

Professionaliseren
tussen
Balie & Beleid



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid



Student: Saïd Ramdjan
Studentnummer: 282630
Opleidingsinstituut: Erasmus Universiteit, Rotterdam
Opleiding: Bestuurskunde Master Beleid & Politiek
Masterscriptie: Professionaliseren tussen Balie & Beleid
Eerste beoordelaar en scriptiebegeleider: dr. W. Belabas
Tweede beoordelaar: dr. A.M. Kanas
Aantal woorden: 19906

Voorwoord

Bij dezen presenteer ik mijn masterscriptie ‘Professionaliseren tussen Balie & Beleid’. Dit is de afsluiting van een hectische en tegelijkertijd markante periode in mijn leven. Met de nadruk op chaos. Aangezien het volgen van mijn Masterstudie Bestuurskunde Beleid & Politiek, naast mijn fulltime baan bij het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, af en toe chaotisch kon zijn. Daarom dank ik allereerst mijn Afdelingshoofd bij de directie Communicatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evelien Starrenburg voor de flexibiliteit die ze mij heeft gegeven gedurende deze periode. Bij dezen ook een dankwoord aan Marco van Dal & Sam de Bruin, voor de vrijheid die ze mij hebben geboden gedurende het afstuderen bij de Directie Stelsel en Volksverzekeringen, afdeling Uitvoeringsvraagstukken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

“All great changes are preceded by chaos” Deepak Chopra

Chaos is een tijdelijk staat van zijn. Voor innovatie is chaos nodig om elementen toe te voegen of relaties te veranderen (Chopra, 2011).

“Teamwork makes the dream work”

Daarnaast dank ik mijn scriptiekringgenoten voor de constructieve feedback en de gezellige sessies tijdens deze ‘roller coaster’. Maar vooral ook voor de professionele wijze waarop u allen dit traject heeft doorlopen. Dit motiveerde mij eens te meer om tussen ‘de bedrijvigheid door’ ook steeds stappen te blijven zetten richting afronding. U heeft daarmee een versterkend effect gehad op mijn voortgang en prestaties. Thanks Lisa Faries, Thanks Lotte den Boer, Thanks Pascal Godee!

“Save the Best for last”

Bij dezen een special dankwoord voor iemand die een speciale rol heeft vervuld gedurende mijn afstudeertraject. (Assistant) Professor dr. Warda Belabas, mijn scriptiebegeleider. Dank voor je vlijmscherpe, directe en constructieve feedback. Je bent daarmee voor mij van exceptionele waarde geweest gedurende het afstudeertraject. Ik heb ~~‘Assistant’~~ bewust tussen haakjes geplaatst, zodat mijn scriptie niet binnen nu en een paar jaar gedateerd is. Gezien mijn ervaring met Uw talent, weet ik dat het een kwestie van tijd is. Just keep the spirit alive! Ook dank aan dr. Agnieszka Kanas, de tweede lezer van mijn afstudeerscriptie. Mijn dank is groot! Tot slot wens ik u allen veel leesplezier toe! Said Ramdjan 07082022.

Samenvatting

Welke factoren zijn van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders? Concreet, wanneer het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beleid maakt en uitvoert met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen of de Sociale Verzekeringsbank. Welke factoren spelen hierbij de voornaamste rol? En hoe kunnen we deze uitvoering van beleid professionaliseren?

Dat staat centraal in deze scriptie. Gezien de affaires met uitvoeringsorganisaties is er ook noodzaak dat we hiervan leren. Lezen is een goede manier om je blik en kennis te verbreden.

Naar aanleiding van de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp heb ik de factoren discretionaire bevoegdheid, complementariteit, professionaliteit en vertrouwen nader onderzocht. Met name hoe deze factoren van invloed zijn bij de beleidsmakers en beleidsuitvoerders van bovengenoemde organisaties.

Hieruit bleek dat de factoren complementariteit, professionele identiteit en vertrouwen van positieve invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Waarbij vertrouwen de basis is. Discretionaire bevoegdheid blijft een vreemde eend in de bijt. Ook bleek uit dit onderzoek dat er een sterke wens is naar meer interactie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Mensen willen elkaars dilemma's delen en in elkaars belevingswereld komen.

Wilt u meer weten over deze wereld van politiek en ambtenarij? heb er dan vertrouwen in dat dit stuk de moeite waard is.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	2
1. Aanleiding.....	5
1.1. Inleiding.....	5
1.2. Centrale vraagstelling.....	7
1.2.1. De centrale vraagstelling.....	7
1.2.2. Deelvragen.....	7
1.3. Doelstelling.....	8
1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
1.5. Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch kader.....	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. Politiek-ambtelijke verhoudingen Politiek-bestuur (normatieve opvattingen).....	11
2.2.1. The Spoils system it's a no go - Politiek-ambtelijke verhoudingen belicht vanuit Marcy en Wilson	11
2.2.2. Het gelijk van de bureaucratie - Politiek-ambtelijke verhoudingen belicht vanuit Weber.....	12
2.2.3. Complementariteit.....	13
2.2.4. Vertrouwen.....	15
2.2.5. Inzichten Publieke uitvoeringsorganisaties Politiek-ambtelijke verhoudingen Beleidsmakers- Beleidsuitvoerders.....	16
2.2.6. Discretionaire bevoegdheid.....	18
2.2.7. Professionele Identiteit.....	19
2.3. Conceptueel Model.....	22
3. Methodologische verantwoording.....	23
3.1. Inleiding.....	23
3.2. Onderzoeksstrategie.....	23
3.3. Dataverzameling.....	24
3.4. Operationalisatie.....	27
3.5. Validiteit & betrouwbaarheid.....	29
4. Resultaten en analyse.....	30

4.1. Inleiding.....	30
4.2. SZW,UWV en SVB – de organisaties.....	30
4.2.1. Beleidsmakers en beleidsuitvoerders SZW,UWV en SVB.....	30
4.2.2. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.....	31
4.2.3. Zelfstandige Bestuursorganen.....	32
4.2.4. Sociale Verzekeringsbank.....	33
4.2.5. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.....	34
4.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen.....	35
4.4. Complementariteit.....	38
4.5. Discretionaire bevoegdheid.....	45
4.6. Professionele identiteit.....	51
4.7. Vertrouwen en interactie.....	53
4.8. Professionele identiteit.....	55
5. Conclusie en discussie.....	58
5.1. Inleiding.....	58
5.2. Politiek-ambtelijke verhoudingen.....	58
5.3. Discretionaire bevoegdheid.....	59
5.4. Complementariteit.....	59
5.5. Professionele identiteit.....	61
5.6. Vertrouwen en interactie (empirische bevinding).....	62
5.7. Discussie.....	64
5.8. Aanbevelingen.....	64
5.8.1. Professionaliseren & signaleren van de beleidsuitvoering.....	64
5.8.2. Versleutelde formele interactie middels Blockchain.....	65
5.8.3. Intensivering formele interactie op niveau van beleidsmakers SZW en beleidsmakers UWV en SVB.	66
Literatuurlijst.....	67
Bijlage Vragenlijst.....	74

1. Aanleiding

1.1. Inleiding

De complexiteit van de samenleving is toegenomen (Boutellier, 2007). Een gevolg hiervan is dat ook de publieke dienstverlening complexer is geworden. Dit zorgt voor een toename in de druk op uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zijn de afgelopen jaren uitvoeringsorganisaties van de overheid meerdere malen betrokken bij affaires (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022b). Het vooralsnog meest schrijnende geval deed zich voor bij de Belastingdienst. Hetgeen we nu kennen als de Kindertoeslagenaffaire. De gedupeerden hebben in vertegenwoordiging van hun advocaat een artikel 12 procedure ingezet (NOS, 2021). Hierbij is namens gedupeerden de wens uitgesproken dat de Belastingdienst moet worden vervolgd voor misbruik van gezag, lasterlijke aanklacht, beroepsmatige discriminatie en knevelarij. Laatstgenoemde betekent dat ambtenarij in strijd met wet- en regelgeving geld bij burgers heeft gevorderd, ontvangt of deze niet uitbetaald. Gedurende deze affaire ligt steeds meer en meer de vergrootglas op uitvoeringsorganisaties. En heeft dit geleid tot meer media aandacht en onvrede over de uitvoering van beleid door uitvoeringsorganisaties (NOS, 2021).

Gezien deze incidenten en de huidige tijdsgeest heeft de Ministerraad op 28 juni 2019 daarom opdracht gegeven aan “Werk in Uitvoering”. Deze taakopdracht moet bijdragen aan het vergroten van verandercapaciteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties. Ook dient het te leiden tot een reductie van continuïteitsrisico’s en betere publieke dienstverlening (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022b).

Aan het ministerie van Financiën (FIN), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de taak om dit verder uit te werken voor vier uitvoeringsorganisaties. Te weten de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Uitvoering Werk Inkomen (UWI) en de Belastingdienst. Hiertoe is vervolgens de Algemene Bestuursdienst-Topconsult (ABD) ingeschakeld, waaruit vervolgens twee rapporten zijn voortgevloeid. De eerste betreft een probleemanalyse waar in de bovengenoemde organisaties gezocht is naar thema’s met een gemeenschappelijk problematisch karakter. De stapeling van beleid, wet- en regelgeving is er hier één van. In de praktijk blijkt de hoeveelheid, gedetailleerdheid en de complexiteit van wet- en regelgeving namelijk tot knelpunten te leiden bij de uitvoering ervan. Ook wordt geconcludeerd dat er bij de besturing in de ambtelijke besturingsdriehoek geen optimale balans is tussen de verschillende rollen.

Dergelijke relaties vallen onder de noemer politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze specifieke driehoek bestaat uit de rollen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar. Deze disbalans leidt ertoe dat er onvoldoende nadruk ligt op de kwaliteit en continuïteit van dienstverlening (Ministerie van Algemene Zaken, 2021).

Ook in de politieke arena van de Tweede Kamer kwam de uitvoering van beleid nadrukkelijk aan bod bij de Algemene Beschouwingen in 2019. Gevolg hiervan was dat op vijf maart 2020 de Tijdelijke Commissie Uitvoering van de Tweede Kamer werd ingesteld. Deze commissie heeft het onderzoeksrapport ‘Klem tussen Balie en Beleid’ uitgebracht (Tweede Kamer, 2021a). Hierin is onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van beleid en terugkerende problemen bij uitvoeringsorganisaties. Hierbij kwamen expliciet de rollen van departementen, uitvoeringsorganisaties en de Tweede Kamer aan bod. De wens werd uitgesproken dat deze zich anders tot elkaar dienen te verhouden. Wederom werden betere politiek-ambtelijke verhoudingen benoemd als middel om tot betere uitvoering van beleid te komen (Tweede Kamer, 2021a).

Het is dan ook niet geheel verrassend dat deze aanbeveling is opgepakt door de Kamerleden Tielen en Ceder. Deze hebben op 15 september 2021 namelijk een motie ingediend waarin ze ‘constaterende dat de Uitvoering van beleid’ van essentieel belang is, er meer aandacht moet zijn voor ‘de Uitvoering van beleid’ bij het bepalen van wet- en regelgeving (Tielen & Ceder, 2021). Met ‘de Uitvoering van beleid’ worden de uitvoeringsorganisaties bedoeld. Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen.

Door het aannemen van deze motie is een duidelijk signaal en besluit genomen dat ministeries en uitvoeringsorganisaties zich op een andere manier tot elkaar dienen te verhouden. Uitvoeringsinstanties behelzen hiermee namelijk ook een grotere rol in de beleidscyclus dan voorheen het geval was. Namelijk ook een rol bij het maken van beleid. Dit zijn politiek-ambtelijke verhoudingen waarbij gekoerst wordt op een verschuiving.

SZW is verantwoordelijk voor beleid dat de burger direct raakt. Te denken valt hierbij aan het pensioen, schulden en armoede, koopkracht en de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werknemersverzekeringen zoals de werkloosheidsuitkering (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022a). Het is voor SZW daarom van essentieel belang om in kaart te brengen welke factoren van belang zijn bij de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders om tot optimale uitvoering van beleid te komen en hoe deze factoren kunnen bijdragen aan de verdere professionalisering van de uitvoering van beleid.

Het UWV draagt zorg voor de uitvoering van overheidsbeleid met betrekking tot de arbeidsmarkt. Een voorbeeld hiervan zijn de werknemersverzekeringen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.). Daarmee is het UWV een van de belangrijkste uitvoeringsorganisaties van SZW. De SVB is ook een belangrijke uitvoeringsorganisatie van SZW. Zij dragen namelijk zorg voor de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) en het Persoonsgebonden budget (PGB). Het AOW is nauw verbonden aan het beleidsterrein pensioenen, waar SZW verantwoordelijk voor is. En het PGB valt onder de Participatiewet (Sociale Verzekeringsbank, z.d.). Dit behoort ook tot de beleidsterreinen van SZW. UWV en SVB zijn daarmee twee belangrijke uitvoeringsorganisaties voor SZW.

1.2. Centrale vraagstelling

1.2.1. De centrale vraagstelling

Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

Welke factoren zijn van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders en welke aanbevelingen kunnen hieromtrent worden gedaan aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met betrekking tot het professionaliseren van de uitvoering van beleid door het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB)?

1.2.2. Deelvragen

Dit leidt tot onderstaande deelvragen:

1. Welke theoretische leerstukken bieden inzichten in de politiek-ambtelijke verhoudingen?
2. Welke gedeelde opvattingen zijn er over factoren die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen politiek, beleidsmakers en beleidsuitvoerders?
 - 3.1.a. Welke factoren zijn van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders?
 - 3.1.b. Hoe zijn deze factoren van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen bij beleidsmakers en beleidsuitvoerders die betrokken zijn bij de uitvoering van beleid door het UWV en de SVB?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan SZW over hoe om te gaan met deze factoren in relatie tot verdere professionalisering bij de uitvoering van haar beleid?

1.3. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzichten te vergaren over factoren die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Het onderzoek richt zich hierbij specifiek op het ministerie SZW en twee van haar uitvoeringsorganisaties, te weten het UWV en de SVB. Om de benodigde informatie te vergaren wordt ingezoomd op hoe de factoren complementariteit, vertrouwen, discretionaire bevoegdheid en professionele identiteit van invloed zijn op bovengenoemde politiek-ambtelijke verhoudingen tussen betrokken beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Ook tracht dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het vergaren van inzichten die bijdragen aan de verdere professionalisering van de uitvoering van beleid van SZW.

1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is van maatschappelijke relevantie, omdat bij de uitvoering van beleid de overheid direct in contact staat met de burger. De uitvoering van beleid is dus van invloed op de maatschappij. De afgelopen jaren hebben zich meerdere incidenten voorgedaan met uitvoeringsorganisaties van de overheid waarbij duizenden burgers op enige wijze zijn beschadigd (Tweede Kamer, 2021a). Het kwam hiermee dus prominent aanbod in het maatschappelijk debat. Om te komen tot betere uitvoering van beleid speelt de wijze waarop ministeries en haar uitvoeringsorganisaties zich tot elkaar verhouden dus een belangrijke rol. Het is daarom van maatschappelijke relevantie om in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, maar ook hoe deze van invloed zijn, zodat deze inzichten kunnen bijdragen aan politiek-ambtelijke verhoudingen die leiden tot een betere uitvoering van beleid. Daarmee kan dit ook bijdragen aan verdere professionalisering van de uitvoering van beleid. Betere politiek-ambtelijke verhoudingen leiden dus tot een betere uitvoering van beleid en dus tot een betere publieke dienstverlening naar de burger. Dit maakt de inzichten die gedurende dit onderzoek worden vergaard van maatschappelijke relevantie.

Aan het eind van de twintigste eeuw zijn uitvoering en beleid steeds meer van elkaar gescheiden (Laegreid et al., 2008). Deze ontwikkeling heeft vorm gekregen door verdergaande verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. In de praktijk blijkt echter dat een volledige scheiding niet wenselijk is. Het blijkt minder goed te werken (Van Thiel, 2005). Er is namelijk geen eenduidige grens tussen waar beleid wordt gemaakt en waar beleid wordt uitgevoerd.

Dit grijze gebied maakt dat de wijze waarop ministeries en uitvoeringsorganisaties zich tot elkaar behoren te verhouden, van wetenschappelijke relevantie is. De ingezette scheiding zorgt namelijk niet voor een optimale balans in hoe ministeries en departementen zich tot elkaar behoren te verhouden. Ook binnen de wetenschap wordt gezocht naar een nieuwe balans. Begin 21^e eeuw zijn er ook internationaal veel hervormingen door gevoerd bij uitvoeringsorganisaties. Deze stroming wordt ook wel ‘The Whole of government’ genoemd. Het is in ieder geval duidelijk dat er zowel nationaal als internationaal gezocht wordt naar de juiste balans over hoe om te gaan met uitvoeringsorganisaties (Christensen & Laegreid, 2007). De (juridische) vorm blijkt niet bepalend voor het functioneren van uitvoeringsorganisaties, maar de omgang tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties wel (Van Thiel, 2010).

De affaires die zich vrij recent hebben voorgedaan bij uitvoeringsorganisaties hebben ertoe geleid dat SZW, UWV en SVB de afgelopen jaren diverse initiatieven hebben genomen om zich op een andere manier tot elkaar te verhouden. Er is echter nog geen onderzoek naar gedaan hoe dit van invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit onderzoek is specifiek gericht op SZW, UWV en SVB. Er is niet eerder voor deze organisaties op deze wijze een kwalitatief wetenschappelijk onderzoek verricht, waarbij de impact van de ontwikkelingen die deze organisaties hebben doorgemaakt is meegenomen. De inzichten die hiermee vergaard worden, zijn daarmee van wetenschappelijke relevantie. Tevens zijn deze inzichten ook praktisch relevant.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk één treft u de inleiding aan. Dit bestaat uit de toelichting op de aanleiding van dit onderzoek, de onderzoeksvraag en de relevantie van dit onderzoek. Daarna volgt in hoofdstuk twee het theoretisch kader. Hierin wordt op basis van bestaande literatuur een definiëring van de belangrijkste begrippen gevormd. Aanvullend worden op basis hiervan verwachtingen uitgesproken. Vervolgens wordt de operationalisatie en de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd weergegeven in hoofdstuk drie ‘de methodologische verantwoording’. In hoofdstuk vier worden de onderzoeksresultaten weergegeven. Deze vloeien voort uit de analyse. Tot slot treft u in hoofdstuk vijf de conclusie aan, waar ter afsluiting aanbevelingen (tot vervolgonderzoek) worden gedaan.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

Politiek-ambtelijke verhoudingen worden gekenmerkt door normatieve aspecten. In dit theoretisch kader wordt bovenstaand fenomeen daarom nader beschouwd door de theoretische brillen van diverse vooraanstaande wetenschappers op dit gebied. Wilson, voormalig president van de Verenigde Staten, was aan het eind van de 19^e eeuw één van de eersten die de rol en functie van *administration* in een democratie ter discussie stelde. In 1887 deed hij in zijn artikel "*The study of Administration*" een oproep tot het maken van onderscheid tussen politiek en ambtenarij (Reussing, 1999).

Weber, een van de grondleggers van de sociologie en ook wel bekend als de 'vader van de bureaucratie', reageerde hierop door hier nader onderzoek naar te doen. Onderstaand wordt daarom eerst de normatieve opvatting van Wilson weergegeven, vervolgens die van Weber en daarna die van enkele andere vooraanstaande wetenschappers op het terrein van het openbaar bestuur, zoals: Svara, 't Hart, Rosenthal en Bekker. Aan de hand hiervan wordt weergegeven hoe denken over de inrichting van het openbaar bestuur en de daaraan gerelateerde politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging zijn.

Nadat de visies en standpunten van bovenstaande wetenschappers zijn uitgelicht wordt gezocht naar de meest vooraanstaande gemeenschappelijke factoren die in de huidige tijdsgeest van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen tussen de politiek en het bestuur. Daarna wordt ingezoomd op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en de beleidsuitvoerders. Nog concreter de uitvoering van 'de Uitvoering'. Doel hiervan is om de factoren in kaart te brengen, te weten complementariteit, vertrouwen, discretionaire bevoegdheid en professionele identiteit, die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders.

Daarna volgt een toelichting over inzichten van uitvoeringsorganisaties en stijlen van regeltoepassing. Na deze exercitie zal, in combinatie met de ingewonnen factoren die van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen tussen politiek en bestuur, nader bekeken worden hoe hiermee een brug geslagen kan worden naar professionalisering van de uitvoering van beleid. Om dit te doen zal eerst toelichting plaatsvinden op wat erin de wetenschappelijke literatuur is geschreven over professionaliteit in de publieke sector. Deze brug wordt geslagen om tegemoet te komen aan het tweede onderdeel van de onderzoeksvraag.

Dit betreft het doen van aanbevelingen ten behoeve van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Er wordt vanuit de Rijksoverheid namelijk een duidelijke wens uitgesproken dat uitvoeringsorganisaties ook moeten kunnen functioneren als professionals en dat zij ook gezien worden als professionals (Ministerie van Algemene Zaken, 2021).

2.2. Politiek-ambtelijke verhoudingen Politiek-bestuur (normatieve opvattingen)

2.2.1. The Spoils system it's a no go - Politiek-ambtelijke verhoudingen belicht vanuit Marcy en Wilson

Het was Marcy (1786-1857) die als senator van de Verenigde Staten in de politieke arena de legendarische uitspraak deed *“to the winner go the spoils”* (Gardner, 1987). Marcy refereerde hiermee aan de wijze waarop politiek leiders na hun verkiezingsoverwinning ervoor zorgden dat hogere functies binnen het ambtelijk apparaat bekleed werden door mensen van dezelfde politieke kleur. Deze, naar zijn mening, corrupte inrichting van het openbaar bestuur werd het *spoils system* genoemd. De politiek gekleurde ambtenaar in kwestie kreeg de naam *spoilsmen*.

Wilson (1887) uitte als President van de Verenigde Staten zijn zorgen over de invloed van politiek leiderschap op de kwaliteit van publieke dienstverlening. Vanuit zijn optiek zou partijpolitiek van de *spoilsmen* leiden tot een te eenzijdige kijk op beleid. Hierdoor zou de efficiënte uitvoering van overheidstaken in het geding kunnen komen (Wilson, 1887). Zijn zorgen bleken gegrond toen eind 19^e eeuw de complexiteit van de samenleving toenam en in het verlengde hiervan de overheidstaken meegroeiden. De excessen van het *spoils system* werden steeds problematischer van aard. Wilson was dan ook ambitieus en voornemens om de Amerikaanse samenleving te professionaliseren, te rationaliseren en te voorzien van sturingskrachten. Ambtelijk vakmanschap, goede wetten en methoden waren hierbij vereist. Wilson (1887) benadrukte dat de overheid niet gelijk is aan het bedrijfsleven. De overheid heeft namelijk in grotere mate te maken met- en is uitdrager van sociale waarden. Dit kan ook wel genoemd worden als de politieke kant.

Daarnaast is er de administratiekant, waarbij Wilson (1887) aangeeft dat de politiek zich niet op dit terrein hoort te begeven. Ambtenaren dienen hun taken zonder last van de politiek zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De overheid is een politiek lichaam met haar eigen regels. Er is echter dus wel een grens tussen het formuleren van beleid en de implementatie van beleid.

Het eerste valt onder de verantwoordelijkheid van de politiek en het tweede onder de verantwoordelijkheid van de administratie (Wilson, 1887). Wilson verbreedde zijn blik en toonde bewondering voor de *public administration* in Engeland, Duitsland en Frankrijk. Naar zijn mening werden overheidstaken hier wel efficiënt en professioneel uitgevoerd. Hij deed hier zijn inspiratie op voor een basis van dualisme tussen politiek en bestuur (Moe & Caldwell, 1994).

2.2.2. Het gelijk van de bureaucratie - Politiek-ambtelijke verhoudingen belicht vanuit Weber
Max Weber wordt gezien als een van de grondleggers van de sociologie en de ontdekker van bureaucratie. Weber deed hiervoor inspiratie op in zijn omgeving. Weber leefde namelijk in een tijd waarin de moderne westerse maatschappij werd gekenmerkt door processen van rationalisering. Deze processen waren gestoeld op het legaal-rationeel gezag. Dit houdt in dat gehoorzaamheid niet de kerkelijke leiders of een ander soort heersers gegeven wordt, maar aan een onpersoonlijke orde van regels (Weber, 1921). Gelijkheid genoot dus de voorkeur boven individuele voorkeuren van de machthebbende. Bureaucratie diende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bewerkstelligen. Op basis hiervan vormde hij het fundament voor zijn ideaaltype bureaucratie. De accenten lagen hierbij op doeltreffendheid, doelmatigheid en technische deskundigheid (Weber, 1921).

Weber (1921) heeft zijn licht ook laten schijnen op politiek-ambtelijke verhoudingen. Een principe voor zijn bureaucratiemodel is namelijk een duidelijke scheiding tussen ambtenaren en politieke organen. De wens van Weber naar dichotomie wordt hiermee duidelijk zichtbaar. Ambtenaren behoren in de visie van Weber (1921) te beschikken over een zelfstandige positie. Weber heeft overigens geen inhoudelijke verdiepingsslag gemaakt over wat deze zelfstandigheid behelst. Daarnaast is het ook opmerkelijk dat informele besluitvormingsprocessen onderbelicht zijn door Weber. Terwijl daar juist de onderlinge afhankelijkheid schuilt van ambtenaren en bestuurders. In de kern mag gesteld worden dat Weber als klassieke auteur een voorkeur had voor een strikte scheiding tussen politiek en administratie. Tegen enige vorm van inmenging van beide werd afkeurend gekeken. Het is de politiek die beleid vormt en stuurt. Vervolgens is het de ambtenaar die binnen de daartoe opgestelde rechtsregels deze op loyale wijze dient uit te voeren. Weber (1921) omschrijft hierbij de volgende kenmerken ten behoeve van het analyseren van politiek-ambtelijke verhoudingen. Te weten, 1) de beloning van goede prestaties ambtelijke loyaliteit, 3) verhouding tussen politiek en bestuur, 4) ambtelijke doelmatig-,deskundig-, en

doeltreffendheid. Dit te samen vormen volgens Weber (1921) de ingrediënten voor de ideale bureaucratie.

Opmerkelijk is dat Weber (1921) er wel een risico inzag dat de ideale bureaucratie het doel *ansicht* zou worden. Dit zou de rechtszekerheid namelijk kunnen ondermijnen, aldus Weber (1921). Misschien was dit de vooruitziende blik van Weber die als rechtsgeleerde, socioloog, geschiedkundige en politiek econoom voor zichzelf geen strikte scheiding hanteerde. Doch eerder multidisciplinair en mogelijk zelfs complementair acteerde.

“De ergste vorm van ongelijkheid is proberen ongelijke dingen gelijk te maken.” (Aristoteles, 384 v.C. - 322 v.C.)

Een strikte scheiding tussen politiek en bestuur of het hanteren van een strikte bureaucratische structuur waarin gelijkheid centraal staat, kan echter geen oplossing bieden voor de uitdagingen, alsmede de complexiteit waar we anno 2022 mee geconfronteerd worden. Bovenstaande normatieve opvattingen passen dan ook niet in de huidige context van politiek-ambtelijke verhoudingen. In de onderstaande deelparagrafen wordt dit bij de bespreking van bovengenoemde factoren, die van invloed zijn op politiek-ambtelijke, verhoudingen nader toegelicht. Dit met onderbouwing van recentere revisie van diverse vooraanstaande wetenschappers uit het publieke domein.

2.2.3. Complementariteit

Daar waar Marcy en Weber een voorstander waren van dichotomie tussen politiek en ambtenarij, kan dit allerm minst gezegd worden over James Svara (Svara, 2001). Hij benadrukt daarentegen het belang van complementariteit. Volgens Svara (2001) betekent dit voor ambtenaren een responsieve houding en open staan voor het afleggen van verantwoording. Voor politici betekent dit volgens Svara (2001) dat ze de respect hebben voor ambtenaren, met name voor hun commitment en expertise. Vanuit zijn optiek streven beide dezelfde doelen na. Echter doen ze dit vanuit verschillende rollen. Door elkaar aan te vullen zijn zij in staat om samen een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. En omdat ze allebei een andere rol vervullen is deze werkwijze niet schadelijk voor de rol van de ander. In *The myth of the dichotomie* zet Svara (2001) dit haarfijn uiteen. Met ondersteuning van de tabel op de volgende pagina wordt de stand van politiek-ambtelijke verhoudingen getypeerd in een specifiek bestuursstelsel.

Mate van onafhankelijkheid van ambtenaren	Mate van controle door politici		
		Hoog	Laag
	Laag	Politieke dominantie	Laissez-faire
Hoog	Complementariteit	Bureaucratische dominantie	

Tabel 1: Mate Politiek-ambtelijke verhoudingen t.o.v. specifiek bestuursstelsel (Svara, 2001)

De tabel bevat twee dimensies. De horizontaal geplaatste dimensie is mate van controle door politici. De verticaal geplaatste dimensie is mate van onafhankelijkheid door ambtenaren (Svara, 2001). Hiermee tracht Svara (2001) een indeling te maken waar vier opties mogelijk zijn. Dit betreffen bureaucratische dominantie, politieke dominantie, *laissez-faire* en complementariteit. Svara (2001) heeft een sterke voorkeur voor de laatstgenoemde situatie. In de overige situaties is de politiek-ambtelijke verhouding niet in balans. Dit zijn minder ideale situaties, aldus Svara (2001). Vanuit de optiek van Svara (2001) is in ieder geval op te maken dat een strikte scheiding tussen politiek en ambtenarij niet de formule is voor ideale politiek-ambtelijke verhoudingen. Hiermee kan de gedachtegang dat politiek-ambtelijke verhoudingen niet statisch van aard kunnen zijn onderschreven worden. Dit laatste wordt beaamd door 't Hart et al. (2002), die aangeven dat de politiek-ambtelijke verhoudingen minder duidelijk te benoemen zijn dan in het verleden. Het enige impliciet herkenbare is het primaat van de gezagsdrager. Daarbij wel gezegd dat het teamwork domineert boven de formeel gestelde hiërarchie. Het is steeds meer een verweven samenspel van inhoudelijke keuzen die gemaakt moeten worden en tactische zetten in de bredere politiek- bestuurlijke en maatschappelijke arena.

Zowel Rosenthal (1999) en 't Hart et al. (2002) zijn ervan overtuigd dat het onwenselijk en onmogelijk is om een strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie te hanteren. Complementariteit daarentegen wordt gezien als het sleutelbegrip voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Afsluitend heeft complementariteit dus betrekking op hoe politiek en ambtenarij met elkaar samenwerken en elkaar aanvullen om het maatschappelijk doel te bereiken. Uit de revisie van bovenstaande wetenschappers kan gesteld worden dat complementariteit door betere samenwerking en aanvulling van elkaar, zorgt voor een minder strikte scheiding en meer verwevenheid. Dit is van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen en komt het nastreven van het behalen van de maatschappelijke doelen ten goede.

2.2.4. Vertrouwen

In de voorgaande paragraaf is al ingezoomd op de factor complementariteit. In deze paragraaf wordt ingezoomd om de factor vertrouwen. Vertrouwen berust op de vaste overtuiging dat de gewenste omstandigheid, waarvan de beheersing zich buiten de eigen macht bevindt, zich voor zal doen (Instituut Nederlandse Taal, z.d.). Op vertrouwen dient een beroep gedaan te worden als er over de omstandigheid geen zekerheid gekregen kan worden. Als sprake is van zekerheid dan is vertrouwen immers geen vereiste. Om te kunnen vertrouwen moet men bereid zijn risico te lopen. Aangezien vertrouwen een element van onzekerheid bij zich draagt. Of terwijl het risico dat een gewenste omstandigheid niet zal plaatsvinden. Meer vertrouwen kan echter gesteld worden door deze te funderen op basis van redelijke aannames (Instituut Nederlandse Taal, z.d.).

Ook volgens Bekker (2009) zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen toe aan vernieuwingen: “Werd vroeger wel eens een zweepslag ten tonele gevoerd om die verhoudingen te onderstrepen, mijn stelling is dat vertrouwen en complementariteit veel betere begrippen zijn om invulling aan die verhoudingen te geven” (Bekker, 2009). Rosenthal (1999) geeft ook aan dat er inmiddels veel veranderd is. Hij concludeert dat de ambtelijke druk is toegenomen en dat dit komt door een toename in complexiteit van vraagstukken, een veranderende taak- en arbeidsverdeling, veranderende beroepsscenario en de toenemende macht van de moderne media. Dit veroorzaakt steeds meer spanning omtrent de scheiding van ambtelijke autonomie en professionalisme. Volgens 't Hart & Wille (2006) kunnen spanningen zelfs bepalend zijn voor de verhoudingen op Rijksniveau. Zo is er de overtuiging dat als het erop aankomt het de ambtenaren zijn die aan het kortste eind trekken ten opzichte van hun bewindslieden. Ambtelijke loyaliteit richting de politieke top en ambtenaren die assertiever van aard zijn en meer politiek bedrijven, zijn ook kenmerkend voor de verhoudingen in de huidige tijdsgeest ('t Hart & Wille 2006).

De spanningen worden getracht te reguleren door beginselen (Visser, 2008). Te weten dat een ambtenaar loyaal behoort te zijn tegenover zijn staatssecretaris of minister en dat zij op hun beurt verantwoordelijk zijn voor hun ambtenaren. Het laatste is ook bekend onder de noemer van ministeriele verantwoordelijkheid. Een minister mag dus vertrouwen op zijn ambtenaar. Menig politicus heeft in de Tweede Kamer echter al het veld moeten ruimen vanwege een motie van wantrouwen, omdat er bij de uitvoering van beleid grove misstanden hebben plaatsgevonden. Aanvullend is het ook niet te ontkennen dat het nemen van deze vorm van verantwoordelijkheid zich steeds vaker voordoet. In ieder geval leidt een gebrek aan

vertrouwen *vice versa* tot spanningen (Visser, 2008). Vertrouwen is daarmee in steeds grotere mate van invloed op hoe politiek en ambtenarij zich tot elkaar verhouden. Het is daarmee dus een factor die van invloed is op politiek-ambtelijke verhoudingen.

Complementariteit en vertrouwen kunnen een versterkende werking hebben op elkaar en op de politiek-ambtelijke verhoudingen (Bekker, 2009). Aangezien optimale samenwerking met en aanvulling aan elkaar het geloof in elkaar kan versterken. En anderzijds meer geloof in elkaar kan leiden tot betere samenwerking en aanvulling op elkaar. Spanningen kunnen echter funest zijn voor complementariteit en vertrouwen. Dit is van negatieve invloed op optimale politieke-ambtelijke verhoudingen die ondergeschikt zijn aan het bepalen van het maatschappelijke doel (Bekker, 2009).

Discretionaire bevoegdheid en professionele autonomie zijn factoren die hierbij van betekenis kunnen zijn. In onderstaande paragrafen wordt dit nader toegelicht. Hierbij wordt getracht toe te werken naar politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Ten behoeve hiervan wordt eerst een korte toelichting gegeven op publieke uitvoeringsorganisaties. In hoofdstuk vier paragraaf is in de eerste paragraaf een uitgebreidere toelichting te vinden over hoe departementen (waar de beleidsmakers zich veelal bevinden) en uitvoeringsorganisaties (waar de beleidsuitvoerders zich veelal bevinden) zich formeel tot elkaar verhouden. Uitvoeringsorganisaties beschikken ook over beleidsmakers.

2.2.5. Inzichten Publieke uitvoeringsorganisaties Politiek-ambtelijke verhoudingen Beleidsmakers-Beleidsuitvoerders

Het zijn de beleidsmakers op het ministerie die na het maken van beleid deze veelal voor uitvoering onderbrengen bij uitvoeringsorganisaties. Wilson (1989) stelt dat er geen sprake is van uniformiteit onder uitvoeringsorganisaties. Gesteld wordt dat deze dan ook niet beschouwd kunnen worden als uniform verschijnsel. Ringeling (2004) deelt deze mening. Het is namelijk niet altijd aan de oppervlakte zichtbaar hoe publieke uitvoeringsorganisaties functioneren, aldus Wilson (1989). Hiertoe maakt hij onderscheid in de volgende vier uitvoeringsorganisaties. Te weten *procedural-, craft-, production- en copingorganisaties*. Om beter zicht te krijgen op de publieke uitvoeringsorganisaties die betrekking hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen in dit onderzoek wordt dit hieronder toegelicht. De eerst genoemde betreffen de organisaties waarbij de output duidelijk zichtbaar zijn. De *outcomes* kunnen echter niet worden vastgesteld. De tweede genoemde organisaties betreffen

uitvoeringsorganisaties waarvan de activiteiten minder zichtbaar zijn. De resultaten zijn dit echter wel. De derde genoemde organisaties betreffen de uitvoeringsorganisaties waarbij *output* en *outcome* zichtbaar is. Bij de laatstgenoemde uitvoeringsorganisaties zijn geen van beide zichtbaar (Wilson, 1989). Er wordt dus een duidelijk onderscheid gemaakt in de zichtbaarheid van *outputs* en *outcomes*. Dit is namelijk van invloed op de manier waarop publieke uitvoeringsorganisaties haar werkprocessen reguleert en hoe zij functioneert, aldus Wilson (1989). Zichtbaarheid op beide fronten betekent dat gestandaardiseerde procedures beter passen dan bij organisaties waar de zichtbaarheid of eerder onzichtbaarheid van *outputs* en *outcomes* van toepassing is. Bij laatstgenoemde organisaties is de invloed van bureaucratische instrumenten nihil te noemen.

In dit onderzoek wordt gekeken naar het eerste type organisaties. Het betreffen uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met het uitvoeren van beleid waar voor het overgrote gedeelte de *output* en de *outcome* meetbaar zijn. Echter blijkt dat 20% van de Nederlanders te maken krijgt met wet- en regelgeving die niet volstaat in hun situatie. Het gevolg hiervan is dat deze mensen vastlopen bij de uitvoering van beleid (Tweede Kamer, 2021a). SVB heeft door het koppelen van de AOW-leeftijd aan de pensioengerechtigde leeftijd, die door de jaren heen opschuift, te maken met regelingen en beleid die niet op elkaar aansluiten. Het uitvoeren van beleid wordt hiermee complexer. Daarnaast verandert de gewenste *outcome*. UWV is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en arbeidsondersteuning van jonggehandicapten (Wajong). Inmiddels is deze wet en de daaraan verbonden regelingen al meerdere malen verandert, waardoor de uitvoering complexer wordt. Daarnaast is de gewenste *outcome* door de veranderingen moeilijk te bepalen. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt bijvoorbeeld dat jonggehandicapten door wijzigingen in de Wajong in de praktijk financieel slechter af zijn en dat ze uit het zicht van instanties raken (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019). Beleidsuitvoerders moeten aanvragen ook in complexe situaties afhandelen. Dit is mogelijk niet meer in lijn met waar de wet oorspronkelijk voor bedoeld is. Dit zorgt in de praktijk voor een verschuiving naar een focus op de *output* in plaats van *outcome*. Dit leidt tot doelverschuiving. Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn van invloed op wat ‘het doel’ wordt en hier kan enige discrepantie in zijn met het maatschappelijk belang.

2.2.6. Discretionaire bevoegdheid

De ambtenaren in de uitvoering staan veelal direct in contact met de burgers. Lipsky (1980) noemt dit de *street-level bureaucrats*. Hij benadrukt de discretionaire ruimte die zij nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Dit om complexe richtlijnen, instructies en formele regels tot uitvoering te kunnen brengen in de context van hun specifieke werkomstandigheden. Ringeling (1987) gebruikt beleidsvrijheid als synoniem hiervoor.

Dit kan in de praktijk een lastige kluit zijn, omdat wetgeving ruimte biedt voor interpretatie en niet altijd voorziet in een sluitend antwoord. Ten gevolge hiervan vervullen deze uitvoerders op enige wijze toch ook wel een politieke rol. De besluiten die zij moeten nemen in het directe contact met mensen leidt tot aanpassingen en is daarmee bepalend voor het functioneren van organisaties in het openbaar bestuur (Ringeling, 1978). Zij bepalen namelijk over het opleggen van sancties of het toewijzen van middelen. In het geval van het UWV betreft dit bijvoorbeeld het wel of niet toekennen van een arbeidsongeschiktheidsverklaring door een verzekeringsarts. Het UWV is hierbij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie SZW.

In een samenleving waar complexiteit in grotere mate een rol speelt, neemt synchroon hieraan de behoefte aan maatwerk toe. Daarmee neemt de rol van de beleidsuitvoerder een grotere rol in, wat discretionaire ruimte onmisbaar maakt. Het stellen van wetten- en regels is een onderdeel van het proces van institutionalisering. Het toekennen of beperken van discretionaire bevoegdheid is daarmee dus ook een onderdeel van institutionalisering. Daarbij wel gezegd dat een van de hoofdoorzaken van het toekennen van beleidsvrijheid voortkomt uit problemen die de wetgever ervaart met het beleid. Het kan namelijk zijn dat de wetgever twijfelt over het beleid dat uitgevoerd moet worden. Het kan ook zijn dat de wetgever niet of onvoldoende instaat is om keuzes te maken. Dit onvermogen kan ontstaan bij conflicterende waarden of belangen. De wetgever, zo blijkt uit de praktijk, kan er in dergelijke situaties dan voor kiezen om de uitvoerende organisatie te voorzien van delegatie (Ringeling, 1978). Vrij recent hebben rechters zich ook uitgesproken over de onrechtvaardige uitwerking van veel wetgeving. Knellende wetgeving en het gebrek aan de menselijke maat bij de uitvoering van wetten leidt tot onrechtvaardige situaties (Rechtspraak, 2022). Al sinds de jaren '70 zijn er zorgen over de ongebreidelde groei van wetgeving. Daarnaast zorgt deconcentratie van overheidsbevoegdheden ervoor dat de centrale rol van de wetgever afneemt (Raad van State, 2017). Dit wordt ook versterkt door verdergaande decentralisatie van wetgeving. Enerzijds wordt wetgeving steeds gedetailleerder en anderzijds nemen de behoeftes aan uitzonderingen

erop toe vanwege concrete omstandigheden. De toenemende complexiteit in wet- en regelgeving biedt dus geen oplossing voor de toenemende complexiteit van maatschappelijke belangen (Raad van State, 2017). De Raad van State stelt daarbij dan ook de fundamentele vraag of vertrouwen in de professionaliteit van uitvoerders in ons systeem van uitvoering een plaats kan krijgen om een duurzaam antwoord te vinden op het probleem van de complexiteit van regelgeving. Wet- en regelgeving als oplossing voor het nastreven van maatschappelijke doelen is in lijn met een bureaucratische organisatiemodel. Zoals hierboven benoemd is discretionaire bevoegdheid onderdeel van institutionalisering. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben echter ook invloed op de ambtenaar, aangezien we steeds meer naar een participerende- en netwerksamenleving groeien (Van der Steen et.al., 2010).

Dit zorgt voor een verschuiving van instituut naar individu en vraagt om het versterken van het ambtelijk vakmanschap en om de verdere professionalisering van ambtenaren (Van der Steen et.al., 2010). Er kan dus gesteld worden dat discretionaire bevoegdheid een factor is, die van invloed is op politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsambtenaren en beleidsuitvoerders. Echter wordt er niet verwacht dat discretionaire bevoegdheid de oplossing zal bieden bij de uitvoering van complex beleid (Ringeling, 1978). Hoewel beleidsvrijheid meer ruimte kan creëren, kan het ook tegengestelde effecten creëren. Als beleidsvrijheid gegeven wordt, omdat de wetgever problemen ervaart met het beleid wordt het probleem mogelijk alleen verschoven naar de uitvoerder, zonder dat het bijdraagt aan een oplossing. Daarentegen kan discretionaire bevoegdheid die is uitgewerkt in hele strakke kaders ervoor zorgen dat het eerder stuurt op de output, die voor de politiek van belang is. En niet op de *outcome* die het maatschappelijk doel centraal stelt (Ringeling, 1978).

2.2.7. Professionele Identiteit

Professionele autonomie behelst de vrijheid voor diegene die een bepaald beroep uitoefent om te beoordelen hoe hij binnen de kaders van zijn professionele standaard in een bepaalde situatie zal handelen (Ensie, z.d.). Van der Steen (2010) concludeert net als 't Hart (2015) dat de oorspronkelijke opgave en het bijbehorende vakmanschap van de ambtenaar is uitgebreid. Er zijn nieuwe opgaven en eisen aan dit vakmanschap. Tegelijkertijd blijven veel 'oudere' opgaven ook nog bestaan. De 'oudere opgaven' hebben bijgedragen aan een bureaucratisch organisatiemodel om tegemoet te komen aan maatschappelijke doelen ('t Hart, 2015).

De participatie en netwerksamenleving waar we in groeien vraagt om nieuwe rollen, zo krijgen ambtenaren ook een andere positie ten overstaande van bestuurders, partners, organisatie en de samenleving. In een organisatie met een sterke bureaucratische structuur leidt de komst van steeds meer professionals tot meer spanningen (Bovens et al., 2001). Professionals hechten namelijk meer waarde en kennis en kunde dan aan macht. Professionals zijn eerder loyaal aan de eigen professie en minder aan de wensen van de organisatieleiding (Bovens et al., 2001).

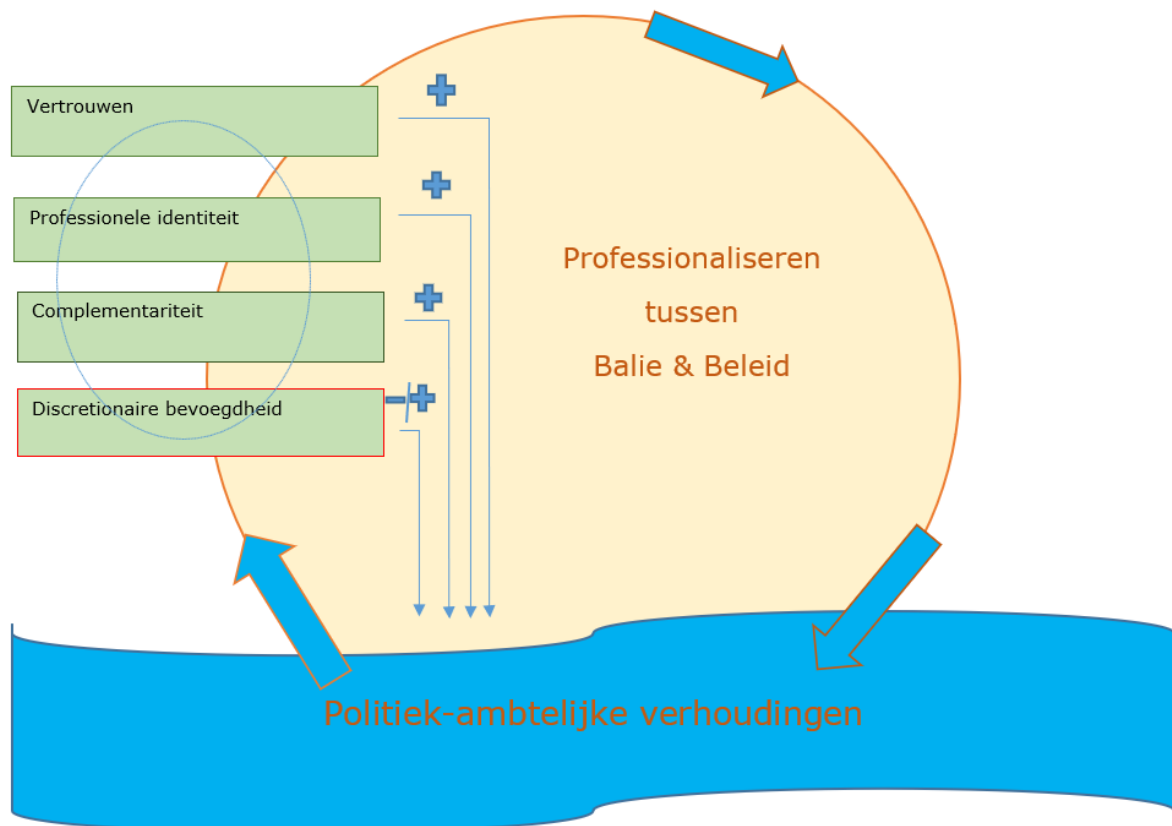
Er zijn ambtenaren nodig die instaat zijn om professionele identiteit te ontwikkelen (Ruijters et al., 2021). En op basis hiervan morele afwegingen maakt in het contact met zijn of haar bestuurder, maar zeker ook in de contacten met burgers. Een voorbeeld hiervan is om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Bij de uitvoering van de Wajong gaat het om mensen met een geestelijke beperking. De mate van de geestelijke beperking en de eventuele andere problemen die zo iemand heeft is veelal moeilijk vergelijkbaar. Het zijn unieke situaties die ongelijk zijn. Het vergt een professionele identiteit van een beleidsuitvoerder om in zulke situaties anders te handelen dan het beleid of de kaders voorschrijven (Noordergraaf & Siderius, 2016). Voor de beleidsmaker vergt het professionele identiteit om bij het maken van beleid en na de implementatie ervan in te zien dat er ruimte moet zijn voor een menselijke maat bij de uitvoering. Als iemand niet strikt binnen een bepaald 'kader' past betekent professionele identiteit dat er bij het beleid ruimte moet zijn om andere keuzen te maken, omdat dit rechtvaardig is naar de burger. Het toepassen 'van de menselijke maat'. Professioneel werk wordt in eerste instantie gekenmerkt door het belang van een vertrouwde verstandhouding tussen de 'relatie' en de 'professional' (Noordergraaf & Siderius, 2016).

De complexiteit waarmee uitvoeringsorganisaties te maken krijgen vraagt om maatwerk en daarmee meer professionaliteit van ambtenaren. De rol van ambtenaren is hierbij in transitie waarbij ze werkzaam zijn in een organisatie met een deels bureaucratische structuur en deels in ontwikkeling zijnde professionele structuur. Deze rol wordt ook wel *hybrid professionalisme* genoemd (Noordergraaf & Siderius, 2016). Bij het beschikken over een professionele identiteit binnen de overheid weegt het maatschappelijk doel zwaarder dan de hiërarchie in een organisatie. De ontwikkeling in de aanwezigheid van professionele identiteit is dan ook van invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen die in beweging zijn. Er wordt gestreefd naar minder hiërarchie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties (Ruijters et al., 2021).

Beleidsmakers dienen beter in staat te zijn om in een vroeg stadium knelpunten in (te maken) beleid te herkennen (Ruijters et al., 2015). Beleidsuitvoerders dienen bij de uitvoering van beleid in staat te zijn om afwegingen te maken bij complexe situaties, bijvoorbeeld bij de uitkeringsaanvraag van een burger. Professionele identiteit gaat niet zozeer alleen om kennis, vaardigheden en competenties. Professionele identiteit betekent ook de dingen anders doen. Daarmee ook de wijze waarop professionals met hun vak omgaan. Dat uit zich in het dienstbaar willen zijn aan de burger en toegevoegde waarde halen uit het continue in verbinding brengen van de praktijk en de theorie, waar je met andere ambtenaren aan werkt. Het is een duurzame ontwikkeling (Ruijters et al., 2015).

Op de volgende pagina is het conceptueel model vermeld, inclusief de toelichting erop.

2.3. Conceptueel Model



Model 1: Conceptueel model Professionaliseren tussen Balie & Beleid

De vier concepten complementariteit, vertrouwen, beleidsvrijheid en professionele identiteit hebben invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen. Ze hebben echter ook onderling invloed op elkaar. Dit kan een versterkende of verzwakkende werking hebben.

Het fenomeen dat centraal staat in deze scriptie - 'politiek-ambtelijke verhoudingen' - is continu in beweging. Politiek-ambtelijke verhoudingen staan ten dienste van de professionalisering van de uitvoering. De overheid is er voor de burger en niet andersom. Dit is dan ook 'de stip op de horizon', die door elk van de factoren beïnvloed wordt. Uit het model blijkt dat ze echter allemaal niet geheel binnen de stip vallen. Daar zit de ruimte voor verbetering. De ruimte om alles te laten passen, of terwijl 'maatwerk'.

Beleid volstaat voor een groot gedeelte van de uitvoering, maar in de praktijk blijkt dat er altijd situaties zijn die net buiten de kaders vallen. Daar is maatwerk en professionalisering in de uitvoering een vereiste. De factor discretionaire bevoegdheid kan zowel een positief als negatief effect hebben. De toelichting op de tegengestelde effecten is terug te vinden in het theoretisch kader.

3. Methodologische verantwoording

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de methodologische verantwoording. Daarom wordt het type- en de strategie van het onderzoek toegelicht. Zo wordt ook aandacht besteed aan de gekozen organisaties binnen de Rijksoverheid en het type respondenten. Daarbij wordt onderbouwd waarom voor bepaalde methoden is gekozen. Ook wordt de operationalisatie toegelicht, zodat helder is middels welke indicatoren getracht is om de invloed van factoren beter te kunnen begrijpen. Tenslotte wordt besproken welke risico's dit onderzoek kent met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit. En hoe deze middels de gekozen onderzoeksstrategie, zo goed als mogelijk beperkt zijn.

3.2. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksstrategie. De nadruk ligt namelijk op de rijkheid van informatie. Kwalitatief onderzoek biedt de ruimte om diepgaande informatie te vergaren over motivaties, ervaringen en gedragingen van mensen (Creswell & Poth, 2016). De focus van dit onderzoek ligt bij het construeren van theorie over factoren die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Het onderzoek richt zich specifiek op de Rijksoverheid, nader gespecificeerd SZW en haar uitvoeringsorganisaties, te weten het UWV en de SVB. Voor het vergaren van informatie is ingezoomd op hoe de factoren complementariteit, vertrouwen, discretionaire bevoegdheid en professionele identiteit van invloed zijn op bovengenoemde politiek-ambtelijke verhoudingen. De rijkheid aan informatie tracht ook een bijdrage te leveren aan inzichten tot verdere professionalisering van de uitvoering van beleid.

Relevante literatuur is gebruikt om inzichten te vergaren over politiek-ambtelijke verhoudingen en bovengenoemde factoren. Dit heeft geleid tot theoretische verwachtingen waar middels semi- gestructureerde interviews rijkheid aan informatie is opgehaald. Daarmee kent dit onderzoek een deductief karakter. De uitkomsten van de interviews maken het mogelijk om verwachtingen te ondersteunen of juist te verwerpen, of wellicht waarschijnlijker: verwachtingen te contextualiseren. Overigens zijn politiek-ambtelijke verhoudingen niet statisch van aard, sterker nog, deze zijn continu in beweging. Semi- gestructureerde interviews houden de deur open voor nieuwe informatie.

Omwillen hiervan is er rekening mee gehouden dat dit onderzoek gelegenheid biedt om informatie te vergaren die op voorhand niet voorzien werd. Hiermee is het onderzoek ook enigszins gekarakteriseerd met een inductief element.

3.3. Dataverzameling

In dit onderzoek is literatuuronderzoek toegepast om kennis over het onderwerp en de probleemstelling te vergaren. Hiertoe zijn diverse bronnen geraadpleegd. Te denken valt hierbij aan boeken, papers en wetenschappelijke tijdschriftartikelen.

Daarnaast heeft er een documentenanalyse plaatsgevonden. Deze documenten zijn vergaard via wetenschappelijke databanken, de interne website van de Rijksoverheid, de website van de Rijksoverheid voor burgers en de website van de Tweede Kamer. Hierbij is gezocht naar bestaande informatie over politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe vanuit de Rijksoverheid geschreven wordt over de bestaande politiek-ambtelijke verhoudingen. En ook of er informatie is over wat vanuit de Rijksoverheid gezien gewenste ontwikkelingen zijn met betrekking tot de politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze informatie is gebruikt om patronen te identificeren met betrekking tot de factoren complementariteit, vertrouwen, professionele identiteit en discretionaire bevoegdheid.

Met betrekking tot de documenten op de website van de Rijksoverheid betroffen het onderzoeksrapporten, missie-visie documenten en evaluaties over de werking van het ambtelijk apparaat. Met betrekking tot de website van de Tweede Kamer waren het documenten over Kamerberaadslaging en overige relevante onderzoeksrapporten die de Tweede Kamer heeft gepubliceerd. Op deze manier is geconcretiseerd wat deze concepten betekenen binnen het openbaar bestuur en zijn inzichten hierover vergaard. Dit heeft bijgedragen aan het concretiseren van hoe de bovengenoemde factoren van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen. In de onderstaande tabel staan de documenten die zijn geanalyseerd.

Gecodeerde documenten
Kamerbrief Motie Tielen en Ceder, 2020
WAU-werkagenda en actielijst, 2021
Aanbieding programma WAU en werkagenda voor de uitvoering, 2021
Werk aan Uitvoering fase 1 Probleemanalyse Algemene Bestuursdienst Top Consult, 2020
Werk aan Uitvoering fase 2 Handelingsperspectieven en analyse Algemene Bestuursdienst Top Consult, 2020
Kabinetsreactie rapporten Werk aan uitvoering versterken publieke dienstverlening, 2021
Onderzoeksrapport Klem tussen Balie en Beleid, 2021
Samenvatting eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021

Tabel 2 : Gecodeerde documenten t.b.v. documentenanalyse

Bij de documentenanalyse zijn de meetindicatoren van de factoren die genoemd zijn in tabel 4 'Meetindicatoren factoren' op pagina 30 richtinggevend geweest voor de documentenanalyse. Dit zijn de thema's die zijn gecodeerd door middel van markering.

Ook is data vergaard middels semi- gestructureerde interviews. Deze methode bood de mogelijkheid om de beleefwereld van de respondenten beter te begrijpen (Babbie, 2020). Semi- gestructureerde interviews bieden namelijk de ruimte om door te vragen en daarmee tot rijkheid van informatie te komen. Dit is niet het geval bij gestructureerde interviews, waarbij de norm geldt dat niet afgeweken mag worden van de vaste vragen. Een geheel ongestructureerd interview is echter ook niet geschikt. De onderzoeker heeft hier minder grip op het verloop van het interview, aangezien er geen vragen mogen worden geformuleerd voorafgaand aan het gesprek (Thiel, 2010). Daardoor kan gedurende het interview mogelijk niet richting worden geven aan het ophalen van de relevante informatie. Dit kan afbreuk doen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn bij elkaar 15 interviews gehouden met beleidsmakers en beleidsuitvoerders van SWZ, UWV en SVB. Er zijn in totaal met 15 respondenten interviews afgenomen. Bij de selectie van respondenten is gekozen voor vertegenwoordiging van beleidsmakers van SZW, beleidsmakers van UWV en SVB en beleidsuitvoerders van UWV en SVB. Op deze wijze zijn alle betrokken lagen, betreffende de politiek-ambtelijke verhoudingen die in dit onderzoek centraal staan, betrokken voor het vergaren van rijkheid aan informatie. In tabel 3. op pagina 29 is de lijst met geïnterviewden aan te treffen. Deze respondenten zijn geworven door de organisaties hiervoor te benaderen hetzij in levende lijve, telefonisch of per mail. Aan de respondenten werd de mogelijkheid geboden om de interviews in levende lijve, telefonisch, via Webex of Microsoftteams te laten plaatsvinden. Face-to-face interviews bieden ruimte voor meer observaties. Deze observaties kunnen van grote waarde zijn. Echter kan dit er ook toe leiden dat de geïnterviewde eerder sociaal-wenselijke antwoorden geeft (Babbie, 2020).

Gezien de nasleep van het coronavirus zijn alle interviews digitaal afgenomen. De 5 interviews met medewerkers van SZW zijn digitaal afgenomen via Webex en de overige 10 interviews zijn digitaal afgenomen via Microsoftteams. Ter voorbereiding op het interview is telefonisch of per mail een korte toelichting op de topics van de interviews gegeven aan de respondenten. De opgenomen interviews zijn getranscribeerd en gecodeerd door ze te markeren op de thema's.

Daarnaast heeft er een participatieve observatie plaatsgevonden op de Dag van de Uitvoering van Beleid. Deze dag stond in het teken van de uitvoering van beleid door SZW, UWV en SVB. Ik heb op deze dag met meerdere beleidsmakers en beleidsuitvoerders van SZW, UWV en SVB informele interviews uitgevoerd om inzichten te krijgen in de politiek-ambtelijke verhoudingen en de knelpunten die zij ervaren bij de uitvoering van beleid. Daarnaast heb ik de interacties tussen hen geobserveerd bij een sessie waarin ze met elkaar discussieerden over de te maken afwegingen bij complexe situaties van beleid. Deze participatieve observaties hebben bijgedragen aan het verkrijgen van inzichten over hoe de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen deze beleidsmakers en beleidsuitvoerders van deze organisaties zijn. En hoe de factoren complementariteit, discretionaire bevoegdheid, professionele identiteit en vertrouwen van invloed kunnen zijn op deze politiek-ambtelijke verhoudingen.

Organisatie	Functie	Geslacht	Overige toelichting
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid en integratie, directie Werknemersregelingen- Team NOW	M	ook werkzaam geweest in de uitvoering bij UWV
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Werk, directie arbeidsverhoudingen/Arbeidsrecht	V	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker- Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid en integratie, Directie Stelsel en Volksverzekeringen/Taakveld Eigenaarschap ZBO	M	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Stelsel en Volksverzekeringen, Taakveld Volksverzekeringen, WKB en andere SVB regelingen	V	ook werkzaam in de uitvoering bij de Immigratie en Naturalisatiedienst
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Woordvoerder - Directie Communicatie	M	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Afdelingshoofd Strategie Beleid en Kenniscentrum	M	ook werkzaam geweest bij SZW en SVB
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Beleidsmedewerker Strategie Beleid en Kenniscentrum	M	ook werkzaam geweest bij SZW en SVB
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Beleidsmedewerker Strategie Beleid en Kenniscentrum	M	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Beleidsuitvoerder, Divisie Uitkeren	V	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Beleidsuitvoerder, Divisie Uitkeren	V	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Beleidsuitvoerder, Divisie Uitkeren	M	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Adviseur Strategie Beleid en Kenniscentrum	V	
Sociale Verzekeringsbank	Beleidsuitvoerder (vertegenwoordiging)	M	
Sociale Verzekeringsbank	Beleidsuitvoerder (vertegenwoordiging)	V	
Sociale Verzekeringsbank	Programmamanager Organisatievernieuwing	V	ook werkzaam geweest bij SZW

Tabel 3: Lijst met geïnterviewden

3.4. Operationalisatie

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is politiek-ambtelijke verhoudingen. Er zijn diverse normatieve opvattingen over wat hiertoe behoort. Het gaat over rechtstatelijke verhoudingen en de rolopvatting van politici en ambtenaren in een specifieke situatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). Het ambtelijk apparaat kent echter meerdere lagen, waarin politiek-ambtelijke verhoudingen van toepassing zijn. In dit onderzoek ging het specifiek over de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders bij de uitvoering van beleid. In paragraaf 2.2. is middels normatieve

opvattingen van vooraanstaande wetenschappers de definitie van politiek-ambtelijke verhoudingen uitgekristalliseerd.

Definitie	Definitie	Meetindicatoren
Afhankelijke variabelen		
Politiek-ambtelijke verhouding	de relatie en rol opvattingen van beleidsmakers en beleidsuitvoerders bij de uitvoering van beleid.	-taakverdeling tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders bij uitvoering van beleid -een vertrouwde relatie tussen de beleidsuitvoerder en de burger
Professionalisering van de uitvoering van beleid	Bij de uitvoering van beleid staat het maatschappelijk doel centraal. Dit wordt met professionaliteit en dus daar waar nodig met ambacht uitgevoerd.	-bij uitvoering van beleid staat behalen van het maatschappelijk doel centraal -beleid wordt op vakkundige wijze uitgevoerd -beleidsuitvoerders zijn van invloed op de totstandkoming van beleid - er is ruimte voor professionele autonomie indien dit het behalen van het maatschappelijke doel ten goede komt. -beleidsuitvoerders hebben een participatieve rol in de verschillende fasen van de beleidscyclus
Onafhankelijke variabelen	Definitie	Meetindicatoren
Complementariteit	Beleidsmakers en beleidsuitvoerders werken samen en vullen elkaar aan	-beleidsmakers respecteren de expertise van beleidsuitvoerders -beleidsmakers respecteren het commitment van ambtenaren -beleidsmakers stellen zich responsief op -beleidsuitvoerders zijn bereidwillig om verantwoording af te leggen -beleidsuitvoerders stellen zich responsief op - beleidsmakers en beleidsuitvoerders vervullen verschillende rollen, maar streven hetzelfde doel na -teamwork domineert boven de formeel gestelde hiërarchie - er is sprake van verwevenheid in plaats van een strikte scheiding
Vertrouwen	de vaste overtuiging bij beleidsmakers en beleidsuitvoerders dat het behalen van het maatschappelijk doel, waarvan de beheersing (deels) bij de ander bevindt, zich zal voordoen.	-is een beleidsmaker bereid ruimte en vrijheid te bieden aan een beleidsuitvoerder om zijn professionaliteit te tonen. -is een beleidsuitvoerder voorzien van rugdekking, ruimte en vrijheid.
Discretionaire bevoegdheid	De middels wet- en regelgeving verkregen ruimte tot het maken en/of uitvoeren van beleid.	-wetten en regels die beleidsuitvoerders ondersteunen om hun werk ten goede van het maatschappelijke doel uit te voeren. -wet- en regelgeving die significante bijdrage levert aan het bewerkstelligen van het maatschappelijke doel.
Professionele identiteit	Het gezien worden en kunnen handelen als professional.	-ziet de beleidsmaker zichzelf als professional -durft de beleidsmaker te handelen als professional -ziet de beleidsmaker de beleidsuitvoerder ook als een professional -ziet de beleidsmaker zichzelf ook als professional -durft de beleidsuitvoerder te handelen als een professional -ervaart de beleidsuitvoerder professionele autonomie

Tabel 4: Meetindicatoren factoren

3.5. Validiteit & betrouwbaarheid

Het onderzoek is uitgevoerd bij SZW, UWV en SVB. Gezien de grote en diversiteit aan beleidsmakers en beleidsuitvoerders bij deze organisaties of breder nog de Rijksoverheid in zijn geheel, is dit een relatief kleine onderzoeksunit. Daarnaast behoren UWV en SVB formeel niet tot de Rijksoverheid, aangezien dit Zelfstandige Bestuursorganen Organen (ZBO's) betreffen. Onder ZBO's bestaat er een grote variëteit, waarbij deze groep van organen gekenmerkt worden door de grote diversiteit aan inrichting en taakstelling. De constructie waarbinnen politiek en uitvoering samenwerken in de vorm van ZBO's is dan ook geen typische constructie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a). Daarom kent dit onderzoek een lage externe validiteit.

De interne validiteit ligt echter wel relatief hoger. Aangezien dit onderzoek zich specifiek heeft gericht op SZW in relatie tot het UWV en zo ook voor SZW in relatie tot de SVB. Waarbij niet alleen gekeken is naar SZW als zijnde het ministerie en daarmee 'de beleidsmakers' en UWV en SVB als zijnde de uitvoeringsorganisaties en daarmee 'de beleidsuitvoerders'. Er is ook een onderscheid gemaakt tussen de lagen binnen deze organisaties. UWV en SVB beschikken namelijk ook over beleidsmakers. Er is daarom duidelijk onderscheid gemaakt tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers UWV en SVB, naast het onderscheid dat gemaakt is met beleidsuitvoerders UWV en beleidsuitvoerders SVB. Op deze wijze zijn de verschillende lagen specifiek aan bod gekomen in het onderzoek. De onderlinge verhoudingen zijn op deze wijze beter onderzocht. Dit is van positieve invloed geweest op de interne validiteit van het onderzoek. Dit heeft de validiteit verhoogd.

De operationalisatie kent een sterke basis doordat bestaande literatuur is gebruikt om inzichten te krijgen over de concepten. Dit heeft bijgedragen aan de interne validiteit. De interviews zijn opgenomen. Daardoor konden ze nogmaals beluisterd worden voor de uitwerking en kon er meer betekenis worden gegeven aan de interpretatie van de interviewer. Dit heeft ook de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek verhoogd.

4. Resultaten en analyse

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de uitkristallisering van de opbrengsten uit het onderzoek plaats. Of terwijl: de resultaten van de documentenanalyse en de interviews worden weergegeven. Gedurende dit hoofdstuk is getracht de resultaten op dusdanige wijze te presenteren dat er ruimte is voor elke factor en ook de onderlinge verwantschap verhelderd wordt. Daarnaast blijkt uit de empirische bevindingen dat de interactie tussen de concepten complementariteit, vertrouwen, beleidsvrijheid en professionele identiteit van grote waarde is op de gewenste politiek-ambtelijke verhoudingen, die moeten bijdragen aan de professionalisering van de uitvoering van beleid.

Allereerst wordt ruimte geboden aan context. Dit houdt in toelichting op de inrichting van de organisaties SZW, UWV en SVB en hoe deze zich tot elkaar verhouden bij de uitvoering van beleid. Vervolgens worden de factoren opeenvolgend besproken aan de hand van de verkregen resultaten. Ook de nieuw inzichten uit de empirische bevindingen in termen van 'interactie' tussen de concepten wordt besproken. Langs deze route wordt weergegeven of de theoretische verwachtingen overeenkomen met de bevindingen uit de documentenanalyse, de interviews en de participatieve observatie. Deze worden voorzien van een toelichting en daarna wordt een voorzet gegeven op de analyse, waarmee dit hoofdstuk wordt afgerond.

4.2. SZW, UWV en SVB – de organisaties

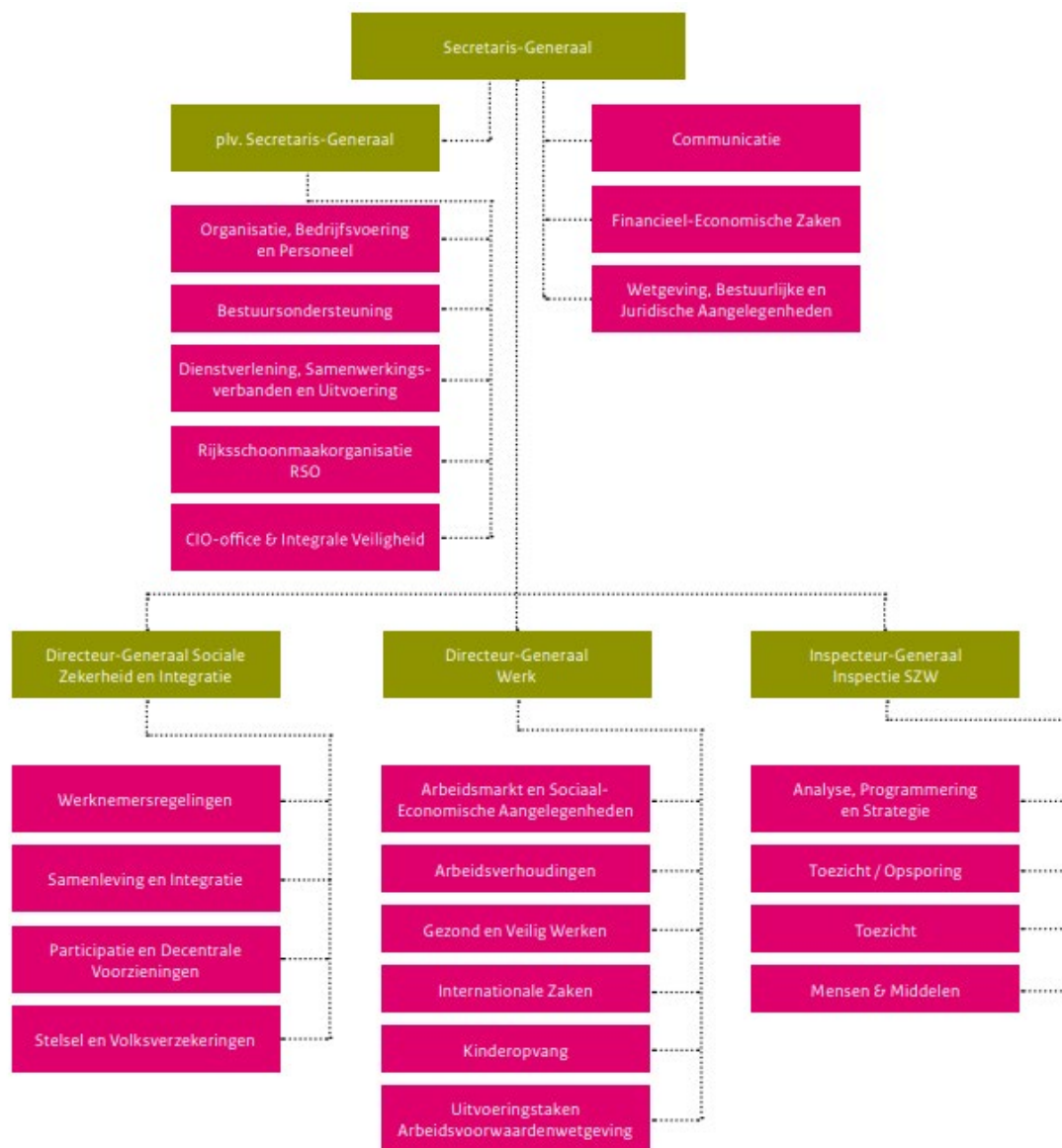
4.2.1. Beleidsmakers en beleidsuitvoerders SZW, UWV en SVB

SZW beschikt over beleidsmakers die op de deur kloppen bij UWV en SVB voor de uitvoering van beleid. Het is echter zo dat UWV en SVB ook beschikken over hen eigen beleidsmakers. Deze beleidsmakers spelen ook een rol in het proces van beleid maken, dat vervolgens door de beleidsuitvoerders van deze organisaties wordt uitgevoerd. Er is dus geen sprake van een strikte scheiding als zijnde SZW 'de beleidsmaker' en het UWV en de SVB als zijnde 'de beleidsuitvoerders'. Gezien de benaming van deze ZBO's als 'de uitvoeringsorganisaties' en de formele sturingsrelatie kan hier de nodige verwarring over ontstaan. Daarom is ervoor gekozen om in dit eerste onderdeel van hoofdstuk vier expliciet wat verdieping te bieden, middels wat context over de betrokken organisaties. Vervolgens worden de resultaten uit het onderzoek weergegeven.

4.2.2. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In 1918 werd het ministerie van Arbeid opgericht, dat wij vandaag de dag kennen als zijnde het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De missie van SZW is ‘Werk en bestaanszekerheid voor iedereen’ (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022a). De samenleving is continu in verandering. Dit maakt dat SZW continu in beweging hoort te zijn om in te kunnen spelen op deze veranderingen. Dit heeft ertoe geleid dat de organisatie door de jaren heen veranderd is. Een vrij recente verandering is hierbij dat SZW sinds de beëindiging van het Kabinet-Rutte 4, over twee ministers beschikt. Te weten, een Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022a) Zij vormen de politieke leiding van SZW. Zo is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder andere verantwoordelijk voor het Arbeidsmarktbeleid en daarmee ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). En is de minister van Armoedebeleid en Schuldhulpverlening onder andere verantwoordelijk voor sociale verzekeringen en daarmee ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Zowel het UWV als de SVB betreffen zelfstandig bestuursorganen (ZBO’s). In de volgende paragraaf wordt de formele positie van een ZBO’s toegelicht.

De secretaris generaal (SG) is de ambtelijke leider van het ministerie. In het organogram op de volgende pagina is de opbouw van de organisatie weergegeven.



Organogram 1: SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021)

4.2.3. Zelfstandige Bestuursorganen

ZBO's kennen een aparte positie binnen de Rijksoverheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a). Zij voeren een overheidstaak met openbaar gezag uit. Dit betekent dat zij instaat zijn om iets te gebieden of te verbieden. Daarnaast zijn zij zelfstandig, in die zin dat zij niet horen bij SZW. Dit houdt onder andere in dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. De minister is echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van- en het toezicht op het beleid. De minister legt hiervoor ook verantwoording af aan het parlement. In de Nederlandse parlementaire democratie betreffen dit de Eerste- en de Tweede Kamer. Gezien deze verantwoordelijkheid heeft de minister wel enige zeggenschap over een ZBO.

Binnen de Rijksoverheid zijn er wel meerdere constructies met ZBO's ten behoeve van de samenwerking in het maken van beleid en het uitvoeren van beleid. Het creëert met betrekking tot de uitvoering wel een bepaalde afstand met het ministerie. Ook in termen van wie de verantwoordelijkheid draagt. De verantwoordelijkheden en het zeggenschap van ministers en ZBO's zijn verankert in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, omdat het aantal constructies is toegenomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a). Het is echter niet de norm. De drie voornaamste bevoegdheden van de minister zijn het benoemen, ontslaan en schorsen van bestuurders, vaststellen van salarissen van bestuurders en het maken van beleidsregels die ZBO's instaat stelt om hen takenpakket goed uit te voeren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a).

4.2.4. Sociale Verzekeringsbank

In 1901 werd de Rijksverzekeringsbank opgericht (Sociale Verzekeringsbank, z.d.). Dit was de eerste uitvoeringsorganisatie voor sociale verzekeringen. Vandaag de dag kennen wij deze organisatie als zijnde de Sociale Verzekeringsbank(SVB). Zij voert verschillende wetten en regelingen uit met betrekking tot de sociale zekerheid. Dit doet zij voornamelijk in opdracht van overheden, waarbij het ministerie SZW haar hoofdopdrachtgever is. Het SVB keert op jaarbasis meer dan 49 miljard euro uit aan ruim 5,6 miljoen mensen. Bij het SVB werken 4007 medewerkers die samen goed zijn voor de uitvoering van in totaal 17 wetten en regelingen. De Raad van Bestuur van het SVB legt aan het ministerie SZW verantwoording af over haar prestaties (Sociale Verzekeringsbank, z.d.).

De 4007 medewerkers van het SVB zijn lang niet allemaal medewerkers die enkel en alleen beleid uitvoeren. De SVB kent meerdere lagen binnen de organisatie waarin het maken van beleid behoort tot de kerntaken. Beleidsmakers van het SVB onderhouden bijvoorbeeld contact met beleidsmakers van SZW. Beleidsmakers maken beleid vanuit SZW en beleidsmakers SVB proberen dit te concretiseren naar hoe dit uitgevoerd kan worden door de beleidsuitvoerders van SVB. Daarnaast onderhouden de beleidsmakers van deze afdeling van SVB sinds kort ook direct contact met de Tweede Kamer.

4.2.5. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

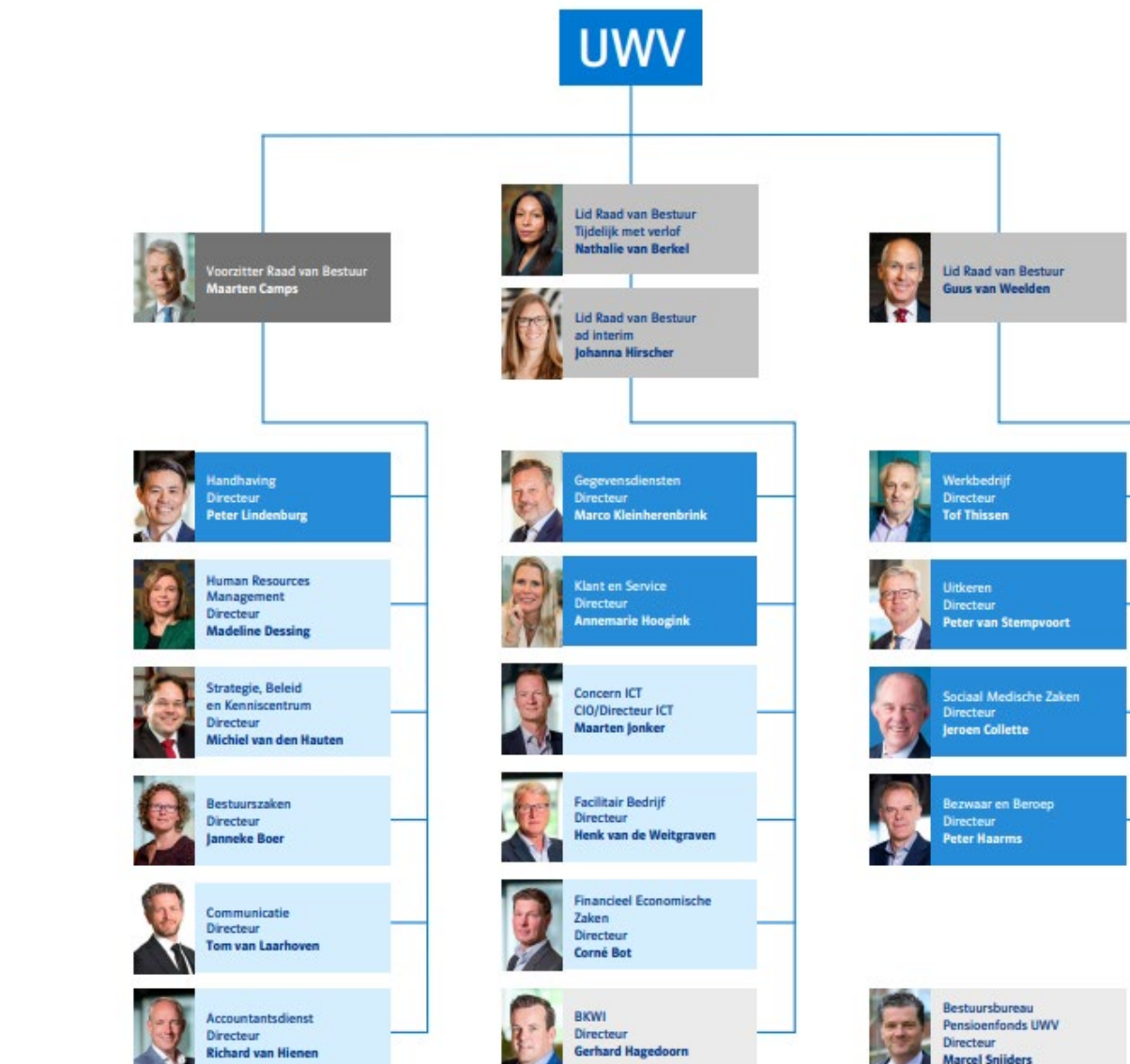
De wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) stond aan het begin van de 21^e eeuw aan de basis van een nieuwe organisatie van de sociale zekerheid in Nederland (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.).

In 2002 zijn diverse uitvoeringsinstellingen gefuseerd tot één organisatie. Hetgeen wij nu kennen als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Arbeidsbemiddeling werd ondergebracht bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In 2009 zijn het UWV en CWI gefuseerd, tot het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.).

Het UWV bestaat uit 35 regionale vestigingen en heeft daarnaast 27 kantoren waar haar klanten terecht kunnen voor overige zaken (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.). Ook kent het UWV drie klantcontactcentra. Het hoofdkantoor van UWV is gevestigd in Amsterdam. In totaal zijn er 19437 mensen werkzaam voor het UWV. De Raad van Bestuur van het UWV legt verantwoording af aan de minister van SZW. Het is ook de minister van SZW die de leden van het Raad van Bestuur benoemt. Het UWV draagt zorg voor het uitvoeren van arbeidsmarkt- en gegevensdienstverlening en werknemersverzekeringen. Dit doet zij als ZBO. Haar opdrachtgever is SZW (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.).

Hierbij staat centraal dat de maatschappij het beste functioneert als zoveel mogelijk mensen in deze maatschappij participeren door te werken. Haar belofte is ‘Werk boven uitkering’. Als werken echter onmogelijk blijkt, dragen ze zorg voor inkomen. Haar kennis en expertise zit in vier kerntaken, te weten: werk, indicatiestelling, uitkeren en gegevensbeheer (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.).

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met beleidsmakers van de afdeling Strategie Beleid en Kennis van het UWV. Deze afdeling heeft contacten met alle andere afdelingen binnen UWV om beleid uitvoerbaar te maken. Daarnaast hebben zij contact met beleidsmakers van SZW naar aanleiding van beleid dat wordt gemaakt door SZW voor het UWV. Ook onderhouden de beleidsmakers van deze afdeling van UWV sinds kort ook direct contact met de Tweede Kamer. Met betrekking tot de uitvoering van beleid is gesproken met beleidsuitvoerders van de Divisie Uitkeren van het UWV.



Organogram 2: UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, z.d.)

4.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat politiek-ambtelijke verhoudingen continu in beweging zijn. En dat de tijdsgeest ook bepalend is voor wat gewenste politiek-ambtelijke verhoudingen zijn om te komen tot goede uitvoering van beleid. Om dit te kunnen toetsen aan de huidige politiek-ambtelijke praktijk is getracht de belevingen en percepties van de respondenten te achterhalen. Daartoe zijn zij bevraagd over hoe zij de relatie ervaren tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Daarnaast is ook dieper ingegaan op wat wenselijk is in deze relatie als het gaat om professionalisering van de uitvoering.

Uit de interviews met de respondenten blijkt dat allen van mening zijn dat de relatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders positief en effectief werkt.

Uit alle interviews blijkt ook dat deze relatie in beweging is en dat het als fijn wordt ervaren dat de relatie verandert. Bij het doorvragen kwamen ook wat meer onderliggende kritische noten naar boven. Er komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren dat er gewerkt moet worden aan vertrouwen. Om het overzicht te behouden worden deze bij de factoren besproken. Alle respondenten geven aan dat er gestreefd wordt naar minder hiërarchie tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisaties. Dit wordt als fijn ervaren en is van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De volgende citaten illustreren dit:

“Jaren geleden is er een sturingsvisie opgesteld. En dat was eigenlijk een soort document waarin stond hoe ons departement stuurt op deze twee uitvoeringsorganisaties. En dit jaar hebben we een nieuwe gemaakt en die noemen we geen sturingsvisie. Maar samenwerkingsvisie.” (Beleidsmaker SZW)

“Maar ik denk ook dat je inderdaad toch wel een beweging ziet naar, ja meer gelijkwaardigheid in Politiek-ambtelijke verhoudingen, De emancipatie van de uitvoering van het beleid.” (Beleidsuitvoerder SVB)

“Mijn idee na dertig jaar is wel dat die verhoudingen meer gelijkwaardig zijn geworden, dat er meer geluisterd wordt naar onze input.” (Beleidsuitvoerder UWW)

‘De Bedoeling’ is een beweging waarin wij signalen gezamenlijk oppakken, multidisciplinair en met minder hiërarchie.” (Beleidsmaker SVB)

Daarbij wordt door een kleine groep beleidsmakers van SZW aangegeven dat conform de inrichting van het Openbaar bestuur het ministerie een controlerende functie heeft naar een uitvoeringsorganisatie. Daarmee is volledige gelijkwaardigheid praktisch niet haalbaar en ook niet wenselijk. Volledige gelijkheid zou daarmee van negatieve invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Onderstaande citaat illustreert dit:

“En ik denk ook niet dat het erg is dat wij de uitvoerder controleren. Uhm. Ja, want je kan niet als een gek blind vertrouwen. Dat is ook niet goed. Er blijft altijd wel soort van controle component inzitten.” (Beleidsmaker SZW)

De wens naar verandering en de beweging die door alle respondenten wordt onderschreven is een bevestiging van het normatieve karakter dat gepaard gaat met politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Het was Wilson (1887) die aangaf dat er een duidelijke grens hoort te zijn tussen het formuleren van beleid en de implementatie van beleid. Het eerste valt onder de verantwoordelijkheid van de politiek en het tweede onder de verantwoordelijkheid van de administratie. Ook Weber (1921) was tegenstander van enige vorm van inmenging van beiden.

Uri Rosenthal geeft aan dat er inmiddels veel veranderd is (1999). Svava (2001) benadrukt hieromtrent het belang van complementariteit. Ook volgens Bekker (2009) zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen toe aan vernieuwingen. “Werd vroeger wel eens een zweeps slag ten tonele gevoerd om die verhoudingen te onderstrepen. “Mijn stelling is dat vertrouwen en complementariteit veel betere begrippen zijn om invulling aan die verhoudingen te geven” (Bekker, 2009). Uit de documentenanalyse blijkt - net zoals uit de interviews - dat er nog geen optimale balans is tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties (Ministerie van Algemene Zaken, 2021). Dit blijkt ook uit de bevindingen van de door de Tweede Kamer ingestelde Tijdelijke Commissie Uitvoering (Tweede Kamer, 2021a). In het onderzoeksrapport ‘Klem tussen Balie en Beleid’ heeft zij onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van beleid, terugkerende problemen bij uitvoeringsorganisaties, maar ook op de rollen van ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Tweede Kamer. Uit dit rapport blijkt dat politiek-ambtelijke verhoudingen, dus de rollen van de Tweede Kamer, ministeries en uitvoeringsorganisaties niet in balans zijn. Deze partijen dienen met elkaar structureel en open informatie uit te wissel en ook overleg te voeren. Signalen die bij uitvoeringsorganisaties binnenkwamen, werden niet voldoende en tijdig gecommuniceerd met SZW (Tweede Kamer, 2021a).

Hiertoe zijn overigens ook nieuwe overlegstructuren ingevoerd die een positieve bijdrage leveren. Deze nieuwe overlegstructuren zorgen ervoor dat uitvoeringsorganisaties SZW beter en op frequentere basis informeren. Doordat SZW beter geïnformeerd wordt creëert dat bij hen minder spanning, omdat er altijd spanning is dat er iets kan fout gaan in de uitvoering van beleid. Door SZW te blijven informeren hebben zij er steeds vertrouwen in dat het goed gaat bij de uitvoering van beleid. Dit is van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

“Het voordeel van dit soort overleg is wel dat je ook gemakkelijk zaken kwijt kunt. En dat creëert wel weer extra transparantie,. Dat creëert weer extra basis voor vertrouwen.”

(Beleidsmakers UWW)

Dus zowel de documentenanalyse als de interviews met de respondenten tonen aan dat voor het professionaliseren van de uitvoering van beleid veranderingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen vereist zijn. De voorkeur wordt uitgesproken voor minder hiërarchie en eerder een nadruk op complementair werken. Waarbij interactie, door middel van informeren en signalen, van essentieel belang is om complementair te zijn en om elkaar te leren vertrouwen. Om meer vertrouwen te creëren is het ook van belang dat bij de uitvoering van complex beleid ‘handelen in de geest van de wet’ wordt geprioriteerd. Vertrouwen speelt daarmee een sleutelrol om te komen tot politiek-ambtelijke verhoudingen die bijdragen aan de professionalisering van de uitvoering van beleid.

4.4. Complementariteit

Onderstaand worden de resultaten uit het onderzoek met betrekking tot de factor complementariteit weergegeven. In het theoretisch kader is weergegeven dat conform de wetenschappelijke literatuur deze factor leidt tot betere politiek-ambtelijke verhoudingen. Om dit nader te kunnen onderzoeken zijn de respondenten tijdens de interviews bevraagd over deze factor. Hierbij is aan beleidsmakers en beleidsuitvoerders gevraagd hoe zij denken dat complementariteit van invloed is op hun werk, of ze complementair zijn en wat zij denken dat nodig is om meer complementariteit te bewerkstelligen.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het overgrote deel van de respondenten van mening is dat complementariteit tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders een vereiste is voor professionele uitvoering van beleid en daarmee ook van positieve invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het volgende citaat illustreert dit:

“Het is een wisselwerking om ervoor te zorgen dat dingen snel en goed gedaan worden.”

(Beleidsmaker UWW)

Tegelijkertijd wordt er zowel vanuit beleidsmakers van SZW, UWV en SVB erkend dat het nu nog verschillende werelden zijn. Het volgende citaat illustreert dit:

“Wat mij opvalt als voormalig beleidsuitvoerder en nu dan beleidsmaker is dat we gewoon echt een wereld van verschil zijn.” (Beleidsmakers SZW)

Uit de interviews blijkt dan ook unaniem dat het van belang is om elkaars belevingswereld te kennen. De beleidsmakers van SZW geven aan dat ze in de dagelijkse praktijk uiteindelijk prioritering moeten geven aan de wensen vanuit de politiek. Dit kan de politieke top in de eigen organisatie zijn, maar ook bijvoorbeeld de wens vanuit de Tweede Kamer. Zij geven aan dat dit onzekerheden met zich meebrengt en daarmee hun wensen richting de uitvoeringsorganisatie ook onzeker kunnen zijn. Als een probleem politiek opgeschaald wordt, omdat het ad hoc media-aandacht krijgt of er druk is vanuit de Tweede Kamer, dan moet het probleem soms gewoon geprioriteerd worden. Kort door de bocht betekent dit volgens beleidsmakers dat een probleem gewoon opgelost moet worden of dat iets direct uitgevoerd moet worden. Dit heeft een negatief effect op de relatie tussen enerzijds beleidsmakers SZW en anderzijds beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SVB. De volgende quote illustreert hoe dat kan botsen met het beginsel complementariteit:

“Dat kan soms nog wel eens schuren, want het belang van een minister of in de Kamer natuurlijk strookt niet altijd zo gewoon met de belangen van de burger.” (Beleidsmaker SZW)

Beleidsmakers van SZW prioriteren het belang van de Minister en de politieke spanningen in de Tweede Kamer of juist het voorkomen daarvan in de praktijk hoger dan het belang van de burger. Van de geïnterviewde beleidsmakers van SZW, zijn er 2 voorheen werkzaam geweest bij een uitvoeringsorganisatie als beleidsuitvoerder. Deze 2 beleidsmakers van SZW geven aan dat Beleidsmakers van SZW die werkervaring hebben bij een uitvoeringsorganisatie meer vermogen hebben om in de belevingswereld te komen van beleidsuitvoerders van uitvoeringsorganisaties.

Daarom zijn ze beter in staat om te realiseren welke knelpunten zich kunnen voordoen bij beleidsuitvoering en deze meer prioriteit geven in het proces van beleid maken. Het in elkaars belevingswereld komen heeft dan ook een positief effect bij het maken van beleid. Dit is van positieve invloed op de relatie met elkaar. Beleidsmakers die gewerkt hebben in de uitvoering bij uitvoeringsorganisaties kijken naar beleid meer met de bril van de beleidsuitvoerder.

Daardoor hechten ze meer waarde aan het voorkomen van knelpunten die zich mogelijk voor zouden kunnen doen bij de beleidsuitvoering. Het heeft dus een positief effect op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers en beleidsuitvoerder van UWV en SVB. Het volgende citaat illustreert dit:

“Ik heb ook meerdere collega's die in de uitvoering hebben gewerkt en ik zie wel dat die anders kijken.”(Beleidsmaker SZW, met werkervaring bij een uitvoeringsorganisatie)

Vanuit het overgrote deel van de beleidsmakers van SZW wordt ook aangegeven dat in het kader van het begrijpen van elkaars belevingswerelden het goed is om elkaars dilemma's te delen. Dit heeft een positief effect op de relatie tussen beleidsmakers SZW en de beleidsmakers en beleidsuitvoerders van UWV en SVB. Bij beleidsmakers van SZW doen de dilemma's zich vooral voor bij politieke spanningen, zoals in het volgende voorbeeld:

“En wat ook helpt, wat ik heb gemerkt is heel eerlijk zijn in elkaars dilemma's die er zitten. Dus bij ons is dat soms hoge politieke druk. Je moet gewoon weten wat ook de belevingswereld is van de ander. En dat kan soms nog wel eens schuren, want het belang van een minister of in de Kamer natuurlijk strookt niet altijd zo gewoon met de belangen van de burger. “ (Beleidsmaker SZW)

Alle beleidsmakers van SZW geven allen aan dat politieke spanningen erbij horen in het parlementaire proces waarin beleid haar weg vindt. Omdat politieke spanningen erbij horen is het voor hun van essentieel belang om ten allen tijden geïnformeerd te worden door uitvoeringsorganisaties en dat er een optimale signaleringsfunctie is met betrekking tot knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van beleid. Het overgrote deel van de beleidsmakers van SZW geeft aan dat hierin positieve ontwikkelingen zijn. Beter geïnformeerd worden en betere signalering vanuit de uitvoeringsorganisaties heeft daarmee een positief effect op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het volgende citaat illustreert de verbetering in die verhoudingen:

“Dus in die zin denk ik van ja dat we wel elkaar steeds beter weten te vinden en elkaar versterken en dat we ook wel bewuster ermee bezig zijn hoe bepaalde processen, afspraken en middelen in te zetten. Nou ja, dat het ook gewoon goed loopt.” (Beleidsmaker SZW)

Het overgrote gedeelte van de beleidsuitvoerders van het UWV geven aan zich in de ambtelijke wereld te bevinden, waarbij prioritering ligt bij de haalbaarheid van het kunnen uitvoeren van beleid. Maar dat vanuit het ministerie niet altijd rekening wordt gehouden met de praktische haalbaarheid van het uitvoeren van beleid. Dit houdt in dat ervanuit de Minister of in de Tweede Kamer besloten wordt dat iets uitgevoerd moet worden de uitvoeringsorganisaties de opdracht krijgen om het uit te voeren. Terwijl de uitvoeringsorganisaties op voorhand weten dat dit praktisch niet haalbaar is, omdat de ICT-systemen het niet toelaten. Daarvan vinden de uitvoeringsorganisaties dat ze in de voorbereiding eerder benaderd hadden moeten worden. Het volgende citaat illustreert dit:

“Waarom een beleidsmaker van het ministerie wellicht iets bedenkt, maar het systeem technisch misschien helemaal niet uit te voeren is. Zo kunnen we nog allerlei haken en ogen verzinnen. Maar het is belangrijk dat je op dat level maar eens met mekaar gaan contacten.” (Beleidsuitvoerder UWV).

Een groot deel van de beleidsmakers van SZW en UWV benadrukken het belang van het kennen en erkennen van elkaars expertise. De expertise van SZW betreft het politieke gedeelte van het beleidsproces en de expertise van UWV betreft het uitvoeren van beleid.

Door elkaar de ruimte te geven voor elkaars expertise kan beleid optimaal uitgevoerd worden. Goede uitvoering van beleid is van positieve invloed op de relatie tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers en beleidsuitvoerders SZW en UWV. Zoals de volgende citaten ook tonen, is het herkennen en erkennen van elkaars expertise dus van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen:

“We moeten respect hebben voor elkaars rol en dus niet op elkaars stoel gaan zitten. En elkaar ook de ruimte gunnen om de dingen te doen die partij vanuit die rol moet doen. En dat om ervoor te zorgen dat die doelen ook bereikt worden. Dat is de complementariteit waar we naar moeten streven.” (Beleidsmaker UWV)

“Het is goed om te weten welke expertise waar ligt. Anders kan je er ook geen gebruik van maken denk ik.” (Beleidsmaker UWV).

“Complementariteit kan je wel oplossen door deskundigheid. Vertrouwen daar moet je aan bouwen. Dat komt niet vanzelf en dat komt ook niet standaard.” (Beleidsmaker SZW)

Het overgrote deel van de respondenten van SZW, UWV en SVB benadrukken hoe belangrijk informeren en signaleren is om complementair te kunnen zijn aan elkaar. Er zijn echter verschillende opvattingen over het organiseren hiervan. Vanuit alle beleidsmakers van UWV wordt aangegeven dat ze weten wat er speelt en wanneer ze SZW moeten informeren en signaleren. Deze beleidsmakers geven aan dat weten wat er speelt onder de burgers en weten wanneer ze SZW hierover moeten informeren hun expertise is en dat ze beschikken over de deskundigheid om af te wegen wanneer dit nodig is.

Uit de documentenanalyse blijkt echter dat signalen vanuit uitvoeringsorganisaties de ministeries lang niet altijd bereiken wanneer dit nodig is (Tweede Kamer, 2021a). Signalen bereiken de ambtelijke top van uitvoeringsorganisaties wel, maar die weten deze niet altijd op waarde te schatten waardoor het niet terecht komt bij het ministerie of de verantwoordelijke bewindspersoon (Tweede Kamer, 2021a).

Beleidsmakers van SZW zetten zich daarom nu zelf in om ook direct de signalen van burgers zelf binnen te krijgen. Er zijn ook een aantal beleidsmakers van SZW die eerst informatie ophalen bij andere beleidsmakers van SZW. Deze beleidsmakers staan weer in contact met beleidsmakers van uitvoeringsorganisaties en brengen daar dan de opgehaalde informatie. Enkele beleidsuitvoerders van SVB reageerde verontwaardigd op deze veranderende rol van het SZW, omdat zij aangeven dat de signalen bij hen op te halen zijn, aangezien zij direct in contact staan met burgers. Het onderstaande citaat illustreert dit:

“En ik was echt, nou ja, een beetje verbaasd toen ik vanuit het ministerie hoorde: We moeten als beleidsmedewerkers veel meer met de burger in contact komen en wij gaan signalen nu gezamenlijk oppikken. Dus wij gaan allemaal mensen benoemen en die moeten dan signalen gaan oppikken van burgers. En ik denk van nou ja, t is een beetje gek, daar hebben we ze bij de uitvoering. Daar kun je ze ophalen.” (Beleidsuitvoerder SVB).

Anderzijds geven een groot aantal beleidsmakers van UWV en SVB aan dat zij steeds meer direct in contact staan met de politiek, zo ook het directe contact met Tweede Kamerleden. Een beleidsmaker van SVB geeft bijvoorbeeld aan dat het hebben van korte lijntjes van essentieel belang is om complementair aan elkaar te kunnen zijn bij de uitvoering van beleid.

Daarnaast wordt vanuit het overgrote deel van de respondenten van SVB benadrukt dat beperkingen van beleid en de eigen systemen veelal zwaarder wegen dan het belang van de burger. Gedurende mijn participatieve observatie werd dit bevestigd door de standpunten die meerdere beleidsmakers van de SVB innamen.

De hierboven benoemde korte lijntjes heeft betrekking op het sneller er informeler met elkaar in contact kunnen komen. Meerdere beleidsmakers van SVB geven aan dat zij nu zelf ook direct contact onderhouden met Tweede Kamerleden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer er vanuit het Tweede Kamerlid politieke druk wordt gezet op de uitvoering van bepaald beleid, maar dat deze in de uitvoering praktisch niet haalbaar is. Het gesprek met de SVB over de knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering kan begrip creëren bij het desbetreffende Tweede Kamerlid. Dit kan er toe leiden dat er vanuit het Tweede Kamerlid geen druk meer wordt uitgeoefend om bepaald beleid uit te voeren. Dergelijk beleid had van negatieve invloed kunnen zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen op het moment dat het beleid 'gewoon uitgevoerd' moest worden en er vervolgens in de uitvoering knelpunten zouden ontstaan. Het hebben van korte lijntjes is in deze zin van positieve betekenis op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Een beleidsmaker bij SVB zegt daar dan ook het volgende over:

“De korte lijnen is een middel om complementair te zijn. Wat ik soms een beetje mis is een burger perspectief. Maar wij zijn er over het algemeen heel goed in om ons te verliezen in onszelf en in wat wij belangrijk vinden en ons beleid en bij onze systemen.” (Beleidsmaker SVB).

Alle beleidsuitvoerders van UWV benadrukken ook het belang van meer en frequenter interactie hebben met SZW en ook met de Tweede Kamer. Maar ook hoe belangrijk het is om als UWV sneller als eenheid in uitvoering van beleid te komen. Hierbij wordt het coronamaatregelenpakket benoemd als een situatie waarin dit op een succesvolle manier verliep. Dit heeft een positief effect op de uitvoering van beleid en daarmee dus een positief effect op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderstaande citaat geeft een goede beschrijving wat in bovengenoemde situatie als goed werd ervaren:

“Kijk naar onze maatregelen. Toen corona kwam. Toen hebben we samen met het ministerie om tafel gezeten. Wij hebben allerlei dingen bedacht en dat voorgelegd. En ja, dat ging toen

als een tierelier. Dat ging toen echt gewoon heel goed. Dat moest ook wat sneller en heel goed gaan. Kon het altijd maar zo zijn en zo gaan dat het allemaal zo snel en zo mooi op tafel komt. Dit was bij uitstek een moment waarop we ontzettend nauw samengewerkt hebben. Er zijn wekelijks contacten geweest en we hebben goed beslist. Iedereen doet nu dit en dat is fout met een klant gegaan. Zeg maar dat alle kantoren op hetzelfde moment hetzelfde doen.”(Beleidsuitvoerder UWV)

Gedurende de coronacrisis werd het beleid ‘coronamaatregelenpakket’ op een manier gemaakt en uitgevoerd, waarbij zowel SZW als UWV meer interactie hadden in dit proces. Dit deden ze om knelpunten te voorkomen en op te lossen waar die zich voordeden. Er werd prioriteit gegeven aan het belang van de burger. Beleidsmakers SZW en beleidsmakers UWV waren intensiever met elkaar hierover in contact. Beleidsmakers SZW hechten grotere waarden aan het voorkomen en oplossen van knelpunten. Dit deden ze door meer, actiever en sneller informatie op te halen bij beleidsmakers UWV of direct bij de burger. Bijvoorbeeld door op dagelijkse basis signalenrapportages te maken van het sentiment onder burgers. Beleidsmakers UWV koppelden sneller signalen terug aan SZW of de Tweede Kamer, zodat het coronamaatregelenpakket tussentijds aangepast kon worden als de burger ergens op vastliep. In deze situaties bevinden beleidsmakers van SZW en beleidsmakers van UWV en SVB zich in elkaars expertise. SZW tracht meer in contact te komen met de burger en UWV en SVB trachten meer in contact te komen met de politiek.

Dit gebeurt veelal niet op gestructureerde wijze en kent ook een informeel karakter van interactie. Er doen zich in de huidige situatie echter al problemen voor met betrekking tot het elkaar onvolledig informeren en signaleren. Indien deze vormen van interactie niet goed gedeeld worden met elkaar dan kunnen deze goed bedoelde initiatieven echter een negatief effect hebben op het vertrouwen in elkaar.

Het overgrote deel van de beleidsmakers van SZW geven hieromtrent namelijk expliciet aan dat zijn ten allen tijden goed geïnformeerd moeten zijn over knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van beleid, omdat politieke spanningen zich op elk moment voor kunnen doen. Als een politieke spanning zich voordoet en beleidsmakers van SZW niet goed geïnformeerd zijn door UWV en SVB over de contacten die ze met politici hebben gehad, dan schaadt dit het vertrouwen.

Daarnaast is het voor beleidsmakers van SZW ook moeilijker om beleidsmakers van UWV en SVB goed te informeren over wat er in ‘politiek Den Haag’ speelt als er buiten SZW om veel ‘korte lijntjes’ lopen tussen politiek en de UWV en het SVB. In de zoektocht naar meer complementariteit blijkt in ieder geval dat enerzijds SZW en anderzijds UWV en SVB zich steeds meer in elkaars expertise bevinden met oog op het bereiken van meer complementariteit. Het onderstaande citaat illustreert de sterke wens van beleidsmakers van SZW naar signalen van de uitvoeringsorganisaties:

“Wat hebben jullie nodig? Uhm, dat wij als departement veel beter zicht hebben op hoe het gaat in de uitvoering en dus ook sneller knelpunten met elkaar signaleren.” (Beleidsmaker SZW)

4.5. Discretionaire bevoegdheid

Onderstaand worden de resultaten uit het onderzoek met betrekking tot de factor discretionaire bevoegdheid weergegeven. In het theoretisch kader is weergegeven dat conform de wetenschappelijke literatuur deze factor tegengestelde effecten kan hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Als beleidsvrijheid gegeven wordt, omdat de wetgever problemen ervaart met het beleid wordt het probleem mogelijk alleen verschoven naar de uitvoerder, zonder dat het bijdraagt aan een oplossing. Daarentegen kan discretionaire bevoegdheid die is uitgewerkt in hele strakke kaders ervoor zorgen dat het eerder stuurt op de *output*, die voor de politiek van belang is. En niet op de *outcome* die het maatschappelijk doel centraal stelt (Ringeling, 1978). Om nader te kunnen onderzoeken hoe discretionaire bevoegdheid van invloed is op politiek-ambtelijke verhoudingen zijn de respondenten tijdens de interviews bevraagd over deze factor. Hierbij is aan beleidsmakers en beleidsuitvoerders gevraagd hoe zij hun discretionaire bevoegdheid ervaren en wat hun perceptie is van de invloed van deze discretionaire ruimte op politiek-ambtelijke verhoudingen.

De ambtenaren in de uitvoering staan veelal direct in contact met de burgers. Lipsky (1980) noemt dit de *street-level-bureaucrats*. Hij benadrukt de discretionaire ruimte die ambtenaren in de uitvoering nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Dit om complexe richtlijnen, instructies en formele regels tot uitvoering te kunnen brengen in de context van hun specifieke werkomstandigheden (Lipsky, 1980).

Uit de documentenanalyse blijkt dan ook dat met name complexiteit van wet- en regelgeving leidt tot knelpunten in de uitvoering (Tweede Kamer, 2021a). Naar aanleiding hiervan heeft SZW stappen gezet om deze complexiteit tegen te gaan. Zo wordt bij het ontwikkelen van nieuw beleid een uitvoeringstoets ingevoerd. Hierbij zijn UWV en SVB in een voortraject van soms wel 6 maanden in gesprek met SZW. Door dit traject worden knelpunten bij de uitvoering van beleid preventief voorkomen. Dit zou ten goede moeten komen van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Een beleidsmaker legt in het volgende citaat uit hoe de uitvoeringstoets werkt:

“Tijdens zo een uitvoeringstoets wordt input vanuit door het team Strategie Beleid en Kennis UWV input opgehaald bij uitvoerders van UWV. Hierdoor wordt op voorhand getoetst of het haalbaar is op beleid uit te voeren. Hiermee wordt voorkomen dat er zich achteraf knelpunten voordoen bij de uitvoering van beleid (Beleidsmaker SZW).”

Ringeling (1987) gebruikt beleidsvrijheid als synoniem voor discretionaire bevoegdheid. Deze bevoegdheid kan in de praktijk ertoe leiden dat wetgeving ruimte biedt voor interpretatie en niet altijd voorziet in een sluitend antwoord. Dit wordt onderschreven door de meerderheid van de beleidsmakers van het UWV, waarbij door hen benadrukt wordt dat het essentieel is dat een beleidsuitvoerder over deze ruimte beschikt om tot een goede afweging te komen bij de uitvoering van beleid. Vanuit dit opzicht is beleidsvrijheid essentieel voor goede politiek-ambtelijke verhoudingen. Het volgende citaat illustreert dat:

“Strikte regels en instructies passen niet altijd op praktijk situaties. Daarom is het van belang dat mensen ook de ruimte hebben om naar de bedoeling van de wet- en regelgeving te kunnen handelen. Dus die ruimte, die beleidsvrijheid, die discretionaire bevoegdheid.”
(Beleidsmaker UWV).

De behoefte aan maatwerk neemt toe, waardoor beleidsvrijheid bij uitvoeringsorganisatie een vereiste is. Het overgrote gedeelte van de respondenten geven ook aan dat maatwerk en beleidsvrijheid een vereiste is. Ze benadrukken dat er bij beleid altijd situaties zijn die niet passen op het gemaakte beleid. Vanuit dit opzicht is het vervullen van een politieke rol door beleidsuitvoerders van positieve invloed op goede uitvoering van beleid.

Daarmee is het ook van positieve invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen. Een beleidsmaker van UWV onderschrijft bovenstaande. Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt aangegeven dat beleidsuitvoerders steeds meer een politieke rol vervullen, omdat zij besluiten moeten nemen in het directe contact met mensen. Deze besluiten zijn bepalend voor het functioneren van organisaties in het openbaar bestuur (Lipsky 1980, Ringeling 1978, Bovens 2007). Het onderstaande citaat illustreert bovengenoemde:

“Kijk, de hoogte van uitkeringen die liggen vast, maar daar gaat het niet om. Het gaat meer om de tak van sport waar wij zogenaamd goed in zijn, dat is het beoordelen van rechten. Dus er zijn heel veel mogelijkheden voor UWV om invulling te geven. Dus zelf invulling te geven aan de verdere uitwerking van datgene wat in zo'n wetsartikel staat.” (Beleidsmaker UWV)

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat bij het uitvoeren van beleid er situaties zijn waarin rechten beoordeeld moeten worden om tot een specifieke afweging te komen bij het uitvoeren van beleid. Het overgrote gedeelte van de beleidsmakers van SZW, UWV en SVB geeft aan dat de oplossing wordt gezocht in aanvullende- of nieuwe wetgeving, maar dat dit in de praktijk niet de oplossing biedt voor de complexe situaties bij de uitvoering van beleid. De Raad van State (2017) geeft aan dat enerzijds wetgeving steeds gedetailleerder wordt en anderzijds de behoeftes aan uitzonderingen erop toenemen vanwege concrete omstandigheden. Toenemende complexiteit in wet- en regelgeving biedt dus geen oplossing voor de toenemende complexiteit van maatschappelijke belangen (Raad van State, 2017). Het heeft een negatief effect op professionele uitvoering van beleid. Het onderstaande citaat illustreert dat:

Soms is een regeling heel complex en dan kan de reflex zijn dat we met een nieuwe regeling komen in plaats van dat je teruggaat naar de basis en set van de herinrichting. (Beleidsmaker SZW).

Vanuit meerdere beleidsmakers en beleidsuitvoerders van het UWV wordt aangegeven dat de beleidsvrijheid die ze hebben verkregen veelal geleidt heeft tot interne beleidsregels die het moeilijk maken om maatwerk te leveren in situaties die niet op het beleid passen. Dergelijke situaties blijken zich bij de uitvoering echter steeds weer voor te doen.

De beleidsregels zijn interne beleidsregels van UWV en SVB die door beleidsmakers van deze uitvoeringsorganisaties worden opgesteld, zodat de beleidsuitvoerders concrete richtlijnen hebben voor bijvoorbeeld het behandelen van een uitkeringsaanvraag.

Gedurende mijn participatieve observatie werd dit door het overgrote deel van de beleidsuitvoerders van UWV en SVB bevestigd. Dit is van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen, omdat het overgrote gedeelte van beleidsmakers van SZW door de ervaringen uit het verleden weten dat de beleidsuitvoering door middel van zulke soms ‘vernauwende’ beleidsregels, niet meer in ‘de geest van de wet kunnen worden uitgevoerd. Onderstaand citaat illustreert de vernauwende werking van de eigen beleidsregels van de uitvoeringsorganisaties:

“Er blijken altijd bij de uitvoering van beleid dat er altijd situaties zijn die misschien niet passen op het beleid om wat voor reden dan ook. Maar we hebben de bestaande wetten en hoe wij die dingen uitvoeren onszelf soms op bepaalde punten op slot gezet.” (Beleidsmaker UWV)

Een beleidsuitvoerder van het UWV geeft aan dat de interne procedures en beleidsregels van negatieve invloed zijn op goede uitvoering van beleid. Ze geven aan dat dit het juist moeilijker maakt om in de geest van de wet te kunnen handelen. Dit is daarmee van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderstaande citaat illustreert dit:

“Maar het zijn soms ook stroperige procedures en beleidsregels gewoon ook binnen onze eigen organisatie. Daar moeten we ook gewoon even eerlijk over willen zijn. (Beleidsuitvoerder UWV)”

Tijdens mijn participatieve observatie bij de UWV Maatwerkplaats benadrukte het overgrote gedeelte van de leidinggevenden van de UWV Maatwerkplaats dat de grondbeginselen van behoorlijk bestuur ruimte bieden om in de geest van de wet een afweging te maken die afwijkt van de door de uitvoeringsorganisatie zelfgemaakte beleidsregels. Op deze manier kan beleid beter uitgevoerd worden en is discretionaire bevoegdheid van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Meerder beleidsmakers van UWV gaven in hun interviews ook aan dat het afwegen van grondbeginselen van bestuur de oplossing kan bieden voor het goed uitvoeren van beleid in complexe situaties.

Ondanks dat een Beleidsuitvoerder van het UWV aangeeft dat beleidsregels het moeilijker maakt om in de geest van de wet te handelen, geeft het overgrote gedeelte van de beleidsuitvoerders bij doorvragen in de interviews aan wel een sterke behoefte te hebben aan beleidsregels. Beleidsuitvoerders van het UWV en het SVB geven namelijk aan het liefst duidelijke kaders te hebben waarbinnen ze afwegingen kunnen maken bij het uitvoeren van beleid. Het overgrote gedeelte van de beleidsuitvoerders hecht een zwaarder belang aan *outcome* dan aan *output*.

Hiermee wordt er echter niet naar een oplossing gezocht voor de complexe situaties die zich bij de uitvoering van beleid altijd voordoen. Dit zijn echter wel de situaties die kunnen leiden tot ‘de affaires’ met uitvoeringsorganisaties. Als dit zich voordoet kunnen er politieke spanningen ontstaan. Alle beleidsmakers van SZW geven aan dat ze er rekening mee houden dat dit kan gebeuren en dit zorgt voor spanning. Sturen op *outcome* is daarmee dus van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Het overgrote gedeelte van de beleidsmakers van SZW geeft aan dat sturen op *outcome* soms ook vanuit de politiek zelf worden opgedragen, omdat snelle uitvoering van het beleid hoog op de politieke agenda staat. Discretionaire bevoegdheid die is dan uitgewerkt in hele strakke kaders vanuit de Tweede Kamer of SZW. Dan wordt door SZW of de Tweede Kamer gestuurd op de output, die voor de politiek van belang is. En wordt er door SZW en de Tweede Kamer minder belang gehecht aan de *outcome* die het maatschappelijk doel centraal stelt (Ringeling, 1978). Dit lijkt dan de beste politieke oplossing. Echter in de praktijk blijkt dat het dan bij de uitvoering van beleid in een later stadium fout gaat. En het bijvoorbeeld zelfs een affaire wordt waarbij een uitvoeringsorganisatie betrokken is. Het gevolg is dat dit van negatieve invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderstaande citaat illustreert de behoefte van beleidsuitvoerders naar beleidsregels:

“Ik denk dat veel mensen het toch wel stiekem heel gemakkelijk vinden om een bepaalde riedel af te vinken en dan om tot een beschikking te kunnen komen of een besluit kunnen komen na.” (Beleidsmaker UWV).

Er zijn echte regelingen waarbij er miljoenen casussen elke maand in korte tijd uitgevoerd moeten worden. Miljoenen mensen moeten bijvoorbeeld de eerste van de maand een bepaalde uitkering op de rekening hebben.

Als dit lukt kan het als een politiek succes worden aangemerkt. Het behalen van deze aantallen, dus de *outcome*, is dan echter wel van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderstaande citaat illustreert dit:

“In sommige situaties zijn er gewoon een aantal miljoen mensen die op de eerste van de maand hun uitkering bijgeschreven moeten hebben. Er is dan geen ruimte om veel tijd te besteden aan een casus. Het gezamenlijke doel is behaald als we onze klanten, wat een aantal miljoen zijn. hebben voorzien van inkomen” (Beleidsuitvoerder UWV).

Het overgrote deel van de Beleidsuitvoerders van UWV en SVB geven aan een sterke voorkeur te hebben voor het werken met strakke kaders, omdat ze aangeven dat ze anders al snel het gevoel hebben dat ze naar willekeur aan het handelen zijn. Zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders van de SVB geven aan dat ze wel in transitie zijn. De huidige tijdsgeest vraagt ook om het versterken van het ambtelijk vakmanschap en om de verdere professionalisering van ambtenaren (Van der Steen et.al., 2010). De onderstaande citaten illustreren bovengenoemde wens, maar ook de noodzaak tot verandering:

“Ik heb nu minder geld, dus ik kan maar een halve brood kopen in plaats van een heel brood. Als ik elke keer dat ik zoiets hoor moet afzien van een terugvordering dan wordt het wel heel moeilijk voor mij. Het is dus heel moeilijk voor medewerkers om te werken zonder kaders.” (Beleidsuitvoerder UWV)

“Er zijn vaak discretionaire bevoegdheden. Maar wat je wel bij ons ziet in de uitvoering is dat mensen toch het liefst een checklist hebben of zo. En dat anderen hun vertellen wat het besluit moet zijn in plaats dat ze zelf nadenken. We zitten wel in een omslag. (Beleidsuitvoerder SVB)

Uit de citaten blijkt dus dat beleidsuitvoerders eigenlijk niet perse meer beleidsvrijheid willen, maar van beleidsmakers vragen om meer beleidsregels. Beleidsmakers van SVB en UWV zijn geneigd om hier uiteindelijk nog steeds gehoor aan te geven. Hiermee wordt er niet middels discretionaire bevoegdheid gezocht naar oplossingen voor complex beleid.

Het gevolg hiervan is dat beleidsmakers van SZW er niet op durven te vertrouwen dat bij de uitvoering van complex beleid het bieden van meer discretionaire bevoegdheid zal leiden tot meer ‘handelen in de geest van de wet’. Maar eerder dat de discretionaire bevoegdheid van uitvoeringsorganisaties gebruikt wordt om zelf beleidsregels te ontwikkelen. Deze strakke kaders kunnen bij complex beleid tot knelpunten leiden waar affaires uit voort kunnen vloeien. Dit is daarmee van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

4.6. Professionele identiteit

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het overgrote deel van de beleidsmakers van SZW professionele identiteit vooral zoeken in het bij elkaar brengen van alle belangen. Politiek gaat over het afwegen van belangen. Goed geïnformeerd zijn wordt ervaren als een belangrijk onderdeel om belangen in kaart te brengen en op basis daarvan een afweging te maken hoe beleid vorm gegeven moet worden. Goed geïnformeerd zijn wordt door het overgrote gedeelte van de beleidsmakers SZW als belangrijke voorwaarde gezien om hen professionaliteit uit te kunnen voeren. Ze zijn ook van mening dat het de taak is van beleidsmakers van UVW en SVB om hen goed te informeren over deze belangen en wat er speelt in de beleidsuitvoering. Als beleidsmakers van SZW erop kunnen vertrouwen dat ze goed geïnformeerd worden door UVW en SVB versterkt dit de relatie. Ze geven aan dat ze dan beter instaat zijn om alle belangen te wegen en goed beleid te maken. Dit is van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zie ter illustratie onderstaand citaat:

“Uhm nou ja, ook gewoon op toeziet dat dat alle relevante partijen uhm gewoon dadelijk met elkaar in contact staan. (Beleidsmaker SZW)”

Politieke spanningen omtrent de uitvoering van beleid kunnen in de beleving van vrijwel alle beleidsmakers van SZW ten alle tijden op doen. Deze politieke spanningen kunnen van negatieve invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderstaande citaat illustreert dit:

“En dat kan soms nog wel eens schuren, want het belang van een minister of in de Kamer en natuurlijk strookt niet altijd zo gewoon met de belangen van de burger. (Beleidsmaker SZW).”

Het merendeel van de Beleidsuitvoerders van het UWV vindt dat professionele identiteit vooral gaat over het creatief omgaan met casussen, die zich niet per se lenen voor de opgestelde wet- en regelgeving en richtlijnen. Deze creativiteit uit zich in een *out of the box* oplossing of een beroep doen op de expertise in de organisatie. Ze geven aan dat op deze werkwijze knelpunten in de uitvoering van beleid verholpen worden en er in de geest van de wet wordt gehandeld. Dit is volgens deze beleidsuitvoerders dan ook van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen:

“En de professionaliteit zit er voor mijn van oordeel in dat je onderkent van hier kan ik gewoon helemaal niets mee doen. Hier moet ik even soms ‘out of the box’ denken.”
(Beleidsuitvoerder UWV)

“Professionaliteit is misschien ook toegeven dat ik het zelf even niet weet. Gewoon iemand erbij halen. Dat is niet erg. Er zijn namelijk bepaalde onderdelen op ons werk die zo complex zijn gemaakt. Dat voor degene die het uit moeten voeren het elke keer weer als je zo'n geval voor je neus krijgt, weet dat het een moeizaam proces is.”(Beleidsuitvoerder UWV).

Tegelijkertijd ervaren beleidsuitvoerders UWV dat ze daarmee in hun werk meer toe werken naar willekeur. Het overgrote deel van de beleidsuitvoerders van UWV geven aan dat ze zich niet fijn voelen in dergelijke situaties. Zij hebben namelijk het idee dat ze iets moeten doen wat eigenlijk niet kan. Hierdoor neemt ook het vertrouwen in het beleid verder af. Eens te meer als een bepaald knelpunt al enige tijd bekend is en beleidsmakers daar geen structurele oplossing voor bieden. Dit heeft een negatief effect op de politiek-ambtelijke verhoudingen, zoals ook uit de volgende citaat blijkt:

“Je stelt je open voor de situatie. Je kijkt naar oudere regels, nieuwe regels. Maar dan kom je soms in een conflict omdat bepaalde dingen misschien al zeven jaar op de plank liggen. Hoe handel je in deze omstandigheden? Welke keuze maak je en je moet ergens een knoop doorhakken? Wellicht moet je weer allerlei trucen gaan toepassen om de juiste bedrag aan die klant over te maken.”(Beleidsuitvoerder UWV).

Beleidsuitvoerders geven dus aan wel in de geest van de wet te willen handelen, maar dat ze ook te maken hebben met conflicterende wet- en regelgeving. Deze manier van handelen kan daarom ook als handelen naar willekeur worden ervaren. Zij voelen zich hier veelal niet fijn bij en het draagvlak in (nieuw) beleid ‘van de politiek’ als dergelijke tegenstrijdigheden zich voordoen neemt af. Dit is daarmee van negatieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

4.7. Vertrouwen en interactie

In het theoretisch kader is weergegeven dat conform de wetenschappelijke literatuur vertrouwen van positieve invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Om nader te kunnen onderzoeken hoe vertrouwen van invloed is op politiek-ambtelijke verhoudingen zijn de respondenten tijdens de interviews bevraagd over hoe vertrouwen van invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen en wat zij denken dat nodig is om meer vertrouwen te bewerkstelligen.

In onderstaande analyse zal die wisselwerking tussen vertrouwen, complementariteit, discretionaire bevoegdheid en professionele identiteit verder worden uitgewerkt. Met betrekking tot de vraag hoe vertrouwen een rol kan spelen op deze politiek-ambtelijke verhoudingen kwam naast de overige factoren, ook een nieuwe factor naar voren, namelijk interactie. Onderstaand zal ook worden toegelicht hoe interactie een rol speelt.

Het elkaar aanvullen en samenwerken zijn twee vereisten om complementair aan elkaar te kunnen zijn. Met betrekking tot de factor complementariteit geven het overgrote deel van de beleidsmakers van SZW, UWV en SVB aan dat interactie van essentieel belang is om te kunnen samenwerken en elkaar aan te vullen. Interactie is dus van essentieel belang om complementair aan elkaar te zijn. Indien het bijdraagt aan complementariteit is het van positieve invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen. Zie onderstaand citaat ter illustratie hiervan:

“Je kan niet met elkaar samenwerken of elkaar aanvullen zonder interactie met elkaar te hebben. (Beleidsmaker SZW)

Het overgrote deel van de beleidsmakers van het UWV geeft bij de factor complementariteit aan dat SZW erop moet kunnen vertrouwen dat zij tijdig wordt geïnformeerd over welke knelpunten er spelen bij de uitvoering van beleid door UWV.

Tegelijkertijd geeft het overgrote deel van de beleidsmakers van UWV aan dat het UWV erop moet kunnen vertrouwen dat SZW in gesprek met hun gaat als achteraf blijkt dat zij iets niet goed hebben uitgevoerd. Interactie met elkaar wordt gezien als belangrijke voorwaarde om vertrouwen te hebben in dat beleid goed wordt gemaakt en goed wordt uitgevoerd. Als dit vertrouwen er is dan is dit van positieve invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zie onderstaande citaat ter illustratie van het belang hiervan:

“Het ministerie moet ervan op aan dat wij die belangrijke dingen vertellen en op tijd vertellen als er iets niet lekker loopt in de uitvoering. En wij moeten erop vertrouwen dat we niet meteen een dreun krijgen.” (Beleidsmaker UWV)

Een belangrijke manier om meer vertrouwen te creëren is volgens een meerderheid van de respondenten door interactie te hebben met elkaar. Bij de weergave van de resultaten en analyse van de factor complementariteit kwam ook al naar voren dat meer complementariteit bereikt kan worden door in elkaars belevingswereld te komen, dilemma's met elkaar te delen en dat het goed is om korte lijntjes te hebben met elkaar. Dit zijn allemaal voorbeelden van informele vormen van interactie die moeten bijdragen aan meer vertrouwen en daarmee ook meer complementariteit. Dit is van positief effect op politiek-ambtelijke verhoudingen. Uit de documentenanalyse blijkt – net zoals uit de interviews - dat er nog geen optimale balans is tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties (Ministerie van Algemene Zaken, 2021). Dit blijkt ook uit de bevindingen van de door de Tweede Kamer ingestelde Tijdelijke Commissie Uitvoering (Tweede Kamer, 2021 a). In het onderzoeksrapport 'Klem tussen Balie en Beleid' heeft zij onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van beleid, terugkerende problemen bij uitvoeringsorganisaties, maar ook op de rollen van ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Tweede Kamer. Uit dit rapport blijkt ook dat politiek-ambtelijke verhoudingen, dus de rollen van de Tweede Kamer, ministeries en uitvoeringsorganisaties niet in balans zijn. Deze partijen dienen met elkaar structureel en open informatie uit te wisselen en ook meer overleg te voeren. De rol van uitvoeringsorganisaties moet sterker zijn hierin (Tweede Kamer, 2021 a).

Of terwijl de uitvoeringsorganisaties moeten aan tafel meer invloed kunnen uitoefenen bij het maken van beleid dat past bij een goede uitvoering van beleid. Hiertoe zijn overigens ook nieuwe overlegstructuren ingevoerd. In deze georganiseerde overlegstructuren vindt formele interactie plaats en dit is van positieve invloed op het vertrouwen en daarmee

ook op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit wordt ook door vele respondenten onderstreept, bijvoorbeeld door de volgende beleidsmaker:

“Het voordeel van dit soort overleg is wel dat je ook gemakkelijk zaken kwijt kunt. En dat creëert weer extra basis voor vertrouwen.” (Beleidsmaker UWV)

Uit de documentenanalyse blijkt daarnaast dat in het onderzoeksrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoering van de Tweede Kamer ‘Klem tussen Balie en Beleid’ heeft aanbevolen dat uitvoeringsorganisaties een grotere rol moeten spelen bij het maken van wet- en regelgeving. De ‘Knelpuntenbrief’ is hierbij een nieuw middel waarbij UWV of SVB de Tweede Kamer middels een brief formeel informeert over signalen waarin de wetgeving en de uitvoering van die wetten schuren.

De uitvoeringstoets is ook een middel dat hieruit is voortgevloeid en wordt ingezet om de effectiviteit van beleidsvrijheid te verbeteren. Een belangrijk onderdeel van dit middel is dat beleidsmakers van SZW en beleidsuitvoerders van UWV of SVB soms wel 6 maanden lang intensief met elkaar in gesprek gaan over hoe beleid vormgegeven moet worden om tot goede uitvoering van dat beleid te komen. Georganiseerde en daarmee formele interactie speelt hierbij dus een belangrijke rol om tot goed uitvoerbaar beleid te komen.

Als beleidsmakers SZW en beleidsmakers UWV en SVB beleid samen maken op een manier waar elkaars belangen en knelpunten worden meegenomen is er meer vertrouwen dat het beleid goed uitgevoerd kan worden. Meer vertrouwen zorgt voor minder onderlinge spanning. Vertrouwen door middel van interactie is hiermee van positieve invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen. Zie ook onderstaand citaat ter illustratie hiervan:

“Tijdens zo een uitvoeringstoets wordt input vanuit door het team Strategie Beleid en Kennis UWV input opgehaald bij uitvoerders van UWV. Hierdoor wordt op voorhand getoetst of het haalbaar is op beleid uit te voeren. Hiermee wordt voorkomen dat er zich achteraf knelpunten voordoen bij de uitvoering van beleid (Beleidsmaker SZW).”

4.8. Professionele identiteit

Bij het inzoomen op de belevingen en percepties van de respondenten blijkt vertrouwen een belangrijke rol te spelen in de professionele identiteit waarnaar gestreefd wordt.

Beleidsmakers geven aan dat ze het belangrijk vinden om ten alle tijden goed geïnformeerd te worden. Omdat beleidsmakers van de uitvoeringsorganisaties niet voldoende proactief communiceren aan beleidsmaker van SZW, hebben die het gevoel dat ze hen niet voldoende vertrouwen.

Deze proactieve behoefte aan informatie kan bij beleidsmakers van uitvoeringsorganisaties echter als een gebrek aan vertrouwen worden gezien. Beleidsmakers van uitvoeringsorganisaties vinden namelijk dat beleidsmakers van SZW ervanuit moeten gaan dat zij zelf professioneel genoeg zijn om in te kunnen schatten wanneer ze hun wel of niet informeren. Uit de documentenanalyse blijkt echter dat signalen die terechtkomen bij beleidsuitvoerders van uitvoeringsorganisaties vaak niet terechtkomen bij het ministerie (Tweede Kamer, 2021). Hiervoor wordt onder andere aangegeven dat beleidsuitvoerders dit niet altijd intern melden aan de leidinggevende of dat de leidinggevende bij de uitvoeringsorganisatie niet voldoende instaat blijken om de signalen op de juiste waarde te schatten, waardoor deze onvoldoende worden doorgegeven aan het ministerie (Tweede Kamer, 2021). Het is dan ook niet geheel verrassend dat beleidsmakers bij het ministerie hier pro-activiteit proberen te tonen, hoewel de praktijk weerbarstiger is.

Vrijwel alle respondenten geven bij het interview aan dat er sprake is van vertrouwen in elkaar, maar bovenstaande beschrijving geeft echter aan dat dit vertrouwen misschien wel breekbaarder is dan in eerste instantie werd gedacht. In de kern geven beleidsmakers van UWV en SVB aan dat bij de interne organisaties een verandering moet plaatsvinden waarbij in complexe situaties beleidsuitvoerders niet proberen terug te vallen op strikte kaders of ‘afvinklijstjes’, maar dat bijvoorbeeld grondbeginselen van behoorlijk bestuur worden afgewogen en maatwerk wordt geleverd. Beleidsuitvoerders moeten in complexe situaties handelen in de geest van de wet. Uit het overgrote deel van de interviews met beleidsuitvoerders van UWV en SVB blijkt echter dat deze werkwijze door het overgrote gedeelte van de beleidsuitvoerders als praktisch niet haalbaar wordt ervaren en dat de beleidsuitvoerders het idee hebben dat ze anders naar willekeur gaan handelen.

Tijdens mijn participatieve observatie bij de UWV Maatwerkplaats bleek dat voor 1 complexe situatie zeven disciplines met elkaar in gesprek moesten om tot een afweging te komen waarover men het eens kon worden. Dat de praktische haalbaarheid voor een beleidsuitvoerder ter discussie wordt gesteld is dan ook niet geheel verrassend, alsmede het gevoel van handelen naar willekeur. In ieder geval kan opgemaakt worden dat het organiseren van dergelijke overleggen, zoals die van de UWV Maatwerkplaats, leidt tot

formele interacties met een onderbouwde uitkomst over hoe te handelen in de specifieke complexe situatie. Er vindt een afweging van beleidsregels en grondbeginselen plaats in complexe situaties. Aangezien Beleidsmakers SZW, Beleidsmakers en Beleidsuitvoerders UWV en SVB allen weten dat zulke situaties zich altijd zullen voordoen creëert het vertrouwen als er formele interactie georganiseerd wordt om deze complexe situaties op afgewogen wijze te behandelen. Indien politieke spanningen zich voordoen weten beleidsmakers namelijk dat ze in de Tweede Kamer een beroep kunnen doen op weloverwogen Uitvoering.

Tenslotte: beleidsuitvoerders van SZW en UWV worden voor een groot gedeelte aangestuurd op *outcome*. Professionaliteit is volgens de meeste uitvoerders ook gewoon dat je kan leveren. Dat elke maand miljoenen Nederlanders op de eerste van de maand hun uitkering op de rekening hebben, zodat ze kunnen voorzien in hun levensbehoeften. Op het moment dat een beleidsuitvoerder tegen een complexe situatie aanloopt, dan is het wel van belang dat de beleidsuitvoerder op informele wijze in gesprek kan over dit probleem en eventueel de complexe situatie kan doorzetten met het vertrouwen dat dit een rechtvaardigere uitkomst levert dan die hij of zij zelf kan geven. Als beleidsuitvoerders ruimte ervaren om het gesprek aan te gaan over complexe situaties, heeft dat een positieve invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen. Beleidsuitvoerders van uitvoeringsorganisaties hebben een andere kijk op wat hun professie inhoudt ten overstaande van beleidsmakers van uitvoeringsorganisaties, die vinden dat die beleidsvrijheid juist hoort bij die rol van uitvoerders. Dat illustreren de volgende citaten ook:

“En de professionaliteit zit er voor mijn van oordeel in dat je onderkent van hier kan ik gewoon helemaal niets mee doen. Hier moet ik even soms ‘out of the box’ denken.”(Beleidsuitvoerder UWV)

“Professionaliteit is misschien ook toegeven dat ik het zelf even niet weet. Gewoon iemand erbij halen. Dat is niet erg. Er zijn namelijk bepaalde onderdelen op ons werk die zo complex zijn gemaakt. Dat voor degene die het uit moeten voeren het elke keer weer als je zo'n geval voor je neus krijgt, weet dat het een moeizaam proces is. (Beleidsuitvoerder UWV)

5. Conclusie en discussie

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal. Door de theoretische en empirische bevindingen te integreren wordt dit samengevat weergegeven. Vervolgens wordt middels een discussie gereflecteerd op het onderzoek. Waarna afgesloten wordt met het bieden van concrete aanbevelingen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen 2 type aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen zijn meer structureel en diepgaander en de derde aanbeveling is wat lichter van aard. Deze heeft betrekking op het in contact komen met elkaar en het leren kennen van elkaar.

De hoofdvraag die centraal stond in dit onderzoek is:

Welke factoren zijn van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders en welke aanbevelingen kunnen hieromtrent worden gedaan aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW) met betrekking tot het professionaliseren van de uitvoering van beleid door het Uitvoeringsinstituut Werknemers verzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB)?

5.2. Politiek-ambtelijke verhoudingen

In dit onderzoek stonden de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SVB centraal. Uit de empirische bevindingen blijkt dat alle respondenten aangeven dat de politiek-ambtelijke verhoudingen veranderen en dat er wordt gestreefd naar minder hiërarchie. Hiermee wordt de theoretische bevinding bevestigd dat politiek-ambtelijke verhoudingen een normatief karakter kennen.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur is een selectie gemaakt van de voornaamste factoren die van invloed zijn op deze politiek-ambtelijke verhoudingen. Empirische bevindingen zijn hierbij verkregen middels documentenanalyse, interviews en participatieve observatie. Op deze wijze is antwoord gegeven op de vraag hoe deze factoren van invloed zijn op politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe deze kunnen bijdragen aan verdere professionalisering van de uitvoering van beleid. Onderstaand worden de theoretische en empirische bevindingen geïntegreerd weergegeven.

5.3. Discretionaire bevoegdheid

Discretionaire bevoegdheid wordt ook wel beleidsvrijheid genoemd (Ringeling, 1978)

Conform de wetenschappelijke literatuur wordt dit gezien als de ruimte die ambtenaren in de uitvoering nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen (Lipsky, 1980). Hierbij wordt echter wel aangegeven dat discretionaire bevoegdheid kan leiden tot tegengestelde effecten (Ringeling, 1978). Aangezien een van de hoofdoorzaken van het toekennen van deze beleidsvrijheid voortkomt uit problemen die de wetgever ervaart met het beleid. Al sinds de jaren '70 zijn er daarom zorgen over de ongebreidelde groei van wetgeving (Ringeling, 1978). Enerzijds wordt wetgeving steeds gedetailleerder en anderzijds nemen de behoeftes aan uitzonderingen erop toe vanwege concrete omstandigheden (Raad van State, 2017). De empirische bevindingen bevestigen dit. Beleidsuitvoerders blijken in de praktijk bij beleid namelijk aan te lopen tegen complexe situaties waarin de wet- en regelgeving of de verdere concretisering ervan middels beleidsregels van uitvoeringsorganisaties, geen oplossing bieden voor de complexe situaties. Sterker nog deze kunnen conflicterend zijn en daarmee van negatieve invloed op de uitvoering van beleid in complexe situaties.

Met betrekking tot de factor discretionaire bevoegdheid wordt geconcludeerd dat hoewel deze belangrijk is voor goede uitvoering van beleid, deze in de praktijk leidt tot tegengestelde effecten op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Discretionaire bevoegdheden hebben door de jaren heen middels wet- en regelgeving geleid tot meer complexiteit van wet- en regelgeving en meer beleidsregels van de uitvoeringsorganisaties. Het merendeel van de beleidsmakers van UWV en SVB geven aan dat deze 'eigen beleidsregels' uitvoering van complex beleid tegenwerken. Desondanks geeft het overgrote deel van de beleidsuitvoerders aan wel te willen werken met strikte richtlijnen. Tegelijkertijd geven ook zij aan dat dit geen oplossing biedt voor complexe situaties bij de uitvoering van beleid.

Discretionaire bevoegdheid is vanuit de beleving van beleidsmakers SZW ook niet de oplossing voor de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van complex beleid. De theoretische en empirische bevindingen met betrekking tot de tegengestelde effecten van discretionaire bevoegdheid komen met elkaar overeen.

5.4. Complementariteit

Complementariteit heeft betrekking op hoe politiek en ambtenarij met elkaar samenwerken en elkaar aanvullen om het maatschappelijk doel te bereiken.

Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn tegenwoordig minder duidelijk te benoemen dan in het verleden ('t Hart et al., 2002). Uit de empirische bevindingen komt naar voren dat de politiek gezien wordt als de expertise van beleidsmakers SZW en de ambtenarij (daarmee ook het directe contact met de burger) die van beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SVB.

Informereren en signaleren worden gezien als belangrijke middelen om meer complementariteit te bewerkstelligen. Uit de empirische bevindingen blijkt dat vanuit de Tweede Kamer de wens is dat uitvoeringsorganisaties meer betrokken worden bij het proces van beleid maken. Hiertoe zijn al de nodige ontwikkelingen ingang gezet. Zo zijn er nieuwe overlegstructuren ontwikkeld en zitten uitvoeringsorganisaties in formele overleggen aan tafel met SZW en vertegenwoordiging van de Tweede Kamerleden.

Ook zijn uitvoeringsorganisaties zoals het UWV en de SVB betrokken bij de Uitvoeringstoets, die samen met SZW wordt doorlopen in aanloop naar het maken van beleid. UWV en SVB hebben sinds kort ook de mogelijkheid om de Tweede Kamer direct te informeren middels een Knelpuntenbrief. Uit de empirische bevindingen blijkt ook dat er steeds meer op informele basis contact plaatsvindt tussen uitvoeringsorganisaties en Tweede Kamerleden. Hieruit is op te maken dat uitvoeringsorganisaties steeds meer actoren worden met een rol in de politieke arena.

Uit de empirische bevindingen blijkt ook dat signalen van de burger bij uitvoeringsorganisaties onvoldoende terechtkomen bij de ministeries (Tweede Kamer, 2021a). Dit heeft ertoe geleid dat beleidsmakers SZW zich meer in de expertise van de beleidsmakers en beleidsuitvoerders van UWV en SVB zijn gaan bevinden. Zo heeft SZW meerdere initiatieven in het leven geroepen om zelf ook aan signalen van de burger te komen. Enerzijds beleidsmakers SZW en anderzijds beleidsmakers UWV en SVB bevinden zich dus steeds meer in elkaars expertise. Er is een grotere mate van overlapping.

Deze overlap wordt vanuit de beleving van het merendeel van de respondenten als positief ervaren toen dit zich voordeed bij het ontwikkelen van het coronamaatregelenpakket. Zowel beleidsmakers SZW, beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV benoemden dit als een voorbeeld van hoe het volgens hen idealiter zou moeten gaan. Vanuit de theoretische bevindingen wordt bevestigd dat een strikte scheiding tussen politiek en ambtenarij niet de formule is voor ideale politiek-ambtelijke verhoudingen (Svara, 2001). Uit de empirische bevindingen blijkt ook dat beleidsmakers van SZW, UWV en SVB het belangrijk vinden om elkaars belevingswereld te leren kennen. Bijvoorbeeld door dilemma's met elkaar te delen.

Om dit te bereiken wordt de wens uitgesproken om frequenter en op informele basis met elkaar in contact te komen. Men wilt elkaar leren kennen om elkaar te kunnen begrijpen, want dat gebeurt nu nog niet altijd even goed.

Uit de theoretische bevindingen komt naar voren dat complementariteit door betere samenwerking en aanvulling van elkaar, zorgt voor een minder strikte scheiding en meer verwevenheid ('t Hart et al., 2002). Uit de empirische bevindingen blijkt ook dat alle respondenten van mening zijn dat er steeds meer complementariteit is tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SVB. Complementariteit wordt gezien als een vereiste voor professionele uitvoering van beleid. De factor complementariteit is daarmee een belangrijke factor voor effectieve politiek-ambtelijke verhoudingen.

5.5. Professionele identiteit

Professionele autonomie behelst de vrijheid voor diegene die een bepaald beroep uitoefent om te beoordelen hoe hij binnen de kaders van zijn professionele standaard in een bepaalde situatie zal handelen (Ensie, z.d.). De theoretische bevindingen vertellen ons dat er ambtenaren nodig zijn die in staat zijn om hun professionele identiteit te ontwikkelen (Ruijters et.al., 2021). En op basis hiervan morele afwegingen maken in het contact met zijn of haar bestuurder, maar zeker ook in de contacten met burgers.

De theoretische bevindingen vertellen ons dat de rol van ambtenaren in transitie is, waarbij ze werkzaam zijn in een organisatie met een deels bureaucratische structuur en deels in ontwikkeling zijnde professionele structuur. Noordergraaf & Sigerius (2016) spreken hierbij ook wel over *hybrid professionalism*. Bij het beschikken over een professionele identiteit binnen de overheid weegt het maatschappelijk doel zwaarder dan de hiërarchie in een organisatie. De oorspronkelijke opgave en het bijbehorende vakmanschap van de ambtenaar is uitgebreid. Er zijn nieuwe opgaven en eisen aan dit vakmanschap. Een voorbeeld hiervan is om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.

De empirische bevindingen vertellen ons dat beleidsuitvoerders van UWV en SVB moeite ervaren bij het maken van morele afwegingen in complexe situaties waarbij zij in contact staan met de burger. Enerzijds wordt het ervaren als professionaliteit en anderzijds wordt het ervaren als handelen naar willekeur. Zo moeten beleidsuitvoerders UWV en SVB elke maand weer miljoenen Nederlanders voorzien van een inkomen. Dit zijn conform de theoretische bevindingen de 'oudere opgaven' die bijdragen aan een bureaucratisch organisatiemodel om tegemoet te komen aan maatschappelijke doelen ('t Hart, 2015). De

SZW-maatwerkplaats, de UWV-maatwerkplaats en De Bedoeling van SVB zijn organisatieonderdelen die toonaangevend zijn voor de ontwikkeling van een professionele structuur. Deze organisatieonderdelen bieden de ruimte aan beleidsuitvoerders UWV en SVB en beleidsmakers SZW om te pionieren in het ‘ongelijk behandelen van ongelijke gevallen’.

Beleidsuitvoerders worstelen met het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen. Ze geven aan dat het moeilijk is voor ze vanwege de complexiteit ervan en ze hebben behoefte aan overleg in zulke situaties. Deze ontwikkelingen om in complexe situaties anders te handelen stropen met de theoretische bevindingen van de ontwikkeling naar een professionele structuur.

De factor professionele identiteit is voor de transitie van de overheid een nog belangrijkere factor voor politiek-ambtelijke verhoudingen dan complementariteit. Professionele identiteit durft iemand namelijk te stimuleren om het ook anders te doen als het maatschappelijk doel daarom vraagt. Professioneel werk wordt in eerste instantie gekenmerkt door het belang van een vertrouwde verstandhouding tussen de ‘relatie’ en de ‘professional’ (Noordergraaf & Siderius, 2016). Hiermee wordt een voorzet gegeven op het bespreken van de laatste factor en meest belangrijke factor voor politiek-ambtelijke verhoudingen, namelijk vertrouwen. Bij de bespreking van deze factor worden ook de empirisch verkregen factor ‘interactie’ besproken.

5.6. Vertrouwen en interactie (empirische bevinding)

Uit de empirische bevindingen blijkt dat vertrouwen ook van invloed is op de andere factoren die zijn meegenomen in het onderzoek. Vertrouwen berust op de vaste overtuiging dat de gewenste omstandigheid, waarvan de beheersing zich buiten de eigen macht bevindt, zich voor zal doen (Instituut Nederlandse Taal, z.d.). Als sprake is van zekerheid dan is vertrouwen immers geen vereiste. Complementariteit kan een oplossing bieden door samen te werken en elkaar aan te vullen op basis van afspraken of kaders die je met elkaar afspreekt. Dit gebeurt bij het overgrote gedeelte van de uitvoering van beleid. Beleidsuitvoerders van UWV en SVB behandelen namelijk miljoenen aanvragen op basis hiervan.

Uit de empirische bevindingen blijkt dat het maken van een weloverwogen keuze bij complexe situaties al gauw vereist dat 7 deskundigen samen een afweging maken, waarbij beleidsregels, wet- en regelgeving en grondbeginselen tegen elkaar worden afgewogen. Uit de empirische bevindingen wordt vanuit de beleidsuitvoerders van UWV ook aangegeven dat zij in dergelijke situaties vaker hulp moeten inschakelen. Hiervoor is meer interactie vereist

met de beleidsmakers van UWV. Beleidsmakers van UWV en SVB moeten erop kunnen vertrouwen dat zij altijd ingeschakeld worden bij complexe situaties. De empirische bevindingen tonen aan dat zij moeite ervaren om alle signalen binnen de eigen organisatie boven water te krijgen. Beleidsuitvoerders UWV geven zelfs aan dat gezien de grote van het team binnen UWV dat het vrijwel niet haalbaar is om alle signalen binnen te halen over knelpunten bij de uitvoering van beleid.

Uit de empirische bevindingen blijkt dat beleidsmakers van SZW ook moeite ervaren om alle signalen binnen te halen bij uitvoeringsorganisaties. Aangegeven wordt dat het cluster klein is en het moeilijk blijkt om over zoveel beleidsonderwerpen de specialiteit te beschikken om knelpunten in een vroeg stadium te signaleren.

De theoretische verwachtingen zeggen dat teamwork moet domineren boven de formeel gestelde hiërarchie. Bij het beschikken over een professionele identiteit binnen de overheid weegt het maatschappelijk doel zwaarder dan de hiërarchie in een organisatie (Ruijters et al., 2015). Dan kan het steeds meer een verweven samenspel worden van inhoudelijke keuzen die gemaakt moeten worden. Dan is er sprake van complementariteit. In de empirische bevindingen betreft dit bijvoorbeeld de complexe situaties die doorgezet worden naar de UWV-maatwerkplaats. Uit de empirische bevindingen blijkt echter dat onvoldoende hulp wordt ingeschakeld bij complexe situaties en dat er niet in alle complexe situaties een integrale benadering plaatsvindt waar de benodigde disciplines met elkaar om de tafel zitten om een weloverwogen keuze te maken. Er is dus geen vaste overtuiging dat de gewenste omstandigheid, waarvan de beheersing zich buiten de eigen macht bevindt, zich voor zal doen (Instituut Nederlandse Taal, z.d.). Er is dus geen sprake van vertrouwen dat er complementair genoeg gewerkt wordt om complexe situaties op weloverwogen wijze te behandelen. Hiervoor is meer interactie nodig tussen beleidsmakers SZW en beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SVB.

De theoretische bevindingen geven aan dat vertrouwen de meest belangrijke factor is voor politiek-ambtelijke verhoudingen. De empirische bevindingen tonen echter aan dat er een gebrek is aan vertrouwen dat er in complexe situaties goede uitvoering van beleid plaatsvindt. De empirie toont aan dat beleidsmakers SZW, beleidsmakers en beleidsuitvoerders UWV en SZW nog niet in staat zijn om met vertrouwen te stellen dat bij alle complexe situaties op weloverwogen wijze beleid is uitgevoerd.

Daarmee is wantrouwen van negatieve invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen en een brandstof in de motor van politieke spanningen. Het is namelijk de minister die veelal de ministeriële verantwoordelijkheid draagt als het niet goed gaat. Daarmee kan afsluitend geconcludeerd worden dat in lijn met de theoretische bevindingen ook de empirische bevindingen aangeven dat er geen strikte scheiding kan zijn tussen politiek en ambtenarij.

Iemand moet toch verantwoordelijkheid nemen als het *een keer* niet goed gaat ?

Daar moeten ‘mensen’ *in ieder geval* wel op kunnen vertrouwen.

5.7. Discussie

Gezien de huidige tijdsgeest die gedomineerd wordt door affaires omtrent uitvoeringsorganisaties denk ik dat de respondenten bij de interviews ervoor hebben gekozen om bij de beantwoording te neigen naar sociaal wenselijke antwoorden. Dit merkte ik soms aan de mimiek op de gezichten van meerdere respondenten of de stiltes die vielen op het moment dat het woord affaire werd genoemd. Ook kreeg ik het gevoel dat medewerkers bij de SVB gezien de situatie omtrent affaires niet geïnterviewd willen worden. En dat hier intern (on)geschreven regels over zijn. Het kostte namelijk heel veel moeite om medewerkers bij de SVB bereid te vinden om mee te werken aan een interview. Met in het bijzonder de beleidsuitvoerders. Dit kan van negatieve invloed zijn op de rijkheid aan informatie die is verkregen. Bijvoorbeeld bij vragen die betrekking hebben op spanningen die zich kunnen voordoen bij politiek-ambtelijke verhoudingen.

Gezien de beschikbare tijd voor dit onderzoek heb ik in totaal slechts 15 respondenten kunnen interviewen. Als we dit afzetten tegen de grote van de organisaties is dit een relatief kleine groep respondenten. De empirische bevindingen uit dit onderzoek bieden ruimte voor vervolgonderzoek om meer rijkheid aan informatie te vergaren.

5.8. Aanbevelingen

5.8.1. Professionaliseren & signaleren van de beleidsuitvoering

In dit onderdeel worden aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit het onderzoek. De eerste aanbeveling is het professionaliseren van de beleidsuitvoering door te investeren in de beleidsuitvoerders bij uitvoeringsorganisaties. Ministeries kunnen er nu namelijk niet op vertrouwen dat door uitvoeringsorganisaties in complexe situaties altijd maatwerk geleverd wordt bij het uitvoeren van het beleid en dat signalen voldoende worden gebracht naar SZW.

Beleidsuitvoerders hechten een grotere waarde aan de *output* en vinden het moeilijk om in ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Uitvoeringsinstanties moeten er op inzetten dat beleidsuitvoerders dit wel kunnen en hiernaar handelen. Dat vergt mogelijk omscholing, aangezien kennis van grondbeginselen van behoorlijk bestuur vereist is. Daarnaast dienen uitvoeringsorganisaties bij de werving van nieuwe beleidsuitvoerders zich te richten op het type medewerker dat zich eerder richt op de *outcome* dan de *output*. Als de uitvoering van beleid professionaliseert ontstaat er ruimte voor SZW om te kunnen vertrouwen op goede beleidsuitvoering.

Het signaleren van uitvoeringsorganisaties aan SZW gebeurt onvoldoende. Het is echter ook geen makkelijke opgave, omdat knelpunten ook bij de uitvoering van beleid kunnen ontstaan of dan pas zichtbaar worden. Daarnaast zijn de uitvoeringsorganisaties ingericht op het oude bureaucratische model. Ook dragen ze zorg voor diverse regelingen en hebben ze verschillende locaties verspreid over het land. Het ontwikkelen van een goede signaleringsfunctie vraagt om meer inzet en menskracht voor het onderscheppen van signalen en een verandering in de organisatorische structuur van uitvoeringsorganisaties. Mijn aanbeveling is dan ook om hierop vervolgonderzoek te doen.

5.8.2. Versleutelde formele interactie middels Blockchain

Blockchain is een technologie die oplossingen biedt voor de complexiteit die gepaard gaat met de AVG. Uit de empirische bevindingen blijkt dat de organisaties bij de uitvoering van beleid multi-problematiek moeilijk of niet in kaart kunnen brengen door de restricties die de AVG met zich meebrengt. Dit zorgt ervoor dat complexe situaties niet goed beoordeeld kunnen worden of dat complexe situaties niet zichtbaar zijn. Goede inrichting middels blockchain biedt oplossingen voor deze problematiek. Het is een versleutelde vorm van interactie tussen systemen. De inzet van Blockchain is echter niet binnen een dag of twee gerealiseerd. Het is echter vrijwel onvermijdelijk dat deze toepassing binnen de Overheid op een gegeven moment wordt geïntroduceerd. Daarom wordt aanbevolen om met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden tot het inzetten van deze technologie nader te verkennen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is namelijk verantwoordelijk voor de beleidsterreinen met betrekking tot digitalisering.

5.8.3. Intensivering formele interactie op niveau van beleidsmakers SZW en beleidsmakers UWV en SVB.

Boundary spanners ook wel grenswerkers genoemd zijn de medewerkers die de grenzen tussen de organisaties doorlaatbaar proberen te maken (Williams, 2012). Op de grensgebieden liggen namelijk de grootste kansen. Het is van essentieel belang om de interactie tussen deze grenswerkers te intensiveren. Dit biedt ruimte voor het bouwen aan vertrouwen. Uit de empirische bevindingen blijkt dat de nieuwe formele overlegstructuren van de ambtelijke besturingsdriehoek van positieve invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ook onder beleidsmakers van SZW en beleidsuitvoerders en beleidsmakers van UWV en SVB is er een sterke behoefte is om elkaars belevingswereld te begrijpen en dilemma's met elkaar te delen. Daarom wordt aanbevolen om voor elk beleidsthema een driehoeksoverleg formeel te organiseren. Voor elk beleidsthema participeert een beleidsmaker SZW, een beleidsmaker UWV of SVB en een beleidsuitvoerder UWV of SVB. In dit overleg delen elk van deze drie personen relevante informatie over het beleidsthema. Op deze manier wordt formele interactie georganiseerd die eraan bijdraagt om in elkaars belevingswereld te komen en elkaars dilemma's beter te begrijpen. Op deze manier ontstaan er tussen de organisaties meerdere verbanden tussen de betrokkenen bij het beleidsthema en verbeteren de interpersoonlijke relaties. Dit vergroot tevens de kans dat op natuurlijke wijze ook meer informele interactie plaatsvindt.

Om bovenstaande aanbevelingen succesvol te kunnen implementeren is wederzijds vertrouwen van essentieel belang. Het is de basis om samen tot professionalisering van de uitvoering van beleid te komen.

Alles valt of staat op basis van de Uitvoering.

Literatuurlijst

- Babbie, E. R. (2020). *The practice of social research*. Cengage learning.
- Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses*. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overhead, met name tussen politici en ambtenaren.
- Boutellier, J. C. J. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een Netwerksamenleving*.
- Bovens, M., Hart, P. T., & Twist, M. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*
- Bovens, M. (2007). New forms of accountability and EU-governance. *Comparative European Politics*, 5(1), 104-120.
- Chopra, D. (2011). *The soul of leadership: Unlocking your potential for greatness*. Random House
- Christensen, T. & P. Laegreid. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Ensie. (2022, 29 juli). *professionele autonomie | betekenis & definitie*. Geraadpleegd op 2 juli 2022, van <https://www.ensie.nl/betekenis/professionele-autonomie>
- Gardner, R. (1987). A theory of the spoils system. *Public Choice*, 54(2), 171-185.
- Hart, P. 't, Wille, A. C., Boin, R. A., Dijkstra, G. S., Van der Meer, F. M., Van Noort, W. J., & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

- Hart, P. 't., & Wille, A. (2006). Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?. *Public Administration*, 84(1), 121-146.
- Hart, P. 't (2015). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0 Revisited. Together, Growing Apart?* London, Public Administration.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-299.
- Hupe, P., en T. van der Krogt, in het boek van Noordegraaf en Stijn. 2010. Paperversie. Instituut Nederlandse Taal.(z.d.). *vertrouwen I woordsoort & subbetekenissen*. Geraadpleegd op 24 april 2022, van:
<https://gtb.ivdnt.org/iWDB/search?actie=article&wdb=WNT&id=M078929&lemmodern=vertrouwen&domein=0&conc=true>
- Kamer, E. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*.
- Lægreid, P., Verhoest, K., & Jann, W. (2008). The governance, autonomy and coordination of public sector organizations. *Public Organization Review*, 8(2), 93-96.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2021, 14 december). *Werk aan uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Rapport | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *Politiek-ambtelijke verhoudingen*. Kennisbank Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 3 augustus 2022, van

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/de-top-kijkt-om/a-politiek-ambtelijke-verhoudingen/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022a, januari 25). *Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Rijksoverheid | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022b, april 21).

Verzelfstandiging bestuursorganen (zbo's). Kennisbank Openbaar Bestuur.

Geraadpleegd op 3 augustus 2022, van

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/verzelfstandiging-bestuursorganen-zbo-s/#:%7E:text=Zelfstandige%20bestuursorganen%20%28zbo%E2%80%99s%29%20hbben%20een%20bijzondere%20positie%20binnen,wat%20betekent%3A%20niet%20hi%C3%ABrarchisch%20ondergeschikt%20aan%20een%20minister.>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022c, mei 2). *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van%20binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 25 juni). *Kamerbrief over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 1 maart 2022, van [Kamerbrief over versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, 16 september). *Organogram ministerie van SZW* [Grafiek]. Rijksoverheid.

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022a, januari 10). *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022b, januari 13). *Werk aan Uitvoering - Fase 1: Probleemanalyse*. Rapport | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/05/eindrapport-abd-tc-werk-aan-uitvoering-fase-1-probleemanalyse>

Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 150(1), 171-195.

Noordegraaff, M., & Siderius, K. (2016). Perspectieven op publieke professionaliteit. *Management & Organisatie*, 2.

NOS. (2020, 31 oktober). *Vijfjaar na aanscherpen Wajong: "Goed bedoeld, maar totaal mislukt"*. NOS.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2354660-vijf-jaar-na-aanscherpen-wajong-goed-bedoeld-maar-totaal-mislukt>

NOS. (2021, 14 december). *Top Belastingdienst in april gehoord door hof over toeslagenaffaire*. NOS.nl. Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://nos.nl/artikel/2409497-top-belastingdienst-in-april-gehoord-door-hof-over-toeslagenaffaire>

- Raad van State. (2017). » *Nadere beschouwing over complexiteit*. Geraadpleegd op 2 maart 2022, van <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2017/instituut/raakvlakken-tussen-wetgevingsadvisingenbestuursrechtspraak/nadere-beschouwing-over-complexiteit/>
- Rechtspraak. (2022, 11 mei). *Rechtshandhaving: knellende wetgeving leidt tot onrechtvaardige situaties*. Nieuws | Rechtspraak. Geraadpleegd op 03 juni 2022, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtshandhaving-knellende-wetgeving-leidt-tot-onrechtvaardige-situaties.aspx>
- Reussing, G. H. (1999). Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding.
- Ringeling, A. B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Rosenthal, U. (1999). De politiek-ambtelijke rechtsstaat. Over de tweezijdigheid van de politiek ambtelijke verhoudingen. *Liberaal Reveil*, 40(4), 146-151.
- Ruijters, M. C. P., van Oeffelt, T. P. A., & Prevaas, B. (2021). Transitie naar collectieve professionaliteit.
- Ruijters, M. C. P. C., Oeffelt, T. P. A., & Wortelboer, F. Q. (2015). *Ons binnenste buiten: over professionele identiteit in organisaties*. Vakmedianet.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2019, november). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>

Sociale Verzekeringsbank. (z.d.). *Het verhaal van de SVB | Over de SVB | SVB*. SVB.

Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/het-verhaal-van-de-svb>

Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.

Tielen, J. C. Z. M., & Ceder, D. G. M. (2022, 15 februari). *Structuur van de uitvoering werken inkomen (SUWI) | Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer.

Geraadpleegd op 2 augustus 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z15526&did=2021D33321>

Tweede Kamer. (2021a, februari). *Klem tussen balie en beleid*.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf

Tweede Kamer. (2021b, december). *Versterking functies Tweede Kamer Meer dan de som derdelen*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20211216_rapport_versterking_functies_tweede_kamer_werkgroep_van_der_staaij.pdf

Van der Steen, M., Peeters, R., & Van Twist, M. (2010). De boom en het rizoom. *Overheidssturing in een Netwerksamenleving. Essay*.

Van Thiel, S. (2005). Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Visser, R. K. (2008). *In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen* (Doctoral dissertation, Leiden University).

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (2020). *UWV Jaarverslag 2020*.

<https://www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-jaarverslag-2020.pdf>

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (z.d.). *Wat is UWV*. UWV. Geraadpleegd op

1 februari 2022, van <https://www.uwv.nl/overuwv/wat-is-uwv/>

Weber, M. (1921). *Gesammelte politische Schriften*. Drei masken verlag.(2002)

Williams, P. (2012). *Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners*. Policy Press.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.

Wilson, J. Q. (2019). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*.

Hachette UK.

Bijlage Vragenlijst

Introductie

- Welkom & dankwoord
- Introductie: toelichting op onderwerp afstudeerscriptie
- Privacy voorwaarden toelichten, na akkoord opname starten
- Voorstellen van de respondent

Topic: Politiek Ambtelijke verhoudingen

Topic

Korte toelichting op politiek-ambtelijke verhoudingen en de relatie die centraal staat in dit interview (beleidsambtenaren-beleidsuitvoerders)

- Kunt u de relatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders beschrijven?
- Kunt u de taakverdeling tussen beleidsambtenaren en beleidsuitvoerders beschrijven?
- Kunt u toelichten hoe beleidsmakers en beleidsuitvoerders met elkaar in contact staan?

Topic : Complementair

- Toelichting op begrip

Vragen:

- Kunt u omschrijven of en hoe samenwerking plaatsvindt tussen beleidsmakers/beleidsuitvoerders?
- Kunt u omschrijven of er aanvulling plaatsvindt tussen beleidsuitvoerders en beleidsmakers?
- Wat vindt u van de samenwerking tussen beleidsuitvoerders en beleidsmakers en hoe zij elkaar aanvullen?
Zou u kunnen stellen dat beleidsmakers en uitvoerders elkaar aanvullen in het behalen van beleidsdoelen? Zo ja, kunt u daar voorbeelden van geven? Zo niet, wat gaat dan niet goed in het "elkaar aanvullen"?
- Kunt u aanbevelingen doen die de samenwerking verbeteren?
- Hoe is volgens u die complementariteit in de samenwerking van invloed op de relatie tussen uitvoerders/beleidsmakers? En wat doet het met de professionalisering van de uitvoering?

Topic Vertrouwen

- Toelichting op begrip

Vragen:

- Heeft u vertrouwen in het beleid dat uitgevoerd moet worden?
- Durft u erop te vertrouwen dat het beleid goed uitgevoerd wordt?
- Ervaart u spanningen als u samenwerkt bij het uitvoeren van beleid?
- Hoe is vertrouwen volgens u van invloed op de relatie met uitvoerders/beleidsmakers? En wat doet het met de professionalisering van de uitvoering?
-

Discretionaire bevoegdheid

- Kunt u aangeven hoe beleidsvrijheid werkt in de uitvoering van beleid?
- Denkt u dat beleidsvrijheid een gunstig of juist een ongunstig effect heeft op de relatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders? Waarom dan?
- Wat doet beleidsvrijheid volgens u met professionalisering van de uitvoering?
- Wat zijn aanbevelingen die u kan doen als het gaat om beleidsvrijheid voor beleidsuitvoerders?

Topic Professionele identiteit

Toelichting op het begrip

- Vindt u dat u genoeg ruimte hebt om u werk vakkundig en goed uit te voeren?
- Durft u uw werk anders te doen als u ervan overtuigd bent dat dit nodig is?
- In hoeverre vindt u dat u zelf beschikt over professionele identiteit en dat u hiernaar handelt?
- Wat is er volgens u noch nodig om bij beleidsmakers en beleidsuitvoerders professionele identiteit te ontwikkelen?
- Heeft u professionele identiteit ook invloed op uw relatie met beleidsmakers/beleidsuitvoerders? Hoe dan?
- Wat doet uw professionele identiteit met de professionalisering van de uitvoering? Kunt u dat uitleggen?

Algemeen:

- Is er overige informatie die u graag wilt delen?
- Heeft u nog vragen naar aanleiding van dit interview?

Afsluiting:

- Toelichting op uitwerking en terugkoppeling
- Bedanken voor de medewerking