de oplossingen te formuleren. Beleid en politiek moeten helpen om de verbanden te leggen. Nathalie van Berkel zegt daarover namens het Netwerk van Publieke Dienstverleners (NPD): *“Onze oproep aan het nieuwe kabinet is om uitvoeringsorganisaties, maar ook departementen, domeinoverstijgend te laten werken. Stel geen eendimensionale vragen en geef geen eendimensionale politieke opdrachten, maar help ons de verschillende aspecten in kaart te brengen, zodat we samen tot een oplossing komen.”*<sup>30</sup>

### Het beleidsproces: verbreed het perspectief

Oproep 2 uit de eerste Staat van de Uitvoering ging niet alleen over het betrekken van de uitvoering, maar ook over het verbreden van het perspectief: het betrekken van burgers, ondernemers en de wetenschap bij beleid en de aanbeveling om goed te kijken naar internationale praktijken en écht te luisteren naar de aanbevelingen van toezichthouders, adviesraden en hoge colleges van staat. Burgers en ondernemers moeten weten niet alleen kunnen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Behalve uitvoerders wijzen ook Van Dillen en Keesman<sup>31</sup> erop hoe belangrijk het is doenbaarheid van wetten en doenvermogen van mensen mee te wegen bij nieuw beleid. Ambtenaren moeten dit beter in kaart brengen en meewegen. Belemmeringen hierbij zijn onder meer tijdsdruk, beperkte financiële middelen om onderzoek uit te voeren en onvoldoende coördinatie en expertise.

### Beleidskompas

Doenvermogen is ook een kwaliteitseis in het recent door de departementen geïntroduceerde Beleidskompas. Dit kompas wordt cruciaal geacht voor het verbeteren van de beleidsontwikkeling: *“Alles wat essentieel is voor een goede beleidsvoorbereiding zit in het Beleidskompas. Als de structuur van het kompas wordt gevolgd komt de beleidsontwikkeling in een zorgvuldig proces tot stand, zoals met betrokkenheid van alle betrokkenen, met inachtneming van alle kwaliteitseisen en overweging van verschillende beleidsopties.”*<sup>32</sup>

Uit recent enquêteonderzoek blijkt dat beleidsmedewerkers en leidinggevenden overwegend positief oordelen over de inhoud van het Beleidskompas. De meeste gebruikers vinden dat de juiste vragen worden gesteld, dat het instrument bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en regelgeving en dat het kompas leidt tot een beter beeld van de problemen die zich in de uitvoering kunnen voordoen. Hoewel het Beleidskompas inhoudelijk wordt gewaardeerd, is de bekendheid en het gebruik nog beperkt.<sup>33</sup> Het is voornamelijk niet de gamechanger waarop werd gehoopt. Slechts 38% van de beleidsambtenaren is op de hoogte van het Beleidskompas en 19% heeft het al eens toegepast. De rest kent het instrument niet. Toch lijkt het erop dat met het vergroten van de bekendheid van het Beleidskompas niet kan worden volstaan.

Er is meer nodig om de beleidskwaliteit te verbeteren. Opvallend is dat slechts een beperkt deel van de beleidsmedewerkers door z'n leidinggevende wordt gestimuleerd om het Beleidskompass te gebruiken en dat het kompas niet in alle fasen van het beleidsproces wordt ingezet. Vaak gebeurt dat pas bij het maken van nieuwe wetgeving, terwijl beleidsprocessen in de praktijk al veel eerder starten. Tijdgebrek is een belangrijke verklaring hiervoor. Daarnaast worden door druk op het beleidsproces soms stappen overgeslagen. Veel ambtenaren hebben dan ook behoefte aan meer tijd en ruimte om beleid goed voor te bereiden. Of het beleidskompass leidt tot een grotere betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties is ook nog de vraag. Slechts één op de drie gebruikers geeft aan dat uitvoeringsorganisaties eerder en beter worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Voor externe belanghebbenden, externe deskundigen en burgers ligt dit aandeel nog lager.

— **“Regeren is, alle rituelen van ‘vooruitzien’ ten spijt, vooral reageren.”**<sup>34</sup>

—

### Open beleidsproces

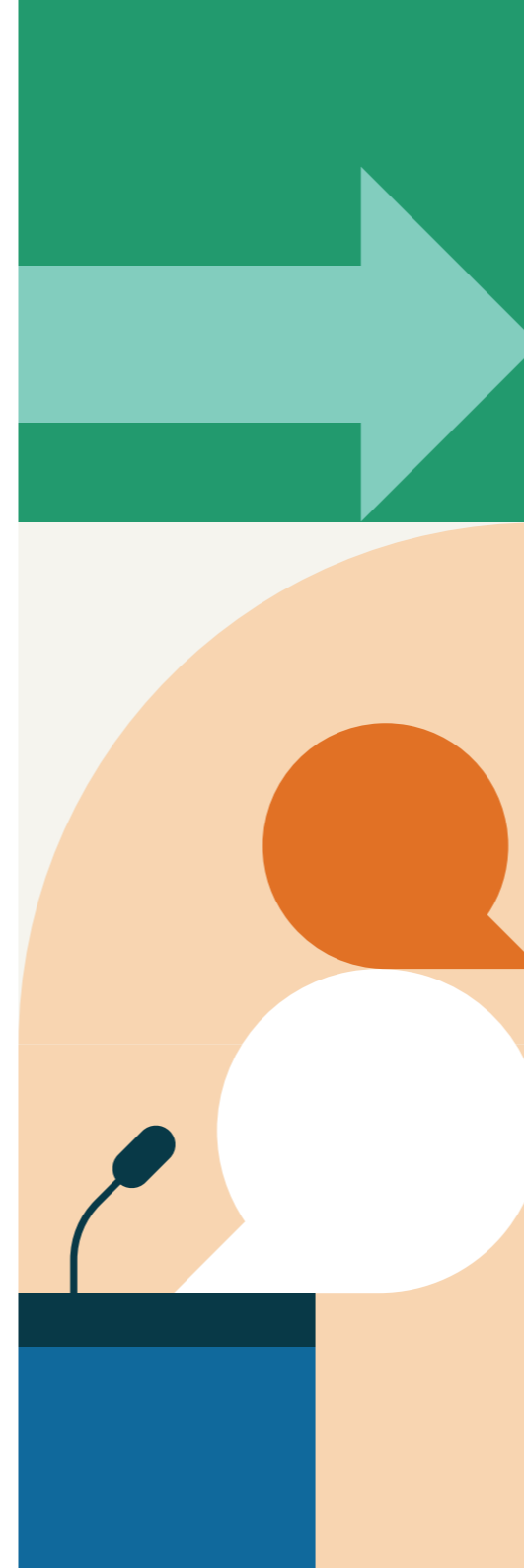
Er is veel meer nodig voor een responsieve overheid: *“De organisatie van de Rijksdienst moet grenzeloos samenwerken, opgavegericht werken en werken volgens de bedoeling mogelijk maken.”*<sup>35</sup> Positief in dit verband is bijvoorbeeld de gids SZW Werkt. Deze gids biedt beleidsambtenaren praktische instrumenten en handvatten om de praktijk te kunnen betrekken. Maar dergelijke initiatieven zijn helaas nog niet talrijk. Daarbij vraagt een open beleidsproces, waarin uitvoerders, (praktijk)experts, wetenschappers, burgers en ondernemers kunnen meepraten, ook dat de politiek hieraan ruimte geeft. In een open beleidsproces worden meerdere beleidsopties open en eerlijk tegen elkaar afgewogen, is beleid maken een lerend proces en is de uitkomst niet bij voorbaat in beton gegoten. Publieke dienstverleners pleiten hier nadrukkelijk voor.

### Departementen: signaleer, erken, informeer en ga met knelpunten aan de slag

Departementen, zowel bewindslieden als ambtenaren, hebben een belangrijke rol bij het reageren op problemen in de uitvoering. Het begint met signaleren en erkennen. Dijkstra en Van der Meer<sup>36</sup> hebben een aantal cases geanalyseerd waarin zaken zijn misgegaan in de uitvoering en die grote politieke en maatschappelijke aandacht hebben gekregen. De afhandeling van de aardgasbevingsschade in het Groningerveld

staat centraal. Er is een wirwar aan regelingen ontstaan, die volgens de onderzoekers te wijten is aan ad-hoc beleid bij nieuwe incidenten en politiek-bestuurlijke crisismomenten. Het kan nodig zijn om te vertragen, om uiteindelijk te kunnen versnellen. Voortdurend incrementeel handelen levert complexiteit en onrechtvaardigheid op en vanzelfsprekend grote frustratie bij gedupeerden. Wat ook in andere cases opvalt, is dat de erkenning dat er iets aan de hand is steeds lang op zich liet wachten. Een bagatellisering van gevolgen heeft in de jaren erna geleid tot verergering van problemen, een gevoel van ontkenning van problemen bij gedupeerden en een tragere en complexere schadeafhandeling en persoonlijke genoegdoening. Interne tegenspraak en externe geluiden (van betrokkenen en hun juridische experts) werden genegeerd.

Topambtenaren moeten tegenspraak bieden aan de politiek, maar moeten daar ook in hun eigen organisatie naar op zoek gaan. Het vakmanschap moet gelijkstaan aan publieke waarde en niet (uitsluitend) aan voorstellen soepel er doorheen krijgen. Het is cruciaal kritiek te waarderen en niet terug te wijken voor de politiek-bestuurlijke implicaties bij het aanvaarden ervan. Wacht niet af met ruimhartig informeren van de Kamer en met ingrijpende maatregelen tot het crisis is.



Kabinetsreacties op rapporten die het functioneren van de overheid raken, roepen nu nog vaak het beeld op van een defensieve overheidsbureaucratie.<sup>37</sup> Met uitzondering van kabinetsreacties op mediagevoelige en grote issues, volgen ze grotendeels eenzelfde stramien: er wordt waardering uitgesproken voor het advies, waarna een geruststellende opsomming volgt van initiatieven die al lopen op het betreffende terrein. Maar wat in de ogen van de Raad voor het Openbaar Bestuur vaak ontbreekt, zijn concrete stappen om aanbevelingen uit de gegeven adviezen daadwerkelijk op te volgen. Verontrustend ook is de constatering van Van Dorp<sup>38</sup> dat directeuren en afdelingshoofden van departementale beleidsdirecties de oorzaak van problemen in de uitvoering eerder bij de politiek zoeken dan in hun eigen organisatie. Maar het is niet alleen aan de politiek om oplossingen te vinden: signaleer, erken en ga actief met knelpunten aan de slag.

### Weeffouten

Een aantal dieperliggende problemen of weeffouten werkt het responsief en proactief worden van de overheid tegen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geeft daarbij aandacht aan beperkingen in kennis en expertise binnen de Rijksoverheid.<sup>39</sup> Zuurmond<sup>40</sup> wijst erop dat de laatste 30 jaren sterk is uitgegaan van wantrouwen, dat er een dominant *efficiency*-denken heerste, met een overvloed aan verantwoording en controle, gevoed door talrijke stafafdelingen (wetgevingsjuristen, FEZ-afdelingen, control, inkoop, communicatie, HR, etc.). Dit is doorgesloten: er is volgens Zuurmond een te groot en sterk verkokerd “beleidsbolwerk” gevormd,

dat niet in verhouding staat tot de benodigde uitvoeringscapaciteit. Hij ziet het huidige systeem falen zonder dat dit wordt erkend en dat wordt vastgehouden aan een veelheid aan autonome entiteiten die de complexiteit en dynamiek van de moderne samenleving niet aankunnen. Zuurmond roept daarom de secretarissen-generaal op gezamenlijk het systeemfalen aan te pakken en te transformeren naar een overheid die er weer voor alle burgers is. Zo'n overheid heeft aandacht voor de uitvoering, kan falend beleid corrigeren, wet- en regelgeving “opruimen” en financiële logica en ICT weer instrumenteel maken voor maatschappelijke opgaven.

Het kan niet allemaal tegelijk: veel en goed beleid maken, in een open beleidsproces waarin de uitvoering vanaf de probleemstelling is betrokken, en dat alles ook nog zo snel mogelijk. Het beleidsproces zal soms moeten vertragen om uiteindelijk te kunnen versnellen; om te voorkomen dat het vastloopt bij burgers en ondernemers, in de uitvoering of bij de rechter.<sup>41</sup>

Cruciaal voor de kwaliteit van beleid en uitvoering is ook dat wordt geleerd van de bestaande praktijk. Zo concludeerde de Nationale Ombudsman dat overheidsinstanties weinig gebruik maken van de kennis en ervaring die eerder tijdens hersteloperaties is opgedaan. Uitvoerders zouden volgens de Nationale Ombudsman mee moeten bepalen hoe een hersteltraject wordt vormgegeven en daarbij meer mandaat en (financiële) vrijheid moeten krijgen.<sup>42</sup>

### Ruimte om te experimenteren

De departementale indeling staat een responsieve overheid die aansluit bij de vraagstukken van deze tijd in de weg, meent DenkWerk. Deze denktank pleit er daarom voor om een experimentele schil op te zetten rond de departementen (inclusief bekostigingssystematiek gericht op de opgave) die gestructureerd is volgens een aantal “ecosystemen”. Zo zou het sociale ecosysteem de beleidsterreinen zorg, werk, inkomen en onderwijs kunnen omvatten.<sup>43</sup>

Er zijn nog andere belangrijke suggesties om de Rijksoverheid beter op organisatie- en beleidsterreinoverstijgende samenwerking te richten. Zo zou hier volgens Borstlap<sup>44</sup> bij de selectie van onder meer politieke bestuurders en topambtenaren meer rekening mee gehouden moeten worden. Non-interventie naar collega-bestuurders zou uit den boze moeten zijn. Om tegenwicht te bieden aan verkokerde beleidsvorming moeten volgens hem krachtige coördinatiemechanismen ingebouwd worden ter borging van deugdelijk, samenhangend en toekomstbestendig beleid. De premier kan daarbij een belangrijke coördinerende rol vervullen, maar krachtige ambtelijke coördinatie is noodzakelijk, aldus Borstlap.

### Kwaliteit van de publieke dienstverlening op losse schroeven

De combinatie van toenemende complexiteit, verouderde ICT, gebrekkige gegevensdeling en een structureel krappe arbeidsmarkt, maakt dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening maar ook de bestuurbaarheid van Nederland op losse schroeven staan. De overheid kan deze met elkaar samenhangende langetermijnvraagstukken momenteel niet goed aan. In structuur en cultuur – top-down, bureaucratisch, verkokerd en reactief – staat de huidige overheid er (bijna) haaks op. Een proactieve, responsieve overheid redeneert vanuit het perspectief van burgers en ondernemers en neemt telkens ook het kritische geluid van binnen en buiten mee.

**“We kunnen een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt.”<sup>45</sup>**

Bij beleid en politiek is een verdieping van de kennis van de uitvoering nodig en tegelijkertijd herstel van volwassen parlementair-ambtelijke relaties. Overeenkomstig de oproepen uit de eerste Staat van de Uitvoering zijn nog steeds consortia van uitvoerders nodig rond maatschappelijke opgaven, die met departementale en politieke partners losbreken van bureaucratische structuren.

Op dit moment moet de uitvoering weer door beleid mogelijk gemaakt worden in plaats van andersom. Dit vraagt om departementen die de verkokering en defensieve houding achter zich laten en intensiever samenwerken, om ministers die samen verantwoordelijkheid nemen en om Kamercommissies die zich gezamenlijk richten op de opgave. Daarbij moeten de verschillende wetten en regelingen rond eenzelfde maatschappelijke opgave in hun samenhang bekeken worden.

#### Op de goede weg:

KvK meldt: “In de ontwikkeling van de Datavisie en het uitwerken van de werkwijze voor het afschermen van bezoekadressen zijn we heel tevreden en trots op de samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In deze trajecten zijn belanghebbenden betrokken en is er met een luisterend oor en begrip over en weer geacteerd. De impact op de uitvoering voor de medewerkers en de gevolgen voor klanten zijn daarbij nadrukkelijk gewogen en meegenomen. Wij vinden het een goed voorbeeld van hoe beleid en uitvoering in harmonie samenwerken en elkaar uitdagen om zaken te verbeteren.”

### Inspiratie uit wetenschap en praktijk



De kwaliteit van de beleidsvorming laat te wensen over. Introduceer, eventueel eerst op proef, het Australische systeem<sup>46</sup> waarin de secretaris-generaal of de voorzitter van het secretarissen-generaal overleg (SGO) zich in het openbaar, aan de Kamer, verantwoordt over de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen (niet over de inhoud van het beleid, daarover praten bewindslieden en de Kamer met elkaar).



Stel de functie van politieke accountmanagers in bij uitvoeringsorganisaties: medewerkers die belast zijn met het onderhouden van contacten met de Kamer. Op deze manier kan een brug geslagen worden tussen de politiek-bestuurlijke wereld en het uitvoeringswerkveld. Zij kunnen ook fungeren als aanspreekpunt bij uitvoeringsproblemen, die de aandacht van zowel de politiek als de media opeisen. De grote uitvoerders redden zich in dit opzicht wel, laat de kleinere uitvoerders dit samen doen, bij voorkeur per domein.<sup>47</sup>



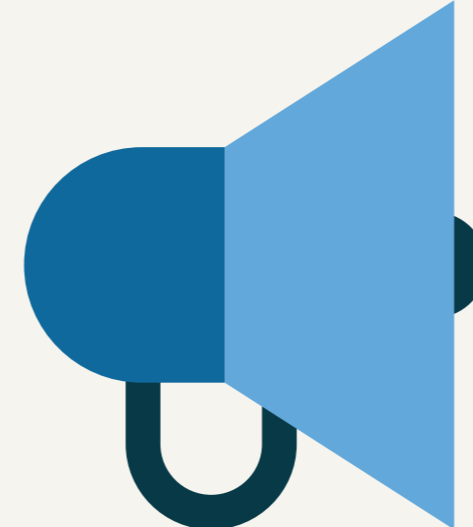
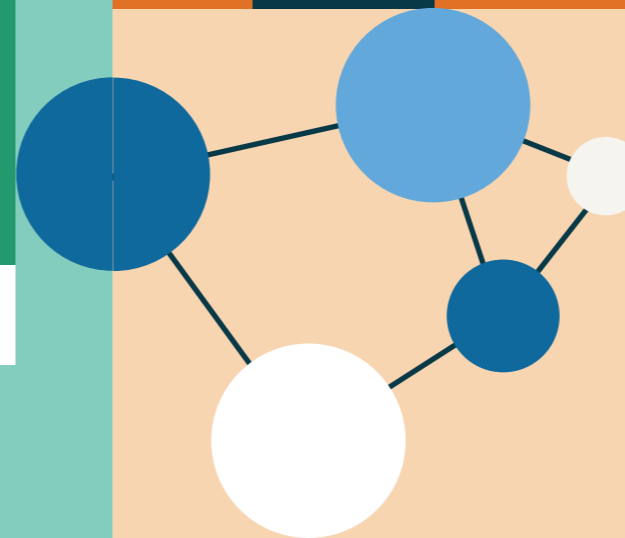
Focus op een lerende overheid: laat de partijen in de driehoek gezamenlijk een voortdurende feedbackloop organiseren tussen beleid, uitvoering, toezicht, evaluatie en parlementaire controle zodat beleid en wet- en regelgeving worden heroverwogen als deze onbedoeld ongewenste effecten hebben, onuitvoerbaar, te foutgevoelig zijn, of onvoldoende ruimte bieden aan uitvoerders om naar de bedoeling van de wetgever te kunnen handelen.<sup>48</sup>



Er wordt op veel plekken in de uitvoering maatwerk geleverd. Daarbij is steeds de afweging of er voor een individuele *fix* (de betreffende burger of ondernemer helpen) of een meer fundamentele *solve* moet worden gekozen. Informatie over de *fixes* en de *solves*, en over de afweging daartussen, wordt niet systematisch verzameld.<sup>49</sup> Maak deze casuïstiek en ervaringen van uitvoerders onderdeel van de feedback-loop in de driehoek.

## DEEL 4

# Bouwstenen voor een moderne digitale overheid



OPROEP (uit de Staat 2022)

## Breng gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners nu echt op gang

### Aanscherping in 2024

Ontwikkel een overheidsbrede digitaliseringsstrategie met meer verplichtende kaders en afspraken om het doel van één digitale overheid voor burgers en ondernemers daadwerkelijk te realiseren.



In de Staat 2022 hebben we gewezen op de gebrekkige gegevensuitwisseling in de publieke dienstverlening, waardoor burgers en ondernemers allerlei problemen ervaren. Die situatie is in 2024 niet wezenlijk verbeterd, getuige de Standen van de Uitvoering (deel 1).

Te vaak moeten burgers en ondernemers bij verschillende loketten opnieuw hun situatie toelichten en dezelfde gegevens aanleveren. Er is een hoge mate van niet-gebruik van regelingen, vooral bij kwetsbare groepen. Het aanvragen van een toeslag of voorziening is voor hen gewoonweg te ingewikkeld of ze weten niet dat ze er recht op hebben omdat de informatie niet toegankelijk is.

Uitvoeringsorganisaties beschikken niet over de gegevens die nodig zijn om te kunnen bepalen of een inwoner of ondernemer recht heeft op bepaalde voorzieningen en deze (proactief) te verstrekken.<sup>50</sup> Gevolg is een systeemwereld die voor burgers ondoordringbaar is en voor professionals heel tijdrovend en foutgevoelig, omdat zij niet over de juiste informatie beschikken.<sup>51</sup>

**Op de goede weg:** Mensen met betalingsachterstanden bij DUO, CJIB en/of CAK kunnen met deze instanties al één betalingsregeling krijgen. Deze Betalingsregeling Rijk wordt door het CJIB uitgevoerd en stapsgewijs met meer overheidsinstanties uitgebreid.





Er lopen veel verbeterinitiatieven waaronder de door Regeringscommissaris Zuurmond geïnitieerde Algemene Informatiewet waarmee beoogd wordt de gegevensuitwisseling tussen organisaties belast met de uitvoering van een wettelijke taak te vergemakkelijken – maar de situatie vraagt om meer. Bijna wekelijks berichten in de media over grote IT-problemen bij de overheid op het gebied van informatieveiligheid, de continuïteit van kritieke systemen en de penibele situatie bij belangrijke leveranciers. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Veel genoemd worden:

⚡ verouderde IT-systemen, soms zelfs uit de jaren 70 of 80, die niet kunnen omgaan met complexe wet- en regelgeving (en bovendien veel kosten om in de lucht te houden)<sup>52</sup>;

⚡ de druk en complexiteit van (nieuw) beleid en aanpassing van wet- en regelgeving en het onderschatten van de tijd en capaciteit die nodig zijn om ogenschijnlijk kleine aanpassingen door te voeren met de huidige IT;

⚡ organisaties die autonome keuzes maken over de inrichting van het eigen IT-landschap en informatiehuishouding, zowel bij landelijke publieke dienstverleners als gemeenten;

⚡ geen aansturing op en bekostiging van het collectieve functioneren van de IT en informatievoorziening van de publieke dienstverlening en te vrijblijvende landelijke afspraken over standaarden en samenwerking<sup>53</sup>;

⚡ een groeiend tekort aan IT-specialisten en toenemende afhankelijkheid van de markt.

### Verbetering vraagt om een systeemoplossing in plaats van symptoombestrijding

Uit de Standen van de Uitvoering blijkt dat gegevensuitwisseling een hardnekkig probleem is. In bestaande IT-systemen en stelsels wordt vaak gekozen voor “pleisters plakken”, in plaats van de problemen in de kern, gezamenlijk en voor de gehele keten duurzaam aan te pakken. Die keuze wordt gemaakt om (bestuurlijke) risico’s te mijden, die zich kunnen voordoen bij ingrijpender IT-oplossingen. De kans om te falen bij grote IT-operaties is immers groot.<sup>54</sup> Ook zijn er geen “natuurlijke prikkels” om knelpunten in de IT gezamenlijk op te pakken en samen de IT te vernieuwen. Hierin speelt de overmatig beleefde autonomie (onder verwijzing naar artikel 44 uit de Grondwet, het Huis van Thorbecke of de z (van zelfstandig) bij ZBO’s) nadrukkelijk mee.

De “quickfixes” zijn vooral symptoombestrijding terwijl een fundamentele systeemoplossing nodig is om de transitie van de digitale overheid

te versnellen. En dat is niet zozeer een technische maar vooral een veranderkundige opgave. Een doorbraak wordt in de basis belemmerd door hoe de overheid is georganiseerd en functioneert: er is – mede ingegeven door angst om fouten te maken – onvoldoende samenwerking tussen organisaties waardoor informatie te beperkt wordt uitgewisseld en IT-knelpunten niet fundamenteel en in gezamenlijkheid worden aangepakt. Autonomie prevaleert.

### Zonder ingrijpen wordt het probleem steeds groter

De signalen uit de Standen en inventarisaties zoals van het NPD<sup>55</sup> – daarin worden 79 urgente knelpunten in de gegevensdeling bij landelijke uitvoeringsorganisaties geïdentificeerd – onderstrepen de noodzaak om het steviger en meer fundamenteel aan te pakken.

Hoe langer het duurt, hoe groter het probleem wordt. Zo wordt het steeds lastiger om met de huidige, verouderde IT-systemen nieuwe wetten uit te voeren<sup>56</sup> en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie (AI) goed en verantwoord te benutten. Er gaat structureel veel tijd en geld op aan het beheer van verouderde IT-systemen ten koste van de modernisering van de informatiehuishouding. De krapte op de IT-arbeidsmarkt neemt alleen maar toe. Bovendien vereist Europese wetgeving steeds meer van de overheid in het kader van de Digital Decade.<sup>57</sup>



### Acht bouwstenen voor een mensgerichte en robuuste digitale overheid

Het moet anders. In de afgelopen periode werd met een groot aantal vertegenwoordigers van landelijke en lokale uitvoeringsorganisaties, departementen en externe deskundigen verkend wat de beste aanpak is om de transitie te versnellen. Ook zijn mensen van binnen en buiten de overheid uitgedaagd om *out-of-the-box* voorstellen te doen voor een betere digitale overheid. En bestuurders, directeuren en CIO’s hebben zich verdiept in de Deense digitale overheid, één van de Europese koplopers.

De essentie van de Deense aanpak is pragmatisme en een gedeelde visie van alle overheidslagen. Deense burgers hoeven niet te weten hoe de overheid in elkaar zit, omdat ze optreedt als één overheid. Bovendien hebben de Denen, door toegankelijke en proactieve dienstverlening en transparantie over wie persoonlijke gegevens heeft ingezien, veel vertrouwen in de overheid en hoge waardering voor de publieke dienstverlening. Ook zijn de publieke professionals beter geïnformeerd omdat zij inzicht hebben in de voor hen relevante informatie. En budgetten worden beter besteed door gezamenlijke inzet van middelen en door samen te innoveren.<sup>58</sup>

Uit de Deense ervaringen en de Nederlandse ambities, zoals onder andere zijn geformuleerd in de “Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren”, kan de volgende visie op de digitale overheid afgeleid worden. Daarin staat goede dienstverlening centraal:

➔ De overheid helpt mensen door publieke dienstverlening eenvoudig én persoonlijk te maken, van aanvragen naar aanbieden. Digitale dienstverlening en dienstverlening op locatie gaan hierbij hand in hand.

➔ Burgers en ondernemers hebben bij het regelen van zaken met de overheid (rechten en plichten) de ervaring dat ze met één overheid te maken hebben.

➔ Publieke organisaties werken daarom mét elkaar en niet langs elkaar heen. Voorbij de verkokering en versnippering.

Om met een moderne digitale overheid stevig bij te dragen aan de transformatie van een reactieve naar een proactieve en responsieve overheid, is een gezamenlijke inspanning nodig van alle overheidslagen. Een inspanning die begint met het landelijk formuleren en vaststellen van servicenormen rond de dienstverlening aan inwoners en ondernemers. Geïnspireerd door goede voorbeelden uit Denemarken, Estland en andere landen en op basis van gesprekken met Nederlandse betrokkenen, zijn de volgende acht essentiële bouwstenen geïdentificeerd:



### 1 Eén strategie van alle overheidslagen

Een doelgerichte en daadkrachtige aanpak, zo laat koploper Denemarken zien, staat of valt met een gemeenschappelijk beeld van alle overheidslagen over de ambities en de weg er naartoe. Waar Nederland nu grossiert in versnippering, is een paradigmashift nodig in denken en doen: de digitale opgave is een overheidsbrede opgave.

### 2 Robuuste IT-governance

Versnelling vereist een einde aan de vrijblijvendheid. Weliswaar geeft het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegdheid knopen door te hakken, maar in de praktijk wordt deze ruimte niet gepakt of gegund.<sup>59</sup> Er is een krachtige coördinatie nodig, met heldere en stevige mandaten. Niet voor niets roepen veel deskundigen om een minister voor Digitale Zaken, die – naar analogie van de minister van Financiën inzake de financiële huishouding – overheidsbreed regels stelt over het beheer van de informatiehuishouding.<sup>60</sup>

### 3 Eén centraal dienstverleningsportaal

In Nederland heeft bijna elke publieke dienstverlener een eigen website en een eigen mijn-domein. Stel de levensgebeurtenissen van burgers en ondernemers centraal, niet de organisatie van de overheid. Doe zoals de Denen met borger.dk en sundhed.dk. Ga uit van eenvoud, gemak en goed en snel geholpen worden. Er worden op dit terrein allerlei initiatieven genomen, maar het daadwerkelijk en consequent toepassen van het principe van één digitale overheid blijft uit. Onderdeel van die strategie is uiteraard dat er goede, uniforme alternatieven zijn voor burgers die niet of minder digitaal vaardig zijn.

### 4 Versterken van de digitale en data-infrastructuur

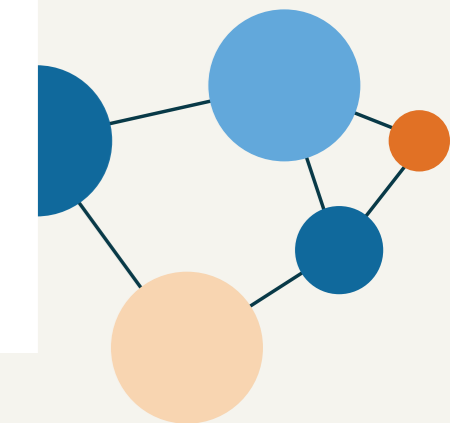
Een voorwaarde voor digitale communicatie en verbetering van de gegevensuitwisseling en dienstverlening, is dat er gezamenlijke afspraken worden gemaakt over digitale basisvoorzieningen, (gegevens) standaarden en producten voor overheden, publieke dienstverleners en waar relevant private partijen. Een dergelijke digitale en data-infrastructuur is de ruggengraat van de digitale overheid. De basis-ingredienten zijn er met programma's als de Generieke Data Infrastructuur, Common Ground en het Federatief Datastelsel. Maar het besluit om hierbij aan te sluiten, wordt nu veelal overgelaten aan individuele overheidsorganisaties. Er zijn geen gezamenlijke bindende afspraken.

### 5 Centrale IT-regie

In de basis gaat het bij veel publieke organisaties over dezelfde soort processen, zoals een aanvraagproces, melding of inning. Er liggen dus kansen om meer dezelfde (soort) applicaties en infrastructuur te gebruiken. Vergeleken met lokale keuzes en eigen beheer biedt dit veel voordelen, zoals betere en toekomstbestendige IT-oplossingen, beschikken over de benodigde expertise, sneller en slimmer innoveren, beter beheersen van financiële (en dus bestuurlijke) risico's en lagere kosten van zowel ontwikkeling als beheer. Dit potentieel impliceert centrale regie voor aanschaf, beheer, exploitatie en doorontwikkeling.

### 6 Slimmere samenwerking met de markt

In een tijd van snelle technologische ontwikkeling en complexe maatschappelijke opgaven is het essentieel om de expertise, oplossingen en innovatiekracht van de markt goed in te zetten. Tegelijk moet de overheid niet te afhankelijk zijn van de markt of slechts enkele leveranciers. In samenhang met centrale IT-regie is het essentieel dat overheden en uitvoeringsorganisaties slimmer samenwerken met de markt door gezamenlijke regie te voeren in de opdrachtverlening. En dat zij nauwer samenwerken vanuit een gelijk speelveld. Dat wil zeggen dat leveranciers al vroeg betrokken worden om ideeën aan te dragen voor een aanbesteding in een open en transparant proces. Goede uitgangspunten voor ontwikkeling en beheer zijn essentieel, zoals (gedeeld) eigenaarschap, open standaarden en open source (waar mogelijk).



## 7 Deltaplan digitale transformatie

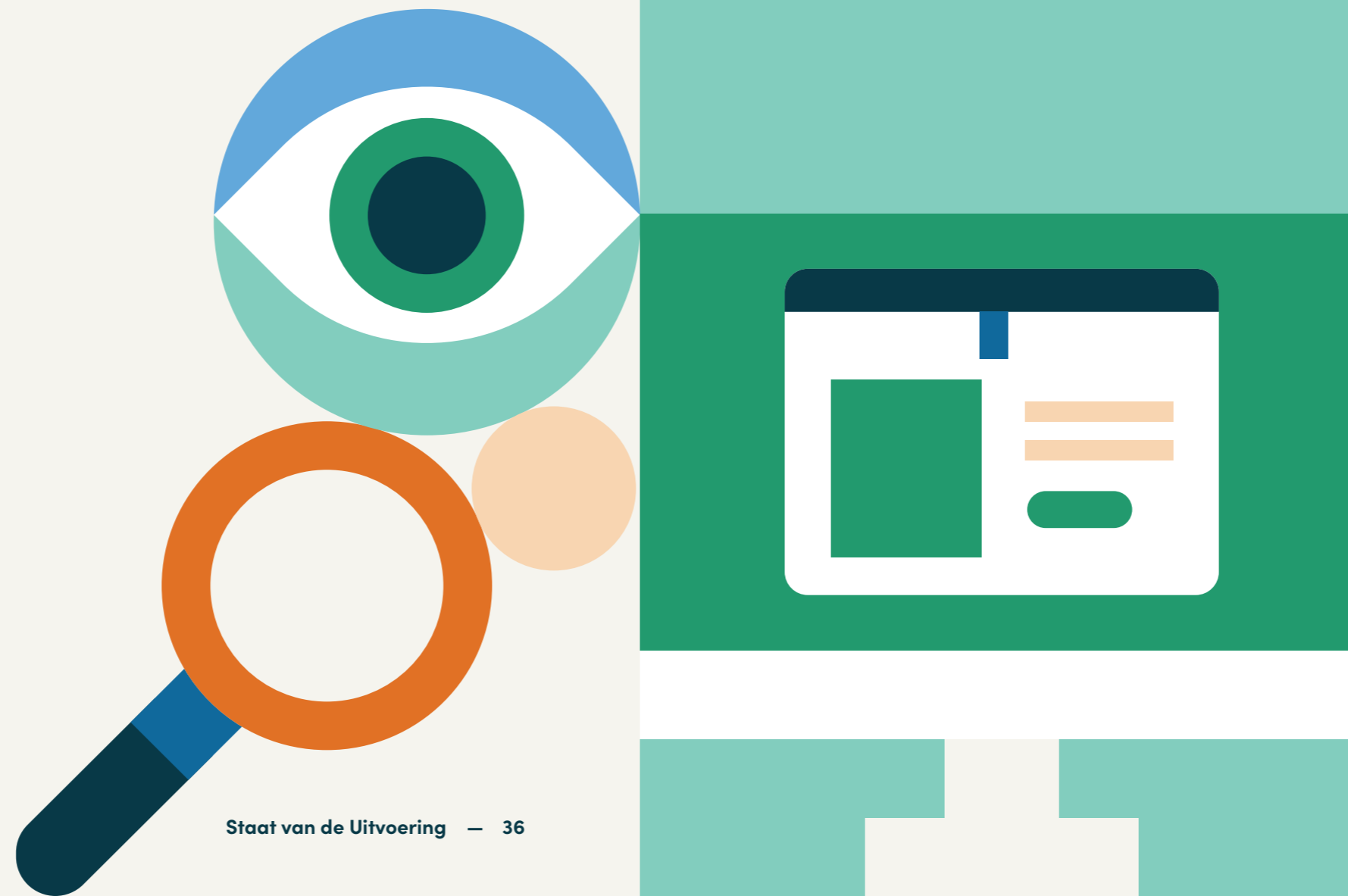
Er is een groot tekort aan IT-capaciteit. De verwachting is dat dit behoorlijk toeneemt vanwege de stevige digitaliseringsopgaven. Minstens zo belangrijk is dat publieke organisaties als geheel meeveranderen: de digitale transformatie is geen "feestje van de IT". Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er behoorlijke uitdagingen zijn op het gebied van digitale vaardigheid en datageletterdheid binnen de overheid. Pas wanneer organisaties digi- en data- volwassen zijn, komt de meerwaarde van IT in de publieke dienstverlening tot z'n

recht. Publieke organisaties pakken deze uitdagingen veelal zelfstandig op, terwijl er veel winst te behalen valt met een gezamenlijke strategie en aanpak. Bovendien zijn de organisaties een veel aantrekkelijker werkgever voor IT-specialisten als zij samenwerken, omdat zij dan een veel gevarieerder en uitdagender functie bieden. Het advies is daarom een deltaplan voor de digitale transformatie van de uitvoering op te stellen waarin publieke dienstverleners gezamenlijk optreden en zoveel mogelijk synergie en slagvaardigheid realiseren.

## 8 Volledige openheid naar burgers en ondernemers

Belangrijke succesfactor voor het vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie. Dit heeft meerdere facetten. Zo moet het voor een burger klip en klaar zijn over welke gegevens de overheid beschikt, waarvoor die gegevens gebruikt worden, wie daar toegang toe heeft en wie inzage heeft gehad. In Denemarken en Estland hebben burgers toegang tot deze informatie. Ook is het cruciaal dat publieke organisaties duidelijk aangeven welke algoritmes zij gebruiken en hoe deze werken. Versterk de door de landelijke overheid ingezette lijn om regie op gegevens mogelijk te maken en transparantie over datagebruik en de inzet van algoritmes.

De ontwikkeling van de digitale overheid moet versnellen. Het is positief dat veel van de bouwstenen al ontwikkeld zijn, dat er verschillende goede initiatieven lopen, dat er een groeiend urgentiebesef besef is en dat men de noodzaak onderkent om het samen op te pakken.



## DEEL 5

# De nabije toekomst: grote uitdagingen



OPROEP (uit de Staat 2022)

## Ontwikkel samen een beeld van trends en bijbehorende dilemma's in de publieke dienstverlening

### Aanscherping in 2024

Houd de toekomstige publieke dienstverlening op peil door slimmer en met minder mensen te werken. Vermindering van complexiteit en verbeterde gegevensuitwisseling helpen daarbij, maar er is meer nodig.



Het kabinet heeft aan de Staat van de Uitvoering de opdracht gegeven om trends in kaart te brengen voor de gehele publieke dienstverlening. In het voorjaar van 2024 is een trendverkenning<sup>61</sup> gepubliceerd, die de basis vormt voor het ontwikkelen van toekomstscenario's.

### De vraag naar publieke diensten neemt toe én verandert

De Staatscommissie demografische ontwikkeling 2050 heeft in het onlangs gepresenteerde rapport "Gematigde Groei" inzichtelijk gemaakt welke ontwikkelingen Nederland en de Nederlandse publieke dienstverlening te wachten staan.<sup>62</sup> Het aantal ouderen stijgt in de komende 15 jaar sterk en er komen meer eenpersoonshuishoudens. Bovendien neemt de bevolking in omvang toe door immigratie, vooral in het kader van werk, gezinshereniging en studie. De gevolgen

van deze demografische trends zijn onder meer een toenemende vraag naar ouderenzorg en woningen. Daarnaast zullen de nieuwkomers in Nederland een beroep doen op onderwijs, sociale zekerheid, inburgering en andere publieke voorzieningen. Tegelijkertijd gaan veel oudere werknemers met pensioen waardoor de arbeidsmarkt structureel krappert wordt.

Er zijn verschillende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die de uitvoering van overheidsbeleid in de toekomst verder kunnen bemoeilijken. Denk hierbij aan polarisatie, een afnemend vertrouwen in de overheid, ongelijkheid tussen regio's en een minder daadkrachtige politiek door versnippering en snelle veranderingen in kiezersgedrag. Ook geopolitieke spanningen, die eisen aan de weerbaarheid van organisaties stellen, spelen een rol.

De overheidsfinanciën komen verder onder druk te staan, mede als gevolg van de vergrijzing. Tegelijkertijd zijn er grote uitdagingen, zoals het tekort aan woningen, de toenemende en veranderende vraag naar zorg, ecologische transities (zoals klimaat, energie, biodiversiteit en stikstof) en het onderhoud van belangrijke maar verouderde infrastructuren.

Nieuwe technologie en de toepassing daarvan zullen ook van grote invloed zijn op de samenleving en de publieke dienstverlening. Daar horen vraagstukken bij zoals de inzet van artificiële intelligentie, cyberveiligheid, privacy en de verhouding tussen de overheid en de (grote) techbedrijven.

Op basis van deze trends wordt in de tweede helft van 2024 een beperkt aantal plausibele scenario's uitgewerkt. Mensen, middelen en technologie zijn daarbij de bepalende begrippen.

In elk scenario schetsen we een beeld van de overheid. Krijgen we bijvoorbeeld een hoog-technologische, efficiënte overheid gericht op het zoveel mogelijk digitaal helpen van burgers en ondernemers, of een overheid die sterk is gericht op menselijk contact en het ondersteunen van burgers en ondernemers bij alle denkbare levensgebeurtenissen en mogelijke problemen die ze tegenkomen? Publieke dienstverleners kunnen zich vervolgens per toekomstbeeld de vraag stellen of ze voorbereid zijn op een dergelijk scenario.

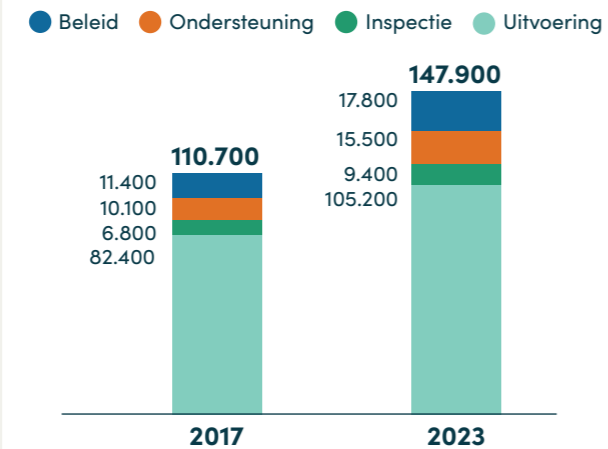
### Meer mensen en meer middelen zijn niet de oplossing

De overheid is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. De Rijksoverheid (inclusief diensten en agentschappen, exclusief zelfstandige bestuursorganen) is tussen 2017 en 2023 met een derde toegenomen (33,6 procent), zie de figuur hieronder. Er kwamen in 6 jaar bijna 37 duizend voltijdbanen bij: 4,9 procent groei per jaar. Er was sprake van een ongekende groei, hoger dan zich in decennia heeft voorgedaan. Binnen het Rijk (departementen, diensten, agentschappen) is het aantal medewerkers bij beleid naar verhouding sneller toegenomen dan bij inspecties en in de uitvoering.

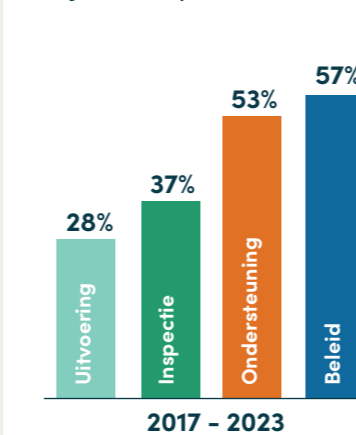
Beleidsintensiveringen vragen soms om meer personeel. Maar er kunnen — zoals gesteld in de Staat van de Uitvoering 2022 — ook vraagtekens gezet worden bij de reflex om problemen op te lossen door meer mensen en middelen in te zetten. Vanuit het oogpunt van complexiteit en uitvoerbaarheid kan dit averechts uitwerken, omdat meer medewerkers ook tot meer beleid, meer wetten en meer regels kunnen leiden. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving is een cruciaal alternatief voor de inzet van meer mensen en middelen.

## Groei Rijksoverheid

Aantal voltijdbanen Rijksoverheid



Percentage groei voltijdbanen per onderdeel



### Publieke dienstverleners: zet in op het verminderen van de arbeidsvraag

De publieke dienstverleners melden in hun Standen veelvuldig dat ze moeite hebben om vacatures vervuld te krijgen. Dat gaat vooral snog vooral om specifieke groepen, zoals IT-ers, financials, juristen en beroepen gerelateerd aan de zorg, bewaking en beveiliging. Nog meer dan nu al het geval is, krijgt Nederland in de nabije toekomst met een structureel krappe arbeidsmarkt te maken. Door de vergrijzing vertrekken er jaarlijks meer mensen van de arbeidsmarkt dan er nieuwkomers tot de arbeidsmarkt toetreden. Die trend is in de afgelopen jaren al duidelijk zichtbaar: cijfers van het CBS laten zien dat er in Nederland sinds het vierde kwartaal van 2021 meer vacatures openstaan dan er werklozen zijn.

Het ministerie van BZK heeft een prognose gemaakt van de jaarlijkse wervingsbehoefte bij 28 nationale publieke dienstverleners. Uit die prognose blijkt dat deze uitvoerders — die in 2024 gezamenlijk 166 duizend voltijdbanen telden — tot en met 2030 elk jaar ruim 12 duizend voltijdbanen opnieuw moeten vervullen. Jaarlijks vertrekt 7,4 procent van hun personeelsbestand richting pensioen (een derde) of een andere baan (twee derde).

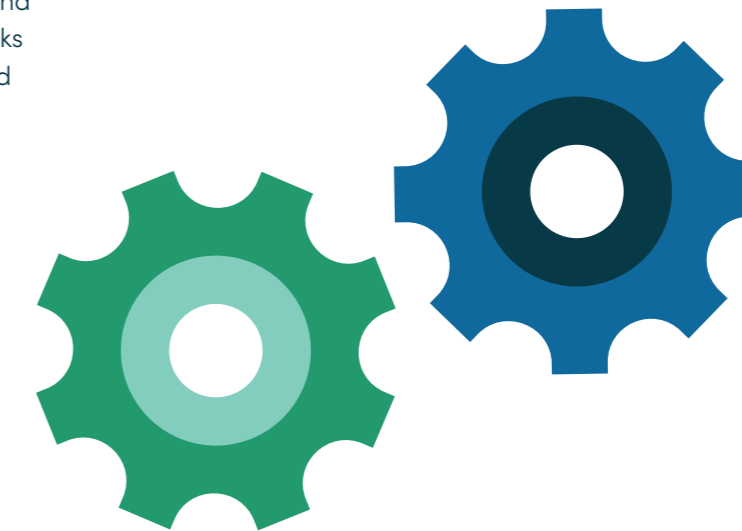
De Sociaal-Economische Raad merkt in “Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk” (2023) op dat het verhogen van het personeelsaanbod voor publieke dienstverleners niet voldoende is om knelpunten op te lossen. Het is vanzelfsprekend nodig om in te zetten op meer uren werken, betere werving, behoud van personeel, en het voorkomen van verzuim. Maar daarnaast moet het werk ook efficiënter georganiseerd worden door technologie en procesinnovatie.

Het is de vraag of publieke dienstverleners voldoende voorbereid zijn op de toekomstige structureel krappe arbeidsmarkt. Zowel individueel als gezamenlijk, doen publieke dienstverleners nog te weinig om hun behoefte aan personeel te verminderen. Er wordt nog niet genoeg geïnvesteerd in slimmer werken met minder mensen.

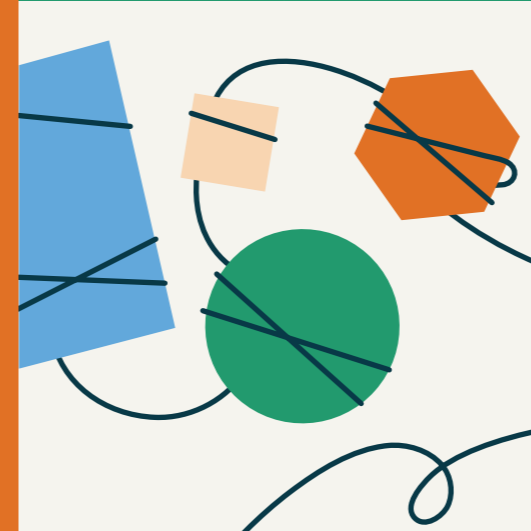
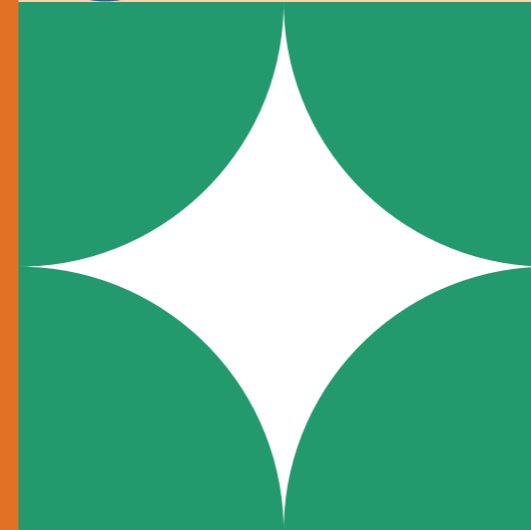
**Op de goede weg:** Een directeur van een publieke dienstverlener over meer werk met minder mensen (juni 2024): “AI is bittere noodzaak”.

VNG<sup>63</sup> en Werk aan Uitvoering (WaU) ondersteunen pilots op dit gebied:

- In Amsterdam: efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften door geautomatiseerde transcriptie en samenvatting via AI.
- In Breda: kantoorwerk van medewerkers leuker, efficiënter en effectiever maken door de inzet van een AI-tool.
- In Beverwijk: kortere wachttijden, meer persoonlijk contact, grotere tevredenheid en meer werkplezier door de implementatie van een AI-systeem bij aanvragen van omgevingsvergunningen.



# Slotbeschouwing



## Slotbeschouwing: minder complexiteit, betere gegevensuitwisseling en meer doen met minder mensen

Veel van de knelpunten die we in deze Staat van de Uitvoering signaleren, hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Immers, hoe eenvoudiger het beleid, hoe beter én met minder mensen het uitvoerbaar is. Hoe meer up-to-date de IT van de overheid, hoe groter de mogelijkheden om als overheid proactief en responsief op te treden. En hoe effectiever gegevensuitwisseling, hoe beter professionals in de uitvoering gefundeerde besluiten kunnen nemen. De dienstverlening voor burgers en bedrijven wordt zo eenvoudiger: zij hoeven niet te begrijpen hoe de overheid in elkaar zit als overheidsorganisaties als één overheid optreden. En gegevens die elders bij de overheid al bekend zijn, hoeven ze niet steeds opnieuw aan te leveren. Vermindering van complexiteit in combinatie met betere gegevensuitwisseling, daar gaat het om!

Om dit alles te realiseren moeten we een doorbraak forceren. Wij vragen van de politiek een duidelijke opdracht om vereenvoudiging en digitalisering een stap verder te brengen, een opdracht die beleid en uitvoering als team kunnen uitvoeren. De broodnodige veranderingen komen alleen tot stand door krachtige regie, door op deelterreinen autonomie op te geven en daarmee gezamenlijke initiatieven tot stand te brengen.

Stap uit de eigen comfortzone om hardnekkige maatschappelijke problemen op te lossen voor burgers en ondernemers, voordat het te laat is. De urgentie is hoog en er zijn oplossingen mogelijk. Het is nu zaak om te handelen en te veranderen.

# Bijlage



## Register voetnoten

- 1 Al in 1972 riep het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling op tot meer beleidscoördinatie. Een oproep die in opeenvolgende rapporten en hervormingsprogramma's rond de Rijksdienst werd herhaald. Ook met betrekking tot de informatiehuis-houding klinkt de roep om meer samenwerking en regie al heel lang, getuige het rapport uit 2004: "Belgen doen het Beter".
- 2 Zie bijvoorbeeld het advies van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsgeschiedstelsel uit 2024.
- 3 Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat* (publieksversie), via: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01a/index>
- 4 In deze Staat van de Uitvoering zijn Standen van de Uitvoering tot 15 mei 2024 geanalyseerd, het actuele overzicht van de Standen is te vinden op <https://staatvandeuitvoering.nl>. Werk aan Uitvoering publiceert een voortgangsrapportage: <https://www.werkaanuitvoering.nl/documenten/rapporten/2024/02/09/voortgangsrapportage-werk-aan-uitvoering-2023>
- 5 Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (2023). Jaarrapportage systeemleren 2023, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/04/26/jaarrapportage-systeemleren-2023-pmm>
- 6 Internationaal zijn er goede voorbeelden waarvan geleerd kan worden, zie de Staat van de Uitvoering special 2023.
- 7 MARE/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). *Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/21/burgerperspectief-op-dienstverlening-van-de-overheid>
- 8 Immigratie- en naturalisatiedienst (2023). *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven*, via: <https://ind.nl/nl/documenten/02-2024/rapport-complexiteit-bij-het-nemen-van-een-asielbesluit.pdf>
- 9 Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat*, via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/04/18/grip-op-menselijke-maat>
- 10 Tweede Kamer (2024). *Blind voor mens en recht. Rapport parlementaire enquête-commissie Fraudebeleid en Dienstverlening*, via: [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/pefd](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pefd)
- 11 Algemene Rekenkamer (2024). *Staat van de rijksverantwoording 2023*, via: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsdag/documenten/rapporten/2024/05/15/staat-van-de-rijksverantwoording-2023>
- 12 Instituut voor Publieke Waarden (2024), *Een verkenning naar interferentieproblematiek*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/een-verkenning-naar-interferentie-problematiek>
- 13 Aldus een deelnemer aan een expertsessie van de Staat van de Uitvoering, 18 april 2024.
- 14 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). *De Uitvoering aan zet*, via: <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/de-uitvoering-aan-zet>
- 15 Dijk, J.J. van & Ven, Y. van de (IPE) (2023). *Het einde van de toeslagen. Een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk*, via: <https://www.instituut-pe.nl/s/IPE-het-einde-van-de-toeslagen-spread.pdf>
- 16 Ministerie van Financiën (2024). *Eindrapport toekomst toeslagenstelsel*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/09/bijlage-8-eindrapport-toekomst-toeslagenstelsel>
- 17 Idem, p.4: "Er worden geen alternatieven voor de kinderopvangtoeslag gepresenteerd. Voor de kinderopvangtoeslag wordt separaat al gewerkt aan concrete uitwerking van een alternatief. Met het voorstel om kinderopvangorganisaties rechtstreeks te financieren en bijna gratis te maken, wordt het voor ouders eenvoudiger, zekerder en goedkoper."
- 18 Uit internationale vergelijking blijkt dat effectieve inkomensondersteuning samenhangt met een lage administratieve lasten voor burgers. Tevens blijkt dat naarmate beleid specifiek van aard is, administratieve lasten toenemen. Zie: Knol, J., Berkel, K. van, Schoenmaker, F., & Vuuren, D. van (SEO/EIPA) (2024). *International Best Practices in Social Security*, via: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2024/06/2024-23-International-Best-Practices-in-Social-Security-Systems.pdf>
- 19 Kafkabrigade.
- 20 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). *Evaluatie Greenfield Financieringsstelsel Kinderopvang fase 1*, via: [https://www.eerstekamer.nl/overig/20240405/rapport\\_evaluatie\\_greenfield/document](https://www.eerstekamer.nl/overig/20240405/rapport_evaluatie_greenfield/document)
- 21 Wille, A. (2024). *It's the politics, stupid! Politieke dynamiek en de uitvoerbaarheid van beleid*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/politieke-dynamiek-en-de-uitvoerbaarheid-van-beleid/>

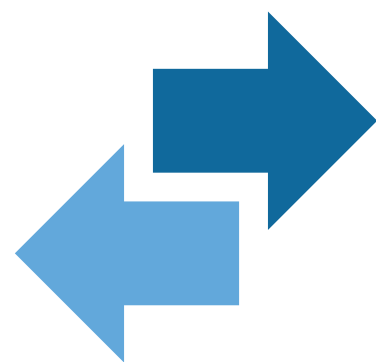
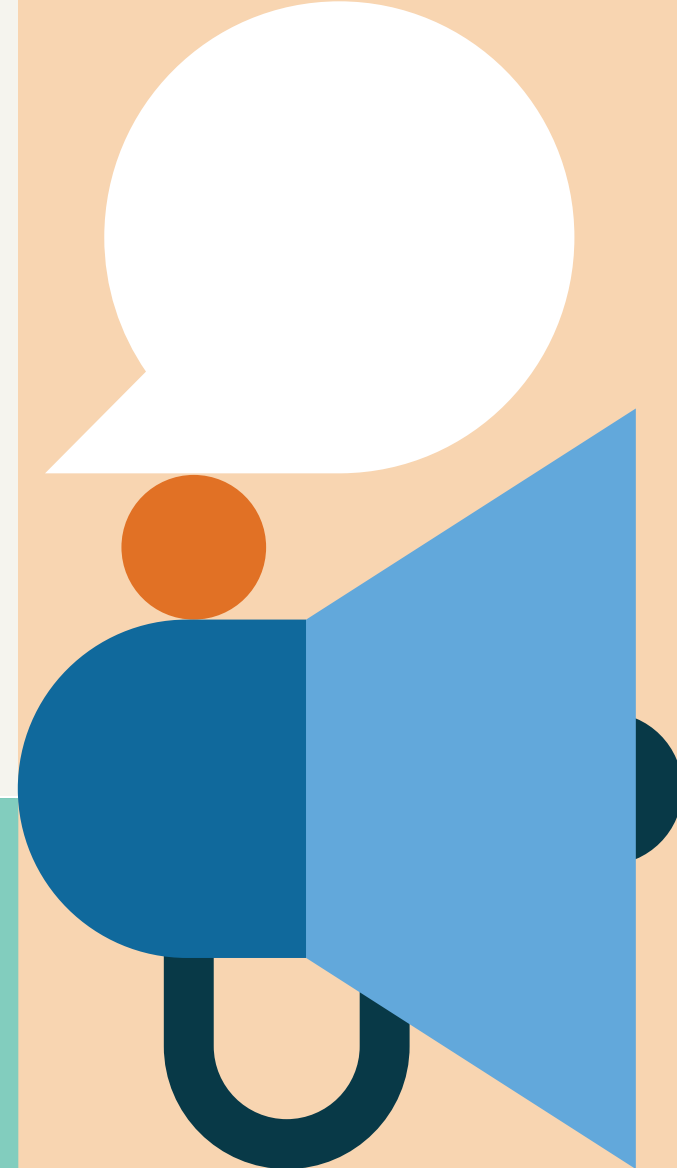
- 22 Instituut voor Publieke Waarden (2024), *Een verkenning naar interferentieproblematiek*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/een-verkenning-naar-interferentie-problematiek/>
- 23 Er zijn momenteel zo'n 11.000 wetten. Hang in het parlement een teller op die de stand bijhoudt, op basis van [wetten.overheid.nl](https://www.wetten.overheid.nl) (open data).
- 24 Algemene Rekenkamer (2024). *Grip op menselijke maat*, via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/04/18/grip-op-menselijke-maat>
- 25 Instituut voor Publieke Waarden (2024), *Een verkenning naar interferentieproblematiek*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/een-verkenning-naar-interferentie-problematiek/>.
- 26 Thomas Schillemans, in: Kennis van de Overheid (2023), *Minister van de rijksdienst: experts aan het woord*, via: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/08/01/minister-van-de-rijksdienst---experts-aan-het-woord>
- 27 Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat* (publieksversie), via: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01a/index>
- 28 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Een deskundige overheid, leren van buitenlandse succeservaringen*, via: <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2023/12/20/een-deskundige-overheid-leren-van-buitenlandse-succeservaringen>
- 29 Berg, T. van den, Thiel, S. van, Warsen, R. & Migchelbrink, K. (2024). *Tussen politiek en techniek*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2024/04/Rapport.informatieuitwisseling-over-beleid-SvdU.pdf>
- 30 Nathalie van Berkel, in: iBestuur (23 mei 2024). *Hartenkreet UWV-bestuurder: Politiek laat ons domeinoverstijgend werken*, via: <https://ibestuur.nl/artikel/hartenkreet-uwv-bestuurder-politiek-laat-ons-domeinoverstijgend-werken/>
- 31 Dillen, L. van & Keesman, M. (2024). *Doenlijk beleid dient centraal te staan gedurende het héle beleidstraject*, ESB (30 april 2024), via: <https://esb.nu/doenlijk-beleid-dientcentraal-te-staan-gedurende-het-hele-beleidstraject/>
- 32 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Waardenvol werken voor Nederland. Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst*, via: <https://www.grenzeoosamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/04/20/ontwikkelagenda-rijksdienst>, p.7.
- 33 ICTU/EUR (nog te verschijnen). *Onderzoek Beleidskompas*, via: [staatvandeuitvoering.nl](https://staatvandeuitvoering.nl)
- 34 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *De top kijkt om. Interviews met oud-bewindspersonen en oud-topambtenaren* (bundel), via: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/documenten/publicaties/2023/03/9/de-top-kijkt-om---boek-in-paginas>
- 35 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Waardenvol werken voor Nederland. Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst*, via: <https://www.grenzeoosamenwerken.nl/publicaties/brochures/2023/04/20/ontwikkelagenda-rijksdienst>, p.15.
- 36 Dijkstra, G. & Meer, F. van der (nog te verschijnen). *Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'?*, via: [www.staatvandeuitvoering.nl](https://www.staatvandeuitvoering.nl)
- 37 ICTU (nog te verschijnen). *Kabinetsreacties nader bekeken*, via: [www.staatvandeuitvoering.nl](https://www.staatvandeuitvoering.nl)
- 38 Dorp, E.J. van (2024). *Een betere Rijksdienst: Overheidsmanagers over nut en noodzaak van verbetervoorstellen*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2024/01/Van-Dorp-2024-Een-betere-Rijksdienst.pdf>
- 39 Zie: WRR-project 'De deskundige overheid'.
- 40 Reactie van regeringscommissaris Arre Zuurmond op SGO-brief aan informateur Plasterk, d.d. 16 januari 2024.
- 41 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024). *Met recht balanceren*, via: <https://www.rli.nl/publicaties/2024/advies/met-recht-balanceren>
- 42 Nationale Ombudsman (2023). *Herstel bieden: een vak apart*, via: <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/herstel-bieden-een-vak-apart>
- 43 Denkwerk (2020). *PUBLIEK EN EFFECTIEF, HET KAN!*, via: [https://denkwerk.online/media/1079/publiek\\_en\\_effectief.pdf](https://denkwerk.online/media/1079/publiek_en_effectief.pdf)
- 44 Hans Borstlap, in interview voor De top kijkt om, via: <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/de-top-kijkt-om/hans-borstlap>
- 45 Deze quote wordt wel toegeschreven aan Albert Einstein.
- 46 Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo moeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- 47 Wille, A. (2024). *It's the politics, stupid! Politieke dynamiek en de uitvoerbaarheid van beleid*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/politieke-dynamiek-en-de-uitvoerbaarheid-van-beleid/>
- 48 Algemene Rekenkamer (2024). *Leidraad voor menselijke maat*, via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2024/04/18/leidraad-voor-menselijke-maat>
- 49 Instituut voor Publieke Waarden (2024), *Een verkenning naar interferentieproblematiek*, via: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/een-verkenning-naar-interferentie-problematiek/>
- 50 Uit de Jaarmonitor Digitale Toegankelijkheid blijkt dat eind 2023 slechts 39% van de overheidswebsites en apps aan de wet voldoet.
- 51 Illustratief is de situatie in de schuldhulpverlening waar een schuldhulpverlener gemiddeld vijftien eigen portalen en mijn-omgevingen bevragen om over de benodigde gegevens te beschikken, zie: [https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/20240209\\_notitie\\_doorontwikkeling\\_gegevensuitwisseling\\_wgs.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-04/20240209_notitie_doorontwikkeling_gegevensuitwisseling_wgs.pdf)
- 52 De Belastingdienst alleen al gaf in 2022 bijna 850 miljoen Euro uit aan het in de lucht houden van verouderde systemen, in: 'Een minister voor Digitale Zaken is hoog nodig', NRC 16 april 2024.
- 53 Zo wijzen Regeringscommissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond en voormalig Digicommissaris Bas Eenhoorn erop dat er weliswaar een staatssecretaris voor Digitalisering is maar dat overheidsorganisaties nog te veel zelf bepalen hoe ze omgaan met het ontbreken van een wettelijke basis voor het delen van gegevens en een strikte interpretatie van de AVG- en privacywetgeving hanteren. AD, 25 april 2024. <https://www.ad.nl/opinie/opinie-over-technologie-overheid-nieuwe-post-in-toekomstig-kabinet-nodig-minister-voor-digitale-zaken-a78e352e/>
- 54 Denk hierbij aan het geheel mislukken van het project, een flinke vertraging of dat de kosten een veelvoud van de raming zijn. Dit brengt negatieve publiciteit met zich mee.
- 55 Netwerk van Publieke Dienstverleners (2024). *Knelpuntenbrief gegevensdeling NPD*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/05/22/knelpuntenbrief-gegevensdeling-npd>
- 56 De Belastingdienst liet eerder weten dat vanwege verouderde systemen een verlaging van het btw-tarief voor groente en fruit niet verstandig is en dat het nog jaren duurt voordat deze systemen gemoderniseerd zijn.
- 57 Europa Decentraal (2021). *Digital Decade*, via: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/digitale-overheid/digitale-samenleving/digital-decade/>
- 58 Zo hebben de Denen door de jaren heen door middel van nauwe samenwerking in de vorm van een regieorganisatie, alleen al op licenties ruwweg zo'n 30% bespaard, zie: <https://ibestuur.nl/artikel/naar-een-nationale-agenda-voor-de-digitale-overheid/>
- 59 Hennephof, P. (2024). *Grip op ICT-inhuur*, via: <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2024/04/09/grip-op-ict-inhuur>
- 60 In: 'Nieuwe post hard nodig: minister Digitale Zaken', AD 25 april 2024.
- 61 Zie: <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoek/toekomst-verkenning-publieke-dienstverlening-2035/>
- 62 Staatscommissie rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat* (publieksversie), via: <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport/documenten/rapporten/2024/06/01a/index>
- 63 Pilots VNG over uitvoeringskracht en arbeidsmarktcrapte. Zie: <https://vng.nl/pilots-uitvoeringskracht-en-arbeidsmarktcrapte>



# Staat van de Uitvoering 2024

Uitgave september 2024, Den Haag.

[staatvandeuitvoering.nl](https://staatvandeuitvoering.nl)



**Staat  
van de  
Uitvoering**