



Rijksoverheid

Beleid zoekt Uitvoerder

Handreiking



Beleidskompas

Deze handreiking biedt een praktisch stappenplan voor beleidsmakers die een publieke dienstverlener zoeken om een taak van de Rijksoverheid uit te voeren die niet binnen de eigen organisatie belegd kan worden. De Handreiking is (als hulpmiddel) vooral bedoeld voor de ongebruikelijke en complexere situaties.



Tip: gebruik deze handreiking als aanvulling op het Beleidskompas. Zo komen de daar gegeven antwoorden uit de omgevingsinventarisatie (wie zijn de belanghebbenden en waarom?) weer van pas bij het doorlopen van het stappenplan.

Het stappenplan ziet er als volgt uit:



De beschreven stappen hoeven niet noodzakelijk in de aangegeven volgorde te worden gezet. Zo kan elke stap aanleiding zijn om opnieuw naar eerder gemaakte keuzes te kijken. Op die manier ontstaat een actief gesprek tussen beleidsmakers en publieke dienstverleners, waarin alle betrokkenen vanaf het begin als gelijkwaardige gesprekspartners deelnemen. Deze handreiking gidst niet alleen door de diverse stappen van het proces, maar wil ook uitnodigen om tot een andere manier van samenwerking te komen tussen beleid, publieke dienstverleners en eigenaarsadviseurs: open, gelijkwaardig en met oog voor elkaars positie en realiteit. We lichten hierna de stappen één voor één toe.

Stappenplan

Voorfase voor de beleidsverantwoordelijke

Voorfase: Verhelder de beleidsopdracht

- ⊙ Het doel van de voorfase is het opstellen van een duidelijke beleidsopdracht en ook: duidelijkheid scheppen over wat ervoor nodig is om de beleidsopdracht waar te maken.

Vóórdát de beleidsverantwoordelijke op zoek gaat naar een publieke dienstverlener, denkt deze eerst kritisch na over de (politieke) opdracht en de nieuwe taak die hieruit voortvloeit. Immers, pas als de opdracht en het gewenste maatschappelijke effect duidelijk zijn, ontstaat een goed vertrekpunt voor het gesprek met de beoogde publieke dienstverlener. Het gaat in deze fase alleen om het 'wat' van de opdracht, (nog) niet om het 'hoe'.

Hulpvragen voor deze voorfase zijn:

- Wat is de achtergrond van het voorgestelde beleid? Wat is precies het probleem? Is er een probleemanalyse?
- Wat is het maatschappelijk doel dat dit beleid beoogt?
- Wat is ervoor nodig om dit doel te bereiken?
- Tot welke vraag of vragen aan de publieke dienstverleners leidt dit?
- Is het (politiek gewenste) ingeschatte tijdschema haalbaar?

Start gezamenlijk proces

1 Maak in samenspraak met publieke dienstverleners een scan

- ⊙ Het doel van deze stap is duidelijk te krijgen welke publieke dienstverleners geschikt (kunnen) zijn om (een deel van) de beleidsopdracht uit te voeren.

De beleidsverantwoordelijke checkt bij de mogelijk geschikte publieke dienstverlener(s) of de aannames over hun kwaliteiten en mogelijkheden kloppen. Hulpvragen bij deze stap zijn:

- Welke kennis, ervaring en vaardigheden zijn nodig voor uitvoering van de taak?
- Zijn er vergelijkbare taken die bepaalde publieke dienstverleners nu al uitvoeren?
- Welke publieke dienstverleners hebben de nodige kennis/ vaardigheden in huis? Kan alleen een publieke dienstverlener deze taak uitvoeren, of kunnen anderen (marktpartijen of publiek-private partijen) dit ook of beter doen?
- Voldoet deze taak aan de voorwaarden voor verzelfstandiging (zoals beschreven in de Kaderwet zbo's en het Kader voor Stichtingen)?
- Zijn er vormen van samenwerking mogelijk (bijvoorbeeld tussen meerdere publieke dienstverleners of publiek-privaat)?

2 Verdeel rollen voor het doorlopen van dit proces, maak een planning en werkafspraken

- 🎯 Het doel van deze stap is dat de betrokken organisaties samen een helder proces inrichten. Zo is voor iedereen duidelijk welke stappen er gezet gaan worden, wie welke rol heeft en wat de planning is.

De beleidsverantwoordelijke en de eigenaarsadviseur gaan in gesprek met de publieke dienstverleners die bij stap 1 naar voren kwamen. De inrichting van het proces (met name: de manier van samenwerken) gebeurt immers met elkaar: beleid, publieke dienstverleners en eigenaarsadviseurs. Die inrichting bestaat uit de volgende acties:

- Stel een werkgroep samen die bestaat uit de mogelijke publieke dienstverleners, beleidsverantwoordelijken en betrokken eigenaarsadviseurs die met elkaar dit proces gaan doorlopen.
- Maak afspraken over wie welke rol heeft. Bekijk figuur 1 voor een overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden.
- Heel belangrijk voor deze stap is dat publieke dienstverleners kunnen meedenken over de wijze van uitvoering, zonder dat zij direct verantwoordelijk zijn of worden voor de uitvoering.
- Bekijk of er een onafhankelijke procesbegeleider nodig is voor het inrichten van de samenwerking tussen de verantwoordelijken en publieke dienstverlener(s)¹
- Maak een planning voor het doorlopen van de stappen uit deze handreiking.
- Maak afspraken over de gewenste samenwerking en het contact met elkaar.
- Maak ook een keuze voor de wijze van escaleren, mocht dat nodig zijn.²

Overweeg het inschakelen van een onafhankelijke procesbegeleider

Niet alleen de inhoudelijke afweging kan het lastig maken een geschikte publieke dienstverlener te vinden; ook de samenwerking en het leiden van het proces kunnen voor hoofdbrekers zorgen. Als uit de stappen 1 en 2 blijkt dat het leiden van het proces en de samenwerking inderdaad complex is, bijvoorbeeld doordat de vraag ongebruikelijk is of veel aspecten of gevoeligheden kent, is het raadzaam te overwegen een onafhankelijke procesbegeleider aan te wijzen. Deze kan ervoor zorgen dat het proces objectief en netjes doorlopen wordt, en dat van diverse kanten de zienswijze aan bod komt.

¹ Zie ook het kader en de laatste alinea's van de bijlage bij deze Handreiking.

² Zie stap 7 van deze Handreiking.

3 Scherp gezamenlijk de opdracht en het 'hoe' aan

- ⊙ Het doel van deze stap is dat de beleidsverantwoordelijke en de publieke dienstverlener de gewenste uitkomst van de opdracht goed voor ogen hebben, beseffen wat ervoor nodig is om dat te bereiken en weten welke hulpmiddelen beschikbaar zijn.

Het verduidelijken van de opdracht en bepalen van de benodigde hulpmiddelen kan door dezelfde soort vragen te beantwoorden als in de voorfase, maar nu met een nadruk op het 'hoe'. Hulpvragen voor deze stap in het proces zijn:

- Wat is ervoor nodig om het gewenste beleidseffect te bereiken?
- Welke hulpmiddelen zijn hiervoor in te zetten?
- Welke aannames, motivatie en overtuigingen hebben we als betrokken partijen over deze opdracht?
- Aan welke randvoorwaarden moeten beleidsverantwoordelijken en publieke dienstverleners voldoen om de opdracht te kunnen uitvoeren?
- Hoe kan beleid voor deze randvoorwaarden zorgen? (Denk aan: creëren van ruimte in regels, het creëren van de wettelijke basis die nodig is, etc)?
- Hoe kan de (uiteindelijke) publieke dienstverlener(s) hiervoor zorgen?
- Welk tijdschema is nodig voor het inrichten van de uitvoering? Is dit tijdschema haalbaar voor de publieke dienstverlener(s) en de beleidsverantwoordelijke?

Bepaal na deze stap samen of de beleidsopdracht en de uitvoeringstaak haalbaar genoeg zijn voor het zetten van de volgende stap. Zo niet, ga dan óf terug naar stap 1 om de opdracht aan te passen, óf kies voor escalatie als het niet (meer) mogelijk is om de opdracht aan te passen (zie ook stap 7).

4 Beoordeel gezamenlijk bij welke publieke dienstverlener(s) de taak het best past

- ⊙ In deze stap is het doel duidelijk te krijgen welke publieke dienstverlener(s) het meest geschikt is/zijn om de opdracht uit te voeren.

Om te ontdekken hoe geschikt een publieke dienstverlener is, kunnen beleidsverantwoordelijken de volgende stappen zetten:

- Maak eerst een hulpmiddel (een kader) waarmee je kunt bepalen wat er nodig is om de geschiktheid van een dienstverlener te kunnen beoordelen, zoals: de kwaliteiten die de dienstverlener moet hebben. Het hulpmiddel benoemt dan: typen taken en processen van uitvoering, het type dienstverlening, ervaring met bepaalde doelgroepen, beschikbare inhoudelijke kennis, etc.
- Vul gezamenlijk dit kader in. Het resultaat is een overzicht van welke dienstverleners het beste passen bij de uitvoering van bepaalde taken.

Dit eindigt in een **beslismoment** over de publieke dienstverleners die samen met de beleidsverantwoordelijke stap 6 gaan doorlopen. De beleidsverantwoordelijke en betrokken publieke dienstverleners nemen dit besluit met elkaar, in samenspraak met de eigenaarsadviseurs.

Als er geen enkele publieke dienstverlener past bij de omschreven taken, kan het nodig zijn om een nieuwe organisatie of afdeling binnen een bestaande organisatie te starten. Zoals in stap 1 staat, is ook een (keten) samenwerking een mogelijkheid, of dat private partijen samen taken regelen.

5 Breng de impact op publieke dienstverleners in kaart

- ⦿ Door het zetten van deze stap wordt duidelijk wat de gevolgen van de nieuwe taak zijn voor mogelijke dienstverleners.

De publieke dienstverleners vormen zich nu, samen met de beleidsverantwoordelijke, een globaal beeld van wat de nieuwe taak van hen vraagt en wat de mogelijke impact op de organisatie kan zijn. Daarbij gaat het om zaken als: capaciteit, beschikbare mensen en middelen, de risico's die eraan kleven en aan welke randvoorwaarden zij moeten voldoen voor een succesvolle uitvoering.

De uitkomst is een eerste inschatting van de verschillende dienstverleners of de taak voor hen praktisch uitvoerbaar is. Let wel: het gaat hierbij nog niet om een formeel 'ja' of 'nee', maar om een principiële uitspraak over de haalbaarheid. Op basis hiervan kan de definitieve afweging worden gemaakt.

6 Maak een definitieve afweging over de voorgenomen dienstverlener(s)

- ⦿ Resultaat van deze stap is een definitief besluit over welke publieke dienstverlener(s) het meest geschikt is.

Deze stap bestaat uit het:

- bespreken van de impactanalyse uit stap 5 en de betekenis hiervan voor de wijze van uitvoering;
- aanpassen van de gekozen hulpmiddelen of van het beleid zelf;
- voeren van het gesprek tussen beleidsverantwoordelijke, publieke dienstverlener(s) en eigenaarsadviseur(s) over de randvoorwaarden en hoe de publieke dienstverleners daaraan kunnen voldoen;
- duidelijk maken van de risico's.

Op basis van deze gespreksagenda kan het besluit vallen over de gekozen dienstverlener(s). Dit gebeurt in overleg met de betrokken eigenaarsadviseurs en de gekozen uitvoerende partij(en). Hierna kan de formele uitvoeringstoets starten door de gekozen dienstverlener(s). Hierin wordt duidelijk of er bijvoorbeeld extra middelen (budget en personeel) nodig zijn voor de uitvoering en handhaving.

Als het in deze stap niet lukt om het hierover onderling eens te worden, is escalatie nodig. Hoe dat eruitziet, staat in de stap hierna.

7 Escalatie

Komen de betrokken partijen er om welke reden dan ook niet met elkaar uit, dan zal men moeten escaleren. Oftewel: het proces wordt vervolgd op een hoger besluitvormingsniveau. Alle betrokken partijen kunnen een escalatie starten: zowel vertegenwoordigers van departementen als publieke dienstverleners. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn wanneer na het doorlopen van de stappen geen voorkeursoptie met elkaar ontstaat. Of wanneer de impactanalyse in stap 5 voor problemen zorgt voor alle bedachte mogelijkheden. Escalatie is ook mogelijk bij een acute crisissituatie waarbij direct handelen vereist is. Denk aan een pandemie of een politiek-economische ontwikkeling die veel mensen direct treft, zoals een plotselinge sterke stijging van de energieprijzen.

Om te escaleren zijn er dan ook twee opties:

1. Escalatie via de normale lijn:

Dit is de standaard manier. Deze loopt via het afdelingshoofd en de directeur naar de DG. Als er op dit niveau nog altijd geen beslissing valt, is escalatie richting het SGO de laatste optie. In een normale situatie (dus geen crisis) kan deze lijn worden gevolgd.

2. Escalatie in crisissituaties:

In crisissituaties zal geëscaleerd worden naar (een afvaardiging van) het SGO (overleg van de Secretarissen-Generaal). De SG's die betrokken zijn bij zowel de beleidsopdracht als de taak nemen dan samen een besluit. Dit overlegorgaan bestaat uit een afvaardiging vanuit het SGO, waarbij de voorzitter de SG is van het departement dat de escalatie heeft gestart. Kan de afvaardiging van het SGO geen besluit nemen, of vraagt de situatie om een bredere afweging, dan kan het vraagstuk ook worden voorgelegd aan het complete SGO. Het is om meerdere redenen aan te raden om ook de bestuurder(s) van de desbetreffende publieke dienstverlener(s) uit te nodigen deel te nemen aan dit overleg.

Bijlage: toelichting op de rollen en verantwoordelijkheden in het proces

De figuur met een samenvatting van het stappenplan laat zien wie bij welke stap betrokken is. We lichten deze rollen hier kort toe:

- De **beleidsverantwoordelijke** is de beleidsmedewerker of -afdeling die als taak de ontwikkeling (of het beheer) van het beleid heeft dat tot de nieuwe uitvoeringstaak leidt. De rol van deze partij in het proces is om de vertaling te maken van de beleidsopdracht naar de uitvoeringstaak en ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden (wettelijke basis, budget, etc.) voor de uitvoering op orde zijn. Voor deze rol is het belangrijk om klaar te zijn voor een gesprek met publieke dienstverleners: de beleidsverantwoordelijke richt zich in de eerste plaats op het 'wat' (het gewenste effect) en maakt ruimte voor reactie vanuit dienstverleners over het 'hoe'.
- De **publieke dienstverlener** is de organisatie die betrokken is in het proces omdat deze een mogelijke rol kan spelen in het uitvoeren van de nieuwe taak of taken. Het is nodig dat de publieke dienstverlener meedenkt met de beleidsverantwoordelijke over mogelijke manieren om het gewenste gevolg waar te maken en deze te vertalen naar een adequaat model voor de uitvoering. Ook is het de taak van de publieke dienstverlener om duidelijk te maken aan welke voorwaarden zij moet voldoen om de taak effectief te kunnen uitvoeren. De publieke dienstverlener maakt in stap 5 inzichtelijk welke gevolgen de nieuwe taak op zijn organisatie zou hebben en wat dit betekent voor de haalbaarheid om deze taak te regelen.
- De **eigenaar** van de betrokken publieke dienstverlener(s) wordt door de beleidsverantwoordelijke zo vroeg mogelijk in het proces betrokken bij het doorlopen van het stappenplan. Op die manier kan de eigenaar (meestal de (p)SG) zich een goed beeld vormen van het vraagstuk en de mogelijke gevolgen. Dit gebeurt door de **eigenaarsadviseur** vanaf het begin bij het stappenplan te betrekken om zo diens kijk op dingen duidelijk te maken, en de eigenaar vervolgens goed te kunnen adviseren over het gedane werk aan het eind van het proces. De eigenaar is zelf betrokken bij stap 4 en 5. Daarin staat de impact op de publieke dienstverlener centraal en wordt een afweging gemaakt over het regelen van de taak. Daarbij houdt de eigenaar er rekening mee dat de publieke dienstverlener zonder onderbreking moet kunnen blijven werken. In stap 5 is het akkoord van de eigenaar nodig om een definitieve keuze te maken.
- De **coördinerend opdrachtgever** is de persoon die alles regelt bij organisaties met meerdere opdrachtgevers. De coördinerend opdrachtgever kijkt naar alle opdrachten bij de dienstverlener en helpt te prioriteren. Daarom is het belangrijk dat ook de coördinerend opdrachtgever meedoet bij het doorlopen van dit stappenplan.

Een laatste rol die we hier uitleggen is die van de **onafhankelijke procesbegeleider**. In standaardsituaties voor opdrachtverlening zal dit doorgaans niet nodig zijn. Maar in afwijkende gevallen, bijvoorbeeld als de taak uit meerdere delen bestaat, kan het handig zijn om deze rol wél te beleggen. De onafhankelijke procesbegeleider is dan verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van het in deze Handreiking beschreven proces van samenwerking tussen beleid en publieke dienstverlener(s). Hij/zij kan er vanuit zijn/haar onafhankelijke rol voor zorgen dat het proces netjes verloopt. Op die manier kunnen partijen gelijkwaardig samenwerken en krijgen alle meningen aandacht.

- Een eerste optie is om de taak van onafhankelijke procesbegeleider te geven aan een eigenaarsadviseur. Dit omdat eigenaarsadviseurs zich vanuit departementen richten op het goed blijven functioneren van een uitvoeringsorganisatie en op meer afstand staan van beleid.
- Een tweede optie is om een onafhankelijke procesbegeleider aan te wijzen buiten de driehoek van eigenaar ((p)SG), beleidsmaker en uitvoering. Bijvoorbeeld iemand die veel ervaring heeft met plannen maken en uitvoeren.

