

Doctoraalscriptie
Technische Bestuurskunde



M. Toonder

Ontwikkeling in uitvoering

Onderzoek naar
ontwikkeling in de uitvoering van publieke taken

L.J.F. de Jongh Swemer
Studentnummer: 9409715
Technische Universiteit Delft
Augustus 2010

Ontwikkeling in uitvoering

Onderzoek naar ontwikkeling in de uitvoering van publieke taken

Doctoraal scriptie

Technische Universiteit Delft
Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof

Eerste begeleider: Drs. H.G. van der Voort
Afdeling Multi Actor Systems
Sectie Beleid, Organisatie, Recht & Gaming

Tweede begeleider: Dr.ir. M.F.W.H.A. Janssen
Afdeling Infrastructure Systems & Services
Sectie Informatie en Communicatie Technologie

Derde begeleider: Dr. J.J.M.Uijlenbroek
Directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Delft, augustus 2010

Auteur: L.J.F. de Jongh Swemer
Studentnummer: 9409715

Kwetal, een personage in de Bommel verhalen van Marten Toonder, laat zich inspireren door zijn omgeving en doet de meest briljante uitvindingen, zoals het perpetuum mobile dat hij op het plaatje op de voorkant aan Tom Poes laat zien. Hij is een probleemgestuurde uitvinder met beide voeten in de aarde. Wat zijn uitvinding voor de rest van de wereld betekent kan hij echter vaak niet overzien. Kwetal is exemplarisch voor innovatie en ontwikkeling in de uitvoering. [De bovenbazen, uit: Geld speelt geen rol, pag. 208]

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van mijn studie Technische Bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft. Ik ga het hebben over ontwikkelingen die zich voordoen bij de uitvoering van publieke taken.

Bij mijn werk, telkens op het snijvlak van beleid en uitvoering, valt op dat er bij de aansturing van de uitvoering van publieke taken bijna geen aandacht is voor welke taak er wordt uitgevoerd en welk publiek belang er met de taak gemoeid is. Een goed overzicht van de taken die er worden uitgevoerd voor en door de overheid was bijvoorbeeld niet beschikbaar. Daarom heb ik zelf dit overzicht, zo compleet mogelijk, samengesteld. Dit was een heel werk en het heeft geleid tot een overzicht van de taken van ruim 550 uitvoeringsorganisaties. Het samenstellen van deze lijst en het analyseren van de taken gaf mij veel voldoening. Vooruitkijken en meedenken bij de uitvoering van publieke taken kan ik dan ook concluderen, heeft volgens mij meer aandacht nodig dan er momenteel aan wordt gegeven.

Het snijvlak van beleid en uitvoering vind ik boeiend. Ik heb ondervonden hoe moeilijk het is om met ontwikkeling en innovatie in de uitvoering om te gaan. Er wordt bij ontwikkeling en innovatie vaak vanuit gegaan dat dit een reactie is van een organisatie op politieke ambities of op een veranderende omgeving. Ontwikkeling wordt kortom gezien als een reactie op gebeurtenissen die van buitenaf komen. Mijn ervaring is echter dat ontwikkeling en innovatie ook van binnenuit komen. Binnen de uitvoering in de eigen organisatie ontstaan vaak vernieuwende ideeën en ontwikkelingen, al dan niet in interactie met de omgeving. In deze scriptie wil ik deze ontwikkeling van binnenuit verder beschrijven en analyseren. De vraag is welke ontwikkelingen het betreft en hoe deze ontwikkelingen die van binnen de eigen organisatie komen voor het voetlicht van het overheidsbeleid en de politiek kunnen worden gebracht. Het is een spel met een eigen dynamiek.

In dit spel over vernieuwing en innovatie ontbreekt het tussen beleid en uitvoering aan instrumenten om inhoudelijk het gesprek over deze ontwikkeling in de uitvoering op tafel te krijgen. In deze scriptie reik ik een instrument aan om het gesprek op strategisch niveau en op langere termijn te kunnen voeren.

Bij het schrijven van deze scriptie ben ik gesteund door een niet aflatend vertrouwen in een goede afloop door mijn gezin, vrienden en mijn collega's.

Het motto voor mijn scriptie luidt:

‘Start het denken over ontwikkelingen in uitvoeringsorganisaties bij ervaring in de uitvoering.’

Lisette de Jongh Swemer
Delft, augustus 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting	9
Introductie en probleemstelling	19
H 1. Aansturing en organisatie van publieke taken	27
1.1. Publiek belang	27
1.2. Overerven publiek belang	31
1.3. Afweging publiek belang	34
1.4. Aansturing en aangrijpingspunten voor een gesprek.....	36
1.5. Conclusies	39
H 2. Publieke taken	41
2.1. Ontwikkeling in dimensies	41
2.2. Intrinsieke dimensies	46
2.3. Extrinsieke dimensies.....	60
2.4. Conclusies	65
H 3. Ontwikkelmodel voor uitvoering	69
3.1. Ontwikkelmodel	69
3.2. Ontwikkelpotentieel	71
3.3. Snelheid van ontwikkeling	73
3.4. Uitleg werkwijze ontwikkelmodel	75
3.5. Conclusies	79
H 4. Toepassing model en analyse	81
4.1. Toepassing model algemeen	81
4.2. Toepassing model casussen.....	85
4.3. Algemene veranderingen in taakontwikkeling.....	92
4.4. Gespreksagenda voor ontwikkeling in uitvoering.....	95
4.5. Conclusies	99
H 5. Conclusies en aanbevelingen	101
5.1. Inleiding	101
5.2. Conclusies	102
5.3. Aanbevelingen.....	106
5.4. Onderzoeksbependingen	109
5.5. Nader onderzoek	110
5.6. Reflectie.....	113
Epiloog	115
Bijlagen	121

Samenvatting

In deze afstudeerscriptie heb ik een onderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken. Deze taken worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties die gelieerd zijn aan de overheid. Het onderzoek is gericht op het zoeken naar mogelijkheden om de kloof tussen de overheid¹ en uitvoeringsorganisaties van publieke taken te verkleinen. Hiervoor wilde ik mij baseren op de taken die voor en door de overheid worden uitgevoerd. Een goed overzicht van deze taken was niet beschikbaar. Daarom heb ik zelf dit overzicht, zo compleet mogelijk, samengesteld. Dit heeft geleid tot een overzicht van de taken van ruim 550 uitvoeringsorganisaties. Met dit overzicht geef ik een globaal beeld van de uitvoering van publieke taken. In deze scriptie gebruik ik de term 'overheid' wanneer ik het heb over dat deel van de overheid dat binnen departementen en vanuit de politiek beleid ontwikkelt, uitwerkt en vorm geeft. Om de kloof tussen overheidsbeleid en uitvoering te overbruggen reik ik een instrument aan dat als basis kan dienen bij het gesprek tussen beleid en uitvoering over de inhoud en ontwikkelingen bij het uitvoeren van publieke taken.

Achtergrond

Ontwikkelingen in het publiek belang en de rol van de overheid bij het behartigen van publiek belang, stuiten op toenemend onbegrip in de samenleving. De overheid trekt zich terug uit het publieke domein en legt de verantwoordelijkheid voor onderdelen van het publiek belang steeds vaker bij de samenleving, bij uitvoeringsorganisaties en bij het bedrijfsleven. Daar waar de overheid een goed beeld heeft, of zou moeten hebben, van de context van publiek belang en overheidstaken, geldt dat uitvoeringsorganisaties door de gedeeltelijke toewijzing van de uitoefening van de overheidstaak dit beeld niet hebben. Uitvoeringsorganisaties nemen slechts een bepaald aspect van de overheidstaak voor hun rekening. Bij ontwikkeling en groei van deze taak zijn de uitvoeringsorganisaties dan ook niet in staat de afweging in een bredere context en met betrekking tot publiek belang te maken. Voor publiek belang geldt dat dit is terug te voeren op de grondwet. Het publiek belang an sich maakt geen onderdeel uit van politieke besluitvorming. Het publiek belang van schoon water is onbetwist. De vraag door wie en hoe dit publiek belang het beste kan worden gewaarborgd is onderdeel van politieke besluitvorming.

Voor de overheid geldt dat de eigen rolopvatting hierbij is veranderd. Door invoering van het New Public Management (Osborne 1993) is de oriëntatie op kennis en vaardigheden verschoven naar het beheersen van systemen en processen. De overheid verzakelijkt en wat er in de uitvoering gebeurt raakt steeds meer uit zicht. Hierdoor ontstaat een kloof tussen de overheid en haar uitvoeringsorganisaties. Dit heeft mede tot gevolg dat de verwachtingen ten aanzien van het behartigen van het publiek belang en welk belang het betreft uiteen gaan lopen. De kloof tussen beleid en uitvoering is ook geanalyseerd door Jensen (1967) en Lipsky (1980). Jensen geeft aan dat de rolverdeling tussen een principaal, het beleid, en een agent, de uitvoering, leidt tot een informatieasymmetrie, uiteenlopende belangen en onduidelijkheid over de productiviteit. Lipsky geeft aan dat de uitvoerders van overheidsbeleid een eigen uitvoeringstrategie en beleid ontwikkelen in de uitvoering. Dit kan leiden tot een discrepantie tussen het geformuleerde beleid en de uitvoering.

Vanuit de samenleving komt de roep om tot een herdefinitie van publieke taken te komen en om te bepalen door wie en waar deze het beste kunnen worden uitgevoerd. (de Balie, Amsterdam 2009) De

¹ Overheid: de politieke gezagsdragers plus het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Bovens 2001). In deze scriptie gebruik ik deze term voor dat deel van de overheid dat binnen departementen en de politiek beleid ontwikkelt, uitwerkt en vorm geeft.

oproep begint bij de wens om bij het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en de overheid het publiek belang en de verschillende verantwoordelijkheden hierbij weer te agenderen. (Stoové, directeur van de SVB²)

Gezien het bovenstaande kan geconstateerd worden dat de overheid door een gebrek aan kennis over de uitvoering en een veranderde eigen rolopvatting moeite heeft om in te spelen op mogelijke veranderingen in de taakuitvoering bij de uitvoeringsorganisaties. Dit vergroot de kloof tussen beleid dat bij de overheid wordt uitgedacht en de uitvoering door uitvoeringsorganisaties. De kloof betreft kortom het onvermogen³ van de overheid om haar rol in het behartigen van het publiek belang duidelijk te maken, en de onmacht van de uitvoeringsorganisaties om hun bijdrage aan het publiek belang aan te geven.

Probleemstelling

Er bestaat een kloof tussen de beleidsoverheid en haar uitvoeringsorganisaties in verwachtingen over het behartigen van publieke belangen. Het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties van publieke taken en de beleidsoverheid gaat niet over het publiek belang dat met de uitvoering van de taak is gemoeid. Kennis over de uitvoering ontbreekt, waardoor het voor het beleid moeilijk is om te anticiperen op ontwikkelingen en om de afweging ten aanzien van het publiek belang te maken. Hierdoor wordt de kloof tussen de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties vergroot.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Het aanreiken van een model voor ontwikkeling in de uitvoering waarmee het gesprek over het publiek belang in de uitvoering kan worden gevoerd. Het model kan bijdragen aan het meebewegen met en het anticiperen op ontwikkelingen bij de uitvoering van publieke taken.

De centrale vraag die ik met dit onderzoek wil beantwoorden is:

Op welke wijze kan de beleidsoverheid het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten, zodanig dat de reactie op deze ontwikkelingen de kloof tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties verkleint?

Onderzoeksvragen

1. Wat belemmert het zicht van de beleidsoverheid op de ontwikkeling van publieke taken?
2. Welke factoren zijn van invloed op ontwikkelingen van publieke taken en welke ontwikkeling doet zich voor bij de uitvoering daarvan?
3. Hoe kan de beleidsoverheid anticiperen op ontwikkelingen in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang?

²SVB: Sociale Verzekeringsbank

³De term onvermogen klinkt wellicht hard maar wordt door bijvoorbeeld Lipsky ook in deze context gebruikt. Het geeft aan dat de wil er is maar dat de overheid door de afstand tussen beleid en uitvoering niet (meer) kan inspelen op veranderingen. Het onvermogen betreft ook de onmacht van de overheid om duidelijk positie te bepalen ten aanzien van het behartigen van het publiek belang.

Onderzoek

De beantwoording van de eerste deelvraag heeft plaatsgevonden door literatuuronderzoek en deels door documentatie en gesprekken tijdens mijn cursus bij de NSOB⁴. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag in dit afstudeeronderzoek zijn ruim 550 uitvoeringsorganisaties die een publieke taak uitvoeren bestudeerd. Ik heb op een hoog abstractieniveau informatie verzameld. Bij het analyseren van de gegevens heb ik gebruik gemaakt van technieken uit de systems engineering. Verschillende kenmerken van de uitvoeringsorganisaties heb ik opgenomen in een gegevenstabel die voor het onderzoek en de analyse zijn gebruikt. Als uitgangspunt bij de gegevensverzameling en de analyse heb ik de soort taak genomen die door de uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd. Voor de beantwoording van de derde deelvraag heb ik een ontwikkelmodel voor de uitvoering opgesteld. Bij de methode voor het opstellen van dit model is gebruik gemaakt van modelleringmethoden voor continu modelleren.

De eerste onderzoeksvraag

Wat belemmert het zicht van de beleidsoverheid op de ontwikkeling van publieke taken?

De beantwoording van de eerste deelvraag richt zich op de publieke taken die niet langer door de beleidsoverheid zelf worden uitgevoerd. De uitvoering van deze publieke taken is gedelegeerd aan uitvoeringsorganisaties. Door overerving van publiek belang dat met een maatschappelijk vraagstuk is gemoeid naar uitvoeringsorganisaties, voeren uitvoeringsorganisaties slechts aspecten van het publiek belang uit. Door het steeds naar een lager abstractieniveau brengen van de publieke taak zien de uitvoeringsorganisaties de context en het publiek belang niet meer die bij de uitvoering van de taak zijn betrokken. Wat het terugaggregeren van deze aspecten in de uitvoering naar een hoger abstractieniveau en naar het publiek belang in een maatschappelijk vraagstuk belemmert, is de politieke en bestuurlijke context waarin de uitvoering plaatsvindt. In deze context is de rol van de overheid verschoven van een rol gericht op kennis en vakmanschap, naar een regierol en een rol als systeembeheerder. Dat wordt mede in de hand gewerkt door een bestuurlijke trend als het New Public Management⁵ (NPM). In het NPM is de overtuiging dat de 'nieuwe' overheid zich steeds meer volgens de regels van het bedrijfsleven moet gaan gedragen. Hierin zijn begrippen als efficiëntie en prestatie-indicatoren maatgevend voor het verzakelijkte contact tussen de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties. Op het NPM zijn reacties gekomen waarbij andere waarden die specifiek zijn voor de publieke sector worden benadrukt zoals duurzaamheid en integriteit⁶. Ondanks deze reacties op het NPM blijft vanuit de politiek de roep om meer efficiëntie in het ambtenarenapparaat met als hoofddoel een vermindering van het aantal ambtenaren dominant. Hierdoor krijgt de tegenstroming minder aandacht binnen de overheid. Het NPM wordt momenteel, ten opzichte van het bedrijfsleven vertraagd, ingevoerd bij de overheid.

Verder geldt vanuit de principal-agent theorie⁷ dat er sprake is van een informatie-asymmetrie tussen de beleidsoverheid als principaal en de agent, de uitvoeringsorganisatie. Voor de agent geldt dat hij beter is geïnformeerd dan de principaal. Ook is de productiviteit van de agent niet objectief vast te stellen. De discrepantie tussen beleid en uitvoering wordt mede in de hand gewerkt door het gedrag van de uitvoerders die vanuit de theorie van de street-level bureaucratie⁸ een eigen beleidsstrategie

⁴ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

⁵ Osborne & Gaebler (1993), Frissen (2004), Twist (2003)

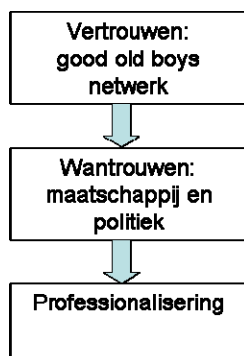
⁶ Steijn (2006), Chavannes (2008), Ankersmit (2008), Wijffels (2006), Bovenberg (2007)

⁷ Jensen & Meckling (1976)

⁸ Lipsky (1980)

ontwikkelen in de uitvoering die haaks kan staan op de doelstellingen van het beleid. Beiden verminderen het zicht op de uitvoering.

Ook de complexiteit van zowel de beleidsmatige als de financiële aansturing van de uitvoering door meerdere departementen en op meerdere abstractieniveaus draagt bij aan vermindering van het zicht op de uitvoering⁹. De op afstand van de overheid gezette vormgeving en financiering van uitvoeringsorganisaties leiden tot een vergroting van de afstand tot de overheid en vermindering van overheidsinvloed. De complexiteit en afstand dragen bij aan de discrepantie tussen verwachtingen over mogelijkheden van invloed en daadwerkelijke overheidsinvloed op de uitvoering van publieke taken. Ten slotte speelt de fase van het verzelfstandigingsproces een rol bij het ontstaan van de kloof.



Figuur 1: Verzelfstandigingsfases van uitvoeringsorganisaties

In de bovenstaande figuur is de ontwikkeling van de relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisaties weergegeven¹⁰. Het verzelfstandigingsproces is voor een groot deel van de uitvoeringsorganisaties tussen de tien en twintig jaar geleden begonnen¹¹. Dit betekent dat er een periode van wantrouwen tussen beleid en uitvoering is geweest. In een periode van wantrouwen gaat het niet over de inhoud, maar ligt de focus op beheersen en stelt men zich defensief op. Dit wantrouwen ontnemt het zicht op ontwikkelingen van publieke taken en draagt bij aan het vergroten van de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties.

Er treedt een cumulatie op tussen het uitvoeren van slechts aspecten van een publiek belang en de NPM visie op de eigen rol van de overheid ten opzichte van de uitvoering, versterkt door de informatieachterstand van de overheid uit de principal-agent theorie, de praktijk van de uitvoering door street-level bureaucraten, de complexiteit van de aansturing tussen beleid en uitvoering en de fase van het verzelfstandigingsproces. Deze cumulatie draagt bij aan het vergroten van de kloof tussen beleid en uitvoering. De overheid anticipeert hierdoor niet op mogelijke ontwikkelingen in de uitvoering, en stelt met het oog op het beheersen van politieke risico's al snel dat de ontwikkeling niet binnen de gestelde kaders van de publieke taak past.

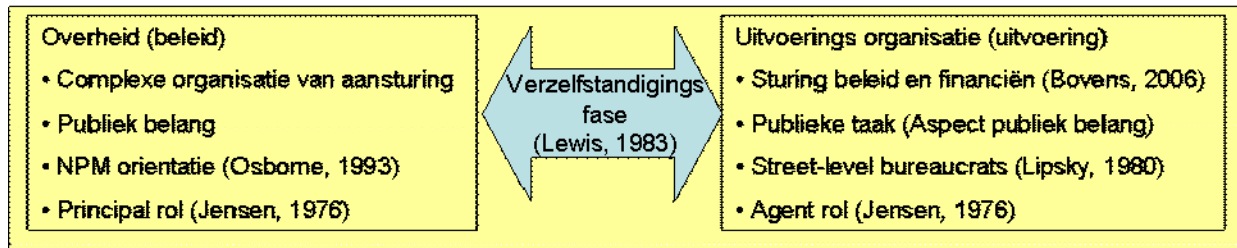
In onderstaande figuur is de oorzaak van de kloof weergegeven met de theoretische onderbouwing.

⁹ Bovens (2006), Linker (2006)

¹⁰ Churchill en Lewis (1983) en PriceWaterhouse & Coopers (2002)

¹¹ Bron: analyse verzamelde informatie scriptie Ontwikkeling in Uitvoering

Theoretische verklaring van kloof tussen beleid en uitvoering



Figuur 2: Schema van oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering

Een voorbeeld waarbij het publiek belang uit het oog wordt verloren betreft de keuzes van het vastgoedbedrijf van de Nederlandse spoorwegen. Men geeft weinig blijk van oog voor het publiek belang in de visie op ontwikkeling van het vastgoedbedrijf. Het vastgoedbedrijf van NS legt zich toe op vastgoedontwikkelingen voor kantoren, woningbouw, winkels en recreatie. Een goede plaats voor het verkopen van vervoerbewijzen en het geven van informatie over het vervoer wordt slechts als onderdeel van een van de projecten genoemd. Gezien vanuit het publiek belang van NS dat zich richt op het bijdragen aan de bewoonbaarheid van het land en verspreiding van de welvaart door het verzorgen van een collectief vervoerssysteem¹², zou dit publiek belang in de afweging voor het nemen van besluiten centraal moeten staan.

De tweede onderzoeksvraag

Welke factoren zijn van invloed op ontwikkelingen van publieke taken en welke ontwikkeling doet zich voor bij de uitvoering daarvan?

De factoren die van invloed zijn op ontwikkelingen in de uitvoering zijn te vinden op de dimensies die de uitvoering van publieke taken karakteriseren. Dimensies zijn te zien als karakteristieken of aspecten van een uitvoeringsorganisatie waarbinnen zich een dynamiek kan voordoen. De kenmerken van een dimensie worden dynamisch gerepresenteerd op een dimensie-as en hierop geplaatst volgens een natuurlijk ontwikkelpad. De ontwikkeling van publieke taken vindt plaats langs deze dimensie-as. De dimensies zijn gekozen met behulp van de 5xW + H theorie uit het kennismanagement¹³. Binnen de gekozen dimensies worden twee soorten dimensies onderkend. De intrinsieke dimensies karakteriseren de aan de uitvoeringsorganisatie gegeven wettelijke opdracht: de soort taak, het domein, de doelgroep en de plaats. Verschuiving op de intrinsieke dimensie-assen vindt plaats onder invloed van de kenmerken van de extrinsieke dimensies. De extrinsieke dimensies: levensfase, organisatievorm en financiering karakteriseren samen met autonome factoren de omgeving waarin de uitvoeringsorganisatie zich bevindt. De uitvoeringsorganisatie ontwikkelt zich binnen een dimensie langs een dimensie-as. Door het opdoen van ervaring in het uitoefenen van een taak volgt deze ontwikkeling een natuurlijk ontwikkelpad van vast naar flexibel en van een klein naar een groter schaalniveau. Afhankelijk van de vraag naar uitbreiding of verdieping, ontwikkelt de uitvoeringsorganisatie zich volgens dit natuurlijk ontwikkelpad of hier juist tegengesteld aan.

¹² Afgeleid van Grondwet artikel 21 en 22

¹³ www.beleidsimpuls.nl/5w_h.php

De ontwikkeling die zich voordoet heeft als basis de verzamelde informatie van uitvoeringsorganisaties uit de periode 2006-2007. Ik heb gekeken welke ontwikkelingen tot 2010 er in relatie tot de periode van de verzamelde informatie zijn geweest.

De ontwikkeling die zich voordoet is de ontwikkeling *binnen* een uitvoeringsorganisatie langs de dimensie-assen. Voorbeelden hiervan zijn de taakverschuiving binnen het Kadaster van registrerend naar adviserend of de doelgroepverschuiving bij het COA van asielzoekers naar inburgeraars. Een ontwikkeling die zich nog kan gaan voordoen is die van de WRR. Hier zijn, met bijvoorbeeld het uitgangspunt verbreding, een verschuiving op de dimensie-as doelgroep van branche naar individuele burgers en een verschuiving op de dimensie-as plaats, naar buiten Nederland, mogelijk.

Een tweede ontwikkeling die zich voordoet is de ontwikkeling *tussen* uitvoeringsorganisaties. Het gaat dan om het samengaan en fuseren van uitvoeringsorganisaties met overeenkomstige scores op meer dan één dimensie-as. Per dimensie-as kan onderzocht worden welke andere uitvoeringsorganisaties hetzelfde scoren op deze as. Met behulp van de scores op de dimensie-as wordt het mogelijk te anticiperen op samenwerking en fusies tussen uitvoeringsorganisaties. Hoe meer overeenkomstige scores op een dimensie-as, is hierbij de veronderstelling, hoe gemakkelijker het wordt om aan samenwerking in de uitvoering te denken. De overheid kan ook zelf deze denkstap maken en hier een sturende rol in spelen. De score op de dimensie-assen tussen verschillende uitvoeringsorganisaties die niet overeenkomt verschuift mogelijk.

Een voorbeeld van een ontwikkeling tussen uitvoeringsorganisaties die aan de hand van de scores op dimensie-assen kan worden uitgelegd is het samengaan van het UWV en CWI. Zij richten zich beiden op de doelgroep burger (en op de subcategorie financieel afhankelijk¹⁴) in het sociaal/economisch domein in Nederland. Er is hierbij sprake van drie overeenkomstige scores op dimensie-assen (doelgroep, domein en plaats) die de basis vormen voor de fusie. Door het samengaan vindt er een uitbreiding plaats op de dimensie-as soort taak die de nieuwe organisatie uitvoert. Er is sprake van uitbreiding van de soort taak. Deze omvat zowel het verstrekken van een uitkering als het begeleiden naar nieuw werk, adviseren en opleiden.

Een ander voorbeeld is het samengaan van IB-groep en CFI. Zij zijn beiden werkzaam in hetzelfde domein voor hetzelfde departement: het sociaal/culturele domein en het ministerie van OCW en voeren een overeenkomstige taak uit: het verstrekken van gelden. Door het samengaan wordt de doelgroep van de nieuwe organisatie vergroot tot zowel financiering van instellingen als van individuele burgers. Ook hier is sprake van een uitbreiding van de uitvoering op in dit geval de dimensie doelgroep.

De derde onderzoeksvraag

Hoe kan de beleidsoverheid anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang?

Voor het beantwoorden van deze vraag is een ontwikkelmodel opgesteld voor de verschillende dimensies. Het ontwikkelmodel in deze scriptie is een beschrijvend model met ervaring als voortstuwende kracht. Het doel van het model is: een uitvoeringsorganisatie in te kunnen delen naar ontwikkelpotentieel. Door het geven van een ontwikkelpotentieel op basis van de scores op de dimensie-assen kan een organisatie anticiperen op taakontwikkeling en zo de kloof tussen overheid en

¹⁴ een aanbeveling bij deze scriptie is het onderzoek in dimensies uit te breiden door ook subcategorieën te scoren

uitvoeringsorganisaties verkleinen. De scores op de dimensie-assen positioneren de uitvoeringsorganisatie op operationeel niveau. Deze positionering maakt het anticiperen op ontwikkeling mogelijk: het maken van beleid op strategisch niveau. Door het operationeel niveau en het strategisch niveau met elkaar te verbinden wordt een handvat gegeven waarmee overheid en uitvoeringsorganisaties elkaar kunnen vinden en stimuleren om innovatie en ontwikkeling daadwerkelijk vorm te geven.

De uitvoeringsorganisatie wordt gerepresenteerd in een ontwikkelspin op basis van scores op de intrinsieke dimensie-assen. Aan de hand daarvan wordt het ontwikkelpotentieel bepaald. Vervolgens wordt met behulp van de extrinsieke dimensies een versnellingsfactor voor de mogelijke ontwikkeling berekend. Het percentage dat wordt gehanteerd voor ontwikkelpotentieel is geen goed-fout score, maar geeft aan in welke ontwikkelfase de organisatie zich bevindt. Afhankelijk van de ontwikkelvraag kan worden gekozen voor meer specialisatie en verdieping of voor meer diversificatie.

Met de scores op de dimensie-assen kan uiteindelijk de *best fit* tussen de verschillende scores en de omgeving worden bepaald. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen.

Het ontwikkelpotentieel kan worden gebruikt in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties over ontwikkeling in de uitvoering. Het gesprek is erop gericht de informatie asymmetrie die er is tussen de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties te verkleinen. Als het ontwikkelpotentieel bekend is, of liever nog, wordt samengesteld door de deelnemers aan het gesprek zèlf, kan aan de hand van de inhoud en kennis over de taak op het operationele niveau, het publiek belang, op strategisch niveau, opnieuw in het gesprek terugkeren. Verschuivingen op dimensie-assen, bijvoorbeeld een verschuiving naar een ander domein, geven de mogelijkheid nieuwe gesprekspartners te vinden om ontwikkelingen verder vorm te geven.



Figuur 3: Basisvragen voor scores op de dimensie-assen

Het gepresenteerde ontwikkelmodel met het accent op de inhoud, en de huidige trend om te besturen volgens het New Public Management (NPM) met het accent op processen en systemen, kunnen elkaar versterken met behulp van het ontwikkelpotentieel. Door met het ontwikkelpotentieel een duidelijke uitgangspositie te presenteren spreekt men de taal - cijfers en prestatie-indicatoren - van het NPM. Aan de hand van deze uitgangspositie kan een ontwikkeling verder worden vormgegeven. Inhoud en proces worden met elkaar verweven. Er ontstaat door de combinatie van het NPM en het ontwikkelpotentieel een win-win situatie waarbij men elkaars taal spreekt en de inhoud onderwerp van gesprek is. Ontwikkelpotentieel is dan geen doel op zich, maar kan worden gebruikt om operationele kennis in de top van de uitvoeringsorganisatie en bij de overheid te krijgen.

Met de versnellingfactor wordt een mate van urgentie voor de ontwikkeling in het gesprek tussen overheid en uitvoeringsorganisaties gebracht. Er wordt met behulp van de extrinsieke dimensies en de omgeving aangegeven wat de mogelijke weerstand tegen de potentiële ontwikkeling is en waar deze

zich bevind. Dit maakt het mogelijk om te sturen op het opheffen van de organisatorische weerstand en aan te sturen op een gewenste ontwikkeling.

Conclusies

De centrale vraag die ik met dit onderzoek wil beantwoorden is:

Op welke wijze kan de beleidsoverheid het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten, zodanig dat de reactie op deze ontwikkelingen de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties verkleint?

De overheid kan het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten door in het gesprek met de strategische top van de uitvoeringsorganisatie kennis te hebben van de ontwikkelscores en het ontwikkelpotentieel van deze organisatie. Hiermee wordt de verbinding tussen operationeel niveau en strategisch niveau gelegd en wordt de informatie-asymmetrie tussen beide organisatieniveaus verkleind. Met dit in het achterhoofd kan het gesprek worden gevoerd over de soort taak, de doelgroep, de plaats en het domein waarbinnen de taak wordt uitgevoerd. Aan de hand van het domein kan de taak vanuit die aspecten naar het publiek belang worden teruggeaggregeerd. Door zich bewust te zijn van de ontwikkelfase van de uitvoeringsorganisatie kan worden meegewogen of een gewenste ontwikkeling meteen moet worden ingezet of beter nog even uitgesteld kan worden omdat de ontwikkeling weinig kans heeft om bestendig te zijn.

De overheid en de strategische top van de uitvoeringsorganisaties kunnen beiden, reflecterend op het publiek belang, de ontwikkeling in de uitvoering bespreken. Het model kan tijdens het gesprek meehelpen om de informatie-asymmetrie op te heffen die er is tussen uitvoeringsorganisaties (de agent) en de beleidsvormende overheid (de principaal). De overheid wordt uitgedaagd een hoge tolerantie voor specifieke omstandigheden als uitgangspunt te nemen. Het gesprek over dimensies draagt daaraan bij, omdat met behulp van dimensies specifieke eigenschappen gepresenteerd kunnen worden die richting geven aan een ontwikkeling. Het ontwikkelmodel kan in de zakelijke New Public Management(NPM)- aanpak een rol vervullen door een heldere keuze te versterken met behulp van het ontwikkelmodel. Het uitgangspunt hierbij is dat inhoud en proces complementair zijn aan elkaar. De representatie met een ontwikkelspin maakt het mogelijk in een quick scan aan de hand van de inhoud de organisatie te karakteriseren. Met een NPM-, procesgeoriënteerde overheid is het nu toch mogelijk het gesprek over de inhoud te laten gaan, het publiek belang als afwegingscriterium te gebruiken en de kloof te verkleinen.

Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan:

Gebruik het ontwikkelpotentieel om de inhoud in het gesprek te agenderen

Het ontwikkelpotentieel kan worden gebruikt in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties over taakontwikkeling en kan helpen de inhoud terug te brengen in het gesprek. Het model krijgt een meerwaarde wanneer beide partijen betrokken zijn bij het bepalen van de scores op de dimensie-assen. Het ontwikkelpotentieel en de versnellingsfactor sturen de discussie over de uitvoering in de juiste richting en dragen bij aan de juiste dynamiek en gevoel voor urgentie in het gesprek. Het gesprek over dimensies draagt bij aan een hoge tolerantie voor specifieke omstandigheden, omdat met dimensies specifieke eigenschappen gepresenteerd worden die richting geven aan de ontwikkeling. Met kennis over en van de uitvoering is het mogelijk ruimte te bieden aan

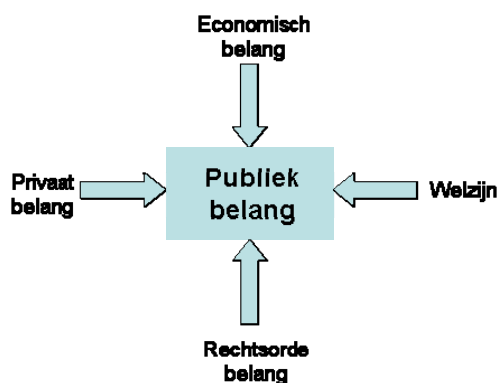
de uitvoering, omdat men op de hoogte is van mogelijkheden en kansen. De ontwikkeling kan *bottom-up*, vanuit de uitvoering, in gang worden gezet.

Zorg ervoor dat gesprekspartners strategische- en uitvoeringsdeskundigen zijn met kennis van het ontwikkelpotentieel

Het gesprek wordt gevoerd tussen de uitvoeringsorganisaties en de beleidsoverheid. Deze gesprekken kunnen op meerdere niveaus plaatsvinden, in verschillende fases en in verschillende setting. Er kan worden aangesloten bij geïnstitutionaliseerde gesprekken als de onderraden of er kan worden gekozen voor niet-geïnstitutionaliseerde gesprekken in bijvoorbeeld een voorbereidende fase. In paragraaf 4.4. is voor deze gesprekken een gespreksagenda opgenomen. De gesprekspartners die nodig zijn om de ontwikkeling in de uitvoering op de beleidsagenda te krijgen zijn veelal een beleidsDG en de strategische top van de uitvoeringsorganisatie. Uitgangspunt voor het gesprek is, dat de strategische top van de uitvoeringsorganisatie zelf op de hoogte is van de eigen ontwikkelscore en het eigen ontwikkelpotentieel. Timing, het wachten op het juiste moment voor het gesprek, is hierbij van belang. Het gaat erom dat op basis van voldoende ervaring het gesprek over de ontwikkeling in de uitvoering van de taak gevoerd wordt. Hierbij kan de levensfase als hulpmiddel gebruikt worden. De levensfases groei en volwassenheid¹⁵ zijn een indicatie voor de juiste timing voor het implementeren van nieuwe ontwikkelingen en het zien van ontwikkelkansen in de uitvoering.

Centraal stellen publiek belang

Om het zicht op het publiek belang bij de uitvoering van publiek belang te vergroten, kan naast het terugbrengen van de aspecten tot het juiste (sub) niveau ook bewust gestreefd worden naar het centraal stellen van het publiek belang als afwegingscriterium.



Figuur 4: Afwegingskader bij centraal stellen van publiek belang

Definieer met behulp van de bovenstaande figuur in het kader van welk publiek belang de taak wordt uitgevoerd. Hierbij kan worden teruggeaggreerd naar hogere abstractieniveaus: van uitvoeringsorganisatie naar departement tot aan het beleidsdomein. In een maatschappelijk vraagstuk kan het publiek belang worden gevonden door te kijken naar het beleidsdomein en de soort taak. Het vinden van het publiek belang kan plaatsvinden in het overleg met de uitvoeringsorganisaties en de beleidsoverheid.

¹⁵ Watson, 2001 en Lewis 1983

Introductie en probleemstelling

1. Inleiding

Uit gesprekken met uitvoeringsorganisaties en bij het uitvoeren van mijn werkzaamheden voor zowel Rijkswaterstaat Zuid Holland, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers als het ministerie van Binnenlandse Zaken, is mij gebleken dat er bij de aansturing door de overheid op de uitvoering van publieke taken (bijna) geen aandacht is voor welke taak er wordt uitgevoerd of in het kader van welk publiek belang de taak wordt uitgevoerd. In deze scriptie gebruik ik de term 'overheid' wanneer ik het heb over dat deel van de overheid dat binnen departementen en vanuit de politiek beleid ontwikkelt, uitwerkt en vorm geeft.

Van beide zijden wordt dit gebrek aan inhoud als een tekortkoming ervaren. De uitvoering geeft aan dat zij door de overheid geremd wordt bij innovatie en ontwikkeling en constateert dat de overheid hierin geen gesprekspartner wil of kan zijn. Hierdoor loopt de uitvoering van publieke taken steeds uit de pas met de omgeving waarin innovaties, ontwikkelingen en groei omgevingskenmerken voor de uitvoering zijn. De overheid geeft aan zich geen raad te weten met uitvoeringsorganisaties die aldoor meer willen dan (ooit) is afgesproken, kan niet inzichtelijk maken welk publiek belang betrokken is en zoekt oplossingen in nieuwe organisatievormen zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen (Wijffels, 2006).

Ontwikkelingen in het publiek belang en de rol van de overheid bij het behartigen hiervan, stuiten op toenemend onbegrip in de samenleving. Op een bijeenkomst in het Amsterdamse debatcentrum De Balie (2009) deden prominente bestuurders uit het bedrijfsleven een oproep tot herdefinitie van wat publieke taken zijn en wat tot het echte bedrijfsleven behoort. Van Lede¹⁶, stelde bijvoorbeeld dat Nederland heeft zitten slapen door NS, de havens, Schiphol en de energiebedrijven naar de markt te brengen. Ook vanuit publieke uitvoeringsorganisaties geeft onder andere Stoové, directeur van de SVB¹⁷, aan dat het contact met de overheid niet gaat over de vragen waar de SVB het over wil hebben: de ontwikkelingsmogelijkheden van de organisatie gezien de uitvoering van haar publieke taak. (2006 Dag van de uitvoering). De directeur van de RDW¹⁸, Hakkenberg, prominent lid van de handvestgroep¹⁹ vindt dat het functioneren van uitvoeringsorganisaties meer centraal moet komen te staan in de discussie met de overheid. Dat betekent stoppen met de doorlichtingen, visitaties en evaluaties: "Er gebeurt toch niets mee en wordt de burger er nu beter van?" (2006, Dag van de uitvoering)

Deze reacties weerspiegelen dat er een kloof wordt geconstateerd tussen overheidsbeleid en uitvoeringsorganisaties die handen en voeten geven aan dit beleid. (WRR, 2004, Twist, 1998, Frissen, 2004). Ook Lipsky (1980, 2010) constateert een kloof tussen uitvoerende ambtenaren die op straat level publieke taken uitvoeren en het overheidsbeleid dat hieraan ten grondslag ligt. Lipsky stelt dat er op straat niveau in interactie met burgers beleidskeuzes worden gemaakt. Dat kan leiden tot ontwikkelingen in de uitvoering die haaks kunnen staan op het overheidsbeleid.

¹⁶ Van Lede: commissaris bij onder meer Air France-KLM, Heineken en Philips

¹⁷ SVB: Sociale Verzekeringsbank

¹⁸ RDW: Rijksdienst voor het wegverkeer.

¹⁹ De Handvestgroep is een verband van uitvoeringsorganisaties die regelmatig bij elkaar komen om elkaar scherp te houden op ontwikkelingen en elkaar te benchmarken om zo goede voorbeelden voor de uitvoering te verzamelen.

De kloof betreft het onvermogen van de overheid om haar rol in het behartigen van het publiek belang duidelijk te maken, en de onmacht van uitvoeringsorganisaties om hun bijdrage aan het publiek belang aan te geven.

Om de bovenstaande geconstateerde kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties te dichten is er meer zicht gewenst op wat er gebeurt in de uitvoering, en meer kennis en begrip over de dynamiek van de uitvoering van publieke taken. Dit brengt mij tot de volgende probleemstelling voor mijn afstudeeronderzoek.

2. Probleemstelling

Er bestaat een kloof tussen de beleidsoverheid en haar uitvoeringsorganisaties over verwachtingen met betrekking tot het behartigen van publieke belangen. Het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties van publieke taken en de overheid gaat niet over het publiek belang dat met de uitvoering van de taak is gemoeid. Kennis over de uitvoering ontbreekt, waardoor het voor de overheid moeilijk wordt om te anticiperen op ontwikkelingen en om de afweging ten aanzien van het publiek belang te maken. Hierdoor wordt de kloof tussen de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties vergroot.

Doelstelling

Het aanreiken van een model voor ontwikkeling in de uitvoering waarmee het gesprek over het publiek belang in de uitvoering kan worden gevoerd. Het model kan bijdragen aan het meebewegen met en anticiperen op ontwikkelingen bij de uitvoering van publieke taken.

Centrale vraag

Op welke wijze kan de beleidsoverheid het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten, zodanig dat de reactie op deze ontwikkelingen de kloof tussen de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties verkleint?

3. Onderzoeksvragen

1. Wat belemmert het zicht van de beleidsoverheid op de ontwikkeling van publieke taken?
2. Welke factoren zijn van invloed op ontwikkelingen van publieke taken en welke ontwikkeling doet zich voor bij de uitvoering daarvan?
3. Hoe kan de beleidsoverheid anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang?

Aan de hand van de bovengenoemde onderzoeksvragen wordt inzicht geboden in het antwoord op de centrale vraagstelling van deze afstudeerscriptie.

4. Actorenanalyse

Voor het beantwoorden van de centrale vraag worden de publieke taak en de bestuurlijke omgeving waarin de uitvoering van publieke taken plaatsvindt onderzocht. Dat betekent dat de verschillende actoren in beeld worden gebracht en gekeken wordt hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Aan de ene kant vinden we de overheid, daaronder wordt de rijksoverheid gedacht, de 13 departementen en de politiek. De politiek stelt een strategische agenda vast (regerakkoord) en geeft op basis hiervan sturing aan de departementen. Op de departementen wordt het beleid geformuleerd op basis waarvan publieke taken worden vormgegeven. Deze publieke taken worden gecontinueerd, beëindigd of er worden nieuwe taken geformuleerd. De departementen geven sturing aan de uitvoering van publieke taken, formeel en informeel, direct en indirect. (Bovens, 2006)

Aan de andere kant staan de uitvoeringsorganisaties, al dan niet als onderdeel van deze overheid. Zij voeren de publieke taken uit en leveren zo een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het publiek belang. De relatie tussen de overheid en de uitvoeringsorganisaties heeft kenmerken van een principaal-agent relatie. Bij uitvoeringsorganisaties, de agent, is sprake van een informatie voorsprong over de uitvoering en wat zij hierbij tegenkomt ten opzichte van de overheid, de principaal. Door het ontstaan van deze informatie-scheefheid ontstaat een verschil tussen wat de principaal beoogt en wat de agent nastreeft (Jensen 1976 Van Twist, 2003, Rosenthal, 1987, Linker, 2006). Wat dat betekent voor de geconstateerde kloof en voor de manier waarop de actoren zich tot elkaar verhouden, mede in relatie tot de publieke taak, wordt in hoofdstuk één besproken.

5. Aard en opzet van het onderzoek

De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft vanuit een empirisch wetenschappelijke achtergrond plaatsgevonden.

De beantwoording van de eerste deelvraag naar overheidssturing heeft plaatsgevonden middels een literatuuronderzoek. Ook heb ik met meerdere bestuurskundigen vraagstukken over overheidssturing besproken tijdens mijn cursus bij de NSOB²⁰. In bijlage een zijn deze gesprekspartners opgenomen.

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag in dit afstudeeronderzoek heb ik 550 uitvoeringsorganisaties met een publieke taak bestudeerd. De verzamelde informatie van organisaties is samengesteld aan de hand van het ZBO-register²¹, de site van het ministerie van Financiën, informatie over stichtingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gegevens uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer over rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT).

Ik heb op een hoog abstractieniveau gekeken welk soort taken zij uitvoeren. Hiervoor zijn als uitgangpunt de soorten taken die de Algemene Rekenkamer (1994-2006) hanteert genomen. In deze indeling naar soorten taken is de uitvoering uit zijn context gehaald en is op hoog abstractieniveau alleen gekeken naar het uitvoeren van een handeling, los van haar context en overige eigenschappen. Ook heb ik aan de hand van literatuur onderzocht wat de ontwikkelingen zijn bij uitvoeringsorganisaties.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag heb ik een model opgesteld. Bij de methode voor het opstellen van het model, is gebruik gemaakt van de modelleringmethoden voor continu modelleren. De uitvoeringsorganisaties zijn als systeem beschouwd. Voor ontwikkeling is gekeken naar aspecten van dit systeem, de dimensies. De ontwikkeling die zich voordoet binnen de dimensies is continu verondersteld. Een ontwikkeling gaat geleidelijk en niet sprongsgewijs. De verzamelde informatie representeert een momentopname in de ontwikkeling in dimensies. Continu modelleren maakt gebruik van de factor tijd. In het model is de factor tijd, door versnelling dan wel vertraging aan te geven, meegenomen. De analyses en conclusies in dit afstudeeronderzoek heb ik gebaseerd op de verzamelde informatie en de dimensie-analyse die hierop is toegepast.

6. Afbakening

In deze scriptie beperk ik mij tot de ontwikkeling van publieke taken die worden uitgevoerd. Dat betekent dat ik de ontwikkeling van de organisatievorm en rechtsvorm waarin deze taken worden

²⁰ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Governance van Uitvoeringsorganisaties 2006.

²¹ www.zbo-register.nl voor een overzicht van alle zelfstandige bestuursorganen die onder de werking van de kaderwet zelfstandige bestuursorganen vallen.

uitgevoerd als zelfstandige entiteit, als externe factoren heb meegenomen. De focus ligt bij de publieke taak en het publiek belang dat met de uitvoering van de taak is gemeoid.

Omdat ik de organisatievorm slechts als invloedsfactor heb meegenomen is het mogelijk geweest om een overzicht van de publieke taken en het publiek belang te maken dat breder is dan de gangbare registraties op basis van rechtsvorm en organisatievorm.

De tweede afbakening is de beperking tot publieke taken op rijksniveau. Dat betekent dat ik publieke taken die door andere overheden worden uitgevoerd zoals gemeenten, provincies, waterschappen en regio's, niet heb meegenomen in deze scriptie. Het zal grotendeels om hetzelfde soort taken gaan met dezelfde indeling als die ik in deze scriptie hanteer. Ik heb niet onderzocht in hoeverre deze andere overheden anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering van publieke taken. Dit is wellicht een interessant onderzoeksonderwerp maar geen onderdeel van deze scriptie.

De derde afbakening die ik hanteer is het tijdsbestek waarop het model is toegepast. Ik heb een periode van ruim 20 jaar genomen, van midden jaren tachtig tot heden, om zo een verschuiving aan te kunnen tonen. Of er over een langere termijn gemeten of eventueel in de toekomst andere verbanden aan het licht kunnen komen, is geen onderwerp van deze scriptie geweest.

7. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat men inzicht krijgt in de wijze waarop publieke taken zich ontwikkelen.

Het onderzoek kan bijdragen aan het vergaren van kennis over de uitvoering van publieke taken en het verrijken van de inhoud van het gesprek, en zo het publiek belang in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties terugbrengen. Er is over de soort taak die wordt uitgevoerd en ontwikkeling in de uitvoering nog niet veel geschreven. De publicaties over uitvoering van overheidstaken gaan voornamelijk over de aansturingrelatie²² of over verantwoording en toezicht²³. Met deze scriptie wordt inzicht geboden in een deel van wat de 'overheid' en de aan haar gelieerde uitvoeringsorganisaties doen: het (laten) uitvoeren van publieke taken. Wanneer de overheid meer zicht krijgt op de ontwikkelingen die zich in de uitvoering kunnen voordoen wordt mogelijk koudwatervrees voor de uitvoering van publieke taken verminderd. Dat kan bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen beleid en uitvoering.

8. Methodologische verantwoording

Onderzoek en analyse

Bij mijn onderzoek naar ontwikkeling in uitvoering heb ik als uitgangspunt de systems engineering theorie (J. in 't Veld 1983) genomen. In deze methode is onderzoek erop gericht om samenhang en patronen te ontdekken in een verzameling gegevens en nieuwe kaders te ontwikkelen. Daarmee kunnen structuren en processen worden beschreven en begrepen. Systems engineering leidt tot een bruikbaar ontwerp waarbij gebruikers van het begin tot het eind worden betrokken. In mijn scriptie beschouw ik vanuit de systems engineering-optiek de uitvoeringsorganisatie als een systeem. Dit systeem is opgebouwd uit een verzameling aspecten: specifieke kenmerken van een systeem, die met elkaar in verband staan. Ze kunnen worden samengevoegd tot de uitvoeringsorganisatie. In deze scriptie worden voor deze aspecten 'dimensies' geïntroduceerd. Binnen een dimensie is sprake van

²² Frissen 1992; Van Twist 1998; Thiel 2004; Ten Heuvelhof 2007

²³ Kickert 1998; In 't Veld, Sylvester 2002; Algemene rekenkamer 2003, 2006; WRR 2004; Mertens 2006

kenmerken die gedurende een bepaalde periode meerdere gedaanten aannemen en meerdere fases doorlopen. De dimensies veranderen zelf niet. Een dimensie dient als kader voor deze specifieke kenmerken waarmee betekenis aan veranderingen van uitvoeringsorganisaties kan worden gegeven. Door de verschillende kenmerken van een dimensie in de tijd te verdisconteren introduceer ik dynamiek in het model. Met deze ontwikkeling in de tijd wil ik voorkomen dat oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken gebaseerd worden op lineair redeneren en alleen symptomen zichtbaar worden gemaakt zonder de oorzaken en oorsprong van vraagstukken te betrekken. (Van Twist, 1998, NSOB, 2006) Bij toepassing van het ontwikkelmodel raad ik aan het proces in samenspraak met uitvoeringsorganisaties en departementen te doorlopen. Dit sluit aan bij de systems engineering methode.

Dataverzameling en bewerking uitvoeringsorganisaties

In deze inleiding zijn de bronnen genoemd die ik heb gebruikt voor het opstellen van de gegevensset met uitvoeringsorganisaties. Deze gegevensset met uitvoeringsorganisaties heb ik op de volgende wijze bewerkt voor mijn analyse:

- de uitvoeringsorganisaties zijn gerubriceerd naar departement;
- de scores op de dimensie-assen van de uitvoeringsorganisaties zijn bepaald en toegevoegd aan de lijst met uitvoeringsorganisaties. De scores zijn gebaseerd op informatie uit de toelichting bij het ZBO-register, op de websites van uitvoeringsorganisaties en op andere beschikbare informatie uit literatuur en departementale en parlementaire stukken;
 - o de scores van intrinsieke dimensies: taak, domein, doelgroep en plaats zijn toegekend;
 - o de scores van extrinsieke dimensies: levensfase, organisatievorm, organisatiefinanciering en autonome factoren zijn toegekend;
- op basis van de intrinsieke dimensies is het ontwikkelpotentieel bepaald en toegevoegd aan de lijst uitvoeringsorganisaties;
- op basis van de extrinsieke dimensies is de versnelling voor het ontwikkelpotentieel bepaald en toegevoegd aan de lijst met uitvoeringsorganisaties;
- op basis van de lijst met uitvoeringsorganisaties en de toegevoegde scores heb ik voor het oplossen van de vragen diverse analyses voor de uitvoeringsorganisaties uitgevoerd. De uitkomsten gebruik ik in deze afstudeerscriptie.

Kanttekening: Aan de tabel met verzamelde informatie van uitvoeringsorganisaties heb ik de scores op de assen van de betrokken dimensies toegevoegd. Wanneer de gegevens waar de scores op zijn gebaseerd niet voorhanden waren heb ik op basis van eigen bevinding, ervaring en inzicht zo goed mogelijk geprobeerd een score in te vullen. Dit kan leiden tot enige subjectiviteit in de scoretabel. Het trekken van conclusies alleen op basis van deze gegevenstabel zal met de nodige nuance worden gedaan.

Bronnen van onderzoek en betrekken omgeving

Bij dit onderzoek zijn uitvoeringsorganisaties van alle ministeries betrokken en is een uitgebreide verzamelde informatie van deze uitvoeringsorganisaties opgezet en bestudeerd.

Gedurende de gehele onderzoeksperiode hebben contacten met uitvoeringsorganisaties en overheid plaatsgevonden. Ik heb gebruik gemaakt van diverse documentatie, participatieve observatie en semi-gestructureerde interviews.

Documentatie

Er zijn verschillende bronnen gebruikt voor dit onderzoek.

Het literatuuronderzoek naar achtergronden van de 'kloof' tussen beleid en uitvoering is gedaan aan de hand van publicaties van bestuurskundigen over de periode 1980 – 2009. Daarnaast zijn kamerstukken en rapporten bestudeerd over verzelfstandigingvraagstukken, van de Kaderwet ZBO's tot afzonderlijke stukken over specifieke verzelfstandigingen zoals de oprichting van Stichting Geonovum. De lijst met bestudeerde literatuur is aan het einde van deze scriptie opgenomen.

Participatieve observatie

In dit onderzoek is er sprake van participatieve observatie. Dat houdt in dat de onderzoeker participeert in de groep, maar dat de leden van de groep geïnformeerd zijn dat hij ook onderzoek doet. De belangrijkste kracht van deze methode is dat het diepgaand begrijpen en verkrijgen van inzichten mogelijk maakt. De participatieve observatie vond plaats in het kader van het programma 'Investeren in de uitvoering'²⁴. In dit programma zijn voor uitvoeringsorganisaties drie rondetafelgesprekken georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin ik de rol had van onderzoeker en participatieve observant. De belangrijkste agendapunten waren:

- Waar ligt de knip tussen beleid en uitvoering?
- Hoe is de aansturing vanuit meerdere departementen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties vorm gegeven?
- Zijn er horizontale vormen van verantwoording²⁵ mogelijk ter vermindering van het verticale toezicht?

Semi-gestructureerde interviews

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews omdat naar een kwalitatieve input voor ontwikkeling in de uitvoering is gezocht. Deze interviews geven de percepties van de geïnterviewden weer om diepgang aan het onderzoek te geven. De interviews in dit onderzoek zijn bedoeld om observaties te valideren en om nieuwe informatie te verkrijgen.

De interviews hebben deels plaatsgevonden op de 'Dag van de uitvoering', deels tijdens de NSOB²⁶ cursus in het kader van het programma 'Governance van verzelfstandigde organisaties', deels tijdens de Vide bijeenkomsten van de vereniging voor bestuurskunde en bij de commissie InAxis²⁷.

Een ander deel van de semi-gestructureerde interviews heeft plaatsgevonden tijdens mijn werk voor de Benchmark Beleid en Bedrijfsvoering Rijksoverheid (BBR)²⁸. Ik ben hier als onderzoeker en als secretaris van de stuurgroep van de benchmark werkzaam geweest. Tijdens interviews met verschillende DG's en gedurende de benchmark heb ik meerdere sleutelpersonen geïnterviewd over het functioneren van de eigen beleidsDG en enkele aanverwante uitvoeringsorganisaties.

²⁴ Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport Kohnstamm is een overleg georganiseerd tussen uitvoeringsorganisaties en overheid om input te verkrijgen voor het verbeteren van het contact tussen overheid en uitvoering.

²⁵ Het idee is dat door verantwoording voor het eigen functioneren bij de uitvoering en de betrokkenen bij deze uitvoering te leggen er minder top-down toezicht nodig is. Niet functioneren wordt meteen 'bestraft' door ontevredenheid van afnemers.

²⁶ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

²⁷ Commissie voor Innovatie openbaar Bestuur

²⁸ De benchmark had als opdracht de bedrijfsvoering (de staf) van de departementen in kaart te brengen, zowel kwantitatief als kwalitatief en de beleidsdruk (de lijn) voor de departementen in kaart te brengen moet als doel door benchmarken van te elkaar leren.

Nawoord

Bij het opstellen van het model, het berekenen van het ontwikkelpotentieel en het bepalen van een versnellingsfactor wil ik benadrukken dat de gegevens zijn bedoeld om bij te kunnen dragen aan het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering. Met het model kunnen de inhoud en het publiek belang in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties worden teruggebracht.

9. Leeswijzer

In deze scriptie wordt de centrale vraag aan de hand van de deelvragen beantwoord. In de inleiding heb ik de achtergrond van het geconstateerde probleem, de kloof tussen uitvoeringsorganisaties en de overheid beschreven.

In hoofdstuk één wordt dieper ingegaan op de vraag wat het zicht van de overheid belemmert bij de ontwikkeling van publieke taken en de oorzaken van de kloof tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties. In hoofdstuk twee staat de beantwoording van de vraag naar invloedsfactoren op ontwikkelingen de uitvoering centraal. In hoofdstuk drie presenteer ik op basis van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken een model voor ontwikkeling in de uitvoering. In hoofdstuk vier toets ik het ontwikkelmodel aan de hand van de verzamelde informatie van de onderzochte uitvoeringsorganisaties en enkele casussen. Hoofdstuk vijf sluit af met conclusies en aanbevelingen van mijn afstudeeronderzoek. In de epiloog tenslotte kijk ik terug op mijn onderzoek, de conclusies en het maken van mijn scriptie.

H 1. Aansturing en organisatie van publieke taken

In de inleiding is beschreven dat er tussen uitvoeringsorganisaties en de overheid een kloof is ontstaan die de aansturing van ontwikkeling in de uitvoering belemmert. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze kloof tussen beleid en uitvoering. Hoe komt het dat beleid en uitvoeringsorganisaties elkaar niet meer verstaan? Het uitgangspunt zou immers kunnen zijn dat men vanuit beide zijden vanuit hetzelfde publiek belang werkt en ontwikkeling hieraan toetst. In dit hoofdstuk wordt dit verder onderzocht.

Centraal in dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 1. *Wat belemmert het zicht van de beleidsoverheid op de ontwikkeling van publieke taken?*

Om deze vraag te beantwoorden is de structuur van het hoofdstuk als volgt. In paragraaf 1.1. wordt ingegaan op de oorsprong van het publiek belang en publieke taken, de bestuurlijke context en de rol van de overheid bij het uitvoeren van publieke taken. In paragraaf 1.2. worden de aspecten en overerving van publiek belang beschreven. In paragraaf 1.3. is aangegeven wat de afwegingsmogelijkheden voor publiek belang zijn. In paragraaf 1.4. wordt de context van de aansturing van deze uitvoeringsorganisaties gegeven. Paragraaf 1.5. eindigt met conclusies ten aanzien van de vraag wat het zicht van de overheid belemmert bij de ontwikkeling van publieke taken.

1.1. Publiek belang

Publieke taken zijn taken die het publiek belang dienen. Onder publiek belang wordt verstaan: “een belang waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht en waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden.” (WRR, 2000, Borgen publiek belang p. 46). Een andere, economische definitie van publiek belang is: ‘een complex extern effect (waarbij veel belanghebbenden een rol spelen) waarvan de realisatie door *free-ridergedrag* (wel profiteren, maar niet meebetalen) wordt verhinderd’. In deze definitie kunnen alle vormen van marktfalen leiden tot een publiek belang. Complexe externe effecten treden op wanneer een actie van één of meer partijen gevolgen heeft voor een andere belanghebbende die niet rechtstreeks betrokken is bij die actie (Teulings, 2003)²⁹.

Voor dit onderzoek hanteer ik de eerste, meer sociaal bestuurskundige definitie. Deze definitie wordt geconcretiseerd door verbinding te leggen met de Grondwet 1815³⁰. Met het publiek belang wordt uitvoering aan de overheidszorg die is te vinden in de Grondwet 1815, in het bijzonder de grondrechten uit hoofdstuk één en de bepalingen uit hoofdstuk vijf waarin de krijgsmacht en de belastingdienst hun oorsprong vinden. Het publiek belang an sich maakt geen onderdeel uit van politieke besluitvorming. Het publiek belang bijvoorbeeld van schoon drinkwater is onbetwist³¹. De vraag door wie en hoe dit publiek belang het beste kan worden gewaarborgd is onderdeel van politieke besluitvorming. Gezien de doelstelling van dit onderzoek: het publiek belang weer te agenderen in het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en overheid, zal de bredere context meer appelleren aan de taken die worden uitgevoerd dan een beperktere focus op slechts economisch belang. De inhoud van een publieke taak

²⁹ Teulings, C., Bovenberg, L., Dalen, H. van (2003) De Calculus van het publieke belang, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.

³⁰ <http://wetten.overheid.nl/>

³¹ Grondwetsartikel 22

behelst meer dan een economisch belang, en is gericht op de oplossing van een maatschappelijk probleem, Focus op economisch belang beperkt de reikwijdte van het publiek belang bij de uitvoering van publieke taken.

1.1.1. Trends in publieke belangen

In de bestuurskunde worden verschillende stromen onderkend die na elkaar zijn ontstaan maar allen nog gelden. Rond 1880 ontstond een stroom van bestuurskundigen die vanuit de scheiding van politiek en bestuur stelde dat bestuurskundigen zich moesten bezighouden met het doeltreffend en doelmatig functioneren van het bestuursapparaat (Taylor). Na de tweede wereldoorlog ontstond een meer empirisch-analytische stroom bestuurskundigen die zich richtte op de wijze waarop beslissingen en acties tot stand kwamen (Simon, 1992). Hierbij werden beleidsanalyse, planning- en beleidsontwikkelingmethoden geïntroduceerd. In de jaren zestig ontstond de derde stroom bestuurskundigen, die de scheiding tussen politiek en bestuur terugdraaide en aangaf dat bestuurskunde was losgeweekt van de politieke en maatschappelijke context. In de jaren negentig kwam een nieuwe beweging onder bestuurskundigen op gang die zich weer richtte op het bestuursapparaat (Taylor) maar ditmaal met een verzakelijkte blik de politieke context erbij betrokken. Deze stroom heet het New Public Management (NPM). (Osborne & Gaebler, 1993, Bovens, 2001) Het NPM introduceerde marktwerking in de publieke sector en leidde bij de overheid tot de introductie van prestatie management en de decentralisatie van budgetten en verantwoordelijkheden.

Op het NPM is een reactie gekomen met een bestuurskundige stroming waarbij de nadruk op efficiëntie en zakelijkheid wat is verzacht door waarden als duurzaamheid en integriteit in de discussie te brengen. Hiervoor zijn governance codes (Tabacsblat) en convenanten met afspraken over duurzaamheid ingevoerd. Het maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen de overheid is geïnstitutionaliseerd in de maatschappelijke onderneming (Wijffels, 2006) en het begrip integriteit heeft in de nieuwe ambtseed vorm gekregen (Steijn 2006). De OECD³², altijd een warm pleitbezorger van het NPM stelt in een studie uit 2005 'Indeed, some reforms have produced unintended consequences, and have damaged underlying public sector and governance values'. Hiermee nuanceert de OECD de verworvenheden van het NPM, door gevolgen van het veronachtzamen van publieke waarden aan te geven.

Ondanks deze reacties op het NPM wordt het NPM momenteel, mede onder druk van de politieke roep om minder ambtenaren en meer efficiency, doorgevoerd. De tegenreactie op het NPM heeft in de discussie tussen beleid en uitvoering nog geen merkbare voet aan de grond gekregen. Daarom kies ik ervoor om in mijn studie de NPM georiënteerde overheid als uitgangspunt te nemen.

Er is een onder bestuurskundigen een duidelijke scheiding in opvattingen waarneembaar over de positionering van de overheid en wat zij tot haar taken zou moeten rekenen. Het gaat enerzijds om meer normatief, empirisch en orthodox georiënteerde bestuurskundigen en anderzijds aanhangers van het New Public Management (NPM) met een verzakelijkte en waar mogelijk terugtrekkende overheid. Aan de ene kant zien we wetenschappers als Ankersmit (2005, De refeodalisatie van de staat), Rosenthal (1987, Openbaar bestuur) en Scheltema (1993, Steekhoudend ministerschap), die stellen dat de overheid zelf aan zet is bij het behartigen van het publiek belang. De overheid zelf houdt zich bezig met het uitvoeren van publieke taken en is verantwoordelijk voor effecten van overheidsbeleid. Tjeenk Willink (jaarverslag Raad van State 2007) ziet bijvoorbeeld het afstoten van publieke taken als een bedreiging voor de legitimiteit van de overheid. Ankersmit heeft begin februari 2009 afscheid van de

³² OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, Modernising government: the way forward, (<http://www.oecd.org/dataoecd/40/33/35654629.pdf>).

VVD genomen met een uitgesproken stellingname tegen het 'doorgeschoten' marktdenken, waarin hij jarenlang een van de meest in het oog springende denkers was. In Nederland wordt een teruggetrokken rol van de overheid onder invloed van het NPM bepleit door wetenschappers als In 't Veld (2005), Van Twist (2003) en Frissen (2005, Panoptische staat). Zij vinden dat het publiek belang beter af is in private handen en zien de overheid als remmende factor bij ontwikkeling en innovatie. In 't Veld stelt dat ministeriele verantwoordelijkheid ten onrechte is gekoppeld aan ministeriele bevoegdheden. Beide denkwijzen stonden tegenover elkaar na de publicatie van Cohen (1997) waarbij hij in het rapport Markt en Overheid pleitte voor een verbod op hybriditeit. Hybriditeit wil zeggen dat publieke en private vormgeving en financiering tegelijkertijd plaatsvinden. In 't Veld is in de discussie een pleitbezorger van deze hybriditeit³³. Sommigen (Meijerink) vinden dat In 't Veld het in deze discussie gewonnen heeft van Cohen gezien de ontwikkelingen in de publieke sector waarbij de overheid zich terugtrekt uit het publieke domein en zich beperkt tot de rol van toezichthouder en procesbegeleider.

Bij mijn literatuurstudie naar de uitvoering van publieke taken en de herkenbaarheid van publiek belang bij de vormgeving en uitvoering van taken heb ik de Nederlandse schrijvers gerangschikt van minder naar meer gericht op het New Public Management bij het uitvoeren van publieke taken en het borgen van publiek belang. De visie van de Nederlandse schrijvers en overheidsadviesorganen is in grote lijnen als volgt in te delen:

Traditionele visie: Overheid specifieke rol bij borgen publiek belang: Hiërarchische verantwoording		New Public Management visie: borgen publiek belang door private partijen: Horizontale verantwoording	
←		→	
Ankersmit Rosenthal Cohen Raad voor het Openbaar Bestuur Kohnstamm Raad van State Tjeenk Willink	Sylvester Meyerink Algemene Rekenkamer Bovenberg	Linker Mertens De Bruijn Ten Heuvelhof Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling Schillemans	Kickert Frissen Twist In 't Veld Saskia Stuiveling (AR) van den Donk (WRR)

Links staan schrijvers die in zowel boeken als op opiniepagina's van kranten duidelijk stelling nemen tegen de verzakelijking van de overheid. Zij stellen dat de overheid een speciale actor is bij het borgen van publiek belang. Uitvoeringsorganisaties kunnen door de overheid ter verantwoording worden geroepen over de uitvoering van publieke taken. Rechts staan schrijvers die de overheid als slechts één van de actoren zien in een netwerk waar publieke belangen worden verdeeld onder de aanwezige actoren. De overheid heeft hierbij een structurerende en coördinerende taak. Waar zij in het netwerk eerst een dubbelrol speelde van zowel speler als institutioneel verantwoordelijke³⁴ wordt de overheid steeds minder een speler maar rest, bijvoorbeeld bij het toezicht, slechts de rol van scheidsrechter³⁵. De oriëntatie in een netwerk is procesmatig van aard. Het accent op procesnormen kan leiden tot een inhoudelijk lege overheid die zich niet bewust is van het publiek belang³⁶. De overheid stelt zichzelf geen inhoudelijke vragen. Met behulp van horizontale verantwoordingsstructuren wordt de uitvoering van publieke taken gewaarborgd door rechtstreeks de betrokken partijen op de uitvoering af te rekenen bij het behartigen van het publiek belang. Wat opvalt in deze rangschikking van bestuurskundige visies, is dat enkele voorzitters van adviesorganen en kennisinstituten in hun lezingen een meer NPM-

³³ In 't Veld, Verzelfstandiging en hybriditeit, 2005, p. 59

³⁴ De Bruijn, Ten Heuvelhof, 1999, p. 118

³⁵ F. Mertens, Inaugurele rede, 2006, p.19 (procedure) en p. 24 ('hoge knip')

³⁶ De Bruin, Ten Heuvelhof, 1999, p.115

georiënteerde visie tentoonspreiden dan in de rapporten van deze instituten naar voren komt. Zo is Saskia Stuiveling als voorzitter van de Algemene Rekenkamer in de Stuivinga-lezing (oktober 2007) meer naar rechts gelegen in de tabel dan de Algemene rekenkamer. Zij is van mening dat horizontale sturing in de vorm van 'A-teams'³⁷, waarbij departementen elkaar helpen, de plaats kan innemen van verticale sturing. De overheid kan zich dan terugtrekken als controlerende organisatie. Het idee van horizontale verantwoording komt voort uit de NPM-ideologie over de verzakelijkte rol van de overheid en 'klanten' die de organisatie scherp houden op het functioneren. Wim van den Donk, voorzitter van de WRR laat in diverse lezingen ook een meer NPM-georiënteerde visie zien dan in de WRR rapporten is weergegeven.

1.1.2. Verzelfstandigingsfase beleid en uitvoering

Het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties gaat niet over de inhoud van de taak en het publiek belang. Dat wordt mede veroorzaakt door de verzakelijkte opstelling van de overheid onder invloed van het NPM en het verschuiven van de focus van de overheid naar processen. Een andere oorzaak van het ontbreken van de inhoud en het publiek belang in het gesprek, is de verzelfstandigingsfase van de uitvoeringsorganisaties. Momenteel bevinden de meeste uitvoeringsorganisaties die zijn onderzocht in deze afstudeerscriptie zich in de ontwikkelfase rond de periode van wantrouwen over loyaliteiten en prioriteiten naar professionalisering met een gemiddelde levensfase tussen de tien en twintig³⁸. Een fase in de relatie duurt tussen de vijf en tien jaar. In de huidige fase van het verzelfstandigingsproces is de relatie onderweg om van wantrouwen te professionaliseren. Aan de hand van het onderstaande figuur wordt dit proces nader toegelicht.



Figuur 5: Verzelfstandigingsfases van uitvoeringsorganisaties

Bovenstaande figuur presenteert het adviesbureau PriceWaterhouse&Coopers (naar Lewis³⁹). Het geeft het verzelfstandigingsproces van uitvoeringsorganisaties als volgt weer: in de beginfase van verzelfstandiging kent de beleidsoverheid de uitvoeringsorganisatie en de betrokken actoren vanuit de tijd dat de overheid zelf de verzelfstandigde taak uitvoerde. Er is sprake van wederzijds vertrouwen, in enkele gevallen gebaseerd op een *old-boys*-netwerk. Na zo'n vijf jaar zijn de bekende actoren vertrokken bij zowel de beleidsoverheid als uitvoeringsorganisaties. Nu ontstaat een periode van wantrouwen over loyaliteiten en prioriteiten. In deze periode gaat het niet over de inhoud en stelt men

³⁷ Naar een populaire televisieserie uit de jaren '80

³⁸ Bron: onderzochte uitvoeringsorganisaties in afstudeerscriptie. Van het merendeel van de onderzochte organisaties is de (eerste) oprichtingsdatum bekend.

³⁹ Churchill en Lewis (1983) onderscheiden vijf ontwikkelingsfasen voor een organisatie: bestaansopbouw, overleven, succes (losmaking / groei), expansie en optimale verhoudingen.

zich defensief op. Men is gefocust op procedures en processen om houvast en zekerheid te verkrijgen. De overheid heeft het idee dat de uitvoering eigen belangen nastreeft.

Na de periode van wantrouwen ontstaat een periode van professionalisering van de verhouding tussen overheid en uitvoeringsorganisaties. Er worden afspraken gemaakt over informatievragen en informatievoorziening en er vindt periodiek overleg plaats tussen politiek, beleid en uitvoeringsorganisaties. Hier geldt de fase van Lewis voor het nastreven van optimale verhoudingen. Deze fase begint zo'n tien jaar na de verzelfstandiging. De professionalisatie fase is de volwassenfase van de relatie waarin de verhouding vast vorm heeft gekregen. Lewis geeft aan dat dit de fase is waarin de verhoudingen optimaal zijn. De verwachtingen over en weer zijn in deze fase in beeld en er wordt gestreefd naar een balans in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en ontwikkelingsmogelijkheden tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties. De verhoudingen zijn bestendig en er is ruimte om de uitvoering te betrekken bij de beleidsvorming. In deze eindfase is kortom sprake van evenwicht tussen de beleidsontwikkeling bij de overheid en de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties met kansen voor ontwikkeling in de uitvoering. Er ontstaat ruimte om de inhoud weer terug te krijgen op de agenda bij het gesprek tussen beleid en uitvoering. Door zich bewust te zijn van de ontwikkelfase van de uitvoeringsorganisatie kan worden beslist of een gewenste ontwikkeling meteen moet worden ingezet of beter nog even uitgesteld kan worden omdat de ontwikkeling weinig kans heeft om bestendig te zijn. Veel uitvoeringsorganisaties bevinden zich in de volwassen fase waarin de relatie tussen beleid en uitvoering wordt geprofessionaliseerd. Hierin wordt het mogelijk ruimte te creëren voor het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering.

1.1.3. Uitvoering versus beleid

De invloed van het NPM en de fase waarin het verzelfstandigingsproces zich bevindt leiden beiden tot een vergroting van de kloof tussen beleid en uitvoering. In de verzelfstandigingsfases vooral die van wantrouwen heeft de overheid het idee dat de uitvoering andere belangen nastreeft. Bij de rollen die er in dit proces worden ingenomen door de beleidsoverheid en de uitvoeringsorganisaties speelt ook het principaal-agent principe (Jensen 1976, Linker 2006). Vanuit de principaal-agent (PA) theorie is er sprake van een informatie asymmetrie tussen beleidsmakers en uitvoerders. Uitvoerders hebben een eigen agenda en zijn beter op de hoogte van wat er in de uitvoering speelt. Hierdoor is de uitvoering beter geïnformeerd dan de beleidsmakers. Dit leidt tot een informatie asymmetrie tussen beleidsmakers en uitvoerders. Ook hebben uitvoerders andere belangen dan beleidsmakers en is het moeilijk om de productiviteit van uitvoerders te meten. Het principaal-agent principe wordt versterkt door wat Lipsky (1980) de uitvoering door *street level bureaucrats* noemt. De ambtenaren die op 'straatniveau' met de uitvoering bezig zijn en in direct contact staan met burgers zoals politieagenten of leraren, moeten vaak op uitvoeringsniveau keuzes maken. Deze keuzes kunnen gebaseerd zijn op een eigen afwegingscriterium dat haaks kan staan op wat de beleidsmaker had bedoeld. Het beleid is niet tot op detailniveau uitgewerkt en moet zich in de praktijk settelen. Beide aspecten, de principaal-agent rolverdeling die zich afspeelt tussen beleidsmakers en uitvoerders, en het gedrag van de *street level bureaucrats* in de uitvoering dragen bij aan het vergroten van de kloof tussen beleid en uitvoering.

1.2. Overerven publiek belang

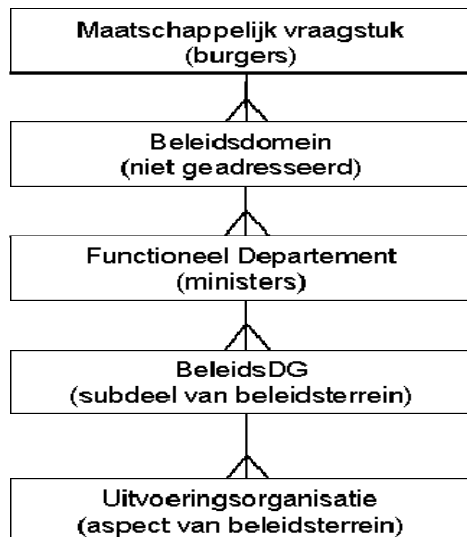
Een maatschappelijk vraagstuk dat burgers aangaat wordt verdeeld over een of meerdere beleidsdomeinen. Deze beleidsdomeinen zijn verdeeld over verschillende departementen. Binnen een departement zijn de taken onderverdeeld over verschillende directoraten-generaal en directies. Deze taken kunnen zijn uitbesteed aan uitvoeringsorganisaties of door departementen zelf worden

uitgevoerd. Voor de uitvoering zijn de taken opgedeeld naar aspecten van het maatschappelijk vraagstuk. Het betreft in de uitvoering taken als beheren, handhaven en toezicht. Dit betekent dat in deze opdeling het subbelang overgaat in een aspectbelang (Van Daalen, 1996). Bij een subsysteem zijn alle eigenschappen van een taak overgedragen: het gehele publiek belang. Bij een aspectstelsel zijn slechts enkele specifieke eigenschappen van het publiek belang overgedragen naar een lager abstractieniveau. Daardoor wordt de herkenbaarheid van het publiek belang bij uitvoeringsorganisaties verkleind. Het publiek belang is door slechts een aspect niet meer herkenbaar als publiek belang. Bij een subbelang blijft er gehele verantwoordelijkheid bestaan voor het maatschappelijk vraagstuk. Bij een aspectbelang ontstaat een deel-verantwoordelijkheid voor slechts één aspect van een maatschappelijk vraagstuk.

Het overhevelen van een vraagstuk met publiek belang naar lagere abstractieniveaus is transparant. Het terugbrengen van de laagste niveaus naar hogere niveaus is moeilijker doordat bij het terugbrengen van aspectbelang naar een subbelang sprake is van het terugbrengen van een n:1 (lees n staat tot 1) verhouding.

Het volgende doet zich voor:

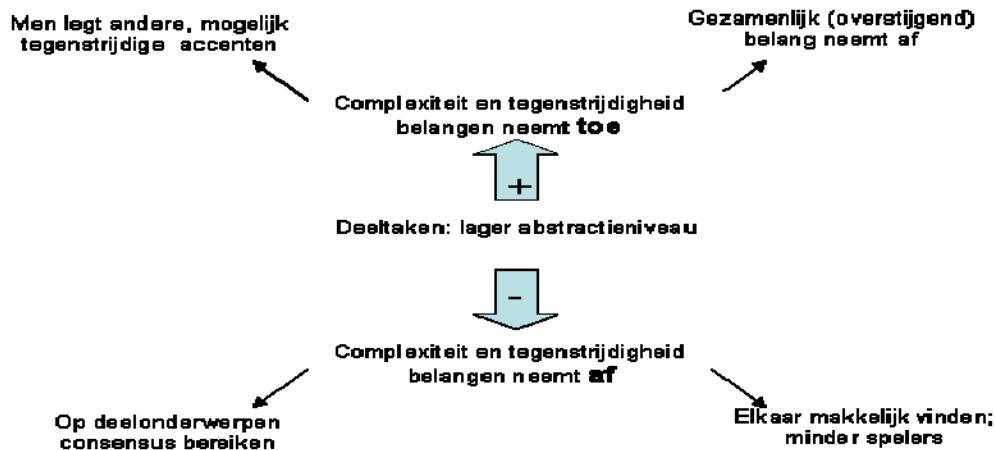
1. Op het hoogste niveau is er sprake van een maatschappelijk vraagstuk met een publiek belang. Dit publiek belang wordt overgedragen aan meerdere beleidsdomeinen.
2. Op het volgende abstractieniveau worden op basis van het publiek belang de publieke taken in een beleidsdomein geformuleerd. Deze taken zijn algemeen geformuleerd en hebben betrekking op een breed beleidsdomein van maatschappelijke vragen. Het beleidsdomein vormt een onderdeel van het maatschappelijke vraagstuk waarbij naar analogie van een systeem als in een subsysteem alle eigenschappen van het vraagstuk in een subbelang naar het beleidsdomein worden overgeërfd. Bij overdragen van taken naar een lager abstractieniveau wordt het publiek belang aan meerdere departementen overgedragen.
3. Op het volgende abstractieniveau zijn publieke taken te onderscheiden die zijn terug te vinden in de departementale indeling van de overheid. Een departement vormt een onderdeel van een beleidsdomein waarbij naar analogie van een systeem alle eigenschappen van het beleidsdomein in een subbelang van het publiek belang worden overgeërfd. Bij het overdragen van taken aan lagere abstractieniveaus wordt het publiek belang overgedragen aan meerdere beleidsDG's.
4. Op het volgende abstractieniveau zijn de hoofdtaken naar functionele verantwoordelijkheid opgedeeld. Het betreft hier de indeling naar beleids directoraten-generaal (beleidsDG's). Men is aanspreekbaar op één beleidsterrein. Een beleidsDG vormt een onderdeel van het beleidsdomein waarbij naar analogie van een systeem alle eigenschappen van een hoofdtak in een subbelang van het publiek belang worden overgeërfd. Bij het overdragen van taken aan lagere abstractieniveaus worden slechts aspecten van het publiek belang overgedragen naar meerdere uitvoeringsorganisaties.
5. Op het laatste abstractieniveau is sprake van een opdeling van maatschappelijke vraagstukken naar functionaliteit en uitvoerbaarheid. Bij een uitvoeringsorganisatie is er sprake van overerving van delen van het publiek belang waarbij naar analogie van een systeem slechts enkele aspecten van het publiek belang in een aspectbelang zijn terug te vinden.



Figuur 6: Functioneel relatiemodel van publiek belang naar lagere abstractieniveaus

De complexiteit bij het borgen van het publiek belang wanneer men zich bezig houdt met slechts aspecten van het publiek belang vertroebelt het zicht op het publiek belang. Bij de analyse van de verhouding van een publieke taak in een maatschappelijk vraagstuk tot een publieke taak op beleidsniveau (beleidsveld) geldt het volgende. Dit is een één staat tot meer relatie (1:n). Dat wil zeggen dat een taak uit een maatschappelijk vraagstuk is verdeeld over meerdere hoofdtaken. Bij het volgende abstractieniveau bestaat dezelfde verhouding van 1:n en bij het uitvoeringsniveau van uitvoeringsorganisaties zien we dezelfde relatie weer terug. Dit betekent dat de herkenbaarheid en eenduidigheid van het publiek belang afneemt naarmate de taak op een lager abstractieniveau wordt gebracht. Dat is een van de oorzaken van het niet agenderen van het publiek belang in het gesprek tussen overheid en uitvoeringsorganisaties. Men is zich vanuit beide zijden niet bewust van het publiek belang dat inherent is aan het vraagstuk. Het uitgangspunt is dat de uitvoering eenvoudiger en eenduidiger wordt bij het verlagen van het abstractieniveau. In de praktijk doen zich echter twee bewegingen voor bij het steeds op een lager niveau borgen van publieke belangen:

- De complexiteit van relaties en de tegenstrijdigheid van belangen neemt af door het steeds verder opknippen in deeltaken. Het is gemakkelijker elkaar te vinden op een subniveau of een klein deelonderwerp waarbij minder belangen zijn betrokken.
- De complexiteit van de relaties en de tegenstrijdigheid van belangen neemt toe naarmate de taak naar een lager abstractieniveau wordt gebracht. Men kan elkaar niet meer vinden op basis van het gezamenlijk behartigen van een bepaald publiek belang, doordat het zicht op het publiek belang is verdeeld over verschillende aspecten. Men heeft in de uitvoering andere accenten gelegd en stelt andere belangen centraal.



Figuur 7: Lager abstractieniveau leidt tot toe- en afname complexiteit en tegenstrijdigheid

De uitvoering van publieke taken bevindt zich op een ander abstractieniveau dan het maken van beleid. Bij het ‘teruggaan’ naar de uitvoering toont de overheid kenmerken van koudwatervrees. Men is bang voor conflicten en belangentegenstellingen (Rosenthal, 1987) en stelt zich risicomijdend op. Wanneer in dit proces, gegeven de invloed van het New Public Management (NPM), de kennis ontbreekt en men niet weet waarover men praat, zal dit tot vervreemding en verstarring leiden en zal de kans op risico’s, het nemen van verkeerde beslissingen, eerder toe- dan afnemen. (Ankersmit, 2008, Thiel, 2008). Dat kan ertoe leiden dat de politiek hier meer risico loopt om onwetend een omstreden besluit te moeten verdedigen

Kanttkening bij het functioneel relatiemodel

In deze scriptie is het opdelen van één publiek belang in meerdere aspecten die uitvoeringsorganisaties uitvoeren als uitgangspunt genomen. Ik ben mij ervan bewust dat de relatie eigenlijk een n:n relatie betreft. Een uitvoeringsorganisatie kan voor meerdere beleidsDG’s werken en/of voor meerdere departementen en kan taken uitvoeren die terug te herleiden zijn naar meerdere maatschappelijke vraagstukken. In deze afstudeerscriptie is het gegeven dat uitvoeringsorganisaties voor meerdere departementen taken uitvoeren, niet als apart onderdeel meegenomen. Voor iedere relatie overheid-uitvoeringsorganisatie kan hetzelfde patroon voor lagere abstractieniveaus van publiek belang toegepast worden. Door mij te beperken tot het steeds naar een lager niveau opdelen van een maatschappelijk vraagstuk in een 1:n verhouding en de n:n verhouding bij uitvoeringsorganisaties die voor meerdere departementen werken buiten beschouwing te laten, wordt het vraagstuk rond ontwikkeling in de uitvoering vereenvoudigd en kan een model voor ontwikkeling in de uitvoering worden samengesteld.

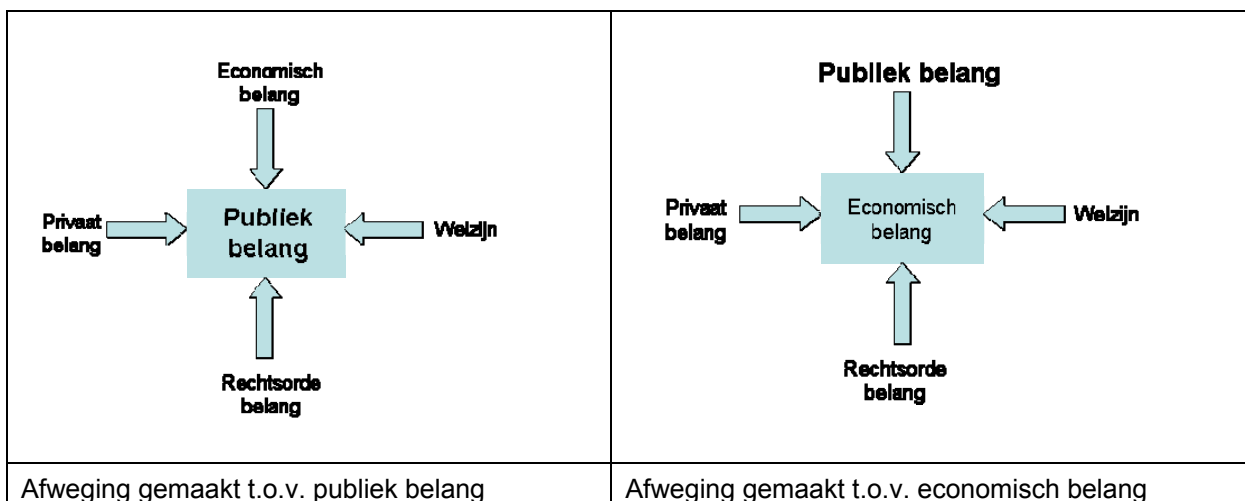
1.3. Afweging publiek belang

De vraag is of het mogelijk is het publiek belang te borgen, als dat niet herkenbaar is bij uitvoeringsorganisaties, de overheid zich beperkt tot een rol als systeembeheerder en de uitvoering eigen belangen nastreeft en eigen keuzes maakt. Het publiek belang is in deze situatie geen onderdeel van het gesprek over ontwikkelkansen in de uitvoering.

Een knelpunt bij de opdeling van publiek belang naar lagere abstractieniveaus is dat het lagere abstractieniveau niet altijd het adequate niveau is om een afweging van publieke belangen te kunnen maken. Dit wordt versterkt doordat de hardnekkigheid van sommige tegenstrijdigheden door het steeds

verder opknippen in deeltaken zich nu op een lager abstractieniveau voordoet. Dit kan leiden tot politieke keuzes die niet meer op het daartoe beste abstractieniveau genomen worden, gezien de publieke aard van de belangentegenstelling. De keuze en afwegingen van publieke belangen vindt in een dergelijk geval op een lager abstractieniveau plaats dan op het meest adequate niveau. Hierdoor kan het gebeuren dat de in het geding zijnde publieke belangen niet in hun context worden gezien en gewogen. Hierdoor ontstaan risico's op verkeerde keuzes en risico's voor bewindslieden. Door de overerving van delen of aspecten het publiek belang wordt het op ieder abstractieniveau moeilijker om te zien waar een probleem moet worden geadresseerd.

Een voorbeeld van een uitvoeringsorganisatie waarbij het publiek belang geen zichtbaar onderdeel uitmaakt van de afweging bij ontwikkelingen en investeringen betreft de opstelling van het vastgoedonderdeel van de Nederlandse Spoorwegen. Van oorsprong bestond het vastgoed van de spoorwegen uit stations. Stations hadden als functie een onderkomen te bieden voor reizigers, de verkoop van vervoersbewijzen en het geven van informatie over reizen. Het publiek belang was gericht op het bijdragen aan de woonbaarheid van het land en verspreiding van de welvaart door het bijdragen aan een collectief vervoerssysteem⁴⁰. In de huidige taakopvatting van het vastgoedonderdeel van NS komt het verzorgen van reizigers en het bijdragen aan het vervoer niet terug. Tot de kernactiviteiten behoren het bouwen van kantoren en woningen en het verzorgen recreatieve voorzieningen, winkels en ten slotte het bieden van huisvesting aan scholen. Als laatste activiteit wordt het project Reizen genoemd op de website. De ambitie van het project Reizen, is het drempelloos switchen tussen verschillende vervoersmiddelen. Het verkopen van vervoersbewijzen en het geven van reisinformatie op de stations die door het vastgoedonderdeel ondersteunt zouden moeten worden zijn van ondergeschikt belang en worden niet genoemd. Het publiek belang van het bijdragen aan en mogelijk maken van het collectief vervoer raakt steeds verder uit zicht.⁴¹ Het gaat om het bedrijfsmatig belang van het vastgoedonderdeel van NS om uit te breiden en winst te maken.



Figuur 8: Publiek belang of economisch belang centraal

Met het publiek belang als centraal afwegingskader worden andere besluiten genomen dan met het economisch belang als afwegingskader zoals het New Public Management (NPM). Het NPM stelt het

⁴⁰ grondwetsartikelen 20 en 21

⁴¹ <http://www.nspoort.nl/>

economisch belang, de verzakelijkte overheid en efficiëntie centraal. Ontwikkeling is een beheersvraagstuk geworden gericht op het voorkomen van politieke risico's.

Als voorbeeld voor het verschil in afwegingskader wordt het beleidsdomein 'Onderwijs' genomen.

- Het publiek belang van onderwijs uit zich in een publieke voorziening waarbij toegankelijkheid, transparantie, zorgvuldigheid en algemeen welzijn in het kader van kennisoverdracht en onderzoek worden nagestreefd. Op het publiek belang en effectiviteit van het onderwijs wordt, zolang dit centraal wordt gesteld, in principe niet ingeleverd.
- Met een economisch belang bij onderwijs gaat het erom bedrijfsmatig en 'efficiënt' onderwijs aan te bieden, in lijn van het NPM, waarbij kennisoverdracht en onderzoek in het kader van financiële doelen worden gesteld. Op het economisch belang wordt, zolang dit centraal wordt gesteld, in principe niet ingeleverd. Het publiek belang van kennisoverdracht is een van de afwegingskaders waarop kan worden ingeleverd.

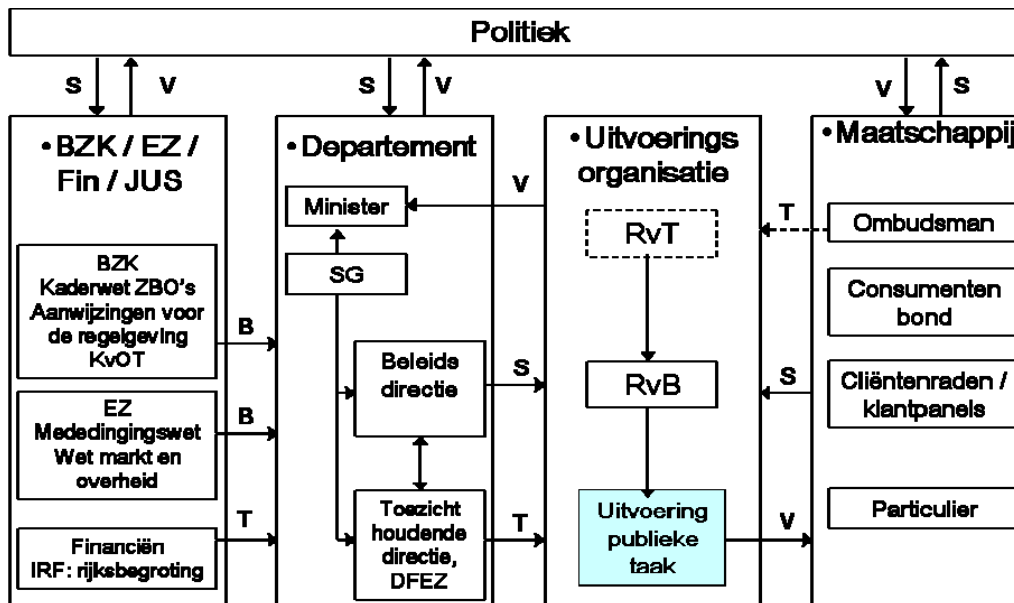
In dit voorbeeld komt duidelijk naar voren dat een ander afwegingskader leidt tot andere besluiten ten aanzien van het borgen van het publiek belang. Met het publiek belang centraal geldt uiteindelijk dat het belang van kennisoverdracht en goed onderwijs uitgangspunt voor besluitvorming zijn. Met economisch belang centraal gaat het erom dat het onderwijs niet teveel mag kosten en zo efficiënt mogelijk moet worden georganiseerd. Kennisoverdracht is bij de NPM georiënteerde overheid niet langer de eerste overheidszorg. Hoe efficiënter, hoe minder middelen er kunnen worden ingezet, hoe minder kosten er worden gemaakt, hoe beter de organisatie er volgens het NPM voor staat. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een algehele niveaudaling in het onderwijs; pas recentelijk zijn hier tegenmaatregelen voor genomen⁴².

1.4. Aansturing en aangrijpingspunten voor een gesprek

Op het publieke speelveld waar een uitvoeringsorganisatie mee te maken heeft zijn verschillende actoren betrokken die ieder een eigen rol vervullen bij het uitvoeren van een taak. Gezien vanuit de uitvoeringsorganisatie is de overheid één speler. Intern is de overheid echter niet één speler maar zijn er meerdere departementen die ten opzichte van een uitvoeringsorganisatie een eigen specifieke en functionele rol hebben. In onderstaand schema⁴³ zijn de betrokken actoren weergegeven en is aangegeven in hoeverre de 'governance' is vormgegeven.

⁴² Commissie Dijsselbloem, 2008, Parlementaire enquête naar Onderwijsvernieuwing

⁴³ Naar Toolbox financiën 2006



Figuur 9: Context en aansturing uitvoeringsorganisaties

Bovenstaande figuur laat zien welke organisaties er betrokken zijn bij de governance van uitvoeringsorganisaties. De governance betreft het sturen (s), het toezicht (t), het beheersen (b) en het verantwoorden (v). De betrokken actoren die bij de governance zijn de politiek, de maatschappij, de uitvoeringsorganisaties en de departementen, met hierbij een specifieke rol voor de kaderstellende departementen. Voor een goed begrip van de dynamiek waarin uitvoeringsorganisaties zich bevinden beschrijf ik welke governance er per betrokken partij aan de orde is. Hierdoor wordt het mogelijk om aan te geven tussen wie en waar het gesprek over ontwikkelingen in de uitvoering vorm kan worden gegeven. Zo wordt tegemoetgekomen aan het probleem in paragraaf 1.3. dat besluiten niet op het juiste abstractieniveau worden genomen. Ten Heuvelhof (2003) geeft aan dat uiteenrafelen van een productieproces kan worden gebruikt om per schakel te bekijken of er concurrentie mogelijk is en in hoeverre overheidseigendom noodzakelijk is om zo tot productie efficiëntie te komen. Dit uitgangspunt gebruik ik om in het besluitvormingsproces te bekijken op welk niveau en bij wie het publiek belang het beste gewaarborgd kan worden. Met behulp van de governance ontrafel ik de context van uitvoeringsorganisaties. In onderstaande uitleg over de context van uitvoeringsorganisaties geef ik aan waar het gesprek mogelijk kan worden gevoerd.

Politiek

De regering en het parlement geven richting aan de departementen bij het uitvoeren van publieke taken (S). Departementen leggen verantwoording af aan de politiek door te verantwoorden hoe de gelden zijn besteed en door aan te geven wat de effectiviteit is van de bestedingen (V). De politiek legt verantwoording af aan de maatschappij doordat vraagstukken al dan niet van een oplossing zijn voorzien. (V). De meeste wetsvoorstellen worden voordat ze naar de ministerraad gaan voorbereid in het ambtelijk voorportaal. Dan gaat het voorstel naar de onderraad en dan naar de ministerraad. Het gesprek over ontwikkelingen in de uitvoering kan in het ambtelijk voorportaal, het overleg waar de politieke agenda ambtelijk wordt voorbereid plaatsvinden. Waar de ontwikkelingen politieke besluitvorming nodig hebben kan de ontwikkeling worden doorgevoerd naar de ministerraad en zo dus op de politieke agenda komen. Dit zijn geïnstitutionaliseerde gesprekken.

Kaderstellende departementen: BZK / EZ / JUS / Financiën

Binnen de overheid bepalen BZK, EZ, Justitie en Financiën de kaders waarbinnen de uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren(B) (Linker 2006). Wanneer een uitvoeringsorganisatie voor een nieuwe taak toestemming heeft gekregen van het betrokken departement, komt er nog een tweede afwegingsmoment voor de financiering van deze taak door IRF, de beleidsdirectie binnen financiën die de rijksbrede afweging voor de bestedingen maakt. Er is sprake van een gescheiden besluitvorming over geld (FEZ, IRF) en beleidstaken (beleidsDG of directie). Wat uiteindelijk opvalt, is dat uitvoeringsorganisaties niet apart vermeld zijn in departementale beleidsartikelen in de rijksbegroting. Hierdoor ontstaat onzekerheid of het geclaimde geld ook wordt toegekend en komt de besluitvorming van IRF als een *Deus ex machina* waarop geen invloed van een uitvoeringsorganisatie meer mogelijk is. Dit betekent dat in het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en het betrokken departement de betrokkenheid van deze kaderstellende departementen gewenst is om eventuele belemmeringen of kansen vroegtijdig te traceren. Dit is geen geïnstitutionaliseerd gesprek.

Aan uitvoeringsorganisatie gerelateerde departement

Binnen het departement is een beleidsdirectie verantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Daarnaast is het toezicht op de uitvoeringsorganisatie vaak bij een andere directie gelegd, zoals een directie Financieel Economische Zaken (FEZ) of een apart daarvoor opgerichte directie (T). Het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en de betrokken departementen kan plaatsvinden in de reguliere gesprekscyclus tussen beleid en uitvoering of aansluiten op de P&C-gesprekscyclus. Het heeft echter de voorkeur om het gesprek over ontwikkelingen in de uitvoering los van deze reguliere gesprekscycli te laten plaatsvinden. Er kan dan een andere structuur worden gekozen voor het gesprek met een andere voorzitter. Hierbij gaat de voorkeur uit naar een voorzitter die afkomstig uit vanuit de uitvoeringsorganisatie. Dit gesprek is nog niet geïnstitutionaliseerd.

Uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie legt verantwoording af aan het departement/de minister en via horizontale verantwoording aan andere belanghebbenden (V). Het gesprek tussen beleid en uitvoering vindt plaats tussen de betrokken actoren in de voorgaande figuur. Enkele gesprekken zijn geïnstitutionaliseerd zoals de gesprekken in het kader van de reguliere P&C cyclus voor de rijksbegroting. Hier kan ontwikkeling in de uitvoering worden besproken. Ook kan een uitvoeringsorganisatie proberen om uitgenodigd te worden in het geïnstitutionaliseerd gesprek tussen departementen en de politiek in de ambtelijke voorportalen. Er kan ook worden gekozen om naast de geïnstitutionaliseerde gesprekken een extra overleg tussen uitvoeringsorganisaties en departementen te voeren of tussen de maatschappij en uitvoeringsorganisaties. Om ontwikkelingen goed te kunnen aangeven en te kunnen plaatsen zou hierbij de voorzitter vanuit de uitvoeringsorganisaties kunnen worden geleverd.

Maatschappij

De maatschappij stuurt de uitvoeringsorganisatie door het afgeven van signalen door belangengroeperingen, de consumentenbond en particulieren (S). De ombudsman houdt voor de maatschappij vinger aan de pols (T). Het gesprek tussen beleid en uitvoering kan ook vanuit de maatschappij worden ingegeven. De maatschappij heeft een ingang bij de politiek en een ingang bij de uitvoeringsorganisaties. In klanttevredenheids panels kan worden bekeken hoe individuele burgers denken over de uitvoering. In breder verband kan een vertegenwoordiging van klanten bijvoorbeeld de consumentenbond worden uitgenodigd aan tafel bij de uitvoeringsorganisatie of bij het gesprek tussen de uitvoeringsorganisatie en het betrokken departement. Dit is geen geïnstitutionaliseerd gesprek.

1.5. Conclusies

In dit hoofdstuk heb ik gekeken naar de oorzaken die het zicht op de ontwikkeling van publieke taken bemoeilijken. Hiervoor heb ik een literatuurstudie gedaan en een analyse uitgevoerd naar mogelijke oorzaken van de geconstateerde kloof tussen beleid en uitvoering gezien vanuit de taak die wordt uitgevoerd. Mijn analyse heeft tot vijf conclusies geleid: het uitvoeren van aspecten van publiek belang belemmert het zicht op de context, de complexe aansturing bemoeilijkt het nemen van besluiten op het juiste niveau en tijdstip, de rol van de overheid onder invloed van het NPM zorgt voor minder kennis van de uitvoering en stimuleert risicomijdend gedrag, de relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisaties met het principaal agent principe zorgt ervoor dat een gezamenlijk publiek belang minder wordt onderkend en tenslotte de verzelfstandigingsfase waarin de relatie nog moet bestendigen leiden tot minder zicht op ontwikkelingen in de uitvoering. Deze vijf conclusies licht ik kort toe.

De analyse heeft tot de conclusie geleid dat het publiek belang dat de overheid vertegenwoordigt en behartigt als subbelang⁴⁴ wordt overgeërfd naar departementen, en vervolgens als aspectbelang wordt overgeërfd naar uitvoeringsorganisaties. Dit overerven heeft tot gevolg dat het publiek belang in de verschillende aspecten niet meer herkenbaar is in de uitvoering. Hierdoor wordt het publiek belang bij het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties over ontwikkeling in de uitvoering, niet meer meegenomen als afwegingscriterium. Het overerven van publiek belang naar een steeds lager abstractieniveau is over het algemeen duidelijk traceerbaar en transparant. Het weer terugaggregeren van het aspectbelang naar een publiek belang en naar het juiste bestuurlijk abstractieniveau is door het aggregeren van een hoger abstractieniveau tot aan een uitvoeringsorganisatie in een verhouding van 1:n veel moeilijker.

Wat hierbij een rol speelt is de bestuurlijke context waarin de rol van de overheid door verschillende bestuurskundigen en de politiek steeds *verschuift*, mede onder invloed van het NPM. De verschuiving betreft de veranderde rolopvatting van de overheid van een rol gericht op kennis en vakmanschap naar een regierol en een rol als proces- en systeembeheerder. Ontwikkeling is een beheersvraagstuk geworden, gericht op het voorkomen van politieke risico's. De uitvoering gaat slechts over aspecten van publiek belang en de overheid kan vanuit de procesbeheerder rol de ontwikkeling van de aspecten niet goed beoordelen. Dit leidt tot inefficiëntie in de aansturing omdat men een goede afweging over een ontwikkeling niet meer kan maken en het niet goed herkennen en afwegen van het publiek belang.

De beleidsoverheid en de uitvoering staan in een principaal-agent verhouding ten opzichte van elkaar. Er is sprake van een *informatie-asymmetrie tussen de beleidsoverheid en uitvoerders*. De uitvoeringsorganisaties zijn beter op de hoogte van wat er speelt en de beleidsvormende overheid loopt achter op deze informatie. Ook maken de uitvoerders als *street level bureaucrats* in direct contact met burgers keuzes die haaks kunnen staan op het beleid dat door beleidsmakers is geformuleerd.

De *complexe aansturing* belemmert het terugaggregeren van het publiek belang vanuit de uitvoeringsorganisaties naar het juiste abstractieniveau binnen de overheid. Door de gescheiden aansturing vanuit enerzijds de aspectdepartementen (BZK, EZ, Fin) en anderzijds het betrokken beleidsdepartement, is het moeilijk om het publiek belang in de discussie te brengen. Het is onduidelijk waar de afweging van een ontwikkeling met het oog op het publiek belang wordt gemaakt.

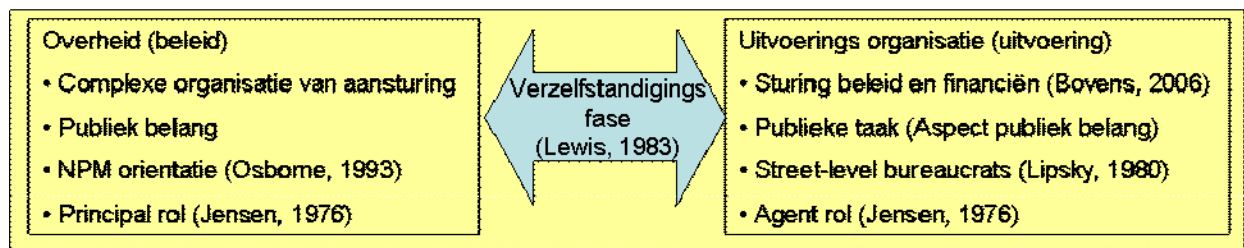
⁴⁴ De terminologie sub-belang en aspect belang is terug te voeren op systeemleer waarbij een systeem met een sub-, aspect- of fasesysteem kan worden gerepresenteerd (Daalen, 1997)

De *gescheiden financiering* vanuit de overheid, waarbij eerst binnen het departement de keuze voor het financieren van een uitvoeringstaak wordt gemaakt en daarna deze financiering nog wordt afgewogen tegen de totale rijksbegroting, maakt de financiële aansturing minder transparant. De complexe beleidsmatige en financiële aansturing belemmert de afweging van publiek belang bij ontwikkeling in de uitvoering.

Een andere oorzaak van het ontbreken van het publiek belang in het gesprek, is te vinden in de *verzelfstandigingsfase van de uitvoeringsorganisaties*. Deze bevindt zich in een overgangsfase van een periode waarin de relatie werd bepaald door wantrouwen over loyaliteiten en prioriteiten naar een relatie gebaseerd op vertrouwen. In een periode van wantrouwen stellen de gesprekspartners zich defensief op en grijpt men terug op procedures en processen. De inhoud en het publiek belang komen in een fase van wantrouwen tijdens een gesprek over de uitvoering niet aan bod. Door zich bewust te zijn van de ontwikkelfase van de uitvoeringsorganisatie kan worden meegewogen of een gewenste ontwikkeling meteen moet worden ingezet of beter nog even uitgesteld kan worden omdat de ontwikkeling weinig kans heeft om bestendig te zijn. Veel uitvoeringsorganisaties bevinden zich in de volwassen fase waarin de relatie tussen beleid en uitvoering wordt geprofessionaliseerd. Hierin wordt het mogelijk ruimte te creëren voor het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering.

Samengevat kunnen bovenstaande oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering in het volgende schema worden weergegeven:

Theoretische verklaring van kloof tussen beleid en uitvoering



Figuur 10: Schema van oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering

Om tegemoet te komen aan de oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering en de informatie asymmetrie tussen beleid en uitvoering op te heffen kan in een *gesprek tussen de beleidsoverheid en de uitvoering* worden besproken welke ontwikkelingen zich voordoen. Het gesprek tussen beleid en uitvoering kan op verschillende niveaus plaatsvinden met de verschillende actoren die zijn betrokken bij uitvoeringsorganisaties. Bij het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en betrokken departementen kan enerzijds worden aangesloten op geïnstitutionaliseerde gesprekken zoals de gesprekken die worden gevoerd in het kader van de P&C-cyclus voor de rijksbegroting, de ambtelijke voorportalen en onderraden. Anderzijds kan hiernaast een apart overleg worden georganiseerd met beleidsDG-en, de strategische top en specialisten van uitvoeringsorganisaties waarin de voorzitter voor het gesprek vanuit de uitvoeringsorganisatie wordt geleverd. In dit gesprek kan vrij gebrainstormd kan worden over ontwikkeling in de uitvoering.

H 2. Publieke taken

In het eerste hoofdstuk is beschreven dat in het gesprek over ontwikkeling en innovatie bij de uitvoering van publieke taken het publiek belang geen onderwerp van gesprek is. Het gesprek tussen beleid en uitvoeringsorganisaties wordt gedomineerd door verantwoording en controle. De inhoud van de publieke taak die wordt uitgevoerd en ontwikkelingen die zich in de uitvoering voordoen zijn geen onderwerp van gesprek.

Centraal in dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 2: *Welke factoren zijn van invloed op ontwikkelingen van publieke taken en welke ontwikkeling doet zich voor bij de uitvoering daarvan?*

In dit hoofdstuk zijn de taken van uitvoeringsorganisaties onderzocht aan de hand van hun karakteristieke eigenschappen, de dimensies. Dit onderzoek is het 'hart' van de verdere analyse en mijn afstudeeronderzoek. Een goed overzicht van de taken die er worden uitgevoerd voor en door de overheid was niet beschikbaar. Daarom heb ik zelf dit overzicht, zo compleet mogelijk, samengesteld. Dit heeft geleid tot een overzicht van de taken van ruim 550 uitvoeringsorganisaties. Voor de analyse van uitvoeringsorganisaties heb ik de verzameling van uitvoeringsorganisaties bewerkt. Eerst heb ik de uitvoeringsorganisaties gerubriceerd naar departement en vervolgens heb ik per departement deze uitvoeringsorganisaties gescoord op hun dimensie-assen. Het bepalen van de scores is gebeurd op basis van de beschikbare informatie op verschillende sites en documentatie van en over de uitvoeringsorganisatie vanuit de betrokken departementen en vanuit de ministeries van Binnenlandse zaken, Financiën en de Algemene Rekenkamer. In bijlage 4 zijn de tabellen met overzichten van uitvoeringsorganisaties per departement met hun scores op de dimensie-assen weergegeven. Nadat ik de scores had bepaald was het mogelijk grafieken en afbeeldingen te maken van de uitvoeringsorganisaties. De scores worden in een tabel op een ordinale schaal gepresenteerd. De figuren in deze scriptie zijn gebaseerd op de scoretabellen.

De publieke taak van uitvoeringsorganisaties is aan de hand van dimensies helemaal afgepeld en later aan de hand van de dimensies weer opgebouwd. Dit maakt het mogelijk om afzonderlijke ontwikkelingen per dimensie te onderscheiden. In dit hoofdstuk wil ik bijdragen aan een stuk inhoud en kennis over de uitvoering waardoor ontwikkelingen beter in beeld kunnen worden gebracht.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. In paragraaf 2.1. wordt het begrip 'dimensie' nader toegelicht en uitgelegd. In de paragrafen die volgen worden per dimensie de kenmerken van een dimensie beschreven met behulp van een natuurlijk ontwikkelpad. De kenmerken van een dimensie worden geplaatst en gescoord op een dimensie-as. De scores worden toegelicht en gekwantificeerd. De paragrafen 2.2. en 2.3. beschrijven de intrinsieke- respectievelijk de extrinsieke dimensies. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 2.4. met de conclusies.

2.1. Ontwikkeling in dimensies

Dimensies⁴⁵ representeren de intrinsieke en extrinsieke karakteristieken van een uitvoeringsorganisatie. De kenmerken van een dimensie worden geplaatst op een dimensie-as. Dimensies zijn te vergelijken met aspecten van een systeem (In 't Veld 1983, Van Daalen, 2006). Het werken met dimensies bij het

⁴⁵ naar www.wikipedia.org/wiki/dimensie

analyseren van een systeem heeft als voordeel dat analoog aan een aspectensysteem niet alle aspecten van een systeem betrokken zijn bij een ontwikkeling. Er kan worden volstaan met een deel van de betrokken aspecten bij de behandeling van een vraagstuk. Dit gegeven is gebruikt bij de bestudering van ontwikkeling in de uitvoering. Aspecten en dimensies hebben een vergelijkbare positie ten opzichte van een systeem of een organisatie maar zijn anders in hun werking. Aspecten zijn statisch, dimensies vertegenwoordigen dynamiek. Dimensies veranderen zelf niet, maar zij geven betekenis aan veranderingen van uitvoeringsorganisaties. De kenmerken van een dimensie kunnen worden geplaatst op een dimensie-as. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad op de dimensie-as worden geplaatst. Binnen dimensies is er sprake van ontwikkeling en groei. Dat uit zich door een verschuiving van de kenmerken van een organisatie langs deze dimensie-as. Voorbeelden van verschuivingen langs een dimensie-as zijn verdieping (specialisatie) en verbreding (diversificatie).

Het begrip dimensies wordt in meerdere disciplines gebruikt. Bij de exacte wetenschappen (wiskunde, natuurkunde) betreft het begrip dimensie de parameters van een voorwerp waarmee vorm en afmetingen worden vastgelegd: lengte, breedte, hoogte, tijd, massa, temperatuur. Bij de gammawetenschappen wordt ook over dimensies gesproken. Voorbeelden van dimensies in gammawetenschappen zijn de ontwerpparameters voor organisaties in bijvoorbeeld het 5-star model van Galbraith (1973) met de dimensies: strategie, structuur, proces, beloning/motivatie medewerkers en beleid/visie. Galbraith kijkt naar organisaties als informatieverwerkende systemen. Organisaties moeten zo ingericht worden dat het proces van informatieverwerking zoveel mogelijk ondersteund wordt. Het model van Galbraith gaat ervan uit dat de organisatiestructuur en onzekerheid over de taak leiden tot betere prestaties. Hoe groter de onzekerheid over de taak, hoe meer informatie nodig is. Het star-model van Galbraith is gemaakt om organisaties met deze dimensies een handvat te geven bij het maken van keuzes voor het inrichten van organisaties. Mintzberg (1994) geeft organisatievormen aan met ondermeer de situationele factoren leeftijd, technisch systeem, omgeving en machtsverdeling. Deze factoren kunnen als dimensies worden gezien. Op een hoger aggregatieniveau kunnen naast de situationele factoren andere factoren als dimensies worden gezien. Naast de situationele factoren zijn dit de coördinatiemechanismen, de omgeving en de machtsverdeling/controlen. Wat opvalt is dat binnen een dimensie de kenmerken van een dimensie meerdere gedaanten aannemen.

Bij Mintzberg zijn de dimensies volgend op de gekozen strategie '*structure follows strategy*'. In mijn scriptie pleit ik juist voor het bekijken van een andere volgorde: 'Strategy follows structure'. Vanuit deze filosofie blijkt dat dimensies de mogelijkheid geven om als organisatie adaptief te zijn en in te spelen op een veranderende omgeving (Strikwerda, 2008). Door een organisatie te schetsen aan de hand van dimensies ontstaat de mogelijkheid een 'fit to society' model (WRR, Bekker) te ontwerpen. Met bijvoorbeeld een projectminister met een gescheiden beleids- en operationeel budget wordt de structuur van een vraagstuk zoveel mogelijk benaderd⁴⁶. Hierbij wordt gewerkt vanuit het idee dat zolang een organisatie een grotere variëteit aan acties heeft dan zijn omgeving, de organisatie de mogelijkheid heeft om alle verstoringen in die omgeving te beantwoorden. Zo houdt men de context en de organisatie onder controle (Strikwerda, 2008, p.111, Ashby, 1956). Het *fit-to-society* model betekent kortom dat de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties in al hun dimensies zijn afgestemd op de omgeving. Strikwerda stelt dat voorheen de kosten om deze afstemming te bereiken te hoog waren om het *fit-to-society* model toe te passen. Door de ontwikkeling van informatietechnologie worden de mogelijkheden om informatie uit te wisselen groter. Door bij een organisatie te denken in dimensies

⁴⁶ Programma Andere Overheid, TK 2003-2004, 29362, nr1

komt steeds meer nadruk te liggen op de werking van de organisatie en steeds minder op de structuur (Strikwerda, 2008).

De theorie van Strikwerda over organisatieontwikkeling in multi-dimensionale organisaties dicht bij de organisatie en waar vanuit de organisatie dimensies worden bepaald (Strikwerda, 2008, p.128) sluit aan bij de ontwikkelingen die in deze scriptie worden beschreven. Net als andere bestuurskundigen en organisatiedeskundigen gaat hij echter niet in op ontwikkelmogelijkheden in de dimensies binnen een organisatie geredeneerd vanuit de taak die wordt uitgevoerd. Hij beperkt zich tot ontwikkelingen van de organisatie *vorm*.

Het denken in dimensies kent een ontwikkeling. Bij theorieën over marketing gebruikte men in de jaren 90 om een klantengroep te definiëren de dimensies geografisch gebied of inkomensniveau. Tegenwoordig bewegen bedrijven zich op meerdere dimensie-assen. Klanten worden meer-dimensionaal beschreven. Albert Hein bijvoorbeeld onderscheidt een marktdimensie en een productdimensie met hierbinnen consumentengedrag. De volgende kenmerken op de dimensie-as consumentengedrag worden gebruikt om het consumentengedrag te voorspellen: dag, dag in de week, tijd op de dag, plaats, onderdeel ander gedrag (wekelijkse boodschappen of snelle hap tussendoor). Een bepaalde score op de dimensie-as consumentengedrag leidt tot andere keuzes voor bijvoorbeeld distributie in de business-to-business (B2B) markt. De distributie wordt ook op een dimensie-as gepresenteerd en kan, eventueel afhankelijk van de score op de dimensie-as consumentengedrag, plaatsvinden in winkels, via internet of andere distributiekanalen. Met de scores op de dimensie-assen kan uiteindelijk de *best fit* tussen de verschillende scores en de omgeving worden bepaald. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen.

In mijn afstudeerscriptie gaat het om het zichtbaar maken van ontwikkeling in de uitvoering aan de hand van dimensies van de taak. Galbraith kijkt naar informatiestromen. Ik was op zoek naar dimensies die dicht bij de taak staan en een goed beeld kunnen geven van welke taak er wordt uitgevoerd en hoe hiermee het publiek belang gediend wordt in uitvoeringsorganisaties. De dimensies van Galbraith staan voor mijn scriptie te ver van de taak vandaan. Ze maken geen wezenlijk onderdeel uit van de taak. Dit geldt ook voor de organisatiestructuur dimensies van Mintzberg. Ik ben met logisch redeneren uitgekomen bij theorieën over bevraging. Ik heb hierbij met behulp van de 5xW+H methode⁴⁷: wie, wat, waar, wanneer, waarom, en hoe bekeken in hoeverre deze vragen tot bruikbare dimensies kunnen leiden. De 5xW+H vragen worden in verschillende disciplines gebruikt. In de journalistiek is een goed bericht opgesteld vanuit deze vragen, bij juristen wordt de stand van zaken met behulp van deze vragen beantwoordt en bij management informatiesystemen dienen deze vragen om het nakomen van standaarden te controleren en systemen vergelijkbaar te maken. Het uitgangspunt van de 5xW+H methode heeft in de analyse van de publieke taak bij uitvoeringsorganisaties geleid tot het volgende schema.

De ontwikkeling in de uitvoering vindt plaats op de volgende dimensies:

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------

Tabel 1: Betrokken dimensies bij uitvoeringsorganisaties

⁴⁷ www.beleidsimpuls.nl/5w_h.php

Ik onderscheid de volgende dimensies:

1. Wat, soort publieke taak. Wat is de aard van de werkzaamheden?
2. Waartoe, waarom, in welk domein wordt de publieke taak verricht, wat is de functie van de taak?
3. Wie, doelgroep, op welke doelgroep is de publieke taak gericht?
4. Waar, plaats, waar vindt de uitvoering van de publieke taak plaats?
5. Waarmee, hoe, met welke organisatievorm vindt de uitvoering plaats?
6. Waarmee, hoe wordt de publieke taak gefinancierd?
7. Wanneer, sinds wanneer wordt de taak uitgevoerd, in welke levensfase zit de organisatie?
8. Welke omgeving, waar, welke autonome factoren beïnvloeden de uitvoering van de publieke taak?

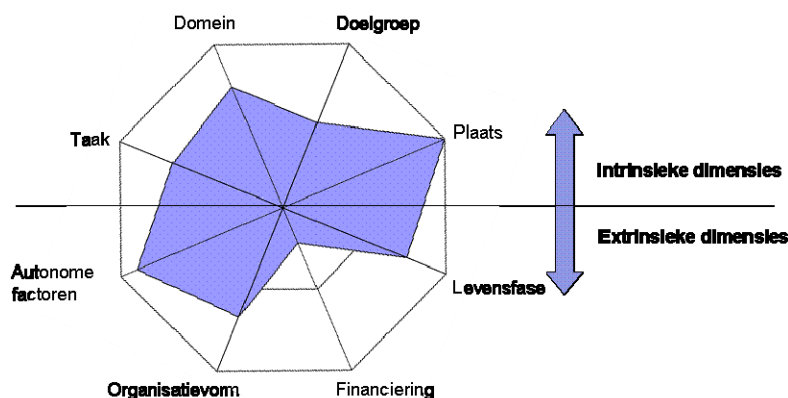
Naast deze dimensies zijn nog andere dimensies te noemen die met de 5xW+H methode kunnen worden gevonden bijvoorbeeld de grootte van de organisatie of de mate waarin een organisatie onderdeel uitmaakt van een keten van uitvoeringsorganisaties. In deze scriptie beperk ik mij tot de acht beschreven dimensies, omdat deze de ontwikkeling die ik wil aangeven voldoende weergeven. De dimensies worden als dimensie-assen gepresenteerd. Op een dimensie-as worden de verschillende kenmerken van een dimensie volgens een natuurlijk ontwikkelpad aangegeven. Een dimensie-as loopt van klein naar groot, van vast naar diffuus en van strak naar flexibel. Met dimensies kunnen uitvoeringsorganisaties worden gescoord naar waar zij staan in hun ontwikkeling en kan de ontwikkeling worden gekwantificeerd.

Intrinsieke en extrinsieke dimensies

Dimensies geredeneerd vanuit de taak die wordt uitgevoerd doen zich in twee gedaanten voor: Ze vertegenwoordigen intrinsieke en extrinsieke kenmerken van uitvoeringsorganisaties. Met intrinsiek wordt bedoeld: een wezenlijk onderdeel uitmakend van de organisatie. Met extrinsiek wordt bedoeld dat de karakteristieken geen wezenlijk onderdeel uitmaken van de organisatie maar wel onlosmakelijk met de organisatie verbonden zijn.

- De dimensies: soort taak, domein, doelgroep en plaats zijn intrinsieke dimensies.
- De dimensies: organisatievorm, financiering en levensfase zijn extrinsieke dimensies. Als laatste is er de omgeving. De omgeving betreft autonome factoren die de organisatie beïnvloeden. Ook de invloed van de politiek-bestuurlijke context wordt hierin meegenomen.

De dimensies worden als volgt op dimensie-assen weergegeven:

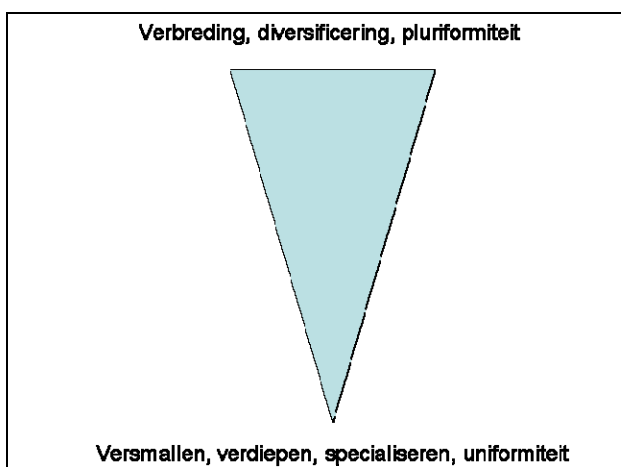


Figuur 11: Organisatiescores per dimensie

In de bovenstaande figuur is een uitvoeringsorganisatie op de dimensie-assen gescoord. Met behulp van deze figuur geef ik een overzicht van de verschillende dimensies en scores op de dimensie-assen. Ook laat ik zien wat de intrinsieke en de extrinsieke dimensies zijn.

Verbreding en verdieping

De kenmerken van dimensies worden op een dimensie-as gerepresenteerd. Ieder dimensie heeft meerdere kenmerken die ten opzichte van elkaar kunnen worden geschaald. Het uitgangspunt van het plaatsen van een kenmerk op een dimensie-as is dat er in een bepaald tijdsbestek een natuurlijk ontwikkelpad wordt gevolgd. Naarmate op een dimensie-as de kenmerken meer naar de buitenrand wordt gescoord betekent dit meer flexibiliteit, vrijheid of een grotere schaalgrote. Het ontwikkelmodel is gebaseerd op de beweging langs de dimensie-as van smal naar breed, van uniform naar pluriform, van algemeen naar specifiek, van klein naar groot. Het plaatsen van kenmerken op een dimensie-as gebeurt begint bij het begin van een ontwikkeling en eindigt bij het tijdelijke eindpunt van de ontwikkeling. Een nieuwe ontwikkeling blijft altijd mogelijk.



Figuur 12: Bewegingsrichtingen langs dimensie-as

Bovenstaande figuur illustreert welke ontwikkelingen er binnen een dimensie mogelijk zijn.

Een dimensie-as kan op meerdere manieren worden afgelopen: naar buiten gericht of naar binnen gericht. Bij de keuze voor verdieping en specialisatie is de ontwikkelrichting naar het midden van de spin gericht. Bij de keuze voor verbreding en diversificatie zal de ontwikkeling naar de randen van de spin zijn gericht. De ontwikkeling zoals die zich voordoet bij de uitvoeringsorganisaties die ik heb onderzocht betreft meestal een diversificering of een verbreding op de dimensie-assen. Er is echter ook een verdieping of specialisatie te zien. Op dat moment loopt de ontwikkeling niet van klein naar groot of van minder naar meer flexibel maar andersom. Bijvoorbeeld van wereldniveau terug naar Europees of Nederlands niveau. De innovatie en ontwikkeling zijn gericht op meer specialisatie, meer uniformiteit en op schaalverkleining. De vraag in welke richting ontwikkeling gewenst is, leidt tot een politiek-bestuurlijke afweging.

Die terugtrekkende, specialiserende en verkleinende beweging zien we terug bij de research en development (R&D) afdelingen van bedrijven. Door de focus van uitvoeringsorganisaties op het hier en nu en de kansen die zich nu voordoen, hebben deze organisaties waarschijnlijk weinig mogelijkheden zelf met behulp van R&D afdelingen de innovatie en ontwikkeling ter hand te nemen. Hiervoor schakelen zij derden in, vooral universiteiten. Door vallen en opstaan, onderzoek, testen en faalkansen in beeld te brengen wordt bij verdieping een nieuwe mogelijkheid tot innovatie onderzocht. Een

aanjager bij deze ontwikkeling in de uitvoering is bijvoorbeeld het WODC, het onderzoekscentrum van Justitie. Zo heeft het COA met WODC gelden onderzoek gedaan naar de veiligheid van vrouwen en meisjes op asielzoekerscentra en is er studie verricht naar integratie van 'uitgenodigde' vluchtelingen. Zelf heeft het COA niet de instrumenten om dergelijke studies te verrichten.

Rubriceren en scores op dimensie-assen

Het rubriceren en scores van de kenmerken van de verschillende dimensies heeft plaatsgevonden op basis van gelijksoortige rangschikkingen in andere beleidsvelden. Het hanteren van de scores 1-5 is gebaseerd op het toepassen van dergelijke scores in (markt)onderzoeken en statistiek⁴⁸. De indeling van de verschillende dimensies is gedaan aan de hand van kenmerken van de uitvoeringsorganisaties die ik in deze scriptie heb onderzocht. De gepresenteerde ontwikkelingspin representeert geen goed of fout score. De scores op de assen geven een 'IST' situatie weer. Voor iedere uitvoeringsorganisatie die aan de hand van deze dimensies wordt gerepresenteerd zal een andere vorm van de spin gelden. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de dimensie-assen, de scores en ontwikkelingen.

2.2. Intrinsieke dimensies.

In de volgende paragrafen worden de intrinsieke dimensies beschreven en wordt aangegeven welke kenmerken er op de dimensie-assen worden gescoord en hoe deze score en rubricering worden vormgegeven.

2.2.1. Soorten uitvoeringstaken

In de komende paragraaf wordt de dimensie 'Wat': de soort publieke taak, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie taak op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
------------	---------	----------	------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------

In de publieke sector worden verschillende taken uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer (AR) heeft onderzocht welke taken de overheid en haar uitvoeringsorganisaties uitvoeren (1994). Er is sprake van de volgende taken:

1. uitoefenen van toezicht;
2. nemen van overige bindende beslissingen in individuele gevallen (quasi rechtspraak);
3. beoordelen van kwaliteit met bindende uitspraak (keuren, certificeren, examineren, erkennen) individuele gevallen);
4. verlenen van vergunningen (individuele gevallen);
5. innen premies, heffingen, wettelijke bijdragen;
6. registeren (en beheren);
7. opstellen bindende regelgeving (voor groepen van burgers/organisaties);
8. toekennen of weigeren geldelijke uitkeringen (subsidies, garanties, kredieten, tegemoetkoming kosten, verzekeringen);
9. adviseren, stimuleren, ondersteunen, coördineren, opleiden, voorlichten;
10. onderzoeken.

⁴⁸ De Vocht, handboek SPSS, 2005

Wat opvalt bij de taken die de Algemene Rekenkamer definieert, is dat er geen logische volgorde, een natuurlijk ontwikkelpad, in deze taakopsomming van taken is aangegeven. De opsomming en nummering van de algemene rekenkamer is willekeurig. Er zit geen idee of logica achter deze opsomming. De taken die door de Algemene Rekenkamer (AR) worden genoemd, bevinden zich op een hoog abstractieniveau. De taak is losgeweekt van de context en wordt los gezien van de beleidsomgeving waarin hij wordt uitgevoerd. Een voordeel voor het hanteren van dit hoge abstractieniveau is dat er hierdoor ruimte ontstaat om alle factoren die de taak verder vormgeven afzonderlijk te bestuderen. In mijn scriptie hanteer ik daarom dit hoge abstractieniveau.

Er zijn andere clusters van taken mogelijk. Zo is de indeling in 5 hoofdtaken van agentschappen (Smullen en van Thiel, 2002: 41): 1. Beheer (van gebouwen en informatiebestanden, 2. Geldelijke uitkeringen of inningen, 3. Inspectie en controle, 4. Opleiden, onderzoek en voorlichting, 5. Registreren & vergunning verlenen, 6. Quasi rechtspraak. Ook deze taakindeling is niet in een logische ontwikkelvolgorde gepresenteerd.

Groeimodel voor publieke taken

Om de taken beter te kunnen rubriceren en te kunnen scoren op een dimensie-as, is de indeling van de taken van de Algemene Rekenkamer gerubriceerd aan de hand van een natuurlijk ontwikkelpad. Een natuurlijk ontwikkelpad wordt doorlopen op basis van ervaring die is opgedaan bij het uitvoeren van een taak. Voor het bepalen van een natuurlijk ontwikkelpad voor de betrokken taken is gekeken naar verschillende modellen voor ontwikkeling en groei. Voor de ontwikkeling in de uitvoering van publieke taken is gekeken naar de onderscheiden dimensie-assen. Het uitgangspunt bij ontwikkeling op dimensie-assen is groei. Een groeimodel of een volwassenheidsmodel bestaat uit een aantal niveaus. Elk volgend niveau bouwt verder op onderliggende niveaus.

Ervaring maakt het mogelijk om aan de volgende taak te beginnen. Als voorbeeld van een natuurlijk ontwikkelpad kan het doorlopen van een onderwijspad door een leerling worden genomen. Ieder jaar heeft een leerling bijgeleerd en kennis en ervaring opgedaan. Ieder doorlopen schooljaar vormt de basis voor een volgend niveau. Een niet-natuurlijk ontwikkelpad is een pad waarbij fases worden overgeslagen, een sprong van bijvoorbeeld micro naar macro niveau, of een leercurve waarbij telkens moet worden teruggedaan naar eerder niet aangeleerde vaardigheden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het bepalen van deze logische volgorde voor de rubricering van de publieke taken.

Een groeimodel kan beschrijvend zijn of voorschrijvend. Een beschrijvend model onderzoekt of er een natuurlijk groeipad is. In deze scriptie wordt een beschrijvend model gepresenteerd. Een latere groeifase is niet 'beter'. Enkele voorbeelden van groei- of volwassenheidsmodellen zijn: Greiner's groeifasenmodel voor organisaties (1972), waarbij iedere fase wordt afgewisseld door een kleine crisis en Nolan's *Stages of Growth* model (1979). Deze modellen geven de groei van organisaties weer als een serie van ontwikkelingsfasen die een organisatie doormaakt gedurende zijn levensloop. Bij de ontwikkeling van de relatie tussen uitvoeringsorganisaties heb ik Lewis (1983) genoemd. Bij deze modellen is het uitgangspunt dat er sprake is van ontwikkeling en groei in organisaties. Andere modellen introduceren het kwaliteitsdenken zoals Crosby's *Quality Management Maturity Grid* (1979). Het INK-model (EZ) is deels op dit kwaliteitsdenken van Crosby gebaseerd. In groeimodellen zoals van Greiner en Nolan heeft elke fase zijn eigen uitdagingen. In kwaliteitsmodellen zoals INK zorgt elke volgende fase voor een andere beheersingsvorm. Dit betekent niet dat een organisatie naar de hoogste fase moet streven.

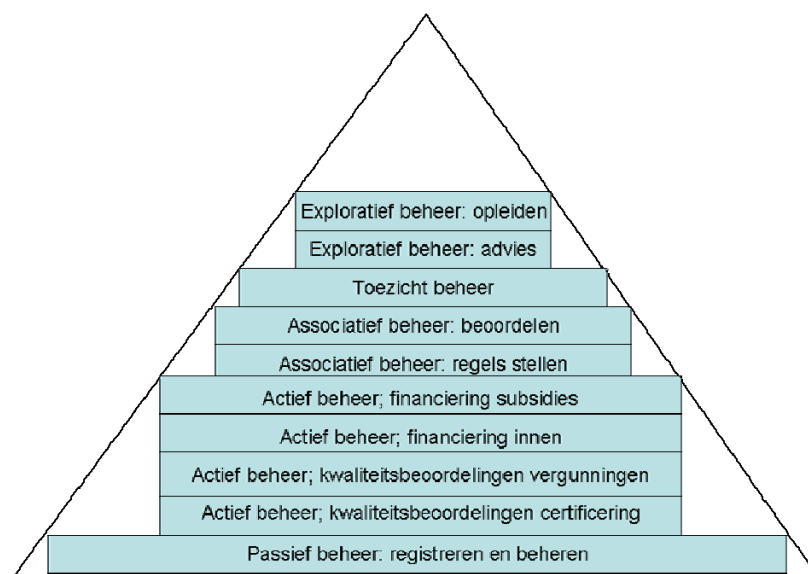
Bij datawarehouse analyses in de ICT wordt al enige tijd studie verricht naar groeimodellen. Er worden in datawarehouse systemen ook verschillende stadia van ontwikkeling gegeven bij het beheren en registreren van gegevens. Aan de hand van de levensduur van een systeem in de ICT bij bijvoorbeeld gegevensverzamelingen worden begin, groei en volwassenheid als verschillende ontwikkelfases onderkend (Watson, 2001). Een andere invalshoek bij groei is de beleidslevenscyclus van Winsemius (1986). Hij beschrijft dat een thema een 'beleidslevenscyclus' kent die vier fases beslaat, te weten erkenning, beleidsformulering, oplossing en beheer. In de groeimodellen die genoemd zijn, is sprake van een natuurlijk ontwikkelpad.

Natuurlijke groei ontwikkelt van klein naar groot, naar een groter schaalniveau, naar meer flexibiliteit. Er kan naar een volgende fase worden overgegaan op basis van de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van een taak in de fases die al zijn doorlopen.

Ontwikkelpad voor publieke taken

Het ontwikkelmodel in deze scriptie is een beschrijvend model met ervaring als voortstuwende kracht. De voorgaande modellen heb ik hierbij als inspiratiebron gebruikt en ik heb gekeken in hoeverre de ontwikkeling en groei toegepast kan worden op de uitvoering van publieke taken bij uitvoeringsorganisaties. Dit heeft geleid tot het volgende model waarbij ik geleidelijkheid en vanzelfsprekendheid, de logica⁴⁹ in ontwikkeling als uitgangspunten heb genomen.

Een manier waarop groei op basis van eerdere ervaring wordt uitgebeeld is door gebruik te maken van een piramidevorm⁵⁰. Bij een piramide is snel te zien dat een ontwikkeling de basis heeft in een voorgaande ontwikkeling. Bij het toepassen van een natuurlijk ontwikkelpad tijdens rubricering van de taken van de Algemene Rekenkamer, wordt olopend naar ervaring de volgende piramide doorlopen.



Figuur 13: Piramide voor taakontwikkeling naar beheersfasen op basis van ervaring

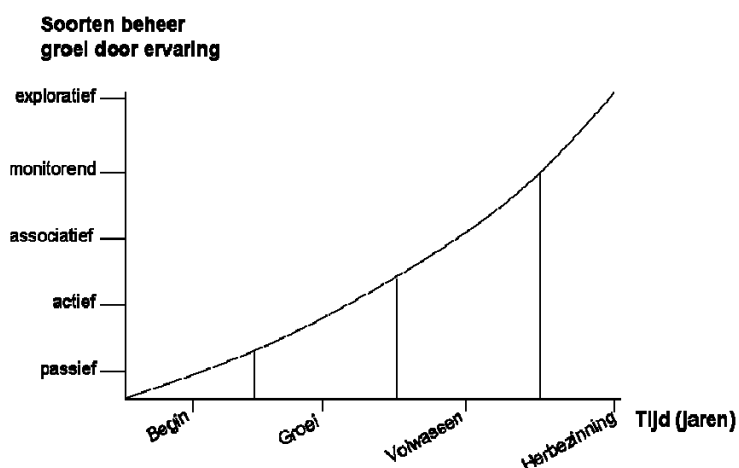
Als uitgangspunt voor de rubricering worden verschillende soorten beheer benoemd voor een uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringstaken zijn belegd bij uitvoeringsorganisaties die de opdracht hebben een taak uit te voeren of te beheren. De term beheer wordt gehanteerd bij de ontwikkelfases van de taak, omdat beheer het borgen van een publiek belang het beste representeert.

⁴⁹ www.wikipedia.org/wiki/logica Classificeren van de structuur van beweringen en argumentaties.

⁵⁰ Een bekende piramide is de behoefte hiërarchie van Maslov.

De basis voor het uitvoeren van een publieke taak, het fundament van de piramide, vormt het beschikken over gegevens of materiaal. Deze gegevens worden geregistreerd en beheerd. Hier is sprake van een passief beheer. De geregistreerde en beheerde gegevens geven de organisatie de mogelijkheid dit gegevensbestand te activeren. Deze actieve vorm van beheer bestaat uit twee fases. Eerst wordt de kwaliteit van de gegevens geborgd. In deze fase worden certificeringen afgegeven, examens afgenomen en vergunningen afgegeven. Als hier ervaring mee is opgedaan, kunnen er financiële middelen worden geïnd. In een latere ontwikkelfase worden deze toegekend door subsidies te verstrekken. De actieve beheersfases zijn van essentieel belang omdat hierbij ervaring wordt opgedaan die een fundament vormt voor de overige taken. De actieve beheersfase is robuust. Met het uitvoeren van een taak in de actieve beheersfase wordt aan de verzamelde informatie een meerwaarde toegekend. Na het doorlopen van de actieve beheersfase is het mogelijk verder te kijken en begint de associatieve beheersfase. In deze fase worden regels voor de uitvoering opgesteld. Deze worden in een later ontwikkelstadium ook toegepast in de vorm van quasi-rechtspraak. Het geven van een oordeel door de huurcommissie is zo'n vorm van quasi rechtspraak. Wanneer kennis en ervaring is opgedaan in het associatief beheer, waarbij over de grenzen van de eigen taak wordt gekeken naar andere regelstellende en regeltoepassende uitvoeringsorganisaties, is het fundament gelegd voor de volgende fase, het monitorend beheer. In deze fase is bekend waar op gelet dient te worden en waar risico's liggen. Men is bekend met de uitvoeringsomgeving. Als het toezicht doorvoeld en ervaren is ontstaat zicht op wat de taak nog meer kan betekenen in de explorerende fase. Er kan op basis van de doorlopen beheersfases onderzoek worden gedaan en advies worden gegeven. Uiteindelijk is men in staat door al wat men geleerd en ervaren heeft opleidingen te verzorgen, ontwikkelingen te entameren en te stimuleren.

De ontwikkeling in beheersfases op basis van ervaring bij het uitoefenen van een taak kan worden uitgezet tegen het natuurlijk ontwikkelpad.



Figuur 14: Beheersfases en natuurlijke groei

Het natuurlijk ontwikkelpad voor de soort taak kent drie fases: de beginfase, de groeifase en de volwassen fase. Hierna kan een fase van herbezinning volgen.

In de beginfase wordt op zeker tijdstip besloten tot het uitvoeren van een bepaalde taak. Dat kan de overheid zelf besluiten doordat een departement een opdracht uit de politiek krijgt. Taken zijn veelal verankerd in wet- en regelgeving, of vloeien voort uit toezeggingen in Kamerdebatten in de vorm van moties. Na zekere tijd, wanneer de taak langer wordt uitgevoerd, vinden de eerste ontwikkelingen

plaats. Men heeft kennis en expertise opgebouwd en kan op routine de taak uitvoeren. Nu breekt de fase van groei aan. Men vraagt zich af of het niet beter kan en bezint zich op de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd. De omgeving is veranderd, men moet de taak actueel houden en laten aansluiten bij autonome factoren. Na het groeistadium breekt de tijd van volwassenheid aan. Nu gaat men er nadrukkelijk vanuit dat de routine om de taak uit te voeren er is. Men kent zijn omgeving en weet in welke dimensies men zich heeft ontwikkeld. Na de volwassenheid is het mogelijk dat een fase van herbezinning optreedt waarna de levenscyclus weer opnieuw doorlopen kan worden.

Samenvattend leidt de rubricering van taken naar groei en beheerfases tot de volgende indeling:

Beheersfase	Soorten taak
Passief beheer	1. registreren en beheren
Actief beheer	<u>Kwaliteit:</u> 2. beoordelen van kwaliteit met bindende uitspraak (keuren, certificeren, examineren, erkennen) (individuele gevallen) 3. verlenen van vergunningen (individuele gevallen)
	<u>Financieel:</u> 4. innen premies, heffingen, wettelijke bijdragen 5. toekennen of weigeren geldelijke uitkeringen (subsidies, garanties, kredieten, tegemoetkoming in kosten, verzekeringen)
Associatief beheer	<u>Regelgeving voor de uitvoering</u> 6. opstellen bindende regelgeving (groepen van burgers / organisaties) 7. nemen van overige bindende beslissingen in individuele gevallen (quasi rechtspraak)
Monitorend beheer	8. uitoefenen van toezicht
Exploratief beheer	9. onderzoeken 10. adviseren, stimuleren, coördineren, opleiden, voorlichten

Tabel 2: Soorten taken van uitvoeringsorganisaties gerubriceerd naar ontwikkeling beheersfase

Groeimodel bestuurskundig

De besproken natuurlijke ontwikkeling wordt door bijvoorbeeld Greiner niet als zodanig genoemd. Greiner gaat er vanuit dat ontwikkeling slechts geforceerd kan worden door een crisis. Hierbij houdt hij geen rekening met de intrinsieke ontwikkeling en een natuurlijk ontwikkelpad bij het uitvoeren van een taak: een geleidelijke verandering in dimensies op basis van ervaring. Rosenthal (1987) geeft aan dat doelvernieuwing mede door geleidelijke formalisering van informele activiteiten komt. Kickert (1998) betreft de voorgeschiedenis er nadrukkelijker bij en geeft aan dat een relevante voorgeschiedenis de basis voor een verandering vormt. Boonstra (2006) tenslotte geeft aan dat bij deze verandering ervaring, benutting van kennis en inzicht van medewerkers en toepassing van operationele kennis belangrijke ingrediënten zijn voor verandering. De totstandkoming van een institutionele ordening is een incrementele, evolutionaire ontwikkeling, een langzame culturele ontwikkeling.

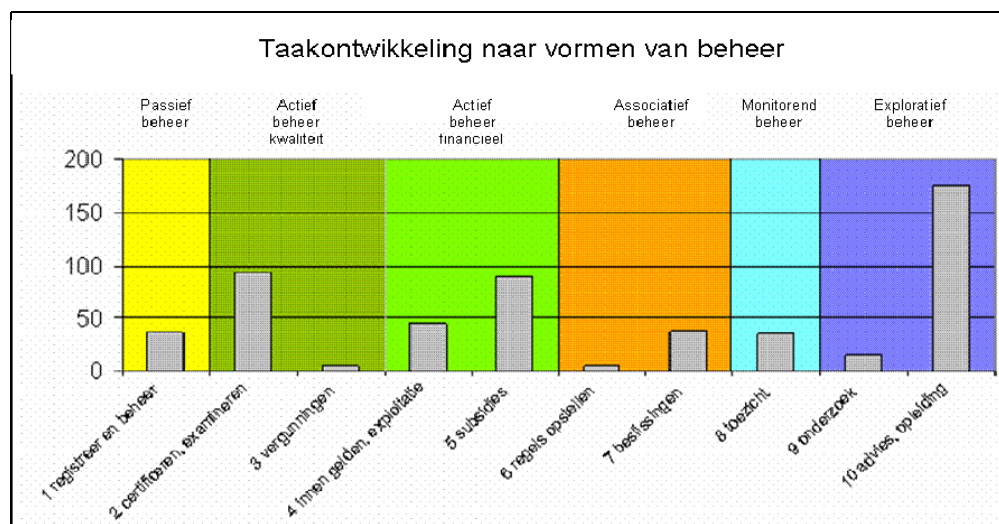
Deze theorie sluit aan bij het doorlopen van een natuurlijk ontwikkelpad dat ik hanteer als uitgangspunt bij ontwikkeling met ervaring als voortstuwende kracht zoals in de piramide aangegeven. Publieke organisaties proberen de complexiteit en de dynamiek van de omgeving om te zetten in routines om het beleidsveld goed te kunnen bedienen⁵¹. Deze handelingen leiden tot inertie, tot volharding in de toestand (rust of beweging) waarin de organisatie zich bevindt en leiden er bovendien toe dat de overheid niet adequaat kan reageren op veranderingen in de omgeving. Taakontwikkeling vindt

⁵¹ Allison Logisch regressiemodel (1982)

nauwelijks plaats, kan hieruit geconcludeerd worden. Door als uitgangspunt te nemen dat de omgeving niet verschilt, ontstaat ruimte om dieper in te gaan op 'wat' de overheid of de private organisatie precies doen, welke publieke taak zij verrichten. Door verticale desintegratie, het uit elkaar rafelen en ontvlechten van de publieke taken, van strategische tot operationele schakels in de uitvoering, ontstaat ruimte om per schakel het zicht op strategische vraagstukken in de uitvoering te benoemen⁵². Deze ruimte betreft de mogelijkheid om in te zoomen op een operationeel vraagstuk in de uitvoering, waarbij de strategische dimensie benoembaar wordt. Bij een operationeel vraagstuk in de uitvoering gaat het om strategische keuzes zoals: welk ICT systeem, welke informatie wordt in de database opgenomen, welke koppelingen met andere systemen zijn er mogelijk, wie mag er bij de gegevens, wie gaat het ICT systeem ontwikkelen en wat mag wie (autorisatie). Het idee is dat de ontwikkelkansen die zich voordoen vanuit de taak zèlf een veel grotere kans hebben om door te zetten en daadwerkelijk tot stand te komen dan van buitenaf opgelegde ontwikkelingen. Deze verandering vanuit de taak die men uitvoert zal veelal een *bottom-up* verandering zijn.

Soorten taken binnen de overheid

Ik heb voor mijn afstudeerscriptie ruim 550 uitvoeringsorganisaties onderzocht waarin de overheid een al dan niet direct belang heeft. Dat belang kan bestaan uit een aandeelhoudersbelang zoals een staatsdeelneming, een financieel belang zoals een basis van een subsidierelatie of een belang door publieke vormgeving. In de verzamelde informatie voor dit afstudeeronderzoek zijn deze organisaties opgenomen. Daarbij is aangegeven welke publieke taak zij uitvoeren. Met behulp van de verzamelde informatie kan een overzicht worden gemaakt van het aantal uitvoeringsorganisaties. Ze zijn op basis van hun hoofdtaak gerubriceerd naar een natuurlijk ontwikkelpad met behulp van opeenvolgende beheersfases. Aan de hand van de bestudeerde uitvoeringsorganisaties (Bijlage 4) is het volgende overzicht tot stand gekomen. Het betreft absolute aantallen uitvoeringsorganisaties uit de verzamelde informatie:



Figuur 15: Soorten taken van uitvoeringsorganisaties gerubriceerd naar beheersfases

In bovenstaande figuur is te zien dat adviseren en opleiden de meest voorkomende taken zijn die worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties. Andere taken die vaker voorkomen zijn certificeren en

⁵² Ten Heuvelhof Infrastratego, 2003: per schakel bekijken of er concurrentie mogelijk is en in hoeverre overheidseigendom noodzakelijk is om zo tot productie efficiëntie te komen.

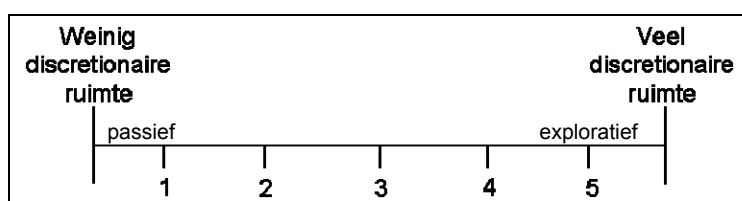
examineren en het verlenen van subsidies. Dit zijn taken waarmee de overheid een stempel drukt, directe invloed uitoefent, op het desbetreffende beleidsveld. Taken die minder worden uitgevoerd zijn registrerende taken, het innen van gelden, het exploiteren van diensten, het nemen van bindende beslissingen en het houden van toezicht. In sommige gevallen, vooral bij het exploiteren van diensten, is de taak niet uitbesteed aan uitvoeringsorganisaties maar voert de overheid zelf, of een agentschap, de publieke taak uit. Bij bijvoorbeeld de werkzaamheden van de belastingdienst is de overheid zelf aan zet. De vraag is of de keuze om deze publieke taak zelf uit te voeren terug te voeren is op het publiek belang dat gemoeid is bij het innen van premies in combinatie met de persoonsgegevens van burgers. Indien dit het geval is, zou het met deze publieke taak gemoeide publiek belang vanwege het gelijkheidsbeginsel ook voor andere uitvoeringstaken kunnen gelden die momenteel door uitvoeringsorganisaties op afstand van de overheid worden uitgevoerd. Taken die het minst worden uitgevoerd zijn: het verlenen van vergunningen, het stellen van regels en het doen van onderzoek.

Discretionaire ruimte en afstand tot de basisgegevens van de taak

Naast het bepalen van een ontwikkelpad is gekeken naar discretionaire ruimte en afstand tot de basisgegevens die de grondslag vormen waarop de publieke taak is gebaseerd, om te kunnen bepalen hoe de rubricering van de onderkende beheersfases op een ordinale schaal kan worden uitgezet. Onder basisgegevens wordt verstaan: de gegevens die een uitvoeringsorganisatie nodig heeft om zijn taak uit te kunnen voeren. De basisgegevens van IB-goep zijn de naw-gegevens van studenten, de studie die wordt gevolgd, het burgerservicenummer en het rekeningnummer. Dit is de enige organisatie in Nederland die deze gegevens registreert en beheert.

Discretionaire ruimte:

De mate van discretionaire ruimte die er per beheersfase is om een taak uit te voeren wordt in onderstaand schema getoond. Voor de beheersfases is een score van 1-5 wordt gehanteerd. Een lage score betekent weinig ruimte voor eigen oordeelsvorming en weinig beweging om zelfstandig keuzes te maken en te prioriteren in de uitvoering van taken. Een hoge score betekent veel ruimte voor eigen oordeelsvorming en mogelijkheden om keuzes te maken voor prioriteren bij de uitvoering van publieke taken.



Figuur 16: Beheersfases van een taak oplopend naar behoefte aan discretionaire ruimte.

Legenda: 1=passief beheer; 2=actief beheer; 3= associatief beheer; 4=monitorend beheer; 5=exploratief beheer

In bovenstaand schema is aangegeven dat er per beheersfase een toenemende behoefte aan discretionaire bestaat (Jongeneel, 2005). Het passief beheer bestaat uit het registreren en beheren van gegevens waarbij weinig behoefte is aan discretionaire ruimte. Actief beheer bestaat uit kwaliteitsbeoordeling en subsidiëring op basis van deze gegevens. Dat vraagt al om een iets grotere mate van beleidsvrijheid en eigen afweging, maar zal niet afwijken van de regels zoals die door de overheid zijn gesteld. Bij het associatief beheer is de behoefte aan eigen oordeelsvorming door uitvoeringsorganisaties groter. De hierop volgende monitorende beheersfase met toezicht, vraagt om een grotere mate van discretionaire ruimte. Hier moet een oordeel worden gevormd over de uitvoering

waarbij een eigen oordeelsvrijheid nodig is. De exploratieve beheersfase vraagt om de grootste mate van discretionaire bevoegdheid, omdat op basis van een eigen oordeelsvrijheid de opgebouwde kennis over en ervaring met het uitvoeren van de publieke taak kan worden gedeeld met anderen.

Naarmate de taak is ontwikkeld van passief beheer tot ten slotte exploratief beheer neemt de vrijheid voor eigen interpretatie en oordeelsvorming aan de hand van de set van basisgegevens toe. Naarmate men verder is in de ontwikkelfase kan men lossier met de basisgegevens omgaan. Dit kan ertoe leiden dat de basisgegevens steeds minder betekenis krijgen voor de organisatie. Wanneer het Kadaster de waarde van huizen teveel als gegeven beschouwt en niet investeert om deze registratie te moderniseren en *up-to-date* te houden, verliest zij haar geloofwaardigheid als adviseur over ontwikkelingen op de woningmarkt. Het publiek belang van dergelijke unieke registraties bij uitvoeringsorganisaties kan niet genoeg onderstreept worden.

Rubricering soorten taak

In onderstaande tabel is samengevat wat de scoremogelijkheden bij de dimensie 'soort taak' zijn

Soort taak	1. passief beheer	2. actief beheer, exploitatie	3. associatief beheer	4. monitorend beheer	5. exploratief beheer
Rubricering	1	2	3	4	5

Tabel 3: Soorten taak met beheersfase oplopend naar ervaring, levensfase en discretionaire ruimte

Toelichting scores:

De scoremogelijkheden zijn op een ordinale schaal weergegeven. Iedere beheersfase is van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent weinig beweging in de uitvoering van de taken en weinig mogelijkheden meerwaarde te creëren met het uitvoeren van de taak. Een hoge score betekent veel beweging en mogelijkheden om meerwaarde te creëren met het uitvoeren van de taak. De basis voor deze rubricering zijn het ontwikkelpad van soorten taak en beheersfases en de discretionaire ruimte van de taak.

2.2.2. In welke domeinen worden de taken uitgevoerd

In de komende paragraaf wordt de dimensie 'Waartoe', het domein waarbinnen de taak wordt uitgevoerd nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie domein op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	----------------	----------	------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------

Publieke taken spelen zich af op het publiek domein en kennen een publiek belang. Het domein is daardoor de opmaat voor het terugaggregeren naar het publiek belang en het maatschappelijk vraagstuk. De domeinen kleuren de taak en geven de bezieling van de taak weer. Waartoe, in het kader van welk publiek belang wordt een taak uitgevoerd, is zichtbaar in het beleidsdomein. De politieke context waarin de uitvoering plaatsvindt is te vinden in de autonome factoren en wordt niet apart behandeld. De taken spelen zich af op de domeinen die overeenkomen met de departementale functies. Zowel de commissie Bomhoff (1980) gedurende de bezuinigingrondes (GEO) als Roel Bekker (SG Vernieuwing Rijksdienst, 2006) hanteren een cluster van beleiddomeinen waarin de beleidsfuncties van de departementen zijn ingedeeld.

Het betreft de volgende domeinen en functies:

1. Ruimtelijk: VROM / V&W / LNV: (Ruimte, Verkeer, Land, Milieu)
2. Bestuurlijk BZK / JUS / (AZ): (Binnenlands bestuur, Justitie, Kabinet/koningin)
3. Internationaal BuZa / DEF
4. Sociaal economisch Fin / EZ / SZW: (Financieel / Sociaal Economisch)
5. Sociaal welzijn OCW / VWS: (Sociaal, Cultureel, Onderwijs, Zorg)

Discretionaire ruimte:

Analoog aan de discretionaire ruimte bij beheersfases zijn in bovenstaand schema de verschillende beleidsdomeinen en hun discretionaire ruimte weergegeven (Jongeneel, 2005). De mate van discretionaire ruimte per beleidsdomein wordt in onderstaand schema getoond. Voor de beleidsdomeinen wordt eveneens een score van 1-5 gehanteerd. Een lage score betekent weinig discretionaire ruimte en een hoge score betekent veel ruimte voor eigen oordeelsvorming en prioritering door uitvoeringsorganisaties.



Figuur 17: Domein oplopend naar behoefte aan discretionaire ruimte

Aan de linkerkant van het schema is het ruimtelijk domein gepositioneerd. Voor het ruimtelijk domein geldt dat uitvoeringsorganisaties een publieke taak in slechts één domein uitvoeren. Bijvoorbeeld: het toezicht op dijken of het onderhoud van wegen spelen zich af in het ruimtelijk domein. Deze domeinspecifieke taken kunnen niet in andere domeinen worden uitgevoerd. De discretionaire ruimte om onderhoud en beheer van infrastructuur naar eigen oordeel in te vullen is gering. Aan de andere kant van het schema, in het welzijnsdomein, is te zien dat taken die hier worden uitgevoerd gemakkelijker in andere domeinen worden uitgevoerd en dat een eigen oordeel over het uitvoeren van werkzaamheden een grotere rol speelt. Het subsidiëren van sport binnen het welzijnsdomein kan ook bij defensie worden uitgevoerd. Beleid rondom dikke kinderen kan in meerdere beleidsdomeinen worden vormgegeven, van onderwijs (voorlichting) tot LNV (voedselkwaliteit) en EZ (warenhuizen en fastfood ketens). De beleidsdomeinen kunnen naar analogie van de behoefte aan discretionaire ruimte ook worden gescoord van vast en plaatsgebonden ten opzichte van het eigen domein naar los en flexibel ten opzichte van het eigen domein.

Rubricering domein

Aan de hand van de discretionaire ruimte van het beleidsdomein zijn de beleidsdomeinen gerubriceerd en gesorteerd:

Beleidsdomein	1. Ruimtelijk	2. Bestuurlijk	3. Internationaal	4. Sociaal economisch	5. Sociaal welzijn
Rubricering	1	2	3	4	5

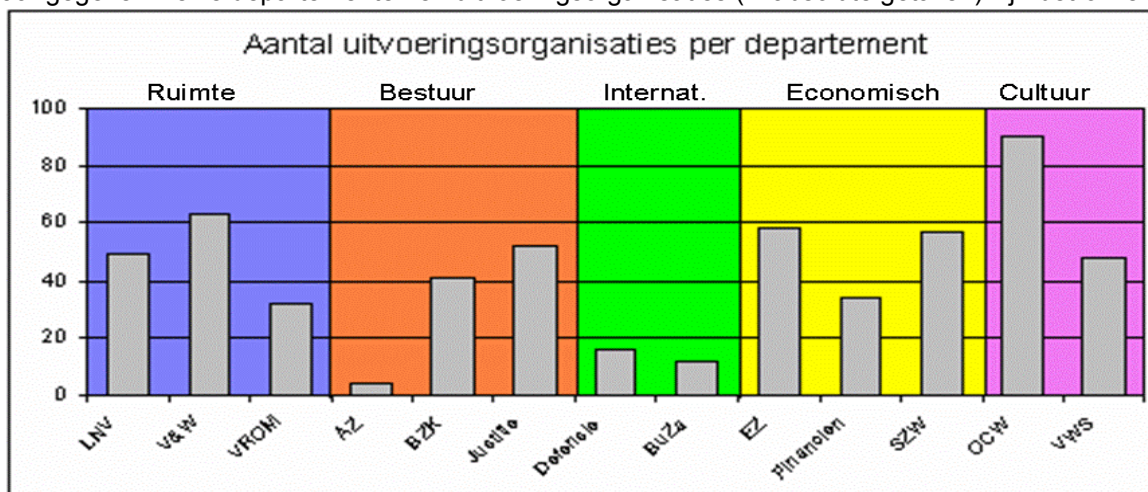
Tabel 4: Beleidsvelden oplopend naar discretionaire ruimte en robuustheid van beleidsdomein

Toelichting scores:

De beleidsdomeinen zijn op een ordinale schaal gerubriceerd naar discretionaire ruimte en robuustheid van beleidsdomein gezien de aard van het beleidsdomein. De domeinen zijn van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent een grote gebondenheid aan het beleidsdomein en een hoge score betekent veel beweging en kansen om gezien de aard van het beleidsdomein in een ander beleidsdomein actief te zijn.

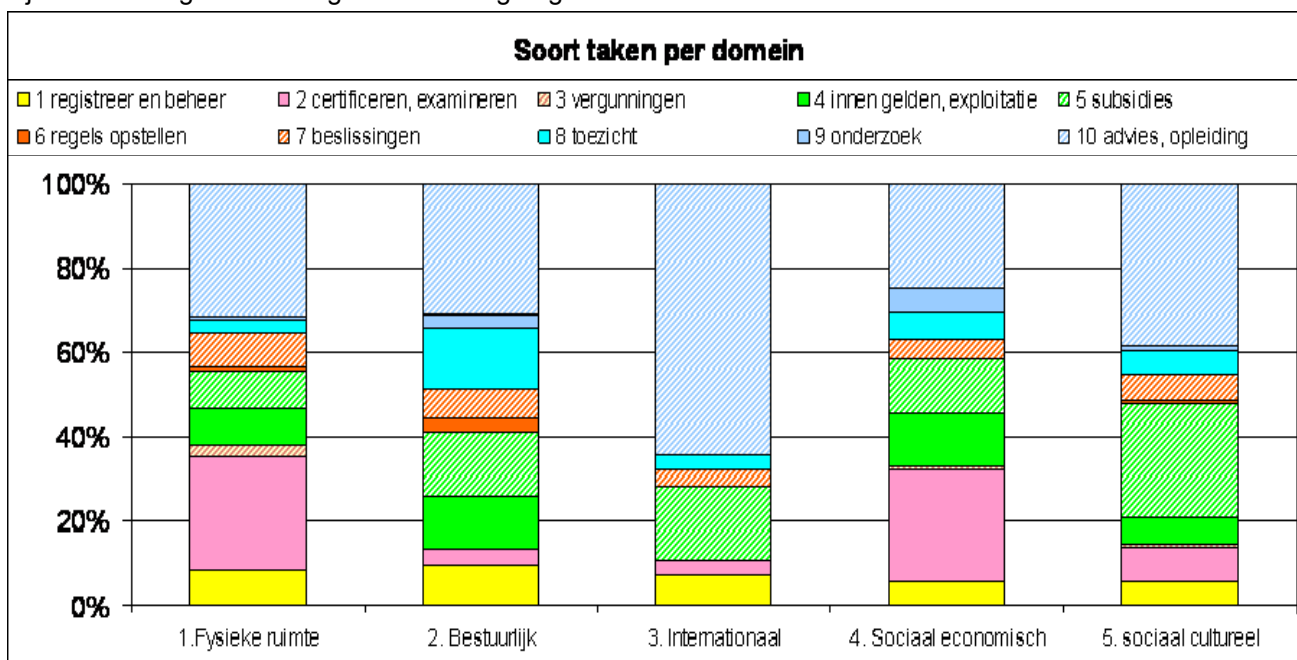
Taken per domein, publiek belang

Voor bestudering van de taken die door uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd is per beleidsdomein aangegeven welke departementen en uitvoeringsorganisaties (in absolute getallen) zijn betrokken.



Figuur 18: Aantal uitvoeringsorganisaties per departement gerubriceerd naar domein

In de tabel is weergegeven hoe de onderzochte uitvoeringsorganisaties over de departementen en per beleidsdomein zijn verdeeld. Het departement van OCW heeft de meeste uitvoeringsorganisaties. De departementen van AZ, BuZa en Defensie hebben de minste uitvoeringsorganisaties. AZ heeft de Rijksvoorlichtingsdienst als grote uitvoeringsorganisatie.



Figuur 19: Soorten taken per domein

In bovenstaande tabel is per beleidsdomein vervolgens aangegeven welke taken er worden uitgevoerd. De prominente rol van onderzoek en advies in het internationale en defensie-domein valt op en is heel herkenbaar. Vooral defensie moet veel energie steken in voorlichting om aan de jaarlijkse vraag naar nieuwe soldaten te voldoen. In alle domeinen worden registrerende taken verricht. Certificerende taken worden voornamelijk in het ruimtelijke domein en het sociaal economisch domein verricht.

Het verlenen van subsidies vindt in iedere branche plaats. Voor wat betreft het houden van toezicht en het stellen van regels valt op dat dit sterk vertegenwoordigd is in het bestuurlijk juridisch domein.

Het publiek belang is te vinden in het geven van een kwaliteitsoordeel van de overheid in het fysiek ruimtelijk en het sociaal economisch domein. Het geven van advies in het internationale domein geeft aan dat uitvoeringsorganisaties met een internationale oriëntatie de in Nederland opgedane kennis en ervaring delen met het buitenland⁵³.

2.2.3. Doelgroep uitvoeringsorganisaties en uitvoeringstaak

In de komende paragraaf wordt de dimensie op 'Wie', de doelgroep waar de uitvoeringsorganisatie en de taak op zijn gericht, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie doelgroep op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	-----------------	------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------

De doelgroep waar uitvoeringsorganisaties zich met hun publieke taak op richten bestaat uit maatschappelijke actoren. In mijn scriptie kunnen aan de hand van de bestudeerde uitvoeringsorganisaties voor de dimensie doelgroep, twee categorieën worden onderscheiden: materiële zaken of personen. Deze rubricering op de dimensie-as is opgedeeld in roerend en onroerend goed enerzijds en in branches en burgers anderzijds. Na bestudering van de doelgroep heb ik, gelet op de aard van roerende goederen en branches, ervoor gekozen de rubricering van roerende goederen en branches gelijk te scoren⁵⁴. Bij de dimensie doelgroep worden de volgende rubrieken onderkend.

Rubricering doelgroep

Dimensie scores doelgroep

Doelgroep	Onroerend (incl. milieu en energie)	Roerend / Branche	Burgers (individuen)
Rubricering	1	3	5

Tabel 5: Doelgroep uitvoeringsorganisaties oplopend naar diffuusheid

Toelichting scores

De doelgroepubrieken zijn op een ordinale schaal gerubriceerd naar flexibiliteit gezien de aard van de doelgroep. De doelgroepen zijn van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent aan grote gebondenheid en weinig flexibiliteit en een hoge score betekent veel beweging en flexibiliteit.

1. Onroerende goederen betreffen huizen en grond, registergoederen en infrastructuur (inclusief milieu en energie). Het betreft vaste, niet verplaatsbare goederen;
- 3a. Roerende goederen zijn materiële zaken, deze zijn verplaatsbaar;
- 3b. Branches richten zich op organisaties binnen een branche;
5. Burgers.

⁵³ Te vinden in Grondwetsartikelen 19-22 en 90

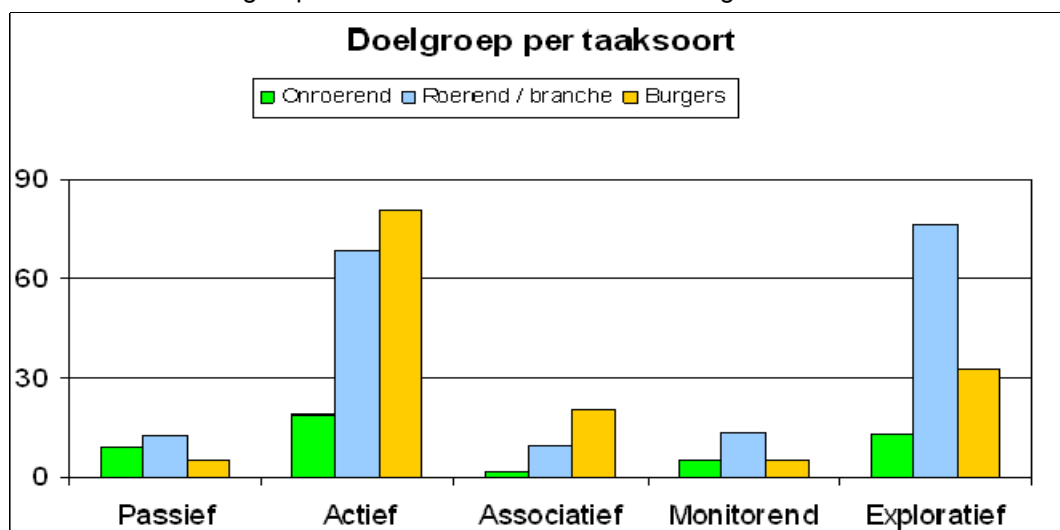
⁵⁴ Verhouding onroerend/roerend = branche/personen

Bij de doelgroepen op wie de uitvoeringstaak is gericht is de mate van vastheid die een doelgroep kenmerkt als uitgangspunt genomen bij de rubricering. Hoe losser en diffuser een doelgroep, hoe hoger de score. De ontwikkeling waarop de rubricering en scores van de dimensie doelgroep wordt gebaseerd is als volgt. Uitvoeringsorganisaties die zich richten op het beheer van onroerend goed, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, ontwikkelen zich naar beheerder van vastgoed zoals landhuizen. Een beheerder van vastgoed ontwikkelt zich door zich te gaan richten op (belangen)organisaties voor dit vastgoed en onroerend goed zoals (natuur)monumenten organisaties. Hierin worden vervolgens verschillende personen onderkend waarop uitvoeringsorganisaties zich richten om betrokken te zijn bij het betreffende monument.

Verband met dimensies taak en domein

Om meer begrip te krijgen voor dimensies is uitgewerkt wat het verband is tussen de dimensie doelgroep en de behandelde dimensies, de soort taak en domeinen die uitvoeringsorganisaties karakteriseren.

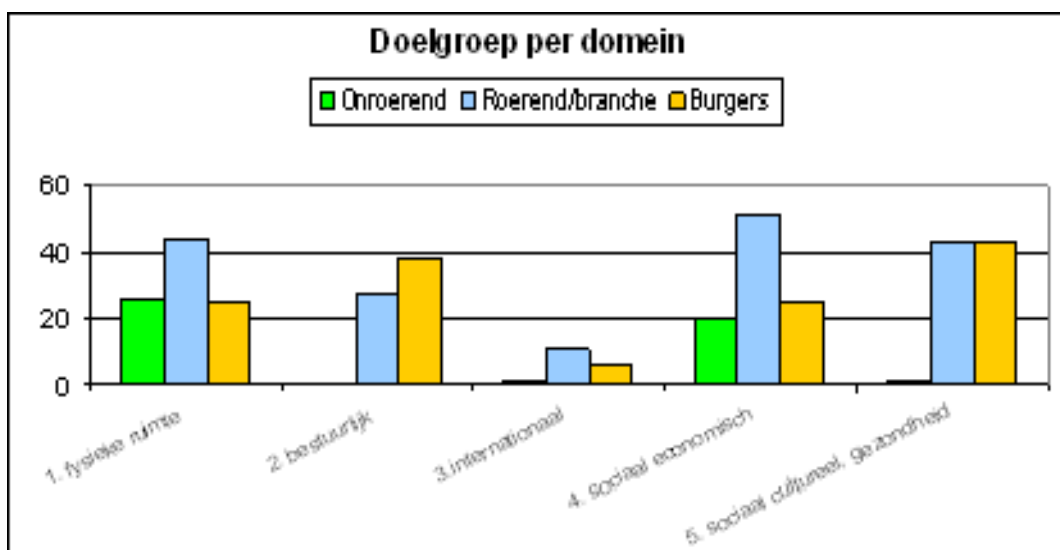
Verband tussen doelgroepen en soorten taken die worden uitgevoerd.



Figuur 20: Soorten taak per doelgroep

In bovenstaande figuur is zichtbaar op welke doelgroep de soort taak is gericht. In de figuur is te zien dat de passieve, monitorende en explorerende taken zich voornamelijk richten op de branche. Bij de exploratieve beheersfase is het voorlichten en opleiden van de branche een belangrijke taak. Bij monitoren gaat het om toezicht houden op de branche. Het passief beheer heeft enerzijds betrekking op registratie ten behoeve van de branche (bijvoorbeeld het registreren van architecten door het SBA), anderzijds zijn de registrerende taken gericht op roerende goederen zoals het RW (wagenpark) of het Nationaal archief (archivering tbv openbaar bestuur). De actieve en associatieve taken zijn vooral gericht op individuele burgers. Bij de actieve beheerstaken gaat het vooral om uitkering van gelden zoals een uitkering uit het sportfonds en bij associatieve beheerstaken om het nemen van individuele beslissingen, bijvoorbeeld de huurcommissie.

Verband tussen doelgroepen en domeinen.



Figuur 21: Doelgroepen voor uitvoeringsorganisaties per domein

In het fysieke ruimte domein en in het sociaal-economische domein richten de uitvoeringsorganisaties zich het meest op de doelgroep branche / roerend. In het fysieke ruimte domein is het voornamelijk roerend waar de organisaties zich op richten, in het sociaal economisch domein zijn het voornamelijk branches waar uitvoeringsorganisaties zich op richten. In het bestuurlijke domein en in het sociaal cultureel domein richten uitvoeringsorganisaties zich verhoudingsgewijs het meest op individuele burgers.

2.2.4. Plaats uitvoeringsorganisaties en uitvoeringstaak

In de komende paragraaf wordt de dimensie 'Waar', de plaats waar de uitvoeringsorganisatie en de taak op zijn gericht, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie plaats op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------

Binnen de dimensie plaats zijn op basis van de beschikbare gegevens uit de verzamelde informatie met uitvoeringsorganisaties oplopend naar schaalgrootte onderscheiden: Nederland, Europa en de wereld.

Rubricering plaats

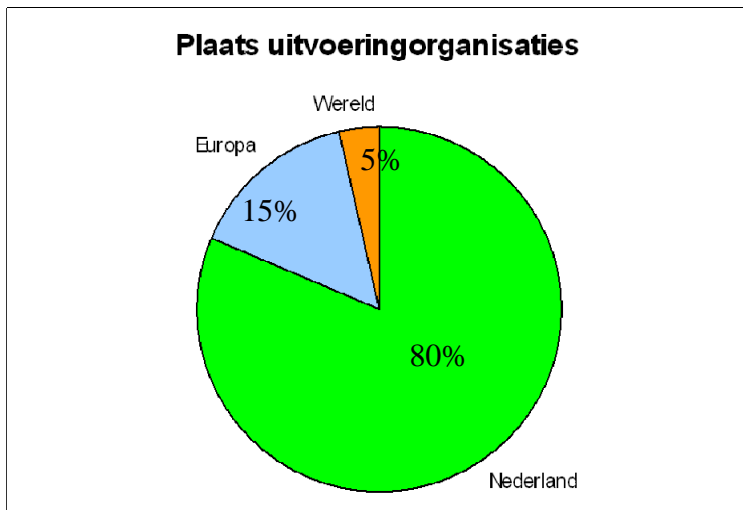
Dimensie scores plaats

Plaats	Nederland	Europa	Wereld
Rubricering	1	3	5

Tabel 6: Plaats uitvoeringsorganisaties oplopend naar schaalniveau

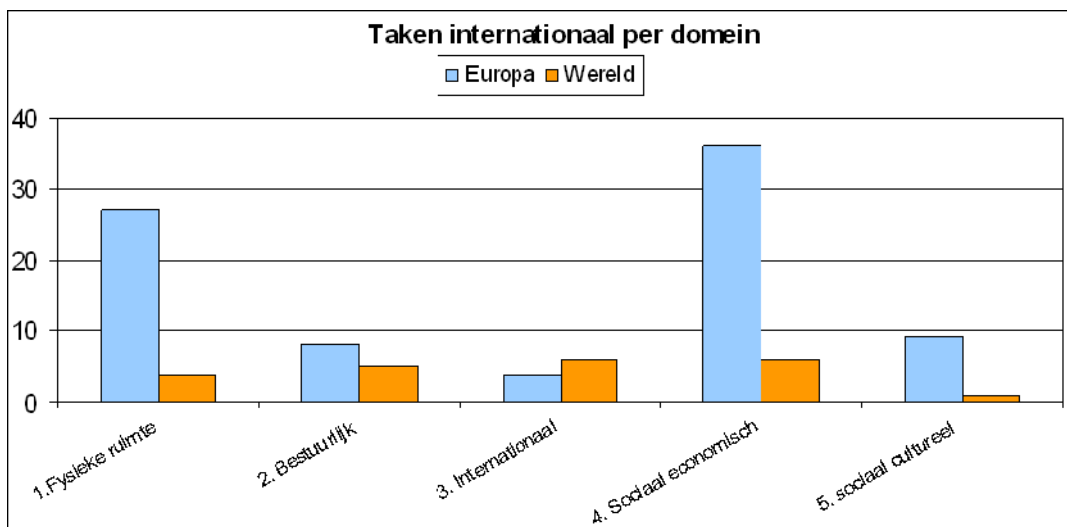
Toelichting scores:

De dimensie plaats is op een ordinale schaal gerubriceerd naar reikwijdte van de plek waar de taak op is gericht. De plaats is van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent een kleine reikwijdte en een hoge score betekent een grote reikwijdte. In onderstaand schema is aangegeven op welke plaats uitvoeringsorganisaties zich richten en waar zij hun taak uitvoeren.



Figuur 22: Plaats taken van uitvoeringsorganisaties

In het bovenstaande figuur is te zien dat ruim 80% van de uitvoeringsorganisaties zich richt op Nederland. Ongeveer 15 % richt zich op Europa en een kleine 5% richt zich op de wereld. Omdat de plaats Nederland overheerst en de ontwikkeling richting Europa en wereld bij deze hoge score niet kan worden toegelicht, is gefocust op het aantal uitvoeringsorganisaties dat zich richt op Europa en wereld. Deze staan weergegeven per beleidsdomein.



Figuur 23: Internationale taken per beleidsdomein

In het bovenstaande figuur is weergegeven hoe de internationale oriëntatie van uitvoeringsorganisaties is. Wat opvalt, is de relatief grote rol van het domein fysieke ruimte en het domein sociaal-economisch waar het gaat om Europese taakuitvoering. Sociaal-economisch heeft een relatief groot aantal keuringsinstanties (SZW). Ook zijn branche organisaties van Economische zaken vaker Europees of internationaal georiënteerd. Binnen het domein fysieke ruimte gaat het voornamelijk om LNV, waarbij de exportfunctie van de Nederlandse landbouw, tuinbouw en siergewassen een relatief grote plek inneemt. Bij V&W gaat het in Europees verband om vervoer en verkeer.

Er zijn zeer weinig uitvoeringsorganisaties die een taak hebben op wereldniveau. Bij justitie gaat het om de commissie grensoverschrijdende geschillen, bij V&W om scheepvaartinstanties en bij LNV om

toelating van bestrijdingsmiddelen. De domeinen met internationale betrokkenheid zijn daardoor zeer divers.

2.3. Extrinsicke dimensies.

In de volgende paragrafen worden de extrinsicke dimensies beschreven en wordt aangegeven welke kenmerken er op de dimensie-assen worden gescoord en hoe deze score en rubricering worden vormgegeven.

2.3.1. Organisatie van de uitvoering

In deze paragraaf wordt de dimensie 'Waarmee', de organisatievorm van de uitvoeringsorganisatie, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie organisatievorm op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	--------------------------	-----------------------	------------------	-------------------

De uitvoering van taken is vaak op afstand gezet. Of het nu private, publieke of privaat/publieke uitvoering betreft, allen hebben te maken met aansturing en een beïnvloedingsarena. Er worden drie organisatievormen onderscheiden bij publieke taken die worden uitgevoerd met het oog op afstand tot de overheid. Onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden taken uitgevoerd in een dienstonderdeel of een agentschap (baten-lastendienst⁵⁵). Op enige afstand van de overheid bevinden zich onder het publiekrecht vallende organisatievormen zoals het zelfstandig bestuursorgaan en rechtspersonen met een wettelijke taak waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid deels is overgedragen aan deze bestuursorganen. De grootste afstand tot de overheid, waarbij de overheid slechts verantwoordelijkheden kent die het marktsysteem betreffen waarin organisaties werken, betreft organisaties die vallen onder de werking van het privaatrecht zoals stichtingen en staatsdeelnemingen met de staat als aandeelhouder. Bij organisatieveranderingen is het voldoende om de oprichtingsstatuten aan te passen en zo veranderingen in verantwoordelijkheden toe te passen. De aangegeven organisatievormen worden gerubriceerd met betrekking tot hun afstand tot het rijk, de rechtstreekse invloed van de overheid door het toepassen van ministeriële verantwoordelijkheid en het flexibel kunnen inspelen op een veranderende omgeving. Hoe meer afstand tot het rijk, hoe minder rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid en hoe gemakkelijker de organisatie zich aanpast aan de omgeving.

Rubricering organisatievorm

Organisatie vorm	Rijk: dienstonderdeel / agentschap	publiek ZBO/RWT/adviescollege	Privaat
Rubricering	1	3	5

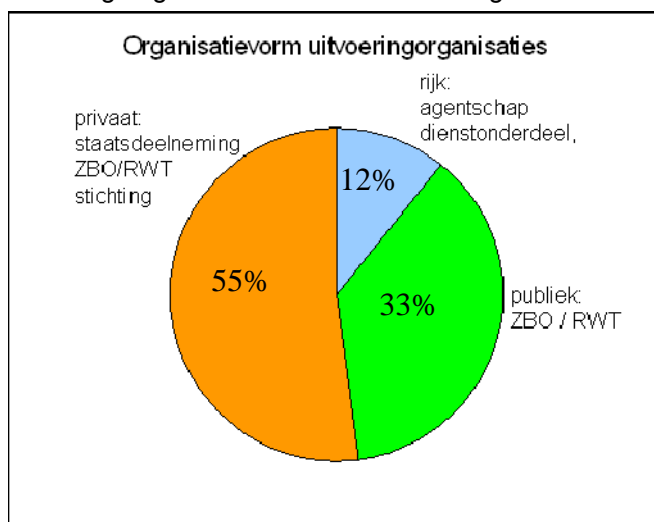
Tabel 7: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties olopend naar afstand tot de overheid

⁵⁵ Een dienstonderdeel van een departement met een gescheiden, eigen financiering, binnen de rijksbegroting. (Financiën)

Toelichting scores

De organisatievormen zijn op een ordinale schaal gerubriceerd naar afstand tot de overheid, ministeriële verantwoordelijkheid en flexibiliteit. De organisatievormen zijn van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent een kleine afstand tot de overheid en een hoge score betekent dat de organisatie is vormgegeven op grote afstand van de overheid. Uitvoeringsorganisaties die dicht bij het rijk zijn vormgegeven hebben te maken met een lang en traag wetgevingstraject bij taakvernieuwing en ontwikkeling. Het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving neemt al snel twee jaar in beslag. Dit leidt tot een lage flexibiliteit en een lage score voor dienstonderdelen van de overheid oplopend tot een hoge score voor private organisaties wat betreft afstand tot de overheid en flexibiliteit.

Met behulp van de verzamelde informatie is onderzocht welke organisatievormen de uitvoeringsorganisaties kennen. Dit heeft geleid tot het volgende cirkeldiagram:



Figuur 24: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties

In bovenstaande cirkeldiagram is te zien dat 55% van de onderzochte uitvoeringsorganisaties een private organisatievorm heeft, 33% van de organisaties is publiek vormgegeven en 12% van de uitvoeringsorganisaties is onder directe overheidsverantwoordelijkheid vormgegeven. De constatering dat ruim de helft van de organisaties die publieke taken uitvoert op grote afstand van de overheid is vormgegeven, betekent dat de overheid extra inspanningen zal moeten verrichten om het contact met deze organisaties op de juiste wijze invulling te geven. Dit maakt de kloof tussen beleid en uitvoering zichtbaar. Op slechts 12% van de uitvoeringsorganisaties kan de overheid direct invloed uitoefenen.

2.3.2. Wie financiert de taken

In de komende paragraaf wordt de dimensie 'Waarmee', de wijze van financiering van de uitvoeringsorganisatie en de uitvoeringstaak, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie financiering op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	------------------	-------------------------------	------------------	-------------------

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals medische zorg, onderwijs, openbaar vervoer, uitvoering van de sociale zekerheid en handhaving van de openbare orde, worden uitgevoerd door

zelfstandige instellingen. Deze rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) worden voor een deel gefinancierd met publiek geld. Zij hebben gezamenlijk € 120 miljard te besteden. In 2004 gaf het rijk € 46,6 miljard (op een begroting van € 132,5 miljard) uit aan deze uitvoeringsorganisaties. Ongeveer 70% (ruim € 70 miljard) werd gefinancierd uit premies van tarieven. Dit geld wordt voor een deel betaald uit belastinggeld, voor een deel uit de premies die wij betalen voor sociale zekerheid en zorg en voor een deel uit tarieven die wij betalen voor bijvoorbeeld een paspoort of een rijexamen.⁵⁶

In deze scriptie wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten financiering: uitvoeringsorganisaties die grotendeels uit de rijksbegroting worden gefinancierd, uitvoeringsorganisaties die volledig worden gefinancierd uit private gelden, premies en tarieven, en uitvoeringsorganisaties die een financiering hebben die deels uit de rijksbegroting en deels uit private gelden komt. Het is van belang om te bekijken hoe de financiering van uitvoeringsorganisaties is vormgegeven, omdat de wijze van bekostiging uiteindelijk bepalend is voor ontwikkelingen die ontwikkelkansen die zich voordoen.

Rubricering financiering

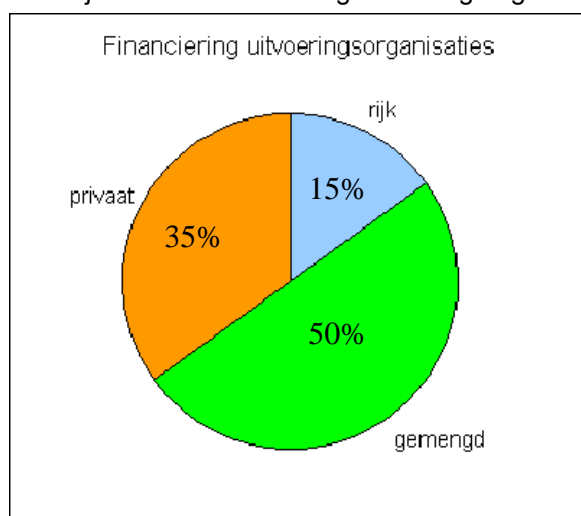
Financiering	Rijksbegroting	Gemengd	Privaat: premies en tarieven
Rubricering	1	3	5

Tabel 8: Financiering uitvoeringsorganisaties oplopend naar bijdrage aan versnelling

Toelichting scores:

De financieringsvormen zijn op een ordinale schaal gerubriceerd naar financiering door het rijk. De financieringsvormen zijn van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent volledig rijksgefinancierd. Een hoge score betekent volledig privaat gefinancierd. Deze financiering loopt parallel aan het rubriceren naar oplopendheid in flexibiliteit en zelfstandigheid.

Een volledig rijksgefinancierde uitvoeringsorganisatie zal zich meer richten op wat het rijk wil en minder flexibel zijn in het verkennen van ontwikkelingsmogelijkheden. Organisaties die door de branche (personen) worden gefinancierd, zullen meer flexibel zijn in het ontwikkelen van nieuwe taken en innovatief gedrag vertonen. Naarmate een organisatie meer discretionaire ruimte heeft zien we dit verschijnsel ook. Financiering uitvoeringsorganisaties



Figuur 25: Financiering uitvoeringsorganisaties

⁵⁶ Algemene Rekenkamer, RWT5, 2006

Wat opvalt, is dat de helft van de uitvoeringsorganisaties een gemengde financiering heeft. Zij worden met zowel publieke (rijksbegroting) als private (premies en tarieven) middelen gefinancierd. De minst voorkomende financiering is de totale rijksbekostiging. Maar 15% van de uitvoeringsorganisaties heeft uitsluitend deze bekostigingsvorm. De overige 35% van uitvoeringsorganisaties wordt privaat gefinancierd. Wat blijkt dat is dat ook het publieke deel, het publiek belang, steeds vaker gemengd gefinancierd wordt.

2.3.3. Levensfase van de uitvoeringsorganisatie

In de komende paragraaf wordt de dimensie sinds 'Wanneer', de levensfase van de uitvoeringsorganisatie, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie levensfase op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	------------------	-----------------------	--------------------------	-------------------

Al naar gelang de duur van de periode waarin taak is uitgevoerd, is ervaring opgebouwd met het uitvoeren van deze taak. Het uitvoeren van een taak kent verschillende ontwikkel- of groeifases. Eerst is er een beginfase, dan een groei naar volwassenheid om ten slotte te eindigen in een herbezinningfase (levenscyclus Winsemius). De factor leeftijd, oprichtingsdatum en levensfase zijn van belang waar het gaat om de mate waarin ervaring is opgedaan bij het uitvoeren van een taak. Hoe nieuwer en jonger de organisatie is, hoe meer aan de taak die is aangegaan gewend moet worden, hoe minder men het zich kan permitteren om verder te kijken of om zich te richten op het inslaan van andere wegen. Er is nog geen ervaring opgedaan bij het uitoefenen van een taak, de taak is nog niet robuust genoeg om daadwerkelijk te kunnen veranderen. Een jonge organisatie heeft minder kracht om zich te ontwikkelen in meerdere dimensies. Hoe jonger, hoe minder de bijdrage aan een versnelling. Hoe ouder, hoe meer kracht om nieuwe wegen in te slaan. De leeftijd van een organisatie is hiermee een versnellingsfactor geworden bij de ontwikkeling van de taak. Overigens wordt vaak niet gewacht tot een taak goed is beklijfd en de organisatie en taak in evenwicht zijn en voldoende robuust. In de periode van de internet zeepbel (eind jaren 90) bleek al snel dat jonge organisaties zonder groeiregels in acht te nemen of zich hiervan bewust te zijn, door groeien en nieuwe markten wilden aanboren zonder voldoende robuustheid te hebben ontwikkeld. Ook hadden zij geen ervaring opgedaan bij de werkelijke vragen van de overheid en het bedrijfsleven.

Rubricering levensfase

Levensfase	Jong na 2000 opgericht	Groei 1990 – 2000 opgericht	Volwassen voor 1990 opgericht
Rubricering	1	3	5

Tabel 9: Levensfase uitvoeringsorganisaties van jong naar oud

Toelichting scores:

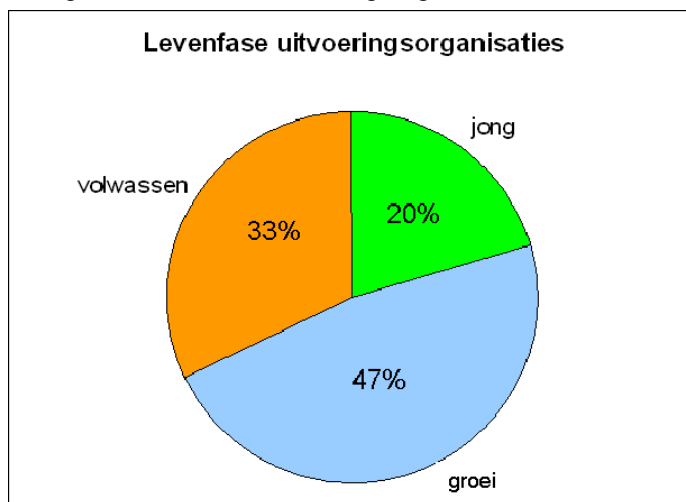
De levensfases zijn op een ordinale schaal gerubriceerd naar levensduur. De levensfases zijn van een score voorzien, oplopend van 1 tot 5. Een lage score betekent een jonge organisatie en een hoge score betekent een oude organisatie. Nader gespecificeerd zijn de levensfases als volgt gerubriceerd:

1. Jong: Na 2000 speelt een rol of de overheid de uitvoering al dan niet tot haar taak vindt behoren. Naar aanleiding van het Rapport Kohnstamm (2004) wordt nadrukkelijk gekeken of publieke en

private belangen elkaar tegenwerken en worden deze hybride constructies vermeden. Dit leidt ertoe dat men eerder kiest voor helemaal privaat in een subsidie relatie met de overheid en voor horizontale verantwoordingsarrangementen (Twist, 2006). Het gaat voornamelijk om de bewegingsvrijheid van uitvoeringsorganisaties om (individuele) besluiten te nemen en een *level playing field* te creëren in het uitvoeringsnetwerk. De opkomst van maatschappelijk ondernemerschap (Wijfels, 2007) is bij deze privatiseringstrend een extra aangrijpingspunt om privatisering te legitimeren.

2. Groei: Begin jaren negentig maakt het New Public Management (NPM) met een verzakelijkte en terugtrekkende overheid zijn entree en is het op afstand zetten meer en meer geënt op een organisatorische scheiding tussen bestuur en uitvoering, gericht op efficiëntie en kostenbesparing.
3. Volwassen: Het motief bij het op afstand plaatsen van de uitvoering door de overheid was tijdens de GEO (grote economische organisatie) in de jaren tachtig vooral optisch van aard. Het ging erom het aantal ambtenaren te verminderen. Hiervoor werd als optische oplossing gekozen voor het op afstand plaatsen van de uitvoering.

Weergave levensfase uitvoeringsorganisaties



Figuur 26: Levensfase uitvoeringsorganisaties overheid

Bestudering van de levensfase heeft geleid tot de volgende conclusie:

Van de bestudeerde uitvoeringsorganisaties is 20% na 2000 opgericht. Deze organisaties bevinden zich in de beginfase van hun ontwikkeling. Zij zijn nog erg op zichzelf gericht en hebben nog geen robuuste inbreng waar gaat om het inzetten van ontwikkeling en verandering. Het percentage volwassen uitvoeringsorganisaties (voor 1990) opgericht bedraagt 33%. Dit betekent dat ongeveer een derde van de uitvoeringsorganisaties al langer een taak uitvoert en dat op basis van de opgebouwde kennis en ervaring een robuuste ontwikkeling en verandering kan worden aangegaan. Het meerderendeel van de uitvoeringsorganisaties, 47%, is tussen 1990 en 2000 opgericht. Dit betekent dat deze organisaties enerzijds klaar zijn voor verandering en ontwikkeling, en tegelijkertijd meer ervaring en kennis met betrekking tot de taakuitvoering kunnen opdoen. Zij zijn nog niet uitgeleerd binnen de eigen taak. De conclusie is dat het grootste deel van de organisaties (totaal 80%) al langer ervaring heeft opgebouwd met het uitvoeren van de publieke taak.

2.3.4. Autonome factoren

In de komende paragraaf wordt de dimensie ‘Welke’ omgeving, welke autonome factoren hebben invloed op de uitvoering van de taak, nader gespecificeerd. Er wordt ingegaan op het plaatsen van de kenmerken van de dimensie autonome factoren op de dimensie-as. Uitgangspunt is dat de kenmerken volgens een natuurlijk ontwikkelpad worden geplaatst.

Wat	Waartoe	voor Wie	Waar	Waarmee: Vorm	Waarmee: Financiën	sinds Wanneer	Welke omgeving
-----	---------	----------	------	------------------	-----------------------	------------------	---------------------------

De autonome factoren hebben betrekking op de mate waarin de omgeving de uitvoering van publieke taken beïnvloedt. Er wordt hier gefocust op de hoeveelheid invloed die de omgeving op een specifieke uitvoeringsorganisatie uitoefent. Er is sprake van autonome factoren die als onafhankelijke factoren de taakuitvoering beïnvloeden. De WRR (Borgen publiek belang, 2000) onderkent vijf autonome factoren: globalisering/internationalisering, demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in de stand van de techniek, sociale ontwikkelingen en politieke ontwikkelingen. Naarmate de taak meer wordt beïnvloed door deze autonome factoren, zal de taak zich sneller gaan ontwikkelen. Autonome ontwikkeling wordt in het model als multiplier ingezet. De autonome beïnvloedingsfactoren versnellen de ontwikkeling.

In het model worden de door de WRR onderscheiden autonome factoren als uitgangspunt genomen. Dat betekent dat de volgende autonome factoren een rol spelen bij de ontwikkelingen die zich bij het uitvoeren van de publieke taken voordoen:

1. de stand van de techniek
2. globalisering
3. demografie (bevolkingssamenstelling: leeftijdsopbouw en migratie/immigratie)
4. sociaal, cultureel en politieke factoren

Rubricering autonome factoren

Aantal autonome factoren	geen	een factor	twee factoren	drie factoren	alle factoren
Rubricering	1	2	3	4	5

Tabel 10: Aantal autonome factoren die de taak beïnvloeden oplopend van geen tot allen

Toelichting scores:

De autonome factoren zijn op een ordinale schaal gerubriceerd oplopend naar aantal van toepassing zijnde factoren. De score is geaggregeerd maar dit neemt niet weg dat er ontwikkeling per factor mogelijk is. Voor het aantonen van ontwikkeling in uitvoering is het niet nodig hier verder op in te gaan. De autonome factoren zijn van een score voorzien oplopend van 1 tot 5. De score 1 betekent geen rechtstreekse invloed van autonome factoren op de uitvoering, de score 2 houdt in dat er één autonome ontwikkeling rechtstreeks van invloed is, et cetera. De score 5 geeft aan dat alle autonome factoren de uitvoering van de taak rechtstreeks beïnvloeden.

2.4. Conclusies

Om dieper in te gaan op de factoren die de ontwikkeling van publieke taken beïnvloeden en om op hoog abstractieniveau te kijken welke ontwikkeling zich voordoet heb ik in mijn afstudeeronderzoek ruim 550 uitvoeringsorganisaties bestudeerd die een publieke taak uitvoeren. Ik heb op een hoog abstractie niveau gekeken welke soort taken zij uitvoeren. Bij dit breedteonderzoek heb ik als uitgangspunt de

soorten taken die de Algemene Rekenkamer (1994) hanteert genomen. In deze indeling naar soorten taken is de uitvoering uit zijn context gehaald en is op hoog abstractieniveau alleen gekeken naar het uitvoeren van een handeling, los van haar context en overige eigenschappen.

Met behulp van een natuurlijk ontwikkelpad heb ik deze taken en overige kenmerken van uitvoeringsorganisaties gerubriceerd. Hiervoor zijn dimensies geïntroduceerd. Dimensies zijn te zien als karakteristieken of aspecten van een uitvoeringsorganisatie waarbinnen zich een dynamiek kan voordoen. De kenmerken van een dimensie worden dynamisch gerepresenteerd op een dimensie-as en hierop geplaatst volgens een natuurlijk ontwikkelpad. De ontwikkeling van publieke taken vindt plaats in de kenmerken die langs deze dimensie-as schuiven.

De onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn met behulp van de dimensies ontrafeld, geanalyseerd, en vervolgens aan de hand van deze dimensies weer opgebouwd. Door analyse van de betrokken dimensies wordt de uitvoering van de publieke taak teruggezet in zijn context⁵⁷. Er zijn twee soorten dimensies die een taak representeren. Intrinsieke dimensies die wezenlijk onderdeel uitmaken van de taak en extrinsieke dimensies die meer aansluiten bij bestaande organisatie theorieën waarmee de organisatiestructuur en context van de organisatie de worden beschreven.

De onderzochte dimensies zijn gevonden aan de hand van de vragen wie, (doet) wat, waartoe, waar, wanneer, waarmee en in welke context. Het onderkennen van verschillende ontwikkelfases binnen een dimensie vormt de basis voor ontwikkeling in de uitvoering. Het geeft de mogelijkheid om aan de hand van de karakteristieken een doorkijk te geven naar ontwikkelingen. Met de scores op de dimensie-assen kan uiteindelijk de *best fit* tussen de verschillende scores en de omgeving worden bepaald. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen.

Wat doen uitvoeringsorganisaties?

Adviseren en opleiden zijn de meest voorkomende taken gevolgd door certificeren en examineren en het verlenen van subsidies die worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties. Dat betekent dat veel uitvoeringsorganisaties in de explorerende fase zijn, al wat ouder zijn en op basis van de opgedane ervaring bij het uitvoeren van een taak anderen kunnen adviseren. De andere taak betekent dat een kwaliteitskeurmerk van de overheid, voor het publiek belang dat in de uitvoering wordt vormgegeven, een belangrijk onderdeel vormt van de taken die worden uitgevoerd. Uitvoeringsorganisaties richten zich vooral op branches of roerende zaken en richten zich grotendeels op Nederland. Bijna de helft van de uitvoeringsorganisaties is tussen de tien en twintig jaar oud. Dit betekent dat deze organisaties enerzijds klaar zijn voor verandering en ontwikkeling, en tegelijkertijd meer ervaring en kennis met betrekking tot de taakuitvoering kunnen opdoen.

Beleidsinvloed op uitvoeringsorganisaties indirect

Ruim de helft van de organisaties die publieke taken uitvoert is privaat vormgegeven. Dit betekent dat de overheid extra inspanningen zal moeten verrichten om het contact met deze organisaties invulling te geven. Dit maakt de kloof tussen beleid en uitvoering zichtbaar. Wat financiering betreft wordt een ruime 10% van de uitvoeringsorganisaties volledig vanuit de rijksbegroting betaald. Voor de overige uitvoeringsorganisaties geldt dat het publiek belang steeds vaker privaat of gemengd gefinancierd wordt.

⁵⁷ Dimensies volgen het schema 'Wat, Waartoe, voor Wie, Waar, Waarmee, sinds Wanneer en in Welke omgeving vindt de uitvoering plaats.

Het hiërarchisch afdwingen van ontwikkelingen en bijsturen door de overheid vanuit een hiërarchische sturing is wat betreft beleid en financiering niet voldoende om het publiek belang te borgen. Dit draagt bij aan het niet aansluiten van verwachtingen over de mogelijkheden van overheidsinvloed op de uitvoering van publieke taken.

Deze constatering geeft aan dat een goede relatie tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties waarin de inhoud, het elkaar kennen en het met elkaar meebewegen van steeds groter belang wordt. Dit wordt vormgegeven in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties.

H 3. Ontwikkelmodel voor uitvoering

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe het publiek belang door overerving van aspecten van publiek belang niet meer herkenbaar is in de uitvoering. Dit leidt tot het veronachtzamen van dit publiek belang bij keuzes die de overheid moet maken over ontwikkeling en innovatie. Om het gesprek over ontwikkeling en innovatie te kunnen voeren is vervolgens bepaald dat de taken die worden uitgevoerd zijn weer te geven aan de hand van dimensies van de taak. Dit betreft zowel intrinsieke als extrinsieke kenmerken van de organisatie. Daarnaast is de omgeving betrokken in de autonome factoren die de uitvoering beïnvloeden.

Centraal in dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 3: *Hoe kan de overheid anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang?*

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt in dit hoofdstuk een model aangereikt waarmee het gesprek over het publiek belang in de uitvoering kan worden gevoerd. In het model wordt met behulp van de dimensies een ontwikkelspin gemaakt. Op basis hiervan wordt een ontwikkelpotentieel bepaald. Daarnaast wordt gekeken wat de weerstand bij het verwezenlijken van het ontwikkelpotentieel is en waardoor het realiseren van het ontwikkelpotentieel kan worden versneld. Hiertoe wordt een versnellingsfactor bepaald als maat voor de snelheid waarmee het ontwikkelpotentieel wordt benut.

Dit is als volgt in het hoofdstuk gestructureerd.

In paragraaf 3.1. wordt ingegaan op het ontwikkelmodel en op consequenties van vertraging door vormgeving en financiering vertraging. In paragraaf 3.2. wordt ingegaan op het ontwikkelpotentieel en in paragraaf 3.3 op versnelling of vertraging in de ontwikkeling. In paragraaf 3.4. is aangegeven hoe het model moet worden toegepast. In paragraaf 3.5. ga ik in op een ontwikkeling in dimensies die ook mogelijk is. Geen groei, maar krimp en schaalverkleining. In paragraaf 3.6. worden de conclusies van het hoofdstuk gegeven.

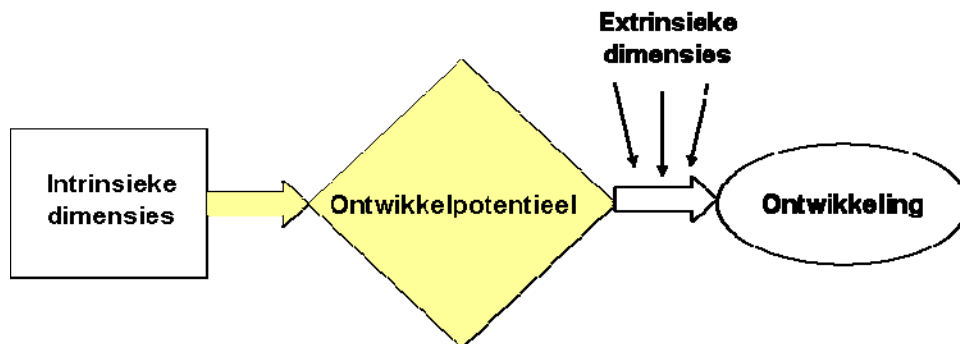
3.1. Ontwikkelmodel

Het doel van het model is een uitvoeringsorganisatie in te kunnen delen naar ontwikkelingspotentieel. Door het geven van een ontwikkelpotentieel kan een organisatie anticiperen op taakontwikkeling en kunnen overheid en uitvoeringsorganisaties elkaar vinden en stimuleren om innovatie en ontwikkeling daadwerkelijk vorm te geven. Onder ontwikkeling wordt verstaan: de verandering die een organisatie (potentieel) doormaakt, gegeven de dimensies die de organisatie karakteriseren. De ontwikkeling vindt plaats op basis van ervaring die is opgedaan met het uitoefenen van een publieke taak.

Het ontwikkelmodel is gebaseerd op de ontwikkeling in dimensies waarmee een uitvoeringsorganisatie kan worden gekarakteriseerd. Een dimensie wordt weergegeven op een dimensie-as, waarbij de verschillende scoremogelijkheden op een ordinale schaal op deze as zijn gerangschikt. Bij ontwikkeling in de uitvoering vindt er een verschuiving plaats langs deze as.

Met behulp van de dimensies die de uitvoeringsorganisatie karakteriseren, de intrinsieke dimensies, wordt een ontwikkelpotentieel opgesteld. Dit is de aanleg, het talent om te ontwikkelen als gevolg van intrinsieke eigenschappen. Het ontwikkelpotentieel geeft aan hoeveel ruimte er nog is op de dimensie-as om te ontwikkelen, gerekend vanaf de gescorde positie op de dimensie-as tot de uitersten van de

as. Op het ontwikkelpotentieel werken de extrinsieke dimensies en de autonome factoren in. Zij versnellen of vertragen de mogelijkheid om te ontwikkelen en hebben een katalyserende werking op de aanwezigheid, tot het wezen behorende eigenschappen⁵⁸. Het model is bedoeld als input voor het gesprek over de ontwikkeling in de uitvoering. Hieronder is het model, zoals omschreven, grafisch weergegeven.



Figuur 27: Forecasting model voor bepalen ontwikkelpotentieel

Bovenstaande figuur is de weergave van het ontwikkelmodel. Het model heeft een hoog abstractieniveau. De organisatie wordt gekenschetst aan de hand van haar intrinsieke dimensies. Dit leidt tot een ontwikkelpotentieel. Op de wijze waarop het ontwikkelpotentieel tot de geschetste ontwikkeling leidt werken extrinsieke dimensies en autonome factoren in.

Het ontleden van de organisatie heeft plaatsgevonden op basis van de system dynamics filosofie en met behulp van systems engineering. Hiermee is gekeken naar het gedrag van het systeem. De filosofie gaat uit van het idee dat het gedrag van een systeem voor een belangrijk gedeelte veroorzaakt wordt door de structuur van het systeem. De structuur bevat naast de fysieke aspecten ook het beleid en de tradities die belangrijk zijn voor de besluitvorming in het systeem. Een dergelijke structuur bevat versterkingsfactoren, tijdvertragingen en informatierugkoppeling op een zelfde wijze als die gevonden kunnen worden in technische systemen (Roberts, 1978). Naar analogie wordt hanteer ik in deze scriptie het uitgangspunt dat het gedrag van de uitvoeringsorganisaties voor een belangrijk gedeelte wordt bepaald door de betrokken intrinsieke en extrinsieke dimensies die de structuur bepalen. De betrokken dimensies hebben te maken met de omgeving, het beleid of tradities. De omgeving is deels verdisconteerd in de autonome factoren. Tegelijkertijd geldt voor autonome factoren dat de omgeving per dimensie ook een eigen invloed uitoefent. Dit gegeven is in hoofdstuk twee voor enkele dimensies nader uitgewerkt. Ook kent het model versnellende en vertragende factoren analoog aan de system dynamics filosofie.

Gekozen meetschalen

In de verzamelde informatie met uitvoeringsorganisaties en hun kenmerken, zijn verschillende variabelen opgenomen: de uitvoeringsorganisaties met hun dimensies en overige beïnvloedingsfactoren. Om met de variabelen te kunnen werken en ze toe te kunnen passen in het ontwikkelingsmodel moeten ze worden geordend en gerangschikt. Hier zijn verschillende meetschalen mogelijk. We kennen vier meetschalen oplopend in nauwkeurigheid en exactheid⁵⁹: nominaal, ordinaal, interval en ratio.

In deze scriptie wordt een ordinale maatschaal toegepast omdat er sprake is van een rangorde waarbij de ene meer is dan de andere zonder dat kan worden gezegd hoeveel meer. Bij de kenmerken

⁵⁸ Zie de definitie van intrinsieke en extrinsieke dimensies in de lijst met definities en begrippen

⁵⁹ Vocht, SPSS blz. 128 ev.

Nederland, Europa en wereld bij de dimensie plaats kan worden gezegd dat dit oploopt naar een grotere schaal maar hoeveel groter kan niet gezegd worden.

3.2. Ontwikkelpotentieel

De basis voor ontwikkeling in de uitvoering van publieke taken is het ontwikkelingspotentieel. Onder ontwikkelingspotentieel wordt verstaan het beschikbare vermogen (aanleg) om te ontwikkelen, als gevolg van intrinsieke dimensies. De ontwikkeling gegeven het ontwikkelingspotentieel wordt beïnvloed, versneld of vertraagd, door extrinsieke dimensies en omgevingsfactoren. Het ontwikkelingspotentieel geeft de mogelijkheden voor potentiële ontwikkelingen weer. De ontwikkeling in de uitvoering wordt daardoor bepaald door de mate waarin het ontwikkelingspotentieel wordt benut. De benutting van het ontwikkelingspotentieel wordt op haar beurt bepaald door de vraag welke ontwikkeling gewenst is. Wordt er gekozen voor verdieping, specialisatie en intensivering van de huidige taken, of wordt gekozen voor schaalvergroting en diversificatie gegeven de huidige taken die de organisatie uitvoert? Het ontwikkelingspotentieel kan aan de hand van deze vragen uitmonden in een gewenste of onvermijdelijke ontwikkeling. Ter illustratie van het begrip ontwikkelingspotentieel kan worden gekeken naar een plant in een pot. Een plant kan uit zichzelf al tot een bepaalde hoogte groeien: het intrinsieke ontwikkelingspotentieel. Vervolgens zijn er factoren die bijdragen aan dit ontwikkelingspotentieel, die het ontwikkelen versnellen. Als de plant in een te kleine pot staat kan hij niet uitgroeien. Als hij geen licht en water krijgt groeit hij minder hard. Als de plant sterk mode onderhevig is bestaat de kans dat hij in een snelle kweek is gemaakt waardoor het wortelstelsel zich niet goed heeft kunnen ontwikkelen. Deze factoren zijn de extrinsieke dimensies (de plantenpot) en autonome factoren (licht, water en mode) in het ontwikkelingsmodel die de snelheid van de groei beïnvloeden.

Op meerdere gebieden en in meerdere branches wordt gebruik gemaakt van een vorm van ontwikkelingspotentieel. Men heeft het bijvoorbeeld over risicoprofielen bij het veiligheidsdossier van het bureau terrorismebestrijding of het jeugdossier bij het thema ministerie jeugd en gezin. Ook bij criminaliteitspreventie gebruikt men dergelijke profielen. In het verzekeringswezen wordt eveneens gebruik gemaakt van ontwikkelingsprofielen om de hoogte van de premie te bepalen. Het gaat hierbij om verzekeringen op het gebied van ongevallen, wonen of gezondheidsverzekeringen. Naar analogie van deze manier om groepen in te delen met behulp van bepaalde kenmerken is een ontwikkelingspotentieel gedefinieerd, of een ontwikkelingsprofiel. Profiel is echter een te statische term voor de dynamiek waarmee de ontwikkeling van een taak plaatsvindt. Daarom wordt hier de term: potentieel gehanteerd.

De volgende variabelen worden bij het ontwikkelingspotentieel meegenomen:

Scores	1	2	3	4	5
Soort taak	passief beheer	actief beheer	associatief beheer	monitorend beheer	exploratief beheer
Domein	ruimtelijk	bestuurlijk	internationaal	sociaal / financieel	sociaal / maatschappelijk
Doelgroep	onroerend goed		roerend goed / branche		burgers (individueel)
Plaats	Nederland		Europa		Wereld

Tabel 11: Ontwikkelpotentieel met behulp van intrinsieke dimensies

De gebruikte scores voor de dimensies zijn voor enkele dimensies: de soort taak en het domein verfijnder dan voor de andere dimensies.

Ik heb onderzocht of het terugbrengen van scores voor soorten taak tot drie beheersfasen: passief beheer, actief beheer en exploratief beheer zou helpen om een gelijkwaardiger bijdrage aan het ontwikkelpotentieel ten opzichte van de andere dimensies te krijgen. Voor domeinen heb ik gekeken of het terugbrengen tot drie domeinen ruimte/bestuurlijk/internationaal, sociaal economisch en sociaal cultureel tot een andere uitkomst van het ontwikkelpotentieel zou leiden.

Bij het bepalen van de kenmerken van dimensies en de scores, is gebleken dat het opdelen van de betrokken dimensies in minder scoremogelijkheden een stuk nuancering zou weglaten dat wel nodig is om de uitvoeringsorganisaties en hun ontwikkelpotentieel goed weer te kunnen geven. Voor autonome factoren zou gelden dat terugbrengen tot minder scoremogelijkheden de nuancering uit de versnellingsfactor zou halen. Een andere overweging om de verschillen in de scores te laten bestaan, is dat de scores bedoeld zijn om te presenteren in een ontwikkelspin.

De score voor ontwikkelpotentieel is een maat voor de benutting van het maximaal haalbare ontwikkelpotentieel. Op basis van het gevonden ontwikkelpotentieel kan met een percentage worden aangegeven in hoeverre een uitvoeringsorganisatie zich kan ontwikkelen. Als het hele ontwikkelpotentieel is gebruikt is de uitvoeringsorganisatie uitontwikkeld en moet zij voor ontwikkeling en innovatie op zoek naar kansen in de andere dimensies die niet als vanzelfsprekend op het ontwikkelpad liggen.

3.2.1. Toepassing ontwikkelpotentieel en publiek belang

In het gesprek tussen de overheid, beïnvloed door het New Public Management (NPM), en uitvoeringsorganisaties kan het ontwikkelpotentieel een rol spelen. Het NPM is niet op inhoud gericht maar op een zakelijke winst. Het ontwikkelmodel met het accent op de inhoud en het NPM kunnen elkaar verstreken in hun specifieke werking. Door aan te geven wat het ontwikkelpotentieel is en waar men staat op de dimensie-assen kan gemakkelijker een win-win situatie gecreëerd worden. De uitgangspositie is bekend en er kan een ontwikkelrichting, specialisatie of diversificatie worden gekozen. Een zakelijke NPM aanpak wordt zo versterkt door een heldere keuze met behulp van het ontwikkelmodel. Voor het ontwikkelmodel is geen specifieke kennis over de uitvoeringstaak nodig. Eén blik op het plaatje zegt hoe de organisatie ervoor staat. Met een NPM georiënteerde overheid is het nu toch het gesprek over de inhoud te laten gaan.

Het uitgangspunt voor het gesprek is dat de strategische top van de uitvoeringsorganisatie zelf op de hoogte is van de eigen ontwikkelscore en het eigen ontwikkelpotentieel. Met dit in het achterhoofd kan het gesprek worden gevoerd over de soort taak, de doelgroep, de plaats en het domein waarbinnen de taak wordt uitgevoerd.

Onderkennen Publiek belang met behulp van dimensies

Voor het onderkennen van het publiek belang bij de uitvoering van taken is het mogelijk om met behulp van de dimensies soort taak en domein cq departement het publiek belang te benoemen. Het publiek belang zoals ik in paragraaf 1.1. van mijn scriptie heb gedefinieerd kan worden geconcretiseerd aan de hand van diverse grondwetsartikelen. Zo is het publieke belang dat in het geding is bij het uitvoeren van de soort taak en het domein van Staatsbosbeheer, de bijdrage aan de bescherming en verbetering van het milieu en de bewoonbaarheid van het land (Grondwet art. 21). Nu het publiek belang bekend is door het aspect van de uitvoering terug te brengen naar een hoger abstractieniveau is het mogelijk het publiek belang te betrekken bij de beleidsmatige afweging en het stellen van prioriteiten. De beleidsDG (overheid) en de strategische top van uitvoeringsorganisaties kunnen beiden, reflecterend op het

publiek belang, een ontwikkeling in het kader hiervan bekijken over de kokers van de eigen organisatie en de uitvoering heen.

3.2.2. Normatieve positie bij ontwikkelpotentieel

Het ontwikkelpotentieel suggereert dat een hoog potentieel nog veel ontwikkelkansen biedt en dus goed is en een laag potentieel daarom slecht; is. Het hangt echter van de vraag af welk ontwikkelpotentieel het beste past. Een ontwikkelpotentieel is maatwerk. Als uitgangspunt is genomen dat er een vraag is naar meer flexibiliteit, meer diffusiteit, naar schaalvergroting. Hieraan is het ontwikkelpotentieel gerelateerd. Dat betekent dat het percentage wordt uitgedrukt als deel van de dimensie-as, naar de uiteinden dat nog doorlopen kan worden. Wanneer de vraag wordt gesteld naar meer verdieping, meer specialisatie en schaalverkleining is het ontwikkelpotentieel voor deze ontwikkeling gelijk aan 1 - ontwikkelpotentieel. Dit betreft het deel van de dimensie-as dat al doorlopen is en waarnaar kan worden teruggekeerd. Het ontwikkelpotentieel positioneert de organisatie op zijn dimensie-assen en draagt eraan bij dat de ontwikkeling die wordt ingezet een kant op gaat. Welke kant de ontwikkeling op gaat kan afhankelijk zijn van een strategische keuze waaraan de positionering van de organisatie kan bijdragen. Het natuurlijk ontwikkelpad, de verandering die op basis van ervaring als logische vervolgstap⁶⁰ kan worden gezet en het ontwikkelpotentieel sluiten op elkaar aan. Ook hier gaat hier niet om goed of fout maar om posities en om het stimuleren, of bijsturen van een natuurlijke ontwikkeling.

3.3. Snelheid van ontwikkeling

De versnellings- of de vertragsingsfactor geeft aan met welke kracht een ontwikkelpotentieel zich voordoet. De versnellingsfactor is een katalysator voor verandering. Een versnellingsfactor kleiner dan 1 is een maat voor de hoeveelheid weerstand waarmee het ontwikkelpotentieel benut kan worden. Een versnellingsfactor groter dan 1, geeft het ontwikkelpotentieel meer kracht en versnelt de mogelijke ontwikkeling. De kans dat een organisatie zich daadwerkelijk ontwikkelt is dan ook een samenspel tussen ontwikkelpotentieel en versnelling of vertraging.

De versnellingsfactor wordt bepaald om in de discussie over ontwikkeling in de uitvoering de urgentie en dynamiek van kansen die zich voordoen weer te geven. Met de versnellingsfactor kan een stuk bewustzijn over de eigen rol van de overheid worden meegegeven.

De volgende variabelen worden bij de versnellingsfactor meegenomen:

Scores	1	2	3	4	5
Levensfase	opgericht > 2000: jong		opgericht 1990 – 2000: groei		opgericht < 1990: volwassen
Organisatie Vormgeving	dienstonderdeel		ZBO/RWT		private uitvoering
Taak Financiering	rijksbegroting		gemengd		premies en tarieven
Autonome factoren	geen factor	1 factor	2 factoren	3 factoren	4 factoren (alle factoren)

In de tabel is aangegeven hoe de versnellingsfactor is opgebouwd.

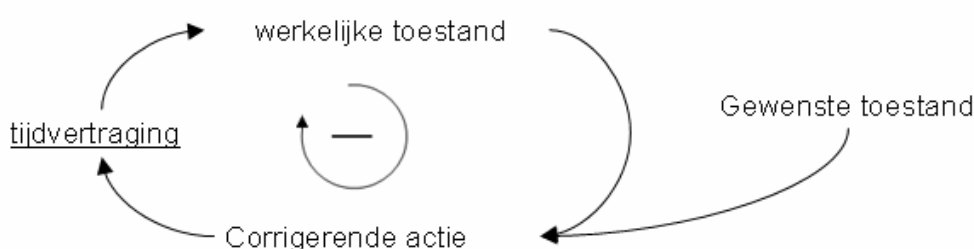
⁶⁰ Het natuurlijk ontwikkelpad bij taalontwikkeling is van een passieve naar een actieve beheersfase, een associatieve beheersfase, een monitorende beheersfase en een exploratieve beheersfase. Het ontwikkelpad geeft inzicht in de richting en volgorde van doorlopen stappen, in de te nemen acties en de doorlooptijd. (Axent-groep, 2009, internet).

De organisatievorm en financiering werken vertragend wanneer zij dicht bij de overheid georganiseerd zijn. Een bijzondere rol is weggelegd voor levensfase. Deze kent twee kanten, die beide invloed uitoefenen op taakontwikkeling. Enerzijds wordt de levensfase gepresenteerd als onderdeel van het ontwikkeldiagram waarin verder alleen de intrinsieke factoren zijn weergegeven. Het geeft slechts de positie van ontwikkeling weer in beschrijvende zin en draagt zo bij aan de positionering van de organisatie in het gesprek. Anderzijds is de oudere levensfase een versnellende factor wanneer zich daadwerkelijk een ontwikkelingsmogelijkheid voordoet. Ouder betekent dat meer ervaring is opgedaan in het uitvoeren van de taak. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat ervaring in de uitvoering de basis is voor ontwikkeling en innovatie. Dit leidt tot de conclusie dat een oudere levensfase van een organisatie versnellend werkt op potentiële ontwikkeling.

Voor autonome factoren is, voor de vergelijkbaarheid van deze factor ten opzichte van de extrinsieke kenmerken, gekeken of een drie-indeling - geen betrokken, enkele betrokken en allen betrokken - een meerwaarde zou hebben. Toegepast zou dit er toe leiden dat de nuancering uit de versnellingsfactor gaat.

Versnelling is gebaseerd op het concept van terugkoppeling. Terugkoppeling voorkomt dat oplossingen voor problemen gebaseerd worden op lineair redeneren, wat vaak alleen de symptomen zichtbaar maakt. Een terugkoppeling is bijvoorbeeld aanwezig in situaties waarin een besluitvormer beïnvloed wordt door de consequenties van zijn of haar acties. Deze consequenties kunnen snel of na enige tijd duidelijk worden. Gesloten kringen (*loops*) en tijdvertragingen (bijvoorbeeld tijdsduur tussen beslissingen, consequenties van beslissingen enz.) zijn karakteristiek voor alle teruggekoppelde processen. In werkelijkheid is men zich vaak niet bewust van het feit dat men onderdeel is van vele verschillende, complexe, sociale, economische en organisatorische terugkoppelingen. Hoe groter de tijdvertragingen in de kring en hoe indirecter de consequenties, hoe meer moeite men heeft met het herkennen van terugkoppelstructuren (Roberts, 1978).

Het verschijnsel terugkoppeling doet zich vooral voor bij de vertraging die voortvloeit uit de besproken lange begrotingsduur en bij het lange wetgevings- en besluitvormingsproces zoals dat binnen het rijk geldt. In bijlage 5 is aangegeven wat de lengte is van de begrotingscyclus als maat voor vertraging van rijksgefinancierde uitvoeringsorganisaties.



Figuur 28: Een systeem met tijdvertraging en -versnelling

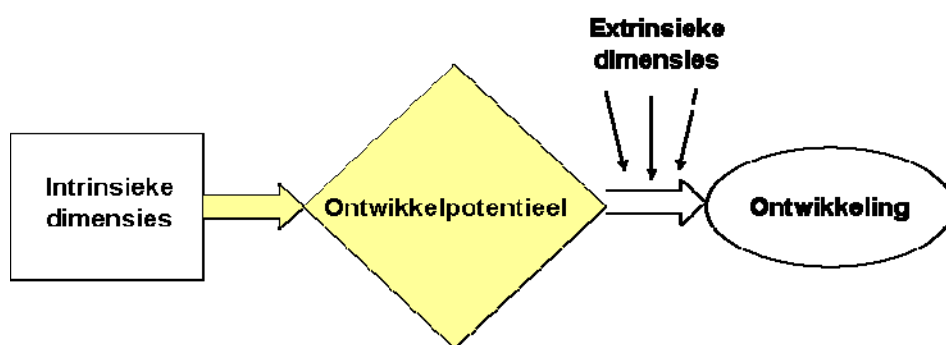
In hoofdstuk twee is ingegaan op de vertraging op potentiële ontwikkelingen als gevolg van een organisatievorm dicht op het rijk en een financiering door het rijk. In de bovenstaande figuur wordt getoond waarom deze vertragingen mogelijke ontwikkelingen beïnvloeden. Gegeven het ontwikkelpotentieel wordt de vraag geformuleerd welke gewenste toestand en welke gewenste ontwikkeling men wil. Deze nieuwe ontwikkeling leidt tot een corrigerende actie. Er wordt bijvoorbeeld

aangedrongen op nieuwe wet- en regelgeving of er wordt financiering voor een onderzoek of nieuwe ontwikkeling gevraagd. De tijdvertraging door de werking van deze extrinsieke factoren leidt ertoe dat de corrigerende actie vertraagd tot de werkelijke situatie doordringt. Hierdoor wordt de vernieuwing niet meer in de goede context aangebracht en zal er een andere gewenste toestand ontstaan gegeven de nieuwe werkelijke situatie. De gewenste toestand blijft voorlopen op de werkelijke toestand.

Analoog aan de beschreven werking van tijdvertraging kan ook een versnelling worden bekeken. Hierbij loopt de gewenste toestand achter op de werkelijke toestand. Dit is in het bijzonder het geval bij de implementatie van ICT bij de overheid. De versnelling onder invloed van de autonome factoren stand van de techniek, leidt ertoe dat de overheid verouderde technieken toepast om de gewenste toestand te bereiken, terwijl de markt al verder is met de toepassing van bijvoorbeeld interactieve vormen van communicatie. Illustratief hierbij is bijvoorbeeld de RIVM-communicatie rond het vaccinatiebeleid van de overheid. De maatschappij is ingesteld op interactief communiceren via internet maar het RIVM is ingesteld op (éénrichting) informeren van het publiek.

3.4. Uitleg werkwijze ontwikkelmodel

De uitleg over het model kan worden samengevat aan de hand van de afbeelding van het model:

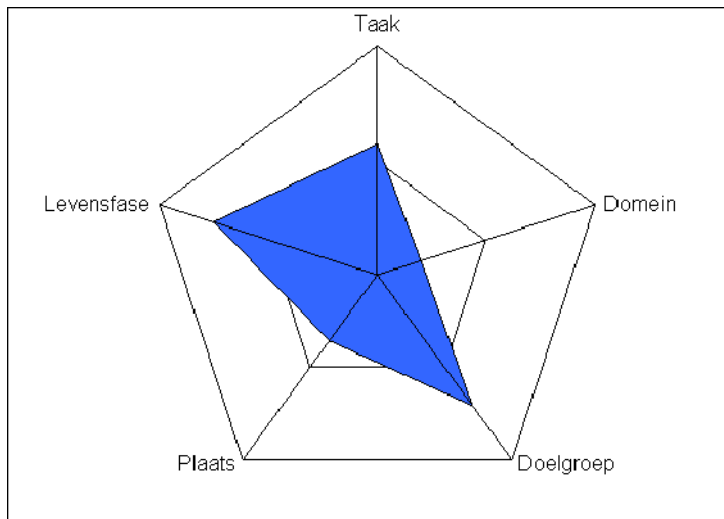


Figuur 29: Ontwikkelmodel voor ontwikkeling in uitvoering

De intrinsieke dimensies van het model vormen de input voor het bepalen van een ontwikkelpotentieel. Hierop werken de extrinsieke dimensies en de omgeving in. Er kan met behulp de positie van de dimensies op de dimensie-assen een ontwikkelspin worden weergegeven. Aan de hand van de positie op de dimensie-as kan op taakontwikkeling worden geanticiperd.

In iedere dimensie is verschuiving en ontwikkeling mogelijk, waarbij de mogelijkheden tot ontwikkeling in een dimensie kunnen verschillen. Voor toepassing van het model is het raadzaam om het scoren van de dimensies in samenwerking met de betrokken uitvoeringsorganisatie en het betrokken departement te doen. Het gesprek tussen beleidsmakers en de uitvoeringsorganisatie over de scores op de dimensie-assen leidt *an sich* al tot inzichten in de ontwikkelmogelijkheden van uitvoeringsorganisaties.

Met behulp van de intrinsieke dimensies wordt het ontwikkelpotentieel vastgesteld. Het ontwikkelpotentieel van de taak wordt gepresenteerd in een ontwikkelspin. Analoog aan het bepalen van scores op de dimensie-assen, is het voor het terugbrengen van de inhoud in het gesprek tussen beleid en het uitvoeren van een publieke taak van belang hierbij een toelichting te geven op de betekenis van de ontwikkelspin.



Figuur 30: Variabelen voor bepalen van ontwikkelspin

De toelichting is als volgt: de dimensie-assen worden afgelopen en de scores worden toegelicht. In bovenstaande weergave van het ontwikkelpotentieel is te zien dat de dimensie taak zich in de associatieve beheersfase bevindt. Geredeneerd vanuit het natuurlijk ontwikkelpad heeft de taak zich vanuit de passieve beheersfase ontwikkeld naar de actieve beheersfase en de huidige associatieve beheersfase. De taak kan vanuit deze associatieve beheersfase nog verder doorontwikkelen naar de buitenkant van de dimensie-as, naar een monitorende of explorerende beheersfase.

Het domein waar de organisatie haar taken in uitvoert is het ruimtelijk domein. De doelgroep waar de organisatie zich met haar taak op richt is de branche. Bij het volgen van het natuurlijk ontwikkelpad zou de organisatie zich in de toekomst meer kunnen gaan richten op individuen. De plaats waar de organisatie haar taak verricht of waar de taak zich op richt is Nederland. Het volgen van een natuurlijk ontwikkelpad zou leiden tot schaalvergroting en een ontwikkeling naar Europees verband of naar wereldschaal. De organisatie bevindt zich gezien haar leeftijd in de groeifase. Dat betekent dat de druk vanuit de organisatie om te ontwikkelen er wel is maar niet actief wordt ingezet, omdat de organisatie in deze groeifase nog niet genoeg ervaring heeft opgedaan in het uitvoeren van de taak. De organisatie heeft in de groeifase haar energie nodig om zich te positioneren en ervaring op te doen in de uitvoering van haar publieke taak. De druk om een innovatie of ontwikkeling aan te grijpen is nog onvoldoende aanwezig in de groeifase.

3.4.1. Gesprek met behulp van ontwikkelpotentieel en versnellingsfactor

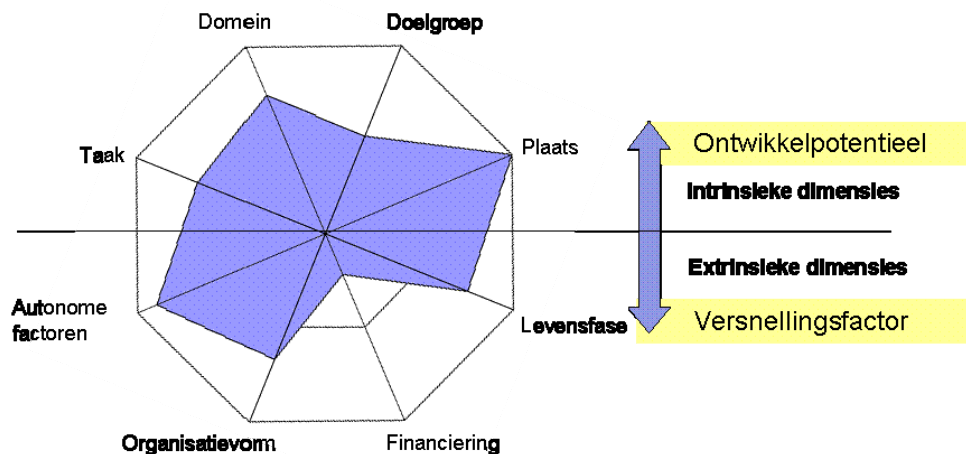
In het gesprek tussen beleid en uitvoeringsorganisaties is het voor het verkleinen van de kloof tussen beleid en uitvoering van belang dat de werelden van het proces en beheersdenken en het gericht zijn op efficiency vanuit het New Public Management (NPM) en de uitvoering, door uitvoeringsorganisaties bij elkaar worden gebracht. Enerzijds gebeurt dat door met behulp van het ontwikkelmodel de inhoud terug te brengen in het gesprek. Anderzijds wordt met het hanteren van cijfers aangesloten bij het jargon van het NPM. In de volgende figuur is weergegeven hoe het ontwikkelmodel en het NPM beiden een bijdrage leveren aan het gesprek tussen beleid en uitvoeringsorganisaties.

	Inhoud en kennis	Cijfers Prestatie indicatoren	Systeem en proces
Ontwikkel model	✓	✓	
NPM		✓	✓

GESPREK

Figuur 31: Gesprek vanuit het NPM en het ontwikkelmodel

Het proces- en beheersdenken en van het NPM wordt deels bepaald door begrippen als prestatie-indicatoren en cijfers. Om met het ontwikkelmodel nog beter in te kunnen spelen op het denken in prestatie-indicatoren en cijfers, worden het ontwikkelpotentieel en de versnelling berekend. Door het cijfermatig bepalen van het ontwikkelpotentieel wordt het mogelijk organisaties met elkaar te vergelijken en worden het ontwikkelpotentieel en de versnellingsfactoren concreet gemaakt. De organisaties kunnen met elkaar worden vergeleken en gebenchmarkt op de mate waarin ontwikkeling in de uitvoering plaatsvindt. Naast deze onderlinge vergelijking kan ook de vergelijking worden gemaakt van de ontwikkeling van de organisatie zelf in de tijd. Zo kan worden gemonitord welke ontwikkelingen een organisatie doormaakt en in hoeverre het potentieel wordt benut.



Figuur 32: Ontwikkelpotentieel en versnellingsfactor

Bepalen ontwikkelpotentieel:

In de ontwikkelspin zijn de uiterste scores per dimensie-as de minimumwaarde 1 en de maximumwaarde 5. Het benut ontwikkelpotentieel wordt berekend door de som van de scores op de dimensie-assen te nemen. Aan de hand hiervan wordt het ontwikkelpotentieel berekend door het percentage te nemen van het benut ontwikkelpotentieel ten opzichte van de maximaal haalbare ontwikkelscore. Het ontwikkelpotentieel wordt uitgedrukt in een percentage van de maximaal haalbare ontwikkelscore. De volgende formule is van toepassing:

Benut potentieel en ontwikkelpotentieel:

$$\text{Benut potentieel} = \text{score beheersfase taak} + \text{score domein} + \text{score doelgroep} + \text{score plaats}$$
$$\text{Ontwikkelpotentieel} = 1 - (\text{score benut potentieel} / \text{maximum haalbare potentieel}) \text{ in } \%$$

NB: Dit ontwikkelpotentieel wordt berekend zonder de dimensie levensfase uit de ontwikkelspin. Levensfase is een extrinsieke dimensie en wordt bij het bepalen van de versnellingsfactor gebruikt.

Bepalen versnellingsfactor

Naast het ontwikkelpotentieel is er sprake van een versnellingsfactor bij de ontwikkeling van een taak. Deze versnellingsfactor is opgebouwd uit de extrinsieke dimensies en de omgevingsfactoren.

Met behulp van de scores van een uitvoeringsorganisatie op de extrinsieke dimensie-assen wordt de versnellingsfactor bepaald. De invloed van autonome factoren wordt groter verondersteld dan die van de organisatievorm, financiering en levensfase. De organisatievorm en financiering zijn te beïnvloeden door de betrokken uitvoeringsorganisatie en de overheid. Autonome factoren zijn vanuit hun aard niet te beïnvloeden of te sturen. De uitvoeringsorganisatie heeft de keuze mee te bewegen met deze factoren of te reageren door een beweging ertegenin. Daarom worden de autonome factoren in hun geheel meegeteld en gedeeld door de omgekeerd evenredige factor van de extrinsieke organisatiekenmerken.

Met behulp van de extrinsieke kenmerken en de autonome factoren wordt de versnellingsfactor berekend.

Uit de scores wordt de versnellingsfactor als volgt berekend:

$$\text{Versnellingsfactor} = \text{score autonome factoren} / (\text{aantal extrinsieke factoren} + 1/\text{score organisatievorm} + 1/\text{score financiering} + 1/\text{score levensfase})$$

De uiterste scores per dimensie-as zijn de minimumwaarde 1 en de maximumwaarde 5. Gegeven deze minimum- en maximumscores kunnen de minimale en maximale versnellingsfactoren worden berekend: De minimale versnelling bedraagt: $1 / (3 + 1/1 + 1/1 + 1/1) = 0,17$. Dit betekent dat een ontwikkelpotentieel zich vertraagd realiseert (zie formule).

De maximale versnelling bedraagt: $5 / (3 + 1/5 + 1/5 + 1/5) = 1,39$. Dit betekent dat een ontwikkeling sneller gerealiseerd kan worden (zie formule).

Een kanttekening bij het toepassen van een deling is dat deze de schaal kan vertekenen, terwijl de schaal alleen iets zegt over meer of minder (ordinaal). De reden voor de keuze om hier toch een deling toe te passen en niet bijvoorbeeld de extrinsieke dimensies van de omgeving af te trekken, is dat de tweezijdigheid van de bijdrage van de extrinsieke dimensies anders niet tot uiting komt. De tweezijdigheid heeft betrekking op de extrinsieke factoren die hoog gescoord versnellend werken en laag gescoord vertragend. De versnellende invloed van de autonome factoren wordt geremd of vertraagd door de eigenschappen van de extrinsieke dimensies.

Een versnelling kleiner dan 1 betekent dat er een vertragende factor of weerstandsfactor is op het ontwikkelpotentieel. Dat wil zeggen dat het ontwikkelpotentieel zich vertraagd zal realiseren. Door deze weerstandsfactoren aan te passen door bijvoorbeeld aanpassing van de organisatievorm kan het ontwikkelpotentieel beter worden benut. Een versnellingsfactor groter dan 1 betekent dat het ontwikkelpotentieel zich versneld zal realiseren. Het gaat hierbij om een versnelling of vertraging ten opzichte van het nu gangbare ontwikkeltempo. Het gewone ontwikkeltempo van een rijksgefinancierde organisatie wordt beïnvloed door de tweejarige begrotingscyclus. Een versnellingsfactor van 1,4 brengt

deze tweejarige begrotingscyclus terug naar ongeveer anderhalf jaar. De begrotingscyclus wordt sneller doorlopen en het ontwikkelpotentieel kan sneller worden benut als dit gewenst is.

3.5. Conclusies

Voor het beantwoorden van de vraag hoe de overheid kan anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang, heb ik een model opgesteld voor ontwikkeling in dimensies. Het doel van het model is een uitvoeringsorganisatie in te kunnen delen naar ontwikkelingspotentieel. Het ontwikkelmodel geeft inzicht in de karakteristieken van een uitvoeringsorganisatie. Door te redeneren vanuit de dimensies worden aangrijpingspunten aangereikt om de inhoud terug te brengen in het gesprek⁶¹ tussen overheid en uitvoeringsorganisaties.

Onderkennen Publiek belang met behulp van dimensies

Voor het onderkennen van het publiek belang bij de uitvoering van taken kan om met behulp van de dimensies soort taak en domein cq departement het publiek belang te benoemen. Het publiek belang zoals ik in paragraaf 1.1. van mijn scriptie heb gedefinieerd kan worden geconcretiseerd aan de hand van diverse grondwetsartikelen. Dit wordt nader uitgewerkt bij de toepassing van het model.

De scheiding tussen intrinsieke en extrinsieke dimensies geeft de mogelijkheid inzicht te verkrijgen in een natuurlijke ontwikkeling en in manieren om dit ontwikkelpad te beïnvloeden en hier keuzes in te maken. De uitvoeringsorganisatie wordt gerepresenteerd in een ontwikkelspin op basis van de scores van intrinsieke dimensies op hun dimensie-as.

Aan de hand daarvan wordt het ontwikkelpotentieel bepaald en wordt een versnellingsfactor voor de ontwikkeling berekend. De versnellingsfactor is een maat voor de urgentie van een potentiële ontwikkeling en geeft aan met welke weerstand of versnelling een potentiële ontwikkeling kan worden gerealiseerd. Het bewustzijn over welke natuurlijke ontwikkeling zich aandient en met welke urgentie, draagt bij om het gesprek terug te leiden naar de inhoud van de uitvoering.

Tijdens het gesprek tussen de overheid, beïnvloed door de verzakelijking van het New Public Management (NPM), en uitvoeringsorganisaties, kan de rol van het ontwikkelmodel zijn om win-win kansen te laten zien. Het NPM is niet op inhoud gericht maar op een zakelijke winst. Het ontwikkelmodel met het accent op de inhoud en het NPM kunnen elkaar verstreken in hun specifieke werking. Door aan te geven wat het ontwikkelpotentieel is en waar men staat op de dimensie-assen kan deze win-win op een heldere manier tijdens het gesprek aan de orde worden gebracht.

Van belang is dat men zich tijdens dit gesprek realiseert dat het ontwikkelmodel en het percentage ontwikkelpotentieel slechts bijdragen aan het gesprek over de inhoud en het ontwikkelpercentage geen goed-fout score impliceert. Afhankelijk van de ontwikkelvraag kan worden gekozen voor verdieping, naar het midden van de spin, of voor diversificatie, naar de buitenranden van de spin.

⁶¹ Het gesprek wordt nu gedomineerd door verantwoording en control, zie hoofdstuk 1

H 4. Toepassing model en analyse

In de vorige hoofdstukken is de ontwikkeling van publieke taken beschreven aan de hand van dimensies. Per dimensie is aangegeven welke ontwikkeling zich kan voordoen. Er is een model gemaakt waarmee de ontwikkelingen in de discussie tussen overheid en uitvoeringsorganisaties kunnen worden meegenomen. In dit hoofdstuk wordt het model toegepast op het overzicht van uitvoeringsorganisaties uit 2006-2007. Tot 2010 hebben zich tal van veranderingen voorgedaan die met behulp van dimensies kunnen worden beschreven.

Er wordt bekeken of het model een basis biedt om op strategisch niveau het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering te kunnen voeren, te anticiperen op deze ontwikkelingen en hierbij aanknopingspunten geeft om het publiek belang als afwegingscriterium te hanteren.

In paragraaf 4.1. is het model toegepast op de verzamelde informatie van onderzochte en gescoorde uitvoeringsorganisaties. In paragraaf 4.2. heb ik het model toegepast op enkele casussen. Bij de toepassing van het model worden de stappen gevolgd die in het vorige hoofdstuk zijn toegelicht. In paragraaf 4.3. worden ontwikkelingen in dimensies beschreven aan de hand van het model. Paragraaf 4.4. bevat conclusies over de bruikbaarheid van het model.

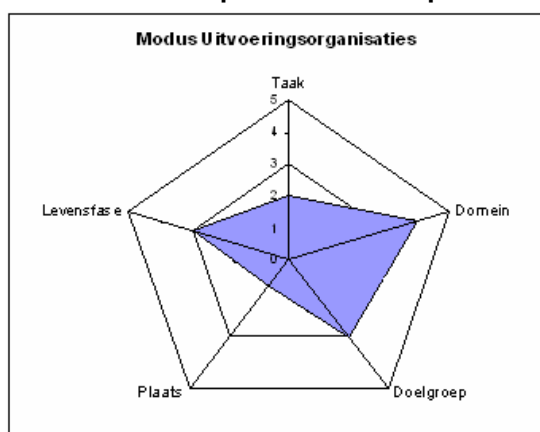
4.1. Toepassing model algemeen

Het ontwikkelmodel is toegepast op de modus van de onderzochte uitvoeringsorganisaties. De modus geeft aan hoe het merendeel van de uitvoeringsorganisaties uit de verzamelde informatie op de dimensie-assen scoort. Hierdoor ontstaat een globaal beeld van de uitvoering van publieke taken bij de overheid en van de dynamiek van de ontwikkelingen.

De modus kan worden gebruikt door de overheid en uitvoeringsorganisaties om de eigen positie te vergelijken met deze modus en zo een beeld te krijgen van de eigen positie en ontwikkeling. Naast het globale beeld over alle uitvoeringsorganisaties heb ik van alle departementen de gemiddelde scores op de dimensie-assen weergegeven in bijlage 3. Hierdoor kan per departement gekeken worden waar de gemiddelde uitvoeringsorganisatie staat. Dit verschilt per departement.

Bij de toepassing van het model wordt eerst een plaatje van de ontwikkelspin getoond en toegelicht. Daarna worden het ontwikkelpotentieel en de versnelling besproken.

4.1.1. Ontwikkelspin en ontwikkelpotentieel modus uitvoeringsorganisaties



Figuur 33: Modus van uitvoeringsorganisaties in ontwikkelspin

In de ontwikkelspin is de modus van de scores van de uitvoeringsorganisaties uit de verzamelde informatie op de dimensie-assen opgenomen. In deze paragraaf wordt de modus toegelicht en wordt aan de hand van het ontwikkelpad een volgende ontwikkeling aangegeven.

Modus van dimensies uit de verzamelde informatie van uitvoeringsorganisaties

- **Taak.** De modus van beheersfase van de dimensie taak is de actieve beheersfase (2). Dat betekent dat er veelkwalitatieve en financiële taken worden uitgevoerd namelijk certificeren en subsidiëren. De fase die hieraan vooraf is gegaan bij een natuurlijk ontwikkelpad is de fase van passief beheer met het registreren van gegevens. De volgende ontwikkelstap na actief beheer is het associatief beheer met regels stellen en controleren. Hierin past de oprichting van marktmeesters en autoriteiten.
De modus voor de soort taak is opleiden.⁶² Dit betekent dat veel uitvoeringsorganisaties kennis en expertise bezitten die ze aan onder andere de overheid aanbieden. Als de strategische top van de overheid voor deze kennisoverdracht open staat geeft dit de mogelijkheid om hier haar voordeel mee te doen. Door de kennis terug te brengen in de top wordt tegemoet gekomen aan problemen die het oplevert om in een complexe en dynamische omgeving sturing te geven aan de overheidsorganisatie (De Bruijn, 2001).
- **Domein.** De modus van de dimensie domein is het sociaal economisch domein (4). Het publiek belang in dit domein in combinatie met de soort taak, opleiden, gaat van het bevorderen van werkgelegenheid tot het verdelen van de welvaart⁶³. Het publiek belang dat met deze modus gemoeid gaat kan met zo zichtbaar worden gemaakt.
- **Doelgroep.** De modus van de dimensie doelgroep is de branche (3). De uitvoeringsorganisaties richten zich op deze georganiseerde verbanden waarin belangen van zowel uitvoeringsorganisaties als burgers worden vertegenwoordigd. Uitvoeringsorganisaties stellen in samenwerking met de branche regels op (bijvoorbeeld *good governance*, de code Tabacsblat) en conformeren zich hieraan in convenanten. De volgende ontwikkelstap is een verschuiving op de dimensie-as naar burgers en individuen.
- **Plaats.** De modus van de dimensie plaats is Nederland (1). Dat wil zeggen dat de meest organisaties op ons land gericht zijn. Een volgende ontwikkelstap zou zijn dat uitvoeringsorganisaties zich richten op Europa. Momenteel is deze gerichtheid beperkt tot uitvoeringsorganisaties in het domein Internationaal. Ook voor de andere domeinen liggen hier ontwikkelkansen. Een organisatie als NS laat haar treinen in Zwitserland rijden en buitenlandse vervoerbedrijven exploiteren busdiensten in Nederland. Op den duur zal hier wellicht een verschuiving in oriëntatie plaats vinden van overheidsdiensten die voor buitenlandse overheden taken gaan verrichten.

Ontwikkelpotentieel

<p>Benut potentieel = score beheersfase taak + score domein + score doelgroep + score plaats = 2 + 4 + 3 + 1 = 10 Ontwikkelpotentieel = 1 - (score benut potentieel / maximum haalbare potentieel) in % = 1 - (10/20) = 50%</p>

⁶² De dimensie is geen onderdeel van de ontwikkelspin. Het abstractieniveau van soort taak is lager dan het abstractieniveau van beheersfase, doelgroep, plaats en domein. De aanbeveling is ook de andere dimensies op een lager abstractieniveau te bestuderen.

⁶³ Grondwet artikel 19 en 20

De modus van het ontwikkelpotentieel van de bestudeerde uitvoeringsorganisaties is 50%. De betekenis van deze score is dat de uitvoeringsorganisaties vanuit de intrinsieke dimensies van de publieke taak die zij uitvoeren nog 50% ontwikkeling kunnen doormaken. Afhankelijk van de keuze zal deze ontwikkeling gericht zijn op specialisatie of een verbreding van de uitvoering.

4.1.2. Versnellingsfactor modus uitvoeringsorganisaties

De opbouw van de modus voor versnelling van de onderzochte uitvoeringsorganisaties:

Levensfase	Organisatievorm	Financiering	Autonome factoren
3	5	3	3

Tabel 12: Extrinsieke dimensies en omgevingsfactoren

- **Levensfase.** De modus voor de dimensie levensfase is groei (3). De organisaties zijn redelijk jong: tussen 1990 en 2000 opgericht. Men heeft ervaring opgedaan met het uitvoeren van de taak en kan zich gaan oriënteren op basis van kennis en ervaring met de uitvoering. Dit betekent dat de overheid zich kan voorbereiden op ontwikkelingen die vanuit meerdere uitvoeringsorganisaties worden aangekaart.
- **Organisatievorm.** De modus van de dimensie organisatievorm is de privaat georganiseerde vormgeving. Omdat in de onderzochte verzamelde informatie gekeken is naar publieke taken en de verzamelde informatie niet beperkt is gebleven tot RWT's en ZBO's, is te zien dat het beeld van de uitvoeringsorganisaties meer privaat georganiseerd is dan het heersende beeld over de uitvoering (Kohnstamm, 2004). De overheid wil meer grip krijgen op deze organisatievorm door het introduceren van de maatschappelijke onderneming (Wijffels, 2006). Of het wenselijk is de trend van meer afstand tot de overheid te steunen is momenteel onderdeel van het publiek debat (Chavannes NRC Handelsblad, 2009).
- **Financiering.** De modus van de dimensie financieringsvorm is de gemeente financiering. De overheid wil deze hybride financieringsvorm tegengaan met de organisatievorm: maatschappelijke onderneming. Recent is daar nog de roep bijgekomen de salarissen aan de top van deze hybride uitvoeringsorganisaties in te dammen en te relateren aan het salaris van de minister president. Of deze reactie van de overheid om van een middel (financiering) een doel te maken, en dit los te zien van de discussie over het publiek belang, tot het gewenste effect leidt, is onzeker (De Bruijn, 2001).
- **Autonome factoren.** Uit de modus van het aantal betrokken autonome factoren blijkt dat er bij de meerderheid van de onderzochte en gescoorde uitvoeringsorganisaties een beperkte invloed van deze factoren geldt. De belangrijkste betrokken autonome factor is de invloed van de stand van de techniek, in het bijzonder de mogelijkheden die ICT heeft. Hier is te zien dat ontwikkelingen een versnelling doormaken voornamelijk door het opheffen van de informatiesymmetrie door uitwisselen van gegevens en databestanden (Strikwerda, 2008). De tweede autonome factor die van invloed is op de uitvoeringsorganisaties is globalisering versterkt door ontwikkelingen in de ICT. Afstanden worden steeds minder belangrijk. Als een uitvoeringsorganisatie bereikbaar wil zijn dan kan dit 24 uur per dag, 7 dagen per week via het Internet en mobiele telefonie en andere tijdschema's door outsourcing naar lage lonen landen. De overheid kan zich betrokken tonen door kennis te nemen van deze autonome factoren.

Versnellingsfactor

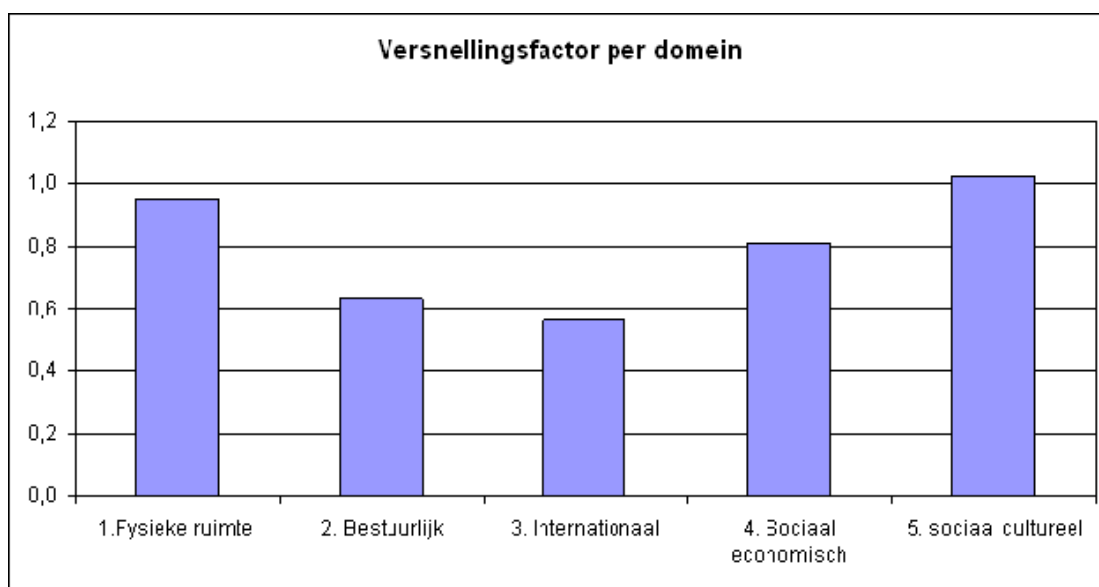
$$\text{Versnellingsfactor} = \text{score autonome factoren} / (\text{aantal extrinsieke factoren} + 1/\text{score organisatievorm} + 1/\text{score financiering} + 1/\text{score levensfase}) = 3 / (3 + 1/5 + 1/3 + 1/3) = 0,9$$

De modus van de versnellingsfactor is 0,9.

Dit betekent dat het ontwikkelpotentieel van 50% een weerstand ondervindt in de realisatie en benutting van dit ontwikkelpotentieel. De vertraging komt door de relatief geringe invloed van autonome factoren die geremd wordt door de fases van de extrinsieke dimensies levensfase en financieringsvorm.

4.1.3. Versnellingsfactor per domein voor de gemiddelde uitvoeringstaak

Het gegeven dat ontwikkelingen zich versnellend of vertragend voordoen verdient enige nuancering. Met behulp van het domein, waartoe de uitvoering van de publieke taak plaatsvindt, kan het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering naar de publieke taak geleid. Door per domein de versnellingsfactor te bepalen kan per domein aangegeven worden welke weerstand uitvoeringsorganisaties ondervinden en kan gericht beleid op de vormgeving worden gemaakt.



Figuur 34: Versnellingsfactor per domein

In bovenstaande figuur staat de versnellingsfactor van de uitvoeringsorganisaties per domein. In paragraaf 3.4. is de betekenis van de versnellingsfactor verklaard. Deze factor kan worden gebruikt als hulpmiddel om een ontwikkeling te sturen. Door de scores op de dimensie-assen organisatie en financiering ondervinden de meeste uitvoeringorganisaties een vertragende invloed op het ontwikkelpotentieel. De grootste vertraging ondervinden uitvoeringsorganisaties binnen het domein internationaal. Dit komt doordat deze organisaties dicht bij het rijk georganiseerd zijn en door het rijk gefinancierd worden. De invloed van de autonome factoren wordt hierdoor afgeremd. De uitvoeringsorganisaties in het sociaal cultureel domein ondervinden een versnelling. Hier is een relatief grote invloed van autonome factoren die niet wordt geremd door organisatievorm en financiering. Deze zijn op grotere afstand van het rijk georganiseerd. De conclusie die aan de hand van bovenstaande tabel kan worden getrokken is dat de uitvoeringsorganisaties worden afgeremd bij ontwikkelingen met uitzondering van de uitvoeringsorganisaties in het sociaal culturele domein. Dit maakt het gesprek over de uitvoering tussen overheid en uitvoeringsorganisaties urgenter.

4.1.4. Toepassing ontwikkelmodel in gesprek over ontwikkeling in de uitvoering.

Het ontwikkelpotentieel van 50% geeft aan dat de keuze voor verdieping of verbreding in het gesprek niet een kant op wordt gestuurd. Wel geeft de versnellingsfactor aanleiding om te bekijken hoe de

weerstand tegen een bepaalde ontwikkeling kan worden verkleind. Door in het gesprek de ontwikkelingsmogelijkheden per dimensie-as te bespreken kunnen ontwikkelingen tijdig worden onderkend.

In de volgende paragraaf wordt het ontwikkelmodel toegepast op enkele uitvoeringsorganisaties.

4.2. Toepassing model casussen

Naast de generieke toepassing in paragraaf 4.1. is het model in deze paragraaf toegepast op enkele uitvoeringsorganisaties. Bij het bepalen deze uitvoeringsorganisaties is gezocht naar verscheidenheid in intrinsieke en extrinsieke dimensies. Ik heb onderzocht wat het toepassen van het model betekent voor het anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering. De ontwikkeling die zich voordoet heeft als basis de verzamelde informatie van uitvoeringsorganisaties uit de periode 2006-2007. Ik heb gekeken welke ontwikkelingen tot 2010 er in relatie tot deze periode zijn geweest.

4.2.1. Ontwikkeling binnen uitvoeringsorganisaties:

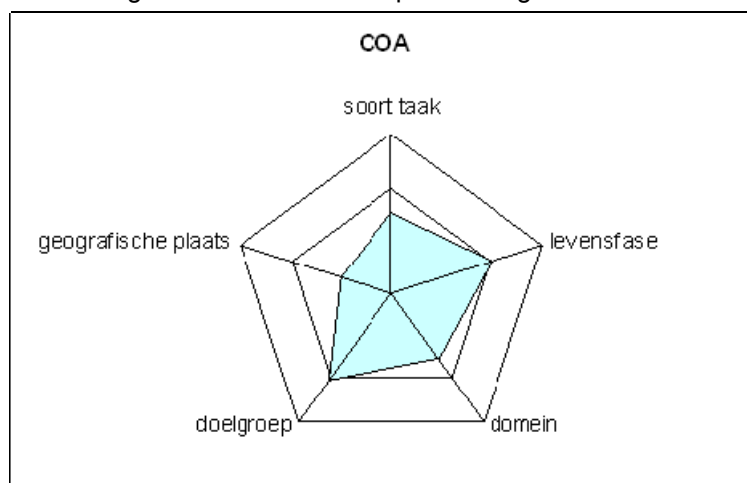
Voor de ontwikkeling in dimensies binnen uitvoeringsorganisaties heb ik gekozen voor drie casussen. Drie domeinen zijn vertegenwoordigd met de gekozen uitvoeringsorganisaties en ook bij de taken is gezocht naar verscheidenheid. Omdat het terugvoeren naar publiek belang via deze dimensies plaatsvindt, dienen de gekozen casussen ook allen een ander publiek belang. Deze verscheidenheid leidt ertoe dat de casussen representatief zijn voor het toepassen van het ontwikkelmodel.

Gekozen is voor drie uitvoeringsorganisaties: COA (Centraal orgaan Opvang Asielzoekers), WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en Kadaster.

Casus 1: COA, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

In de volgende paragraaf licht ik de scores en de waargenomen en ingezette verschuivingen in de praktijk toe. Hiervoor wordt de ontwikkelspin met de klok mee stapsgewijs gevolgd.

De scores geven in de ontwikkelspin het volgende beeld



Figuur 35: COA spin Ontwikkelpotentieel

- Taak. De publieke taak van het COA is de opvang van asielzoekers. Dit betekent het bieden van huisvesting, het financieren van de eerste levensbehoeften en het aanbieden van een programma

voor dagvulling. Dit soort taken kan worden gezien als een vorm van bedrijfsvoering. De taak bedrijfsvoering behoort tot de actieve beheersfase, score 2.

- Levensfase. Het COA is opgericht in 1994. Dit leidt tot score 3, de ontwikkelingsfase van groei naar volwassenheid. Ontwikkeling hebben hiermee een redelijk solide basis.
- Domein. Het departement waar het COA een subsidierelatie mee heeft is justitie. Justitie behoort tot het bestuurlijk, juridisch domein, score 2.
- De doelgroep waar het COA zich op richt zijn asielzoekers. Enerzijds kan gesteld worden dat dit afzonderlijke individuen betreft, anderzijds kan gesteld worden dat het COA zich richt op een groep burgers, de groep of branche asielzoekers, score 3.
- De plaats waar de taak zich op richt en waar deze wordt uitgeoefend is Nederland, score 1.

Ontwikkelpotentieel COA

De ontwikkelscore is taak + domein + doelgroep + plaats = 2 + 2 + 3 + 1 = 8. De scores van de intrinsieke dimensies leiden tot het een ontwikkelpotentieel van $1 - (8/20) = 60\%$

Het ontwikkelpotentieel geeft aan dat er nog veel verschuiving naar de buitenranden van de dimensie-assen mogelijk is. Het gaat dan om diversificatie en verbreding ten aanzien van de huidige scores. Het is ook mogelijk voor verdieping of intensivering op de dimensie-assen te kiezen.

Uitgaande van een natuurlijk ontwikkelpad en gezien het ontwikkelpotentieel is er veel ontwikkeling mogelijk. Er is er sprake van de volgende ontwikkelingen die in het gesprek aan de orde kunnen komen:

- Taak. Naast het uitvoeren van bedrijfsvoeringtaken voor de doelgroep asielzoekers wordt het COA gevraagd om regels op stellen en deze regels ook toe te passen op de asielzoekerscentra. Het COA heeft regels opgesteld om de leefbaarheid op de asielzoekerscentra te vergroten. Dit betekent een verschuiving naar de associatieve beheersfase. Ook is er een verschuiving naar de exploratieve beheersfase. Het COA geeft adviezen in internationaal verband bij de vormgeving van Europees asielbeleid en de mogelijkheden voor opvang rond Europese grensplaatsen zoals Malta. Ten slotte biedt het COA intensieve inburgeringcursussen aan volgens de nonnen-in-Vugt methode.
- Plaats. Het COA levert in toenemende mate een bijdrage aan het Europees asielbeleid en adviseert over humane opvang. Het COA participeert in verschillende internationale verbanden, niet alleen binnen Europees verband maar ook globaal zoals Australië. Daarnaast is het COA actief betrokken bij het Europees beleid rond uitgenodigde vluchtelingen.
- Doelgroep. Waar het COA voorheen alleen asielzoekers opvang biedt zij nu ook huisvesting aan asielzoekers die een verblijfsstatus hebben gekregen. Ook andere doelgroepen waar al dan niet tijdelijk huisvesting voor wordt gezocht worden door COA opgevangen. Voorbeelden zijn de tijdelijke opvang van jongeren voor jeugdzorg en getuigen van de Schipholbrand. Het COA heeft immers ervaring met het opvangen van grote groepen die een grote onderlinge diversiteit kennen en het bieden van een dagbestedingsprogramma.
- Domein. De verschuiving van doelgroep leidt ook tot een verschuiving van domein: jongeren vallen onder de minister van jeugd en gezin.- voorheen VWS - en inburgeringcursussen en scholing worden onder verantwoordelijkheid van de minister van WWI, vallend onder VROM, uitgevoerd. Dit betekent een verschuiving van het strakkere bestuurlijke domein naar het flexibelere sociaal welzijn domein.

Versnellingsfactor COA

Versnellingsfactor = score autonome factoren / (aantal extrinsieke factoren + 1/score organisatievorm + 1/score financiering + 1/score levensfase) = $5 / (3 + 1/3 + 1/1 + 1/3) = 1,1$

De versnellingsfactor is groter dan 1. Dit leidt ertoe dat het ontwikkelpotentieel zich versneld kan realiseren.

- De autonome factoren, score 5, dragen bij aan deze versnelling. In het bijzonder de stand van techniek. ICT en biomedische ontwikkelingen zoals het opslaan van vingerafdrukken in een database dragen eraan bij dat asielzoekers vollediger te registreren, te traceren en te volgen zijn, ook vanuit Europees verband. De verdeling van vluchtelingenstromen over omringende en overige opvangende landen is een mondiale aangelegenheid en draagt bij aan een versnelde ontwikkeling langs de dimensie-assen. Ook de politiek-culturele setting van het asielbeleid en de sociaal economische trend beïnvloeden de ontwikkelingen bij het COA.
- Organisatievorm, score 3, en financiering, score 1. De ontwikkelingen worden afgeremd door de rijksbegrotingscyclus en de beleids- en wetgevingscyclus die een doorlooptijd van bijna twee jaar kennen.
- Levensfase score 3. Gezien de levensfase zal een ontwikkeling solide zijn terwijl er op zichzelf geen extra urgentie is om te veranderen.

Conclusie COA

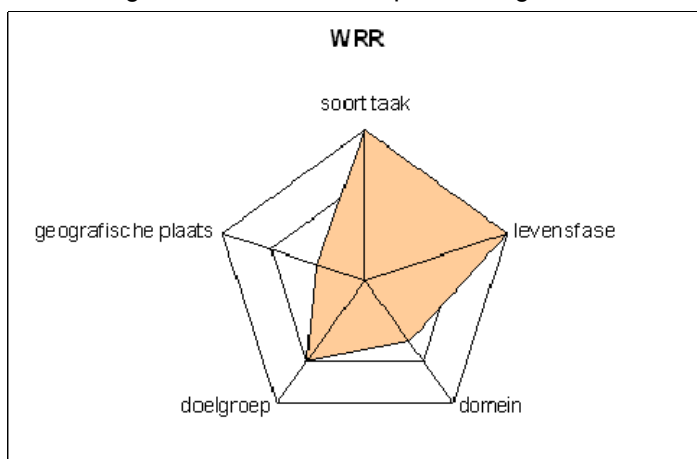
Het COA heeft zich ontwikkeld langs de dimensie-assen soort taak, domein, doelgroep en plaats. Met het ontwikkelpotentieel en de versnellingsfactor was het mogelijk deze ontwikkelkansen en de urgentie om deze te benutten aan te geven. Hierdoor kon op de ontwikkelingen geanticipeerd worden.

Door het gesprek over ontwikkeling in dimensies te voeren kwam er zicht op nieuwe gesprekspartners. De inhoud kan worden teruggebracht in het gesprek tussen beleid en uitvoering en de ontwikkelingen in het kader van het publiek belang⁶⁴ weer te geven. Het model heeft een meerwaarde bij deze casus.

Casus 2: WRR, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid

In de volgende paragraaf licht ik de scores en de waargenomen en ingezette verschuivingen in de praktijk toe. Hiervoor wordt de ontwikkelspin met de klok mee stapsgewijs gevolgd.

De scores geven in de ontwikkelspin het volgende beeld



Figuur 36: WRR spin Ontwikkelpotentieel

- Taak. De publieke taak van de WRR is de regering te adviseren over toekomstige ontwikkelingen die van groot maatschappelijk belang zijn, score 5.

⁶⁴ Grondwet artikel 2 en 90

- Levensfase. De WRR werd in 1972 voorlopig ingesteld. Bij wet van 30 juni 1976 is de positie van de raad definitief geregeld. Dit betekent een score 5.
- Domein. Het departement waaraan de WRR is verbonden is AZ binnen het bestuurlijk juridische domein met score 2.
- De doelgroep waarop de WRR zich richt is de politiek, score 3.
- De plaats waar de WRR zich op richt is Nederland, score 1.

Ontwikkelpotentieel WRR

De ontwikkelscore is taak + domein + doelgroep + plaats = 5 + 2 + 3 + 1 = 11. De scores van de intrinsieke dimensies leiden tot het een ontwikkelpotentieel van $1 - (11/20) = 45\%$.

Het ontwikkelpotentieel geeft aan dat er nog 45% verschuiving in de vorm van diversificatie en verbreding mogelijk is. De inverse ontwikkelingsmogelijkheden, verdieping of intensivering, moeten nadrukkelijk worden meegenomen bij dit ontwikkelpotentieel.

De volgende ontwikkelingen voor de WRR zijn mogelijk

- Domein. WRR geeft aan dat zij haar forumfunctie wil verbreden. Dit leidt tot een verschuiving naar andere domeinen.
- Doelgroep. De WRR geeft aan een intensivering van de beleidsdialoog met politici en andere betrokkenen voor te staan. Dit zou in combinatie met een verschuiving naar individuele burgers kunnen plaatsvinden in bijvoorbeeld een forum op internet.
- Taak. Met het stoomlijnen van de advies en kennisinfrastructuur wil de WRR een meer regisserende en proactieve rol krijgen ten aanzien van de ministerraad. Dit kan worden gezien als een verdieping en intensivering van de huidige taak. De ontwikkelingsmogelijkheden zijn waar het gaat om verbreding in beheersfase naar exploreren in de soort taak beperkt. Onderzocht kan worden of een herbezinning op de beschikbare informatie door het aanleggen van nieuwe databases over de uitgegeven adviezen mogelijk is. (zie advies over looping in paragraaf 5.5)
- Plaats. De WRR kan zich gaan richten op advisering buiten Nederland. Advisering van bijvoorbeeld de politieke fracties in het Europees parlement is een potentiële ontwikkeling die, gezien de recente adviezen over bijvoorbeeld de krimpende bevolking of de rol van religie in de samenleving ook over onze landsgrenzen heen van waarde zijn.

Versnellingsfactor WRR

Versnellingsfactor = score autonome factoren / (aantal extrinsieke factoren + 1/score organisatievorm + 1/score financiering + 1/score levensfase) = $2 / (3 + 1/3 + 1/1 + 1/5) = 0,4$

De versnellingsfactor is kleiner dan 1. Dit leidt ertoe dat het ontwikkelpotentieel zich vertraagd zal realiseren.

- De vormgeving, score 3 en financiering, score 1, zijn dicht bij overheid. Dit leidt tot een vertraging.
- De levensfase, score 5, leidt ertoe dat de druk om te ontwikkelen, gezien de levensfase, groot is. Het bestaansrecht moet steeds opnieuw bewezen worden.
- De autonome ontwikkeling die een rol speelt bij de ontwikkeling is de sociaal cultureel/politieke factor. Globalisering, de stand van de techniek en demografische factoren zijn minder direct aan de orde bij de ontwikkeling van de WRR

Conclusie WRR

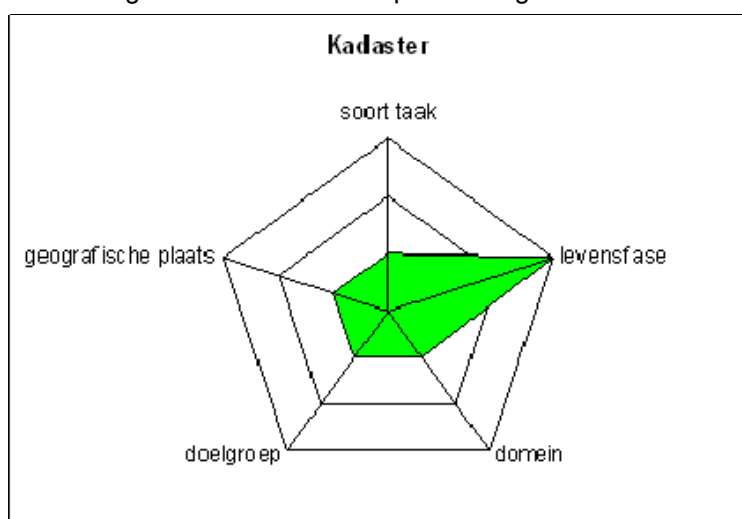
De WRR heeft de mogelijkheid te ontwikkelen langs de dimensie-assen soort taak, domein, doelgroep en plaats. De WRR heeft zelf op haar website aangegeven weinig ontwikkelkansen te zien. Met het ontwikkelpotentieel wordt aangegeven dat hier echter nog voldoende ontwikkelkansen zijn. De

weerstand tegen verandering leidt ertoe dat het tijd kost om te veranderen. De levensfase geeft aan dat veranderingen wel urgent zijn. Het bekijken van de WRR vanuit ontwikkelingsmogelijkheden in dimensies betekent dat er nieuwe gesprekspartners mogelijk zijn. Het gesprek wordt met ontwikkeling in dimensies inhoudelijk gevoed en het publiek belang, het versterken van de rol van de regering, kan worden meegewogen. Het model heeft een meerwaarde bij deze casus.

Casus 3. Kadaster

In de volgende paragraaf licht ik de scores en de waargenomen en ingezette verschuivingen in de praktijk toe. Hiervoor wordt de ontwikkelspin met de klok mee stapsgewijs gevolgd.

De scores geven in de ontwikkelspin het volgende beeld:



Figuur 37: Kadaster spin Ontwikkelpotentieel

- Taak. De publieke taak van het Kadaster is het vervaardigen, verzamelen, houden en bijwerken van geografische gegevens en het landsdekkend cartografisch weergeven daarvan (art 3 Kadasterwet), en het verstrekken van informatie op basis van deze registraties. De soort taak is een registrerende taak. Het betreft de rubricering passief beheer, score 1.
- Levensfase. Sinds 1832 voert het Kadaster haar taken uit. In 1994 is het Kadaster een ZBO geworden. Omdat de soort taak met deze oprichting hetzelfde is gebleven wordt voor levensfase de score 5 gehanteerd, ouder dan 1990.
- Domein. VROM is het departement waar het Kadaster aan gelieerd is. VROM behoort daarom tot het fysiek, ruimtelijk domein met score 1.
- De doelgroep waar het kadaster zich op richt zijn registergoederen. Naast het vastgoed betreft het ook de registratie van schepen en luchtvaartuigen. De doelgroep heeft score 1.
- De plaats waar het Kadaster zich op richt en zich bevindt is Nederland, score 1.

Ontwikkelpotentieel Kadaster

De ontwikkelscore is taak + domein + doelgroep + plaats = 1 + 1 + 1 + 1 = 4. De scores van de intrinsieke dimensies leiden tot het een ontwikkelpotentieel van $1 - (4/20) = 80\%$.

Het ontwikkelpotentieel geeft aan dat er nog veel verschuiving naar de buitenranden van de dimensie-assen in de ontwikkelspin mogelijk is. Het gaat dan om diversificatie en verbreding ten aanzien van de huidige scores op de dimensie-assen. Het is ook mogelijk een verdieping of intensivering op de dimensie-assen als ontwikkeling te kiezen.

- Taak. De taak van het kadaster verschuift van het registreren en het innen van gelden voor geleverde diensten naar kwaliteitsontwikkeling en toegankelijkheid. Er komt onder druk van burgers steeds meer vraag naar de toegankelijkheid van de gegevens. Er is een toenemende vraag naar het koppelen van registraties bijvoorbeeld het koppelen van kwaliteitsgegevens van architecten (SBA)⁶⁵ aan huizen. Een andere ontwikkeling is de uitbreiding van de registratie met ondergronds vastgoed⁶⁶ of uitbreiding van de registratie met grond- en ruimtegebruik al dan niet in samenwerking met Staatsbosbeheer. Een ontwikkelstap die volgt is het associatief beheer waarin het Kadaster meewerkt aan het opstellen van regels en in individuele gevallen oordeelt over waardebeoordeling en registratie. Hierna volgen op het ontwikkelpad het houden van toezicht en het geven van advies.
- Doelgroep. De genoemde ontwikkelingen betekenen een verschuiving van doelgroep naar branches en burgers.
- Plaats. Het Kadaster kan ook buiten Nederland vastgoed en andere registergoederen registreren. Dit kan binnen Europa zijn maar een verschuiving naar buiten Europa is ook mogelijk. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling dat gronden elders in de wereld worden opgekocht door speculanten. Een registratie van eigenaarschap zou dit proces inzichtelijk kunnen maken en tot regelgeving en stuurbaarheid leiden.
- Domein. Bovengenoemde ontwikkelingen leiden tot een verschuiving naar het sociaal economisch domein.

Versnellingsfactor Kadaster

Versnellingsfactor = score autonome factoren / (aantal extrinsieke factoren + 1/score organisatievorm + 1/score financiering + 1/score levensfase) = 5 / (3 + 1/3 + 1/5 + 1/5) = 1,4

De versnellingsfactor is groter dan 1. Dit leidt ertoe dat het ontwikkelpotentieel zich versneld kan realiseren.

- De vormgeving, een publiekrechtelijk ZBO, en de financiering, volledig uit premies en tarieven, leiden tot respectievelijk een score 3 en score 5. Dit leidt tot een vertraagde realisatie van ontwikkelkansen.
- De levensfase, score 5, leidt tot een grote druk om de voornoemde ontwikkelingen vorm te geven.
- Autonome factoren, score 5. De stand van techniek, met het koppelen van gegevens, geeft potentiële ontwikkelingen een extra impuls. Het internet, Google Earth, kan een ontwikkelkans zijn voor het Kadaster. Denk aan een uitbreiding van registratie boven land of aan registratie van onderzeese en onderwater registergoederen vooral kabels en leidingen. De invoering van de Europese dienstenrichtlijn geeft het Kadaster extra kansen om elders diensten te verlenen. Demografische factoren zoals individualisering en vergrijzing leiden tot informatie over beschikbare huizen. Het Kadaster kan een rol spelen bij het in beeld brengen van deze ontwikkelingen.

Conclusie Kadaster

Het Kadaster kan zich ontwikkelen langs de dimensie-assen soort taak, domein, doelgroep en plaats. Het ontwikkelpotentieel en de versnellingsfactor maken het mogelijk deze ontwikkelkansen en de urgentie om deze te benutten aan te geven. Hierdoor kan op de ontwikkelingen geanticipeerd worden.

⁶⁵ Stichting Bureau Architectenregistratie

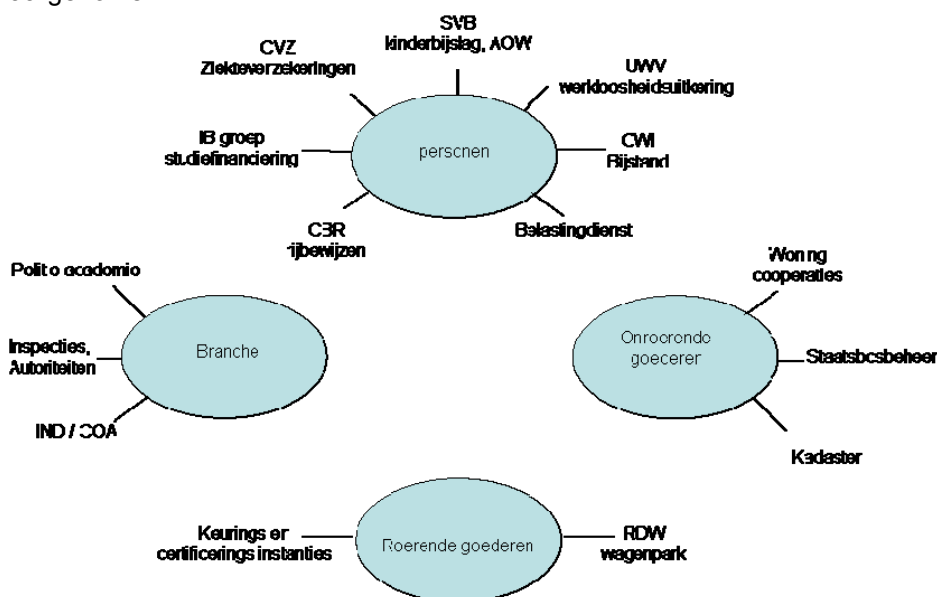
⁶⁶ Geonovum doet de ondergrondse registratie van vastgoed. Dit kon niet binnen de wettelijke taak van het Kadaster.

De inhoud kan worden teruggebracht in het gesprek tussen de overheid en het Kadaster en het publiek belang⁶⁷ krijgt weer aandacht. Het model heeft een meerwaarde bij deze casus.

4.2.2. Ontwikkeling tussen organisaties aan de hand van dimensies

Voor uitvoeringsorganisaties met vergelijkbare scores op een dimensie-as geven geldt dat dit kansen geeft voor fusies en samenwerking. De overeenkomstige scores dienen hiervoor als aangrijpingspunt. Bij de nieuwe organisatie vindt een ontwikkeling plaats op de dimensie-as die geen overeenkomstige score had. Bij een gelijke score op meerdere dimensie-assen wordt de mogelijkheid om samen te werken tussen de uitvoeringsorganisaties vergroot.

Het volgende is met betrekking tot de dimensie doelgroep aan de hand van de verzamelde informatie waargenomen:



Figuur 38: Doelgroepen en uitvoeringsorganisaties

In bovenstaande figuur is te zien dat meerdere uitvoeringsorganisaties zich richten op de doelgroep burgers. Dit is verder uitgewerkt. Uitvoeringsorganisaties beschikken over gegevens van burgers voor het uitvoeren van een specifieke taak. De SVB⁶⁸ is verantwoordelijk voor zowel de kinderbijslag toekenning als de AOW toekenning, bij IB-groep kunnen studenten een studietoelage krijgen, het UWV en het CWI verstrekken uitkeringen en zorgen voor toegeleiding naar de arbeidsmarkt, het CBR registreert rijbewijzen, RDW registreert voertuigen, en de belastingdienst int premies en verschuldigde belasting. Het combineren van de gegevens van de doelgroep burgers waar deze organisaties over beschikken, heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het UWV en CWI in 2009 zijn gefuseerd. De belastingdienst werkt nauw samen met de RDW om achterstallige wegenbelasting en openstaande boetes te innen.

Er kan het volgende worden opgemerkt:

- Uitvoeringsorganisaties die zich op dezelfde doelgroep richten en eenzelfde soort taak verrichten gaan dit ook doen in een ander domein of voor een ander departement. De SVB (SZW) gaat naast het verstrekken van kinderbijslag ook de financiering van gratis schoolboeken verzorgen (OCW).

⁶⁷ Grondwet artikel 21 en 22

⁶⁸ Sociale Verzekerings Bank

- Uitvoeringsorganisaties die zich op dezelfde doelgroep richten en maar een andere taak hebben ten aanzien van de doelgroep dragen taken aan elkaar over in een ander domein: de belastingdienst (FIN) voert naast het innen van belastinggelden ook het toekennen van diverse toeslagen uit zoals de huurtoeslag (VROM) en de kindertoeslag (SZW);
- Uitvoeringsorganisaties die zich op een andere doelgroep richten en eenzelfde soort taak uitvoeren binnen hetzelfde domein gaan samenwerken en koppelen gegevens over de doelgroep. IB-groep (studiefinanciering aan studenten en leerlingen) en CFI (bekostigen van onderwijsinstellingen) fuseren, waardoor studentgegevens en gegevens rondom opleiding en school zonder bedrijfsvoeringsproblemen binnen één organisatie kunnen worden gekoppeld. Door het samengaan is de verandering die plaatsvindt een vergroting van de doelgroep.
- Uitvoeringsorganisaties die zich op een dezelfde doelgroep richten en een ander soort taak uitvoeren binnen hetzelfde domein gaan samenwerken en koppelen gegevens over de doelgroep. Het UWV (werkloosheidsuitkeringen) en CWI (werklozen bemiddelen naar werk) gaan samenwerken en koppelen gegevens over burgers om snellere toegeleiding mogelijk te maken.

De ontwikkeling tussen organisaties aan de hand van dimensie-assen kan ook vanuit het perspectief van een andere dimensie-as worden bekeken.

4.3. Algemene veranderingen in taakontwikkeling

4.3.1. Ontwikkelingen in dimensies

In de volgende paragraaf wordt per dimensie ingegaan op gesignaleerde en mogelijke ontwikkelingen. Door kennis te hebben van ontwikkelkansen in de uitvoering, kan deze kennis als achtergrondinformatie dienen bij het voeren van gesprekken over ontwikkelingen in de uitvoering.

Ontwikkeling taak:

- Ontwikkeling beschikbaarheid gegevensbestanden van passief naar actief beheer. Het passieve beheer bestaat uit het registreren en beheren van gegevensbestanden. De gegevens worden openbaar en algemeen raadpleegbaar. Op het moment dat gegevens raadpleegbaar zijn en de databestanden zijn opengesteld voor derden, kunnen op basis van deze gegevens kwaliteitsoordelen worden gegenereerd. De registerende uitvoeringsorganisaties hebben hun beheerde gegevens grotendeels via het internet raadpleegbaar gemaakt voor burgers.
- Ontwikkeling kennis en informatie bundelen en verbreden. Een andere ontwikkeling die zich voordoet bij registerende uitvoeringorganisaties, is het bundelen van kennis en informatie door gebruik te maken van ICT. Door deze bundeling kunnen dwarsverbanden over verschillende beleidsdomeinen worden gelegd. Deze kennis en informatie is ook vanuit andere branches en landen te raadplegen en kan beschikbaar worden gesteld aan een bredere doelgroep.
- Ontwikkeling van registrerend naar dienstverlenend. Verschillende registerende beroepsorganisaties kennen in hun wettelijke taakomschrijving een passage die als volgt is geformuleerd: 'zorg voor eer en aanzien van de beroepsgroep'. Dit geldt voor bijvoorbeeld NOVA, KNB, NIVRA, KvGD. Er is hier, mede versterkt door de kredietcrisis (2009), sprake van een ontwikkeling naar een meer dienstverlenende instelling. Deze ontwikkeling gaat uit van het publiek belang van de organisatie en het winnen van vertrouwen. Dit verschijnsel kan gezien worden als 'back to basics': terug naar het uiteindelijke doel van het registreren, het zorgen voor het publiek belang bij basisregistraties.

- Ontwikkeling van associatief beheer naar monitorend beheer. De verschuiving die zich voordoet is van gewone inspecterende instanties gericht op het beoordelen van kwaliteit en het toepassen van regels naar systeemtoezichthouders of autoriteiten. In de afgelopen 10 jaar zijn de alle toezichthouders opgericht als autoriteiten. Zij zijn aan te duiden als marktmeesters' (Mertens 2004). Hun taken zijn niet gericht op handhaven maar op ordenen van de markt.
- Ontwikkeling van passief naar exploratief beheer. Uitvoeringsorganisaties tenderen naar advies en opleiden, vooral organisaties die ouder zijn en die zich in de groei- en volwassenfase bevinden. Voorbeelden zijn de casussen COA en Kadaster. Een ander voorbeeld is CFI, dat voor het ministerie van onderwijs het onderwijsveld financiert. CFI adviseert het ministerie over zowel uitvoerbaarheid van beleid als over de basis van ontwikkelingen in de uitvoering over (financiële) effecten van bijvoorbeeld onderwijsachterstandenbeleid en passend onderwijs voor zorgleerlingen.

Ontwikkeling in domeinen

Een trend is dat in bepaalde domeinen de verantwoordelijkheid meer naar de branches wordt gelegd en minder onder directie overheidszorg valt. Een indicator hiervoor is het al dan niet onder de werking van de kaderwet ZBO's brengen van certificerende uitvoeringsorganisaties⁶⁹. Het gebrek aan communicatie over deze ontwikkeling draagt bij aan het niet aansluiten van verwachtingen over het borgen van publiek belang tussen de samenleving en de overheid.

- In het ruimtelijk domein worden de certificerende activiteiten die nu nog door uitvoeringorganisaties van verkeer en waterstaat worden uitgevoerd op het gebied van scheepsvaart- en luchtvaart niet onder de kaderwet ZBO's gebracht. Zij worden onder een ander regime gebracht, of de branche neemt het certificeren over. Op het ruimtelijk beleidsdomein zijn de invloed van het procesdenken en het NPM duidelijk merkbaar, ondersteund door een sterke bouw- en vastgoedlobby⁷⁰. Het draait hierbij om zelfredzaamheid en vermindering van overheidsinvloed. In enkele gevallen worden certificerende taken overgeheveld naar Europees niveau. Onduidelijk is wie verantwoordelijk wordt voor de certificering. In de discussie is het publiek belang niet herkenbaar meegenomen in de overwegingen.
- Certificeringstaken die worden verricht door uitvoeringsorganisaties behorend bij sociale zaken zijn gericht op veiligheid van materialen en arbeidsomstandigheden. Deze vallen straks niet onder de werking van de kaderwet ZBO's. De certificering wordt aan de branche overgelaten of naar Europees niveau overgeheveld. Wie is straks verantwoordelijk als ondeugdelijke balkonconstructies niet sterk genoeg blijken voor een reguliere belasting? Wie is verantwoordelijk voor een goede constructie van gas- en stroomvoorzieningen in woningen? Deze voorbeelden overstijgen een individueel belang. Hier rijst de vraag in hoeverre het publiek belang is meegewogen bij het nemen van besluiten tot het op afstand zetten van overheidszorg.
- De certificerende organisaties van LNV⁷¹ worden wel onder de kaderwet ZBO's gebracht. Hier heeft het procesdenken minder voet aan de grond gekregen, mede onder invloed van de export naar landen met regimes die een overheidskeurmerk op land- en tuinbouwproducten vereisen.

Ontwikkeling in doelgroepen

Een ontwikkeling binnen de dimensie doelgroep is dat men zicht richt op een individueel niveau. Dat gebeurt onder invloed van burgerorganisaties als de vereniging eigen huis of de consumentenbond. Zij

⁶⁹ Begeleidingsbrief Verzelfstandigingen TK 25 268 nr. 72 2008-2009

⁷⁰ Elco Brinkman, oud voorzitter CDA, voorzitter van Bouwend Nederland

⁷¹ www.minInv.nl, Landenoverzicht exporteisen, ingangsdatum 7-10-2009

vragen de uitvoeringsorganisaties hun gegevens openbaar te maken. Dit is zichtbaar bij het SBA (Stichting bureau Architectenregistratie). Eerst richtte de uitvoeringsorganisatie zich op de branche architecten. Nu wordt er mede onder druk van de consumentenbond ook een kwaliteitscriterium en specialisatie aan de architectenregistratie toegevoegd zodat individuele burgers geholpen worden een keuze te maken. Dit geldt ook voor organisaties die zich richten op notarissen (KNB), advocaten (NOVA), accountants (NIVRA), octrooigemachtigden, gerechtsdeurwaarders (BvGD), auto's (RDW) of huizen (Kadaster).

Ontwikkeling plaats

De ontwikkeling betreft enerzijds een ontwikkeling naar een groter schaalniveau, naar Europa of naar wereldniveau, anderzijds een intensivering van de uitvoering van publieke taken in Nederland. Bij schaalvergroting krijgen organisaties te maken met zowel Europese regelgeving als met afspraken die op wereldniveau worden gemaakt. Voor Europa geldt bijvoorbeeld de dienstenrichtlijn. Op wereldniveau gelden afspraken over klimaatbeheersing en vermindering van de uitstoot van CO₂. De ontwikkeling naar een groter schaalniveau van publieke taken kent een lang ontwikkelingstraject⁷².

Ontwikkeling organisatievorm

- Een ontwikkeling die zich voordoet om een lang wetgevingstraject te omzeilen is het oprichten van stichtingen. Om een nieuwe taak uit te mogen voeren is veelal een wetswijziging nodig op basis waarvan de taakontwikkeling kan worden gefaciliteerd. Een departement kan als medeoprichter van de stichting fungeren. De notaris maakt statuten op waarin de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid wordt beschreven. De betrokkenheid van de politiek is het voorleggen⁷³ van de oprichting van de stichting aan de tweede kamer. Het proces kan binnen een half jaar zijn afgerond.
- Een andere reden voor het oprichten van een stichting is het idee dat met een vormgeving meer op afstand van het rijk een *level playing field* kan worden gecreëerd waardoor de taak in een gelijkwaardig netwerk van uitvoeringsorganisaties kan worden uitgevoerd. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat horizontale verantwoordingarrangementen (benchmarking) een adequate en goede uitvoering borgen (Sylvester, 1996).

Ontwikkeling financiering

Frissen (2005) geeft aan dat overheid en de aan haar verbonden uitvoeringsorganisaties voortdurend in de greep zijn van begroten en verantwoorden. Dit werkt verstorend op een transparante besluitvorming en afweging van belangen. Kansen die zich voordoen in de uitvoering worden niet benut door het niet tijdig kunnen besluiten en budget claimen. De deelnemers praten niet op het juiste tijdstip met elkaar. Het moment waarop zich kansen voordoen gaat verloren door vertraging in de P&C cyclus. In bijlage 5 is een schema opgenomen van de rijksbegrotingscyclus waarin zichtbaar wordt dat men bijna twee jaar van te voren al moet weten welke kant men op wil om voor overheidsfinanciering in aanmerking te komen.

⁷² Zie begrotingsschema in bijlage 6

⁷³ Aanwijzingen voor de regelgeving artikel 34 en comptabiliteitswet

Ontwikkeling levensfase

In de beginfase van een maatschappelijk vraagstuk wordt deze beïnvloed door de politiek en de maatschappij. Later wordt het vraagstuk steeds meer van departementen en uiteindelijk van uitvoeringsorganisaties. Bij de inrichting van het uitvoeringsproces wordt er tijdens de agendasetting nog niet over uitvoering of uitvoerbaarheid is nagedacht. Aan het einde van een beleidscyclus is het voor een uitvoeringsorganisatie moeilijk om de uitvoering alsnog op de politieke agenda te zetten. De fase van maatschappelijk vraagstuk is al gepasseerd. De vastheid en volgtijdigheid van deze cyclus en de mate waarin verschillende actoren betrokken zijn, vormen een remmende factor bij de ontwikkeling van een organisatie (Bovens, 2001). Interventiemogelijkheden kennen een eigen dynamiek en tijdigheid. Om een vraagstuk op de agenda te zetten moet dit eerst langs onderraden en uiteindelijk komt het voor besluitvorming in de ministerraad. Maatschappelijke belangen worden in een commissie of de tweede kamer ingebracht. De uitvoering is nog lang niet in beeld.

Ontwikkeling door autonome factoren

- Stand van de techniek heeft vooral betrekking op de ontwikkelingen die er mogelijk zijn door de opkomst van internet en informatie technologie. Hierdoor is het voor uitvoeringsorganisaties mogelijk om informatie die is opgeslagen in databestanden te delen met andere organisaties en informatie geschikt te maken voor een groter publiek. Andere ontwikkelingen die gebaseerd zijn op de stand van techniek zijn duurzame energie, biomedische ontwikkelingen, voedselproductie en nieuwe manieren van bouwen (ondergronds of juist naar grote hoogtes).
- Globalisering betekent dat de landsgrenzen niet meer de grenzen van de mogelijkheden zijn om een taak uit te voeren. Voor bijvoorbeeld keuringsinstanties en certificeringinstanties geldt dat deze certificering ook een garantie biedt over de grenzen heen, over de kwaliteit van de producten en diensten die de uitvoeringsorganisaties aanbieden. Ook zien we dat uitvoeringsorganisaties die ervaring hebben opgedaan met een bepaalde taak hierover advies geven aan andere landen. Zo heeft het COA in 2007 aan Malta aangegeven hoe in Nederland asielzoekers en vluchtelingen worden opgevangen. In het bijzonder het contact met de plaatselijke bevolking was een onderwerp waar men op Malta van wilde leren. Ook andere organisaties zoals de LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) hebben te maken met interpretatie van de Europese dienstenrichtlijn. Hierin wordt bepaald dat er vrij verkeer van diensten in Europa plaats moet vinden en belemmeringen voor dit vrije verkeer moeten worden tegengegaan.
- Demografische ontwikkelingen als individualisering, vergrijzing, werkgelegenheid, gezondheid, of leeftijdsopbouw beïnvloeden de uitvoering van publieke taken. Bij het demografische verschijnsel individualisering kan een link gelegd worden naar informatisering. Burgers kunnen met behulp van internet gegevens raadplegen en informatie verzamelen, waardoor het mogelijk wordt individuele keuzes te maken.
- Sociaal, cultureel en politiek bestuurlijke afwegingen zijn deels door de autonome factoren verdisconteerd in het model. In het model is de politiek bestuurlijke afweging vooral aan de orde bij de keuze in welke richting, grote) of verdieping een ontwikkeling is gewenst. Andere demografische factoren zoals politieke stromingen hebben ook invloed op ontwikkelingen in de uitvoering.

4.4. Gespreksagenda voor ontwikkeling in uitvoering

In deze paragraaf beschrijf ik op welke manieren de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen op de agenda kunnen worden gebracht tussen beleid en uitvoering. Uitgangspunt hierbij is dat er

meerdere gesprekken plaatsvinden die in elkaar grijpen en op elkaar kunnen voortbouwen. Het betreft meerdere gesprekken op meerdere aggregatieniveaus.


Het gesprek over ontwikkelingen in organisaties kan het beste in drie fases plaatsvinden:

- In de **eerste fase** vindt bij de uitvoeringsorganisatie de voorbereiding plaats voor het eigenlijke gesprek met de beleidsoverheid vertegenwoordigd in het departement. (Fase 2).
- In de **tweede fase** vindt op initiatief van de uitvoeringsorganisatie het gesprek over de ontwikkeling van de organisatie plaats tussen uitvoeringsorganisatie en beleidsoverheid. Het initiatief ligt liefst bij de uitvoeringsorganisatie, omdat bij departementen mogelijk politieke overwegingen leidend zijn. In deze fase kan ook een (interdepartementaal) DG overleg worden geïnitieerd als voorbereiding op fase 3.
- In **fase drie** wordt de ontwikkeling in de uitvoering op de politieke agenda geplaatst in overleggen tussen het ambtelijk apparaat en de politiek, mogelijk met de inbreng van de uitvoeringsorganisaties.

In fase 1 en 2 worden niet-geïstitutionaliseerde gesprekken gevoerd. Als handvat voor het voeren van deze gesprekken heb ik een model gebruikt uit *Gesprekken in organisaties* van Gramsbergen-Hoogland en Van der Molen (2007, p. 163 en p. 201).

Fase 1: Voorbereiding binnen uitvoeringsorganisatie

Deze gesprekken bestaan uit een bijeenkomst van het management van de uitvoeringsorganisatie en specialisten uit de organisatie. Het gesprek wordt gevoerd aan de hand van het ontwikkelmodel. Eerst worden de scores op de intrinsieke dimensie-as bepaald en besproken, dan wordt het ontwikkelpotentieel bepaald. Vervolgens worden de scores op de extrinsieke dimensie-as bepaald. De deelnemers zijn degenen die met de uitvoering belast zijn. Het zijn de mensen in de lijn aangevuld met lijnmanagement. Ik geef ook specialisten aan. Dat kunnen medewerkers zijn die bij de vergadering worden geroepen om ontwikkelingen te voorzien van kansen op succes en haalbaarheid. Het management fungeert als gespreksleiding. Dit kan eventueel ook stafmanagement zijn.

Stap	Beschrijving Fase 1	Aandachtspunten
1	<p>Scores op de intrinsieke dimensie-as worden bepaald.</p> <p>Waar staan we nu in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - taak - doelgroep - domein - plaats 	<p>De deelnemers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bevragen elkaar - parafraseren - reflecteren <p>Onderdeel van deze discussie is ook om te bepalen welke taak of welk onderdeel van de taak op de agenda wordt gezet. Ik heb in de tabel met uitvoeringsorganisaties de hoofdtak genomen. De organisatie kan de subtaken ook onderdeel van ontwikkeling en dus onderdeel van het gesprek laten worden⁷⁴.</p>
2	Ontwikkelpotentieel.	De managers:


	Deelnemers beschrijven de gewenste ontwikkeling aan de hand van de ontwikkelspin.	<ul style="list-style-type: none"> - reguleren - concretiseren - vatten samen
3	<p>Scores op de extrinsieke dimensie-as. worden bepaald.</p> <p>Waar staan we nu in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organisatievorm - financiering - levensfase - autonome factoren: <ul style="list-style-type: none"> - stand van de techniek - demografie - politieke omgeving 	<p>De deelnemers kijken naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bevragen elkaar - parafraseren - reflecteren <p>Valkuil is dat het idee kan leven dat de extrinsieke dimensies eenduidig zijn. In de discussie tussen beleid en uitvoering die ik heb bijgewoond was er discussie over iedere extrinsieke dimensie. De WEW vond bijvoorbeeld dat zij geen ZBO zijn maar een private onderneming. Bij het departement werd hier anders over gedacht. Het doel is om voorbereid de discussie met het departement in de gaan (fase 2). Het doel is niet om de scores van de uitvoeringsorganisatie dicht te timmeren.</p>
4	Ontwikkelingen en kansen bedenken eventueel aan de hand van brainstorm of nominale gesprekstechniek.	<p>Het management:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geeft aandacht aan inbreng van de specialisten - reguleert - verduidelijkt de situatie
5	Scenario's met ontwikkelkansen worden beschreven	<p>Het management:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bevraagt specialisten - parafraseert, concretiseert - vat samen <p>In deze fase kunnen gaming tools worden gebruikt waarin de scores op de dimensie-assen worden gemodelleerd en er gekeken kan worden wat andere scores betekenen voor de organisatie.</p>
6	Eventueel taken verdelen tussen management en specialisten	
7	Evaluatie van de bijeenkomst	

Fase 2: Gesprek tussen uitvoeringsorganisatie en beleidsoverheid

In fase twee vindt het gesprek plaats tussen de uitvoeringsorganisatie en het beleid dat bij een departement wordt uitgewerkt. Een model voor dit gesprek staat in het schema hierna.

Wanneer met behulp van het ontwikkelmodel ontwikkelkansen worden gezien waarbij ontwikkeling tussen uitvoeringsorganisaties in de vorm van samenwerking en fusie aan de orde is raad ik aan om dit ambtelijk voorportaal voor te bereiden in een DG overleg. Het overleg dient als input voor het ambtelijk voorportaal. Dit DG overleg is niet geïnstitutionaliseerd. Dit overleg is opgenomen in de figuur bij fase 3.

Stap	Beschrijving Fase 2	Aandachtspunten
1	Vorbereiding: als fase 1. Zie schema hierboven.	<p>Deelnemers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - beleidsambtenaren - mogelijk ambtenaren van kaderstellende departementen: BZK, EZ, FIN en Justitie

		<ul style="list-style-type: none"> - verantwoordelijke ambtenaren: directeuren van directies en beleidsDG'en. - Vertegenwoordiging van uitvoeringsorganisaties: zowel kader als lijn-specialisten. Deze deelnemers moeten ook in fase 1 betrokken zijn geweest om een goede overdracht te waarborgen.
2	<p>Inleiding. Afspraken over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - doel - tijd - procedure 	<p>De vergadering vindt ideaaliter plaats op uitnodiging en onder voorzitterschap van de uitvoeringsorganisatie.</p>
3	<p>Verkenning van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - onderhandelingsruimte - achterliggende belangen 	<p>De gespreksleider:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geeft aandacht aan ieders inbreng - stelt vragen - parafraseert de inhoud - concretiseert - vat samen
4	<p>Discussie over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - uitgangspunten - belangen <p>→ Zoeken naar gemeenschappelijke belangen</p>	<p>De gespreksleider:</p> <ul style="list-style-type: none"> - stelt vragen - concretiseert - parafraseert de inhoud - zorgt dat deelnemers gevoelsreflectie geven en geeft daarin zelf het voorbeeld - vat samen - verduidelijkt
5	<p>Beslissingen nemen door:</p> <p>Aanbieding → reactie → eventueel concessies doen</p>	<p>De gespreksleider:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reguleert - concretiseert - van samen
6	<p>Afronden door</p> <ul style="list-style-type: none"> - definitieve voorstellen formuleren - formuleringen ter goedkeuring voorleggen - afspraken schriftelijk vastleggen 	<p>De gespreksleider:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reguleert - vat samen

Fase 3: Gesprek om ontwikkeling in uitvoering op de politieke agenda te krijgen

Wanneer uit fase 1 en 2 blijkt dat er ontwikkelkansen in de uitvoering worden gezien kan in fase 3 deze ontwikkeling op de politieke agenda worden gebracht. Hierbij kan ontwikkeling binnen uitvoeringsorganisaties op de verschillende dimensie-assen binnen een departement worden voorbereid om uiteindelijk in een ambtelijk voorportaal te worden geagendeerd.

In een ambtelijk voorportaal en in de onderraad worden onderwerpen besproken die mogelijk in de ministerraad worden behandeld. Op de agenda staan gecompliceerde en meer technische onderwerpen. In het ambtelijk voorportaal worden de onderwerpen ambtelijk voorbereid. In de onderraad worden onder verantwoordelijkheid van een coördinerend minister besluiten voorbereid voor de ministerraad. Het gaat hierbij om geïnstitutionaliseerde overleggen.

In het ambtelijk voorportaal zitten hoge ambtenaren op het niveau van directeur-generaal. Iedere DG heeft eigen uitvoeringsorganisaties.

Het voorstel is om als uitvoeringsorganisatie in het ambtelijk voorportaal ontwikkeling in de uitvoering te bespreken om langs deze weg de ontwikkeling in de uitvoering op de politieke agenda te krijgen. Het gaat om voorstellen die het publiek belang raken. Het publiek belang ligt vast, de wijze waarop dit het beste gewaarborgd kan worden is per taak onderwerp van de discussie en besluitvorming.



Figuur 39: Soorten gesprekken in fase 2 en in fase 3

Omdat het geïnstitutionaliseerde overleggen betreft is het niet mogelijk hier een eigen gespreksagenda voor te maken. Voor het DG overleg is het wel mogelijk om een eigen gespreksagenda te volgen die te vergelijken is met de gespreksagenda uit fase 2.

Het overkoepeld idee bij de 3 fases van overleg is dat er met behulp van het dimensiemodel per dimensie ontwikkeling plaatsvindt. Deze ontwikkeling staat nu niet op de agenda's van de al dan niet geïnstitutionaliseerde overleggen. Het bewust omgaan met deze ontwikkeling en het nemen van initiatief in de eerste en tweede fase voor een gesprek tussen beleid en uitvoering aan de hand van het ontwikkelmodel betekent dat er vanuit het beleid beter geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen in de uitvoering. Het wordt mogelijk de juiste afweging te maken doordat het publiek belang weer onderdeel uitmaakt van de afwegingen om tot besluitvorming te komen.

4.5. Conclusies

In dit hoofdstuk is het ontwikkelmodel getoetst. Er is aangetoond dat zich op iedere dimensie-as potentiële ontwikkelingsmogelijkheden aandienen. Het gesprek over de inhoud van de uitvoering wordt mogelijk door het gesprek over deze ontwikkeling aan de hand van ontwikkelingen in dimensies te voeren. Het ontwikkelpotentieel en de versnellingsfactor worden gebruikt om de kansen respectievelijk de urgentie van ontwikkeling beter voor het voetlicht te brengen. De ontwikkelingen die zich voordoen zijn gebaseerd op de verzamelde informatie van uitvoeringsorganisaties uit de periode 2006-2007. Er is gekeken welke ontwikkelingen tot 2010 er in relatie tot de periode van de verzamelde informatie zijn geweest.

Er doen zich twee ontwikkelingen voor: één binnen organisaties langs de dimensie-assen en één tussen organisaties op basis van een of meer gelijke scores op de dimensie-assen.

Ontwikkeling in dimensies *binnen* uitvoeringsorganisaties

De ontwikkeling die zich voordoet in de dimensies volgt een natuurlijk ontwikkelpad van vast naar flexibel en van een klein naar een groter schaalniveau. In iedere dimensie is gekeken naar ontwikkelingsmogelijkheden. De ontwikkeling kan ook tegengesteld aan het natuurlijk ontwikkelpad zijn. Dit hangt af van de keuze voor diversificatie of specialisatie die bij de ontwikkeling in de uitvoering is gemaakt. De ontwikkeling binnen organisaties is toegelicht aan de hand van de casussen COA (verbreden doelgroep, verschuiving naar advies), WRR (mogelijkheden om de blik buiten Nederland te richten) en Kadaster (uitbreiden domein en registraties richten op consumenten). In het gesprek met de overheid kan een uitvoeringsorganisatie refereren aan ontwikkelingen bij andere

uitvoeringsorganisaties. Dit leidt ertoe dat door de overheid het risico op mislukking van een ontwikkeling lager wordt geschat, men zekerder is en zich gesteund voelt wanneer er wordt ingezet op een bepaalde ontwikkeling.

Ontwikkeling *tussen* uitvoeringsorganisaties.

Uitvoeringsorganisaties die dezelfde score op een dimensie-as hebben kunnen op basis van deze gelijke score onderling het gesprek over samenwerking in de uitvoering aangaan. Deze scores vormen een aangrijpingpunt voor samenwerking. Voor de overige scores geldt dat er een uitbreiding op de betrokken dimensie-as plaatsvindt. Als voorbeeld voor deze ontwikkeling zijn onder andere het UWV en CWI uitgewerkt en IB-groep en CFI. Uit deze voorbeelden blijkt dat hoe meer overeenkomstige scores op een dimensie-as er zijn, hoe gemakkelijker het wordt om aan samenwerking in de uitvoering te denken. De scores geven de mogelijkheid te anticiperen op samenwerking en fusies. De overheid kan deze denkstap ook maken en hier een sturende rol bij spelen.

Ontwikkelingen per dimensie-as

Op een dimensie-as vindt zowel verbreding als verdieping langs de as plaats. Een ontwikkeling kan vertraagd of versneld worden afhankelijk van de vormgeving, financiering, levensfase of autonome factoren. Voor de versnellings- of weerstandsfactoren geldt dat deze de overheid aangrijpingspunten geven om een ontwikkeling te ondersteunen. Ontwikkelingen op dimensie-assen, bijvoorbeeld een verschuiving naar een ander domein, geven de mogelijkheid nieuwe gesprekspartners te vinden om ontwikkelingen verder vorm te geven.

De conclusie is dat het ontwikkelmodel kansen geeft om te anticiperen op ontwikkelingen in de uitvoering. Het model geeft mogelijkheden om de inhoud in het gesprek tussen overheid en uitvoeringsorganisaties terug te brengen en een afweging ten aanzien van het publiek belang te maken.

H 5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Voor deze afstudeerscriptie heb ik onderzocht welke ontwikkelingen zich voordoen bij de uitvoering van publieke taken. Aanleiding voor dit onderzoek is de geconstateerde kloof tussen beleid en uitvoering. Deze kloof is ontstaan doordat de inhoud van de publieke taak en het publiek belang die met het uitvoeren van de taak gemoeid zijn geen onderwerp van gesprek vormen. Het gesprek waar het om gaat is het gesprek tussen de overheid en uitvoerende organisaties van publieke taken. Het ontbreken van de discussie over de inhoud en het ontbreken van het publiek belang leiden tot een aantal problemen. Over en weer ontstaat onbegrip over het stellen van prioriteiten bij ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken. Besluitvorming vindt niet plaats op basis van afweging van mogelijke ontwikkelingen of kennis van de uitvoering van een taak. In overleg tussen beleid en uitvoering gaat het om niet specifiek aan de taak gerelateerde onderwerpen zoals het behalen van meer efficiëntie. Bovendien kunnen besluiten niet worden teruggeleid naar het publiek belang dat met de uitvoering gemoeid is.

De oorzaak van deze kloof en manieren om deze kloof te verkleinen, vormen de uitgangspunten van dit onderzoek. De basis van deze scriptie is de analyse van uitvoeringsorganisaties die publieke taken uitvoeren, geredeneerd vanuit die taken. Ik wilde mij bij de analyse baseren op de taken die voor en door de overheid worden uitgevoerd. Een goed overzicht van deze taken was niet beschikbaar. Daarom heb ik zelf een overzicht gemaakt van de taken van ruim 550 uitvoeringsorganisaties. Met dit overzicht geef ik een globaal beeld van de uitvoering van publieke taken.

Ik heb een model ontwikkeld om kennis te vergaren over ontwikkelingen in de uitvoering om zo het gesprek tussen de overheid waar het beleid wordt ontwikkeld en de uitvoeringsorganisaties waar het beleid wordt uitgevoerd weer over de inhoud van de uitvoeringstaak te laten gaan. Zo kan het publiek belang weer als afwegingscriterium gehanteerd worden bij ontwikkelingen die zich voordoen. In deze scriptie gebruik ik de term 'overheid' wanneer ik het heb over dat deel van de overheid dat binnen departementen en vanuit de politiek beleid ontwikkelt, uitwerkt en vorm geeft.

De bijbehorende probleemstelling is:

Er bestaat een kloof tussen de overheid en haar uitvoeringsorganisaties in verwachtingen over het behartigen van publieke belangen. Het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties van publieke taken en de overheid gaat niet over het publiek belang dat met de uitvoering van de taak is gemoeid. Kennis over de uitvoering ontbreekt, waardoor het voor de overheid moeilijk is om te anticiperen op ontwikkelingen en om de afweging ten aanzien van het publiek belang te maken. Hierdoor wordt de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties groter.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2. worden de conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen weergegeven. In paragraaf 5.3. heb ik aan de hand van de conclusies aanbevelingen geformuleerd. Hierbij worden enkele figuren uit het onderzoek gebruikt om de aanbevelingen te verduidelijken. In paragraaf 5.4. wordt de gebruikte theorie ter discussie gesteld. In het licht van de gevonden resultaten worden enkele reflecties en nuancerings van dit onderzoek geformuleerd. In paragraaf 5.5. worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek. In paragraaf 5.6. sluit ik de scriptie af met een reflectie.

5.2. Conclusies

Deze paragraaf bevat de conclusies van mijn afstudeeronderzoek. De conclusies worden getrokken aan de hand van deelvragen. Mijn scriptie is aan de hand van deze deelvragen opgebouwd. In ieder hoofdstuk heb ik de beantwoording van deze vragen met de bijbehorende onderbouwing opgenomen. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot de belangrijkste conclusies en geef ik per deelvraag aanbevelingen die bijdragen aan de oplossing van de probleemstelling.

De deelvragen zijn allen te herleiden naar de centrale vraag in mijn afstudeerscriptie:

Op welke wijze kan de beleidsoverheid het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten, zodanig dat de reactie op deze ontwikkelingen de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties verkleint?

De eerste onderzoeksvraag

Wat belemmert het zicht van de beleidsoverheid op de ontwikkeling van publieke taken?

Het antwoord op deze deelvraag ligt in de uitvoering van publieke taken. De uitvoering heeft de overheid gedelegeerd aan uitvoeringsorganisaties. Dit delegeren leidt tot het overerven van het publiek belang⁷⁵ naar lagere abstractieniveaus. Uitvoeringsorganisaties voeren als gevolg van het delegeren van taken naar een lager abstractieniveau slechts aspecten van de publieke taak uit. Hierdoor zien zij de context van het publiek belang niet dat met de uitvoering van de taak is gemoeid. Als gevolg daarvan worden besluiten niet in de juiste context geplaatst en worden verkeerde prioriteiten gesteld. Een oplossing voor dit probleem is het vinden van manieren om het aspectbelang terug te herleiden naar een hoger abstractieniveau. Dan kan de juiste afweging ten aanzien van het publiek belang worden gemaakt. Wat het terugaggregeren van deze aspecten naar het publiek belang belemmert, is de politieke- en bestuurlijke context waarin de uitvoering plaatsvindt. In deze context is de rol van de overheid verschoven van een rol gericht op kennis en vakmanschap naar een regierol en een rol als systeembeheerder.

Dit wordt mede in de hand gewerkt door een bestuurlijke trend als het New Public Management (NPM). (Osborne 1993) In het NPM is de overtuiging dat de nieuwe overheid zich steeds meer volgens de regels van het bedrijfsleven moet gaan gedragen. Begrippen als efficiëntie en prestatie indicatoren zijn maatgevend voor het contact tussen overheid en uitvoeringsorganisaties. De reacties op het NPM krijgen bij de overheid, mede gezien de politieke druk op de overheid tot afslanking en efficiëntie, weinig aandacht. Bij ontwikkeling en groei in de uitvoering kan de overheid gezien haar nieuwe rol de afweging met betrekking tot het publiek belang niet maken. Zij richt zich, gedreven door efficiëntie en prestaties, slechts op aspecten van het publiek belang. De overheid anticipeert niet op mogelijke ontwikkelingen in de uitvoering omdat het zicht op ontwikkelingen en de bredere context ontbreken. Zij stelt zich risicomijdend op en meent al snel dat de ontwikkeling niet binnen de gestelde kaders van de aspect-taak past (Chavannes, 2008 en Ankersmit, 2008).

Bij de rollen die er in dit proces worden ingenomen door de beleidsoverheid en de uitvoeringsorganisaties speelt ook het principaal-agent principe (Jensen 1976). Er is sprake van een informatie asymmetrie tussen beleidsmakers en uitvoerders. De uitvoering is beter geïnformeerd dan de beleidsmakers en zij hebben andere belangen. Het principaal-agent principe wordt versterkt door wat Lipsky (1980) de uitvoering door *street level bureaucrats*⁷⁶ noemt. Het beleid is niet tot op detailniveau uitgewerkt en moet zich in de praktijk van de *street level bureaucrats* settelen. Beide aspecten, de principaal-agent rolverdeling die zich afspeelt tussen beleidsmakers en uitvoerders, en het gedrag van

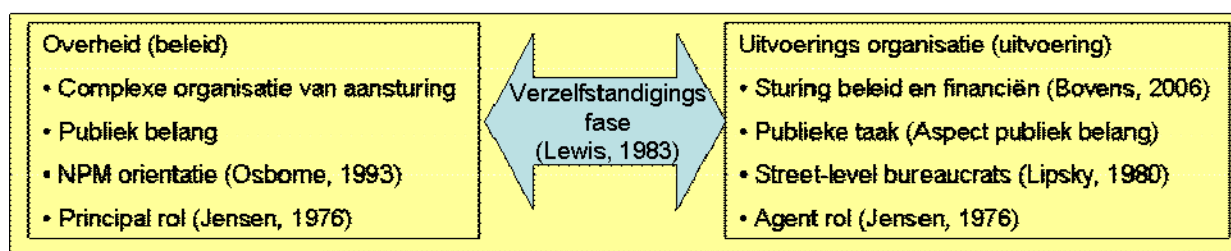
de *street level bureaucrats* in de uitvoering dragen bij aan het vergroten van de kloof tussen beleid en uitvoering.

Ook de complexiteit van de aansturing waarbij de beleidsmatige en financiële aansturing soms gescheiden en door meerdere departementen vanuit meerdere abstractieniveaus plaatsvindt, beperkt het zicht op de uitvoering. Daarnaast zijn de organisatievorm en financiering van uitvoeringsorganisaties beiden voor een groot deel op afstand van overheidsinvloed vormgegeven⁷⁷. Dit draagt bij aan het niet aansluiten van verwachtingen over de mogelijkheden van invloed van de overheid op de uitvoering van publieke taken.

De relatie tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties ten slotte is in de loop van de tijd steeds aan verandering onderhevig geweest. Vooral in de jaren tachtig en negentig werden veel publieke taken gedelegeerd. Na een periode van vertrouwen in de uitvoering kwam een periode van wederzijds wantrouwen over loyaliteiten en prioriteiten. Het wantrouwen ontnam het zicht op ontwikkelingen van publieke taken en droeg bij aan de kloof tussen beleid en uitvoeringsorganisaties. In de afgelopen jaren ontstaat er ruimte voor professionalisering van de relatie tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties.

Onderstaand schema is een samenvatting van de theorieën waarmee ik de oorzaken voor de kloof tussen beleid en uitvoering weergeef.

Theoretische verklaring van kloof tussen beleid en uitvoering



Figuur 40: Schema van theorieën over kloof tussen beleid en uitvoering

Een voorbeeld van een uitvoeringsorganisatie die keuzes maakt waarbij het publiek belang nagenoeg geen (zichtbare) rol speelt, is het vastgoedbedrijf van de Nederlandse Spoorwegen dat de stations beheert. Het bedrijf concentreert zich volgens zijn site⁷⁸ op vastgoedontwikkelingen voor kantoren, woningbouw, winkels en recreatie. Het op de stations verkopen van vervoerbewijzen en het geven van informatie over het vervoer worden slechts als onderdeel van één van de projecten genoemd. Over het wachten op de perrons of de routes naar aansluitend openbaar vervoer is niets te vinden. Het publiek belang van de NS, dat is gericht op het bijdragen aan de bewoonbaarheid van het land en verspreiding van de welvaart door het bijdragen aan een collectief vervoerssysteem⁷⁹, staat niet centraal in de afweging bij het nemen van besluiten en het stellen van prioriteiten.

De tweede onderzoeksvraag

Welke factoren zijn van invloed op ontwikkelingen van publieke taken en welke ontwikkeling doet zich voor bij de uitvoering daarvan?

De factoren die van invloed zijn op ontwikkelingen van publieke taken zijn te vinden in de dimensies die de uitvoering van publieke taken karakteriseren. Met behulp van dimensies worden al dan niet tot het wezen van de organisatie en het uitvoeren van de taak behorende eigenschappen gerepresenteerd. Ze kunnen worden gezien als dynamische aspecten van een organisatie. De dimensies zijn gekozen op basis van logisch redeneren met de 5xW+H⁸⁰ methode. In deze scriptie onderken ik twee soorten dimensies. De intrinsieke dimensies met kenmerken die tot het wezen van een taak behoren. De

dimensies soort taak, domein, doelgroep en plaats karakteriseren de uitvoeringsorganisatie. Het publiek belang dat met de uitvoering gemoeid is kan met behulp van de dimensies domein en soort taak worden gevonden en als afwegingscriterium in de besluitvorming worden meegenomen. Tegenover de intrinsieke dimensies staan de extrinsieke dimensies met kenmerken die niet tot het wezen van de organisatie en uitvoeringstaak behoren. De dimensies levensfase, organisatievorm en financiering karakteriseren samen met autonome factoren de context en omgeving waarin de uitvoeringsorganisatie zich bevindt.

De kenmerken van een dimensie worden geplaatst op een dimensie-as volgens een natuurlijk ontwikkelpad. De indeling loopt bijvoorbeeld van vast naar flexibel, van een klein schaalniveau naar een groter niveau of van dichterbij de overheid naar meer op afstand. De intrinsieke en extrinsieke dimensies worden los van elkaar bekeken. De intrinsieke dimensies zijn niet beïnvloedbaar. De extrinsieke dimensies kan de overheid beïnvloeden.

De ontwikkeling die zich voordoet kan aan de hand van de verzamelde informatie worden beschreven. De verzamelde informatie is het overzicht van de taken van uitvoeringsorganisaties uit 2006-2007 dit ik heb samengesteld. Met deze periode als basis hebben zich tot 2010 tal van veranderingen voorgedaan die met behulp van dimensies kunnen worden beschreven.

De onderzochte organisaties laten een ontwikkeling langs de dimensie-assen zien. Afhankelijk van de vraag naar uitbreiding of verdieping ontwikkelt de uitvoeringsorganisatie zich volgens een natuurlijk ontwikkelpad of hier juist tegengesteld aan.

Er is sprake van twee soorten ontwikkelingen die met behulp van dimensies worden aangetoond. Een ontwikkeling *binnen* organisaties langs de dimensie-assen of een ontwikkeling *tussen* organisaties die met behulp van dimensies wordt aangegeven.

Voorbeelden van ontwikkelingen *binnen* organisaties langs hun dimensie-as zijn uitgewerkt in de casussen COA, Kadaster en WRR. Het COA ontwikkelt zich van het verzorgen van opvang naar inburgeren als het gaat om de dimensie taak en van asielzoekers naar immigranten als het gaat om de dimensie doelgroep. Het kadaster ontwikkelt zich wat betreft haar taak van het registreren naar het geven van advies. Voor de WRR geldt dat de taak, op basis van het natuurlijk ontwikkelpad, kan ontwikkelen van advies naar opleiden. Deze ontwikkeling heeft zich nog niet voorgedaan. Voor de organisaties geldt dat zij allen nog mogelijkheden hebben om zich over de landsgrenzen heen te ontwikkelen. De vormgeving, ZBO, vormt een remmende factor op deze ontwikkeling. Dit wordt in het model bij de volgende deelvraag uitgelegd.

De ontwikkeling *tussen* verschillende uitvoeringsorganisaties betreft het samengaan van organisaties. Men vindt elkaar door per dimensie-as te kijken welke uitvoeringsorganisaties hetzelfde scoren. Dit worden aangrijpingspunten voor samenwerking en fusies. Uit de verzamelde informatie blijkt dat verbreding en verdieping in de nieuwe organisatie zich voordoen op de dimensie-assen die geen overeenkomstige scores hebben. Voorbeelden van ontwikkelingen tussen uitvoeringsorganisaties zijn het samengaan van CWI en UWV en de fusie tussen CFI en IB-groep.

Bij CWI en UWV komen de scores op de dimensie-as domein en de doelgroep overeen: sociaal economisch en individuele (werkloze) burgers. Deze scores zijn de aangrijpingspunten voor de samenwerking geweest. De soort taak verschilt respectievelijk begeleiden en uitkeren. Door het samengaan van de organisaties is er sprake van een taakuitbreiding. Het is ook mogelijk de doelgroep te verbreden naar andere groepen burgers of te verdiepen naar branches of bedrijven. Het publiek

belang van de combinatie domein en soort taak is gericht op een combinatie van het verzorgen van werkgelegenheid en het verzorgen van sociale zekerheid.⁸¹

Het samengaan van IB-groep en CFI is gebaseerd op de aangrijpingspunten die volgen uit de scores op de dimensie-as domein en taak: sociaal cultureel en verstrekken van gelden. De doelgroep verschilt: respectievelijk studenten en instellingen. De fusie leidt tot een vergroting van de doelgroep. Het publieke belang van de combinatie soort taak en domein is gericht op het bijdragen aan het verzorgen van onderwijs.⁸² Dit is terug te vinden in de missie van de nieuw organisatie DUO⁸³.

De overheid kan meedenken met beide bovengenoemde ontwikkelingen, hierop anticiperen en hier zelf een sturende rol in spelen.

De derde onderzoeksvraag

Hoe kan de overheid anticiperen op ontwikkeling in de uitvoering met inachtneming van het publiek belang?

In de tweede conclusie heb ik uitgelegd welke ontwikkeling zich voordoet bij de uitvoering van publieke taken en aangegeven dat de overheid in kan spelen mee op deze ontwikkelingen. Met behulp van het model voor ontwikkeling in dimensies is het mogelijk te anticiperen op deze ontwikkelingen en strategisch met ontwikkelingen om te gaan. Het doel van het model is een uitvoeringsorganisatie in te kunnen delen naar ontwikkelingspotentieel. Met behulp van de scores op de dimensie-as wordt het ontwikkelpotentieel van een uitvoeringsorganisatie bepaald en wordt een versnellingsfactor voor deze potentiële ontwikkeling berekend. In een ontwikkelspin wordt zichtbaar hoe een uitvoeringsorganisatie scoort op de verschillende dimensies (bijlage 3). Een groot ontwikkelpotentieel geeft aan dat er verbreding of flexibilisering mogelijk is. Een klein ontwikkelpotentieel geeft aan dat er in verbreding niet veel ontwikkeling meer mogelijk is maar wel in verdieping en specialisatie. Het ontwikkelpotentieel impliceert geen goed-fout score, maar geeft aan welke ontwikkeling mogelijk is. Met de scores op de dimensie-assen kan uiteindelijk de *best fit* tussen de verschillende scores en de omgeving worden bepaald. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen.

De kunst bij het anticiperen op ontwikkelingen is om te zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden per dimensie-as en per combinatie van dimensie-assen. De versnellingsfactor in het model is een maat voor urgentie en geeft aan met welke weerstand of versnelling de potentiële ontwikkeling kan worden gerealiseerd.

Door het ontwikkelmodel te gebruiken kunnen de overheid en uitvoeringsorganisaties de inhoud en het publiek belang⁸⁴ bij ontwikkelingen in de uitvoering betrekken.

Dit ontwikkelmodel kan bijdragen aan het creëren maken van win-win situaties tijdens het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties. Met het ontwikkelmodel wordt bijgedragen aan het opheffen van de informatie-asymmetrie tussen beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties. Het ontwikkelmodel - met het accent op de inhoud - en de overheidsoriëntatie op het NPM met het accent op processen en systeembeheersing kunnen elkaar verstreken in hun specifieke werking als het gaat om ontwikkelingen in de uitvoering. Processen en systemen kunnen vroegtijdig worden aangepast als uit de dimensies blijkt welke ontwikkelingen zich mogelijk aandienen. Met het ontwikkelpotentieel kan sturing en richting worden gegeven aan potentiële ontwikkelingen. Met behulp van het aanpassen van

de kenmerken van de extrinsieke dimensies kunnen ontwikkelingen worden versneld of vertraagd. Hierdoor wordt geanticipeerd op ontwikkelingen in de uitvoering.

Conclusie

De probleemstelling

Er is een kloof geconstateerd tussen de overheid en de samenleving waar het gaat om verwachtingen ten aanzien van het behartigen van publiek belang. Het gesprek tussen uitvoeringsorganisaties van publieke taken en de beleidsoverheid gaat niet over het publiek belang dat met de uitvoering van de taak is gemoeid. Hierdoor wordt de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties vergroot.

De centrale vraag die ik met dit onderzoek heb beantwoord is:

Op welke wijze kan de beleidsoverheid het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten zodanig dat de reactie op deze ontwikkelingen de kloof tussen overheid en uitvoeringsorganisaties verkleint?

De overheid kan het zicht op de ontwikkelingen in de uitvoering van publieke taken vergroten door uitvoeringsorganisaties te bezien vanuit hun dimensies gerelateerd aan de soort taak die wordt uitgevoerd. De combinatie van de dimensies domein en soort taak is een indicatie voor het publiek belang. De overheid en de strategische top van de uitvoeringsorganisaties kunnen beiden, reflecterend op het publiek belang dat in het geding is, de ontwikkeling in de uitvoering bespreken. De overheid leert zo om flexibel om te gaan met specifieke omstandigheden (De Bruijn, 2001).

De ontwikkelscores en het ontwikkelpotentieel van de organisatie dragen bij aan het vergroten van kennis over ontwikkelingsmogelijkheden in de uitvoering. Het model kan meehelpen om de informatie-asymmetrie op te heffen waarvan sprake is tussen uitvoeringsorganisaties (de agent) en de beleidsvormende overheid (de principaal). De ontwikkelspin maakt het mogelijk in een quick scan de organisatie te beschrijven aan de hand van de soort taak, de doelgroep de plaats en het domein waarbinnen de taak wordt uitgevoerd. De politiek bestuurlijke context is meegenomen in de autonome factoren in het model. In het model is de politiek bestuurlijke afweging vooral aan de orde bij de keuze in welke richting, groei of verdieping, een ontwikkeling gewenst is. Met de scores op de dimensie-assen kan uiteindelijk de *best fit* tussen de verschillende scores en de omgeving worden bepaald. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen.

Het ontwikkelmodel geeft de NPM georiënteerde overheid een instrument in handen om het gesprek over de inhoud te laten gaan, het publiek belang als afwegingscriterium te gebruiken en de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen.

5.3. Aanbevelingen

Aan de hand van de voorgaande conclusies kom ik tot de volgende aanbeveling: De overheid kan zich ontwikkelen: 'van hindermacht naar ontwikkelkracht'.⁸⁵ In deze paragraaf worden meerdere aanbevelingen gedaan om deze ontwikkelkracht te versterken.

Denken in dimensies

De overheid kan met behulp van de scoretabel (zie bijlage 4) haar uitvoeringsorganisaties karakteriseren met dimensies in een ontwikkelspin. Met het ontwikkelmodel kunnen ontwikkelingen op

een dimensie-as in beeld worden gebracht. Ook kan worden gekeken welke uitvoeringsorganisaties met vergelijkbare scores er zijn om een gezamenlijke ontwikkeling mee in gang te zetten. Men kan hierbij gebruik maken van ICT om kenmerken van verschillende dimensies te programmeren en verschillende ontwikkelingsscenario's te schetsen aan de hand van verschillende scores op dimensie-assen. De overheid hoeft zich niet langer overvallen te voelen door ontwikkelingen maar kan inspelen en anticiperen op deze ontwikkelingen aan de hand van de dimensies en de scores op dimensie-assen.

Ruimte bieden aan de uitvoering

Een aanbeveling van De Bruijn (2001) voor verbetering van de strategie die wordt toegepast in netwerken van uitvoeringsorganisaties en overheid is het ruimte bieden aan de uitvoering. Ook hierbij kan het ontwikkelingsmodel een handvat bieden omdat door in dimensies te denken de ruimte en mogelijkheden per dimensie kunnen worden meegenomen. Met behulp van de dimensie-as worden de verschillende mogelijkheden binnen de dimensie aangegeven. De range van mogelijkheden op de dimensie-as geeft aan welke ruimte er is om te ontwikkelen. De strategische sturing op ontwikkelingen kan *bottom-up* worden ingezet omdat uit het model blijkt dat de expertise en ontwikkelkansen bij de uitvoering zitten. Het model kan worden gebruikt om operationele kennis in de top van de uitvoeringsorganisatie en bij de overheid te krijgen.

Toepassing ontwikkelpotentieel om gesprek over de inhoud te laten gaan

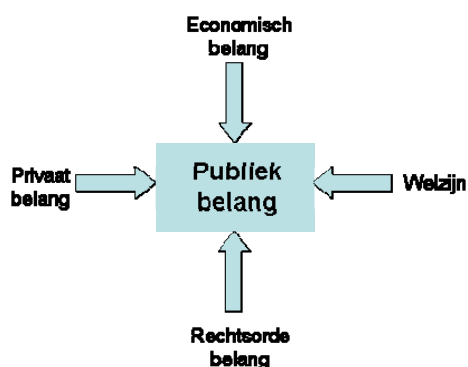
Het ontwikkelpotentieel kan worden gebruikt om de inhoud terug te brengen in het gesprek tussen de overheid en uitvoeringsorganisaties. De gesprekspartners zijn veelal een beleidsDG en de strategische top van een uitvoeringsorganisatie. Het uitgangspunt voor het gesprek is dat de strategische top van de uitvoeringsorganisatie zelf op de hoogte is van de eigen ontwikkelscore en het eigen ontwikkelpotentieel. Aan de hand van de taak en het domein kan het publiek belang in het gesprek zichtbaar worden gemaakt. De overheid en de strategische top van de uitvoeringsorganisatie kunnen beiden, reflecterend op dit publiek belang, een ontwikkeling bekijken over de kokers van de eigen organisatie en de uitvoering heen.

Kies het juiste moment voor het gesprek en verbreed het aantal gesprekspartners

Wacht met het voeren van het gesprek tot er ervaring is opgedaan met het uitvoeren van de publieke taak. Hierbij kan als hulpmiddel de levensfase gebruikt worden. De levensfase groei en volwassenheid (Watson, 2001) zijn een indicatie voor een juiste timing voor het implementeren van nieuwe ontwikkelingen en het zien van ontwikkelkansen in de uitvoering. Verschuivingen op dimensie-assen, bijvoorbeeld een verschuiving naar een ander domein, geven de mogelijkheid nieuwe gesprekspartners te vinden om ontwikkelingen verder vorm te geven. Door zich bewust te zijn van de ontwikkelfase van de uitvoeringsorganisatie kan worden meegewogen of een gewenste ontwikkeling meteen moet worden ingezet of beter nog even uitgesteld kan worden omdat de ontwikkeling weinig kans heeft om bestendig te zijn. Veel uitvoeringsorganisaties bevinden zich in de volwassen fase waarin de relatie tussen beleid en uitvoering wordt geprofessionaliseerd. Hierin wordt het mogelijk ruimte te creëren voor het gesprek over ontwikkeling in de uitvoering (Lewis).

Centraal stellen publiek belang

In het gesprek kan bewust gestreefd worden naar het centraal stellen van het publiek belang als afwegingscriterium.



Figuur 41: Afwegingskader bij centraal stellen van publiek belang

Een manier om het publiek belang centraal te stellen, is om met behulp van bovenstaande figuur te bepalen welke verschillende belangen er zijn. Door bewust de verschillende belangen in beeld te brengen kunnen keuzes duidelijk worden beargumenteerd. Het definiëren van het publiek belang kan in samenspraak met de betrokken uitvoeringsorganisatie tot stand komen.

Meerdere gespreksmogelijkheden creëren

Uitvoeringsorganisaties en overheid zullen elkaar in het kader van een overkoepelend publiek belang vaker tegenkomen dan wanneer slechts één aspect van het publiek belang aan de orde is. De focus op het publiek belang geeft de mogelijkheid meerdere en mogelijk lossere relaties in het uitvoeringsnetwerk op te bouwen. Voor iedere afzonderlijke dimensie kan een relatie worden opgebouwd. Hierdoor blijft het contact bestaan en actueel. Door een overkoepeld publiek belang te definiëren kunnen weak ties in het uitvoeringsnetwerk worden gecreëerd waardoor de mogelijkheid op een toevallige kans die zich voordoet wordt vergroot (De Bruijn en Ten heuvelhof, 2007). Er is met behulp van de dimensies altijd een onderwerp van gesprek tussen uitvoeringsorganisaties en overheid

5.4. Onderzoeksbependingen

Ik heb in de voorgaande paragraaf aan de hand van de probleemstelling en de onderzoeksvragen de uitkomsten van het onderzoek besproken. Het onderzoek dat is uitgevoerd kent enkele beperkingen die hierna worden toegelicht.

Het scoren van de dimensies van de uitvoeringsorganisaties

Het onderzoek naar uitvoeringsorganisaties heb ik deels gebaseerd op de informatie die ik heb kunnen vinden op de websites van de uitvoeringsorganisaties en departementen. Daarnaast heb ik de kennis die ik heb opgedaan tijdens mijn werk, in het bijzonder bij de rijksbenchmark gebruikt. Niet iedere uitvoeringsorganisatie geeft even goed aan welke taak er wordt uitgevoerd, op wie zij zich richt etc. Dit betekent dat ik als dit niet duidelijk was in sommige gevallen mijn eigen interpretatie aan de beschikbare informatie heb gegeven. De indeling van de kenmerken op de dimensie-assen en de scores leiden tot de volgende kanttekeningen.

Voor de dimensie taak geldt dat de gegeven taakomschrijving uit de websites en het ZBO-register is teruggebracht tot de kern van de hoofdtak. Deze inperking kan de scores subjectief maken.

Ook voor de scores in de dimensie doelgroep geldt dat de keuze in sommige gevallen subjectief is geweest. Zo heb ik bijvoorbeeld de keuze gemaakt dat het COA zich richt op de vreemdelingenbranche en de IND zich richt op individuele burgers. Er zijn ook argumenten aan te voeren dat deze indeling precies andersom zou kunnen zijn of waarin wordt gesteld dat beiden zich richten op de branche of de individuele burger.

Bij de dimensie levensfase geldt dat oprichtingsdata grotendeels voorhanden waren. Hier is de keuze geweest om de oorspronkelijke datum te nemen waarop de taak is overgedragen aan een uitvoeringsorganisatie. De organisatie kan hierna meerdere fusies hebben ondergaan. Deze nieuwe oprichtingsdata zijn niet gescoord. Dit betekent dat een organisatie ouder wordt gescoord dan de laatste oprichtingsdatum na een fusie. Een rechtvaardiging om de oudere score te nemen, is dat een enkele navraag over wat een organisatie zelf als score zou aangeven, niet wezenlijk verschilt van wat hier als score is meegenomen. Ook kan een ontwikkeling beter zichtbaar worden gemaakt.

Het aantal betrokken autonome factoren is geschat op grond van informatie en kennis over de uitvoeringsorganisatie. Of de organisatie daadwerkelijk met de gescoorde autonome factoren te maken heeft, kan in een enquête of vragenlijst aan de organisatie worden voorgelegd.

Soorten taken: neventaken

Van de taken die uitvoeringsorganisaties uitvoeren heb ik in het overzicht maar één taak opgenomen en gerubriceerd. Dit betreft de hoofdtak en dat is veelal de wettelijke taak. Uitvoeringsorganisaties voeren echter vaak meerdere taken uit. De ontwikkeling die hier wordt geschetst is daardoor een beperkte weergave van wat zich werkelijk voordoet. Voor nadere bestudering zou de scoretabel uitgebreid kunnen worden met neventaken die worden uitgevoerd en eventueel met aantallen taken die worden uitgevoerd. Ik veronderstel een verband tussen aantallen taken en een versnellingsfactor. Naarmate een organisatie meerdere taken uitvoert kan dit tot een versnelling voor de ontwikkeling van een organisatie leiden. Op meerdere domeinen en terreinen wordt ervaring opgedaan bij het uitvoeren van taken. Hierdoor verbreed de blik en is men sneller op de hoogte van kansen die zich voordoen voor innovatie en ontwikkeling. Men heeft een groter speelveld en een groter netwerk tot zijn beschikking.

Dimensies zijn onderling niet onafhankelijk met betrekking tot ontwikkelpotentieel

Enkele scores op dimensieassen kunnen maar in een paar combinaties voorkomen. Dit heeft gevolgen voor het ontwikkelpotentieel. Bijvoorbeeld het kenmerk onroerend goed bij doelgroep komt alleen voor

in combinatie met het ruimtelijk domein. Dit leidt tot een hoog ontwikkelpotentieel. Ondanks deze afhankelijkheid is het toch zinvol geweest om deze kenmerken en dimensies te handhaven. Het hoge ontwikkelpotentieel in combinatie met bepaalde scores op dimensie-assen is een van de zaken die de kloof tussen beleid en uitvoering kunnen verklaren en waar kansen zijn en ontwikkelpotentieel om die kloof te verkleinen. Zo kennen departementen in het fysiek ruimtelijk domein een relatief groot maatschappelijk verzet en onbegrip over het doen en laten in de uitvoering. Door een bewustwording bij uitvoeringsorganisaties in het ruimtelijke domein te creëren over in welke dimensies zij zich kunnen ontwikkelen kan er ruimte ontstaan om innovatie en ontwikkeling meer *bottom-up*, met meer begrip voor bijvoorbeeld individuele burgers, door te voeren.

5.5. Nader onderzoek

Ik pleit voor nader onderzoek naar ontwikkeling in de uitvoering aan de hand van dimensies van uitvoeringsorganisaties. De volgende punten zouden dan onderzocht kunnen worden.

Subcategorieën binnen dimensies

De scores binnen de dimensies kunnen aanleiding geven om het onderzoek uit te breiden met subcategorieën. Dit is het geval wanneer op een dimensie-as een bepaalde score ten opzichte van andere scores erg dominant is.

Binnen de dimensie doelgroep geeft het kenmerk burgers de mogelijkheid om deze onder te verdelen in bijvoorbeeld de mate van financiële zelfstandigheid. De belastingdienst kan zich beperken tot financieel zelfstandigen. Het UWV, de SVB en de Belastingdienst Toeslagen kunnen zich richten op de financieel niet-zelfstandigen. Hierop scoren laat zien waar uitvoeringsorganisaties zich binnen het kenmerk burgers op richten en geeft een beter inzicht in de ontwikkelmogelijkheden op de dimensie-assen.

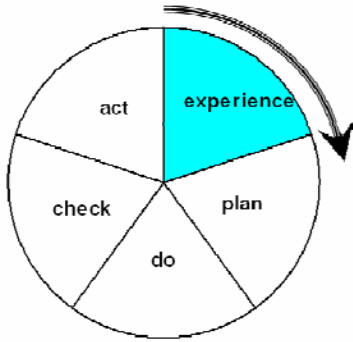
Binnen de dimensie plaats blijkt dat 80% van de uitvoeringsorganisaties is gericht op Nederland. Dit geeft aanleiding om te onderzoeken wat de consequenties zijn van het opdelen van het kenmerk Nederland in subcategorieën als lokaal of centraal gerichte uitvoering. Organisaties die centraal zijn gericht, zoals bepaalde subsidie-instellingen worden dan onderscheiden van organisaties die lokaal zijn gericht in hun uitwerking zoals Staatsbosbeheer.

Het beeld van de uitvoeringsorganisatie kan worden verbeterd met behulp van deze subcategorieën. Het onderzoek kan zich richten op het adviseren over fusies en samenwerking. De organisaties kunnen binnen de dimensies met behulp van de scores op de subcategorieën met elkaar vergeleken worden. Dit leidt tot aanknopingspunten voor ontwikkeling.

Aanleiding voor ontwikkeling

Onderzoek naar de aanleiding voor ontwikkeling in de uitvoering en op welk niveau deze ontwikkeling plaatsvindt, zou kunnen bijdragen aan het gesprek over de uitvoering. De aanleiding voor ontwikkeling in dit onderzoek is ervaring. Dat betekent dat de ervaring die is opgedaan bij het uitoefenen van een publieke taak de aanleiding voor ontwikkeling is. Het onderzoek kan zich richten naar wat het juiste moment is om bij te sturen bij ontwikkeling in de uitvoering om kansen die zich voordoen een goede kans van slagen te geven.

Deming inclusief ervaring

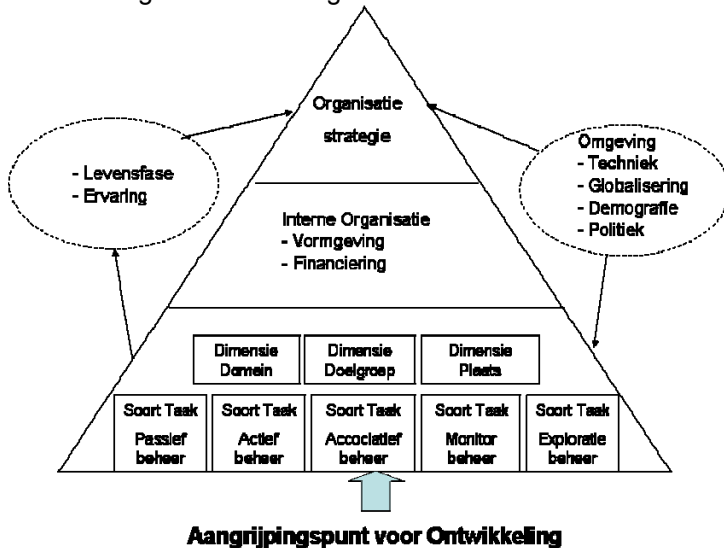


Figuur 42: Demingcirkel aangevuld met ervaring (experience)

In de Deming cirkel, waarin zichtbaar is dat processen een *plan-do-check-act* cirkel doorlopen, ontbreekt de ervaring die aan de planfase vooraf gaat. Boonstra (2008) geeft aan dat verandering weinig oog heeft voor het leervermogen van een organisatie en dat kennis en ervaring van de eigen professional in dit geval nauwelijks worden gebruikt⁸⁶. Wanneer die ervaring wordt meegenomen leidt dit tot aanpassing van de Demingcirkel met *experience* (zie bovenstaande figuur).

Aangrijpingspunt voor ontwikkeling

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven in welke dimensies en onder invloed van welke factoren ontwikkeling in de uitvoering zich voordoet. Veel bestuurskundige theorieën (De Bruijn, 1997) gaan uit van een ontwikkeling die vanuit de top van een organisatie wordt ingezet. Daar worden strategische keuzes gemaakt. De ontwikkeling die zich voordoet doordat men ervaring opdoet in het uitvoeren van een taak, wordt niet gezien als strategische factor waar de organisatie zich door laat leiden. In de literatuurstudie wordt in dit kader voornamelijk de politieke en bestuurlijke context genoemd als drive voor ontwikkeling. Met ervaring als aanleiding voor ontwikkeling ligt het aangrijpingspunt voor ontwikkeling in de uitvoering.



Figuur 43: Aangrijpingspunt voor ontwikkeling in uitvoering

Het *bottom-up* aangrijpingspunt voor ontwikkeling is in bovenstaand organisatiemodel aangegeven. Voor nader onderzoek zou het interessant zijn te kijken naar de interactie tussen de politiek bestuurlijke context en de dimensies in de uitvoeringsorganisatie.

Ontwikkelpad verder doorlopen

Een laatste aanbeveling is om te onderzoeken of het ontwikkelpad ook in een looping gezien kan worden. Hiermee bedoel ik dat ik er nu vanuit ben gegaan dan een ontwikkelpad heen en terug kan worden doorlopen. Het kan echter ook gebeuren dat bij de soort taak na het einde van het ontwikkelpad bij de taak opleiden een volgende stap registreren en beheren is. Er wordt nu een looping gemaakt van de laatste taak op het ontwikkelpad naar de eerste taak op het ontwikkelpad. Dit betekent bijvoorbeeld dat nieuwe databases worden gemaakt op basis van de aanwezige kennis. Dit kan weer leiden tot een kans om een nieuwe taak te ontwikkelen bij de organisatie.

5.5.1. Methoden voor nader onderzoek

Gaming tools

Een manier om gebruik te maken van kennis van uitvoeringsorganisaties is bijvoorbeeld door de toepassing van modellen als gaming tools. Uitgangspunt is het dynamisch modelleren van de scores en de ontwikkeling op dimensie-assen. Met gaming tools wordt het draaien van het model op van tevoren vastgestelde tijdstippen gestopt, waarna de deelnemers hun eigen strategieën op deze bepaalde situatie kunnen toepassen. De effecten daarvan worden doorgerekend door het model. Niet het model schrijft een beslissing voor maar beslissers spelen hun eigen rol. Hiermee kan onder andere het inzicht van de deelnemers in het probleem en in de effecten van verschillende oplossingsmogelijkheden vergroot worden.

Participatieve modelbouw en analyse

Een andere manier om met verschillende actoren een probleem aan te pakken, is participatieve modelbouw en analyse. Hierbij is het gehele traject van conceptualisatie, specificatie en analyse aan de orde, in tegenstelling tot de bovenstaande methode die zich op de analyse fase richt. Afhankelijk van het probleem zullen bepaalde fasen meer benadrukt worden. Participatieve modelbouw is een recente ontwikkeling in System Dynamics (Richardson en Andersen 1995). De overheid en uitvoeringsorganisaties kunnen participeren bij het gezamenlijk opzetten van een ontwikkelmodel in dimensies. Een dergelijk proces wordt doorgaans uitgevoerd tijdens één of meerdere workshops, waarbij de van belang geachte actoren aanwezig zijn.

Bovenstaande methoden waarbij relevante actoren betrokken zijn hebben een veel breder doel dan de mathematische methoden. De bedoeling van het betrekken van actoren is onder meer om onderlinge communicatie en begrip van de uitvoering te bewerkstelligen, terwijl de mathematische methoden alleen bedoeld zijn om een systeem te optimaliseren.

Statistisch onderzoek

De verzamelde informatie over uitvoeringsorganisaties en het ontwikkelpotentieel kunnen worden getoetst op normaalverdeling van de uitkomsten van het ontwikkelpotentieel (KS toets⁸⁷). Onderzocht kan worden of de ontwikkeling in dimensies volgens een natuurlijk ontwikkelpad zich daadwerkelijk op grotere schaal voordoet.

De KS-toets kan worden toegepast bij een populatie die groter is dan 50. Met de KS-toets worden alle waargenomen en verwachte cumulatieve frequenties van verwachte nieuwe taken van elkaar afgetrokken. Van de verwachte nieuwe taken wordt als uitgangspunt genomen dat deze normaal is verdeeld. Met een betrouwbaarheid van bijvoorbeeld 95% (significantie van 0.05) kan worden gezegd of de uitkomsten normaal verdeeld zijn en de geschetste ontwikkeling zich voor gaat doen.

5.6. Reflectie

In mijn onderzoek en de literatuurstudie zie ik dat er tussen uitvoering en beleid inderdaad een kloof is. Door alleen al gestructureerd aandacht te geven aan de uitvoering, wat ik in mijn onderzoek ruimschoots heb gedaan en door energie te besteden aan de taken die worden uitgevoerd, worden de oorzaken van deze kloof en ontwikkelmogelijkheden duidelijk. Ik had in mijn onderzoek kunnen volstaan met het analyseren van enkele organisaties per departement. Omdat ik van tevoren niet kon inschatten in hoeverre er verschil zou zijn tussen uitvoeringsorganisaties binnen een departement en tussen departementen heb ik de verzamelde informatie ruim genomen. Ik heb de taak is losgeweekt van de context en van de beleidsomgeving waarin hij wordt uitgevoerd. Een voordeel voor het hanteren van dit hoge abstractieniveau is dat er hierdoor ruimte ontstaat om alle factoren die de taak verder vormgeven afzonderlijk te bestuderen. In mijn scriptie hanteer ik daarom dit hoge abstractieniveau. Tot mijn verrassing heeft het hoge abstractieniveau niet geleid tot conclusies die hoog over, zonder concrete aangrijpingspunten worden getrokken.

Subjectief

Zoals ik in de conclusies heb aangegeven kunnen met name de scores op de dimensie-assen subjectief worden genoemd. Ik wil hierbij aangeven dat gezien de aard van mijn onderzoek, een breedte-onderzoek met een hoog abstractieniveau, het scoren in mijn ogen niet snel op een andere manier gedaan zou kunnen worden.

Wat betreft opmerkingen over subjectiviteit bij het bepalen van publiek belang is mijn uitgangspunt dat het publiek belang bij de uitvoering van een taak is terug te voeren op de grondwet. Dit kan ik stellen omdat mijn onderzoek zoals ik hiervoor al aangaf een hoog abstractieniveau heeft. In het rapport van de WRR *Het borgen van publiek belang* (2000) was ik verbaasd hierin terug te lezen dat men geen publiek belang definieert maar stelt dat een maatschappelijk belang een publiek belang wordt als de overheid van mening is dat zonder de overheid het maatschappelijk belang niet wordt geborgd. In het rapport staat vervolgens: 'het WAT is de uitkomst van een politieke discussie' (p.21). Daar ben ik het niet mee eens. Het publiek belang overstijgt in mijn ogen politieke keuzes. Het publiek belang van schoon water bijvoorbeeld is geen kwestie van politieke keuzes. Ik ben van mening dat alleen het HOE⁸⁸ een uitkomst van politieke besluitvorming is. Het gaat dan om de vraag waar dit publiek belang het beste geborgd kan worden. In een private organisatie of in een publieke organisatie. Deze uitspraak van de WRR over het WAT, wat is het publiek belang, geeft geen houvast en laat weer in het midden waar het om zou moeten gaan. Om het continue karakter van publiek belang te ondersteunen leg ik de verbinding met de grondwet. Met het teruggrijpen op de grondwet bied ik houvast en geef ik richting aan het definiëren van het publiek belang.

Ter nuancering van het voorafgaande nog het volgende: In de praktijk zal het publiek belang eerst gedefinieerd moeten worden op hoog abstractieniveau. De grondwet geeft hierbij een houvast maar geeft op detailniveau niet de nuance voor het omschrijven van het publiek belang bij de uitvoering. Het zal er dan om gaan dat geprobeerd kan worden om het gedefinieerde publiek belang niet strijdig te laten zijn met het publiek belang op het hogere abstractieniveau.

NPM is actueel maar niet nieuw

Ik heb als uitgangspunt in deze scriptie genomen dat de beleidsoverheid een NPM georiënteerde organisatie is. Zoals ik in het eerste hoofdstuk heb aangegeven zijn er als reactie op het NPM verschillende andere stromingen te zien in de publieke sector. Dit betreft bijvoorbeeld de theorie van Lipsky (1980, 2010) over de *street level* ambtenaren waarbij het beleid wordt gemaakt tijdens de

uitvoering van een publieke taak. Ook de discussie over een heroriëntatie van de overheid met andere competenties voor ambtenaren kan als reactie op het NPM worden gezien. Steijn (2006) zegt in zijn oratie aan de Erasmus Universiteit dat de normen uit het NPM voor ambtenaren niet als (enige) motivatie gelden maar dat de wens om de publieke zaak te dienen hieraan vooraf gaat. De OECD (2005) geeft aan dat het invoeren van het NPM binnen de overheid ook nadelige gevolgen heeft gehad waarmee een herbezinning op de rol van de overheid wordt bepleit. De reactie op het NPM heeft zich ook geuit in de discussie over maatschappelijk ondernemen (Wijffels 2006) en meer aandacht voor integriteit bij de overheid waarbij het afleggen van de ambtelijke eed is ingevoerd. In deze reacties staat centraal dat er naast zakelijke begrippen ook morele publieke waarden gelden.

Bij bestudering van uitvoeringsorganisaties was deze tegenreactie op het NPM nog niet merkbaar. Het gesprek tussen beleid en uitvoering wordt nog gedomineerd door controle en verantwoording waarbij de inhoud van de taak en de andere waarden waarvoor in de tegenreacties wordt gepleit niet aan de orde komen. De inrichting van de overheid wordt momenteel, mede ingegeven door de politiek, vormgegeven in het licht van taakstelling, efficiëntie, verantwoording en controle.

Er zijn veel theorieën over ontwikkeling en aansturing. Soms had ik net zelf iets bedacht en dan was het prettig om mijn theorie bevestigd te zien door anderen. Zo had ik het idee om met dimensies te werken en ineens zag ik overal theorieën over dimensies. Het doen van technisch bestuurskundig onderzoek vond ik interessant en veelzijdig.

Epiloog

Met het schrijven van deze scriptie ben ik lang bezig geweest. Ik heb een tijd gedaan over het literatuur onderzoek. Omdat ik nog niet precies wist hoe ik mijn onderzoeksvraag moest definiëren wilde ik hiervoor de literatuur ook als inspiratiebron gebruiken. Hierdoor heb ik ook wel boeken gelezen die ik voor mijn scriptie verder niet heb gebruikt. Achteraf ben ik wel blij dat ik deze boeken heb gelezen maar voor mijn scriptie was het niet nodig geweest.

Ook het onderzoek dat ik heb gedaan heeft veel tijd gekost. Ik had in het begin gedacht dat het voldoende zou zijn om het overzicht met uitvoeringsorganisaties te gebruiken van het ZBO register. Daar merkte ik al snel dat bepaalde departementen er bijna niet in voorkwamen omdat zij weinig ZBO's hadden. Omdat ik wist dat er wel veel uitvoering aan deze departementen vast zat ben ik verder gaan zoeken om zo beter recht te kunnen doen aan de verschillende departementen. Door agentschappen en staatsdeelnemingen te betrekken werden de departementen beter ten opzichte van elkaar geschaald. Achteraf was het voor het doel van mijn scriptie niet nodig geweest om het onderzoek zo breed te maken en had het me dus veel tijd gescheeld als ik dit anders had gedaan. Met minder uitvoeringsorganisaties en dan eventueel met dimensies op een lager abstractieniveau

De vraag of iemand die hetzelfde onderzoek zou doen als ik op andere conclusies dan ik zou kunnen uitkomen vind ik moeilijk. Het scoren van de uitvoeringsorganisaties zou wellicht anders kunnen maar het zou niet tot andere conclusies over ontwikkeling in de uitvoering leiden. Wellicht kan worden opgemerkt dat ik de uitvoering wel heel centraal stel. Dat doe ik bewust als tegenbeweging op het heersende idee dat veranderingen van buitenaf op een organisatie afkomen. Het is wellicht subjectief dat ik de uitvoering zo centraal stel en weinig rekening houd met cultuur, politiek, macht, belangen en andere bestuurlijke factoren die een rol spelen bij organisatie ontwikkelingen.

Ik vond echter dat aan deze aspecten in allerlei studies al genoeg aandacht was besteed terwijl de ontwikkeling die van binnen een organisatie komt en die te maken heeft met ervaring die is opgedaan met het uitvoeren van taken in mijn ogen onderbelicht is.

De gesprekken tussen beleid en uitvoering waarvan ik aangeef het model hier de informatie-asymmetrie zou kunnen opheffen zal in de praktijk wellicht uit veel meer gesprekken bestaan dan de gesprekken die ik aangeef. Overleg tussen beleid en uitvoering heeft vaak te maken met geven en nemen. Met samen een stap zetten waarin soms de een en dan weer de ander een voorsprong heeft. Bij de strategie die komt kijken om ontwikkeling te stimuleren, te financieren en vorm te geven kan het model zeker een rol spelen maar de verwachtingen over de rol van het model in deze overleggen moet niet overschat worden. Uiteindelijk gaat het om de wil en bereidheid van de beleidsoverheid en uitvoeringsorganisaties samen om een balans te vinden tussen vrijheid om te ontwikkelen en gebondenheid aan politieke processen en besluitvorming.

Het onderzoek dat ik het gedaan is volgens mij wel uniek. Ik heb wel onderzoek gezien naar uitvoeringsorganisaties maar nog geen onderzoek dat zo diep ingaat op de taken die worden uitgevoerd. Aan andere onderzoekers die geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen in de uitvoering waarbij de uitvoering centraal staat zou ik willen meegeven nog meer in gesprek te gaan met uitvoeringsorganisaties om het model te toetsen en te verbeteren. Daarbij zal dan de lijst die ik heb samengesteld weer geactualiseerd moeten worden en wellicht uitgebreid met meer dimensies en op

meerdere abstractieniveaus om andere dwarsdoorsneden te kunnen maken van de taak en de uitvoering. Er zijn tussen dimensies meer verbanden te zien en ik heb er maar een enkele uitgediept. Hier kan ook nog veel onderzoek in worden gedaan. Verder verwacht ik veel van het programmeren van de dimensie-assen en de verschillende kenmerken. Dan kan gemakkelijk ontwikkeling binnen- en tussen organisaties worden aangegeven. Er is nog zeker een slag te maken bij de samenwerking en bij fusies tussen uitvoeringsorganisaties waarbij het ontwikkelmodel kan helpen.

Als laatste wil ik nog meegeven aan een volgende onderzoeker dat de eenvoud van het model ook de kracht is. Het redeneren vanuit een logische wie, wat waar gedachte en het volgen van een natuurlijk ontwikkelpad daarbij sluiten aan bij de belevingswereld van de zowel uitvoerders als beleidsmakers. Er hoeft geen nieuwe jargon bedacht te worden en het is niet nodig om afstand te scheppen met ingewikkelde beredeningen. Ik heb al vele cursussen gevolgd voor en tijdens mijn werk zowel als ambtenaar als in het bedrijfsleven. Ik heb gemerkt dat ingewikkelde schema's en ontwikkel- en effectiviteit theorieën met veel variabelen even leuk zijn maar toch niet bekliven. Ik hoop dat ik met dit model een toegankelijk en gemakkelijk instrument voor het inspelen op ontwikkelingen in de uitvoering heb gegeven.

Bibliografie

- Algemene Rekenkamer (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriele verantwoordelijkheid*, Verslag 1994, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr.3.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 5, Deel I en II: Rapportage op hoofdlijnen, Tweede Kamer, 2006-2007, 30850, nr1.
- Ankersmit, F., Klinkers, L. (red.) (2008). *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Van Gennep.
- Ankersmit, F. (2005). *De refeodalisatie van de staat*, Thorbecke lezing, Zwolle.
- Ballegooij, G.A.C.M. van, Barkhuysen, T., Brenninkmeijer, A.F.M., Ouden, W. den, Polak, J.E.M. (2004). *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer, Kluwer.
- Berg, A.H. (1998). *De eigen aard van de overheid*, Den Haag, SDU.
- Boonstra, J. (2006). *Veranderen en adviseren in: 'Beroepszeer' Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam, uitgeverij Boom, p. 155 – 167.
- Bovenberg, L., Teulings, C. Dalen, H. van (2007) *Privatisering: Bezint eer ge begint, voltooit wat is ontplooid*, Christen Democratische Verkenningen, Fall, p. 44-54.
- Brink, Gabriel van den, Jansen, Thijs, Pessers, Dorien (red.) Nuys, B.J. (eindred) (2005). *'Beroepszeer' Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam, uitgeverij Boom.
- Bruijn, J.A. de (2005). *Maak spanningen management & professionals vruchtbaar in: 'Beroepszeer' Waarom Nederland niet goed werkt*, uitgeverij Boom, Amsterdam, p143 – 145.
- Bruijn, J.A. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht, Uitgeverij Lemma.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese Uitgevers.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, (2000). *Management in netwerken*, Utrecht, Lemma BV.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, (2007). *Management in netwerken*, derde, geheel herziene druk, Den Haag, Lemma BV.
- Chavannes, M. (2008). *Aan de vleeshaken van het marktdenken* in: NRC 29 maart 2008.
- Churchill, N.C., Lewis, V.L. (1983). *The five stages of small business growth*. Harvard Business Review 61, p. 30-50.
- Coalitieakkoord CDA, PvdA en Christenunie 2007 - 2011, Den Haag.
- Daalen, E. van (1996). *diktaat Systeemleer*, Technische Bestuurskunde TU Delft, Delft.
- Donk, Wim van de, Kenis, Patrick, Brandsen, Taco (red.) (2006). *Meervoudig bestuur, Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, Lemma BV.
- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*, Schoonhoven, Academic Service.
- Frissen, P.H.A. (2005). *De panoptische staat*, Thorbeckelezing, Zwolle.
- Frissen, P.H.A. (2004). *Een herkenbare staat*, Publiek Management, p.13.
- Frissen, P.H.A. et al. (1992). *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur*, Amsterdam, VUGA.
- Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations*, Reading, Addison-Wesley Publishing Co.
- Gramsbergen-Hoogland, Y. en Van der Molen, H. (2007). *Gesprekken in organisaties*. Groningen/Houten.
- Geelhoed, L.A. (1996). *Markt, ordening en sturing: schuivende posities*, in: A. Nentjes red. *Marktwerking versus coördinatie*, Den Haag, SDU.

- Heuvelhof, E.F. ten (1993). *Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren*, 's-Gravenhage, Vuga.
- Heuvelhof, E.F. ten (2007). *'Meervoudig bestuur, publieke dienstverlening door hybride organisaties.* recensie boek Taco Brandsen, Wim van de Donk, Patrick Kenis (red.) in: *Openbaar Bestuur maart 2007*, Den Haag, Lemma, p. 28 en 29.
- Hovestadt, Dorinda (2006). *Concern om het rijk of concern rijk*, Den Haag.
- INK, (2003). *Leren excelleren door een helder beeld van uw organisatie*, Zaltbommel.
- Jensen, M.C. and W.H. Meckling (1976). *Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure* in: *Journal of financial economics*, vol. 3, 1-78.
- Jongeneel, C., Thiel, S. van, (2005). *Verzelfstandiging Stijl of trend*, Erasmus universiteit Rotterdam.
- Kickert, W.J.M. (1991). *Verzelfstandiging bij de Rijksoverheid* in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 6.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Alphen aan den Rijn, Samson.
- Linker, Paul-Jan (2006). *Sturing in de Rijksdienst, Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in hèt sturingsmodel*, Van Gorcum.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, extended version, 30th anniversary, New York, Russel Sage Foundation.
- Mertens, F.J.H. (2002). *Trends in de inspectiemethodologie*, *Bestuurskunde*, 11 (3), pg. 128-139.
- Mertens, F.J.H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Inaugurele rede 26 april 2006, Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Delft, Technische Universiteit Delft.
- Meijerink, M.H., (2004). *Het einde van de hybriditeit? Afscheidscollege als hoogleraar Sturing en control van de overheid*, VU Amsterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999-2001). *Handreikingen externe verzelfstandiging*, delen 1 tot en met 7, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht (KvoT)*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Sint, M. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*, Rapportage van de Commissie Sint in opdracht van het beraad van secretarissen generaal.
- Mintzberg, H. (1994). *Organisatie Structuren*, *Economie en bedrijfskunde*, Schoonhoven, Academic Service.
- Noordegraaf, M. (2005). *Management in het publieke domein- issues, institutie en instrumenten* in: 'Beroepszeer' *Waarom Nederland niet goed werkt*, uitgeverij Boom, Amsterdam, boekbespreking Steenhoven, Koos van der, p. 306-310.
- Nooteboom, B. (2008) *'We kijken te simpel naar marktwerking. Kijk liever naar de knelpunten'*, Universiteit Tilburg in: NRC 24 mei 2008.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-welsley.
- Pot, van der & Donner (1995). *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink.
- Price, Waterhouse & Coopers (2004). *Verzelfstandigingsfases*.
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (RMO), Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij zbo's en agentschappen*, Den Haag.

- Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C. van, Ringeling A.B. (1987). *Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, U., Twist, M. van, Bovens, M. (2006). *Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*, 6e druk, Den Haag, SDU.
- Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap*, Rapport van de externe commissie Ministeriele Verantwoordelijkheid (Commissie Scheltema), TK 1992-1993, 21427, nrs. 40 en 41. Den Haag.
- Steijn B. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Strikwerda, J. (2007). *Van unitmanagement naar multidimensionale organisaties*, Assen, Van Gorcum.
- Stuiveling, S. (2008). 'Hardop denken', van Slingelandtlesing, Algemene rekenkamer 9 oktober 2007 in Bestuurskunde 2008, nr. 1, jrg 17.
- Sylvester, J.J. (2002). *De praktijk van toezicht op zelfstandige bestuursorganen* in: Management van overheidsorganisaties, A5180: 1-15.
- Thiel, S. van (2005). *Commissie Kohnstamm vindt weinig gehoor bij kabinet*, in Openbaar bestuur.
- Thiel, S. van (2003). *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, in Management in overheidsorganisaties, 39 (mei), p. 1-25.
- Thiel, S. van (red.) (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties, Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Breda, Broese & Peereboom B.V uitgever.
- Thiel, S. van, Janse, A., Timmerman, R., Plug, P. (2004). *Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties* in: Bestuurswetenschap.
- Thiel, S. van & M.W. van Buuren(2001). *Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's 'uit' de mode?* Bestuurswetenschappen, 55(5), pg. 386-404.
- Tiesman (2008). *Adaptieve netwerken*, in Bestuurswetenschappen.
- Tjeenk Willink, H.D (2008). Persconferentie jaarverslag 2007, Den Haag.
- Tweede Kamer (2001). *Kabinetsstandpunt over het rapport van de WRR "Borging van het publieke belang"*, 2000-2001, 27 771, nr. 1.
- Tweede Kamer (2005). *Kabinetsstandpunt over het Rapport "Een herkenbare staat: investeren in de overheid"*, 2004-2005, 25 268, nr. 20.
- Twist, M.J.W. van en I. Mayer. (2000). *De afstemming tussen beleid en uitvoering: ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid*, in: Bestuurskunde,9(1), 25-34.
- Twist, M.J.W. van en P.J. Plug. (1998). *Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kerndepartementen*, Beleidsanalyse, 98/3, 15-22.
- Twist, M.J.W. van en P.J. Plug. (2003). *Sturing van marktwerking. De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Assen, Van Gorcum.
- Twist, M.J.W. van en Mil, B.P.A. van, Luursema, M.A. (2003). *De gelaagdheid van publieke dienstverlening* in: De publieke taak, red. B. Vermeulen, J.W. Sap en C. Zoethout, Kluwer.
- Veld, J. in 't (1983). *Analyse van organisatieproblemen : een toepassing van denken in systemen en processen*, Leiden, Stenfert Kroese.
- Veld, R.J. in 't (2005). *Verzelfstandiging en hybriditeit*, in: M.H. Meijerink en G.D. Mindermand, Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling, Den Haag, p. 45-62.
- Veld, R.J. in 't (2004). *Sturingsrelaties en hun management*, in: Van Thiel, S. (red), Governance van uitvoeringsorganisaties, p. 13-26.
- Veld, R.J. in 't (1997), Noorderlicht. Over scheiding en samenballing, Den Haag, Vuga.
- Watson, Hugh J., Thilini, Arichandra, Matysa Jr., Robert J. (2001). *Datawarehousing Stages of Growth* in: Information Systems Management, p. 42-50.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering no. 56, Den Haag, SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). Montfort, C. van, *Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie, proces en principe*, Den Haag, SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *reactie op Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, (Kohnstamm), Den Haag, SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek* no. 75, Den Haag, SDU.

Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis, Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Wijffels, H., Commissie, (2006). *De maatschappelijke onderneming, studie naar het invoeren van een nieuwe stichtingsvorm*, Den Haag, SDU.

Wet- en Regelgeving

Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen, nr. 96M006572, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1996.

Algemene wet bestuursrecht 1992, Staatsblad 315. Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht.

Comptabiliteitswet 2001, Staatsblad 413. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2006, Staatsblad 587. Wet van november 2006 houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen.

Websites

www.overheid.nl

www.tweedekamer.nl; parlando

www.zboregister.nl (en onderliggende gelinkte sites)

www.ministerie.nl

www.algemener rekenkamer.nl

www.wrr.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Definities en begrippen.....	123
Bijlage 2: Interviews en gesprekken.....	125
Bijlage 3: Resultaten onderzoek.....	127
Bijlage 4: Scoretabel van uitvoeringsorganisaties per departement.....	131
Bijlage 5: Dimensies voor ontwikkelmodel.....	147
Bijlage 6: Financiering, vertraging begrotingscyclus rijksbegroting.....	151
Bijlage 7: Tabellen.....	153
Bijlage 8: Figuren.....	155

Bijlage 1: Definities en begrippen

Baten-lastendienst

Een dienstonderdeel van een departement met een gescheiden, eigen financiering, binnen de rijksbegroting. Een andere naam is agentschap. (Financiën)

Beheersing

Onder beheersing wordt verstaan het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zo nodig maatregelen voor bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren (Algemene Rekenkamer, 2004).

Beleid

Onder beleid wordt vaak verstaan het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf 1998).

Dimensies

Dimensies zijn al dan niet tot het wezen van de taak behorende eigenschappen. Ze kunnen worden gezien als dynamische aspecten van een taak. Dimensies kunnen zowel intrinsieke als extrinsieke eigenschappen zijn.

Extrinsieke dimensies

Niet tot het wezen van de organisatie behorende eigenschappen van een organisatie.

Intrinsieke dimensies

Tot het wezen van de organisatie behorende eigenschappen: de soort organisatie, voor wie uitgevoerd, waartoe en waar.

Maatschappelijk belang

Een belang waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. (WRR (2000) Borgen publiek belang p. 46)

New Public Management

Een overheid die bedrijfsmatig gaat werken met de nadruk op efficiency en meetbare prestatie-indicatoren. (naar: Osborne & Gaebler, 1993)

Ontwikkeling

Verandering die een organisatie (potentieel) doormaakt gegeven de dimensies die de organisatie karakteriseren. De ontwikkeling vindt plaats op basis van ervaring die is opgedaan met het uitoefenen van een publieke taak

Ontwikkelpotentieel

Beschikbaar vermogen, aanleg om te ontwikkelen als gevolg van intrinsieke en extrinsieke eigenschappen, dimensies als de aard van de taak, en externe factoren (Van Dale 2006, LdJS 2009)

Overheid

De politieke gezagsdragers plus het ambtelijk apparaat (Rosenthal, Bovens 2001). In deze scriptie gebruik ik deze term voor dat deel van de overheid dat binnen departementen en de politiek beleid ontwikkelt, uitwerkt en vorm geeft.

Prestaties

Prestaties zijn producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van een organisatie in het kader van zijn wettelijke taak. Het zijn zowel de producten en/of diensten die de organisatie verlaten (output) als de resultaten van de interne activiteiten die tot een intern product of dienst leiden (prestaties van intern beleid). (Algemene Rekenkamer, 2004).

Publiek belang

Een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden. (WRR 2000 Borgen publiek belang p. 46). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de overheidszorg die is te vinden in de Grondwet 1815, in het bijzonder aan de grondrechten uit hoofdstuk één en de bepalingen uit hoofdstuk vijf waarin de krijgsmacht en de belastingdienst hun oorsprong vinden.

Publiek geld, wettelijke heffing

Publiek geld, de financiële middelen, de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen en heffingen (premies en tarieven), waarop de minister invloed heeft. Bij premies staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij tarieven wel. (Algemene Rekenkamer, 2004).

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. (Algemene Rekenkamer, 2004).

Sturing

Onder sturing wordt verstaan het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. (Algemene Rekenkamer, 2004).

Ontwikkelpotentieel

Het beschikbare vermogen (aanleg) om te ontwikkelen, als gevolg van intrinsieke en extrinsieke eigenschappen (dimensies) en externe factoren. (Van Dale 2006, LdJS 2009)

Toezicht

Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. ((KVoT 2006, Algemene Rekenkamer, 2004).

Uitvoeringsorganisatie

Een organisatie die is opgericht met als opdracht een bepaalde taak uit te voeren. In deze scriptie is er vanuit gegaan dat uitvoeringsorganisaties een publieke taak in het publiek domein uitvoeren.

Wettelijke taak

Onder een wettelijke taak wordt verstaan een bij of krachtens wet geregelde taak (ook aangeduid als publieke taak). Die taak kan ook besloten liggen in de aanduiding van een specifiek doel of een voorgeschreven activiteit. (Algemene Rekenkamer, 2004).

Zelfstandige bestuursorganen

Een ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hierin wordt het begrip «krachtens de wet» uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».[Kaderwet ZBO's]

Bijlage 2: Interviews en gesprekken

Deelnemers Rondetafelgesprekken programma 'Investeren in de uitvoering'⁸⁹, Ministerie van BZK:

11 mei 2006:

Uitvoeringorganisaties cluster bestaande uit ministeries van BZK, Justitie, Fin, EZ.

Tegenhanger: ministerie van LNV

1. Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
2. Raad voor Rechtsbijstand 's-Gravenhage
3. Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
4. SenterNovem
5. *Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit – Bureau Bestuursraad*

15 mei 2006:

Uitvoeringorganisaties cluster bestaande uit ministeries van VROM, V&W, LNV.

Tegenhanger: ministerie van SZW

1. RDW (Dienst Wegverkeer)
2. Kadaster
3. Dienst Regelingen
4. Staatsbosbeheer
5. Waarborgfonds Eigen Woningen
6. Rijkswaterstaat
7. Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
8. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Uitvoeringsbeleid*

18 mei 2006:

Uitvoeringorganisaties cluster bestaande uit ministeries van VWS, SZW, OCW.

Tegenhanger: ministerie van V&W

1. Centrale Financiën Instellingen (CFI)
2. Nationaal Archief
3. Informatie Beheer Groep
4. Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)
5. Sociale Verzekeringsbank (SVB)
6. UWW
7. *Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Organisatie, Governance en Control*

Semi-gestructureerde interviews

NSOB 2006

- Prof.Mr. L.A. Geelhoed over globalisering en regionalisering
- Dr. F.J. Mertens: over markttoezicht en vak-toezicht

Congressen

- Johan Hakkenberg, directeur RDW: kwaliteitsmeting en strategische issues, juni 2006 Dag van de uitvoering RBB-groep⁹⁰
- Alex Brenninkmeijer, Nationale ombudsman: confrontatie mens – systeem, juni 2007: vijfde Dag van de Uitvoering RBB-groep

- Maarten Ruys, SG SZW: over de rol van uitvoeringstoetsen, februari 2007: Vide: vereniging voor bestuurskunde Eindhoven
- Wim van de Donk, vz. WRR, maart 2008: Commissie innovatie openbaar Bestuur (InAxis)
- Hans Strikwerda: over multidisciplinaire organisaties

Benchmark Bedrijfsvoering en Beleid Rijksoverheid (BBR)

Zomer 2007: over sturing, inrichting en verantwoording

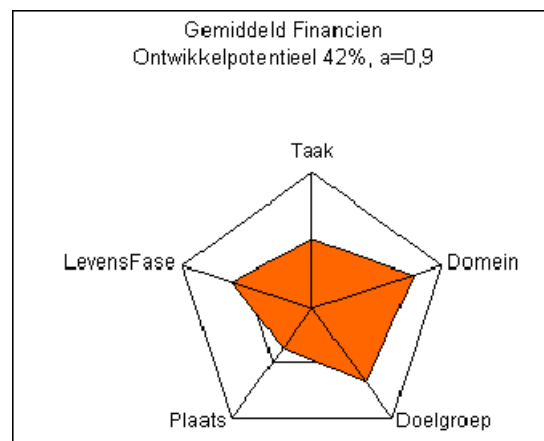
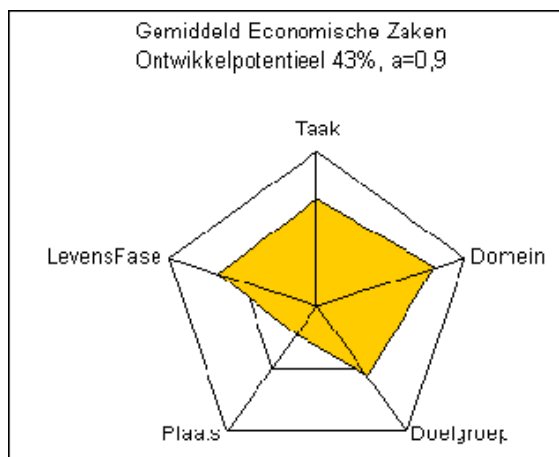
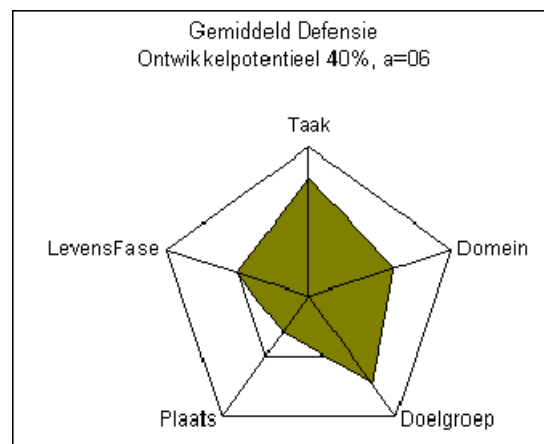
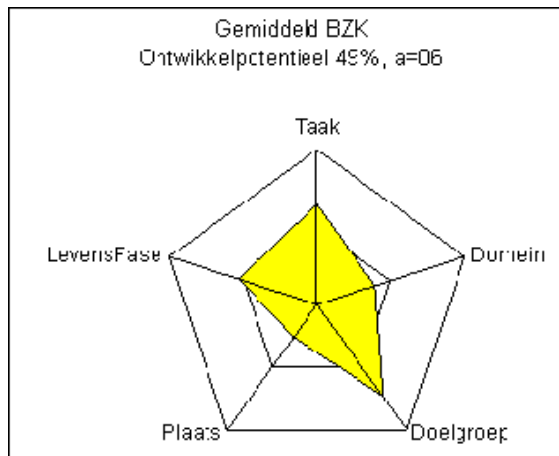
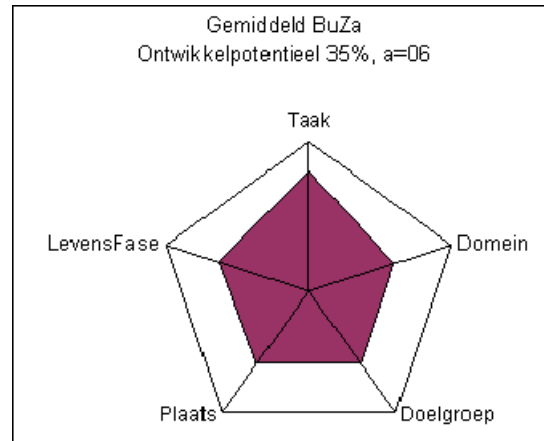
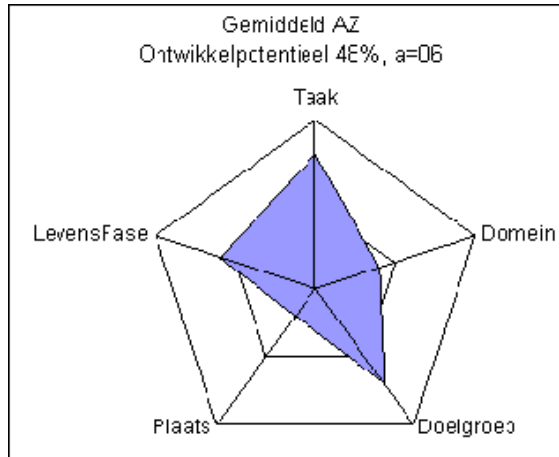
- Anneke van Zanen: pSG Justitie
- Paul Huijts: pSG VWS
- Peter Hennephof: pSG SZW

Zomer 2008: over afweging beleidsissues, rol en adressering beleidsthema's

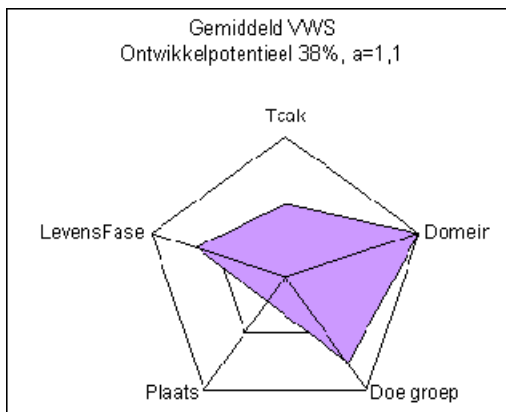
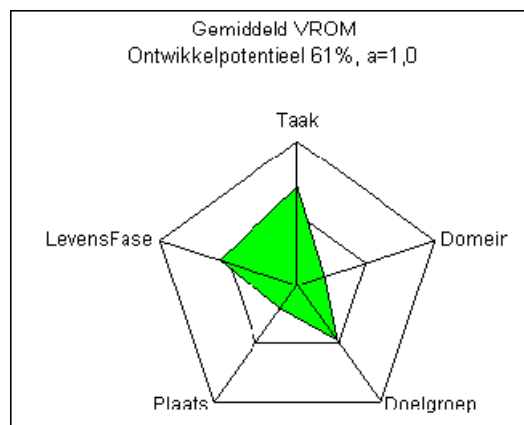
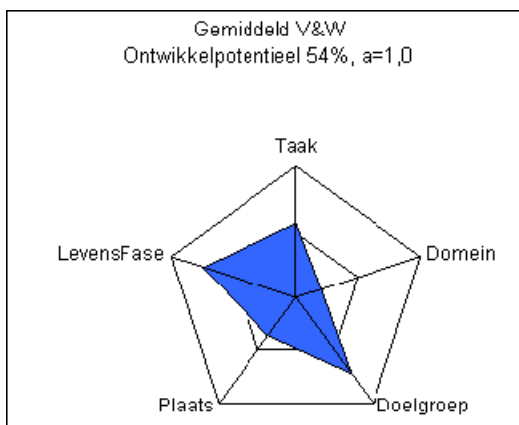
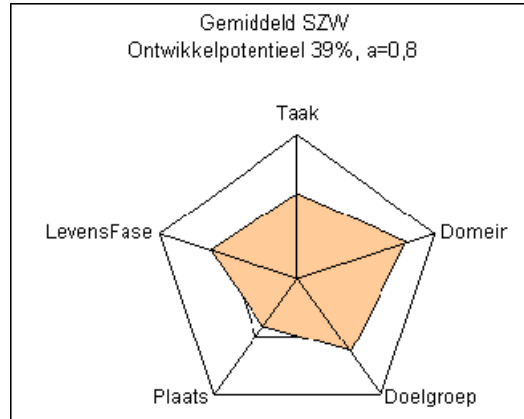
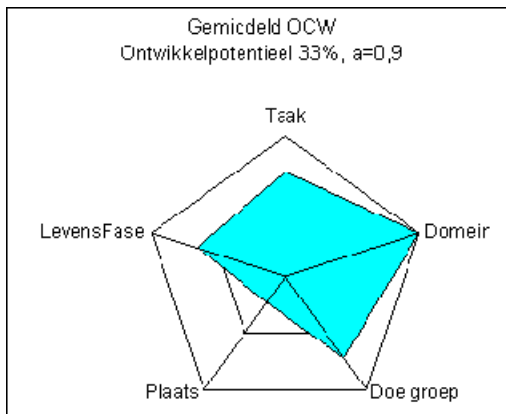
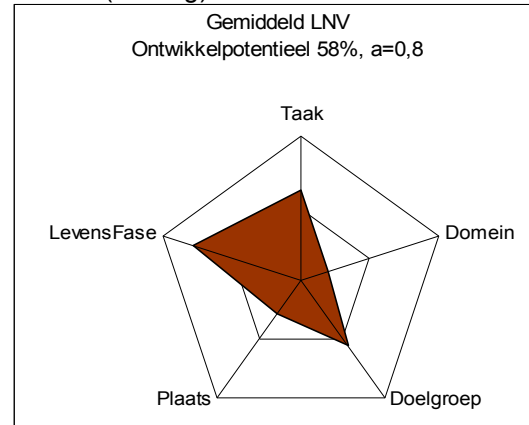
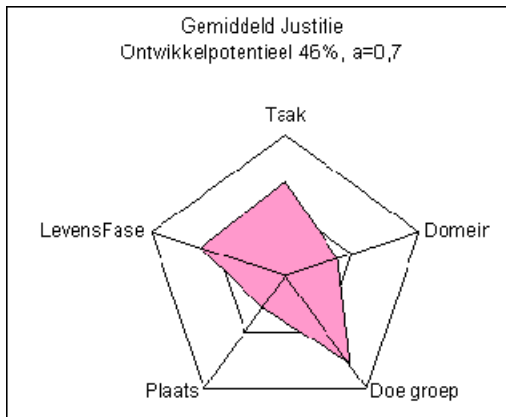
- M.E.P. (Marc) Dierikx DG Luchtvaart en Maritieme Zaken, ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlage 3: Resultaten onderzoek

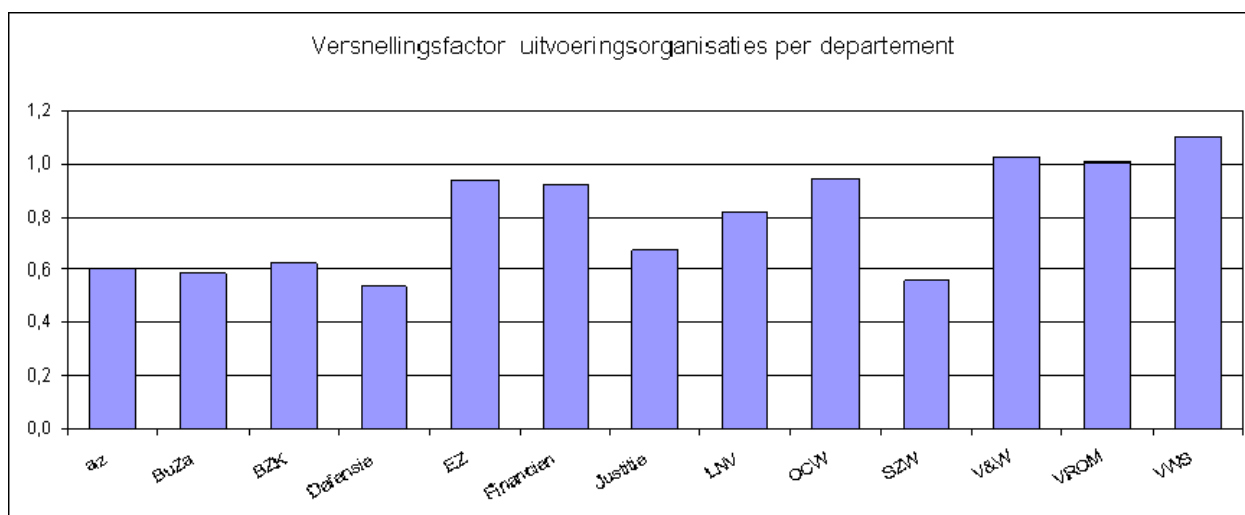
3.1. Ontwikkelpotentieel uitvoeringsorganisaties per departement



Ontwikkelpotentieel uitvoeringsorganisaties per departement (vervolg)



3.2. Versnellingsfactor uitvoeringsorganisaties per departement



Figuur 44: Verdeling versnellingsfactor uitvoeringsorganisaties per departement

Bijlage 4: Scoretabel van uitvoeringsorganisaties per departement 2006-2007

AZ		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Directie Publiek en Communicatie,									1	5	2	5	1	13	35	1	3	1	1	0,5	
2	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid									1	5	2	3	1	11	45	5	2	3	1	0,4	
3	Stichting nationaal comité 4 en 5 mei						1				3	2	3	1	9	55	5	3	5	3	0,8	
4	Stichting zilveren regeringsjubileum Koningin Beatrix						1				3	2	3	1	9	55	1	3	5	3	0,7	
Gemiddeld AZ		0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	4,0	2,0	3,5	1,0	11	48	3,0	2,8	3,5	2,0	0,6

BUZA		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling				1						2	3	3	5	13	35	5	3	5	1	0,7	
2	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden				1						2	3	3	3	11	45	1	3	3	1	0,6	
3	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden	1									2	3	3	3	11	45	5	3	1	1	0,6	
4	Dick Scherpenzeel Stichting									1	5	3	3	3	14	30	3	3	5	3	0,8	
5	Stichting Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons									1	5	3	3	3	14	30	3	2	5	3	0,5	
6	Stichting Eco Operation*									1	5	3	3	5	16	20	3	2	5	5	0,5	
7	Stichting Peter de Grote Manifestatie									1	5	3	3	1	12	40	3	2	5	1	0,4	
8	Stichting Viering Vijftig Jaar Marshallplan*									1	5	3	3	1	12	40	3	2	5	1	0,4	
9	Stichting 400 Jaar Nederland-Japan*									1	5	3	3	1	12	40	3	2	5	1	0,4	
10	Stichting Prins Claus Fonds voor Cultuur en Ontwikkeling				1						2	3	3	1	9	55	3	2	5	3	0,5	
11	Stichting International Institute for Communication and Development									1	5	3	3	5	16	20	3	3	5	3	0,8	
12	Stichting International Entrepreneurship									1	5	3	3	5	16	20	3	3	5	3	0,8	
Gemiddeld BUZA		0	1	0	0	3	0	0	0	0	8	4,0	3,0	3,0	3,0	13	35	3,2	2,5	4,5	2,2	0,6

BZK		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	ICT-implementatie-organisatie			1							2	2	3	1	8	60	1	3	5	3	0,7	
2	Gemeenschappelijke beheersorganisatie	1									1	2	3	1	7	65	1	2	1	1	0,3	
3	Innovatiecentrum									1	5	2	3	1	11	45	3	5	1	1	0,9	
4	Toezicht op GBA							1			4	2	3	1	10	50	3	3	1	1	0,6	
5	Secretariaat VSO (Verbond Sectorwerkgevers Overheid)									1	5	2	3	1	11	45	3	2	1	3	0,4	
6	ITO / ISC: Voorziening tot samenwerking Politie Nederland	1									1	2	3	1	7	65	1	2	3	1	0,4	
7	Stichting waarborgfonds politie			1							2	2	5	1	10	50	1	2	5	3	0,4	
8	Antilliaanse Medefinanciering Organisatie			1							2	2	3	5	12	40	1	2	5	3	0,4	
9	Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen			1							2	2	3	5	12	40	1	2	5	3	0,4	
10	Basisadministratie persoonsgegevens en Reisdocumenten	1									1	2	5	1	9	55	3	5	1	1	0,9	
11	Centrale Archief Selectiedienst	1									1	2	3	1	7	65	3	3	1	1	0,6	
12	Korps Landelijke Politie Diensten							1			3	2	3	1	9	55	3	3	1	1	0,6	

BZK		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver	
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
13	Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding	LFR					1					3	2	3	1	9	55	1	3	1	3	0,6	
14	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	CCV								1		5	2	3	1	11	45	1	3	5	5	0,7	
15	Stichting Kenniscentrum Europa Decentraal	kennis EU								1		5	2	3	3	13	35	1	4	5	5	0,9	
16	Algemeen burgerlijk Pensioenfonds	ABP			1							2	2	5	1	10	50	5	2	3	1	0,4	
17	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen SAIP/CAOR	SAIP			1							2	2	5	1	10	50	5	2	5	1	0,5	
18	Stichting Fonds vrijwillig vervroegd uitreden overheidspersoneel	VUT			1							2	2	5	1	10	50	3	2	5	3	0,5	
19	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (politieacademie)	LSOP								1		5	2	5	1	13	35	3	3	1	1	0,6	
20	Stichting Nederlands Politie Instituut									1		5	2	5	1	13	35	3	3	5	1	0,7	
21	Nederlands Bureau Brandweerexamens	NBBE	1									2	2	5	1	10	50	5	4	3	3	1,0	
22	Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (voorheen NIBRA)	NIFV								1		5	2	3	1	11	45	3	4	3	3	1,0	
23	Onderzoeksraad voor veiligheid	OVV								1		5	2	3	1	11	45	1	3	3	1	0,6	
24	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	IOOV							1			4	2	3	1	10	50	1	4	1	5	0,8	
25	Commissie van beheer van de Dienst geneeskundige Verzorging Politie	DGVP			1							2	2	3	1	8	60	5	2	3	1	0,4	
26	Kiesraad	Kiesraad								1		5	2	3	1	11	45	5	3	3	1	0,7	
27	Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds				1							2	2	3	1	8	60	5	3	3	1	0,7	
28	Raad voor het Korps Landelijke Politiediensten	KLPD							1			4	2	3	1	10	50	1	3	3	1	0,6	
29	Nederlandse Participatie Maatschappij voor de Nederlandse Antillen NV	NIBC			1							2	2	3	1	8	60	5	4	5	1	0,9	
30	P-Direkt,	p-direkt			1							2	2	5	1	10	50	1	3	1	1	0,5	
31	Stichting Rijks Opleidingsinstituut									1		5	2	5	1	13	35	3	4	5	1	0,9	
32	Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds voor de overheid				1							2	2	5	1	10	50	3	4	5	1	0,9	
33	Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel									1		5	2	3	1	11	45	3	4	5	1	0,9	
34	Stichting Government Travel									1		5	2	3	1	11	45	3	3	5	1	0,7	
35	Reda Sosial									1		5	2	3	1	11	45	3	2	5	1	0,4	
36	Stichting Beheerinstituut Politiekeurmerk Veilig Wonen		1									2	2	5	1	10	50	3	2	5	1	0,4	
37	Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor overheids- en onderwijspersoneel*				1							2	2	5	1	10	50	3	2	5	1	0,4	
38	Stichting Forum voor Democratische Ontwikkeling									1		5	2	3	1	11	45	3	3	5	1	0,7	
39	Stichting Fondo Desaroyo Aruba				1							2	2	3	5	12	40	3	2	5	1	0,4	
40	Stichting Kenniscentr. Grote steden Beleid	SGB								1		5	2	3	1	11	45	3	3	5	3	0,8	
41	Stichting Verkiezing Overheidsmanager van het jaar									1		5	2	5	1	13	35	1	2	5	3	0,4	
Gemiddeld BZK			4	2	0	1	13	1	1	3	1	15	3,3	2,0	3,7	1,3	10	49	2,7	2,9	3,5	1,8	0,6

Defensie		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Stichting Militair-Historisch Museum (MHM)	MHM									1	5	3	3	1	12	40	1	3	5	1	0,6
2	Defensie Telematica Organisatie	DTO	1									1	3	3	5	12	40	3	2	1	1	0,4
3	Dienst Vastgoed Defensie	DVD	1									1	3	1	1	6	70	3	2	1	1	0,4
4	Inspecteur-generaal der Krijgsmacht	IGK							1			4	3	3	5	15	25	5	3	1	3	0,7
5	Paresto	Paresto								1		5	3	3	1	12	40	1	3	1	3	0,6

Defensie		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
6	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht				1							2	3	5	1	11	45	3	2	5	5	0,5
7	Stichting Dienstverlening Veteranen*									1		5	3	5	1	14	30	3	2	5	3	0,5
8	Stichting Homoseksualiteit en Krijgsmacht						1					3	3	5	1	12	40	3	2	5	3	0,5
9	Stichting Marineclub									1		5	3	3	1	12	40	3	3	5	3	0,8
10	Stichting Koepelorganisatie Militaire Tehuizen									1		5	3	3	1	12	40	3	3	5	3	0,8
11	Koninklijke Militaire Academie									1		5	3	5	1	14	30	1	3	5	3	0,7
12	Stichting Arbeidsmarkt en Scholingsfonds Defensie				1							2	3	5	1	11	45	3	2	5	3	0,5
13	Stichting 250 jaar Regiment Genie*									1		5	3	3	1	12	40	3	2	5	1	0,4
14	Stichting Sectorraad Defensie*									1		5	3	3	1	12	40	3	2	5	3	0,5
15	Stichting Impact Landelijk Kenniscentrum Psychosociale Zorg na Rampen									1		5	3	5	1	14	30	1	2	5	3	0,4
16	Stichting Het Veteraneninstituut									1		5	3	3	1	12	40	1	2	5	1	0,4
Gemiddeld Defensie		2	0	0	0	2	0	1	1	0	10	3,9	3,0	3,6	1,5	12	40	2,5	2,4	4,0	2,5	0,5

Economische Zaken		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Consumentenautoriteit							1				3	4	3	1	11	45	1	4	3	3	0,9
2	Stichting Nederland Breedbandland										1	5	4	3	1	13	35	1	5	5	3	1,1
3	Agentschap Telecom				1							2	4	1	1	8	60	3	4	1	1	0,8
4	Economische Voorlichtingsdienst										1	5	4	3	1	13	35	1	4	1	1	0,7
5	Octrooiencentrum Nederland							1				3	4	3	1	11	45	5	5	1	1	1,0
6	Examencommissie voor de orde van octrooigemachtigden	1										2	4	5	1	12	40	5	5	5	5	1,4
7	SenterNovem					1						2	4	3	1	10	50	5	5	1	1	1,0
8	Centrale commissie voor de statistiek										1	2	4	3	1	10	50	5	5	5	3	1,3
9	Centraal Bureau voor de Statistiek										1	5	4	5	1	15	25	5	5	3	3	1,3
10	Sociaal Economische Raad										1	5	4	3	1	13	35	5	5	5	3	1,3
11	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants	1										1	4	3	1	9	55	5	5	5	5	1,4
12	Toezicht op accountancy metrologiewet art 11 en 12 aangewezen instantie en erkende keurders										1	4	4	3	1	12	40	5	5	1	1	1,0
13	Stichting Kenniscentrum Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen										1	5	4	3	1	13	35	1	5	5	3	1,1
15	Bureau voor Industrieel eigendom	1										1	4	3	1	9	55	5	3	5	3	0,8
16	Edelmetaal Waarborg Nederland	1										2	4	3	1	10	50	5	3	3	3	0,8
17	Staatstoezicht op de Mijnen										1	4	4	1	1	10	50	5	3	1	1	0,6
18	Central Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	1										1	4	3	1	9	55	5	3	5	3	0,8
19	Nederlands Meetinstituut BV (Verispect)	1										2	4	3	1	10	50	3	4	3	5	1,0
20	TenneT (EnerQ is ZBO deel)										1	4	4	3	1	12	40	3	4	3	5	1,0
21	TNO Electronic Products and Services BV	1										2	4	3	1	10	50	5	3	3	5	0,8
22	IJKbevoegden (Cluster)	1										2	4	3	1	10	50	5	3	3	5	0,8
23	Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 Telecommunicatiewet (Cluster)	1										2	4	3	1	10	50	5	3	3	5	0,8
24	Kamers van Koophandel en Fabrieken (Cluster 21)	1										1	4	3	1	9	55	5	5	3	5	1,3
25	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit										1	3	4	3	1	11	45	3	5	3	5	1,3
26	Examencommissie voor amateur radio zendexamens (ism volgende maritiem)	1										2	4	5	1	12	40	5	4	3	5	1,1

Economische Zaken		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
27	Examencommissie voor maritieme radiocommunicatie	1										2	4	5	1	12	40	5	3	3	5	0,8
28	Nederlandse Mededingingsautoriteit							1				3	4	3	1	11	45	1	5	3	5	1,1
29	Energie Beheer Nederland BV				1							2	4	1	1	8	60	5	5	5	5	1,4
30	GasTerra (voorheen Gasunie)	1										2	4	1	1	8	60	1	5	5	5	1,1
31	NV Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij									1		5	4	3	1	13	35	5	3	5	3	0,8
32	NV Industriebank LIOF				1							2	4	3	1	10	50	5	3	5	3	0,8
33	NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij				1							2	4	3	1	10	50	5	3	5	3	0,8
34	Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV				1							2	4	3	1	10	50	1	3	5	3	0,7
35	Bureau Veritas Quality International BV	1										2	4	3	3	12	40	3	3	5	3	0,8
36	Stichting Nederlandse Wereldtentoonstellingen									1		5	4	3	3	15	25	3	2	5	3	0,5
37	Stichting Nedcar Projectfinanciering				1							2	4	3	1	10	50	3	2	5	3	0,5
38	Stichting Financiering Industriefaciliteit				1							2	4	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0
39	Nederlands Instituut voor Maritiem Onderzoek									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	3	1,0
40	Stichting Projectbureau Duurzame Energie									1		5	4	1	1	11	45	3	3	5	5	0,8
41	Netherlands Institute for Metals Research									1		5	4	1	1	11	45	3	3	5	3	0,8
42	Stichting Telematica Instituut									1		5	4	1	1	11	45	3	3	5	3	0,8
43	Stichting Topinstituut Voedselwetenschappen Wageningen									1		5	4	1	1	11	45	3	3	5	3	0,8
44	Stichting Dutch Polymer Institute									1		5	4	3	1	13	35	3	3	5	5	0,8
45	Stichting Syntens, Innovatienetwerk voor Ondernemers									1		5	4	3	1	13	35	3	3	5	5	0,8
46	Stichting Axis Nationaal Platform Natuur en Techniek in Onderwijs en Arbeidsmarkt									1		5	4	3	1	13	35	3	3	5	5	0,8
47	Stichting Investeringsfaciliteit voor de Film				1							5	4	3	1	13	35	3	3	5	5	0,8
48	Stichting Millenium Platform*									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	3	1,0
49	Stichting Sectorraad Rijk, Politie en rechterlijke macht*									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	3	1,0
50	Stichting Toerisme Recreatie Nederland									1		5	4	3	3	15	25	3	4	5	3	1,0
51	Stichting Verenigde Nederlandse Lucht- en Ruimtevaart									1		5	4	1	1	11	45	3	4	5	1	0,9
52	Stichting Financiële Hulpverlening Vuurwerkkramp				1							2	4	3	1	10	50	3	4	5	1	0,9
53	Stichting BioPartner Network Nederland									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	5	1,1
54	Stichting Dreamstart, platform voor technostarters									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	3	1,0
55	Stichting Intermediair Kerkcomroep Nederland									1		5	4	3	1	13	35	1	4	5	5	0,9
56	Stichting SCIN (Smart Community International Network)									1		5	4	3	5	17	15	1	4	5	3	0,9
57	Stedenlink-netwerk van kennissteden									1		5	4	3	1	13	35	1	4	5	5	0,9
58	Stichting Kenniswijk.nl*									1		5	4	3	1	13	35	1	4	5	5	0,9
Gemiddeld Economische Zaken		4	11	1	0	9	0	4	3	7	19	3,4	4,0	2,8	1,2	11	43	3,3	3,8	4,1	3,6	0,9

Financiën		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Belastingdienst			1								2	4	5	5	16	20	5	3	1	1	0,6
2	Dienst Roerende Zaken	1										1	4	3	1	9	55	1	5	1	1	0,8
3	Commissie eindtermen accountants opl.	1										2	4	5	1	12	40	3	5	3	5	1,3
4	Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars				1							2	4	5	1	12	40	3	3	5	5	0,8

Financiën		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver	
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
5	Stichting waarborgfonds motorverkeer	WFM				1						2	4	5	1	12	40	5	3	5	5	0,8	
6	De Nederlandsche Bank (ZBO deel)	DNB							1			4	4	5	1	14	30	5	2	3	3	0,5	
7	Stichting Pensioen- en Verzekeringskamer	PVK						1				3	4	5	1	13	35	1	4	5	5	0,9	
8	Autoriteit Financiële Markten	AFM						1				4	4	3	1	12	40	1	3	3	3	0,6	
9	Stichting Joods Humanitair Fonds	SJHF				1						2	4	5	1	12	40	3	2	5	3	0,5	
10	Stichting Afwikkeling Maror-gelden Overheid	SMO				1						2	4	5	1	12	40	3	2	5	3	0,5	
11	Waarderingskamer	WK							1			4	4	1	1	10	50	5	3	3	5	0,8	
12	Connexion Holding NV			1								2	4	5	1	12	40	3	5	5	5	1,3	
13	COVRA NV			1								2	4	3	1	10	50	5	3	5	5	0,8	
14	Havenbedrijf Rotterdam			1								2	4	3	1	10	50	1	3	5	5	0,7	
15	KG Holding NV			1								2	4	3	5	14	30	1	3	5	5	0,7	
16	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV	KLM			1							2	4	5	5	16	20	5	4	5	5	1,1	
17	Koninklijke Nederlandse Munt NV								1			4	4	3	3	14	30	3	4	5	5	1,1	
18	MTS Amsterdam NV	MTS	1									2	4	3	1	10	50	3	3	5	5	0,8	
19	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.			1								2	4	5	1	12	40	5	3	5	5	0,8	
20	Nederlandse Waterschapsbank NV			1								2	4	3	1	10	50	5	2	5	5	0,6	
21	NV Bank Nederlandse Gemeenten	BNG		1								2	4	5	1	12	40	1	5	5	5	1,1	
22	NV Luchthaven Maastricht			1								2	4	1	5	12	40	1	4	5	5	0,9	
23	NV Luchthaven Schiphol			1								2	4	1	5	12	40	1	4	5	5	0,9	
24	NV Luchtvaartterrein Texel			1								2	1	1	1	5	75	5	4	5	5	1,1	
25	NV Nederlandse Gasunie	ADIG		1								2	4	1	1	8	60	1	4	5	5	0,9	
26	NV Nederlandse Spoorwegen	NS		1								2	4	5	3	14	30	1	5	5	5	1,1	
27	NV Rechterland									1		5	4	3	1	13	35	3	4	5	5	1,1	
28	NV Westerscheldetunnel			1								2	4	1	1	8	60	3	5	5	5	1,3	
29	Thales Nederland BV			1								2	4	1	3	10	50	5	5	5	5	1,4	
30	Twinning Holding BV			1								2	4	3	3	12	40	3	5	5	5	1,3	
31	Ultra-Centrifuge Nederland NV			1								2	4	3	1	10	50	5	4	5	5	1,1	
32	Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland									1		5	4	3	1	13	35	5	4	5	5	1,1	
33	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij	SENS		1								2	4	3	1	10	50	3	4	5	5	1,1	
34	Stichting Het Nederlands Muntmuseum									1		5	4	3	1	13	35	3	3	5	1	0,7	
Gemiddeld Financiën			1	2	0	19	4	0	2	3	1	2	2,5	3,9	3,4	1,8	12	42	3,1	3,7	4,5	4,4	0,9

Justitie		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	College van Toezicht voor de stichting ter exploitatie van naburige rechten								1			4	2	3	1	10	50	3	5	3	3	1,3
2	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	KNB	1									1	2	3	3	9	55	3	3	3	5	0,8
3	Bureau Financieel Toezicht (Kmr's toezicht, Notarisambt, gerechtsdeurwaarders)	BFT							1			4	2	3	1	10	50	5	3	3	1	0,7
4	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders	KBvG	1									1	2	3	1	7	65	5	4	3	5	1,1
5	College van advies voor de justitiële kindbescherming										1	5	2	5	1	13	35	3	4	3	1	0,9
6	College Bescherming Persoonsgegevens	CBP							1			4	2	5	1	12	40	5	4	3	1	0,9
7	Nederlandse orde van advocaten	NOVA	1									1	2	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1
8	Centrale raad voor strafrechttoepassing									1		5	2	3	1	11	45	5	4	3	3	1,0
9	Reclasseringsstichtingen	SRN							1			4	2	3	1	10	50	5	4	3	1	0,9
10	Inspectie voor de Sanctietoepassing	Ist							1			4	2	3	1	10	50	1	2	1	5	0,4
11	Studiecentrum rechtspleging	SSR								1		5	2	3	1	11	45	1	4	1	1	0,7
12	Raad voor de Rechtspraak	RvdR		1								2	2	3	1	8	60	1	4	1	1	0,7

Justitie		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver	
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
13	Juridisch loket							1				3	2	5	1	11	45	5	3	5	3	0,8	
14	Raad voor de Rechtsbijstand	RRB							1			4	2	3	1	10	50	3	3	3	1	0,6	
15	Stichting Expertisecentrum Forensische Psychiatrie	EEP								1		5	2	3	1	11	45	1	4	5	3	0,9	
16	Dienst Justis	Justis	1									5	2	5	1	13	35	1	4	1	3	0,8	
17	Dienst Justitiële inrichtingen	DJI						1				3	2	5	1	11	45	3	3	1	1	0,6	
18	Opslag dataverkeer Internet: email en websitebezoek		1									1	2	3	3	9	55	5	3	1	1	0,6	
19	Raad voor de Kinderbescherming								1			4	2	5	1	12	40	5	2	3	3	0,5	
20	Kwaliteitsinstituut tolken en vertalers		1									2	2	5	1	10	50	1	2	5	3	0,4	
21	Stichting Nidos	Nidos						1				3	2	5	1	11	45	3	2	3	1	0,4	
22	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers	COA		1								2	2	3	1	8	60	3	5	3	1	1,1	
23	Immigratie en Naturalisatiedienst	IND		1								2	2	5	1	10	50	3	5	1	1	0,9	
24	Centraal Justitieel Incassobureau	CJIB		1								2	2	5	1	10	50	3	4	1	5	0,9	
25	Nederlands Forensisch Instituut	NFI								1		5	2	5	3	15	25	1	3	1	5	0,6	
26	Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting	SDKB	1									1	2	5	3	11	45	3	4	5	1	0,9	
27	College van Toezicht op de kansspelen	CvTK							1			4	2	5	1	12	40	5	2	3	1	0,4	
28	Commissie Gelijke Behandeling	CGB						1				3	2	5	1	11	45	5	2	3	1	0,4	
29	Commissie Schadefonds Gewelddsmisdrijven	SGM			1							2	2	5	1	10	50	5	2	3	1	0,4	
30	Stichting Stadswacht Nederland*	Stadsw.		1								2	2	3	1	8	60	3	2	5	5	0,5	
31	Stichting Coördinatie Commissie Beveiliging*			1								2	2	3	1	8	60	3	2	5	5	0,5	
32	Stichting Magenta									1		5	2	5	1	13	35	3	2	5	5	0,5	
33	Stichting Projectteam Overvalcriminaliteit*									1		5	2	5	1	13	35	3	2	5	5	0,5	
34	Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie									1		5	2	3	1	11	45	3	2	5	5	0,5	
35	Stichting Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing									1		5	2	3	1	11	45	3	2	5	5	0,5	
36	Stichting Aanpak Voertuig-criminaliteit									1		5	2	3	3	13	35	3	2	5	5	0,5	
37	Stichting Leerstoel Criminalistiek									1		5	2	5	3	15	25	3	2	5	3	0,5	
38	Stichting Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie							1				3	2	5	1	11	45	3	2	5	3	0,5	
39	Stichting Landelijk Platform tegen Geweld op Straat*									1		5	2	3	1	11	45	3	2	5	5	0,5	
40	Stichting Consumenten Informatie Punt voor grensoverschrijdende geschillen							1				3	2	5	5	15	25	1	4	5	5	0,9	
41	Stichting Virtueel Kenniscentrum ICT en Recht									1		5	2	3	1	11	45	1	5	5	5	1,1	
42	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	LBIO		1								2	2	5	1	10	50	5	2	3	1	0,4	
43	College van Toezicht Auteursrechten en naburige rechten	CUTA							1			4	2	3	1	10	50	3	2	3	1	0,4	
44	Stichting Academie voor Wetgeving									1		5	2	5	1	13	35	1	2	5	3	0,4	
45	College van Toezicht Stichting Reprorecht								1			4	2	3	1	10	50	5	2	3	3	0,5	
46	Regeringscommissaris Stichting thuiskopie								1			4	2	3	1	10	50	3	2	3	3	0,5	
48	Vereniging Slachtofferhulp Nederland	SHN								1		5	2	5	1	13	35	3	3	5	1	0,7	
49	Particuliere jeugdinstellingen			1								2	2	3	1	8	60	3	3	5	1	0,7	
50	Particuliere TBS instellingen			1								2	2	3	1	8	60	3	2	5	1	0,4	
51	Gezinsvoogdij-instellingen	GVI		1								2	2	3	1	8	60	3	2	5	1	0,4	
52	Halt-bureaus	Halt		1								2	2	5	1	10	50	3	4	5	1	0,9	
53	Regeringscommissaris BUMA	BUMA		1								2	2	3	5	12	40	5	3	3	5	0,8	
Gemiddeld Justitie			5	2	0	1	2	0	6	11	2	13	3,4	2,0	3,9	1,4	11	46	3,2	3,0	3,5	2,8	0,7

LNV		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Agrarische innovatie- en praktijkcentra	IPC									1	5	1	3	1	10	50	5	4	5	5	1,1
2	Algemene Inspectie Dienst	AID							1			4	1	3	1	9	55	1	3	1	1	0,5
3	DICTU in oprichting	DICTU			1							2	1	3	1	7	65	1	4	1	1	0,7
4	Dienst Landelijk Gebied	DLG				1						2	1	1	1	5	75	5	2	1	1	0,4
5	Dienst Regelingen	DR			1							2	1	1	1	5	75	1	4	1	1	0,7
6	Plantenziektenkundige Dienst	PD									1	5	1	1	1	8	60	3	3	1	1	0,6
7	Voedsel- en Warenautoriteit	VWA							1			3	1	3	1	8	60	3	4	1	3	0,9
8	Commissie beheer landbouwgronden	CBL	1									1	1	1	1	4	80	5	2	5	3	0,5
9	Fonds MKZ a.i.					1						2	1	3	1	7	65	3	2	5	3	0,5
10	Gegevensautoriteit Natuur	GAN							1			3	1	1	1	6	70	1	4	1	5	0,8
11	Stichting Bloembollenkeuringsdienst	BKD	1									2	1	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1
12	Stichting Borgstellingfonds voor de Landbouw	BFL				1						2	1	5	3	11	45	5	4	3	5	1,1
	Stichting Centraal Orgaan																					
13	Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COZ, COM)	COKZ	1									2	1	3	1	7	65	5	4	3	5	1,1
14	Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten	CPE	1									2	1	3	1	7	65	5	3	3	5	0,8
15	Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en kattenbesluit	SEV	1									2	1	5	1	9	55	5	3	3	5	0,8
16	Stichting kwaliteitscontrole en alternatieve landbouwmethoden	SKAL	1									2	1	3	1	7	65	5	3	3	5	0,8
17	Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit	KCB	1									2	1	3	1	7	65	5	3	3	5	0,8
18	Stichting NL Algemene Keuringsdienst Zaaizaad Pootgoed Landbouwgewas	NAK	1									2	1	3	3	9	55	5	3	3	5	0,8
19	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw	NAKT	1									2	1	3	3	9	55	5	3	3	5	0,8
20	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw					1						2	1	3	3	9	55	5	3	3	5	0,8
21	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij					1						2	1	3	3	9	55	5	3	3	5	0,8
22	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen	CTB							1			3	1	3	5	12	40	3	3	3	3	0,8
23	Faunafonds					1						3	1	3	1	8	60	1	3	3	3	0,6
24	Openbaar Lichaam Muskusrattenbestrijding	OLM				1						2	1	3	1	7	65	5	3	5	3	0,8
25	Product- en bedrijfschappen										1	5	1	3	1	10	50	5	3	5	5	0,8
26	Staatsbosbeheer	SBB	1									1	1	1	1	4	80	5	3	3	3	0,8
27	Bureau Beheer Landbouwgronden	BBL	1									1	1	1	1	4	80	5	3	3	3	0,8
28	Centrale Landinrichtingscommissie	CLC							1			3	1	1	1	6	70	5	3	3	3	0,8
29	Commissies voor de samenstelling van de verplichte rassenlijsten								1			3	1	5	1	10	50	5	3	3	3	0,8
30	Grondkamers (Cluster:6)	GK							1			3	1	5	1	10	50	5	3	3	5	0,8
31	Herinrichtingcommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën										1	5	1	1	1	8	60	5	3	3	3	0,8
32	Kamer voor de Binnenvisserij				1							2	1	3	3	9	55	5	2	3	5	0,5
33	Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij	OVB									1	5	1	3	3	12	40	5	2	3	5	0,5
34	Raad voor plantenrassen (meer fusies)										1	5	1	5	1	12	40	5	3	3	5	0,8
35	Reconstructiecommissie Midden-Delfland	RMD									1	5	1	1	1	8	60	5	3	3	3	0,8
36	Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau	VIB				1						2	1	3	1	7	65	5	3	3	3	0,8
37	Grondexploitatie maatschappij Meerstad bv		1									1	1	1	1	4	80	1	3	5	3	0,7
38	Stichting Ontwikkeling de Venen										1	5	1	1	1	8	60	1	4	5	3	0,9

LNV		Soort taak								Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver			
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
39	Commissies voor de samenstelling van de verplichte rassenlijsten (Cluster)									1		5	1	3	1	10	50	3	3	3	3	0,8	
40	Stichting Agro Keten Kennis	AKK								1		5	1	3	1	10	50	3	3	5	3	0,8	
41	Hogere Agrarische scholen	HAS								1		5	1	5	1	12	40	5	5	5	3	1,3	
42	Agrarische opleidingscentra	AOC's								1		5	1	5	1	12	40	5	5	5	3	1,3	
43	Wageningen Universiteit en Researchcentrum	WUR								1		5	1	5	1	12	40	5	5	5	3	1,3	
44	Stichting Nationaal Groenfonds				1							2	1	1	1	5	75	3	3	5	3	0,8	
45	Stichting Recreatietoervaart Nederland	SRN						1				4	1	3	1	9	55	3	4	5	5	1,1	
46	Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek	DLO								1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
47	Stichting Voedingscentrum Nederland									1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
48	Stichting Wandelplatform - Lange Afstand Wandelpaden	LAW								1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	5	1,1	
49	Stichting Fonds Mond- en Klauwzeer en Aviaire Influenza	MKZ-AI			1							2	1	3	1	7	65	1	3	5	3	0,7	
Gemiddeld LNV			4	8	1	4	8	0	6	2	1	15	3,1	1,0	2,8	1,4	8	58	3,9	3,3	3,4	3,6	0,8

OCW		Soort taak								Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver		
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	Stichting Kosmopolis (intercultureel)									1		5	5	3	3	16	20	1	3	5	3	0,7
2	Stichting Erfgoed Actueel (erfgoed in onderwijs)									1		5	5	3	1	14	30	1	3	5	5	0,7
3	Stichting ANNO (voorheen Stichting Actueel Verleden)	ANNO								1		5	5	3	1	14	30	1	3	5	5	0,7
4	Erfgoedinspectie	EI							1			4	5	3	1	13	35	1	4	1	5	0,8
5	Koninklijke Bibliotheek	KB	1									5	5	5	1	16	20	5	4	3	3	1,0
6	Nationaal Archief	NA	1									1	5	3	1	10	50	3	5	1	1	0,9
7	Stichting Archiefschool. Nederlands Instituut voor Archiefonderwijs en – Onderzoek									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
8	Stichting Samenwerking v/h Nederlandse Archiefwezen en Documentaire Informatievoorziening*		1									1	5	3	5	14	30	3	5	5	3	1,3
9	Stichting tot Exploitatie van het Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie	RKD	1									1	5	3	1	10	50	3	3	5	3	0,8
10	Mondriaan Stichting	Mondrian			1							2	5	3	1	11	45	5	3	3	5	0,8
11	Kunst en Zaken									1		5	5	3	3	16	20	3	3	5	5	0,8
12	Nederlandse Omroep Stichting (publiek dl)	NOS			1							2	5	3	1	11	45	3	5	3	1	1,1
13	Nederlands Omroep Bedrijf Holding NV	NOB			1							2	5	3	1	11	45	3	5	5	5	1,3
14	Nederlandse Programma Stichting	NPS			1							2	5	3	1	11	45	3	5	5	3	1,3
15	Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties	STIFO			1							2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
16	Omroepverenigingen / omroepen									1		5	5	3	1	14	30	5	5	5	3	1,3
17	Stichting Educatieve Omroepcombinatie	EduCom								1		5	5	3	1	14	30	3	5	5	3	1,3
18	Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid	NIBG			1							2	5	3	1	11	45	3	5	5	3	1,3
19	Stichting Muziekcentrum van de Omroep									1		5	5	3	1	14	30	3	5	5	3	1,3
20	Commissariaat voor de Media	CvdM							1			4	5	3	1	13	35	5	5	3	3	1,3
21	Stimuleringsfonds voor de Pers				1							2	5	5	1	13	35	5	5	3	3	1,3
22	Stichting Nieuwsmonitor & debatbureau									1		5	5	3	1	14	30	1	5	5	5	1,1
23	Stichting Fonds voor de Letteren	SFL			1							2	5	5	1	13	35	5	3	3	3	0,8
24	Stichting Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds				1							2	5	5	1	13	35	3	3	3	3	0,8

OCW		Soort taak								Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver		
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
25	College voor de vaste boekenprijs									1		5	5	3	1	14	30	1	2	1	1	0,3
26	Stichting het Nederlands Vormgevingsinstituut*									1		5	5	3	1	14	30	3	2	5	3	0,5
27	Stichting Rijksacademie voor Beeldende Kunst en Vormgeving									1		5	5	3	1	14	30	3	2	5	3	0,5
28	Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst				1							2	5	5	1	13	35	5	2	3	3	0,5
29	Stichting Fonds voor de Podiumkunsten (voorheen FAPK, FPPM, FST)				1							2	5	5	1	13	35	5	2	3	3	0,5
30	Stichting Nederlands Fonds voor de Film				1							2	5	5	1	13	35	5	2	3	3	0,5
31	Stichting Nederlands Instituut voor Fotografie									1		5	5	5	1	16	20	3	2	5	3	0,5
32	Stichting Stimuleringsfonds voor Architectuur				1							2	5	5	1	13	35	3	2	3	3	0,5
33	Stichting Architectuur Lokaal									1		5	5	3	1	14	30	3	3	5	3	0,8
34	Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs				1							2	5	5	1	13	35	3	3	3	3	0,8
35	Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs				1							2	5	5	1	13	35	3	3	3	3	0,8
36	Zelfstandige examenorganisatie (cluster) ZEO (CEVO)						1					3	5	5	1	14	30	5	5	3	5	1,3
37	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling									1		5	5	3	1	14	30	3	5	5	3	1,3
38	Inspectie van het Onderwijs								1			4	5	3	1	13	35	5	4	1	5	0,9
39	Bijzondere onderwijsinstellingen			1								2	5	3	1	11	45	3	3	3	3	0,8
40	Regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs (Cluster: 16))								1			3	5	5	1	14	30	3	3	3	1	0,6
41	Kenniscentra beroepsopleiding (Cluster 18)	1										2	5	5	1	13	35	5	3	3	1	0,7
42	Informatie Beheer Groep				1							2	5	5	1	13	35	5	4	3	5	1,1
43	Dienst Centrale Financiën instellingen				1							2	5	3	1	11	45	3	4	1	1	0,8
44	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen				1							2	5	5	1	13	35	5	4	3	3	1,0
45	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO									1		5	5	3	3	16	20	5	3	3	3	0,8
46	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek				1							2	5	5	1	13	35	5	3	3	3	0,8
47	Openbare academische ziekenhuizen (Cluster)			1								2	5	3	1	11	45	5	4	3	3	1,0
48	Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling								1			4	5	5	1	15	25	3	3	3	3	0,8
49	Landelijke geschillencommissie weer samen naar school								1			3	5	5	1	14	30	3	3	3	1	0,6
50	Staatsexamencommissie Nederlands als tweede taal		1									2	5	5	1	13	35	3	4	3	5	1,0
51	Staatsexamencommissie VO		1									2	5	5	1	13	35	5	4	3	5	1,1
52	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger onderwijs		1									2	5	5	3	15	25	5	4	3	1	0,9
53	Europees Platform voor het Nederlandse Onderwijs									1		5	5	3	3	16	20	3	4	5	3	1,0
54	Stichting tot Beheer van het Koninklijk Penningkabinet*	1										1	5	3	1	10	50	3	1	5	3	0,3
55	Stichting Kunstwegen*									1		5	5	3	1	14	30	3	1	5	3	0,3
56	Stichting Fonds voor het bibliotheekwerk voor blinden en slechtzienden*				1							2	5	3	1	11	45	3	5	5	3	1,3

OCW		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
57	Stichting Participatiefonds voor het onderwijs				1							2	5	3	1	11	45	3	5	5	3	1,3
58	Stichting Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt									1		5	5	3	1	14	30	3	5	5	3	1,3
59	Stichting Wetenschap & Techniek Nederland									1		5	5	3	1	14	30	3	3	5	3	0,8
60	Stichting Computerbemiddeling Onderwijs*									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
61	Stichting "ICT op school"									1		5	5	3	1	14	30	1	4	5	3	0,9
62	Stichting Kennisnet									1		5	5	3	1	14	30	1	4	5	3	0,9
63	Japan Prizewinners Programme Foundation				1							2	5	3	1	11	45	3	4	5	3	1,0
64	Stichting Sectorraad Onderwijs en Wetenschappen*									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
65	Stichting Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
66	Stichting Nationaal GBIF Kennisknooppunt									1		5	5	3	1	14	30	1	4	5	3	0,9
67	Stichting Digitale Catalogus Flevoland	1										1	5	1	1	8	60	1	4	5	3	0,9
68	Stichting Het Geld- en Bankmuseum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
69	Nationaal Historisch Museum									1		5	5	3	1	14	30	1	5	5	3	1,1
70	Stichting Museum Catharijneconvent									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
71	Stichting Rijksmuseum Het Zuiderzeemuseum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
72	Stichting Kröller-Müller Museum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
73	Stichting tot Beheer van het Museum Meermanno-Westreenianum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
74	Stichting Nederlands Scheepvaartmuseum Amsterdam									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
75	Stichting Paleis Het Loo, Nationaal Museum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
76	Stichting Rijksmuseum Twente									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
77	Stichting Van Gogh Museum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
78	Stichting tot Beheer van het Museum Boerhaave									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
79	Stichting Rijksmuseum voor Volkenkunde									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
80	Stichting Koninklijk Kabinet van Schilderijen het Mauritshuis									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
81	Stichting Rijksmuseum Muiderslot									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
82	Stichting Museum Slot Loevestein									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
83	Stichting het Rijksmuseum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
84	Stichting Rijksmuseum van Oudheden									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
85	Primair onderwijs (sector)									1		5	5	5	1	16	20	5	5	5	1	1,1
86	Voortgezet onderwijs (sector)									1		5	5	5	1	16	20	5	5	5	1	1,1
87	Beroeps- en volwassenen educatie (c.l)									1		5	5	5	1	16	20	5	5	5	1	1,1
88	HBO-instellingen (sector)									1		5	5	5	1	16	20	5	5	5	1	1,1
89	Universiteiten (cluster)									1		5	5	5	3	18	10	5	5	5	3	1,3
90	Stichting Nationaal Natuurhistorisch Museum									1		5	5	3	1	14	30	3	4	5	3	1,0
Gemiddeld OCW		6	5	0	6	17	1	2	4	1	48	3,7	5,0	3,6	1,2	13	33	3,3	3,8	4,2	3,0	0,9

SZW		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	A
1	Uitvoerders wet WIA		1									2	4	5	1	12	40	5	5	5	1	1,1
2	Centrum Vakopleiding									1		5	4	5	1	15	25	3	4	5	5	1,1
3	Raad voor Werk en Inkomen									1		5	4	3	1	13	35	1	2	3	1	0,4

SZW			Soort taak							Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver		
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
4 Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen	BKWI										1	5	4	3	1	13	35	1	2	5	3	0,4
5 Stichting Inlichtingenbureau Gemeenten	IB										1	5	4	3	1	13	35	1	2	5	3	0,4
6 Agentschap SZW					1							2	4	3	1	10	50	1	3	1	1	0,5
7 Inspectie Werk en Inkomen	IWI								1			4	4	3	1	12	40	1	3	1	5	0,6
8 Arbeidsinspectie	AI								1			4	4	3	1	12	40	5	3	1	5	0,7
9 Pensioen uitvoerders					1							2	4	1	1	8	60	5	3	3	3	0,8
10 Sociale Verzekeringsbank	SVB					1						2	4	5	1	12	40	5	3	3	1	0,7
11 Uitvoeringsinstituut Werknemers verzekeringen	UWV					1						2	4	5	1	12	40	5	3	3	1	0,7
12 UWV Werkbedrijf: Centrale organisatie Werk en Inkomen	CWI										1	5	4	5	1	15	25	3	3	3	1	0,6
13 AA certificatie instituut	AA	1										2	4	3	3	12	40	3	4	5	3	1,0
14 BSI management systems	BSI	1										2	4	3	3	12	40	3	4	5	3	1,0
15 Eerland certification BV	Eerland	1										2	4	3	3	12	40	3	4	5	3	1,0
16 PCE van DOW Benelux	PCE	1										2	4	3	3	12	40	3	4	5	3	1,0
17 Qualitatis Certification BV (Qualification Services)	RWTUV	1										2	4	3	3	12	40	3	4	5	3	1,0
18 Aboma + Keboma BV	Aboma	1										2	4	3	3	12	40	5	4	3	3	1,0
19 AIB-Vincotte Nederland BV	AIB	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
20 Energie Consult Holland BV	ECH	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
21 Intron Certificatie BV	Intron	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
22 KEMA Quality BV	KEMA	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
23 KW2 BV Metingen en inspecties	Veritas	1										2	4	3	3	12	40	5	4	3	3	1,0
24 Liftinstituut BV, liftinstituut Chex	Chex	1										2	4	3	3	12	40	5	4	3	3	1,0
25 Lloyd's Register Nederland BV LRQA	Lloyd's	1										2	4	3	3	12	40	5	4	3	3	1,0
26 SGS Technische Inspecties BV	SGS							1				3	4	3	3	13	35	3	4	3	3	1,0
27 TNO Certification BV, TNO medisch	TNO	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
28 TUV Nederland QA BV	TUV	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
29 Veturo BV		1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
30 Certificerende - en keuringsinstanties arbeidsomstandigheden (Cluster)	SZW	1										2	4	3	3	12	40	3	4	3	3	1,0
31 Keuringsinstituut voor Waterleidingartikelen Kiwa NV	KIWA	1										2	4	3	3	12	40	5	3	3	3	0,8
32 SKO Certificatie van vakbekwaamheid		1										2	4	3	3	12	40	3	3	3	3	0,8
33 Stichting Keuringsbureau Hout	SKH	1										2	4	3	3	12	40	3	3	3	3	0,8
34 Stichting Nationaal Duikcentrum Nederland	NDC	1										2	4	3	3	12	40	5	3	3	3	0,8
35 Stichting Nederlands Instituut voor Lastechniek	NIL										1	5	4	3	3	15	25	5	3	3	3	0,8
36 NAM inspectie	NAM									1		4	4	1	1	10	50	5	3	5	5	0,8
37 Stichting Examenbureau Vervoer en Logistiek	EVL	1										2	4	5	1	12	40	5	3	3	3	0,8
38 KPMG Certification BV		1										2	4	3	3	12	40	5	3	3	3	0,8
39 Stoomwezen BV		1										2	4	1	3	10	50	5	3	3	3	0,8
40 Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers											1	5	4	5	1	15	25	3	3	5	1	0,7
41 Stichting Landelijke Veranderingsorganisatie	LVO										1	5	4	3	1	13	35	3	2	5	1	0,4
42 Stichting Toplink											1	5	4	3	3	15	25	3	2	5	3	0,5
43 Stichting Opportunity in Bedrijf											1	5	4	3	1	13	35	3	2	5	3	0,5
44 Stichting Taskforce Kwaliteit Bijstand	TKB										1	5	4	3	1	13	35	3	2	5	3	0,5
45 Stichting De Bundeling (Stichting E-Quality)											1	5	4	3	1	13	35	3	2	5	3	0,5
46 Stichting Beheer Certificatieregeling Arbeidsdiensten		1										1	4	3	3	11	45	3	2	5	3	0,5
47 Stichting Inlichtingenbureau											1	5	4	3	1	13	35	1	4	5	3	0,9

SZW		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver	
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
48	Stichting Persoonscertificatie Elektrotechniek	STIPEL	1								2	4	3	1	10	50	3	2	5	1	0,4		
49	Stichting Certificatieschema's Verticaal Transport	TCVT						1			4	4	1	3	12	40	3	2	5	1	0,4		
50	Stichting Financiering voortzetting pensioenverzekering					1					2	4	3	1	10	50	3	2	5	3	0,5		
51	Stichting Persoonscertificatie Deskundig Toezichthouder	STIPDT	1								2	4	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0		
52	Stichting Voorbereiding Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen *	VUWV				1					2	4	5	1	12	40	3	5	5	3	1,3		
53	Stichting Task Force Ouderen en Arbeid									1	5	4	3	1	13	35	1	4	5	3	0,9		
54	Stichting Registratie Arbeids- en Organisatiedeskundigen	SRAO	1								1	4	3	1	9	55	1	4	5	3	0,9		
55	Stichting Stimulansz									1	5	4	3	1	13	35	1	3	5	3	0,7		
56	Stichting Centrum Vakopleiding									1	5	4	3	1	13	35	1	4	5	3	0,9		
57	Stichting Beheer Certificatie Liften		1								1	4	3	3	11	45	1	4	5	3	0,9		
Gemiddeld SZW			3	27	0	0	6	0	1	3	1	16	2,9	4,0	3,1	2,0	12	39	3,2	3,3	3,9	2,8	0,8

Verkeer en Waterstaat		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
2	Nationale Nautische Verkeersdienstopleiding	NNVO	1								2	1	5	1	9	55	5	5	1	3	1,1	
3	Inspectie Verkeer en Waterstaat Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	IVW						1			4	1	3	1	9	55	5	3	1	5	0,7	
4	Rijkswaterstaat	RWS			1						2	1	3	1	7	65	1	4	1	3	0,8	
5	Bevoegde autoriteiten Rijnvaart (Cluster)							1			3	1	3	3	10	50	5	4	5	5	1,1	
6	Commissie van advies inzake vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht		1								2	1	3	1	7	65	5	4	5	5	1,1	
7	Commissie van beroep loodsexamens							1			3	1	5	1	10	50	5	4	5	5	1,1	
8	Examencommissie luchtvaart		1								2	1	5	5	9	55	5	4	5	5	1,1	
9	Stichting Scheeps Afvalstoffen Binnenvaart	SAB								1	5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
10	Keuringsinstanties scheepsvaart (Cluster)		1								2	1	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1	
11	Keuringsinstanties spoor HHC / DRS	HHC	1								2	1	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1	
12	Klassebureaus scheepsvaart (Cluster)		1								2	1	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1	
13	Nederlandse loodsen coöperatie	NLC					1				3	1	3	3	10	50	5	4	5	5	1,1	
14	Stichting vaarbewijs en marifoon examens	Vamex	1								2	1	3	1	7	65	5	4	3	5	1,1	
15	Delta Instituut	Delta								1	5	1	3	1	10	50	1	4	3	3	0,9	
16	Det Norske Veritas Certification BV, DNV BVMI BVQI	DNV	1								2	1	3	3	9	55	3	4	3	3	1,0	
17	European Certification Bureau Nederland	ECBN	1								2	1	3	3	9	55	3	4	3	3	1,0	
18	Railned BV	Railned				1					2	1	3	3	9	55	5	4	3	5	1,1	
19	Railverkeersleiding BV					1					2	1	3	3	9	55	5	4	3	3	1,0	
20	Prorail BV	Prorail				1					2	1	5	3	11	45	1	5	5	3	1,1	
21	Telefication BV					1					2	1	3	3	9	55	1	3	3	3	0,6	
22	Erkende particuliere onderzoeksbureaus als bedoeld in Schepenbesluit (Cluster)		1								2	1	3	1	7	65	1	3	3	5	0,7	
23	Erkenninghouders Algemene Periodieke Keuring	APK	1								2	1	3	1	7	65	5	3	3	5	0,8	
24	Keuringsinstanties pleziervaartuigen (Cluster)		1								2	1	3	1	7	65	3	3	3	5	0,8	
25	Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen (Cluster)		1								2	1	3	3	9	55	3	3	3	5	0,8	

Verkeer en Waterstaat		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling					Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
27	Keuringsinstanties V & W overig (Cluster)	1										2	1	3	1	7	65	5	3	3	5	0,8	
28	American Bureau of Shipping	1										2	1	3	5	11	45	3	3	3	3	0,8	
29	Examencommissies verkeers- info en -aanwijzingen (Cluster)	1										2	1	5	1	9	55	5	3	3	5	0,8	
30	Lloyd's Register of Shipping	1										2	1	3	5	11	45	3	3	3	3	0,8	
31	Stichting Airport Coordination Netherlands			1								2	1	3	3	9	55	5	3	3	5	0,8	
32	Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	1										2	1	5	1	9	55	5	3	3	5	0,8	
33	Dienst Wegverkeer	1										1	1	3	1	6	70	5	5	3	3	1,3	
34	Stichting Examenbureau Beroepsvervoer	1										2	1	5	3	11	45	5	5	3	5	1,3	
35	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (Taken naar CBR)	1										1	1	5	1	8	60	5	5	3	5	1,3	
36	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie			1								2	1	5	3	11	45	5	5	3	5	1,3	
37	Stichting VAM (Innovam Kwalificatie Instituut)	1										2	1	3	3	9	55	5	5	3	5	1,3	
38	Luchtverkeersleiding Nederland			1								2	1	3	3	9	55	3	5	3	3	1,3	
39	Koninklijk Onderwijsfonds voor de scheepvaart			1								2	1	5	1	9	55	5	2	5	3	0,5	
40	(Rijks)havenbeheerders (Cluster)	1										1	1	3	1	6	70	5	5	3	5	1,3	
41	Commissie Stuurliedenexamens	1										2	1	5	1	9	55	5	5	3	5	1,3	
42	Commissie van Beroep als bedoeld in art. 3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993							1				3	1	5	1	10	50	5	5	3	5	1,3	
43	Nationale Nautische Verkeersdienstopleiding	1										2	1	5	1	9	55	5	5	5	5	1,4	
44	HISWA Vereniging	1										1	1	3	1	6	70	3	5	3	5	1,3	
45	Commissie voor de Examens van scheepswerktuigkundigen	1										2	1	5	1	9	55	5	5	3	5	1,3	
46	Commissie voor de Zeevisvaartexamens	1										2	1	5	1	9	55	5	5	3	5	1,3	
47	Examencommissie Certificaatloodsen	1										2	1	5	1	9	55	5	5	3	5	1,3	
48	Stichting Nationale Waterstaatsloop*									1		5	1	3	1	10	50	3	2	5	5	0,5	
49	Stichting Bereikbaarheid Rijnmond									1		5	1	3	1	10	50	3	3	5	3	0,8	
50	Stichting Transporttechnologie*									1		5	1	3	3	12	40	3	3	5	3	0,8	
51	Stichting Centrum Ondergronds Bouwen									1		5	1	1	1	8	60	3	5	5	3	1,3	
52	Stichting voor Gedeeld Autogebruik									1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
53	Stichting Mainport en Groen									1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
54	Stichting Nederland Maritiem Land									1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
55	Stichting Fonds Collectief Onderzoek GWW					1						3	1	3	1	8	60	3	4	5	3	1,0	
56	Stichting Voorlichtingsbureau Shortsea Shipping									1		5	1	3	5	14	30	3	4	5	3	1,0	
57	Stichting Exameninstituut Veiligheidsadviseur	1										2	1	5	1	9	55	3	5	5	5	1,3	
58	Stichting Transport Systemen Nederland*									1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	3	1,3	
59	Stichting Participatiefonds Gemeentelijke Vervoerbedrijven					1						2	1	3	1	7	65	3	5	5	3	1,3	
60	Dr. Ir. G. Blom Stichting					1						5	1	5	1	12	40	3	3	5	3	0,8	
61	Stichting Incident Management Vrachtauto's									1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
62	Stichting Connekt									1		5	1	3	1	10	50	3	3	5	3	0,8	
63	Stichting Habiforum									1		5	1	3	1	10	50	1	3	5	3	0,7	
Gemiddeld Verkeer en Waterstaat		4	26	2	7	3	1	3	1	0	16	2,9	1,0	3,5	1,8	9	54	3,8	4,0	3,6	4,1	1,0	

VROM		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver	
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
1	Stichting Geonovum	GEOnov	1									1	1	1	1	4	80	1	2	5	3	0,4	
2	Stichting Informatiecentrum Eigen Bouw	ICEB									1	5	1	3	1	10	50	1	3	5	5	0,7	
3	VROM-Inspectie	VI							1			4	1	3	1	9	55	1	3	3	5	0,7	
4	VROM-Raden									1		5	1	3	1	10	50	3	3	3	3	0,8	
5	Planbureau voor de Leefomgeving	PBL								1		5	1	1	1	8	60	3	3	5	3	0,8	
6	Tarief Toezicht Waterleidingbedrijven	TTW							1			4	1	1	1	7	65	3	3	3	5	0,8	
7	Stichting Ontwikkeling Historisch Veenhuizen									1		5	1	3	1	10	50	1	3	3	3	0,6	
8	Rijksgebouwendienst	RGD	1									1	1	1	1	4	80	3	5	1	1	0,9	
9	Keuringsinstanties bouwproducten (Cl. 18)		1									2	1	3	1	7	65	3	5	3	3	1,3	
10	Keuringsinstanties geluidshinder (Cl. 18)		1									2	1	3	1	7	65	3	3	3	3	0,8	
11	Stichting Bureau Architectenregister	SBA	1									1	1	3	1	6	70	5	4	3	5	1,1	
12	Stichting Erkenningsregeling voor uitoefening van koeltechnisch installatiebedrijf	STEK			1							2	1	3	1	7	65	3	4	3	5	1,0	
13	Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen	WEW				1						2	1	1	1	5	75	3	4	3	5	1,0	
14	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	CFV				1						2	1	1	1	5	75	5	4	3	5	1,1	
15	Dienst voor het kadaster en de openbare registers	Kadaster	1									1	1	1	1	4	80	5	5	3	5	1,4	
16	Huurcommissies (Cluster 59)							1				3	1	5	1	10	50	5	3	3	5	0,8	
17	Nederlandse Emissie autoriteit	Nea						1				3	1	3	1	8	60	1	5	1	5	1,0	
18	Stichting bureau Commissie voor de milieueffectrapportage	MER								1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
19	Stichting Bureau Afval Overleg Orgaan									1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	3	1,3	
20	Stichting Milieukeur		1									2	1	1	1	5	75	3	4	5	5	1,1	
21	Stichting Groen Label		1									2	1	3	1	7	65	3	4	5	5	1,1	
22	Stichting Milieu Centraal									1		5	1	1	1	8	60	3	5	5	3	1,3	
23	Stichting Overlegorgaan RAVI	RAVI								1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	5	1,1	
24	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening	stAB								1		5	1	3	1	10	50	3	4	5	3	1,0	
25	Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen		1									2	1	1	1	5	75	3	4	5	3	1,0	
26	Stichting Bodemsanering NS				1							2	1	1	1	5	75	3	5	5	3	1,3	
27	Stichting Habitat Platform									1		5	1	1	1	8	60	3	4	5	5	1,1	
28	Stichting Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling	Nido								1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
29	Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem	SKB								1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
30	Stichting Netherlands Water Partnership	NWP								1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
31	Stichting Kennis, Expertise- en Innovatiecentrum Stedelijke Vernieuwing									1		5	1	3	1	10	50	3	5	5	5	1,3	
32	Stichting Geschillencommissie voor Publieksmilieuverlagen							1				3	1	5	1	10	50	1	3	5	5	0,7	
Gemiddeld VROM			4	5	1	1	2	0	3	2	0	14	3,4	1,0	2,4	1,0	8	61	2,9	4,0	4,0	4,2	1,0

VWS		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
1	College voor de Beroepen en Opleidingen in de Gezondheidszorg	CBOG							1			3	5	5	1	14	30	1	3	5	5	0,7
2	Kenniscentra									1		5	5	3	1	14	30	1	5	5	3	1,1
3	Infectieziekten Autoriteit Landelijk centrum Indicatiestelling	InZA							1			3	5	3	1	12	40	1	5	5	5	1,1
4	(werktitel); centralisatie indicatiestellingen AWBZ	LCI							1			3	5	5	1	14	30	1	5	5	3	1,1

VWS		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling				Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a
5	Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	1										2	5	3	1	11	45	5	5	1	1	1,0
6	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg									1		5	5	3	1	14	30	1	5	1	1	0,8
7	Nederlands Vaccin Instituut			1								2	5	3	1	11	45	1	5	1	1	0,8
8	Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu									1		5	5	5	1	16	20	1	5	1	1	0,8
9	Centraal administratiekantoor bijzondere ziektekosten				1							2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
10	Centrum Indicatiestelling Zorg							1				3	5	3	1	12	40	1	5	3	5	1,1
11	Keuringsinstanties VWS (Cluster)	1										2	5	3	1	11	45	5	5	3	5	1,3
12	Keuringsinstanties ex warenwet (Cluster)	1										2	5	3	1	11	45	5	5	3	5	1,3
13	Keuringsinstanties ex wet op de medische hulpmiddelen (Cluster 2)	1										2	5	3	1	11	45	5	5	3	5	1,3
14	Stichting Argonaut									1		5	5	3	1	14	30	3	4	3	3	1,0
15	Stichting koppeling SK/SMOG			1								2	5	5	1	13	35	3	4	3	3	1,0
16	SGS Industial Services BV	1										2	5	3	3	13	35	5	4	3	3	1,0
17	Uitvoeringsorganen AWBZ (Cluster)			1								2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
18	Medisch-ethische toetsingscommissies (CI)							1				3	5	5	1	14	30	5	5	3	5	1,3
19	Registratiecommissie opleidingscollege medische beroepen KNMG, KNMP, NMT	1										1	5	3	1	10	50	5	5	3	5	1,3
20	Ziekenfondsen (66)			1								2	5	5	1	13	35	1	5	3	5	1,1
21	Nederlandse Transplantatie Stichting			1								2	5	5	3	15	25	5	5	3	3	1,3
22	Stichting Patiëntenfonds (tegenwoordig Fonds PGO)			1								2	5	3	1	11	45	3	5	5	5	1,3
23	Stichting Het Gebaar			1								2	5	5	1	13	35	1	1	3	3	0,2
24	Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma			1								2	5	5	1	13	35	3	1	3	3	0,3
25	Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg			1								2	5	3	1	11	45	3	3	3	3	0,8
26	Stichting Uitvoering Omslagregelingen WTZ			1								2	5	5	1	13	35	5	3	3	3	0,8
27	College bouw zorginstellingen									1		5	5	3	1	14	30	3	2	3	5	0,5
28	College sanering zorginstellingen			1								2	5	3	1	11	45	5	5	3	5	1,3
29	College voor Zorgverzekeringen								1			4	5	3	1	13	35	5	5	3	5	1,3
30	Instituut Zorgverzekering Ambtenaren Nederland			1								2	5	5	1	13	35	5	5	3	5	1,3
31	Interprovinciale Ziektekostenregeling			1								2	5	5	1	13	35	5	5	3	5	1,3
32	Nederlandse Zorgautoriteit (NZA inclusief CTG, COTG en CTZ)							1				3	5	3	1	12	40	5	5	3	5	1,3
33	Inspectie voor de gezondheidszorg								1			4	5	3	1	13	35	5	3	3	5	0,8
34	Inspectie Jeugdzorg								1			4	5	3	1	13	35	1	3	3	5	0,7
35	Pensioen- en Uitkeringsraad			1								2	5	3	1	11	45	3	5	3	3	1,3
36	Zorg Onderzoek Nederland/ Medische Wetenschappen			1								2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
37	Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek			1								2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
	Commissie Algemene																					
38	Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOR en SAIP)			1								2	5	5	1	13	35	5	5	3	3	1,3
39	Commissies voor de Gebiedsaanwijzing			1								2	5	3	1	11	45	5	5	3	3	1,3
40	MKB Certification BV	1										2	5	3	3	13	35	3	5	3	5	1,3
41	Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen	1										1	5	5	1	12	40	3	5	5	3	1,3
42	Stichting Fonds voor de Topporter			1								2	5	5	1	13	35	3	5	5	5	1,3
43	Stichting Waarborgfonds voor de Zorgsector			1								2	5	5	1	13	35	3	5	5	5	1,3

VWS		Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling					Ver
Naam uitvoeringsorganisatie	Afkorting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
44	Stichting Hulpfonds Slachtoffers Bijlmerramp*				1							2	5	5	1	13	35	3	5	5	3	1,3	
45	Stichting Financiering Voorzieningen Schippersjeugd				1							2	5	5	1	13	35	3	5	5	3	1,3	
46	Stichting Fonds slachtoffers legionella-epidemie*				1							1	5	5	1	12	40	3	5	5	3	1,3	
47	Stichting Nationaal ICT-instituut in de zorg									1		5	5	3	1	14	30	1	5	5	3	1,1	
48	Stichting Landelijk Centrum Indicatiestelling Gehandicaptenzorg							1				3	5	3	1	12	40	1	5	5	3	1,1	
Gemiddeld VWS		2	6	1	3	20	0	7	3	1	5	2,6	5,0	3,8	1,1	13	38	3,3	4,5	3,4	3,7	1,1	

Totaal departementen	Soort taak										Dimensies potentieel				Potentieel		Dimensies versnelling					Ver
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	T	D	Dg	P	OS	%	LF	AO	Or	Fin	a	
	39	95	6	52	89	5	36	36	15	183	3,2	3,1	3,3	1,5	11	45	3,3	3,6	3,8	3,3	0,9	

Bij het vaststellen van de levensfase is uitgegaan van de eerste 'oprichtingsdatum'. Zo is de Nederlandse zorgautoriteit een 'jonge' organisatie met oprichtingsdatum 2006. De organisaties echter die hierin zijn opgegaan zijn oud (CTG en CTZ).

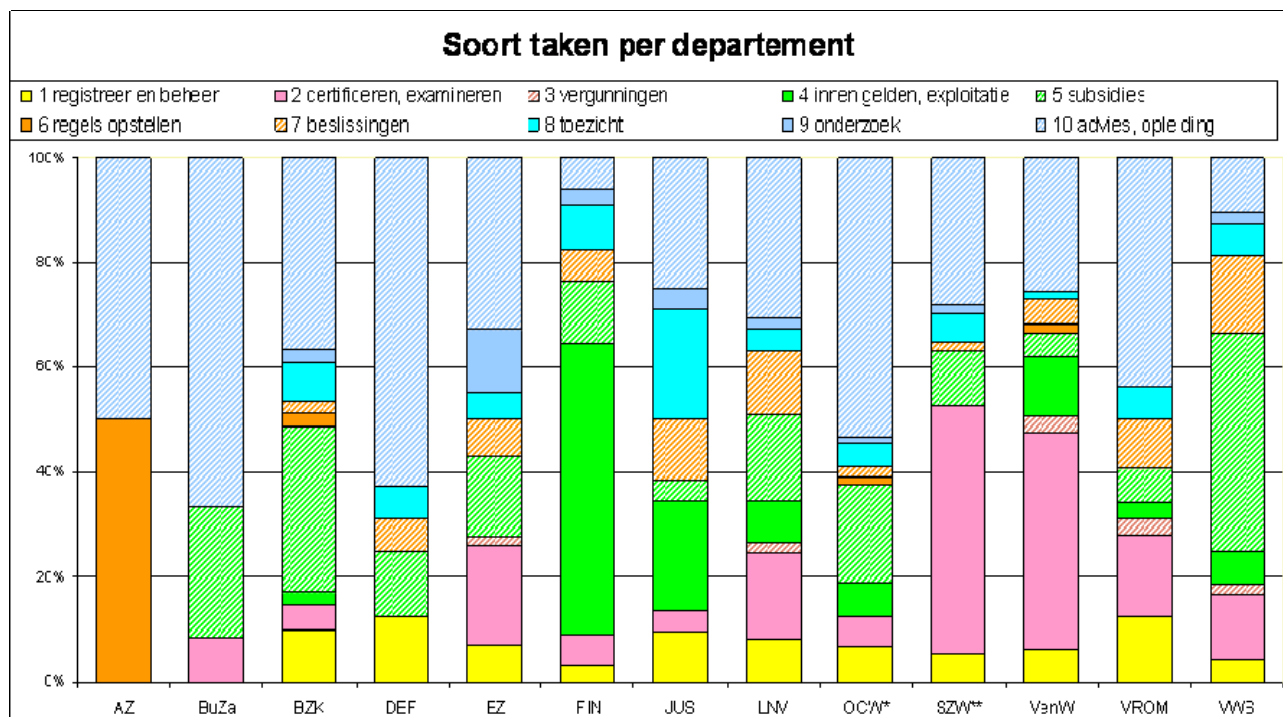
Keuringsinstanties VROM en keuringsinstanties VWS geclusterd. Keuringsinstanties SZW en musea van OCW niet geclusterd

Legenda tabel uitvoeringsorganisaties 2006-2007

Soort taak	Passief beheer	1 registreren en beheren
	Actief Beheer	2 kwaliteit keuren, certificeren, examineren, erkennen
		3 kwaliteit vergunningen
		4 financiën innen premies heffingen, <i>bedrijfsvoering</i>
		5 financiën subsidies, kredieten verzekeringen
	Associatief beheer	6 regels opstellen
		7 regels toepassen beslissingen
	Monitorend beheer	8 toezicht
	Exploratief beheer	9 onderzoek, inspectie
		10 opleiden, adviseren, stimuleren, coördineren
Dimensies potentieel	T = Score Taak:	1. PB=Passief beheer, 2. AB=Actief beheer, 3. AsB=Associatief beheer, 4. MB=Monitorend beheer, 5. EB=Exploratief beheer
	D = Domein:	1. fysieke ruimte 2. bestuurlijk, 3. internationaal, 4. sociaal economisch, 5. sociaal cultureel, gezondheid,
	Dg = Doelgroep:	1. Onroerend incl., milieu en energie 3. Roerend / branche 5. Burgers (individueen)
	P = Plaats:	1. Nederland, NL, 3. europa, EU, 5. wereld, WLD
Berekening potentieel	OS =	Ontwikkelscore: score Taak + Domein + Plaats + Doelgroep
	OP % =	Ontwikkelpotentieel: % 1 – (Ontwikkelscore / Maximale score)
		Maximale score is som hoogste waarden betrokken dimensies (20)
Dimensies versnelling	LF = Levensfase: eerste oprichtingsdatum	1. > 2000 JONG, 3. 1990 - 2000 Groei 5. < 1990 OUD
	AO = Aantal Autonome Ontwikkelingen,	1. geen, 2. een factor, 3. twee factoren, 4. drie factoren, 5. alle factoren
	Or = Organisatievorm:	1. rijk / dienstonderdeel / baten-lastendienst, 3. publiek ZBO/RWT, 5. Privaat ZBO, RWT, stichting
	Fin = financiering:	1. rijk, 3. gemengd, 5. premies en tarieven
Berekening versnelling	algemeen versnelling: autonome factoren / verrekening extrinsieke factoren a = Versnelling: Aantal autonome ontwikkelingen / (aantal extrinsieke factoren + 1/ Levensfase + 1/Organisatievorm + 1/Financiering)	

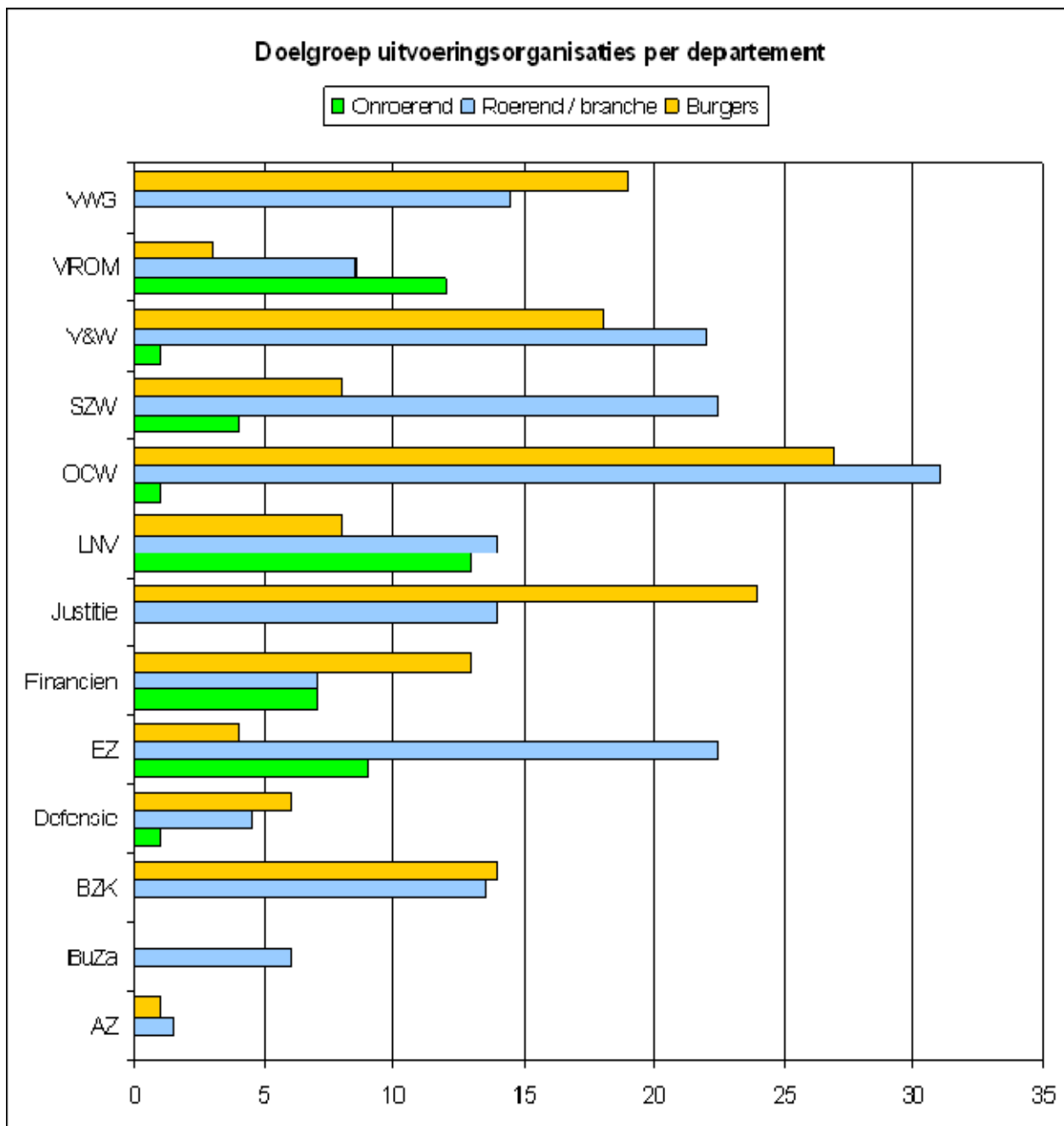
Bijlage 5: Dimensies voor ontwikkelmodel

5.1. Soort taak uitvoeringsorganisaties per departement



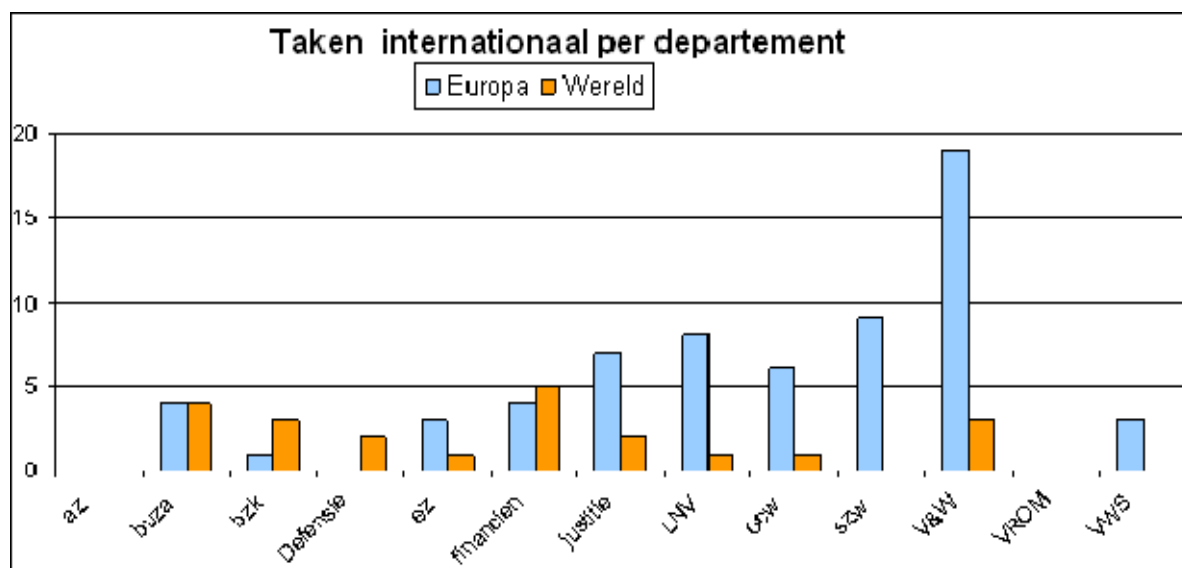
Figuur 45: Soort taak uitvoeringsorganisaties per departement⁹¹

5.2. Doelgroep uitvoeringsorganisaties per departement



Figuur 46: Doelgroepen⁹² voor uitvoeringsorganisaties per departement

5.3. Plaats internationaal uitvoeringsorganisaties per departement*



Figuur 47: Internationale oriëntatie taken per departement⁹³

5.4. Levensfase uitvoeringsorganisaties per departement

Levensfase	jong	groei	volwassen
AZ	50,0	25,0	25,0
BuZa	8,3	75,0	16,7
BZK	34,1	48,8	17,1
DEF	31,3	62,5	6,3
EZ	21,4	42,9	35,7
Fin	29,4	35,3	35,3
Jus	21,3	46,8	31,9
LNV	17,4	23,9	58,7
OCW	13,3	63,9	22,9
SZW	19,3	54,4	26,3
V&W	11,3	40,3	48,4
VROM	18,8	68,8	12,5
VWS	27,1	29,2	43,8
Totaal	20	47	32

Tabel 13: Levensfase uitvoeringsorganisaties per departement in %

5.5. Organisatievorm uitvoeringsorganisaties per departement

	Organisatievorm		
%	rijk	publiek	privaat
AZ	25	25	50
BuZa	8	8	83
BZK	27	22	51
Defensie	25	0	75
EZ	10	24	66
Fin	6	12	82
Jus	17	40	42
LNV	14	51	35
OCW	6	31	63
SZW	5	46	49
V&W	8	52	40
VROM	6	38	56
VWS	8	65	27

Tabel 14: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties per departement in %

5.6. Financiering uitvoeringsorganisaties per departement

	Financiering		
%	rijk	gemengd	privaat
AZ	50	50	0
BuZa	50	42	8
BZK	66	27	7
Defensie	31	63	6
EZ	14	45	41
Fin	9	12	79
Jus	44	23	33
LNV	10	49	41
OCW	13	73	13
SZW	18	75	7
V&W	0	46	54
VROM	3	34	63
VWS	8	48	44

Tabel 15: Financiering uitvoeringsorganisaties per departement in %

Bijlage 6: Financiering, vertraging door begrotingscyclus rijksbegroting

Kwartaal		2010	2011	Uitvoeringsorganisatie	Rijk				
Q4 2008	Okt	Voorbe reiding rijksbe groting 2010		<ul style="list-style-type: none"> Bespreken beleidsvoornemens 2010 met ministerie 	<ul style="list-style-type: none"> okt/nov: Begrotings aanschrijving 2010 van minister van financiën aan ministeries 				
	Nov								
	Dec								
Q1 2009	Jan						<ul style="list-style-type: none"> feb/mrt: Beleidsbrief 2010 		
	Feb								
	Mrt								
Q2 2009	Apr							<ul style="list-style-type: none"> 1 jun: ontvangen offerteaanvraag 2010 	<ul style="list-style-type: none"> mrt/apr: Kaderbrief 2010 apr/mei: Totalenbrief 2010 jun: Concept ontwerp begroting 2010
	Mei								
	Jun								
Q3 2009	Jul							<ul style="list-style-type: none"> 1 aug: Indienen offerte 2010 bij ministerie 	<ul style="list-style-type: none"> jun/jul: definitieve begrotings voorstellen sept: Prinsjesdag Miljoenennota en Rijksbegroting 2010
	Aug								
	Sept								
Q4 2009	Okt			Behan deling rijksbe groting 2010	Voorbe reiding rijksbe groting 2011			<ul style="list-style-type: none"> 1 okt: Ontvangen beschikking 2010 wkn voor beroep en bezwaar, na 3 mnd beschikking implementeren Eigenaar: 15 november: indienen jaarplan 2010 tbv de bedrijfsvoering en de begroting 	<ul style="list-style-type: none"> sept/okt: Algemene politieke beschouwingen sept/okt/nov: behandeling ministeries
	Nov								
	Dec								
Q1 2010	Jan			Uitvoe ring rijksbe groting 2010			<ul style="list-style-type: none"> 1 jan: Uitvoering 2010 Maandcijfers 		
	Feb								
	Mrt								
Q2 2010	Apr						<ul style="list-style-type: none"> 15 jun: 1e viermaands rapportage 2010 Maandcijfers 	<ul style="list-style-type: none"> mei: Voorjaarnota 1e wijziging 2010 	
	Mei								
	Jun								
Q3 2010	Jul							<ul style="list-style-type: none"> Maandcijfers 	<ul style="list-style-type: none"> sept: Miljoenennota 2011, 2e wijziging 2010
	Aug								
	Sept								
Q4 2010	Okt			Behan deling rijksbe groting 2011				<ul style="list-style-type: none"> 15 okt: 2e viermaands rapportage 2010 Maandcijfers 	<ul style="list-style-type: none"> nov/dec: Najaarsnota 2010, 3e wijziging 2010
	Nov								
	Dec								
Q1 2011	Jan	Control en verant woor ding rijksbe groting 2010	Uitvoe ring rijks be groting 2011	<ul style="list-style-type: none"> 15 feb: 3e viermaands rapportage 2010 				<ul style="list-style-type: none"> feb: Voorlopige rekening 2010 15 mrt: Jaarverslagen en accountants rapporten"2010 	
	Feb								
	Mrt								
Q2 2011	Apr						<ul style="list-style-type: none"> 1 apr: jaarverslag 2010 met uitgevoerde taken Eigenaar: 1 mei: financieel verslag 2010 over inkomsten en uitgaven 	<ul style="list-style-type: none"> mei: Financieel jaarverslag rijk 2010 juni: Behandeling Financieel jaarverslag 2010 	
	Mei								
	Jun								
Q3 2011	Jul							<ul style="list-style-type: none"> 1 aug: Vaststelling afrekening 2010 door opdrachtgever, bijstelling subsidie 2010 	
	Aug								
	Sept								

Tabel 16: Vertraging bij ontwikkelingen door volgen rijksbegroting

Bijlage 7: Tabellen

Tabel 1: Betrokken dimensies bij uitvoeringsorganisaties.....	43
Tabel 2: Soorten taken van uitvoeringsorganisaties gerubriceerd naar ontwikkeling beheersfase	50
Tabel 3: Soorten taak met beheersfase oplopend naar ervaring, levensfase en discretionaire ruimte....	53
Tabel 4: Beleidsvelden oplopend naar discretionaire ruimte en robuustheid van beleidsdomein.....	54
Tabel 5: Doelgroep uitvoeringsorganisaties oplopend naar diffuusheid	56
Tabel 6: Plaats uitvoeringsorganisaties oplopend naar schaalniveau.....	58
Tabel 7: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties oplopend naar afstand tot de overheid.....	60
Tabel 8: Financiering uitvoeringsorganisaties oplopend naar bijdrage aan versnelling	62
Tabel 9: Levensfase uitvoeringsorganisaties van jong naar oud	63
Tabel 10: Aantal autonome factoren die de taak beïnvloeden oplopend van geen tot allen	65
Tabel 11: Ontwikkelpotentieel met behulp van intrinsieke dimensies	71
Tabel 12: Extrinsieke dimensies en omgevingsfactoren	83
Tabel 13: Levensfase uitvoeringsorganisaties per departement in %	149
Tabel 14: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties per departement in %	150
Tabel 15: Financiering uitvoeringsorganisaties per departement in %.....	150
Tabel 16: Vertraging bij ontwikkelingen door volgen rijksbegroting.....	151

Bijlage 8: Figuren

Figuur 1: Verzelfstandigingsfasen van uitvoeringsorganisaties	12
Figuur 2: Schema van oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering	13
Figuur 3: Basisvragen voor scores op de dimensie-assen	15
Figuur 4: Afwegingskader bij centraal stellen van publiek belang	17
Figuur 5: Verzelfstandigingsfasen van uitvoeringsorganisaties	30
Figuur 6: Functioneel relatiemodel van publiek belang naar lagere abstractieniveaus	33
Figuur 7: Lager abstractieniveau leidt tot toe- en afname complexiteit en tegenstrijdigheid	34
Figuur 8: Publiek belang of economisch belang centraal	35
Figuur 9: Context en aansturing uitvoeringsorganisaties	37
Figuur 10: Schema van oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering	40
Figuur 11: Organisationscores per dimensie	44
Figuur 12: Bewegingsrichtingen langs dimensie-as	45
Figuur 13: Piramide voor taakontwikkeling naar beheersfasen op basis van ervaring	48
Figuur 14: Beheersfasen en natuurlijke groei	49
Figuur 15: Soorten taken van uitvoeringsorganisaties gerubriceerd naar beheersfasen	51
Figuur 16: Beheersfasen van een taak oplopend naar behoefte aan discretionaire ruimte	52
Figuur 17: Domein oplopend naar behoefte aan discretionaire ruimte	54
Figuur 18: Aantal uitvoeringsorganisaties per departement gerubriceerd naar domein	55
Figuur 19: Soorten taken per domein	55
Figuur 20: Soorten taak per doelgroep	57
Figuur 21: Doelgroepen voor uitvoeringsorganisaties per domein	58
Figuur 22: Plaats taken van uitvoeringsorganisaties	59
Figuur 23: Internationale taken per beleidsdomein	59
Figuur 24: Organisatievorm uitvoeringsorganisaties	61
Figuur 25: Financiering uitvoeringsorganisaties	62
Figuur 26: Levensfase uitvoeringsorganisaties overheid	64
Figuur 27: Forecasting model voor bepalen ontwikkelpotentieel	70
Figuur 28: Een systeem met tijdvertraging en -versnelling	74
Figuur 29: Ontwikkelmodel voor ontwikkeling in uitvoering	75
Figuur 30: Variabelen voor bepalen van ontwikkelspin	76
Figuur 31: Gesprek vanuit het NPM en het ontwikkelmodel	77
Figuur 32: Ontwikkelpotentieel en versnellingsfactor	77
Figuur 33: Modus van uitvoeringsorganisaties in ontwikkelspin	81
Figuur 34: Versnellingsfactor per domein	84
Figuur 35: COA spin Ontwikkelpotentieel	85
Figuur 36: WRR spin Ontwikkelpotentieel	87
Figuur 37: Kadaster spin Ontwikkelpotentieel	89
Figuur 38: Doelgroepen en uitvoeringsorganisaties	91
Figuur 39: Soorten gesprekken in fase 2 en in fase 3	99
Figuur 40: Schema van theorieën over kloof tussen beleid en uitvoering	103
Figuur 41: Afwegingskader bij centraal stellen van publiek belang	108
Figuur 42: Demingcirkel aangevuld met ervaring (experience)	111
Figuur 43: Aangrijpingspunt voor ontwikkeling in uitvoering	111
Figuur 44: Verdeling versnellingsfactor uitvoeringsorganisaties per departement	129
Figuur 45: Soort taak uitvoeringsorganisaties per departement	147
Figuur 46: Doelgroepen voor uitvoeringsorganisaties per departement	148
Figuur 47: Internationale oriëntatie taken per departement	149

Colofon:
Auteur: Lisette de Jongh Swemer, Delft 2010
Uitgever: Copie-sjop Delft