

‘De vraag vanuit de samenleving, vanuit onze stakeholders, is veranderd. We kijken niet alleen naar de politiek, we kijken ook echt naar de samenleving. Waar in het verleden die samenleving er natuurlijk alleen maar in stond van: “Het moet goedkoper en het moet efficiënter en pak nu eens iedereen die uitkering af, want ze zijn toch allemaal aan het frauderen”, is het nu dus veel meer: “Ja hoor eens, maar het zijn ook allemaal mensen hè.”’

R#4 Bestuursvoorzitter van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

UITVOERING IN DE SPOTLIGHTS

Uitvoeringsorganisaties. We hebben er allemaal gedurende ons leven mee te maken. Als student met DUO, als ouder met de SVB, als huizenkoper of huurder met het Kadaster of de Huurcommissie, als werkzoekende of uitkeringsgerechtigde met het UWV, en als werknemer of ondernemer met de Belastingdienst. Met andere uitvoeringsorganisaties – zoals het NFI, DJI of de Politie – hebben de meesten van ons minder vaak en het liefst vooral vrijwillig van doen.

Lange tijd zorgden deze organisaties er in relatieve luwte voor dat de publieke dienstverlening in ons land betrouwbaar en effectief functioneerde. In de afgelopen jaren kwam ‘de uitvoering’ echter steeds meer in de politieke en maatschappelijke aandacht te staan. In eerste instantie vooral in negatieve zin: door de Bulgarenfraude, de toeslagenaffaire en problemen met het persoonsgebonden budget (PGB).

De nasleep van deze affaires heeft echter ook geleid tot meer interesse en reflectie vanuit politiek en bestuur.¹ Worden uitvoeringsorganisaties niet te vaak opgezadeld met onuitvoerbare wetgeving? Luisteren beleidsmakers wel voldoende naar de toegewijde professionals die dag in, dag uit met hun ‘poten in de klei’ staan? En in hoeverre leiden Haagse wetten en regels eigenlijk tot de gewenste resultaten?

Tegelijkertijd bevinden uitvoeringsorganisaties zich hier in een complex speelveld. Als eigenstandige onderdelen van hun ‘moederministerie’ – zogeheten *arm’s length agencies* – staan ze bewust op enige afstand van het politieke debat. Daardoor is niet alleen de directe interventiecapaciteit van bewindspersonen relatief beperkt, ook het senior management van uitvoeringsorganisaties bevindt zich hiermee per definitie in een spagaat.

Immers, tegemoetkomen aan wensen en eisen van uiteenlopende stakeholders is noodzakelijk voor reputatie en levensvatbaarheid. Maar op scoringsdrift, incidenten en compromissen gebaseerde beleidsvoornemens laten zich vaak maar lastig vertalen in haalbare besluitvorming en dienstverlening. Dit levert allerlei dilemma’s op, waarvan gelijktijdig voldoen aan de roep om de menselijke maat én de eis scherp te zijn op rechtsstatelijkheid en gelijke behandeling een actueel voorbeeld is.

De positie van bestuurders van uitvoeringsorganisaties vertoont daarmee gelijkenis met die van de klassieke middenmanager. Zij moeten als *linking pin* vaak tegenstrijdige politieke eisen in balans brengen met de weerbarstige werkelijkheid van de uitvoering, en een werkvloer die door vele reorganisaties soms sceptisch is ten aanzien van vernieuwing. Wat hen echter heel anders maakt, is de blootstelling aan externe kritiek met een sterk politiek karakter én hun formele eindverantwoordelijkheid voor grote organisaties met aanzienlijke maatschappelijke impact.

Dit essay geeft een inkijk in de doorgaans vrij onbekende wereld van topbestuurders van uitvoeringsorganisaties. Hoe proberen zij Haagse beleidswensen te vertalen in begrijpelijke en uitvoerbare dienstverlening? Hoe navigeren zij tussen de eisen van efficiënte standaardisatie en effectief menselijk maatwerk? Op basis van openhartige gesprekken met de hoogste bazen van ruim twintig prominente uitvoeringsorganisaties en verdiepende case-analyse worden de contouren zichtbaar van *uitvoeringsleiderschap*: een bijzondere vorm van publiek leiderschap die wezenlijk verschilt van het ambtelijk leiderschap dat we kennen uit de Haagse beleidstorens.

Op de Haagse vierkante kilometer worden de posities van de departementale topambtenaren die dicht bij het politieke vuur zitten – secretarissen-generaal (SG's), directeuren-generaal (DG's) en directeuren – vaak als prestigieuzer gezien dan die van uitvoeringsleiders. Dit terwijl het functioneren van de laatste groep waarschijnlijk meer directe impact heeft op het reilen en zeilen van burgers en bedrijven, de mate waarin zij vertrouwen hebben in ons bestuur en zelfs de mate waarin dat vertrouwen zich periodiek electoraal vertaalt. Kortom: de uitvoering doet ertoe.

Eerst volgt een korte schets van de verschillende typen uitvoeringsorganisaties zoals wij die in Nederland kennen, de wijze waarop er in de afgelopen decennia politiek en maatschappelijk met deze organisaties is omgegaan, en de implicaties hiervan voor sturing, controle en leiderschap. Vervolgens worden thematisch de belangrijkste inzichten uit de diepte-interviews en case-analyses² weergegeven. Het essay sluit af met een profielschets van de effectieve *uitvoeringsleider*: een bijzonder type publiek leider dat meer aandacht en waardering verdient.