



PUBLIEK EN EFFECTIEF, HET KAN!



DENKWERK

Naar een kwalitatief
hoogwaardige en robuuste
publieke sector voor Nederland



Denkwerk is een onafhankelijke denktank die met krachtige ideeën bij wil dragen aan een welvarend, inclusief en vooruitstrevend Nederland. Hiervoor brengt Denkwerk Nederlanders bij elkaar die hun rijke kennis, ervaring en creativiteit willen inzetten om richting te geven aan brede maatschappelijke vraagstukken die hen na aan het hart liggen.

Om dat te bereiken doet Denkwerk haar eigen onderzoek, gebruikmakend van een breed netwerk van experts. Hiermee willen we vraagstukken grondig onderzoeken, structuur brengen en inspiratie aandragen voor acties of verder onderzoek.

Om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en verandering in gang te zetten, streven we ernaar de resultaten van ons werk in het publieke domein te delen.

Bernard ter Haar
Boudewijn Wijnands
Frans Blom
Hans Wijers
Jaap Winter
Marelle van Beerschoten
Rianne Letschert
Hanna Verheijdt (roulerend)

Eerdere publicaties:
Artificial Intelligence in Nederland (juli 2018)
Arbeid in Transitie (januari 2019)
Onrust in Voorspoed (juli 2019)
Klein Land, Grote Keuzes (januari 2020)


contact@denkwerk.online
www.denkwerk.online

Publiek en effectief, het kan!

Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland

Juli 2020





Van waar Maarten zat, zag hij in de voorkamer een grote tafel met tussen stapels boeken een door een bureaulamp verlichte schrijfmachine. Er zat papier in de machine en ernaast lag een opengeslagen boek. 'Was u aan het werk?' vroeg hij.

'Ik ben altijd aan het werk' antwoordde Beerta.

...

Hij kende het Bureau van een stage tijdens zijn studie, Het bevond zich in de tuin van het Hoofdbureau, waarvan het een onderdeel was, en bestond uit drie lokalen. Beerta zat in het achterste lokaal. Het was in tweeën gedeeld. Beerta zat in de helft die uitkeek op de tuin. Zijn kamer bevatte een uitzonderlijk groot bureau met een opbouw, dat lang geleden van een beroemde taalgeleerde was geweest, een zitje met drie stoelen en een lange tafel, die grotendeels belegd was met stapels boeken en papieren.

J.J. Voskuil

Het Bureau I, Meneer Beerta 1996



1 INLEIDING

Als er ooit een tijd is geweest waarin het belang van een sterke publieke sector duidelijk werd, dan is het wel de afgelopen periode. De noodzakelijke, beschermende rol van de overheid was in één keer weer onmiskenbaar; of het nu ging om de zorg, het doorbetalen van salarissen, de veiligheid of de opvang en begeleiding van kinderen. Waar de afgelopen 30 jaar voornamelijk het belang van de markt domineerde, maakt de coronacrisis in één klap duidelijk dat de private sector alleen kan bestaan onder de paraplu van een goed functionerende publieke sector. Het is de ruggengraat van onze samenleving.

Terugkijken op het functioneren van de publieke sector in de afgelopen maanden, levert een gemengd beeld op. We zien hardwerkende en goedwillende professionals die proberen in moeilijke omstandigheden goede zorg of goed onderwijs te geven. Weinig bureaucratische sturing die hen daarin tegenhoudt. Op vele plaatsen creatieve oplossingen en snelle aanpassingen op basis van feedback loops. In tijden van urgentie blijkt veel mogelijk. Maar we zien ook dat de zorg totaal niet op deze pandemie was voorbereid, hoewel deze allang was aangekondigd, dat het onderwijs plotseling een grote digitale stap moest maken vanuit een bijzonder zwakke uitgangspositie. Dat brengt ons bij een veel minder positief beeld als we kijken naar de meer structurele ontwikkelingen.

De introductie van de wet verplichte ggz laat zien hoe een goed idee kan verworden tot wat door de sector zelf wordt omschreven als "een bureaucratistisch monster" dat de kwaliteit van de zorg in gevaar brengt¹. Het rapport *Een versterkt fundament voor iedereen* laat zien dat we in Nederland qua output en kwaliteit van het basis- en middelbaar onderwijs behoren "tot de sterkste dalers in Europa"². Voor zowel de rechterlijke macht als de politie lopen de

kwaliteitsindicatoren en de productiviteitsindicatoren achteruit³. Dit is vaak het gevolg van keuzes die niet op basis van gezamenlijke doelstellingen, maar op basis van deelbelangen zijn gemaakt. Het beeld dat naar voren komt is er één van gestapelde beleidsdoelstellingen, gebrekkig management, verkeerde budgettaire prikkels en een breed spectrum aan kwaliteit van diensten, van goed tot slecht, afhankelijk van de eigen kunde en betrokkenheid van de professional in het publieke domein. Het is een verscherpt beeld, maar de kenmerken zijn onmiskenbaar en in lijn met wat ook al is beschreven in *Groter denken, kleiner doen*⁴: De link tussen politiek en uitvoering is echt verbroken en beiden werken absoluut niet samen op één agenda, terwijl ze wel in elkaars verlengde opereren om de publieke zaak te dienen.

Tegelijkertijd is de huidige manier van werken ook niet vol te houden voor de publieke professionals. Zo ligt het ziekteverzuimpercentage hoger dan in de private sector, is het aandeel medewerkers met burn-out klachten groter en komt uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken een beeld van onvrede naar voren. De aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt is dan ook beperkt en grote delen van de publieke sector hebben te maken met personeelstekorten. Een veel gehoorde klacht is de toenemende opstapeling van administratie, activiteitenregistratie en verantwoording. Dit leidt er niet alleen toe dat er veel tijd opgaat aan andere zaken dan de kerntaak, maar ook dat professionals zich gewantrouwd voelen. Het gaat zeker niet vanzelf beter. De Nederlandse arbeidsmarkt blijft naar verwachting, ondanks de coronarecessie, structureel krap de komende decennia. De zorgsector zal nog fors groeien vanwege de vergrijzing. Het aantal onvervulbare vacatures dreigt alleen maar te groeien.

Profiel: wat vinden onze professionals?



Muriel Fukkink

Wat doe je?

NVO Orthopedagoog generalist, 23 jaar lang werkzaam in de Jeugdhulpverlening/Jeugdbescherming.

Waar werk je?

Jeugdbescherming.

Grootste vreugde?

- Uitdagend werk dat van maatschappelijk belang is in samenwerking met een fijn team waarin de sfeer goed is en we kunnen sparren.
- De groei die mijn (jeugdbeschermings)vak op inhoud doormaakt. Er is steeds meer vakinhoudelijke kennis en kunde over bijvoorbeeld de diagnostiek en behandeling van kinderen met hechtingsproblemen of trauma.
- The 'state of the art' van ons vakgebied wordt sinds 2015 vastgelegd in richtlijnen Jeugdhulpverlening/Jeugdbescherming. Hiermee wordt kennis breed en eenduidig gedeeld onder vakgenoten en is deze ook toegankelijk voor cliënten.

Grootste frustratie?

- De heftige bezuinigingen die gepaard zijn gegaan met de hervorming en decentralisatie van onze sector sinds 2015, die maken dat de kwaliteit en tijdigheid van hulp aan kinderen en gezinnen onvoldoende gewaarborgd wordt. Door het "marktdenken" met aanbestedingsprocedures waarbij veel gekozen is voor de goedkoopste aanbieders zijn organisaties, die zouden moeten samenwerken, innoveren en ontschotten, aan het overleven en concurreren geslagen. Ook de wachtlijsten zijn explosief gestegen, waardoor kinderen uiteindelijk langer hulp nodig hebben omdat de problematiek inmiddels verergerd is.
- Door de decentralisatie is er een willekeur ontstaan hoe de hulp – afhankelijk van je postcode – georganiseerd is. In de ene gemeente zit er wel meteen specialistische (bijv. GGZ) hulp in de voordeur, waardoor specifieke problematiek sneller herkend wordt en men de juiste hulpverlening krijgt; in andere gemeentes moet je eerst langs twee of drie lichte hulpvormen (jongerencoach, gezinscoach, sociale vaardigheidstraining) voordat men signaleert dat GGZ-hulpverlening op zijn plaats is. In deze laatste gemeentes wordt niet gewerkt volgens de richtlijnen die duidelijke handvatten hebben voor gerichte screening/diagnostiek en doorverwijzingen.
- Ook komt het voor dat gemeenteambtenaren adviezen van ter zake kundige professionals overrulen vanwege de kosten (hierover zijn rechtszaken aangespannen door cliënten, die in het gelijk zijn gesteld). Gemeentes komen in financiële problemen door het te beperkte budget.

#1 advies voor meer impact

- Mijn advies aan de overheid is om bij het maken van Jeudzorgbeleid meer kennis te nemen van wat er al goed gaat in de sector en hoe deze inhoudelijke kennis gebruikt kan worden bij het efficiënt en effectief vormgeven van de sector. Er dient beter te worden nagedacht over de randvoorwaarden die zorgen dat gewenste doelen ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden.
- De twee transities die ik heb meegemaakt (oprichting Bureau's Jeudzorg eind jaren '90 en de huidige decentralisatie) waren rigouzeus zonder dat zij in de praktijk tot ontschotting en een betere efficiënte toeleiding naar passende en effectieve hulp hebben geleid. Na transities duurt het jaren voordat 'de sector' kan gaan draaien volgens de bedoeling en vaak wordt er dan alweer opnieuw hervormd. Ik ben ervan overtuigd dat je beter heldere doelen kunt formuleren en daarop monitort en stimuleert, dan dat er heftige, omslachtige hervormingen worden doorgevoerd worden met te krappe budgetten.

Onze hoogwaardige publieke sector is aan het eroderen en dat is zonde. Voor onze brede welvaart speelt de publieke sector namelijk een cruciale rol. Een stevige rechtsorde, een goed opgeleide en gezonde beroepsbevolking en een solide infrastructuur zijn belangrijke pijlers voor een goed draaiende economie. Ons publieke stelsel is belangrijk in het beschermen van sociale rechtvaardigheid en in het voorkomen van een verdere tweedeling binnen onze maatschappij. Denk aan het recht op toegang tot een goede gezondheidszorg voor iedere burger. Of toegang tot goed openbaar onderwijs voor een eerlijkere verdeling van kennis, macht en arbeid. Het is dus urgent om de eroderende trend tijdig te keren.

We schrijven dit rapport met als doel om mee te denken over een robuuste en toekomstbestendige publieke sector. In hoofdstuk 2 zullen we stil staan bij een aantal kenmerken van het publieke systeem. Waar hebben we het over als we praten over de publieke sector?

Hoofdstuk 3 behandelt de heersende onvrede onder de publieke professional. Hoofdstuk 4 gaat in op de toenemende druk op onze collectieve sector, en de urgentie om nu een andere koers te kiezen. In hoofdstuk 5 introduceren we de twee assen die een raamwerk vormen voor hoogwaardige publieke impact; *beleid en uitvoering*, met *verbintenis* als absolute randvoorwaarde. We gebruiken dit raamwerk in hoofdstuk 6 om een aantal voorbeelden te scoren en aan te tonen waar zaken goed en waar zaken niet goed gaan. De hoofdstukken 7 en 8 dienen vervolgens om op een meer systematische wijze inzicht te krijgen in het functioneren van ons huidige publieke systeem. In hoofdstuk 9 sluiten we af met de lessen die we trekken uit de succesvolle voorbeelden en vatten we samen hoe we deze lessen vervolgens om kunnen zetten naar actie.

Profiel: wat vinden onze professionals?



Ralph Peters

Wat doe je?

Ik ben secretaris van het programma 'Nederland circulair in 2050'. Samen met het bedrijfsleven, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en mede-overheden werken we toe naar een economie zonder afval oftewel een circulaire economie in 2050.

Waar werk je?

Bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het circulaire economie programma is een Rijksbreed programma, maar het ministerie van IenW onder leiding van staatssecretaris van Veldhoven is hierin de kartrekker.

Grootste vreugde?

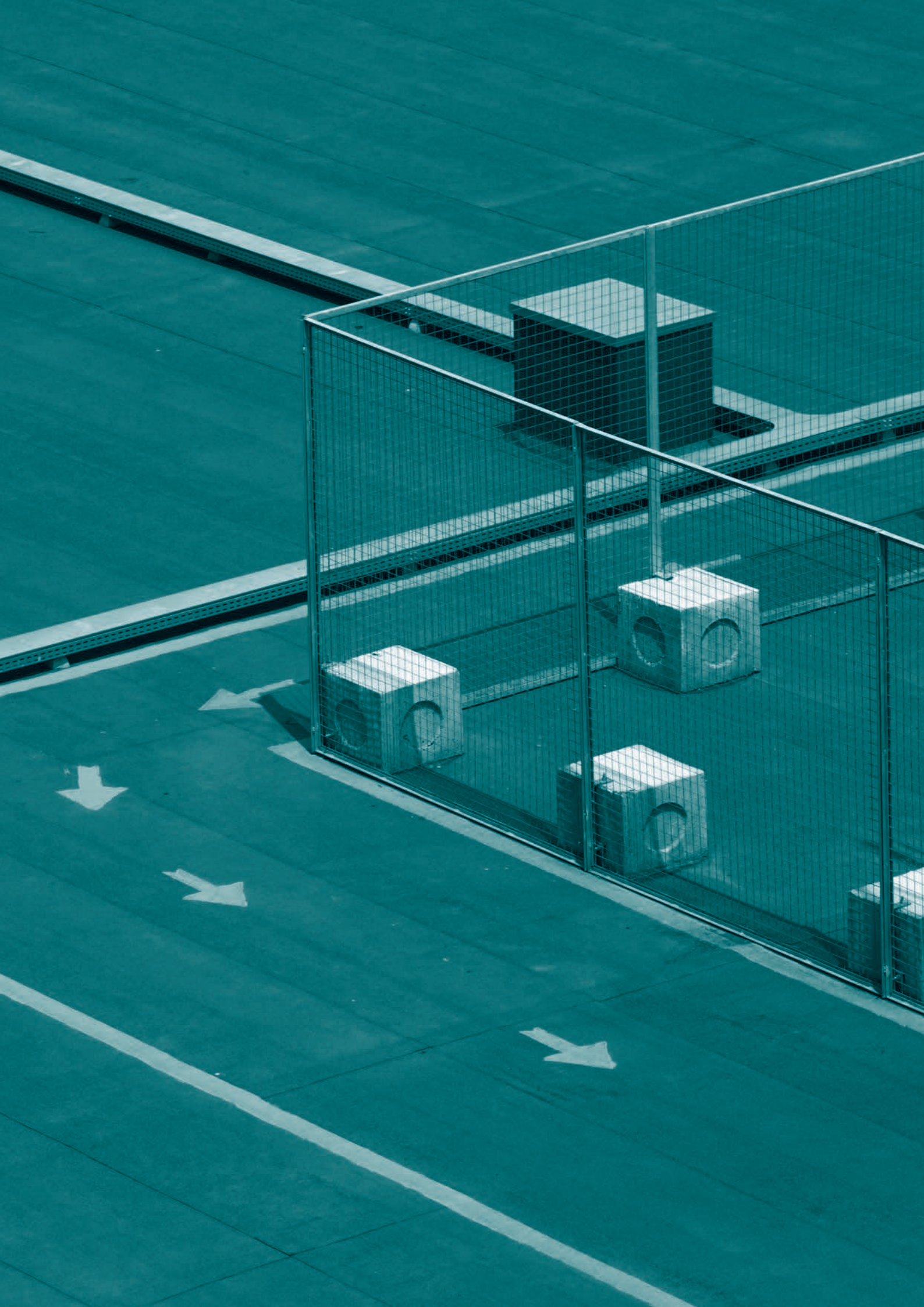
Mijn grootste vreugde zit hem in de gedrevenheid en intrinsieke motivatie bij mijn collega's om Nederland beter en schoner achter te laten. Het doet me goed om te zien dat mijn collega's elke dag weer bereid zijn om zich vol overgave in te zetten voor een schoner, duurzamer en beter Nederland. Dit geeft me vertrouwen in de toekomst!

Grootste frustratie?

Mijn grootste frustratie zit hem er toch wel in dat ambtenaren nog te vaak vanuit het belang van hun eigen ministerie of bewindspersoon denken en handelen. Dat staat in sommige gevallen samenwerking met andere ministeries in de weg, terwijl we elkaar juist heel vaak kunnen en zouden moeten helpen en versterken.

#1 advies voor meer impact

Zoek nog veel meer onderlinge en interdepartementale samenwerking op. Durf pijnpunten bespreekbaar te maken en deel successen met elkaar. Politici kunnen hier een belangrijke en aanjagende rol in nemen!



2 KENMERKEN VAN ONZE PUBLIEKE SECTOR

De omvang van de Nederlandse publieke sector – gemeten in overheidsuitgaven – ligt redelijk in lijn met het OESO-gemiddelde. In 2018 waren overheidsuitgaven gelijk aan 42% van het bbp⁵. Hiermee ligt Nederland net iets (2%) boven het OESO-gemiddelde. Landen als Zwitserland (34% van bbp) en de Verenigde staten (38% van bbp) hebben bijvoorbeeld een kleiner aandeel aan overheidsuitgaven, Frankrijk (56% van bbp) en de Scandinavische landen (gemiddeld 51% van bbp) geven daarentegen aanzienlijk meer uit aan hun publieke diensten. Deze verschillen worden gedreven door meerdere factoren. Een voorname reden is de keuze welke diensten onder de publieke kapstok vallen; organiseren we bijvoorbeeld de zorg of het onderwijs privaat of publiek? En vervolgens hoe ruimhartig deze diensten binnen het publieke domein worden ingevuld. Maar uiteraard speelt ook een rol hoe effectief en efficiënt het publieke geld aan het werk wordt gezet.

De publieke sector is niet over één kam te scheren. Enerzijds zijn er publieke voorzieningen waar de overheid een natuurlijk monopolie op heeft, denk aan de rechterlijke macht of defensie. Bij deze voorzieningen is geen differentiatie en profilering in dienstverlening mogelijk. Anderzijds zijn er publieke voorzieningen waarbij de overheid uit politieke en/of maatschappelijke overwegingen besluit de dienst (deels) in het publieke domein aan te bieden, denk aan het onderwijs, de zorg en de spoorwegen. De positieve maatschappelijke externe effecten vormen hiervoor de belangrijkste drijfveer. In deze sectoren zien we veelal dat de overheid het beleid bepaalt, maar dat de uitvoering – al dan niet gedeeltelijk – is geprivatiseerd. Hierbij is wel profilering en differentiatie in dienstverlening mogelijk.

Nederland heeft voor een vrij ruime inkleding van haar publieke diensten gekozen. In Nederland hebben we bijvoorbeeld een breed sociaal vangnet en vinden we dat goed onderwijs en goede zorg breed toegankelijk moeten zijn voor ieder individu binnen de samenleving. Slechts een relatief klein

deel van de diensten in de publieke sfeer wordt direct privaat gefinancierd, denk bijvoorbeeld aan de kinderopvang. Om ook de privaat gefinancierde elementen breed toegankelijk te maken, worden aan mensen met een minder brede portemonnee subsidies versterkt, denk bijvoorbeeld aan de kinderopvangtoeslag. Hiermee wordt de toegang tot de kinderopvang voor werkende ouders breder gegarandeerd.

De grootste kostenpost van de Nederlandse overheid is sociale zekerheid (12% van bbp). Dat is bijna twee keer zoveel als in de Verenigde staten, maar weer minder dan in de Scandinavische landen (exclusief IJsland) waar gemiddeld 21% van het bbp naar de sociale zekerheid gaat. De tweede kostenpost van de Nederlandse overheid is de zorg (9% van bbp). In totaal wordt in Nederland 11% van het bbp uitgegeven aan de zorg, de overige 2% bestaat dus uit de privaat betaalde zorgpremie. Deze verhouding van publieke versus private zorgkosten ligt redelijk in lijn met de Scandinavische landen. De overige kosten van de Nederlandse overheid gaan naar het openbaar bestuur (9% van bbp), het onderwijs (5% van bbp), het bewaken van de openbare orde en veiligheid / defensie (samen 3% van bbp) en infrastructuur (1% van bbp). De overige overheidsuitgaven (4% van bbp) gaan naar internationale samenwerking, rente en overdrachten aan bedrijven.

In dit rapport zullen we voornamelijk focussen op vier grote domeinen binnen de publieke dienstverlening:

1. zorg
2. onderwijs
3. openbaar bestuur en veiligheid/defensie
4. infrastructuur

Naast de cijfers, zijn er twee economische kenmerken die belangrijk zijn in de beschouwingen over de toekomst van de publieke sector:

Profielen: wat vinden onze professionals?



Younes El Kaci

Wat doe je?

Ik ben een onderwijsmanager.

Waar werk je?

Ik werk voor ROC TOP, een kleine ROC in onze hoofdstad Amsterdam.

Grootste vreugde?

Zowel een cognitieve als een sociaal-emotionele ontwikkeling zien bij collega's en studenten.

Grootste frustratie?

Kansenongelijkheid bij zowel studenten als professionals.

#1 advies voor meer impact

Zowel het ministerie als ROC TOP zijn keihard bezig met het aanpakken van kansenongelijkheid in het onderwijs. Het is echter nog lang niet voor alle schoolbesturen een topprioriteit. Ik zie graag dat alle schoolbesturen in Nederland het tegengaan van kansenongelijkheid als topprioriteit durven aan te merken.



Minke Holleman

Wat doe je?

Ik ben woonbegeleidster bij een woon- zorg en activiteitscentrum voor ouderen. Ik begeleid ouderen in hun laatste levensfase.

Waar werk je?

Bij woon- zorg en activiteitscentrum Vreedenhoff in Arnhem. Hier wonen ouderen (70+) met verschillende zorgvragen: psychogeriatrisch, psychisch en somatisch.

Grootste vreugde?

Het horen van de prachtige verhalen van ouderen. Ik leer elke dag hoe de wereld er vroeger uit zag en wat voor verschil dat is met de wereld van nu. Ik kijk mijn ogen uit bij al die verschillende karakters. Het zorgcentrum is een samenleving in het klein en het is leerzaam om te zien hoe je alle verschillende culturen en achtergronden samen kunt brengen. Ik ben blij dat ik van betekenis kan zijn voor deze ouderen.

Grootste frustratie?

Dat je van alle bewoners weet en voelt waar zij behoefte aan hebben, maar dat je onvoldoende tijd hebt om voor iedereen datgene te doen waar ze bij geholpen zouden zijn.

Wat is jouw #1 advies aan BV Nederland voor meer impact?

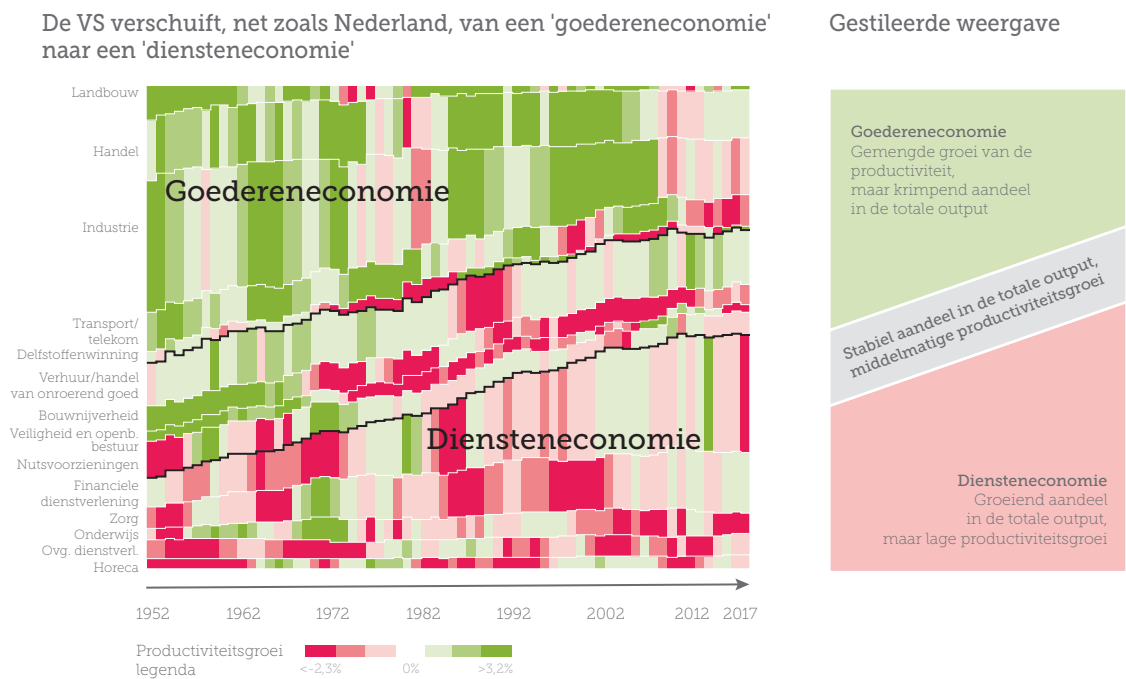
Na de ingang van de WMO wet in 2015 worden ouderen alleen in verpleeghuizen opgenomen als zij intensieve zorg nodig hebben. Het werk is voor zorgpersoneel dus veel intensiever en complexer geworden. Er is veel bezuinigd in de zorg en dit heeft naar mijn idee een negatief gevolg op de kwaliteit van de zorg en op de duurzame inzetbaarheid van zorgpersoneel. Een zwaar pakket waardoor er veel verzuim en uitval van personeel is. Mijn advies is dus: zorg goed voor het zorgpersoneel en daarmee voor onze ouderen.

Baumol effect: Bij de levering van diensten is de mogelijkheid tot automatisering en mechanisering van het productieproces geringer dan bij de productie van goederen. Hierdoor worden met name arbeidsintensieve diensten, zoals in de publieke sector, na verloop van tijd relatief duurder dan goederen. Het effect hiervan is een groeiend kostenaandeel van de overheidsdiensten in het bbp. Dit is een internationaal fenomeen. Ook de VS kampt met lage productiviteitswinst in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs, waardoor het een steeds groter aandeel van de economie in beslag neemt (zie figuur 1).

Grotere rol overheid: De wet van Wagner voorspelde dat de rol van de overheid in een geïndustrialiseerde en ontwikkelde samenleving zal toenemen⁶. Vooral na een crisis stijgen de verwachtingen van (en de eisen aan) de publieke sector. De overheid verwerft een grotere mate van controle over de economie. Na de crisis daalt de rol van overheid weer, maar het 'nieuwe normaal' keert niet terug naar het niveau van voor de crisis.

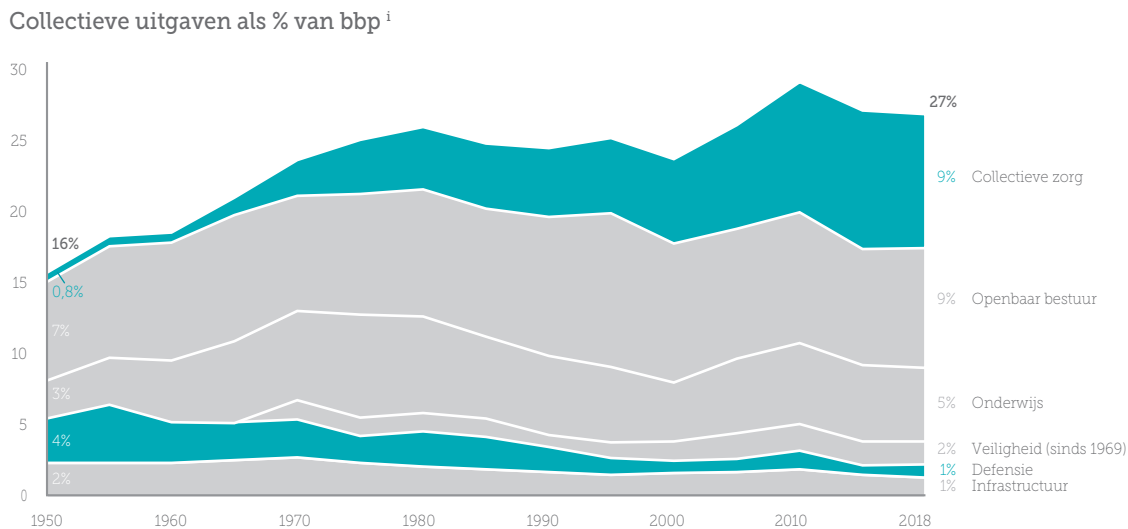
Een crisis leidt dus vaak tot een structureel grotere rol voor de overheid. In Nederland zien we dat de overheid binnen de domeinen waarnaar we kijken (zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur) meer is gaan uitgeven; van 16% van het bbp direct na de oorlog naar 27% van het bbp nu (zie figuur 2)⁷. We zien dat voornamelijk de mix in uitgaven sterk is veranderd. Uitgaven aan Defensie bedroegen in 1950 nog 4% van ons bbp, dat is in 2018 gezakt naar slechts 1% van ons bbp. Waar in 1950 de zorg slechts 0,8% van het bbp uitmaakte, is dat in 2018 verschoven naar 9,3%. Aan de hand van onze modellen, is de verwachting dat de vraag naar zorg – en de kosten – in de toekomst verder zullen stijgen. Als we willen voldoen aan de NAVO-norm, zullen ook de uitgaven aan Defensie groeien, terwijl de groeiende bevolking ook de andere sectoren licht zal doen groeien. Hierbij dringt zich ook de vraag op of het logisch is dat onderwijs en veiligheid geen groter beslag op onze economie zijn gaan leggen, en de zorg zo sterk is gecollectiviseerd? Hoe bewust wordt er gekozen en gestuurd?

Figuur 1. Wet van Baumol een internationaal fenomeen (productiviteitsdata uit de VS ter illustratie)



Bron: World KLEMS, EU KLEMS, BCG Center for Macroeconomics analysis.

Figuur 2. De ontwikkeling van collectieve uitgaven over tijd



Noot: Totalen kunnen verschillen door afronding.

i. De collectieve uitgaven zijn exclusief rente, internationale samenwerking, overdrachten aan bedrijven en sociale zekerheid.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017). De rol van de overheid; DenkWerk analyse.

Uit cijfers over de werkzame beroepsbevolking van het CBS, blijkt dat er in 2019 bijna 2,5 miljoen werkzame mensen actief waren in één van deze vier domeinenⁱⁱ. Dit is iets meer dan een kwart van de hele werkzame beroepsbevolking. De zorg neemt, met 1,3 miljoen werknemers, het grootste deel van de publieke werknemers voor haar rekening, gevolgd door het onderwijs met bijna 600.000 werknemers, het veiligheidsdomein met circa 200.000 werknemers, het openbaar bestuur met 150.000 werknemers en als laatste infrastructuur met ongeveer 50.000 werknemers^{8, iii}.

Hoewel de groep mensen die in de publieke sector werkt zo groot is dat je zou kunnen verwachten dat er nauwelijks verschillen zijn met de gehele beroepsbevolking, valt er toch een aantal kenmerken op:

ⁱⁱ Gebaseerd op werkzame beroepsbevolking naar beroepsniveau (ISCO 2008). Bijvoorbeeld: in de zorg worden enkel professionals meegenomen die een zorgverlenend beroep uitoefenen (of daar via een managementfunctie direct leiding geven), en dus niet de financiële medewerker van een ziekenhuis

ⁱⁱⁱ Het betreft hier een benadering van het aantal werknemers in de drinkwatersector, energiesector en spoorsector

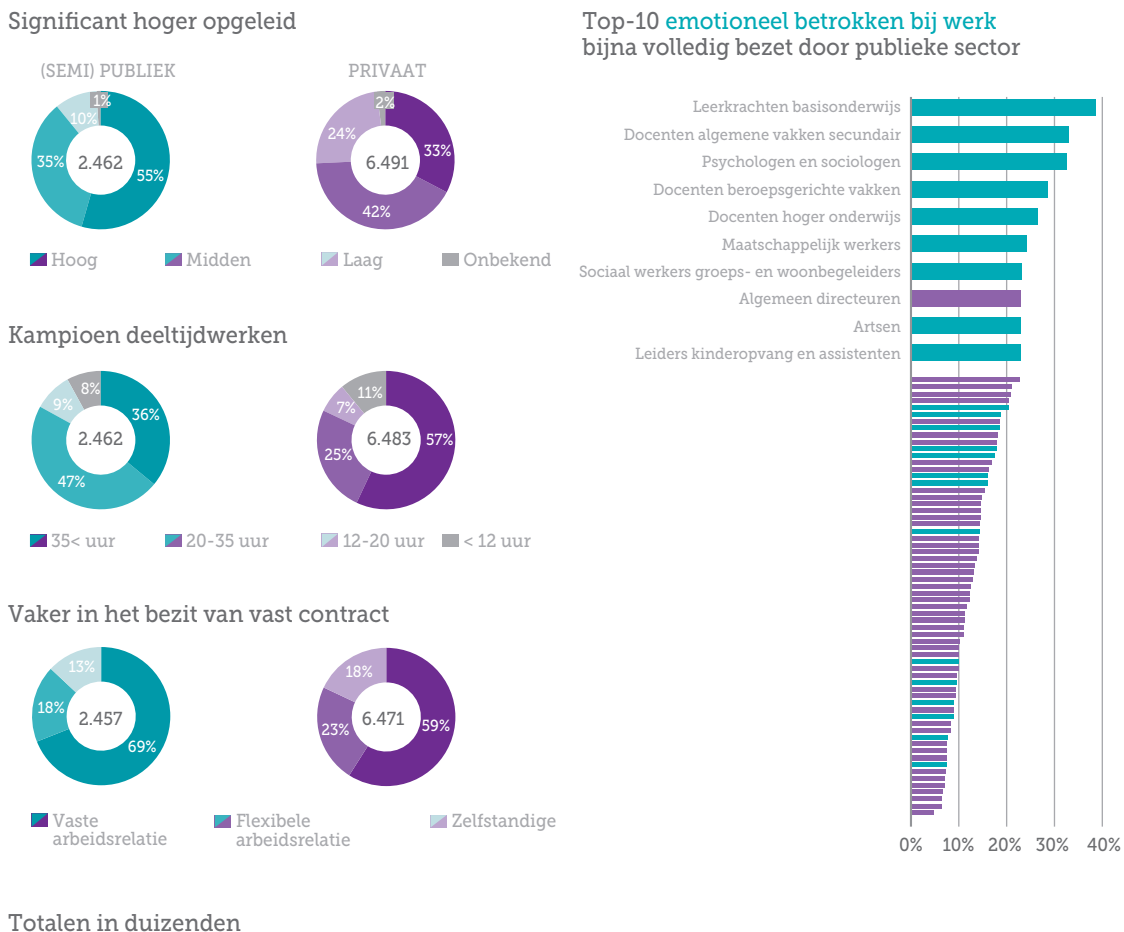
Significant hoger opgeleid⁹: Werknemers in de publieke sector zijn significant hoger opgeleid vergeleken met werknemers in de private sector. In de publieke sector is 55% hoog opgeleid tegenover 33% in de private sector.

Kampioen deeltijdwerken⁹: Er wordt in de publieke sector in groten getale deeltijd gewerkt. Slechts 36% van de werknemers heeft een fulltime contract tegenover 57% in de private sector.

Vaker in het bezit van een vast contract⁹: Het aandeel werknemers met een vast contract is het afgelopen decennia afgenomen, maar ligt met 69% nog steeds aanzienlijk hoog. In de private sector ligt dit aandeel 10% lager.

Emotioneel betrokken bij het werk¹⁰: In de publieke sector zegt gemiddeld 20% van de werknemers vaak of altijd emotioneel betrokken te zijn bij het werk tegenover 12% in de private sector. Met name bij de pedagogische beroepen ligt het gemiddelde met 27% hoog.

Figuur 3. Kenmerken van werknemers in de publieke sector versus de private sector



Bron: CBS Statline; Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2019).

Onder de professionals in de publieke sector leeft al langere tijd veel onrust. Ondanks de recente waardering tijdens de coronacrisis, staan zij structureel onder druk. In het volgende hoofdstuk zullen wij de heersende onvrede onder publieke professionals verder toelichten.



3 DE PROFESSIONALS ONDER DRUK

Politie is wanhoop nabij door hoge werkdruk

BNR, 21 november 2019 >>—

Ontevredenheid onder personeel is een breed probleem binnen de publieke uitvoeringsorganisaties. Veel werknemers geven aan dat ze een hoge werkdruk ervaren en kampen met overbelasting. We zien dit terug in de cijfers. Zo bedraagt het gemiddelde ziekteverzuimpercentage in de publieke sector 4,9%, dat is 0,9% boven de private sector. Ook het aandeel werknemers in de publieke sector dat aangeeft te kampen met burn-out klachten ligt met 19,1% aanzienlijk hoger dan in de private sector (16,7%)¹¹. De aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt is dan ook beperkt en grote delen van de publieke sector hebben te maken met personeelstekorten. Een veel gehoorde klacht is de toenemende opstapeling van administratie, activiteitenregistratie, verantwoording en het gebrek aan professionele autonomie.

Die extra collega's voor zorg, onderwijs en politie? Die zijn er gewoon niet

AD, 22 november 2019 >>—

Hoge administratieve last

Schattingen van de extra werkdruk die deze administratieve last met zich meebrengt variëren van 6 uur per week in het onderwijs, oplopend tot 15 uur per week in de zorg^{12,13,14}. In het primair en voortgezet onderwijs is een leraar slechts nog één derde van de tijd bezig met lesgeven. Ook in de zorg ligt het aantal uren dat aan administratieve werkzaamheden wordt besteed schrikbarend hoog, zo blijkt uit de zorgagenda's opgesteld in 2017 door de [Ont]Regel de zorg¹³. Studies van onder meer

KPMG en Berenschot bevestigen dat sindsdien de administratieve last nog altijd sterk aanwezig is of zelfs is toegenomen^{14, 15}.

Werkdruk neem toe voor de meeste zorgverleners: 'Ik kom tijd tekort'

RTL Nieuws, 30 september 2019 >>—

Doorgeslagen verantwoordingsbureaucratie

Een schrijnend voorbeeld van doorgeslagen verantwoordingsdruk is het tijdschrijven in de jeugdzorg. Professionals moeten per uur of zelfs in minuten aangeven welke handelingen of interventies ze hebben verricht. Hierdoor zouden gemeenten (en hoofdaanemers) beter inzicht krijgen in de kosten. Maar is dat daadwerkelijk het geval? Het leidt in ieder geval tot hogere kosten en zeker niet tot inzichten over effectiviteit of impact. Wat hier schrijnend aan is, is dat er veel tijd wordt besteed aan activiteitenregistratie in plaats van aan het inrichten van feedback loops waarvan valt te leren. Wat zijn activiteiten of processen met meer of een betere impact? Hoe kunnen we die op verschillende plaatsen gaan toepassen? Dat is informatie waarmee zowel kwaliteit als productiviteit kunnen verbeteren.

Regelstress onder leraren neemt alleen maar verder toe

Trouw, 16 januari 2018 >>—

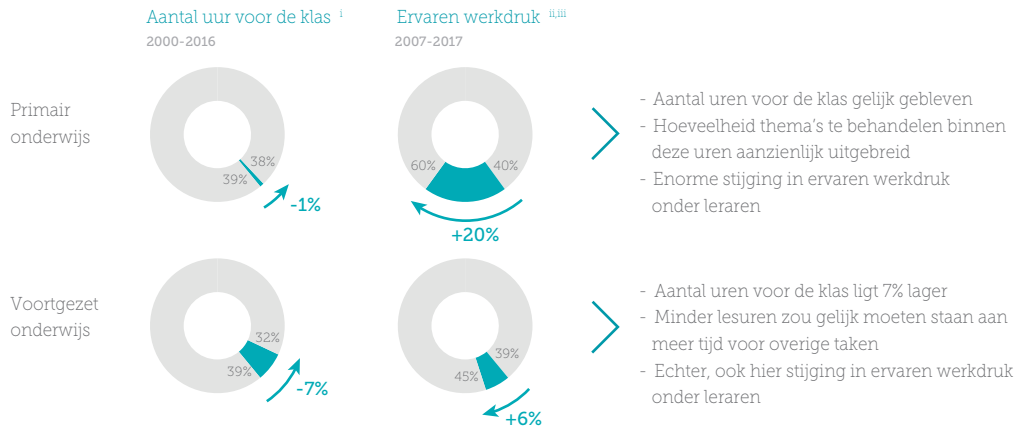
Kritisch richting management

Dat publieke werknemers een toenemende werkdruk ervaren staat als een paal boven water. De vraag is echter of het tempo van werken daadwerkelijk hoger ligt vergeleken met de private sector. Wordt er echt meer verwacht van de publieke

Figuur 4. Ontevredenheid onder personeel een breed probleem in de gehele publieke sector

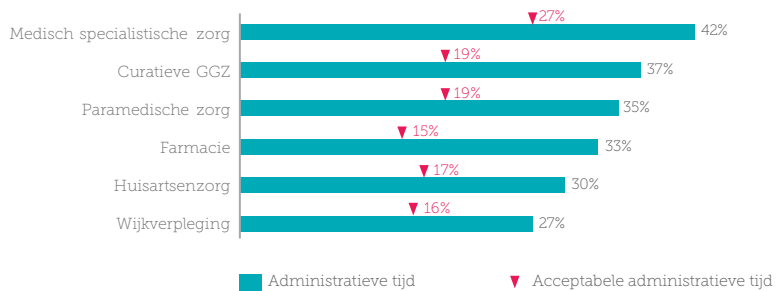


Onderwijs



Zorg

Ervaren regeldruk en tijdsbesteding administratieve werkzaamheden ligt in 2019 ver boven het acceptabele niveau



Politie

Hoge mate van bureaucratie ervaren onder werknemers van de politie



i Bron: TNO Arbeid en B&A groep (2000) in opdracht van het ministerie van OCW; Aob (2017). Tijdsbesteding leraren po en vo; DenkWerk bewerking

ii Bron: TNO (2019). Werkdruk in het onderwijs; FNV en VAWO academic union (2019). Werkdruk universiteiten: onderzoeksresultaten

iii Noot: Percentage van de medewerkers dat aangeeft 'vaak' of 'altijd' een hoge werkdruk te ervaren

iv. Bron: KPMG (2019). (Ont)Regel de Zorg: Statusrapport Merkbaarheidsscan; DenkWerk bewerking

v. Bron: Schouten & Nelissen (2018). Medewerkersmonitor bedrijfsvoering (politie); DenkWerk bewerking

professional qua te leveren prestaties? Of komt de hoger ervaren werkdruk deels doordat instellingen binnen het publieke domein vaak minder goed zijn georganiseerd en/of minder goed worden gemanaged? Vaak zien we namelijk dat matig

Van basisschool tot universiteit, de werkdruk is totaal uit de klauwen gelopen

Trouw, 10 november 2019 >>—

gemanagede organisaties en een hoge ervaren werkdruk hand-in-hand gaan. Dit kan zich op twee manieren uiten. Werknemers krijgen te weinig (bege)leiding van het management, waardoor het niet helder is waar ze naartoe werken en op welke activiteiten ze het beste hun tijd kunnen prioriteren. Of werknemers krijgen juist te veel (bege)leiding van bovenaf, met als gevolg dat ze zich gemicromanaged voelen.

Twee op de drie landmachtmedewerkers ontevreden

NRC, 15 maart 2019 >>—

Uit een aantal openbare medewerkerstevredenheidsonderzoeken blijkt dat management in de publieke sector op meerdere aspecten niet goed uit de bus komt¹⁶. Een veel gehoorde klacht is dat managers te weinig verstand van zaken hebben, niet weten wat het werk inhoudt en dat de afstand met de werkvloer te groot is. Managers zouden vooral aan hun eigen positie denken; er mag geen negatieve berichtgeving naar boven doorsijpelen. Terugkerende thema's zijn een gebrek aan vertrouwen, personeel dat onvoldoende wordt meegenomen bij het maken van keuzes, en een onvoldoende open houding tegenover feedback en ideeën van de werkvloer. *De stijl van leidinggeven vanuit de top is gebaseerd op een geloof dat je met regels en voorschriften het maximale uit de organisatie kunt halen. Hiertegenover staat een stijl die uitgaat van de gedachte dat je het moet hebben*

*van vertrouwen in de mensen. Deze laatste benadering verliest steeds meer terrein.*¹⁷

Hoge emotionele betrokkenheid

Een andere verklaring van het hoge aantal ziekteklachten, zou de emotioneel veeleisende aard van, en de hoge betrokkenheid bij het werk kunnen zijn. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2019 blijkt dat veel werknemers in de publieke sector hun werk emotioneel veeleisender vinden en zich vaker in emotioneel moeilijke werksituaties bevinden dan hun collega's in de private sector^{10,11}. De beroepen die het hoogst scoren op emotionele belasting en veeleisendheid bevinden zich bijna allemaal in de publieke sector. Intrinsieke motivatie van veel mensen in de publieke sector is een groot goed, maar kan in combinatie met de vaak bovengemiddelde emotionele betrokkenheid ook leiden tot een hoge werkdruk.

Verloop personeel bedreigt voortbestaan zorginstellingen

ED, 4 september 2018 >>—

Marktconform salaris

Er heerst een breed gedragen gevoel dat er in de publieke sector wordt onderbetaald. Een studie van het Sociaal Economisch Onderzoek (2017) naar loonniveaus binnen de publieke sector (exclusief de zorg) ten opzichte van de marktsector trekt een andere conclusie¹⁸. In deze studie is gekeken in hoeverre mensen met dezelfde achtergrondkenmerken een vergelijkbaar loon wordt geboden¹. Hieruit blijkt dat publieke werknemers marktconform, of zelfs boven marktconform, worden betaald (zie appendix: Salaris). Uitzonderingen hierbij zijn leraren in het primair onderwijs en burgerpersoneel bij Defensie. Eenzelfde beeld komt naar voren bij internationale vergelijkingen. Uit een studie van de Europese Commissie naar loonniveaus binnen de EU blijkt dat veel werknemers in de publieke sector vergelijkbaar of zelfs

¹ Achtergrondkenmerken zijn: hoogst behaalde opleidingsniveau, leeftijd, maar ook baankenmerken als beroepsniveau en een voltijd of deeltijd werkweek

Overbelaste rechters: altijd conflicten, niets fout mogen doen

NRC, 21 november 2019 >>—

beter worden betaald dan soortgelijke werknemers in de private sector¹⁹. Toch is de algemene beeldvorming dat onze publieke werknemers steevast het onderspit delven als het gaat om salaris. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat binnen de private sector meer differentiatie binnen salaris mogelijk is. Binnen de publieke sector liggen de salarissen vast in de cao (en gebaseerd op standaard salarisschalen): een basisschooldocent in Amsterdam verdient evenveel als een basisschooldocent in bijvoorbeeld Noord-Groningen of Zuid-Limburg. Terwijl de kosten van levensonderhoud in de Randstad aanzienlijk hoger liggen. Binnen de private sector vindt over het algemeen wel differentiatie op salaris afhankelijk van locatie plaats.

Werknemers in de zorg voelen steeds meer werkdruk

Volkskrant, 30 september 2019 >>—

Lage loonkloof publieke instellingen

Aan de top zien we overigens wel grote verschillen in salaris. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor de perceptie dat de publieke sector onderbetaald. Uit berekeningen van beloningsadviesbureau Focus Orange blijkt dat een bestuurder van een middelgroot Nederlands beursfonds nu bijna acht keer zoveel verdient als een bestuurder van onze grootste en meest complexe publieke instellingen²⁰. De publieke sector kent een veel lagere loonkloof zo blijkt uit cijfers van het CBS^{21,i}. Ter illustratie, in het onderwijs verdienen de top-5 bestuurders binnen de organisatie niet meer dan

2,5 keer zoveel als een gemiddelde werknemer. Bij private bedrijven verdienen de top-5 bestuurders daarentegen tussen de 7 en 13 keer zoveel als een gemiddelde werknemer, een enorm verschil.

Medewerkers van de Belastingdienst voelen zich vaak onveilig op hun werk

AD, 27 november 2019 >>—

i De loonkloof wordt per bedrijf berekend als het gemiddeld brutojaarloon inclusief bijzondere beloningen van de vijf personen met het hoogste jaarloon, gedeeld door het mediane jaarloon op voltijdbasis van alle werknemers bij dat bedrijf



4 SIGNALEN VAN EEN TOENEMENDE DRUK OP DE PUBLIEKE SECTOR

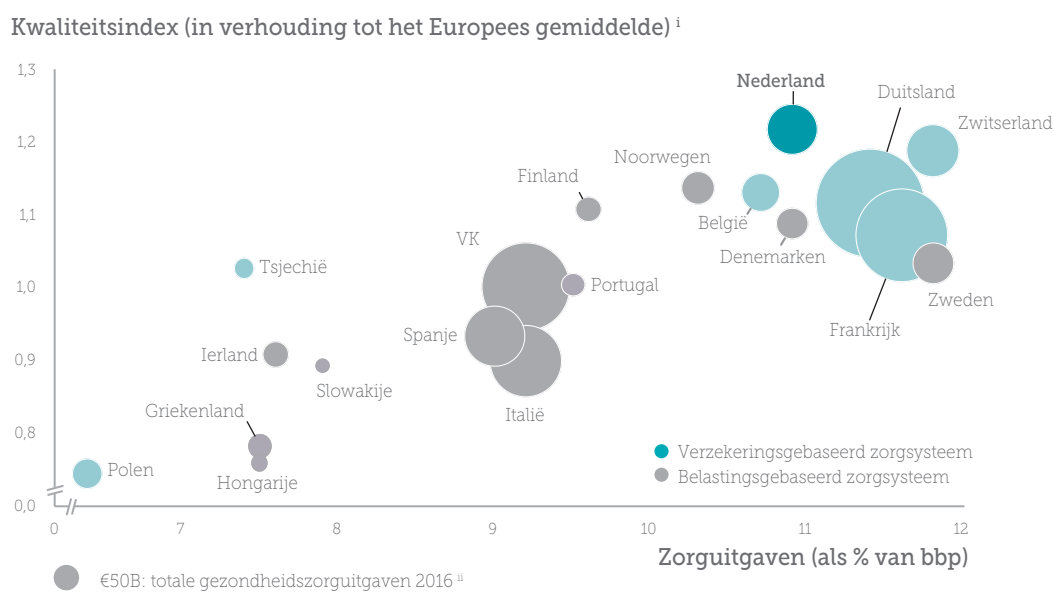
Het is al ingewikkeld genoeg dat de professionals onder druk staan, want als het werken in de publieke sector onaantrekkelijk wordt, zullen de vacatures en tekorten toenemen. We zien op sommige gebieden al schrijnende tekorten ontstaan. Neem bijvoorbeeld scholen die moeten sluiten bij een gebrek aan leraren, een Amsterdams recherche-onderdeel dat noodgedwongen werd opgeheven omdat anders het afhandelen van 112-meldingen in gevaar kwam, of de ondermaatse gereedheid van de krijgsmacht door een hoog tekort aan defensiepersoneel^{22,23,24}. Naast deze druk op de professionals, zien we ook dat kwaliteit en productiviteit slecht zijn geborgd. De diversiteit is groot, tussen en binnen sectoren, zodat burgers ongewis zijn over de kwaliteit die wordt geleverd. Verder zien we dat kwaliteit en productiviteit in belangrijke delen van de publieke

sector dalen. Met meer middelen behalen we minder resultaat, en dat terwijl de demografische ontwikkelingen de vraag nog zullen doen toenemen de komende decennia. Een buitengewoon zorgelijk toekomstbeeld.

4.1 Kwaliteitsontwikkeling geeft divers beeld

Als we kijken hoe de Nederlandse publieke sector opereert ten opzichte van het buitenland, staan we nog steeds op een gemiddeld tot hoog niveau. Tegelijkertijd zien we op bepaalde terreinen al jaren een terugloop in kwaliteit. In de gezondheidszorg scoren we internationaal gezien goed. We hebben een relatief duur zorgsysteem, maar daar staat ook een goede kwaliteit van zorg tegenover (zie figuur 5). Zo scoren ook onze sectoren die de infrastructuur beheren uitstekend; onze havens, luchthavens en wegen liggen er goed bij²⁵.

Figuur 5. Het Nederlandse zorgstelsel biedt de beste kwaliteit, maar behoort ook tot de duurste van Europa



i. Euro Health Consumer Index 2016; ii. Gebaseerd op OECD Health Database.

Bron: EHCI report (Jan 2017), Health Consumer Powerhouse; EIU (Oct 2017); OECD Health database (2016); OFX; BCG analysis.

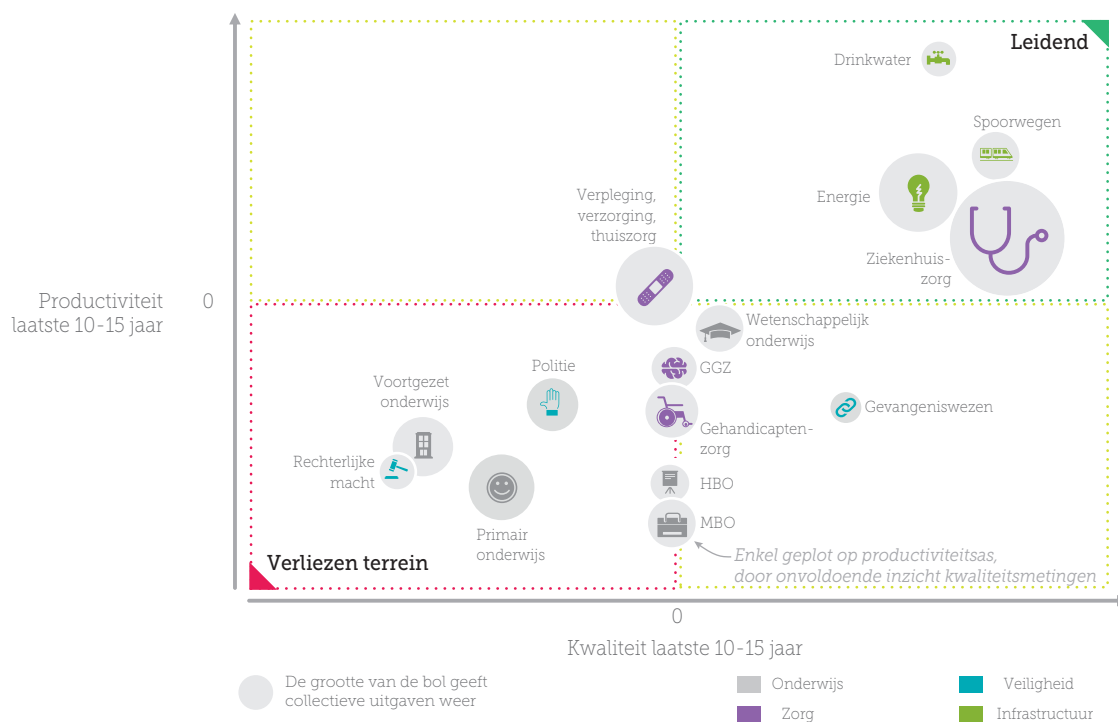
Maar zoals we in ons vorige rapport (Klein Land, Grote Keuzes) hebben laten zien, zijn we niet ingericht voor de energietransitie²⁶. Binnen het lager en voortgezet onderwijs begeven we ons inmiddels richting de middenmoot op de internationale ranglijsten. Opvallend hierbij is ook de grote variatie in kwaliteit. Nederlandse scholen staan inmiddels al enkele jaren in de top 3 van OESO-landen met de grootste onderlinge kwaliteitsverschillen².

Aan de hand van een aantal kwaliteitsindicatoren zien we een gemengd beeld rondom de ontwikkeling van kwaliteit binnen het publieke domein. De netwerksector (ook wel infrastructuur) laat over de gehele breedte een positieve kwaliteitsontwikkeling zien. Binnen de ziekenhuiszorg en het gevangeniswezen zien we ook een toename van kwaliteit, behandelingen kennen veel minder complicaties en detentie recidive loopt terug. Binnen de rechterlijke macht en het onderwijs zien we echter dat kwaliteit van dienstverlening over de afgelopen 15-20 jaar juist onder druk staat en achteruitloopt. Binnen de rechterlijke macht lopen

de wachttijden verder op; het aantal zaken dat per jaar kan worden afgehandeld wordt steeds minder. In het primair en voortgezet onderwijs zien we ook een daling van kwaliteit, gemeten in de PISA- en de PIRLS-scores^{27,28}. Binnen de Verpleeghuizen, Verzorgingshuizen en Thuiszorgorganisaties (VVT), het wetenschappelijk onderwijs en de politie, zien we dat niet alle kwaliteitsindicatoren dezelfde richting uitwijzen. Bijvoorbeeld, afhankelijk van naar welke internationale ranglijst je kijkt, doen onze Nederlandse universiteiten het steeds beter of juist steeds slechter. Dit maakt een uitspraak over de ontwikkeling van kwaliteit meer richtinggevend dan absoluut.

In figuur 6 zijn zowel de kwaliteitsontwikkeling als de productiviteitsontwikkeling van de afgelopen 10-15 jaar uitgezet. In deze figuur laten we enkel een globaal beeld zien van de kwaliteitsontwikkeling. Voor meer detail per sub-sector verwijzen we naar appendix productiviteit en naar appendix kwaliteit.

Figuur 6. Ontwikkeling van productiviteit en kwaliteit laat gemengd beeld zien



Bron: IPSE Studies; IEA TIMSS & PIRLS International Study Center; Programme for International Student Assessment (PISA); World Health Organization (WHO); OECD; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGZ); Universiteit Maastricht, Landelijke Prevalentiemeting Zorgkwaliteit; Raad voor de Rechtspraak; Netbeheer Nederland; Vewin; NS; DenkWerk analyse.

4.2 Productiviteit loopt in te veel sub-sectoren achteruit

Ondanks dat er in Nederland sterk wordt gestuurd op efficiëntie, laten grote delen van de publieke sector een dalende productiviteit zien. Een recente publicatie van IPSE Studies, geeft aan dat in de afgelopen 15 jaar de productiviteit van de gehele publieke sector nul was²⁹. Nu is het volledig in lijn met de verwachtingen om een beperkte productiviteitsgroei te zien in de publieke sector. Het Baumol effect heeft ons inzicht gegeven in de logische verschillen tussen productiviteitsgroei in een productieomgeving en een dienstenomgeving. Dus een lage productiviteitsgroei zou naar verwachting zijn. Maar we zien niet alleen een langjarig gemiddelde van nul, we zien ook sectoren die langjarig een achteruitgang in productiviteit realiseren.

Voornamelijk de netwerksectoren als drinkwater, energie en spoorwegen, laten een behoorlijke groei in productiviteit zien. Ook de ziekenhuiszorg maakt een bovengemiddelde productiviteitsontwikkeling door. Sectoren met een natuurlijk monopolie, zoals rechtspraak en politie, maar ook het primair en voortgezet onderwijs doen het ronduit slecht in termen van productiviteit. Deze sectoren laten juist een structurele daling in productiviteit zien. Ook in bepaalde gebieden van de zorg, zoals de gehandicaptenzorg en binnen verzorging, verpleging en thuiszorg, blijft productiviteit achter. De toenemende administratieve druk die we hebben genoemd in het vorige hoofdstuk speelt hier een rol, maar ook lijkt er sprake van een toenemende mate van slecht organiseren van het werk.

Opvallend is dat sectoren die een positieve trend in productiviteit laten zien, vaak ook een positieve ontwikkeling in kwaliteit doormaken. Er bestaat een perceptie dat een hogere productiviteit leidt tot een lagere kwaliteit. Het tegenovergestelde blijkt echter waar: kwaliteit en productiviteit gaan vaak hand in hand.

De sturing op productiviteit en kwaliteit door middel van innovatie en vernieuwing is hoognodig

Kwaliteit en productiviteit gaan vaak hand-in-hand

in dit tijdperk van de vierde industriële revolutie. Zoals geconstateerd in een eerder DenkWerk-rapport *Arbeid in Transitie* moet een groot deel van de Nederlandse arbeidsmarkt 'gereskilled' en/of 'geupskilled' worden³⁰. Niet alleen de processen moeten vergaand digitaliseren, ook de professionals moeten worden bijgeschoold in hun digitale vaardigheden om optimaal gebruik te kunnen maken van de tools die hen worden aangereikt. Wat dat betreft heeft de publieke sector nog een flinke inhaalslag te maken.

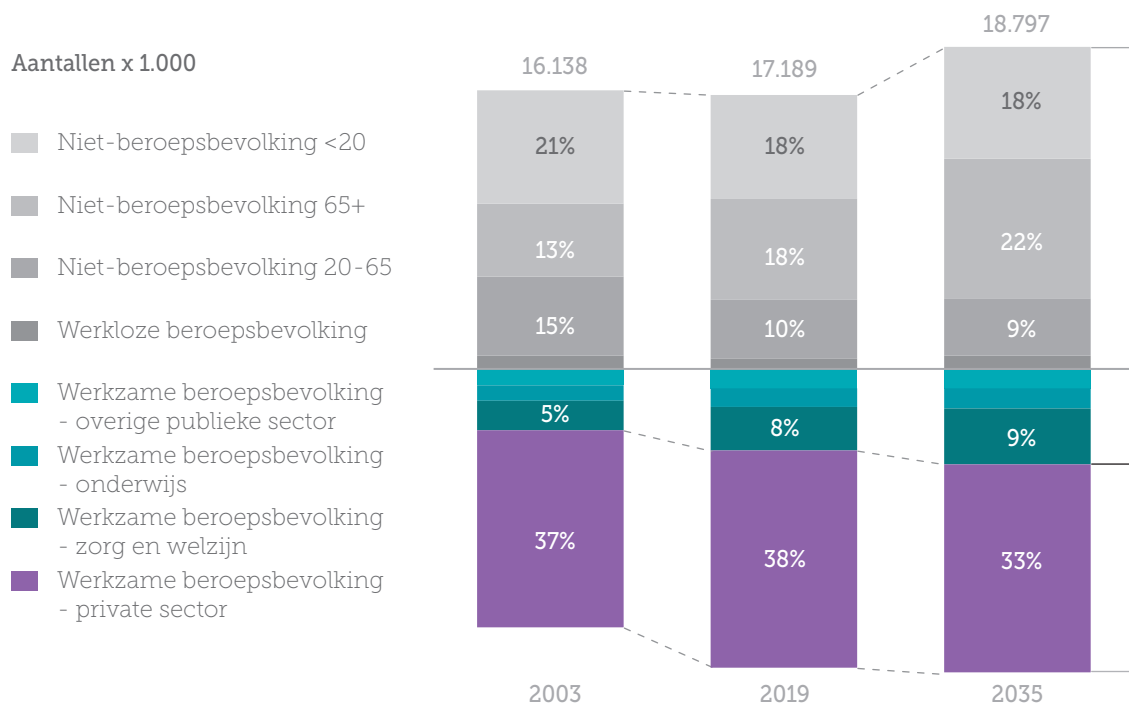
4.3 Beroep op collectieve diensten blijft sterk groeien

Demografische ontwikkelingen hebben de afgelopen 15 jaar geleid tot een groeispurt van de publieke sector. Dit zien we terug in het aantal werkenden in de publieke sector. Het aantal publieke werknemers is over de afgelopen 15 jaar met 30% flink gestegen, tegenover een stijging van slechts 9% in de private sector.

Waar het aantal publieke werknemers in 2003 circa een kwart van de werkzame beroepsbevolking uitmaakte, ging de afgelopen 15 jaar meer dan de helft van de absolute groei van de werkzame beroepsbevolking naar het publieke domein. Deze sterke toename in het aantal publieke werknemers is voornamelijk gedreven door de zorgsector en in mindere mate door de onderwijssector.

Onze analyse geeft aan dat in de komende jaren doorzettende demografische veranderingen en de daardoor aanhoudende benodigde groei van publieke werknemers tot verdringing van commerciële werknemers óf tot olopemde tekorten in de publieke sector gaat leiden. In de komende 15 jaar zijn er meer extra publieke werknemers nodig dan de groei van het totale aantal werknemers in de werkzame bevolking. Alhoewel de coronacrisis de tekorten in de private sector voor een groot deel zal doen verdwijnen en in een aantal gevallen zelfs zal doen omslaan in hogere beschikbaarheid van werknemers, zijn we van mening dat dit geen structurele trend is. Dit houdt in dat we zullen moeten kiezen tussen lagere niveaus van

Figuur 7. Door demografische verandering komt de samenleving op spanning



Noot: Niet-beroepsbevolking bestaat uit personen van 20 tot 65 jaar die geen betaald werk hebben, niet recent naar werk hebben gezocht en/of daarvoor niet direct beschikbaar zijn. Het gaat vooral om scholieren en studenten, mensen die zorgen voor gezin of huishouden en arbeidsongeschikten. Daarnaast bestaat de niet-beroepsbevolking uit personen die direct beschikbaar zijn voor werk, maar hier niet recent naar hebben gezocht. Werkzame beroepsbevolking omvat iedereen die actief is op de arbeidsmarkt, inclusief jongeren met een bijbaan van slechts 1 uur per week.

Bron: CBS Statline

dienstverlening in de publieke sector, meer kenniswerkers aantrekken uit het buitenland om de beroepsbevolking te laten groeien of een echte stap zetten in productiviteitsverhoging.

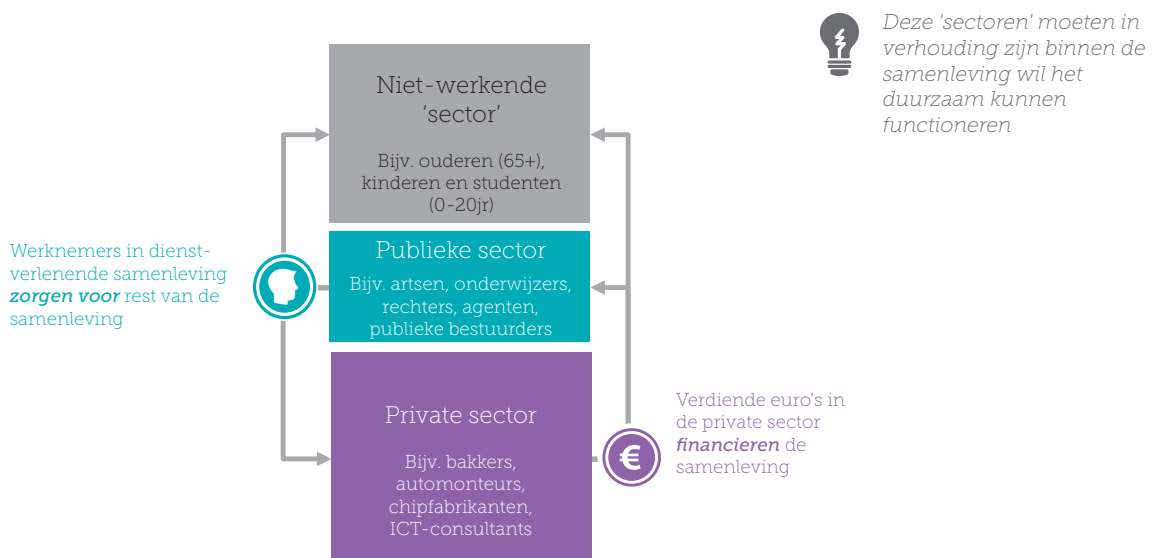
Onze analyse wijst uit dat het aantal commerciële werknemers voor de komende 15 jaar met ~0,2% per jaar zal moeten inkrimpen om aan de groeiende vraag in de publieke sector te kunnen blijven voldoenⁱ. De afgelopen 15 jaar is het aantal commerciële werknemers jaarlijks nog bijna met 0,6% gestegen. Om een economische groei per hoofd van 1% in stand te houden met minder commerciële werknemers, zal de productiviteitswinst moeten stijgen naar circa 1,8% per jaar.

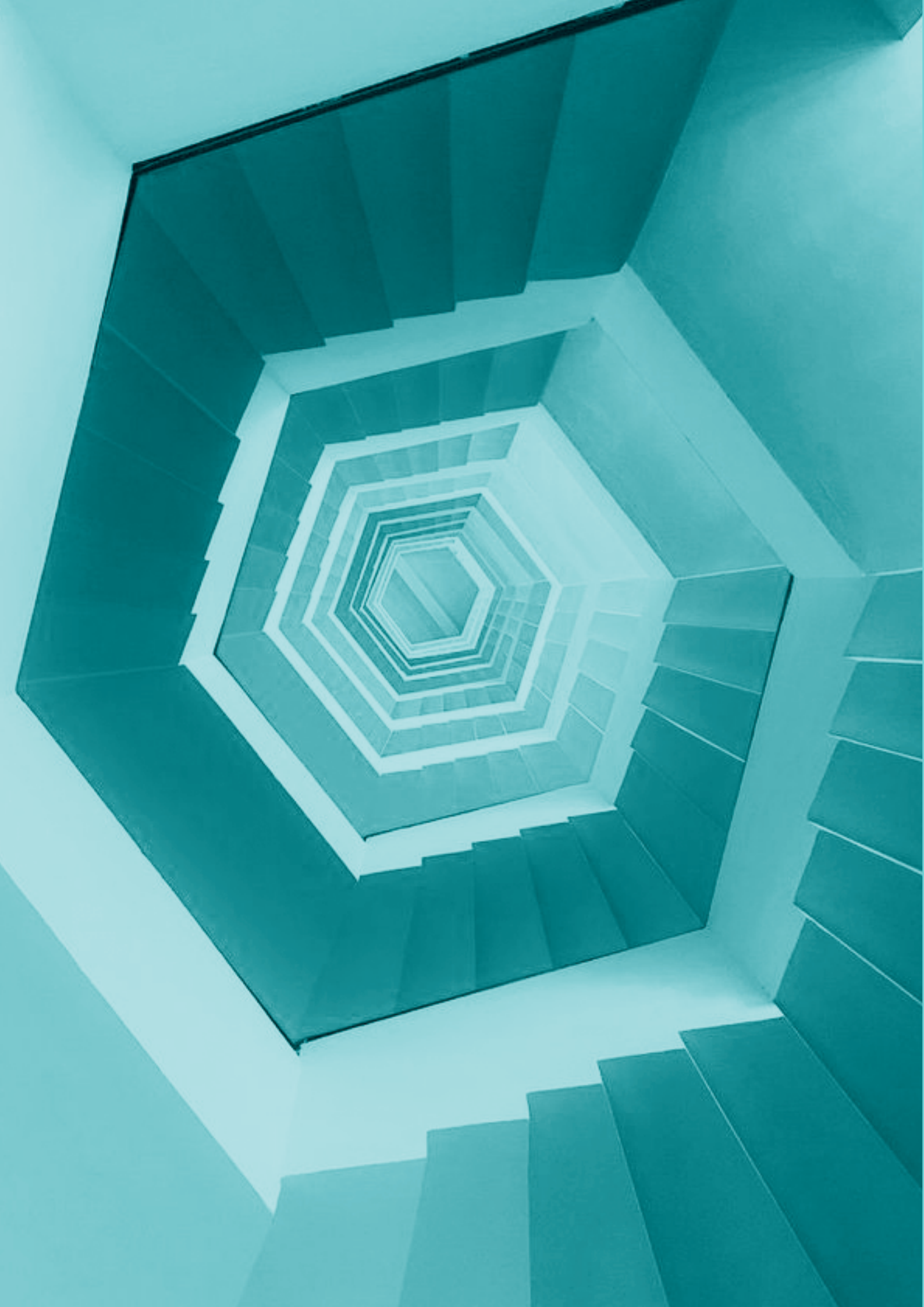
Dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van de laatste 15 jaar. Een alternatief zou zijn om in de publieke sector tot een serieuze productiviteitsverbetering te komen. En alhoewel dat vanwege de eerdergenoemde Baumol effecten niet eenvoudig is, zou een serieuze inkrimping van administratieve activiteiten 4 tot 6 uur per week kunnen vrijmaken. Daarnaast kent het schrappen van de administratieve lasten ook een hoop voordelen voor de professional. Niet alleen kan de werkdruk omlaag, ook de inhoud van het werk wordt leuker. De kerntaak komt weer centraal te staan.

ⁱ Dat staat ongeveer gelijk aan de nu te verwachten groei van de werkloosheid door de coronacrisis en betekent in dat geval geen herstel in de private sector in de komende 15 jaar.



Figuur 8. Een goede verhouding tussen 'ontvangende', 'verzorgende' en 'financierende' sector is cruciaal





5 EEN RAAMWERK VOOR IMPACT IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Om de genoemde uitdagingen rondom kwaliteit, productiviteit en de aantrekkelijkheid van de sector voor werknemers het hoofd te bieden zullen we moeten nadenken over structurele veranderingen in het systeem. Aan de hand van een raamwerk³¹, trachten we op een systematische wijze inzicht te krijgen in het functioneren van ons huidige publieke systeem. Op welke gebieden zien we dat het knelt en op welke gebieden gaat het juist goed? Wat moet derhalve anders?

Het raamwerk voor publieke impact bestaat uit twee componenten, namelijk (1) beleid en (2) uitvoering, met als absolute randvoorwaarde 'alignement' (ook wel verbintenis) rondom beleid om de brug te maken naar uitvoering. Het beleid zet de richting en is bepalend voor de doelstellingen, de

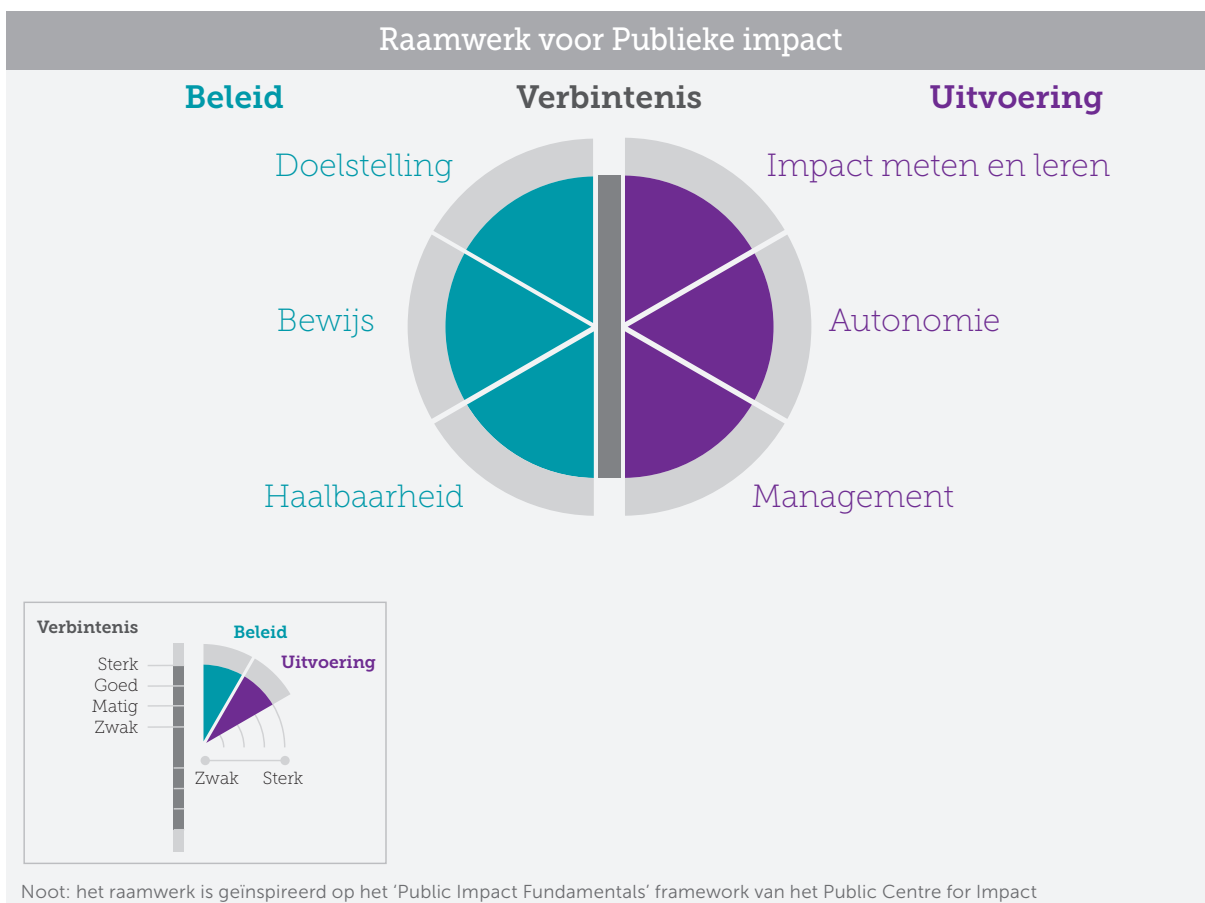
uitvoering zorgt voor omzetting van beleid naar impact. De belangrijke verbintenis vormt de brug en stelt zeker dat beleid al rekening houdt met uitvoering, maar ook dat uitvoering handelt in de geest van het beleid.

Goed beleid bevat drie kernelementen:

1. duidelijke doelstellingen
2. gebaseerd op bewijs ('evidence based')
3. haalbaar in de praktijk

Succesvolle uitvoering kent eveneens drie kernelementen:

1. goed management
2. autonome professionals
3. meten op impact en leren



Voordat we het raamwerk gaan testen op een aantal voorbeelden uit de praktijk, lichten we in dit hoofdstuk elk kernelement van het raamwerk kort toe.

Formuleer duidelijke doelstellingen

Het fundament van goed beleid is het formuleren van heldere doelstellingen. Welke ambities streven we na binnen de maatschappij? Welk effect trachten we met een bepaalde dienst binnen onze samenleving te bereiken? Dit klinkt logisch en simpel, maar dat is het niet. Doelen in de publieke sector zijn zelden ééndimensionaal. Als voorbeeld: een goed opgeleide bevolking – wat bedoelen we daar precies mee? Willen we jongvolwassenen afleveren met een arbeidsmarkt relevante opleiding, of willen we een brede maatschappelijke vorming en een gelukkig kind? Het antwoord is veelal: allebei. En dat is precies waar het probleem begint. Met gestapelde doelen is het lastig om de inzet van middelen te prioriteren en wordt de uitvoering ingewikkeld. Heldere doelstellingen staan haaks op vaag taalgebruik zodat alle belanghebbenden zich op de één of andere manier kunnen vinden in de formulering; dat laatste is een zekere weg naar latere ellende. Kort gezegd betekent dit *'meer kiezen en minder stapelen'*.

Baseer beleid op bewezen impact

Sterk beleid is feitelijk onderbouwd: Welke beleidsmaatregelen zijn in vergelijkbare situaties effectief geweest? Enkel als beleid gestoeld is op – het liefst empirisch en anders theoretisch – bewijs kun je de juiste maatregelen kiezen met de meeste effectiviteit. Binnen de publieke dienstverlening is echter de middel-doel relatie niet altijd even rechtlijnig. Dit maakt het per definitie lastiger om gedegen bewijs te verzamelen over de mate van effectiviteit van maatregelen, tegelijkertijd maakt dit het des te belangrijker. *Het is essentieel om uitgebreid onderzoek te doen naar welke maatregelen bijdragen aan het bereiken van je doel alvorens deze te implementeren.*

Toets beleid op haalbaarheid in de praktijk

Voor het realiseren van impact moet het beleid niet alleen sterk zijn op papier, het moet ook haalbaar zijn in de praktijk. Het is waarschijnlijker dat een beleidsinitiatief de beoogde resultaten behaalt wanneer de vraag hoe het beleid moet worden geïmplementeerd een integraal onderdeel is van de opzet ervan. Denk hierbij aan aandacht voor zaken

als een tijdschema, fasen van implementatie, verantwoordelijkheden, middelen en naleving. Bij een doelstelling en de voorgestelde maatregelen: Welke middelen zijn er dan voor nodig? Wat moet er worden veranderd? Wat moet je eventueel opgeven? Als ik additionele complexiteit toevoeg, is het beleid dan nog wel uitvoerbaar in de praktijk? Wat zijn de implicaties van de beleidsdoelstelling? *Goed beleid houdt rekening met 'hoe een initiatief kan worden geïmplementeerd in de praktijk'*

Creëer verbintenis tussen alle belanghebbende actoren

Het gevoel van een gedeelde missie is noodzakelijk voor een effectieve uitvoering. Daarom is het van uiterst belang dat de uitvoering wordt meegenomen in het ontwerpproces van beleid. Dit vraagt om een goede coördinatie en verbintenis tussen alle belanghebbende actoren. Heldere doelstellingen, sterk bewijs en haalbaarheid vergemakkelijken afstemming tussen beleid en uitvoering. Daar waar doelstellingen niet éénduidig zijn, zal er dus veel tijd en aandacht moeten worden besteed om een gezamenlijk begrepen en doorleefd beeld te ontwikkelen van de te behalen doelstellingen. *Het bewerkstelligen van verbintenis is één van de sleutels tot een succesvolle uitvoering.*

Sterk management als spin in het web

Uitvoering is de vertaling van beleid naar resultaten in de echte wereld. Goed management zorgt ervoor dat de meest geschikte systemen aanwezig zijn, dat de juiste mensen met relevante vaardigheden zijn gekoppeld aan de juiste taken en dat interventies op een effectieve manier zijn gestructureerd voor het behalen van het doel. Een goede manager verstaat de taal van de werkvloer en is daarmee een belangrijke schakel tussen beleid en uitvoering. Geen enkele organisatie is gebaat bij een manager met enkel procesvaardigheden. Juist in een organisatie met veel professionals is *het belangrijk voor een manager om te weten wanneer je iets moet sturen en waar je juist de professional zijn eigen gang moet laten gaan.*

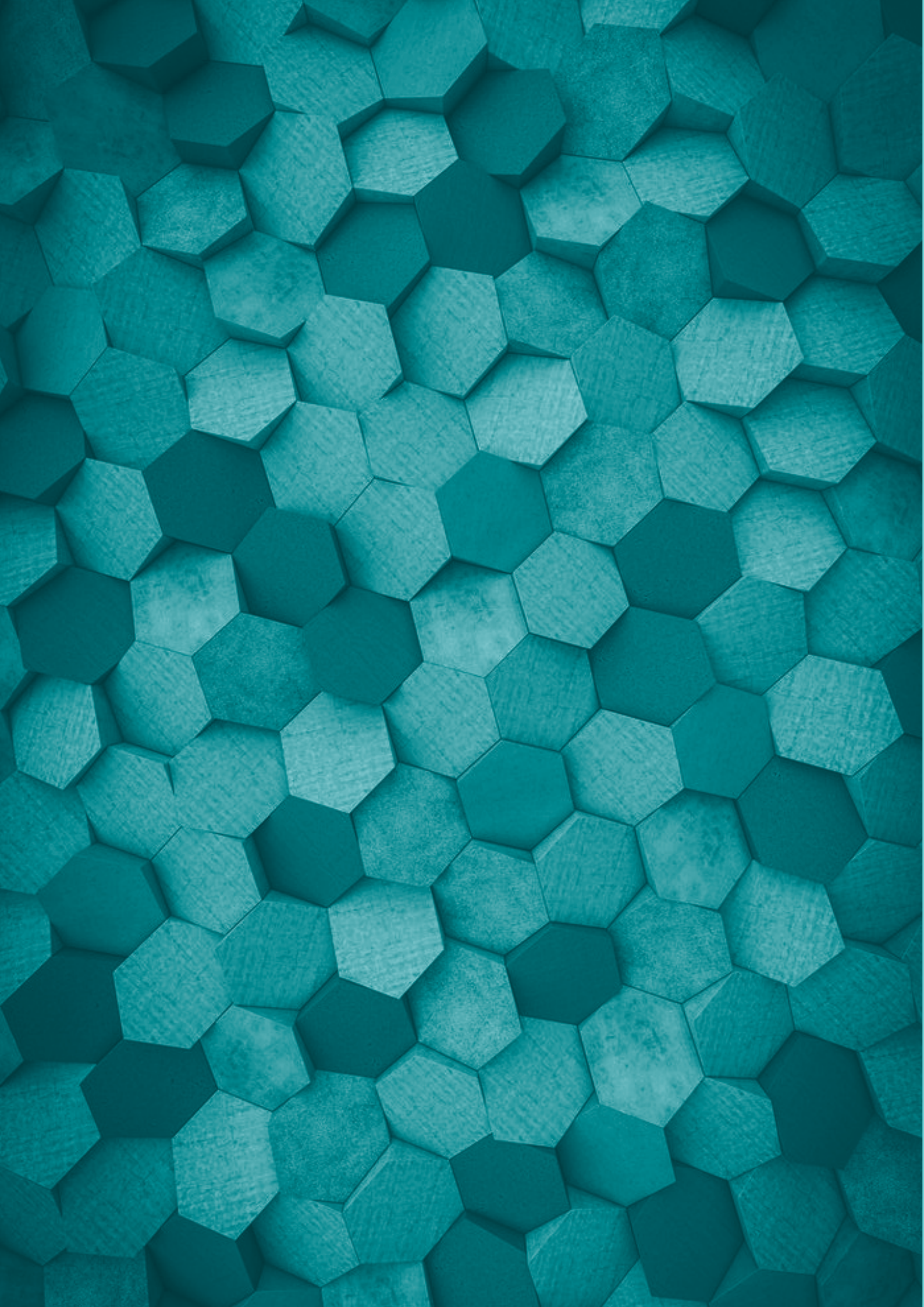
Laat de professional autonoom handelen

Autonomie betreft de mate van vrijheid die werknemers ervaren als ze aan het werk zijn. Meer controle over de uitvoering van taken en de indeling van tijd zorgt voor een hogere werktevredenheid en uiteindelijk ook een hogere effectiviteit. Het is

belangrijk om op te merken dat wij hier doelen op autonomie over de 'hoe' en niet op de 'wat'. Een belangrijke randvoorwaarde voor zowel een autonome als effectieve professional, is een hoge mate van afstemming op het uiteindelijke doel. Hier speelt verbintenis een belangrijke rol. *Voer de aangegeven maatregelen uit, handel daarbij in de geest van de doelstellingen.*

Maak impact meten en leren een tweede natuur

Meting is een belangrijk instrument voor implementatie. Het maakt niet alleen de kwaliteit van dienstverlening bij overheidsinstanties inzichtelijk, het maakt ook feedback loops mogelijk die – waar nodig – het beleid tijdig kunnen aanpassen om zo een succesvolle uitvoering te garanderen. Hiervoor is een degelijke informatievoorziening en een adequate digitale infrastructuur nodig. Het vraagt daarnaast om een cultuur van openheid, delen en leren van fouten. *Metingen moeten gaan over 'impact' en over 'leren' en niet over het registreren van handelingen.*



6 HET RAAMWERK TOEGEPAST

We hebben het raamwerk toegepast op vier diverse voorbeelden. Het eerste voorbeeld Buurtzorg is een private zorgorganisatie, maar is in haar uitvoering sterk afhankelijk van het door de overheid geschreven beleid en regelgeving. Het tweede voorbeeld Deltaprogramma voor de 21e eeuw is een resultaat van de nieuwe Deltawet (2012) om Nederland tijdig te kunnen aanpassen aan klimaatverandering. Voor een succesvolle uitvoering van het deltaprogramma is een speciale regeringscommissaris, ook wel de deltacommissaris, benoemd. Het derde voorbeeld behandelt de recente ontwikkelingen rondom *Kinderopvangtoeslagen*, een verantwoordelijkheid belegt bij de Belastingdienst, een zelfstandig bestuursorgaan onder de paraplu van het ministerie van Financiën. Het vierde, en tevens laatste voorbeeld, neemt een gehele sub-sector onder de loep, namelijk het *Basisonderwijs*.

Bij de analyse van deze vier voorbeelden, komen er twee conclusies naar voren: (1) de scores tussen voorbeelden verschillen sterk en (2) er is een hoge mate van overeenkomst op de scores voor *beleid en uitvoering* binnen een voorbeeld. Goed beleid lijkt hand-in-hand te gaan met goede uitvoering en vice versa.

Buurtzorgⁱ

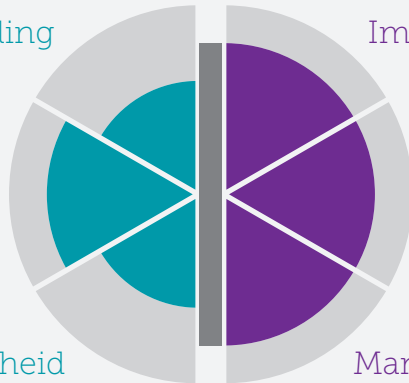
Beleid

Doelstelling

Bewijs

Haalbaarheid

Verbintenis



Uitvoering

Impact meten en leren

Autonomie

Management

Doelstelling (goed): Zorg leveren waarbij de wensen van de zorgvrager centraal staan.

Bewijs (sterk): Er is een trial-en-error strategie gevolgd om het decentrale thuiszorgmodel te verfijnen en ontwikkelen. Het operationele model is gebaseerd op dat van de traditionele regio- of wijkverpleegkundige (een model dat tot in de jaren 90 in NL bestond). Na oprichting is de uitvoering met succes verder opgeschaald door bewijs te verzamelen en lering te trekken uit kleinschalige pilots.

Haalbaarheid (goed): Men was in het begin sceptisch over het operationele model van Buurtzorg. Het zou te duur en onrealistisch zijn om uitsluitend op hoger opgeleide verpleegsters te vertrouwen. Het model bleek echter financieel haalbaar vanwege de lage operationele kosten, mogelijk gemaakt door de platte managementstructuur.

Management (sterk): Een leidend principe achter Buurtzorg is om zonder manager te werken. Vanuit Almelo (hoofdkantoor) werd de nodige support geboden om operationele lasten te minimaliseren, 'best practices' te delen en te sparren met coaches.

Autonomie (sterk): De verplegingsteams van Buurtzorg beheren zichzelf en krijgen het vertrouwen om problemen op te lossen en autonoom beslissingen te nemen. De maximale grootte van een team is 12 leden. Als een team groter wordt, moet het splitsen. Er is dus geen besluitvormingsniveau erboven nodig.

Impact meten en leren (sterk): BuurtzorgWeb (intern sociaal netwerk) meet de behaalde impact op de gestelde doelstellingen, waaronder financiële effectiviteit, tevredenheid van patiënt en verpleegkundige, incidenten en verbeteringen. Deze statistieken zijn alleen toegankelijk voor de leden van een bepaald thuiszorgteam, wat betekent dat de gegevens uitsluitend worden gebruikt voor leren en zelfverbetering in plaats van top-down prestatiebeheer.

Verbintenis (sterk): Buurtzorg kenmerkt zich door een sterke afstemming tussen zowel interne als externe stakeholders. Er is een sterk gevoel van een gemeenschappelijk doel onder de eerstelijnsmedewerkers. Het bestuursmodel versterkt de interne cohesie door collectieve besluitvorming over operationele zaken.

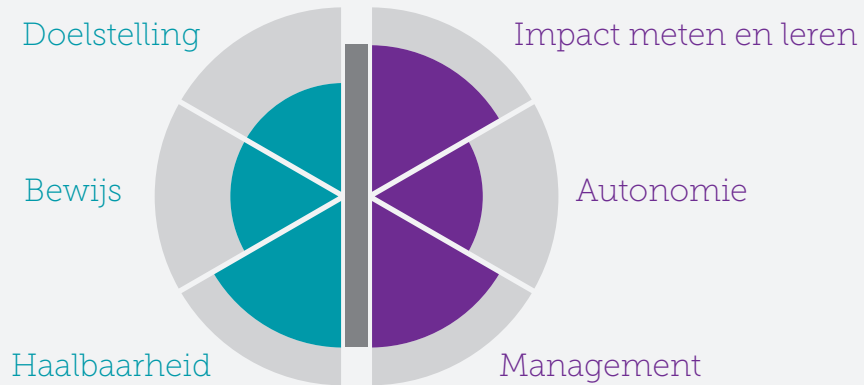
i. Medio 2019 zijn er door de Kamer vragen gesteld rondom tegenstrijdige commerciële belangen van de Buurtzorg-oprichter Jos Blok. Deze kritiek doet volgens ons niets af aan het bewezen effectieve operationele model voor zowel haar werknemers als haar cliënten. Bronnen: Buurtzorg.com; Public Centre for Impact; Van den Bosch, et al (2015). The scaling up of Neighbourhood Care in the transition to sustainable healthcare; Ernst & Young (2009) Maatschappelijke business case Buurtzorg; Kaloudis (2016). A systematic overview of the literature in English on Buurtzorg Nederland

Deltaprogramma

Beleid

Verbintenis

Uitvoering



Doelstelling (goed): (1) Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen overstromingen; (2) zorgen voor voldoende zoet water het gehele jaar door; (3) de inrichting van het land klimaatbestendig maken.

Bewijs (goed): De tweede Deltacommissie heeft haar aanbevelingen gebaseerd op wetenschappelijk bewijs van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut en het IPCC. De commissie zocht ook de expertise van mensen met ervaring in waterveiligheid en waterbeheer.

Haalbaarheid (sterk): Het programma wordt financieel ondersteund door het Deltafonds. De Deltacommissaris, momenteel Peter Glas, zorgt ervoor dat het programma operationeel goed verloopt en uitvoerbaar is. De uitvoering wordt nauw betrokken bij het bepalen van het beleid.

Management (sterk): Er is een duidelijk gedefinieerde structuur waarin de verschillende ministeriële verantwoordelijkheden en bijbehorende taakverdelingen zijn vastgelegd. Het programma wordt uitgevoerd door de Deltacommissaris en staat onder toezicht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Autonomie (goed): Lokale deelprogramma's vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies, gemeenten en waterschappen. Om de communicatie tussen de betrokken actoren te vergemakkelijken, zijn er twee commissies die sleutelfiguren van de overheid, regionale en lokale overheden en waterschappen samenbrengen.

Impact meten en leren (sterk): Meting wordt gedaan door middel van "monitoren, analyseren, handelen": het jaarverslag bevat een evaluatie van hoe de maatregelen van het programma zijn uitgevoerd. Naast de jaarlijkse evaluaties is er een cyclus van zes jaar waarin de voortgang nader wordt bekeken. Hierin wordt beoordeeld of het programma nog steeds de juiste richting op gaat en of er eventuele bijsturing en/of aanpassingen nodig zijn.

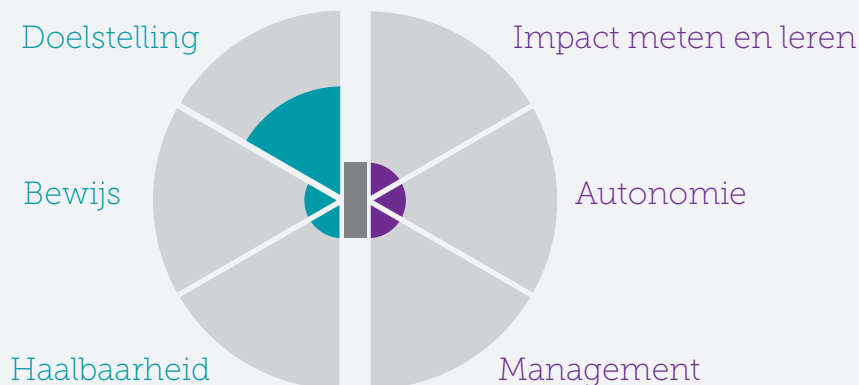
Verbintenis (sterk): Uit een onafhankelijke evaluatie onder leiding van een groep ambtenaren bleek dat de samenwerking tussen de overheid, gemeenten en waterschappen "zeer goed" was. De deltagcommissaris heeft een sterk coördinerende rol en faciliteert daarmee een zo goed mogelijke afstemming tussen de verschillende actoren.

Kinderopvangtoeslagen

Beleid

Verbintenis

Uitvoering



Doelstelling (goed): Het doel van de kinderopvangtoeslag is het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ook (of juist) voor de financieel minder draagkrachtigen; met een goedkope, toegankelijke én fraudebestendige uitvoering.

Bewijs (zwak): Kinderopvang wordt beschouwd als een belangrijk middel om de participatie van ouders op de arbeidsmarkt te vergroten, doordat het ouders kan helpen om arbeid en zorg te combinerenⁱ. Er werd echter onvoldoende onderzocht of met het huidige beleid daadwerkelijk het gewenste doel bereikt werd (i.e. middel-doel relatie niet voldoende onderbouwd).

Haalbaarheid (zwak): Uit het IBO toeslagen deelonderzoek blijkt dat de verwachtingen over het gedrag van burgers die ten grondslag liggen aan het toeslagenstelsel niet aansluiten bij het daadwerkelijke handelen en functioneren van mensenⁱⁱ. Bovendien, was de botsing tussen toegankelijkheid en fraudebestendigheid onvoldoende onderkend. Daarnaast botste toegankelijkheid ook met de voorspelbaarheid van het recht op de toeslag, zodat heel veel toeslagen moesten worden teruggevorderd. Tenslotte bleek het stelsel onvoldoende ingericht op de flexibilisering van de arbeidsmarkt en verschillende samenlevingsvormen.

Verbintenis (zwak): Afstemming tussen bewindslieden en ambtelijke top is onvoldoende. Vanuit de ambtelijk dienst kwamen er vanaf 2014 al diverse noodkreten omtrent het toeslagenbeleid; de wet zou onredelijk hard uitpakken in de praktijk. Deze werden echter genegeerd door de toenmalige bewindsliedenⁱ. Er lijkt onvoldoende afstemming geweest over de bedoeling achter het beleid.

Management (zwak): Uit onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de bedrijfsvoering, op het moment dat toeslagen in 2005 werd belegd bij de Belastingdienst, onvoldoende was om de toeslagen goed te kunnen uitvoerenⁱⁱⁱ. Ook daarna bleek het management niet goed in staat om beleid en uitvoering met elkaar in balans te brengen. Tevens lijkt er al langere tijd sprake van een cultuurprobleem; men durft de leiding niet tegen te spreken uit vrees voor de consequenties op eigen loopbaan^{iv}.

Autonomie (zwak): De professional ervaart veel inmenging van de politiek in zijn dagelijks werk. Signalen vanaf de werkvloer worden volgens de professional niet serieus genomen^v. Hoge mate van politieke inmenging is overigens deels te verklaren door de gemaakte fouten in de uitvoering. Echter, men kan zich ook afvragen hoe realistisch – de door de politiek – gestelde eisen in dit geval waren.

Impact meten en leren (zwak): Volgens onderzoek van Follow the Money was de negatieve impact van het 'knock-out' criterium al langere tijd bekend^v. Vanuit de ambtenarij werd hier een alternatief van proportioneel terugverdienen voor aangedragen. Er werd echter niet 'geleerd' en het beleid bleef onveranderd. Pas recent heeft de Raad van State aan die uitleg van de wet een einde gemaakt.

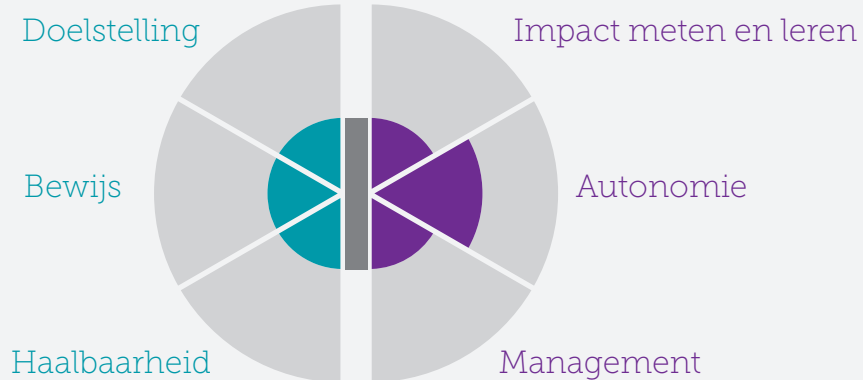
Bronnen: i. OESO 2007; Sociaaleconomische Raad (SER) 2016; SCP (2016) beleid signalement: Gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens; ii. Min. van Fin. (2019). IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel; iii. Rekenkamer (2020); iv. FNV Overheid (2019) v. Follow the Money (2020). Wiebes wist van problemen toeslagenaffaire.

Basisonderwijs (bao)

Beleid

Verbintenis

Uitvoering



Doelstelling (matig): Richtinggevende kwaliteitsmaatstaven zijn veelal niet of niet eenduidig geformuleerd. Daarnaast zwabbert beleid teveel: van opbrengstgericht werken naar passend onderwijs, van focus op basisvaardigheden naar focus op een brede maatschappelijke vorming, van eindoordeel door Cito-toetsen naar eindoordeel door inschatting leraren en weer terug, etc. Een langetermijnvisie ontbreekt veelal (of wordt constant veranderd).

Bewijs (matig): Uit onderzoek van de onderwijsraad blijkt dat de (wetenschappelijke) onderbouwing van beleid vaak te wensen overlaat. Er wordt bijvoorbeeld niet zichtbaar naar gezocht, beschikbare onderzoeksresultaten worden nauwelijks gebruikt, nieuw onderzoek naar de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen wordt niet uitgezetⁱ.

Haalbaarheid (matig): Te veel wisselingen in het beleid vóór en tijdens de implementatiefase doen de kans op slagen afnemen. Ze geven namelijk onzekerheid, onvoldoende tijd om de nodige veranderingen door te voeren en de effecten ervan af te wachten. Bij het doorvoeren van nieuw beleid wordt niet altijd voldoende afgewogen tot welke effecten dit leidt in de praktijk en welke middelen nodig zijn om het nieuwe beleid te realiseren.

Verbintenis (matig): In een beleidsproces waarin veel actoren opereren, is het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit een gedeelde en continue verantwoordelijkheid van de overheid en het onderwijsveld. Verhoudingen zijn niet altijd constructief en bij het doorvoeren van onderwijsvernieuwingen lijkt politiek draagvlak belangrijker dan draagvlak in het onderwijsveld. Er worden herhaaldelijk pogingen gedaan om afstemming te verbeteren.

Management (matig): Kwaliteit van de schoolleiders en schoolbesturen kan (en moet) beter, vooral op het gebied van personeelsmanagement. Uit inspectierapporten blijkt dat schoolleiders niet altijd over de nodige basiscompetenties beschikken. Er worden op dit gebied grote kwaliteitsverschillen geconstateerdⁱⁱ.

Autonomie (goed): Uit het onderzoek van het Kohnstamm Instituut blijkt dat de mate waarin de overheid zich bemoeit met de implementatie sterk wisseltⁱⁱⁱ. Het Nederlandse stelsel is decentraal en kent veel autonomie voor de scholen (het bevoegd gezag)ⁱⁱ. Scholen hebben de vrijheid gekregen te bepalen hoe het onderwijs wordt vormgegeven. Een stelsel met autonome instellingen werkt alleen goed wanneer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer verwachtingen duidelijk worden uitgesproken. Verschillende rapporten maken duidelijk dat dit in Nederland lang niet altijd het geval is^{ii,iv}.

Impact meten en leren (matig): Door het onderwijsveld wordt onvoldoende gebruik gemaakt van goede impactmetingen. Indien impactmetingen wel worden uitgevoerd zijn dit met name rapporten door externe commissies (waar vervolgens in de praktijk niet veel mee gebeurt).

Bronnen: i. Onderwijsraad (2014); ii. Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (2020); iii. Kohnstamm Instituut (2014); iv. Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008); Onderwijsraad (2016); Onderwijsraad (2018b).



7 EEN ANALYSE OP BELEIDSVORMING

In het vorige hoofdstuk hebben we ons raamwerk getest aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk. Uit deze voorbeelden kunnen we concluderen dat sterk beleid bestaat uit (1) duidelijke doelstellingen, (2) een onderbouwing met bewezen impact (of anderszins gestoeld op advies van experts) en (3) haalbaarheid in de praktijk. In dit hoofdstuk staan we stil bij meer fundamentele knelpunten aan de beleidskant: waar piept en kraakt het bouwwerk van het publieke systeem? Het volgende hoofdstuk focust zich vervolgens op de uitvoering.

7.1 Beleid met een duidelijke doelstelling

Het Nederlandse coalitiemodel met meerdere partijen zorgt ervoor dat nieuw beleid vaak is gebaseerd op compromissen. Dat is op zichzelf geen probleem, als politieke partijen het kunnen opbrengen om het compromis echt te zoeken en tot gezamenlijke doelstellingen te komen. In de praktijk zien we echter dat het vinden van een compromis op doelstellingen te ingewikkeld is (een andere visie op wat wenselijk is). Het formuleren van heldere doelstellingen wordt overgeslagen: men stapt direct door naar het niveau van maatregelen. Een goed, of beter slecht, voorbeeld is te vinden in het proces rondom een regeerakkoord. Het eindresultaat is veelal een opsomming van maatregelen waarbij heldere, inhoudelijke en gevalideerde doelstellingen ontbreken. Beleid is dan verworpen tot een reeks uitgeruilde maatregelen in plaats van beleidsdoelstellingen.

Gestapeld beleid vormt een probleem

Daarbij bestaat de natuurlijke neiging om bij aantreding nieuw beleid te maken in plaats van door te sturen op bestaand beleid. Politici behalen tenslotte zichtbaarheid door het invoeren van nieuw beleid. Daar kan men naar doorverwijzen bij de volgende verkiezingen. Daarnaast is er een neiging om elke uitzonderings situatie af te vangen in beleid. Met gestapeld, vaak onnodig complex en niet altijd beter beleid als gevolg. Zo blijkt ook uit een recent rapport van de Algemene Rekenkamer omtrent de aanpak van mestvervuiling in de

veehouderij. In dat rapport wordt geconcludeerd dat aanpassing van bestaande regelgeving en initiatieven voor nieuwe regelgeving eerder de oorzaak dan de oplossing van het probleem was. *“De wet- en regelgeving is onder tijdsdruk ingevoerd, waardoor vervolgens knelpunten in de praktijk zijn ontstaan. Voor deze knelpunten is weer nieuwe (uitzonderings)regelgeving gekomen.”*³²

Beleidsdoelstellingen vaak multi-interpretabel

Een duidelijk geschetste richting vanuit de politiek blijft hierdoor achterwege. Beleidsdoelstellingen zijn vaak vaag of multi-interpretabel. Dit leidt ertoe dat binnen uitvoeringsorganisaties er nog wel eens een compleet ander beeld kan heersen van de uiteindelijk te behalen doelstelling. Bij de recente affaire rondom de kinderopvangtoeslag zagen we binnen de Belastingdienst het onvermogen om te kunnen acteren op de politieke dubbelwens de klant een gemakkelijk traject aan te bieden en tegelijkertijd fraude en onjuist gebruik hard te bestraffen.

Complex wereld vraagt om duidelijke keuzes

Juist in een complexe wereld met vaak tegenstrijdige belangen ligt er een belangrijke rol voor de politiek om duidelijke keuzes te maken. Keuzes die weloverwogen zijn, getoetst zijn bij experts in het veld en haalbaar zijn in de praktijk. Wil je bijvoorbeeld de hoeveelheid stikstof terugdringen en daarmee de natuur versterken? Of wil je het woningtekort terugdringen en daarmee de economie stimuleren? De titel van het eindadvies van de commissie Remkes verwoordt het al treffend “Niet alles kan overal”. Wat is nu eigenlijk het ultieme criterium van wat je wilt bereiken? Door niet te kiezen word je – vroeg of laat – ingehaald door de realiteit van onduidelijke of gestapelde doelen die leiden tot rommelige resultaten.

Ver kies lange termijn boven zwabberen

Hoe kan het ook? Hiervoor kijken we naar het Deltaprogramma van de 21e eeuw. Een voorbeeld waarbij duidelijke, langetermijndoelen zijn geformuleerd. Het doel van het Deltaprogramma is dat

de waterveiligheid, de zoetwatervoorziening en de ruimtelijke inrichting in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust zijn, zodat ons land de grotere extremen van het klimaat veerkrachtig kan blijven opvangen³³. De overheid gebruikt hierbij de term 'adaptief deltamanagement'. Dat betekent dat de overheid ervoor zorgt dat Nederland is voorbereid op verschillende toekomstscenario's. Om de nieuwe aanpak van adaptief deltamanagement in de praktijk te kunnen brengen, zijn nationale kaders geformuleerd. Samen met lokale overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zijn de zogenoemde 'deltabeslissingen' tot stand gekomen. Hierin zijn per deelgebied (bijvoorbeeld ruimtelijke adaptatie of waterveiligheid) duidelijke normen en concrete ambities geformuleerd, elk met een breed draagvlak. Om het gehele programma in goede banen te leiden is een speciale deltacommissaris in het leven geroepen.

De-politiseren in plaats van mee-politiseren

7.2 Beleid gebaseerd op bewijs

Beschikking over vakinhoudelijke kennis en stabiliteit op het ministerie draagt bij aan het kunnen opstellen van gefundeerd beleid dat inspeelt op de juiste thema's en waarbij rekening wordt gehouden met de lange termijnⁱ. Er ligt hier een cruciale rol voor de ambtenarij. Ambtenaren die beschikken over een diepe vakinhoudelijke kennis, kunnen de politiek helpen met de vertaling van beleidsdoelstellingen naar maatregelen gebaseerd op 'bewijs', door het presenteren van op ervaring gebaseerde of wetenschappelijk onderbouwde uitvoeringsopties. De politiek kan dan kiezen tussen meerdere pakketten; zonder deze te gaan mengen. Hiermee verhoog je niet alleen de effectiviteit, maar ook de efficiëntie waarmee het doel kan worden bereikt. Uit onderzoek van de onderwijsraad blijkt dat de (wetenschappelijke) onderbouwing van nieuw beleid in het onderwijsveld

vaak te wensen overlaat: er wordt bijvoorbeeld niet zichtbaar naar gezocht, beschikbare onderzoeksresultaten worden nauwelijks gebruikt, nieuw onderzoek naar de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen wordt niet uitgezet.³⁴ Op andere beleidsterreinen is het niet veel beter, de inzichten van talrijke experimenten en pilots blijven ongebruikt liggen.

De inhoud moet centraal staan

Juist in Nederland, waar het draait om coalities vormen en waar er veel wordt gepolderd, is een goede inhoudelijke voorbereiding een absolute noodzaak, waarbij de inbreng van wetenschap, uitvoering en ambtenarij is geborgd. Doordat nieuw beleid in Nederland vaak een compromis is, ligt het gevaar op de loer van een vage doelstelling, of zelfs alleen een reeks maatregelen waarin meerdere partijen elementen van hun partijlijn kunnen terugvinden. Zonder dat deze optelsom van wensen

in de praktijk is getoetst en verstandig of werkend beleid oplevert. Uiteindelijk is het de taak van de minister om op basis van feitelijke inzichten te 'de-politiseren' in plaats van te 'mee-politiseren'.

7.3 Haalbaar in de praktijk

Er zijn vele voorbeelden van beleid, en de daaropvolgende wetgeving, dat wordt ingevoerd zonder dat er voldoende is nagedacht over de implicaties in de praktijk. Denk hierbij aan het decentraliseren van de jeugdzorg, de ambulantisering van de GGZ³⁵, en het beleggen van toeslagen bij de belastingdienst. In deze gevallen werd door de uitvoerende organisaties op voorhand aangegeven dat het nieuwe beleid in de praktijk onwenselijk zou uitvallen of dat de organisaties over onvoldoende competenties beschikten om het beleid gedege uit te voeren. Dit advies werd echter in alle gevallen door de politiek in de wind geslagen; het beleid werd alsnog doorgedrukt. In het geval van de Jeugdwet werd er zelfs gedemonstreerd door meerdere belanghebbende partijen, waaronder de professionals in het veld, maar ook door burgemeesters van meerdere gemeentes. Ook dit signaal werd niet serieus genomen; het beleid was immers al te ver in ontwikkeling.

ⁱ Een zorgelijke ontwikkeling is dat topambtenaren in toenemende mate worden geselecteerd vanwege de beschikking over goede procesvaardigheden. Uit recent onderzoek van het NRC blijkt dat de helft van de topambtenaren bij de ministeries kampt met gebrek aan ervaring op hun huidige positie. Van deze 88 ambtenaren zit de helft korter dan twee jaar in de huidige functie. „Mensen krijgen niet de tijd om te rijpen in een functie”, aldus Tjibbe Joustra in het NRC. Rouleren binnen het ambtelijke apparaat is overigens niet per se slecht waar het kan helpen in het tegengaan van verkoking. Echter, het moet wel altijd een balans blijven met voldoende kennis op de inhoud.

Onvoldoende bewust van implicaties in praktijk

Haalbaar beleid in de praktijk vraagt ook om beschikking over voldoende en adequate middelen om dat gedegen beleid uit te voeren. Ook hier loopt een goede uitvoering van beleid nog wel eens op vast. Er wordt onvoldoende stil gestaan bij de implicaties van veranderingen in de praktijk. Tien jaar geleden is het initiatief genomen om een compleet nieuw wetboek voor strafvordering te maken. Het resultaat is een innovatief nieuw wetboek. Aan de voorkant is echter nagelaten voldoende middelen te oormerken die de incidentele implementatiekosten van een totale nieuwe wetgevende operatie binnen de keten kan opvangen. Dan heb je dus een mooi nieuw wetboek op de plank, maar beschik je vervolgens over onvoldoende middelen om een succesvolle implementatie te garanderen.

Hoge mate van roulatie aan de top

De hoge mate van roulatie, zowel politiek als ambtelijk, draagt niet bij aan voldoende aandacht voor uitvoering bij het schrijven van beleid. Een politieke termijn van vier jaar is te kort om langdurige transitiegedegen aan te pakken. Uiteraard heeft de politiek het mandaat om nieuwe koersen uit te zetten, maar de wetenschappelijke en ervaringsinzichten veranderen zelden binnen zo'n korte termijn.

Onvoldoende shadow of the future

Zodra de resultaten van nieuw beleid merkbaar worden in de praktijk, is er vaak alweer iemand anders aan het roer, waardoor er geen zogeheten *shadow of the future* is, met andere woorden beleidsmakers zijn onvoldoende verantwoordelijk voor de uitkomsten van hun beleid. Hiermee voelen beleidsmakers zich logischerwijs in mindere mate betrokken bij en verantwoordelijk voor een succesvolle uitvoering. Met grillig beleid als gevolg. Dit kan erg contraproductief zijn voor de uitvoerende organisatie. Bij nieuw beleid hebben uitvoerende organisaties namelijk tijd nodig om de ingezette koers te veranderen.

Een schrijnend voorbeeld hiervan is het zwabberende beleid in het primair- en voorgezet onderwijs. Men beweegt van opbrengstgericht werken naar passend onderwijs. Van focus op basisvaardigheden naar focus op een brede maatschappelijke vorming. Van eendoordeel door Cito-toetsen naar eendoordeel door inschatting leraren en weer

terug naar Cito-toetsen. Van invoering van het lerarenregister tot lerarenregister in de ijskast naar omvorming van het lerarenregister tot lerarenportfolio. Van het verlagen van de normuren naar het vervolgens weer terugdraaien van de verlaging van normuren. Dit is slechts een handvol van de voorbeelden in het onderwijs waarbij het beleid om de zoveel jaar of tussentijds werd aangepast of teruggedraaid.

De sleutel is een sterke verbinding van beleid en uitvoering

Tot slot

We hebben gezien dat de publieke sector goed beleid *kan* maken, maar dit nog onvoldoende laat zien in de praktijk. De sleutel ligt volgens ons in een sterkere verbinding tussen beleid en uitvoering. De elementen 'gebaseerd op bewijs' en 'getoetst op haalbaarheid' zijn belangrijk in zichzelf voor de effectiviteit van het beleid, maar zijn daarnaast belangrijke elementen in het creëren van verbintenis. Beleid dat bewezen werkt en waarvan de uitvoering is ontworpen met de verantwoordelijken voor de uitvoering, heeft alle ingrediënten om succesvol te worden. In het volgende hoofdstuk zullen we de uitvoerende kant nader belichten.



8 EEN ANALYSE OP DE UITVOERING

Zodra de stip op de horizon helder is en alle neuzen dezelfde kant op staan, maakt dit een hoge mate van autonomie voor de uitvoeringsorganisatie en de professional mogelijk. Er is in dat geval veel minder bijsturing en inmenging van 'bovenaf' nodig in het dagelijks leven van de professional. Men heeft vertrouwen dat de professional het beste in staat is om in te schatten hoe – binnen de geschetste kaders – het doel in de praktijk zo effectief mogelijk gerealiseerd kan worden. De professional is er tenslotte voor opgeleid. Een sterke uitvoering kent drie kernelementen: (1) goed management (2) autonome professionals en (3) impactmeting en leren.

8.1 Goed management

We zien dat de variëteit in de uitvoering voor het overgrote deel wordt gedreven door het management. In dezelfde sector zijn er uitvoeringsorganisaties die het uitstekend doen, terwijl andere uitvoeringsorganisaties geen voldoende weten te scoren. Niet alleen vanuit een extern perspectief is er een noodzaak om het niveau van management in de uitvoeringsorganisaties te versterken, hetzelfde beeld bestaat intern. Dit blijkt uit medewerkerstevredenheidsonderzoeken vanuit verschillende hoeken in de publieke sector³⁶. Zo vindt personeel de besluitvorming van de bestuursraad niet transparant, ontbreekt het aan een duidelijke toekomstvisie, neemt het directieteam ideeën en suggesties van werknemers onvoldoende serieus in overweging, worden beleidsveranderingen niet duidelijk uitgelegd en weet het directieteam onvoldoende wat er leeft binnen de organisatie en op werkvloer. Er leeft een toenemend gevoel van gebrek aan autonomie en vertrouwen. Werknemers krijgen steeds meer te maken met standaardprotocollen en hebben het gevoel elke vierkante centimeter van hun werk te moeten verantwoorden.

Dit draagt uiteraard niet bij aan het werkplezier. Medewerkers voelen zich onvoldoende gehoord en soms is er zelfs sprake van een 'angstcultuur' onder werknemers om van zich te laten horen¹⁷. Een aantal sprekende citaten uit verschillende medewerker enquêtes:

*"Een beroep doen op een redelijke werklast staat gelijk met professionele zelfmoord. De collega's die dat hebben gedaan in mijn directe omgeving zijn allemaal weg: contracten werden niet verlengd, er werd zwaar gebullied ('je staat nu op mijn zwarte lijst')."*³⁷

*"Fouten, gemaakt door de top, ook bij de top neerleggen. Het wordt tijd dat er geluisterd wordt naar de werkvloer. Deze mensen kennen alle in's en out's. Neem ze dan ook serieus als ze iets te melden hebben."*¹⁷

*"Door veel meerpersoonscellen is er vaak extra irritatie. Er komen gedetineerden binnen die ongeschikt zijn voor een meerpersoonscel, maar het personeel wordt gepusht om de meerpersoonscellen vol te krijgen en te houden."*³⁸

*"Kritische collega's worden afgerekend: kritiek wordt niet getolereerd, wat je zegt wordt tegen je gebruikt. Reacties van leidinggevenden zijn onvoorspelbaar (soms meevoelend, maar ook hard), men heeft het idee dat er dossiers aangelegd worden, vertrouwen ontbreekt, wat je zegt kan negatieve gevolgen hebben voor je beoordeling."*³⁹

In de recente brede maatschappelijke heroverwegingen (2020) 'Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen', wordt uitgebreid stil gestaan bij het belang van goed management en leiderschap in het onderwijs. Uit rapporten van de onderwijsinspectie blijkt dat vooral het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider een cruciale factor is voor goed onderwijs¹: hoe beter de schoolleider, hoe beter de leraren lesgeven. Leraren moeten, voor het mogen uitoefenen van hun beroep, voldoen aan strenge bevoegdheidseisen. Voor schoolleiders is daar echter geen sprake van. De inspectie constateert dan ook grote kwaliteitsverschillen in de competenties van deze schoolleiders. Ook de kwaliteit van schoolbesturen is gemengd. De grootste uitdaging lijkt hierbij het voeren van een goed (strategisch) personeelsbeleid, aldus de inspectie. Waar sommige besturen en schoolleiders erin slagen om een professionele context te scheppen waarin leraren in staat worden gesteld om goed onderwijs te geven, lukt dat in veel gevallen nog niet.

i Inspectie van het Onderwijs (2014a)

Je zou kunnen stellen dat het beroep 'manager' in de publieke sector momenteel ook een weinig begerenswaardige functie is. Vanuit de departementen worden er politieke, marginale doelen overgebracht aan het management in de uitvoerende organisaties. Het management heeft de lastige taak om enerzijds haar personeel te ondersteunen in hun opdracht in de integrale werkelijkheid, maar anderzijds de politiek tevreden te houden op de marginale doelen. De manager binnen de publieke zaak heeft dus geenszins een makkelijke opgave. Het is dus van cruciaal belang dat de manager beschikt over sterke competenties om zich effectief te kunnen bewegen in het veelal uitdagende publieke speelveld.

Autonomie is een belangrijke vereiste voor success

8.2 Autonome professional

Er ligt een rol voor de manager om de om de richting vanuit de politiek om te zetten in kwaliteitsdoelen voor de eigen organisatie. Met name bij uitvoerende organisaties waar een mate van keuzevrijheid is voor de burger, is het aan het management om zich als organisatie te profileren en te differentiëren. Zo kan een ziekenhuis kiezen voor een specialisatie in een bepaald ziektebeeld of een universiteit in een bepaalde vorm van academisch

onderwijs. Profilering door de uitvoerende organisatie moet overigens wel plaatsvinden binnen de gestelde kaders van de politiek. Het is aan de politiek om op systeemniveau in de gaten te houden of aan de gestelde minimum standaarden wordt voldaan. Het is vervolgens aan de uitvoerende organisatie om te bepalen hoe hier verder vorm aan te geven. Die profilering wordt enerzijds in theorie gestimuleerd, maar anderzijds vaak door de politiek aangevochten, omdat die botst met het eerdergenoemde gelijkheidsbeginsel.

Autonomie vraagt om richting

Ook binnen een uitvoeringsorganisatie is autonomie een belangrijke vereiste voor succes. Een hoge mate van 'alignment' op het gemeenschappelijke doel speelt hierin een belangrijke rol. Buurtzorg is een goed voorbeeld waarbij personeel zowel effectief als autonoom wordt ingezet. Er wordt gewerkt met zelfsturende teams waarbij de professional de ruimte krijgt om zelf te bepalen in welke vorm de zorg het beste kan worden aangeboden. Het doel voor de professional is in dit geval bijzonder duidelijk – zorg leveren waarbij de wensen van de zorgvrager centraal staan⁴⁰.

Een belangrijke studie door de universiteit van Birmingham bevestigt het belang van autonomie op de werkvloer⁴¹. Uit een datavergelijking van meer dan 20.000 werknemers blijkt dat autonomie een bepalende factor is voor het werkplezier van de professional. Controle over de uitvoering van de taken en de indeling van de tijd leidde tot een hogere

werktevredenheid, meer motivatie en een gelukkiger leven in het algemeen. Ook de productiviteit ging omhoog. Twee belangrijke conclusies uit het rapport zijn (1) meer vrijheid onder professionals leidt tot een groter verantwoordelijkheidsgevoel over de kwaliteit van hun werk, waarmee (2) een hogere productiviteit gerealiseerd kan worden.

Autonomie niet verwarren met anarchie

Autonomie moet overigens niet verward worden met anarchie. Er zijn ook voorbeelden waarbij de professional zich niet laat 'managen' en onder het mom van autonomie of 'academische vrijheid' zelf bepaalt welke doelen hij/zij nastreeft of aan welke veranderingen en innovaties hij/zij wel of niet meedoet. Het kan niet zo zijn dat iedere individuele professional zich moet 'intekenen' op het doel. De professional zal, in het uitoefenen van haar beroep, rekening moeten houden met de centraal gestelde kaders en professionele richtlijnen die zijn opgesteld.

Uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut blijkt dat de mate waarin de overheid zich bemoeit met de implementatie van beleid in het onderwijs sterk wisselt⁴². Soms is de centrale overheid rechtstreeks bij de implementatie betrokken, zoals heel duidelijk naar voren kwam bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Eigen accountmanagers van het ministerie hebben als 'critical friend' gefungeerd voor gemeenten en onderwijsinstellingen die schooluitval moesten terugdringen. Ook bij de invoering van de maatschappelijke stage heeft de overheid een sterk sturende rol gespeeld. Bij andere onderwerpen houdt de overheid meer afstand. Het Nederlandse onderwijsstelsel is decentraal ingericht en kent veel autonomie voor de scholen (het bevoegd gezag).⁴³ Scholen hebben de vrijheid gekregen te bepalen hoe het onderwijs wordt vormgegeven. Echter, autonomie werkt alleen als er duidelijke sturing en afstemming is van bovenaf. Er moeten duidelijke afspraken zijn over

de minimum standaarden. In dat geval is de rol van de overheid ook duidelijk; enkel bij het niet voldoen aan de minimumstandaarden grijpt zij in bij de implementatie.

Metingen moeten gaan over 'impact' en 'leren' en niet over het registreren van handelingen

8.3 Meten op impact en leren

Meting is een belangrijk instrument voor implementatie. Het kan de kwaliteit van de dienstverlening bij overheidsinstanties inzichtelijk maken en het maakt feedback loops mogelijk die het beleid kunnen aanpassen om een succesvolle uitvoering te vergemakkelijken. Metingen moeten hierbij gaan over 'impact' en over 'leren' en niet over het registreren van handelingen.

Goede impactmetingen maken niet alleen tijdige feedback loops mogelijk, waardoor middelen effectiever kunnen worden ingezet om het doel te bereiken, ze verschaffen de burger ook inzicht in hetgeen is bereikt met gemeenschapsgeld. Iedere burger in Nederland is medeaandeelhouder van de maatschappij. De maatschappij verwacht (en verdient!) een mate van verantwoording over de besteding van het publieke geld. De burgers zijn tenslotte de aandeelhouders van het publieke systeem. Arno Visser, voorzitter van de Algemene Rekenkamer, wijst herhaaldelijk op onvoldoende aandacht voor een impactvolle besteding van ons publieke geld: *"Er is gebrek aan eenduidigheid bij het kunnen volgen van publiek geld en de maatschappelijke effecten ervan"*⁴⁴.

Gebrek aan eenduidigheid bij het kunnen volgen van publiek geld en de maatschappelijke effecten ervan

Arno Visser, President College van de Algemene Rekenkamer

“We zeggen tegenwoordig dat we in het informatietijdperk leven, maar de praktijk om ons heen wordt gekenmerkt door een gebrek aan informatie. Ik vind het heel bijzonder dat we in 2018 onvoldoende zicht en grip op de publieke uitgaven hebben, en dat we veel te weinig weten over de maatschappelijke resultaten daarvan. Dáár was de democratie juist voor bedoeld.

We zitten dus met een groot informatieprobleem en we leggen ons er allemaal bij neer. Af en toe vraag ik me af waarom dit niet een veel grotere discussie is. We hebben ons afgevraagd hoeveel fiscale regelingen in de inkomstenbelasting en omzetbelasting er zijn. Niemand die het wist. Het zijn er bijna 500. En hoeveel geld gaat er in die regelingen om? Weer niemand die het wist. Minstens 100 miljard. En werken ze? Neem de expatregeling. Daar blijkt een paar honderd miljoen per jaar in om te gaan. En wat levert dat op? Opnieuw, niemand die het wist. Als we dat onderzoeken blijkt het niets op te leveren.

Toch gaan we er gewoon mee door, waarom blijven we zo'n klein groepje mensen zo'n enorm belastingvoordeel geven? Een ander voorbeeld. In 2015 hebben we 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld voor de verbetering van de kwaliteit van leraren. Drie jaar later weet niemand hoeveel van die 1,2 miljard is besteed met dat doel. Laat staan dat we de volgende vraag kunnen beantwoorden: Wat zijn de meest succesvolle maatregelen geweest? Daar komen we niet eens aan toe! Die twee kanten van de medaille zie je niet meer in Den Haag. Dat bedoel ik met een gebrek aan éénduidigheid bij het kunnen volgen van publiek geld en de maatschappelijk effecten ervan.”

Verantwoording over de verkeerde dingen

Hoe kan het vervolgens dat er door professionals in de publieke sector breed wordt geklaagd over een toenemende verantwoordingsdruk, maar dat er tegelijkertijd veelal onvoldoende zicht is op een effectieve besteding van ons geld? Er wordt verantwoording afgelegd over de verkeerde dingen. Mede gedreven door de 'New Public Management' stroming moeten zowel activiteiten als deelresultaten in grote mate van detail worden vastgelegd. Veel van wat professionals vervolgens moeten verantwoorden voelt als een nutteloze operatie. Het zijn eerder procesbeschrijvingen of activiteitenregistraties en fungeren enkel als tool ter dekking indien het misloopt. Denk hierbij aan het eerder genoemde voorbeeld van tijdschrijven in de jeugdzorg. Een logboek bijhouden op minutenbasis over welke handelingen je hebt uitgevoerd – hoelang heb je nodig om van huis A naar B te fietsen – zegt vaak weinig over de echte kwaliteit en bereikte impact. Of in het basisonderwijs,

het vastleggen van elk contact met ouders waarbij iets wordt afgesproken – formeel of informeel (ook als het om iets kleins gaat of als het een éénmalig incident betreft). Zegt dat echter iets over de kwaliteit van het onderwijs? Het leidt vaak juist af van de kerntaak: goede zorg leveren aan de patiënt of goed onderwijs bieden aan het kind.

Onvoldoende afstemming over 'juiste' impactmeting

Er zijn ook voorbeelden waarbij de overheid tracht goede impactmetingen uit te voeren, maar waarbij deze onvoldoende worden erkend door de uitvoerende organisaties. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de anti-pestprogramma's in het onderwijs. In het voorjaar van 2014 heeft een commissie in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap anti-pestprogramma's beoordeeld. De commissie concludeerde dat van de 61 ingediende programma's er slechts negen leken te werken. Uit onderzoek van

de NOS⁴⁵ blijkt dat veel scholen alsnog volop met de afgewezen anti-pestprogramma's bleven werken. Een aantal van de afgewezen pest-programma's bleek sindsdien zelfs aan klandizie te hebben gewonnen. *"Onvoorstelbaar, dat er nog zoveel scholen met niet-bewezen of zelfs schadelijke anti-pestprogramma's werken"* aldus Kinderombudsman Dullaert tegen de NOS. Zelfs binnen de jeugdzorg en de GGD bleek nog te worden gewerkt met afgewezen programma's.

Uit vervolgonderzoek van de commissie bleek dat slechts drie programma's Prima, KiVa en Taakspel voldeden aan alle drie de criteria voor effectiviteit. Vanuit de overheid wordt hiermee aangereikt hoe leraren 'evidence-based' programma's kunnen aanbieden om het pesten in de klas effectief te verminderen. Nog steeds worden deze drie universele programma's slechts deels uitgevoerd door een beperkt aantal scholen⁴⁶. Leraren ervaren dit soort metingen en het daaruit leren als een afbreuk (of inperking) van hun professionele identiteit; het ministerie wil over mijn schouder meekijken naar de uitvoering. Het meten en leren is natuurlijk precies goed, en zou door de uitvoeringsorganisatie(s) zelf moeten worden gedaan. Er is in dat geval ook geen inmenging nodig.

We zien echter ook voorbeelden waarbij metingen als effectieve tool worden gebruikt om te leren en de kwaliteit te verbeteren. Sterke voorbeelden hiervan zijn onder andere Nationaal Programma Rotterdam Zuid en initiatieven rondom 'Value-Based Healthcare' zoals bij Santeon Ziekenhuizen en Diabeter.

Een effectieve publieke sector, we weten dat het kan! Waarom beperken positieve voorbeelden zich dan nog te vaak tot de uitzondering in plaats van de regel? Waarom worden succesvolle initiatieven niet massaal gedeeld en opgeschaald? Waarom lukt het niet om de kloof tussen beleid en uitvoering te dichten?



9 ONZE AANBEVELINGEN / SUGGESTIES

De Nederlandse praktijk van beleidsvorming en uitvoering vormen een weerbarstig thema. Wij hebben het vanaf de zijlijn geprobeerd te analyseren, en daar een raamwerk voor aangeleverd, waarvan wij denken dat het in de praktijk een nuttig vehikel kan zijn. Maar de inzet ervan in de Nederlandse praktijk van openbaar bestuur en publiek uitvoering is geen sinecure. Dat heeft onder andere te maken met de enorme veelheid aan spelers, en de rol die aan deze spelers is toebedeeld. Hoe kunnen we alle schoolbesturen van Nederland ertoe bewegen om te investeren in hun eigen professionaliteit en die van hun schoolleiders? Hoe kunnen we elk coalitieakkoord in de onderscheiden lagen van het openbaar bestuur vangen in het raamwerk van helder, 'evidence-based' en haalbaar beleid? Hoe krijgen we een verpleegzorg die altijd de mens centraal stelt?

Wij denken niet dat we regels kunnen maken die dit allemaal afdwingen. Wij kunnen ons zorgen maken over het stop-go beleid in de Nederlandse politiek, maar zijn ons er goed van bewust dat onze coalitiecultuur tot veel meer stabiliteit leidt dan veel tweepartijensystemen kennen. Dat gezegd hebbende, moet er (meer) aandacht zijn voor de erosie van het publieke domein. Voor het behoud van onze brede welvaart moet deze eroderende trend zo spoedig mogelijk keren. Die boodschap hebben we in dit rapport zo goed mogelijk proberen te onderbouwen.

Het publieke domein vraagt om vernieuwing én om versterking. Het systeem moet fit worden gemaakt voor alle eisen en noden van de 21e eeuw. Hiervoor is niet alleen een herziening van de huidige inrichting van ons publieke systeem nodig, het vraagt ook om een bedrijfscultuur die ondersteunend werkt voor alle spelers in het publieke veld om de benodigde verandering mogelijk te maken. We denken hierbij aan een aantal interventies en richtlijnen waarmee stappen kunnen worden gezet naar een robuustere en kwalitatief hoogwaardigere publieke sector.

9.1 Aanbevelingen rondom 'beleid'

Hoe zorgen we ervoor dat zowel bestaand als ook toekomstig beleid voldoet aan de drie kern-elementen voor succes: duidelijke doelstelling, gebaseerd op eerdere metingen in de praktijk of wetenschappelijk onderzoek, en haalbaar in de praktijk? Bij huidig beleid is het uiteraard lastig om de doelstellingen geheel opnieuw te definiëren. Echter, je kunt het reeds bestaande beleid wel vergaand versimpelen door het in ieder geval te ontdoen van meerdere gestapelde doelen, de maatregelen te onderbouwen met bewijs en haalbaar te blijven toetsen op haalbaarheid in de praktijk. Bij het formuleren van nieuw beleid is het daarbij zaak dat immer heldere doelstellingen worden geformuleerd.

Doelstelling 1: Beleid effectiever maken door doelen te verhelderen en uitvoering een passende rol te geven in het ontwerp van de maatregelen.

We hebben binnen het systeem reeds instrumenten als het Integraal Afwegingskader (IAK) en de bijbehorende uitvoeringstoets om te borgen dat beleid aan de juiste kwaliteitsstandaarden voldoet en dat in de totstandkoming van beleid ook de uitvoerder betrokken wordt. We zien in de praktijk echter dat bij het schrijven van nieuw beleid de zeven stappen van het IAK nog onvoldoende worden doorlopen. Ook de uitvoeringstoets heeft in de praktijk nog wel eens te weinig gewicht en richt zich te vaak op louter de uitvoerbaarheid en niet op de doelmatigheid. Dit is met name lastig voor sectoren als de zorg en het onderwijs waar je veel verschillende uitvoerende organisaties hebt. Er is dan niet één gesprekspartner die kan acteren richting, en in dialoog gaan met, de beleidsmakers. Meerdere uitvoerders hebben dus zelf ook een verantwoordelijkheid om zich goed te organiseren, zodat gezamenlijk kan worden opgetrokken in het proces van de uitvoeringstoets (om zodoende effectief invloed uit te oefenen op nieuw beleid).

Voer structurele impactbeoordelingen in: Het politieke proces versterken met een bureau dat strak monitort op doelmatigheid (idealiter zowel ex ante als ex post). Nederland zou, net als de EU Commissie, kunnen afspreken dat er altijd een impactevaluatie aan een nieuwe maatregel wordt gekoppeld (ex ante). Zonder een robuuste evaluatie op impact kan het beleid niet doorgaan. De Rijksdienst kan worden uitgebreid met een dergelijk bureau of de Kamer kan het zelf optuigen. Om beleidsevaluaties achteraf een dwingender karakter te geven zou een verruiming van het mandaat van de Algemene Rekenkamer kunnen worden overwogen (ex post).

Koppel passende middelen aan het doel: Er dient altijd een evaluatie te worden gedaan of de toegewezen (financiële) middelen passend zijn aan het doel. De huidige praktijk, waarbij vooral wordt gelet op budgettaire begrenzing en verantwoording, zit het adequaat formuleren en uitvoeren van de gestelde doelen nog te vaak in de weg. De 'doel-middel' evaluatie kan worden uitgevoerd door hetzelfde bureau als onder de maatregel structurele impactbeoordelingen.

'Antistapelingsclausule' bij nieuw beleid: Om te voorkomen dat beleid naar de toekomst uitdijt naar een onbegrijpelijk complex geheel van verschillende maatregelen, moet beleid altijd een 'antistapelingsclausule' opnemen. Het toevoegen van een maatregel betekent daarmee ook automatisch het schrappen van tenminste een andere maatregel. De geschrapte maatregel moet van een soortgelijke 'zwaarte' zijn (met een vergelijkbaar of hoger beslag op middelen) als de nieuwe maatregel.

Doelstelling 2: Beleid moet stabiel zijn en rekening houden met de lange termijn.

Stabiliteit van beleid is ook een doel waar iedereen het op papier mee eens is, maar hier zien we dat de praktijk regelmatig weerbarstig is. Een stevige toets op de wetenschappelijke fundering – idealiter empirisch – van de effectiviteit van het beoogde beleid kan hier sterk aan bijdragen. Een andere denkrichting die meer stabiliteit kan brengen is het invoeren van een vaste kabinetsperiode: De zittingsperiode voor de Tweede Kamer is standaard vier jaar – ongeacht of het kabinet valt

of niet – zoals ook op provincie- en gemeentenniveau gebruikelijk is. Dat maakt beleid en uitvoering beter vooruit te plannen. Als toevoeging kan ook nog worden gedacht aan het verlengen van de standaard zittingsperiode van vier naar zes jaar (voor zowel de Kamer als het kabinet). Dan kan de uitkomst van het uitgevoerde beleid nog in dezelfde kabinetsperiode worden getoetst.

9.2 Aanbevelingen rondom 'verbintenis'

Voor het realiseren van impact moeten beleid en uitvoering beter op elkaar zijn afgestemd. Dit creëer je door het scheppen van verbintenis. We onderkennen hierbij twee doelen:

Doelstelling 3: Maximaal begrip ontwikkelen van elkaars wensen en mogelijkheden

Voor het realiseren van maximaal wederzijds begrip is het noodzakelijk om meer uitwisseling tussen beleid en uitvoering te creëren. Denk bijvoorbeeld aan het invoeren van werkstages. Net zoals bij bedrijven als Ahold of Heineken zul je eerst een tijd (minimaal zes maanden) in het veld moeten werken alvorens je een (management) functie op het hoofdkantoor kunt bekleden. Een verdergaande optie is om werknemers te rouleren. Medewerkers op een ministerie moeten een minimumtijd in 'het veld' hebben gewerkt en na een maximumperiode ook weer terug naar het veld. Hiermee versterk je ook de *shadow of the future*; het zelfgeschreven beleid moet ook zelf worden uitgevoerd.

Doelstelling 4: Gelijkvormigheid creëren tussen beleid en uitvoering om zeker te stellen dat communicerende partijen elkaar makkelijk begrijpen (het voorkomt communicatie van 'one to many' of 'many to one')

Voor het creëren van meer gelijkvormigheid tussen beleid en uitvoering is het nodig dat de integraliteit van de problemen en wensen van de burger waar de uitvoerder tegenaan loopt, beter wordt begrepen en behandeld aan de sterk verkokerde beleidskant. Dit vraagt om ontkokering van beleid om de gewenste gelijkvormigheid te bereiken.

Een nieuwe inrichting van de Rijksdienst op basis van 'citizen priorities' of zogenoemde ecosystemen past beter bij de grote, integrale maatschappelijke vraagstukken van vandaag. Denk hierbij aan het stikstofdebat, de energietransitie, en een leven lang leren. Om beter in te kunnen spelen op de samenhang in het huidige maatschappelijke domein kun je denken aan:

1. het sociale ecosysteem (zorg, werk en inkomen, onderwijs);
2. het natuurlijke ecosysteem (milieu, natuur, klimaat, energie);
3. het digitale ecosysteem (nieuw maar essentieel);
4. het ruimtelijk ecosysteem (infrastructuur, water, ruimte en wonen);
5. het geopolitieke ecosysteem (defensie, migratie, buitenlands beleid).

Hiermee voorkom je ook dat een uitvoerder te maken krijgt met verschillende opdrachtgevers binnen de centrale overheid.

Doelstelling 5: Richt de bekostigingssystematiek op het gekozen doel, in plaats van op kwantitatieve input- of outputdoelen.

In de verbintenis tussen beleid en uitvoering spelen de financiën vaak een cruciale rol. Niets is zo frustrerend voor de uitvoerders wanneer een financieel kader – dat hun door beleid is opgelegd – de uitvoering weghoudt bij het nastreven van het doel dat met de uitvoering is beoogd. Er zijn talloze voorbeelden uit alle hoeken van de publieke sector waarbij de uitvoering zich eenzijdig richt op de prikkel die van het financieel kader uitgaat. Het zou de verbintenis tussen beleid en uitvoering enorm versterken als in dergelijke situaties beleid en uitvoering gezamenlijk gaan zoeken naar een financieel kader dat zich wel richt op het oorspronkelijk gekozen beleidsdoel.

9.3 Aanbevelingen rondom 'uitvoering'

Een succesvolle uitvoering kent drie elementen: sterk management, autonomie, en continue verbetering door middel van leren. Aan de hand van deze drie elementen is het doel als volgt:

Doelstelling 6: Uitvoeringsorganisaties die zich, als aantrekkelijke werkgever, richten op continue verbetering rondom zowel productiviteit als kwaliteit.

Professionaliseren van management: Bijvoorbeeld aan de hand van een management curriculum voor de publieke sector, inclusief goede training- en opleidingsmogelijkheden en proactieve loopbaanontwikkelingstrajecten. Denk hierbij aan een totale opleidingsladder vanaf decentraal niveau (school, ziekenhuis, etc.) tot aan het hoogste niveau (MBA/MPA-like). De bovenlaag van de publieke sector kan hiervoor reeds terecht bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ter aanvulling op maatregel professionaliseren van management (niet losstaand in te voeren!): Overwegen om de managementvergoeding binnen de publieke organisatie meer in lijn te brengen met de private sector om managementtalent aan te trekken en te behouden. De omvang van de beloning moet concurrerend zijn met die in het private domein. Dit stelt de Wet normering topinkomens (WNT) ter discussie.

Nadrukkelijke bevraging op doel door uitvoeringsorganisaties (zie ook onder Beleid): Continue dialoog inbouwen tussen *beleid en uitvoering* over het doel en de geest van het beleid. Enkel bij een gezamenlijk begrip over de intentie kan de professional met grote mate van autonomie en innovativiteit aan dat doel werken, maar niet op eigen initiatief een andere kant op bewegen.

Aansturing op impact en leren: Creëer een context die bijdraagt aan het realiseren van het uiteindelijke doel. Alles binnen de organisatie moet dienend zijn aan de gewenste impact. Dit vraagt om een cultuur waar openheid, samenwerking, leren en (proces)innovatie centraal staan.

Tot slot

Onze publieke sector vraagt om een herwaardering. We moeten naar een systeem dat impact verkiest boven output. Een systeem dat zeker stelt dat 'beleid' al rekening houdt met 'uitvoering', maar ook dat 'uitvoering' handelt in de geest van het 'beleid'. Dit vraagt niet alleen om gefundeerd beleid en een sterke uitvoering, maar ook om verbinding en wederzijds begrip.

Beschouw onze aanbevelingen als een ruwe potloodschets enkel dienend als startpunt voor een open dialoog of als een oproep aan alle creatieve denkers en doeners in ons land om samen het gesprek aan te gaan voor een toekomstbestendige publieke sector met meer impact. Een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector is tenslotte voor ons allen van belang.

DANKWOORD

Als DenkWerk hebben we bij de totstandkoming van dit rapport veel waardevolle bijdragen en ondersteuning ontvangen. Wij willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun waardevolle inzichten:

Henk-Jan Dirven	Centraal Bureau voor de Statistiek
Jos Blank	Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies
Maaïke van der Aar	FNV
Marieke Blom	ING
Minke Holleman	Woonzorgcentrum Vreedenhoff
Muriel Fukkink	NVO Orthopedagoog Generalist
Peter Hein van Mulligen	Centraal Bureau voor de Statistiek
Peter Geluk	Boston Consulting Group
Ralph Peters	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Younes El Kaci	ROC TOP

Daarnaast willen we Hanna Verheijdt bedanken voor haar rol in het onderzoeks- en schrijfproces. Mireille van Dongen en Dieuwertje ten Feld bedanken we voor het meelesen en verder verscherpen van de tekst. Tot slot willen wij BCG Design Studios Amsterdam bedanken. Zij hebben met hun creatieve ideeën een grote rol gespeeld in de vormgeving van het rapport.

DenkWerk blijft, uiteraard, verantwoordelijk voor de conclusies en opvattingen in dit rapport.

We stimuleren het te allen tijde om de inzichten uit dit rapport te gebruiken. We zouden het op prijs stellen als u het rapport daarbij als bron vermeldt:

DenkWerk – Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland (2020)

APPENDIX: SALARIS

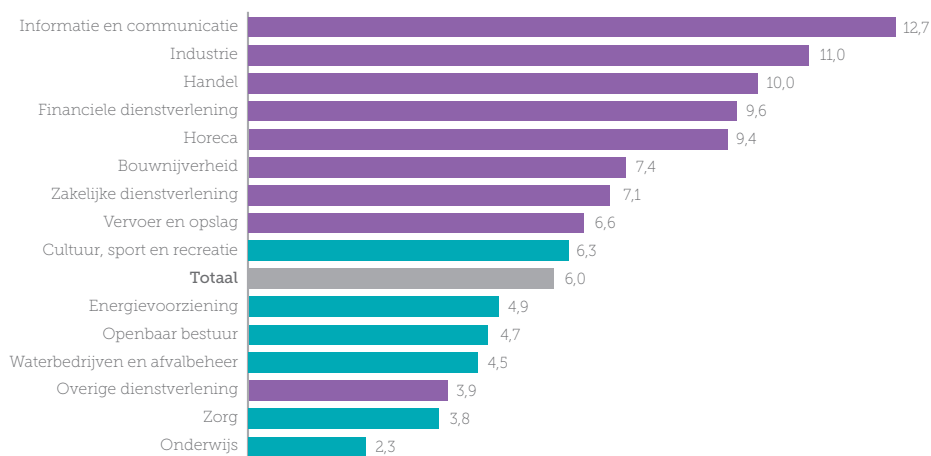
Vergelijking niveaus totale uurlonen 2016 naar sector en beroepsniveauⁱ

Loonniveau (in hele euros)	Beroepsniveau 1		Beroepsniveau 2		Beroepsniveau 3		Beroepsniveau 4	
	Markt	Overheid/ Onderwijs	Markt	Overheid/ Onderwijs	Markt	Overheid/ Onderwijs	Markt	Overheid/ Onderwijs
Rijksoverheid			44.798	38.556	53.795	55.814	70.135	70.870
Provincies			49.388	36.169	60.037	56.732	72.706	69.034
Gemeenten	38.372	35.986	44.431	37.822	51.959	51.408	63.526	66.280
Rechterlijke macht							100.613	77.479
Waterschappen			47.552	38.556	54.162	56.916	68.483	69.768
Primair onderwijs	28.641	26.071	33.782	32.130	40.759	43.146	49.572	56.916
Voortgezet onderwijs			39.841	34.700	48.287	45.533	60.221	61.690
Middelbaar beroepsonderwijs			38.556	35.251	50.674	50.674	59.670	62.608
Universiteiten			39.474	40.025	47.552	50.857	62.791	62.424
Politie			50.490	35.068	57.834	52.510	69.401	71.053
Burgerpersoneel defensie			38.372	38.372	46.084	57.283	56.732	69.034
Militair personeel defensie			38.189	29.376	48.838	53.611	61.506	60.955

■ Relatieve verschil met private sector +10%

■ Relatieve verschil met private sector -10%

Gemiddelde loonkloof 2017ⁱⁱ



ⁱ Noot: De jaarlonen zijn gebaseerd op een 36-urige werkweek. Enkele sectoren zijn buiten het onderzoek gehouden. Zo valt de zorgsector buiten het zogeheten referentiemodel waarin de loonruimte voor de overheids- en onderwijssectoren wordt vastgesteld, gebaseerd op de loonontwikkeling in de markt. De zorg baseert de arbeidsvoorwaarden namelijk ook op die van de markt en is daarmee geen relevante vergelijkingsgroep. Daarom is deze sector in de context van dit onderzoek niet relevant.

Bron: CBS Microdata, SEO Economisch Onderzoek (2017), DenkWerk bewerking

ⁱⁱ Bron: CBS

APPENDIX: PRODUCTIVITEIT

Productiviteitsontwikkelingen verschillen per sector, maar in aantal gevallen echt zorgelijk

Productiviteit Sector	Sub-sector	Kosten (EUR mrd)	Jaar	Gemiddelde jaarlijkse productiviteits groei in procenten					
				1980-1992	1992-2004	2004-2016	1992-2016	1980-2016	
Onderwijs	Primair onderwijs	11,3	2016	0,3%	-1,9%	-1,7%	-1,8%	-1,1%	
Onderwijs	Voortgezet onderwijs	9,1	2016	0,6%	-2,4%	-1,1%	-1,8%	-1,0%	
Onderwijs	MBO	4,9	2016	0,1%	-2,1%	-1,8%	-2,0%	-1,3%	
Onderwijs	HBO	4,2	2016	0,5%	-0,1%	-1,4%	-0,8%	-0,3%	
Onderwijs	WO	6,7	2016	4,0%	-1,1%	-0,1%	-0,6%	0,9%	
Zorg	VVT	17,3	2016	0,6%	-0,5%	0,4%	0,0%	0,2%	
Zorg	GGZ	6,5	2016	2,0%	0,5%	-0,5%	0,0%	0,7%	
Zorg	Ziekenhuizen	26,4	2016	2,6%	2,3%	0,2%	1,3%	1,7%	
Zorg	GHZ	9,9	2016	1,0%	-1,8%	-0,6%	-1,2%	-0,5%	
Veiligheid	Gevangeniswezen	1,1	2016	2,0%	1,3%	-2,2%	-0,5%	0,4%	
Veiligheid	Politie	5,5	2016	1,7%	-2,1%	-0,7%	-1,4%	-0,4%	
Veiligheid	Rechterlijke macht	1,6	2016	-3,5%	-1,8%	-1,0%	-1,4%	-2,1%	
Infrastructuur	Drinkwater	1,6	2015	1,0%	1,6%	3,4%	2,5%	2,0%	
Infrastructuur	Energie	14,8	2015	0,4%	1,9%	1,7%	1,8%	1,3%	
Infrastructuur	Spoorwegen	4,5	2015	1,1%	3,7%	0,8%	2,3%	1,9%	
Gewogen gemiddeld					1,26%	0,08%	-0,12%	-0,02%	0,41%
Gemiddeld				1,0%	-0,2%	-0,3%	-0,2%		0,2%

Noot: Het betreft hier de index van de verhouding tussen de productie en alle ingezette (productie)middelen. Productiviteit is de verhouding tussen de geleverde diensten (productie) en de middelen om deze diensten te produceren (ingezette middelen). De productiviteit is hier afgeleid door de productie te delen door de kosten van de ingezette middelen (na correctie voor prijsontwikkelingen). Productiviteit is in feite het omgekeerde van de kosten per eenheid product, nadat deze zijn gecorrigeerd voor de ontwikkelingen in de prijzen.

Bron: IPSE TiPS

APPENDIX: KWALITEIT

Toelichting kwaliteitsindicatoren per deelsector

Sector	Indicator	Startjaar	Eindjaar	Duur	Waarde start	Waarde eind	Δ Kwaliteit
Onderwijs							
Primair onderwijs	PIRLS score (lezen 4th grade)	2001	2016	15	554	545	-
Primair onderwijs	TIMS score (wiskunde 4th grade)	2003	2015	12	540	530	-
Primair onderwijs	TIMS score (natuurkunde 4th grade)	2003	2015	12	525	517	-
Onderwijs							
Voortgezet onderwijs	PISA score (lezen 15-jarigen)	2003	2018	15	513	485	--
Voortgezet onderwijs	PISA score (wiskunde 15-jarigen)	2003	2018	15	538	519	-
Voortgezet onderwijs	PISA score (natuurkunde 15-jarigen)	2003	2018	15	524	503	-
Onderwijs							
Wetenschappelijk onderwijs	World Economic Forum (GCI report): Higher education and training ranking	2007	2018	11	10	4	++
Wetenschappelijk onderwijs	Gemiddelde ranking Nederlandse Universiteiten - Times Higher Education ranking	2011	2019	8	149	109	++
Wetenschappelijk onderwijs	Gemiddelde ranking Nederlandse Universiteiten - ARWU Shanghai ranking	2003	2018	15	168	179	-
Wetenschappelijk onderwijs	Gemiddelde ranking Nederlandse Universiteiten - CWTS Leiden ranking	2012	2018	6	110	116	-
Wetenschappelijk onderwijs	Gemiddelde ranking Nederlandse Universiteiten - QS World University ranking	2004	2019	15	111	155	--
Zorg							
VVT	Prevalentie decubitis excl categorie 1 (%)	2000	2015	15	11,0	4,0	++
VVT	Prevalentie ondervoeding (%)	2004	2015	11	15,0	15,0	0
VVT	Valincidentie (%)	2007	2015	8	10,0	12,0	-
VVT	Vrijheidbeperkende maatregelen (%)	2007	2015	8	25,0	27,5	-
VVT	Prevalentie smetten (%)	2004	2015	11	18,0	7,0	++
VVT	Prevalentie chronische wond (%)	2012	2015	3	4,2	5,7	--
Zorg							
GGZ	Aandeel suicides in de GGZ op het totaal aantal suicides (%) - 3-jaars gemiddelde	2005	2018	13	29,3	39,9	-
Zorg							
Ziekenhuiszorg	Health Adjusted Life Expectancy at birth (in years)	2000	2016	16	69,2	72,1	+
Ziekenhuiszorg	% Patiënten (45+) dat binnen 30 dagen na ziekenhuisopname hartinfarct komt te overlijden	2000	2016	16	13,7	3,5	++
Ziekenhuiszorg	% Patiënten (45+) dat binnen 30 dagen na ziekenhuisopname herseninfarct komt te overlijden	2000	2016	16	18,4	5,3	++
Ziekenhuiszorg	% Patiënten (45+) dat binnen 30 dagen na ziekenhuisopname hersenbloeding komt te overlijden	2000	2016	16	39,8	24,6	++
Ziekenhuiszorg	% Kankerpatiënten dat na vijf jaar nog in leven is (t.o.v. diagnosejaar)	2002	2018	16	51,0	56,0	+

Bron: IPSE Studies; CBS; Onderwijs in Cijfers; TIMS; PIRLS; OECD; WHO; IGZ; Landelijke Prevalentiemeting Zorgproblemen; DenkWerk analyse

Toelichting kwaliteitsindicatoren per deelsector

Sector	Indicator	Startjaar	Eindjaar	Duur	Waarde start	Waarde eind	Δ Kwaliteit
Veiligheid							
Gevangeniswezen	% Detentie recidive - 3-jaars gemiddelde	2002	2015	13	35,7	29,2	+
Gevangeniswezen	% Algemene detentie recidive - 3-jaars gemiddelde	2002	2013	11	56,1	46,5	+
Veiligheid							
Politie	% Opgehelderde misdrijven - 3-jaars gemiddelde	2004	2017	13	24,4	25,5	+
Politie	% Opgehelderde niet-vermogensmisdrijven - 3-jaars gemiddelde	2004	2017	13	43,4	42,8	-
Politie	Tevredenheid politieoptreden in buurt (index, 1993=100) - 3-jaars gemiddelde	2004	2017	13	88,7	95,2	+
Politie	% Technische sepots - 3-jaars gemiddelde	2004	2017	13	4,0	8,9	- -
Veiligheid							
Rechterlijke macht	% Gegronde klachten	2008	2017	9	18,7	21,0	- -
Rechterlijke macht	% Hoger beroep strafzaken incl. kantonzaken	2004	2014	10	13,3	21,2	- -
Rechterlijke macht	% Hoger beroeps civiele zaken incl. kantonzaken	2004	2014	10	4,5	5,0	-
Rechterlijke macht	Realisatie tijdsnorm (%)	2009	2017	8	85,0	81,7	-
Infrastructuur							
Drinkwater	Normoverschrijdingen drinkwaterkwaliteit (index, 1986 = 100) - 3-jaars gemiddelde	2003	2015	12	65,3	41,3	++
Drinkwater	Klantenoordeel dienstverlening drinkwaterbedrijven	2003	2015	12	76,0	79,0	+
Drinkwater	Klantenoordeel drinkwaterkwaliteit drinkwaterbedrijven	2003	2015	12	77,0	85,0	+
Infrastructuur							
Energie	Onderbrekingsfrequentie elektriciteit (indexcijfers, 1999 = 100) - 3-jaars gemiddelde	2003	2015	12	85,3	77,3	+
Energie	Onderbrekingsduur elektriciteit (indexcijfers: 1985 = 100) - 3-jaars gemiddelde	2003	2015	12	81,7	77,7	+
Infrastructuur							
Spoorwegen	Algemeen klantoordeel (% klanten dat 7+ geeft)	2001	2015	14	45	72	++
Spoorwegen	Op tijd rijden (% klanten dat 7+ geeft)	2001	2015	14	20	49	++
Spoorwegen	Sociale veiligheid (% klanten dat 7+ geeft)	2001	2015	14	68	80	+
Spoorwegen	Beschikbaarheid zitplaats (% klanten dat 7+ geeft)	2001	2015	14	64	72	+

Bron: IPSE Studies; CBS; Raad van de Rechtspraak; Netbeheer Nederland; Vewin; NS; DenkWerk analyse

BRONNEN

- 1 NOS Nieuws 08 juni 2020; Psychiater verdrinkt in papierwerk door nieuwe wet voor verplichte zorg
- 2 McKinsey (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen
- 3 Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies (IPSE Studies); IEA TIMSS & PIRLS International Study Center; Programme for International Student Assessment (PISA); World Health Organization (WHO); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGZ); Universiteit Maastricht, Landelijke Prevalentiemeting Zorgkwaliteit; Raad voor de Rechtspraak; Netbeheer Nederland; Vewin; NS; DenkWerk analyse
- 4 Herman Tjeenk Willink (2018). Groter denken, kleiner doen
- 5 OECD (2019). Government at a Glance. Geraadpleegd van <https://data.oecd.org/>
- 6 The Economist (2020). Building up the pillars of the state
- 7 SEO Sociaal Economisch Onderzoek (2017). De rol van de overheid
- 8 IPSE Studies (2017). Productiviteit van overheidsbeleid (deel 4): De Nederlandse netwerksectoren, 1980-2015
- 9 CBS Statline (2019); ROA Arbeidsmarktinformatiesysteem
- 10 CBS Statline (2019); CBS Statistische Trends (2020). Psychisch belastend werk naar beroep
- 11 CBS Statline; Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2019) uitgevoerd door TNO en CBS
- 12 AOb onderzoek (2017). Tijdsbesteding leraren po en vo
- 13 Argumentenfrabiek met initiatief [Ont]Regel de zorg via Zorgagenda's.nl
- 14 KPMG (2019). (Ont)Regel de zorg: statusrapport Merkbaarheidsscan
- 15 Berenschot (2019). Administratieve belasting langdurige zorg 2019: Uitkomsten onderzoek Berenschot
- 16 FNV Overheid (2020), ledenenquête dienst justitiële inrichtingen; WOinActie in samenwerking met AOb en FNV Overheid (2020), ledenenquête universitaire medewerkers; FNV Overheid (2019), ledenenquête belastingdienst; FNV Overheid en CNV Overheid ledenenquête Gezondheidsraad (2019); MTO Penitentiaire Inrichting Vught (2017); MTO Penitentiaire Inrichting Haaglanden (2017)
- 17 FNV Overheid (2019), ledenenquête belastingdienst
- 18 SEO Economisch Onderzoek (2017). Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemers ten opzichte van de marktsector. Noot: de zorgsector is niet meegenomen in dit onderzoek
- 19 European Commission (2013). The gap between public and private wages: new evidence for the EU. Economic Papers 508
- 20 Hein van Haenen in Volkskrant (2018): Salariskloof tussen private en publieke sector dreigt te groot te worden, zeggen deskundigen
- 21 CBS (2018). De Arbeidsmarkt in cijfers 2017
- 22 Trouw (2019). 'Lerarentekort bij vier op tien scholen'; Trouw (2019). 16 Amsterdamse scholen week dicht om lerarentekort
- 23 Parool (2019). 16 Amsterdamse scholen week dicht om lerarentekort
- 24 Rekenkamer (2020). Resultaten van verantwoordingsonderzoek 2019: Ministerie van Defensie (X); RTL Nieuws (2019). Oplossing voor het personeelstekort bij defensie: 'Buitenlanders aannemen'
- 25 World Economic Forum (2019). Global Competitiveness Report
- 26 DenkWerk (2020). Klein land, grote keuzes: Ruimtelijke ordening richting 2050
- 27 OECD (2020). PISA 2018 results
- 28 IEA TIMSS (2016). International Results in Mathematics and Science 2015; IEA PIRLS (2017). International Results in Reading 2016
- 29 IPSE Studies (2019). Productiviteit van de overheid: Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren
- 30 DenkWerk (2019). Arbeid in transitie: hoe mens en technologie samen kunnen werken
- 31 Geïnspireerd op het "Public Impact Fundamentals (PIF)" raamwerk van het Centre for Public Impact (CPI)
- 32 Algemene Rekenkamer (2019). Beantwoording vragen Tweede Kamer over het rapport Mestvervuiling veehouderij: Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019
- 33 Deltacommissaris.nl
- 34 Onderwijsraad (2014). Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem
- 35 Studiegroep IFV (2020). Nederland heeft één overheid nodig
- 36 FNV Overheid (2020), ledenenquête dienst justitiële inrichtingen; WOinActie in samenwerking met AOb en FNV Overheid (2020), ledenenquête universitaire medewerkers; FNV Overheid (2019), ledenenquête belastingdienst; FNV Overheid en CNV Overheid ledenenquête Gezondheidsraad (2019); MTO Penitentiaire Inrichting Vught (2017); MTO Penitentiaire Inrichting Haaglanden (2017)
- 37 WOinActie in samenwerking met AOb en FNV Overheid (2020), ledenenquête universitaire medewerkers
- 38 FNV Overheid (2020), ledenenquête dienst justitiële inrichtingen
- 39 FNV Overheid en CNV Overheid ledenenquête Gezondheidsraad (2019)
- 40 Buurtzorg.nl; De Correspondent (2016). Waarom de baas van Buurtzorg de baas van Nederland zou moeten zijn
- 41 University of Birmingham. (2017). Autonomy in the workplace has positive effects on well-being and job satisfaction. ScienceDaily
- 42 Ledoux, G., Van Eck, E., Heemskerk, I., Veen, A., Stigte, H., Dijkers, L. & Bollen, I. (2014). Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- 43 Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (2020) 'Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen'
- 44 PWC Spotlight (2018). In gesprek met stakeholder Arno Visser: Een baten-lastenstelsel met extra informatie is een grote verbetering voor verslaggeving en besluitvorming
- 45 NOS (2015). Scholen gebruiken volop afgekeurde anti-pestprogramma's
- 46 NOS (2018). Wetenschappers: vier anti-pestprogramma's effectief

Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan, rijen ondenkbaar ijle populieren als hoge pluimen aan den einder staan; en in de geweldige ruimte verzonken de boerderijen verspreid door het land, boomgroepen, dorpen, geknotte torens, kerken en olmen in een grootsch verband. de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam in grijze veelkleurige dampen gesmoord, en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

HENDRIK MARSMAN, 1936



DENKWERK

