



Wendbaarheid van de uitvoering

in opdracht van het Ministerie van SZW

EINDRAPPORT

Datum

6 juli 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Onderzoeksteam

Renske Kroeze MSc., David Schelfhout MSc., Drs. Aris van Veldhuisen (AEF)
Dr. Marlot Kuiper, Prof. dr. Mirko Noordegraaf, Daniël van Brussel BSc. (USBO)

Referentie

GS108

Foto's en illustraties

Unsplash/John Cameron

/ Inhoudsopgave

/ 1	Inleiding	4
/ 2	Waarom wendbaarheid?	8
2.1	Vanuit wetenschappelijke literatuur	8
2.2	Vanuit de praktijk	11
2.3	Synthese	19
/ 3	Wat is wendbaarheid?	21
3.1	Vanuit wetenschappelijke literatuur	21
3.2	Vanuit de praktijk	26
3.3	Synthese	31
/ 4	Hoe stuur je op wendbaarheid?	34
4.1	Wetenschappelijke literatuur	34
4.2	Vanuit de praktijk	39
4.3	Synthese	42
/ 5	Gesprekscaders	49
/ 6	Conclusie en discussie	53

/ 1 Inleiding

De wendbaarheid van 'de uitvoering' staat steeds sterker in de publieke belangstelling

Daar waar overheidsbeleid de burger raakt, worden publieke doelen gerealiseerd. *'Publieke dienstverleners staan burgers bij, pakken sociale ongelijkheid aan, waarborgen de openbare orde en veiligheid, en bevorderen de volksgezondheid.'* In de eerste paragraaf van het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (2022) staat het verbeteren van de relatie burger-overheid centraal en wordt de rol van uitvoeringsorganisaties benadrukt. Als het om het verbeteren van de uitvoering gaat, is er steeds meer nadruk komen te liggen op het begrip *wendbaarheid*.

Uitvoeringsorganisaties moeten in staan zijn om hun werkwijzen te vernieuwen, nieuwe opdrachten op te pakken of in te spelen op veranderende maatschappelijke verwachtingen. Ze moeten kortom bewegingsruimte hebben om mee te veren en in te spelen op veranderingen in zowel omgeving als politiek. Twee recente casussen illustreren op verschillende wijze het belang van wendbaarheid in de uitvoering:

Een deel van de systemen waarmee de Belastingdienst werkt, stamt uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Deze systemen draaiend houden wordt elk jaar duurder, terwijl overstappen op modernere ICT al jaren niet lukt. Volgens interne documenten en betrokkenen die NRC sprak, zit de Belastingdienst gevangen in een vicieuze cirkel. Bijna alle tijd, geld en mankracht gaan op aan het in de lucht houden van oude systemen en invoeren van nieuw belastingbeleid, waardoor de dienst te weinig ruimte heeft voor noodzakelijke ICT-vernieuwingen. Het probleem wordt zo elk jaar iets groter.¹

Een NRC-artikel stelt dat kabinetsplannen niet uitgevoerd kunnen worden omdat ICT-systemen te zeer verouderd zijn. Onder meer de invoering van twee aparte belastingschijven in box 2 kon niet worden gerealiseerd omdat "de modernisering van verouderde ICT-systemen alle aandacht en capaciteit opslokt."²

Een tweede casus draait niet om ICT-vraagstukken, maar om het samenspel tussen uitvoeringsorganisaties en hun omgeving en het grote beroep dat die snel veranderende omgeving doet op de uitvoering. Een recent rapport over de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) stelt hierover:³

Ad-hoc problematiek [speelt] een te grote rol in de sturing op de IND. (...) Er is nog geen goed proces voor het opvangen/herzien van prioriteiten naar aanleiding van urgente, onvoorziene kwesties die volgen uit bijvoorbeeld maatschappelijke of politieke ontwikkelingen of ontwikkelingen in de keten en die buiten de reguliere (jaarlijkse) opdrachtverlening vallen. Een 'u vraagt, wij draaien' oriëntatie bij de IND in combinatie met een 'wij vragen, u draait' oriëntatie bij de Opdrachtgever kan ertoe leiden dat er meer doelen worden geformuleerd waarvan er uiteindelijk minder (op tijd) worden gerealiseerd.

Dit soort berichtgeving maakt duidelijk dat wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties van groot belang is om blijvend maatschappelijke waarde te kunnen leveren. Dat betreft niet enkel systemen, zoals de ICT-systemen uit het voorbeeld van de Belastingdienst, maar tevens leiderschap, gedrag en

¹ [Verouderde ict kost Belastingdienst honderden miljoenen per jaar - NRC](#)

² [Ict-problemen bij de Belastingdienst maken kabinetsbeleid onuitvoerbaar - NRC](#)

³ EY (2021). *Eindrapportage doorlichting IND: Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces* ([bron](#)).

cultuur (vgl. Borst & Noordegraaf, 2023), en een sturings- en financieringsmodel dat het mogelijk maakt om beheerst in te spelen op veranderende omstandigheden en verwachtingen.

Uitvoeringsorganisaties moeten tegelijkertijd wendbaar, betrouwbaar en stabiel zijn

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat ze volgens gelijke, duidelijke procedures worden behandeld als ze met deze organisaties te maken hebben. Ook dat is een uiting van maatschappelijke waarde. Uitvoeringsorganisaties moeten zodoende enerzijds kunnen meeveren en meebewegen met interne en externe ontwikkelingen, en anderzijds stabiliteit en betrouwbaarheid richting burgers garanderen. Tegelijkertijd is wendbaarheid soms noodzakelijk om stabiliteit te kunnen garanderen. Balanceren tussen wendbaarheid en stabiliteit is overigens niet enkel van belang voor burgers, maar ook voor uitvoerders zelf. Beheerste wendbaarheid blijkt van belang voor werkplezier en behoud van uitvoeringsambtenaren (cf. Borst & Noordegraaf, 2023).

Het helpt om de steeds vaker gebruikte term 'wendbaarheid' te verhelderen

Hoewel op hoofdlijnen duidelijk is dat wendbaarheid een belangrijke eigenschap is voor uitvoeringsorganisaties, ontbreekt er een eenduidige definitie en operationalisatie.⁴ Wendbaarheid is een breed en multi-interpretabel begrip. Het is onduidelijk waar een wendbare organisatie door wordt gekenmerkt en uit welke elementen wendbaarheid bestaat. Ook is te weinig uitgewerkt op welke concrete manieren de 'balancing act' van meebewegen en stabiliteit bieden vorm kan krijgen. Het is behulpzaam om helderheid te creëren over wendbaarheid, omdat uitvoeringsorganisaties aan de hand van een helder concept een beter gesprek over wendbaarheid kunnen voeren met hun opdrachtgevers (wat is het en waarom is het belangrijk), zij er dan beter op kunnen sturen, en een operationalisatie van het begrip kan helpen om de wendbaarheid van organisaties in kaart te brengen en beoordelen. Een conceptualisatie van wendbaarheid is dus van belang voor zowel strategiebeepaling (*ex ante*), sturing (*ex durante*) en evaluatie (*ex post*).

Daarom heeft SZW AEF en de UU gevraagd om onderzoek te doen naar wendbaarheid

Het ministerie van SZW heeft tegen deze achtergrond opdracht gegeven voor dit onderzoek. Dat moet inzicht verschaffen in (een) werkbare operationalisatie(s) van het begrip 'wendbaarheid' van publieke uitvoeringsorganisaties. Ook moet het bijdragen aan het opstellen van een beleidstheorie, die meer inzicht kan bieden in hoe wendbaarheid als mechanisme bij kan dragen aan de beleidsdoelen van de SUWI-uitvoeringsorganisaties SVB en UWV. In **bijlage A** zijn alle onderzoeksvragen weergegeven.

Het doel van dit onderzoek is dus om meer helderheid aan te brengen in wat er wordt bedoeld met 'wendbare' uitvoering. We richten ons hierbij op een conceptualisatie van de 'uitvoering' als breder fenomeen. Daarbij staat niet alleen de uitvoeringsorganisatie centraal, maar kijken we ook breder naar de relevante context, zoals de relatie met de opdrachtgever, wet- en regelgeving, en verbindingen met ketenpartners.

Opzet van deze rapportage

In deze rapportage werken we toe naar een operationalisatie van 'wendbaarheid' van de uitvoering, maken we daarbij een concrete vertaling naar wat dit betekent voor het SUWI-domein, en maken we inzichtelijk langs welke mechanismen de wendbaarheid van publieke uitvoeringsorganisaties als UWV en SVB versterkt kan worden. Dat doen we in meerdere stappen, waarin we de diverse **deelvragen** beantwoorden.

- ▶ In hoofdstuk 2 onderzoeken we eerst het '**waarom' van wendbaarheid** van de uitvoering. Hierbij beschrijven we de omgeving waarin publieke organisaties bewegen, waarin allerlei (strijdige) 'krachten' op uitvoeringsorganisaties inwerken. Ook beschrijven we de relatie tussen wendbaarheid en de primaire beleidsdoelen die worden nagestreefd in de uitvoering. Zo duiden we de toenemende aandacht voor en gebruik van het concept wendbaarheid. Ook beantwoorden

⁴ Dit kwam ook naar voren in de recente [beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie 2015-2020](#) (De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek en SEO (2021), *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie*, in opdracht van SZW).

we hiermee deelvraag 4 (verwachte effecten van wendbaarheid) en deelvraag 6 (relatie tussen wendbaarheid en de organisatie- en beleidsdoelen van de SUWI-uitvoeringsorganisaties).

- ▶ In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op ‘**wat**’ wendbaarheid van de uitvoering is: wie of wat moet er dan precies wendbaar zijn, en wat houdt dat in? Daarmee geven we antwoord op deelvraag 1 (definities van wendbaarheid uit de literatuur), deelvraag 2 (synoniemen voor wendbaarheid), deelvraag 5 (relatie wendbaarheid en toekomstbestendigheid) en deelvraag 7 (definities wendbaarheid uit de uitvoeringspraktijk).

In hoofdstuk 4 bespreken we bespreken middels welke instrumenten en mechanismen wendbaarheid kan worden versterkt. Daarin veronderstellen we dat er niet direct op wendbaarheid kan worden gestuurd, maar dat wel kan worden gestuurd op de **randvoorwaarden** voor wendbaarheid. Daarmee beantwoorden we deelvraag 3 (randvoorwaarden voor wendbaarheid) en deelvraag 8 (operationalisering wendbaarheid).

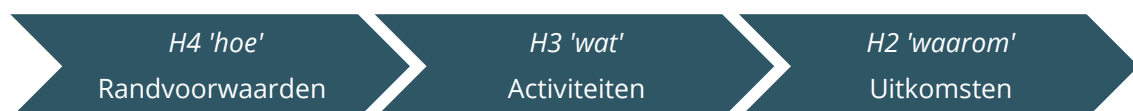
In hoofdstukken 2 tot en met 4 volgen we steeds hetzelfde stramien:

- ▶ We analyseren eerst de inzichten uit diverse *wetenschappelijke* disciplines en literatuurvelden.
- ▶ Vervolgens kijken we naar het thema vanuit de *praktijk* en het beleidsdiscours, aan de hand van een analyse van interviews en relevante beleidsstukken.
- ▶ Deze twee perspectieven voegen we vervolgens samen in een *synthese* waarin we de belangrijkste rode draden destilleren en komen tot een conceptualisatie of operationalisatie.

De hoofdstukken bouwen gezamenlijk aan wat te beschouwen is als een beleids-, of ook wel **sturingstheorie** voor wendbaarheid:

- ▶ Hoofdstuk 2 laat zien aan welke **doelen** wendbaarheid bij kan dragen (‘waarom’), zowel in algemene zin (Waarom is het belangrijk om wendbaar te zijn, 2.1) als voor de SUWI-context (wat is de relatie tussen wendbaarheid en de SUWI-beleidsdoelen, 2.2),
- ▶ Hoofdstuk 3 laat zien wat wendbaarheid is, in welke dimensies en **activiteiten** (‘wat’) het uiteenvalt.
- ▶ Hoofdstuk 4 ten slotte gaat in op de **randvoorwaarden** (‘hoe’) voor wendbaarheid – de mechanismen die bijdragen aan wendbaarheid. Dit geeft inzicht in de zaken waarop gestuurd kan worden om wendbaarheid te vergroten.

Hierbij is het belangrijk om op te merken dat wendbaarheid niet gezien dient te worden als doel op zich, maar als middel om ook in de toekomst de beleidsdoelen van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie te kunnen blijven bereiken. Daarom spreken we van een sturingstheorie in plaats van een beleidstheorie, die om inhoudelijke beleidsdoelen gaat. De sturingstheorie van wendbaarheid is dus vervlochten met de beleidstheorie van de SUWI-uitvoering. Die maakt duidelijk hoe de SUWI-uitvoeringsprocessen uiteindelijk bij moeten dragen aan bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Wendbaarheid is een van de factoren die hierin een rol spelen. Dit lichten we verder toe in paragraaf 2.3.



De conceptualisatie van het ‘waarom’, ‘wat’ en ‘hoe’ van wendbaarheid mondt vervolgens in **hoofdstuk 5** uit in twee **gesprekscaders**, die uitvoeringsorganisaties, opdrachtgevers en de eigenaar kunnen gebruiken om gezamenlijk te reflecteren op wendbaarheid en wat ervoor nodig is om deze congruent te maken met de opgaven die er liggen. Deze kaders hebben als doel om wendbaarheid ‘zichtbaar’ te maken zodat er een gestructureerd gesprek over plaats kan vinden en erop gestuurd kan worden, zonder dat de gelaagdheid van het concept wordt gereduceerd tot ‘afvinklijstjes’. Dat laatste doet immers geen recht aan de ambitie van SZW en SUWI-uitvoerders: het realiseren van wendbaarheid om toekomstbestendig aan beleidsdoelen zoals bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie te werken.

Onderzoeksverantwoording

De conceptualisaties en operationalisaties in dit rapport zijn tot stand gekomen door wetenschappelijke literatuurstudie te combineren met beleidsstukken en interviews met bestuurders, strategen en veranderkundigen uit de uitvoering, en vertegenwoordigers van de rollen van opdrachtgever en eigenaar vanuit het Ministerie van SZW. Een brede vertegenwoordiging vanuit de driehoek uitvoeringsorganisatie (opdrachtnemer), opdrachtgever en eigenaar in de begeleidingscommissie reflecteerde op de opbrengsten en hielp prioriteren op relevantie voor de praktijk. Een gedetailleerde verantwoording van het literatuuronderzoek, de lijst van gesprekspartners en de samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen als bijlage.

/ 2 Waarom wendbaarheid?

2.1 Vanuit wetenschappelijke literatuur

De wetenschappelijke literatuur heeft in toenemende mate aandacht voor het concept wendbaarheid. De literatuur laat zien dat het optreden van crises en 'wicked problems', en een snel veranderende en turbulente omgeving ('VUCA wereld', bijv. Van der Wal, 2017) vragen om aanpassingsvermogen van uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties moeten beweeglijk zijn om bij de tijd te blijven en om de uitdagingen waarvoor zij zich zien gesteld krachtig aan te gaan. Zowel vanuit de politiek, burgers als bredere omgevingen van uitvoeringsorganisatie worden vragen gesteld, verwachtingen uitgesproken, en voorkeuren of zelfs eisen opgelegd. Zo moeten uitvoeringsorganisaties enerzijds dienstbaar en responsief zijn richting burgers, en anderzijds rekening houden met (veranderende) eisen vanuit de politiek en stakeholders.

Deze vragen en eisen zijn te zien als 'krachten' in en rond uitvoering. De verschillende krachten waarmee organisaties te maken krijgen, werken we hieronder uit. We zien krachten op vier verschillende niveaus:

1. De **aard** van de ontwikkelingen waarmee organisaties te maken krijgen verandert door de opkomst van nieuwe dreigingen, zoals technologische dreigingen of AI.
2. De **snelheid** waarmee ontwikkelingen elkaar opvolgen verhoogt: er is sprake van hogere volatiliteit in de omgeving van organisaties en steeds kortcyclischer patronen.
3. De **onderlinge verbondenheid** van ontwikkelingen neemt toe: grenzen tussen domeinen, organisaties en issues vervagen en worden soms onontwarbaar.
4. De **relatie** tussen organisaties en hun omgeving verandert: organisaties worden gevraagd om steeds meer en sneller te reageren op hun omgeving, volgens andere principes te interacteren met hun omgeving. Ook verschuiven de verwachtingen van burgers van de uitvoering.

Kracht 1: Aard van ontwikkelingen: de opkomst van eigentijdse kansen en dreigingen

In de literatuur worden diverse ontwikkelingen geschetst die zowel een kans als bedreiging kunnen vormen voor overheden en publieke dienstverleners. Zo beschrijven Ruijter en Meijer (2020) de opkomst van *open government data* (OGD); bestaande overheidsdata die voor iedereen beschikbaar worden gesteld. De verwachting van OGD is dat het democratische waarden als transparantie en participatie zal versterken, en mogelijkheden biedt voor product- en procesinnovaties (Ruijter, Grimmelhuijsen, Meijer, 2017). Iedereen heeft immers toegang tot overheidsdata, van burgers tot wetenschappers. Dit geeft niet alleen een krachtiger inzicht in het functioneren van overheden, maar biedt ook kansen voor participatie in besluitvorming (Janssen, n.d).

Hoewel de potentie van open data en nieuwe technologieën in de literatuur breed wordt onderhouden, worden er ook uitdrukkelijk kanttekeningen geplaatst bij nieuwe technologieën, en de snelheid waarmee deze zich ontwikkelen. Zo typeren Boin en Lodge (2016) technologieën als Artificial Intelligence (AI) als *threat agents*; nieuwe technologieën bieden niet enkel kansen, maar brengen ook dreigingen met zich mee. Dergelijke *threat agents* onderstrepen de noodzaak tot wendbaarheid. De recent geïntroduceerde app ChatGPT biedt bijvoorbeeld ineens allerlei nieuwe mogelijkheden (zoals het formuleren van teksten en documenten), terwijl organisaties nog niet zijn ingericht om de kansen van deze nieuwe AI applicatie te benutten, dan wel goed om te gaan met de risico's ervan.

Kracht 2: Snelheid: turbulente en volatiele issues

Daarnaast wordt de samenleving steeds meer gekenmerkt door de opkomst van 'turbulente issues' (Ansell, Sørensen & Torfing, 2021; zie ook Ansell & Trondal, 2018). Deze auteurs beschrijven turbulente issues als 'inconsistente, onvoorspelbare en onzekere' gebeurtenissen; denk bijvoorbeeld aan Covid-19 of de oorlog in Oekraïne. Nazir et al. (2022, p.193) geven een soortgelijke omschrijving van

wat zij 'hyper-agile' omgevingen noemen: contexten met hoog-volatiele vereisten waarin het onvermogen van organisaties om deze vereisten snel te begrijpen en zich eraan aan te passen grote consequenties kan hebben. Beide definities onderstrepen de onvoorspelbaarheid en volatilititeit van turbulente gebeurtenissen, die van invloed kunnen zijn op uitvoeringsorganisaties. Zo deed de Covid-19-crisis op allerlei manieren een groot beroep op het improvisatievermogen van publieke organisaties: zij moesten in hoog tempo financiële steunpakketten uitvoeren, werkprocessen aanpassen en hun interne organisatie herinrichten om bijvoorbeeld thuiswerken te faciliteren.

Kracht 3: Onderlinge verbondenheid, vervagende grenzen en wicked problems

Naast turbulentie wijzen auteurs tevens op de *wickedness* van problemen. Dat betekent dat problemen complex, onvoorspelbaar, *open ended* en onherleidbaar zijn (Head & Alford, 2015, p. 712). Ook zijn ze vaak steeds sterker onderling verbonden. Omdat systemen steeds meer met elkaar verbonden en afhankelijk van elkaar zijn, zogenaamde *coupling*, kunnen crises in de ene organisatie ook gevolgen hebben voor andere organisaties binnen of tussen systemen (zie Boin, 't Hart & Kuipers, 2017, p. 27). Dat geldt natuurlijk ook voor mondiale vraagstukken als de klimaatdreiging, maar we kunnen daarnaast tevens denken aan thema's als overgewicht en ongezonde leefstijl.

Het concept 'wicked problems' hangt zodoende ook samen met het begrip *interactive complexity*. Interactive complexity gaat ervan uit dat actoren en factoren zodanig met elkaar verbonden zijn en interacteren, dat de gevolgen moeilijk te voorspellen zijn (Nuijten et al., 2015). Een voorbeeld hiervan zijn de grootschalige wereldwijde gevolgen en de daaruit volgende recessie na de Amerikaanse kredietcrisis van 2007. Ook de Covid-pandemie heeft laten zien dat veel organisaties nauw zijn verbonden en van elkaar afhankelijk zijn. De pandemie had door de onderlinge verbondenheid van systemen een enorme impact op mondiale productie- en leveringsketens. In toenemende mate zien we dat uitdagingen een internationaal karakter krijgen. Door globalisatie en toenemende verwevenheid van de Europese arbeidsmarkt is het voor inwoners van de EU makkelijk geworden om tijdelijk of langer in een ander EU-land te werken en wonen, maar gegevensuitwisseling en internationale uitkeringen zijn binnen het huidige stelsel niet altijd goed uitvoerbaar. Op een iets kleinere schaal kunnen we denken aan zwaarwegende grensoverstijgende issues als ondermijnende criminaliteit, de opgave om 'integraal' te werken in het sociaal domein, of grootschalige stikstofuitstoot. Het stikstof-vraagstuk is daarbij ook een goed voorbeeld van de toenemende afhankelijkheid van internationale afspraken en verdragen, die soms nog extra complexiteit toevoegen bij de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk, omdat deze afspraken de speelruimte van de overheid inperken, en supranationale rechters zich kunnen uitspreken over de wijze waarop de Nederlandse overheid acteert.

Deze onderlinge verbondenheid van vraagstukken vertaalt zich in de praktijk ook in de noodzaak voor publieke organisaties om in (internationale) *ketens* samen te werken. Onderling verbonden vraagstukken vragen om een gecoördineerde aanpak omdat verschillende organisaties elk een eigen bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van een probleem. Daarom is in de afgelopen jaren steeds meer ketensamenwerking van de grond gekomen (zie bv. Van Delden, 2009). Termeer et al. (2015, p.680) benoemen in dit kader dat er ook sprake is van gelaagde onderlinge afhankelijkheden tussen meerdere governance-niveaus. Hier komt het belang van *multi-level governance* ook naar voren (zie bv. Teisman et al. 2018). Het gaat dan niet enkel om afhankelijkheden tussen lokaal en nationaal niveau, maar in toenemende mate op supranationaal niveau. Deze benadering gaat er van uit dat, juist omdat 'grensoverschrijdende' vraagstukken niet zijn op te knippen in duidelijk afgebakende onderdelen, bestuurslagen hun inzet en aanpak gezamenlijk zullen moeten vormgeven om dit soort vraagstukken effectief aan te kunnen pakken.

Kracht 4: Verhouding overheid en omgeving: maatschappelijk initiatief en schuivende verwachtingen

In de literatuur komt niet alleen naar voren dat ontwikkelingen zelf veranderen en publieke organisaties voor nieuwe uitdagingen stellen. Ook de verhouding tussen publieke organisaties en hun omgeving is de afgelopen decennia veranderd. De overheid heeft steeds meer taken overgedragen naar de samenleving en de markt. Tegelijkertijd ontplooiën burgers en het maatschappelijk

middenveld steeds meer initiatieven, waartoe de overheid zich moet verhouden en die zij vaak wil ondersteunen (Van der Steen et al., 2014). Dit heeft te maken met de verschuiving van het klassieke Weberiaanse overheidsmodel (wat gekenmerkt wordt door robuustheid van overheidshandelen) naar het model van *New Public Governance* (zie bv Torfing & Triantafillou, 2013). Dat model legt de nadruk op de inbedding van overheidsorganisaties in hun maatschappelijke omgeving, de noodzaak om hierin *netwerkend* op te treden en de verbinding aan te gaan. De overheid is in dit denken steeds afhankelijker van, alsook steeds meer in contact met andere actoren. Het begrip 'responsieve overheid' (Van der Steen, 2015) bouwt hierop voort, door te stellen dat de overheid niet de enige producent van publieke diensten en goederen is, maar dat de samenleving voor een belangrijk deel die ook zelf levert. Dat betekent dat de rol van de overheid steeds vaker het faciliteren van lokale, maatschappelijke en burgerinitiatieven zal zijn in plaats van het in eigen hand uitvoeren daarvan. De responsieve overheid streeft dus meer dan ooit naar 'coproductie' van diensten (bv. Brandsen, Steen, & Verschuere, 2018; Torfing & Triantafillou, 2013). De ambitie om beter aan te sluiten op externe initiatieven, vraagt iets van het vermogen van publieke organisaties om in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving en daarin mee te bewegen.

Een laatste belangrijke ontwikkeling in de verhouding tussen overheid en omgeving is de veranderende verwachting van de samenleving van overheidsop treden. Die veranderende verwachtingen zijn op verschillende manieren te zien. In de eerste plaats zien we veranderende verwachtingen door de toegenomen nadruk op het belang van *maatwerk* en de *menselijke maat* in dienstverlening (Bannink & Bosselaar, 2021). Daarnaast lijkt de samenleving de overheid op sommige terreinen een grotere rol dan ooit toe te dichten: in het recente verleden leidden de coronacrisis en de energiecrisis tot overheidsingrijpen van ongekeerde omvang. Sommige commentatoren merken in dit kader op dat de overheid de hooggespannen verwachtingen van burgers in zijn richting niet duurzaam waar kan maken (Hasekamp, 2022). Zo toonden onderzoekers van de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam, dat het vertrouwen van de burger in de overheid gedurende de coronacrisis daalde. Bovendien was het wantrouwen ten opzichte van de overheid een belangrijk motief van ongevaccineerden om niet te vaccineren (Engbersen et al., 2021). In het jaarverslag van 2022 benadrukt de Raad van State (2022) het belang van vertrouwen in de overheid, maar stelt zij tevens dat overbelasting en een gebrek aan slagkracht bij de overheid het vertrouwen ondermijnen.

Tussenconclusie

De hierboven beschreven krachten doen, ieder voor zich en in onderling samenspel, een beroep op de 'wendbaarheid' van uitvoeringsorganisaties. Zij moeten inspelen op nieuwe, disruptieve ontwikkelingen in hun omgeving, die elkaar in steeds hoger tempo opvolgen, steeds sterker onderling verbonden, grensoverschrijdender en steeds moeizamer af te bakenen zijn. Dat moeten ze doen tegen de achtergrond van een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving en schuivende verwachtingen over de rol van de overheid.

Er is dus sprake van een stevige roep om 'wendbare' uitvoering. Maar dat is niet het enige dat op uitvoeringsorganisaties afkomt: de vier krachten stellen regelmatig onderling strijdige eisen aan de uitvoering. Zo wordt van uitvoerders verwacht dat ze enerzijds robuuste, betrouwbare en stabiele processen waarborgen tegen de achtergrond in een volatiele, veranderende wereld, maar tegelijkertijd inspelen op de nieuwe ontwikkelingen en bedreigingen die opkomen in hun omgeving en veranderende vragen uit politiek en samenleving. Dat maakt sturen op wendbaarheid een voortdurende balanceeroefening.

2.2 Vanuit de praktijk

Wendbaarheid wordt in beleidsstukken gezien als essentieel voor uitvoeringsorganisaties

Hoe wordt er in de praktijk van beleid en uitvoering aan gekeken tegen het belang van wendbaarheid? Het valt op dat wendbaarheid een begrip is dat in de afgelopen jaren een steeds grotere rol is gaan spelen in het discours over uitvoeringsorganisaties in de beleidsmatige literatuur. Dat is mede het gevolg van een reeks kritische rapporten over overheidsdienstverlening, zoals de rapporten van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK)⁵ en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer.⁶ In het programma Werk aan Uitvoering (WaU), dat streeft naar het overheidsbreed versterken van de publieke dienstverlening, is het een veelvoorkomende term.

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke manier er naar het begrip wordt gekeken in (beleids)documenten van overheden en uitvoeringsorganisaties. De term wendbaarheid komt veel terug in het actuele (beleidsmatige) discours over het versterken van de publieke dienstverlening. Zo noemt het rapport van ABD TOPConsult dat ten grondslag lag aan de Werk aan Uitvoering-beweging “onvoldoende verandercapaciteit/wendbaarheid voor het invoeren van nieuw beleid” als een van de belangrijkste oorzaken voor “de ervaren problematiek” in de publieke dienstverlening.⁷ In het verlengde daarvan wordt er dan ook veel belang gehecht aan het versterken van wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties. Het rapport dat het vervolg vormde op dit document, verwoordt dan ook als centrale opgave voor ‘de uitvoering’:⁸

*Er is veel werk aan de winkel om aan de samenleving waar te kunnen blijven maken wat politiek wordt beloofd. En aan de samenleving niet meer te beloven dan wat in de uitvoering waargemaakt kan worden. **Dat betekent werk om ervoor te zorgen dat de uitvoering wendbaarder en toekomstbestendiger⁹ wordt (...)***

Hieruit blijkt dat (het vergroten van) wendbaarheid niet wordt gezien als een doel op zichzelf. Het staat ten dienste van het verbeteren van publieke dienstverlening en het realiseren van publieke waarden, zoals bijvoorbeeld bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Wendbare uitvoering wordt dus gezien als een cruciaal ingrediënt om nu en in de toekomst publieke waarden te blijven leveren. Dat laat ook onderstaande figuur uit de ‘Staat van de Uitvoering 2022’ zien, waarin een ‘wendbare organisatie’ als noodzakelijke randvoorwaarde wordt genoemd voor goede en toegankelijke dienstverlening en voorzieningen en, uiteindelijk, tevredenheid en vertrouwen in de overheid:¹⁰

⁵ Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*.

⁶ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen Balie en Beleid*

⁷ ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering – Fase 1: Probleemdefinitie, p. 3.

⁸ ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering – Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p. 7

⁹ In hoofdstuk 3 waarin we (synoniemen van) wendbaarheid bespreken in verschillende wetenschappelijke domeinen gaan we verder in op het conceptuele onderscheid tussen wendbaarheid en toekomstbestendigheid

¹⁰ Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023), *Staat van de Uitvoering 2022*



Figuur 1. Wendbare organisatie als randvoorwaarde voor kwalitatief goede dienstverlening en beleidsimpact. Bron: Staat van de Uitvoering (2023).

Het belang van wendbaarheid in de SUWI-context: het appel van de krachten op UWV en SVB

Ook voor de SUWI-uitvoeringsorganisaties is wendbaarheid een belangrijk begrip. Zo stelt de SVB op zijn website:¹¹

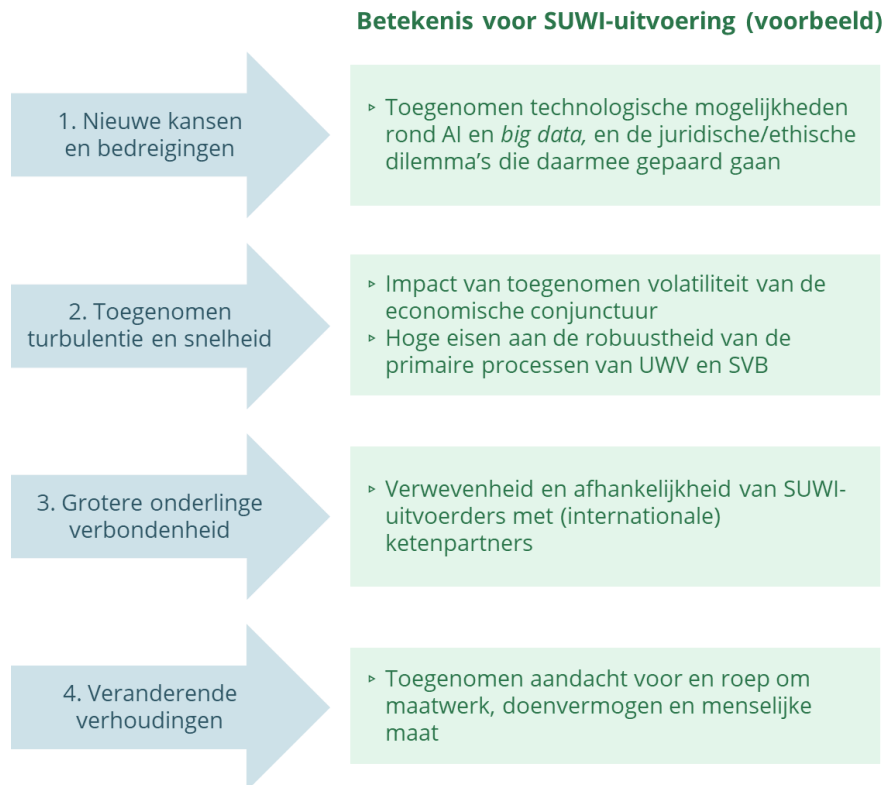
Onze organisatie is flexibel, zodat we snel kunnen inspelen op nieuwe taken en ontwikkelingen in de samenleving. (...) We passen nieuwe uitvoeringstaken in onze organisatie in. En als dat nodig is, passen we onze organisatie aan zodat we een zo goed mogelijke dienstverlening kunnen bieden.

Ook de 'Toekomstverkenning uitvoering werk en inkomen 2030' stelt dat "de wendbaarheid van het stelsel van werk en inkomen" groot moet zijn: de uitvoering "moet om kunnen gaan met grote veranderingen in omvang en aard van doelgroepen, eisen vanuit de politiek en de stand en beschikbaarheid van de technologie en data."¹²

Maar waarom is het in de SUWI-context nu zo belangrijk om "wendbaar" en "flexibel" te zijn? In 2.1 beschreven we vier krachten die volgens de literatuur van grote invloed zijn op de praktijk van uitvoeringsorganisaties. Wat dit concreet betekent in de context van de SUWI-uitvoeringsorganisaties bespreken we hieronder kort per kracht.

¹¹ [Organisatie | Over de SVB | SVB](#)

¹² De Beleidsonderzoekers en De Ruijter Strategie (2020). [Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030](#), p. 24



Figuur 2. De betekenis van de vier krachten voor de SUWI-uitvoering.

De eerste kracht die we hierboven beschreven gaat over de opkomst van eigentijdse, **nieuwe kansen en bedreigingen**. Voor de SUWI-uitvoeringsorganisaties gaat het dan bijvoorbeeld om de toegenomen technologische mogelijkheden van AI, *big data* en automatisering.¹³ Die brengen ieder voor zich zowel technische, juridische maar ook ethische dilemma's met zich mee. Een voorbeeld hiervan is dat de SVB al een aantal jaar signaleert dat er een omvangrijke groep financieel kwetsbare ouderen is die geen gebruik maakt van de mogelijkheid om aanvullende inkomensondersteuning op grond van de wet AIO te ontvangen. Op grond van de wet moeten zij die ondersteuning echter zelf aanvragen, en mag de SVB hen niet proactief benaderen. Het delen van data maakt het echter steeds beter mogelijk om deze burgers op te sporen en wél actief te benaderen. Tot in 2022 ontbrak daarvoor echter de wettelijke basis, waardoor de SVB voor het juridisch/ethische-dilemma stond dat het technisch wel mogelijk was om deze burgers te helpen, maar dat dit in strijd was met de wet. De combinatie van een tijdelijke regeling die door het ministerie van SZW is opgesteld en de inzet van nieuwe technieken, zoals *multi party computation*, zorgt er nu voor dat deze groep in een pilot toch kan worden bereikt zonder dat dit met grote privacybezwaren gepaard gaat.¹⁴

De tweede kracht is de **toegenomen turbulentie en snelheid** van ontwikkelingen in de samenleving. Ook die kracht is bij uitstek relevant voor de grote uitvoeringsorganisaties in het SZW-domein, op in elk geval twee manieren. Ten eerste zijn SZW en UWV organisaties die voor een belangrijk deel grootschalige diensten verlenen, die in hoge mate geautomatiseerd zijn. Dat stelt zeer hoge eisen aan de robuustheid van deze dienstverlening: een kleine fout in de vaststelling van AOW-uitkeringen kan impact hebben op de levens (en bestaanszekerheid) van ruim 3,5 miljoen Nederlanders. Dit heeft impact op de wendbaarheid van de dienstverlening: het is een type dienstverlening dat zich moeilijk leent voor vrijelijk innoveren en experimenteren. Wijzigingen moeten doorgaans uitgebreid worden getest en voorbereid, om zo de kans op fouten te minimaliseren.

¹³ Ibidem, p. 11-12

¹⁴ Zie [Pilot voor ouderen](#) | [Pers en nieuws](#) | [SVB](#)

Dat betekent echter niet dat turbulentie geen betekenis heeft voor de SUWI-organisaties. Zij worden ook geconfronteerd met de gevolgen van onvoorspelbare en hoog-volatiele omgevingen. Zo is een van de kerntaken van het UWV, het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen, sterk conjunctuurafhankelijk.¹⁵ Als er zich als gevolg van een onvoorspelbare gebeurtenis zoals de uitbraak van een pandemie, of een wereldwijde economische crisis zoals in 2008, ineens een grote recessie voordoet, kan dat voor een enorme stijging in het aantal aanvragen van uitkeringen zorgen, waardoor de organisatie in korte tijd zijn dienstverlening sterk moet opschalen. Ook kan het ervoor zorgen dat nieuwe taken moeten worden uitgevoerd. Zo was het UWV ten tijde van de Coronacrisis verantwoordelijk voor het in zeer korte tijd (mede) ontwikkelen van de NOW-regeling en het uitvoeren hiervan. Alleen al in de eerste aanvraagronde in 2020 ontving het UWV van 140.000 bedrijven een aanvraag in het kader van deze regeling.¹⁶ Na de Coronacrisis volgden de oorlog in Oekraïne en de daarbij gepaarde vluchtelingenstroom, en instabiele internationale markten en inflatie.

De derde kracht die we hierboven beschreven, is de toenemende **onderlinge verbondenheid** en **internationalisering** van maatschappelijke vraagstukken.¹⁷ Die draagt er onder meer aan bij dat de scheidslijnen en verantwoordelijkheden tussen organisaties vervagen. Organisaties zijn in toenemende mate van elkaar afhankelijk: problemen in de ene organisatie kunnen overlopen in de andere. Deze onderlinge afhankelijkheid onderstreept het belang van samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, ook in internationaal perspectief. Ook deze kracht speelt een grote rol in het SUWI-domein. Zo is er “meer wendbaarheid van de uitvoering nodig om de verdergaande internationalisering aan te kunnen”, omdat de immer voortschrijdende internationalisering van de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat werknemers steeds vaker een deel van hun werkzame leven in het buitenland wonen en werken. Daardoor is er steeds “minder automatisch te verwerken” voor de SUWI-uitvoerders.¹⁸

Een andere manier waarop deze kracht zich voordoet is het feit dat wijzigingen in de SUWI-dienstverlening bijna nooit te realiseren zijn zonder een goede verbinding met het bredere veld van inkomensregelingen, waarin ook actoren als de Belastingdienst/Toeslagen, het CAK en gemeenten een essentiële rol spelen. UWV en SVB zijn ingebed in (complexe) ketens, waarin ze voor het goed uitvoeren van hun kerntaken afhankelijk zijn van de taakuitvoering van andere actoren. Een voorbeeld hiervan is de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende spelers in de keten: UWV is voor een aantal van zijn kerntaken sterk afhankelijk van de aanlevering van deugdelijke gegevens door o.a. de Belastingdienst. Ook de wens om te komen tot een meer ‘integraal’ hulpaanbod richting gezinnen met multiproblematiek is hier een voorbeeld van,¹⁹ net als het op één uniforme manier vaststellen van de beslagvrije voet. Dit zijn opgaven die alleen via intensieve ketensamenwerking kunnen worden geadresseerd, en die behalve nauwe onderlinge samenwerking ook vragen om het versterken van gegevensuitwisseling over de grenzen van (overheids)organisaties.

De vierde en laatste kracht draait om de **veranderende verhouding** tussen overheid en burgers. Daarin zijn meerdere trends te zien die grote impact hebben op de dagelijkse praktijk van UWV en SVB. Zo is er ten eerste een duidelijke verschuiving waarneembaar waarin politiek en samenleving van uitvoeringsorganisaties steeds meer ‘maatwerk’, aandacht voor de ‘menselijke maat’ en persoonlijk contact verwachten (zie bv. Bannink & Bosselaar 2021; Bakker-Klein, 2019). Tegelijkertijd lijkt er maatschappelijk, mede onder invloed van *social media*, een steeds lagere tolerantie te bestaan voor zowel verschillen in de dienstverlening aan burgers als voor fouten in dienstverlening (zie bv. Van den Brink, 2002). Dat levert een lastige spanning op: enerzijds wordt maatwerk verlangd,

¹⁵ Zie ook De Beleidsonderzoekers en De Ruijter Strategie (2020). [Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030](#), p. 8

¹⁶ Zie [UWV Register NOW 1 juni 2022 incl. vaststellingen](#)

¹⁷ Zie ook De Beleidsonderzoekers en De Ruijter Strategie (2020). [Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030](#), p. 13

¹⁸ Ibidem, p. 25.

¹⁹ Zie bv Kabinet trekt hulp aan probleemgezinnen strak: één gezin, één hulplan, één regisseur -

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-trekt-hulp-aan-probleemgezinnen-strak-een-gezin-een-hulplan-een-regisseur-b2bcbac9/>

anderzijds wordt van dienstverleners ook gevraagd dat zij ervoor zorgen dat iedereen gelijk wordt behandeld. Tot slot wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor het *doenvermogen* van burgers (Bovens et al. 2017). Daardoor wordt van uitvoerders zoals UWV en SVB gevraagd om meer aandacht besteden aan de begrijpelijkheid van hun dienstverlening, te investeren in benaderbaarheid en klantcontact en het ondersteunen van burgers die niet vanzelfsprekend in staat zijn om hun weg te vinden in de procedures van publieke dienstverleners.

Voor zowel UWV als SVB speelt de roep om het vergroten van de aandacht voor de menselijke maat inmiddels een grote rol in hun strategie. Zo heeft het UWV het initiatief genomen tot de 'Maatwerkplaats', waarin medewerkers een zaak kunnen aandragen die hen 'professionele buikpijn' oplevert. In de maatwerkplaats gaan UWV-collega's vervolgens op zoek naar een mogelijke oplossing voor een cliënt.²⁰ De SVB timmert op zijn beurt aan de weg in 'Garage de Bedoeling', waarin op een vergelijkbare manier wordt gewerkt aan oplossingen voor casussen waarvan medewerkers denken: 'Dit kan toch niet de bedoeling zijn?'.²¹ Hoewel zowel SVB als UWV dus stevig inzet op dit thema, is ook evident dat het op grote schaal toe bewegen naar 'maatwerk' in plaats van een meer gestandaardiseerde aanpak, grote implicaties zou hebben voor de SUWI-uitvoeringspraktijk.²²

De vier krachten doen een soms onderling tegenstrijdig beroep op de SUWI-uitvoerders

De krachten zijn los van elkaar van invloed op uitvoeringsorganisaties, maar ze werken ook op elkaar in en kunnen tegenstrijdig zijn. Zo verwacht de samenleving van de SUWI-uitvoeringsorganisaties enerzijds betrouwbare, efficiënte en snelle uitvoering van grootschalige, grotendeels geautomatiseerde processen. Tegelijkertijd wordt er, zoals we hierboven al stelden, een steeds groter beroep gedaan op het centraal stellen van het burgerperspectief, persoonlijk contact tussen burger en dienstverlener en 'maatwerk' en 'menselijke maat'. Dat vraagt dus om het voortdurend onderling afwegen van deze krachten en hun betekenis op de uitvoering. Als uitvoeringsorganisaties hier geen duidelijk antwoord op kunnen formuleren, bestaat het risico dat ze speelbal worden van het samenspel van de krachten. Meebewegen en meeverten met de krachten 'moet', maar wat dat in de praktijk inhoudt, is vaak helemaal niet duidelijk, en dat vraagt om het voortdurend afwegen van de verschillende krachten die op organisaties inwerken.

De krachten vertalen zich op verschillende manieren in een beroep op wendbaarheid

De bovenstaande beschrijving van de betekenis van de krachten voor de SUWI-organisaties laat zien dat de krachten op meerdere manieren een beroep doen op hun wendbaarheid.

Uit de interviews en beleidsstukken komt als eerste naar voren dat de SUWI-uitvoerders een zekere mate van flexibiliteit nodig hebben om hun **going concern**-taken en reguliere primaire processen goed uit te kunnen voeren. Daarin is het voortdurend nodig om wendbaar te zijn, bijvoorbeeld om volumeschommelingen in aantallen aanvragen op te kunnen vangen, of aanpassingen in wet- en regelgeving snel door te kunnen voeren. Die doen zich voor zonder dat er sprake is van nieuwe opdrachten of grote beleidsmatige veranderingen, maar zijn vaak het gevolg van exogene ontwikkelingen, zoals de conjunctuur, de rechtspraak of seizoensafhankelijke schommelingen. Dit komt onder andere terug in de evaluatie Wet SUWI.²³

Een tweede vorm die in de praktijk naar voren komt, is dat de vier krachten bijdragen aan **nieuwe beleidswensen** die uitvoeringsorganisaties moeten accommoderen, en daarmee mogelijk zorgen voor nieuwe taken die zij moeten uitvoeren. Het eerdergenoemde ABD TOPConsult-rapport lijkt wendbaarheid primair op deze manier te beschouwen. Dat rapport wijst namelijk op "onvoldoende verandercapaciteit/ wendbaarheid voor het invoeren van nieuw beleid" als een van de belangrijkste knelpunten voor uitvoeringsorganisaties en "het samenspel tussen opdrachtgever en -nemer bij

²⁰ [Maatwerkplaats belangrijk bij signaleren en oplossen problemen cliënten \(uwv.nl\)](#)

²¹ [Garage de bedoeling | Over de SVB | SVB](#)

²² De Beleidsonderzoekers en De Ruijter Strategie (2020). *Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030*, p. 36-37

²³ Beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie 2015-2020, p. 45.

nieuw beleid, en het vermogen van de uitvoering hieraan invulling te geven (wendbaarheid).²⁴ Ook geïnterviewden herkennen dat nieuwe beleidswensen een van de manieren zijn waarop een beroep wordt gedaan op de wendbaarheid van de SUWI-uitvoeringsorganisaties. Zo stelt een geïnterviewde *“dat we van crisis naar crisis gaan”* waardoor er sprake is van *“het continu blijven stapelen van taken en wat er allemaal bij moet komen”*. Ook verwijzen geïnterviewden regelmatig naar de snelle uitvoering van nieuwe taken tijdens de coronaperiode door UWV en SVB.

Daarnaast wordt er in beleidsstukken en interviews ook vaak gewezen op veranderende **wensen of verwachtingen van burgers en bedrijven** die uitvoeringsorganisaties bedienen. Zo wijst het kabinet er in zijn reactie op de WaU-rapporten dat *“overheidsdienstverlening toekomstbestendig en wendbaar moet zijn om goed rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften van burgers.”* Een geïnterviewde zegt bijvoorbeeld: *“Wendbaarheid gaat volgens mij om het oppakken van signalen uit de samenleving. Hoe zorg je dat je je aanpast aan de eisen van de omgeving – van politiek, beleid en burgers?”* In de interviews wordt bijvoorbeeld verwezen naar de inspanningen van UWV en SVB om meer aandacht te hebben voor de menselijke maat, om te kijken wat er wél mogelijk is in bijvoorbeeld het terugdringen van niet-gebruik van regelingen en het bevorderen van maatwerk tegen de achtergrond van de grootschalige en grotendeels gestandaardiseerde uitvoeringsprocessen in het SUWI-domein. Een voorbeeld dat in deze context door een gesprekspartner werd benoemd, is het creëren van de mogelijkheid voor mensen met een uitkering om af te reizen naar het aardbevingsgebied in Syrië of Turkije. Hoewel de regel is dat een burger met een uitkering niet naar het buitenland mag reizen, roept deze situatie de vraag op hoeveel discretionaire ruimte er is om van een dergelijke maatregel af te wijken om in exceptionele situaties maatwerk te kunnen leveren.

Ten vierde doen ook de **ketens** waarin uitvoeringsorganisaties actief zijn een beroep op hun wendbaarheid. De SUWI-uitvoeringsorganisaties zijn actief in een groot aantal ketens, waarin zij samenwerken met publieke en private partijen om dienstverlening zo soepel mogelijk te laten verlopen. Een voorbeeld is de loonaangifteketen waarin het UWV actief is (zie figuur hieronder). Daarin gaan datastromen van enorme omvang om. Dit soort ketens vraagt ook om de wendbaarheid van uitvoerders om mee te bewegen in ambities en (verander)doelstellingen van ketenpartners, of aanpassingen in de operationele sfeer in de keten, zoals het ketenbreed toepassen van uniforme standaarden of werkwijzen voor databeveiliging. Andersom zijn ook ketenpartners dikwijls afhankelijk van de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties om hun veranderingen door te kunnen voeren.

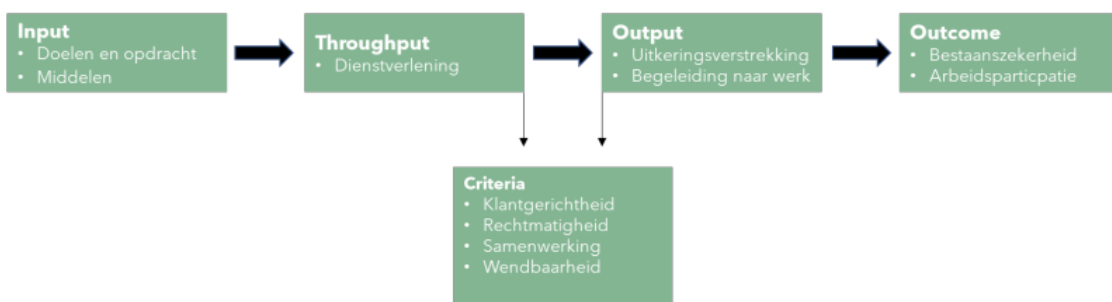
²⁴ ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering – fase 1 (probleemdefinitie), p. 3 en p. 16



Figuur 3. Visualisatie van de loonaangifteketen. Bron: [De loonaangifteketen in kaart | Loonaangifteketen.nl](#)

Wendbaarheid als bijdrage aan bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie

Dit hoofdstuk maakt duidelijk waarom wendbaarheid een belangrijke waarde is voor ‘de uitvoering’ – het samenspel tussen uitvoeringsorganisaties, hun opdrachtgevers, ketenpartners en hun bredere maatschappelijke omgeving. Ook hebben we laten zien welke krachten een beroep doen op de wendbaarheid van het SUWI-stelsel, en welke betekenis die krachten daar concreet in hebben. In het verlengde hiervan ligt de vraag op welke manier wendbaarheid van de SUWI-uitvoering bijdraagt aan de primaire beleidsdoelen die centraal staan in het SUWI-stelsel: bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Onderstaand figuur geeft de overkoepelende beleidstheorie weer die is opgesteld in het kader van de SUWI-beleidsdoorlichting uit 2021:²⁵

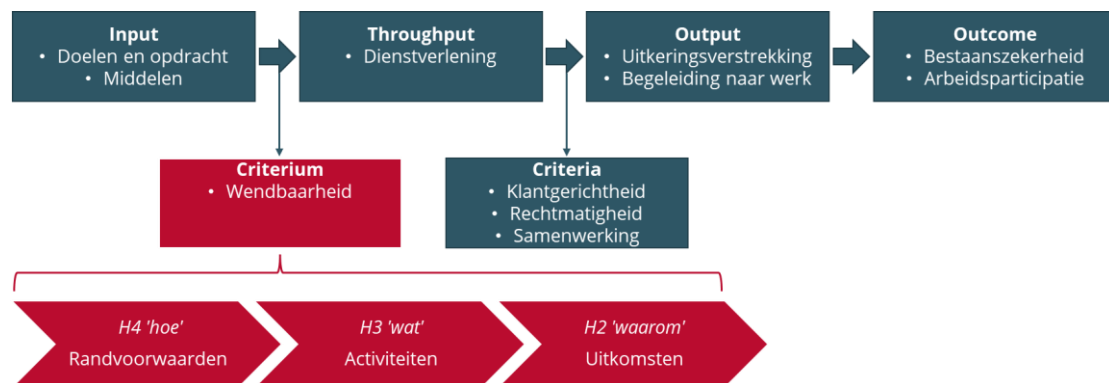


Figuur 4. Beleidstheorie SUWI-stelsel. Bron: [Beleidsdoorlichting artikel 11, 2015-2020](#).

²⁵ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek en SEO (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie* - beleidsdoorlichting artikel 11 Uitvoering en evaluatie 2015-2020, in opdracht van het ministerie van SZW.

In dit figuur zien we de veronderstelde causale relaties tussen de beleidsdoelen en bijbehorende middelen (*input*), via dienstverlening (*throughput*) naar uitkeringsverstrekking en begeleiding naar werk (*output*) richting bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie als de beoogde maatschappelijke effecten (*outcome*). Wendbaarheid is in dit figuur een van de vier centrale criteria voor het evalueren van zowel de dienstverlening (*throughput*) als de 'producten' van de SUWI-uitvoerders: uitkeringsverstrekking en begeleiding naar werk (*output*). De andere criteria zijn klantgerichtheid, rechtmatigheid en samenwerking.

Waar deze laatste drie aspecten wat zeggen over de manier waarop de dienstverlening (het *primaire proces*) door professionals en ICT oplossingen wordt geleverd, zien we wendbaarheid in dit onderzoek als iets dat breder is dan het primaire proces. Het gaat ook om hoe de politieke opdrachten en middelen hun weg vinden richting (veranderingen in) het primaire proces. Dus hoe de behoeften van burgers, bedrijven, politiek en beleid leiden tot veranderingen/verbeteringen in dienstverlening, wat vervolgens weer moet leiden tot verbeteringen in uitkeringsverstrekking en begeleiding naar werk. Het criterium wendbaarheid valt daarmee tussen *input* en *throughput* in. De sturingstheorie die we ontwikkelen in dit onderzoek (zie ook hoofdstuk 1) is daarmee ingebed in de grotere SUWI-beleidsstheorie en laat zien hoe je wendbaarheid kan onderzoeken in het grotere plaatje van bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie.



Figuur 5. Hoe de sturingstheorie over wendbaarheid zich verhoudt tot de SUWI-beleidsstheorie

Kortom, wendbaarheid zegt iets over de *manier* waarop opdrachten en middelen zich vertalen naar dienstverlening. Het is daarmee dus geen doel op zich, maar een manier om de primaire beleidsdoelen bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie (beter) te realiseren. In hoofdstuk 5 laten we zien hoe je wendbaarheid 'tastbaar' kan maken, aan de hand van gesprekskaders.

Tussenconclusie

In de praktijk van beleid en uitvoering speelt het begrip wendbaarheid in de afgelopen jaren een grote rol. In programma's als Werk aan Uitvoering wordt veel waarde gehecht aan het versterken van wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties, omdat wendbaarheid essentieel wordt geacht voor het op peil houden van (de kwaliteit van) dienstverlening aan burgers en bedrijven, en het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Ook in de SUWI-context is wendbaarheid een belangrijk begrip. De vier grote krachten die een beroep doen op de wendbaarheid van de uitvoering in het algemeen zijn duidelijk herkenbaar in het SUWI-veld. Wendbaarheid van SVB en UWV is geen doel op zich, maar gaat om het kunnen doorvertalen van behoeften van burgers, bedrijven, politiek en beleid naar veranderingen/verbeteringen in de dienstverlening, en draagt zodoende bij aan het leveren van de primaire beleidsdoelen in het SUWI-stelsel: bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie.

2.3 Synthese

De wendbaarheid van SUWI-uitvoerders kan op vier manieren tot uiting komen

Dit hoofdstuk laat zien dat de abstracte krachten die we in 2.1 hebben beschreven zich op diverse manieren vertalen in een concreet beroep op de wendbaarheid van (SUWI-)uitvoeringsorganisaties. Op basis van de literatuur en interviews zien we vier 'routes' waarlangs deze krachten inwerken op uitvoeringsorganisaties en daarmee een beroep doen op het veranderen van primaire processen om bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie te kunnen garanderen.

1. Politieke opdrachten en beleidswensen

De Tweede Kamer, ministeries en andere opdrachtgevers doen veelvuldig een beroep op uitvoeringsorganisaties om politieke of beleidsmatige ambities te kunnen realiseren. Dit kan gaan via de reguliere P&C-cyclus, maar ook meer *ad hoc* als gevolg van nieuwe beleidsmatige ambities, onverwachte ontwikkelingen of plotselinge crises (zoals Covid-19). Deze situaties vertalen zich in een stroom aan (nieuwe) opdrachten of wensen tot aanpassingen van bestaande uitvoeringsprocessen. Dat is regelmatig herkenbaar in situaties waarin wordt vertrokken vanuit een eenvoudige regeling, maar waarin door een stapeling van politieke wensen een complex geheel van opdrachten en verzoeken aan de uitvoeringsorganisatie ontstaat. Uitvoeringsorganisaties geven daarbij steeds vaker aan dat dit hen voor grote problemen kan stellen.²⁶

2. Veranderende behoeften van burgers, bedrijven en de maatschappij

Niet alleen nieuwe opdrachten die 'top-down' op de uitvoeringsorganisatie af komen, ook maatschappelijke veranderingen doen een beroep op de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties. Die bereiken uitvoeringsorganisatie via hun uitvoerende professionals in de frontlinie, en vinden dan 'bottom-up' hun weg in de uitvoeringsorganisatie. Zo veranderen de verwachtingen van burgers en bedrijven van de dienstverlening van uitvoerders: maatschappelijke veranderingen zorgen er bijvoorbeeld voor dat burgers een andere behandeling door uitvoeringsorganisaties eisen, of andere wensen hebben voor de invulling van die dienstverlening. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de steeds sterkere roep om maatwerk en persoonlijk contact in de uitvoering. Op een meer praktisch niveau kan het ook gaan om de verwachting van burgers en bedrijven dat zij steeds meer van hun zaken met uitvoerders digitaal en toch veilig kunnen regelen – waardoor uitvoerders hun dienstverlening in de afgelopen jaren in hoog tempo hebben gedigitaliseerd.

3. Meebewegen met ketens

We beschreven in 2.2 al dat de SUWI-dienstverlening voor een belangrijk deel *ketendienstverlening* is. UWV en SVB zijn beide ingebed in vele ketens, zoals de SUWI-keten, de loonaangifteketen en de pgb-keten. Die ketens zijn bovendien in toenemende mate internationaal. Ook die ketens doen met grote regelmaat een beroep op de wendbaarheid van UWV en SVB, als bijvoorbeeld ketenpartners vragen om het aanpassen van werkprocessen, definities, gegevensstromen of beveiligingsstandaarden, of wanneer burgers aanspraak maken op Nederlandse regelingen, maar elders verblijven of elders volksverzekeringen hebben opgebouwd.

4. Het op peil en bij de tijd houden van de *going concern* dienstverlening

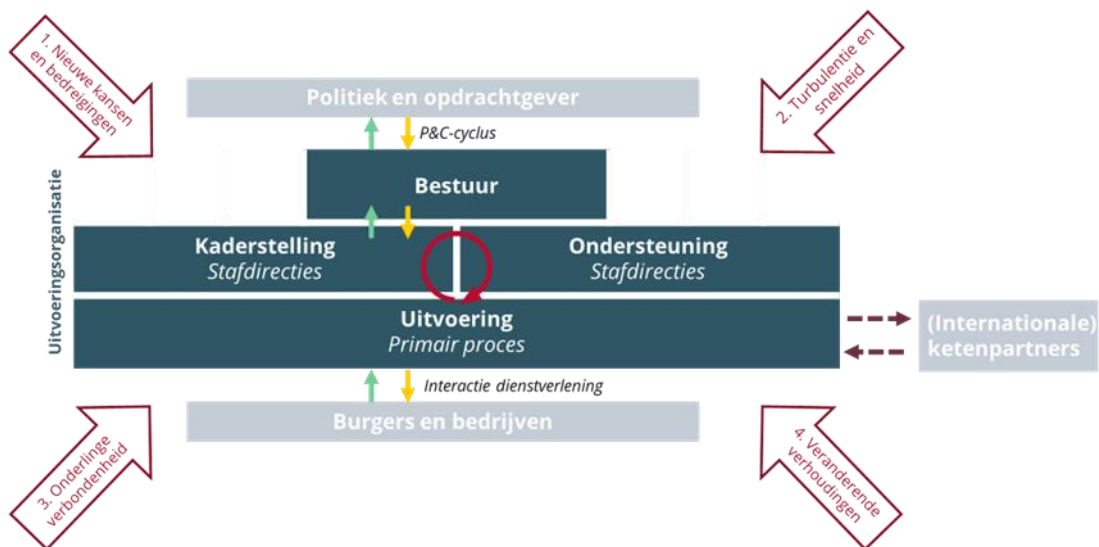
Behalve nieuwe opdrachten en veranderende verwachtingen, vraagt ook de reguliere operatie van uitvoeringsorganisaties een zekere mate van wendbaarheid. Om de reguliere dienstverlening op peil te houden is het ook nodig om systemen te updateten, processen te verbeteren, en personeel bij te scholen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inspelen op trends in de omgeving van de uitvoerders, zoals de toenemende internationalisering van de arbeidsmarkt, of autonome ontwikkelingen in de manier waarop de levensloop van burgers zich voltrekt. Om daar ruimte voor te houden in definities, ICT-systemen en uitvoeringsprocessen is voortdurend herijken, fijnslijpen en aanpassen nodig.²⁷

²⁶ Zie bijvoorbeeld de Staat van de Uitvoering (2023).

²⁷ Zie De Beleidsonderzoekers en De Ruijter Strategie (2020). [Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030](#)

Dit speelt zeker wanneer uitvoerders worden geconfronteerd met een schommelende vraag. Zo zijn is bij uitstek UWV sterk afhankelijk van schommelingen in de 'vraag' naar hun dienstverlening. Die kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van de economische conjunctuur of seizoenseffecten. Organisaties moeten voldoende flexibel zijn om in staat te zijn om in te kunnen spelen op dit soort schommelingen – die zich dus ook voordoen zonder dat er sprake is van nieuwe opdrachten, beleidswijzigingen of veranderende maatschappelijke verwachtingen.

In **onderstaande figuur** hebben we de vier manieren waarop een beroep wordt gedaan op de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties schematisch in beeld gebracht.



Figuur 6. Vier routes waarlangs een beroep wordt gedaan op wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties. Gele pijlen: beleidswensen vanuit politiek en opdrachtgever die via de P&C-cyclus de uitvoeringsorganisatie bereiken. Groene pijlen: behoeften van burgers en bedrijven die vanuit de interactie in de dienstverlening naar voren komen. Rode pijl: het op peil en bij de tijd houden van reguliere processen en dienstverlening. Bruine peil: beroep op wendbaarheid vanuit ketenpartners.

/ 3 Wat is wendbaarheid?

3.1 Vanuit wetenschappelijke literatuur

Het concept wendbaarheid – evenals aanverwante begrippen - is terug te zien in diverse onderzoeksgebieden. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze verschillende verschijningsvormen van het concept in verschillende (wetenschappelijke) disciplines. Die zullen we later gebruiken om 'wendbaarheid' te operationaliseren, en te relateren aan de krachten in en rond uitvoering die we in hoofdstuk 2 beschreven.

Bestuurswetenschap: publieke waarden en responsiviteit

Wanneer we een blik werpen op modellen van overheidsbestuur door de tijd heen, zijn we in staat om het toenemende belang van wendbaarheid – en de wetenschappelijke aandacht voor het concept – te duiden. Een in de bestuurswetenschappelijke literatuur veel aangehaald model is dat van Van der Steen et al. (2014) dat vier logica's van overheidsbestuur onderscheidt (zie figuur 7): de modellen van de traditionele Weberiaanse bureaucratie, van New Public Management, van New Public Governance, en van de Responsieve overheid. Ieder model kent zijn eigen logica en bijbehorend beleidsinstrumentarium. Ze hebben ieder hun meerwaarde en komen tegemoet aan verschillende eisen, maar tegelijkertijd geeft dat spanningen.

In het traditionele model van de *Weberiaanse bureaucratie* staan waarden als rechtsgelijkheid, democratische controle, integriteit en objectiviteit voorop. Kenmerkend is een hiërarchisch ingericht en top-down aangestuurd ambtelijk apparaat, met vaste procedures en heldere randvoorwaarden. Door de intrede van het *New Public Management* vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw verschoof het accent naar de presterende overheid, waarbij waarden als doelmatigheid, doeltreffendheid en efficiëntie de boventoon voeren. Het primaat ligt binnen dit model niet langer bij regels en procedures, maar bij *outputs* en efficiëntie in de uitvoering. Onder andere door sterke verkokering en toenemende onvrede met een *business-like* logic in de publieke sector, doet vanaf begin jaren negentig het *New Public Governance*-denken zijn intrede. Dit paradigma moet het antwoord zijn op toenemende complexiteit van domein-overstijgende vraagstukken. De *netwerkende overheid* kenmerkt zich door een externe blik. Gelijkwaardigheid tussen partijen is de kern. Structuren en regels zijn daartoe meer flexibel.



Figuur 7. Vier modellen van overheidssturing volgens Van der Steen et al., 2014

De modellen komen tegemoet aan verschillende eisen uit de omgeving, zoals betrouwbaarheid (Weberiaans), efficiëntie (NPM), samenwerking (NPG), en ruimte voor maatschappelijk initiatief (responsief). Die eisen zijn moeilijk verenigbaar, en botsen vaak zelfs. De regels en procedures gericht op zorgvuldigheid en integriteit staan bijvoorbeeld haaks op het prestatie-denken, wat op zijn beurt botst met samenwerkingsgerichtheid en een focus op maatschappelijke uitkomsten. Door de tijd heen zien we echter niet dat de overheidsmodellen elkaar opvolgen en vervangen, maar meer dat verwachtingen opstapelen door een hybriditeit van modellen (Van Gestel, Kuiper, Hendriks, 2019). De samenleving verwacht een stabiele, betrouwbare en efficiënte overheid, die zich tegelijkertijd aan blijft passen aan veranderende omstandigheden en wensen. Krachtige overheidsorganisaties combineren een prestatielogica met professionele en politieke logica's (Noordegraaf, 2015). Een wendbare uitvoeringsorganisatie zal zich dus moeten richten op de synergie tussen verschillende logica's en bijbehorende publieke waarden, in relatie tot de opgaven waar de organisatie voor staat.

Door de hybriditeit van overheidsmodellen en bijbehorende soms botsende waarden, is het concept publieke waarden de afgelopen jaren een prominente rol gaan spelen in bestuurskundige literatuur (zie bijv. Noordegraaf & Abma, 2003; de Bruijn & Dicke, 2006; van der Wal, 2008). Centrale vraagstelling in deze literatuur is hoe politici, ambtenaren en publieke managers kunnen en zouden moeten omgaan met de spanningen die de verschillende, soms conflicterende, publieke waarden met zich mee brengen (De Graaf et al., 2011). De discussie binnen deze literatuur richt zich met name op het bijvoeglijk naamwoord 'publiek'. Want wat zijn nu precies publieke waarden, en wat is onderscheidend aan publieke waarden ten opzichte van andere waarden zoals religieuze of private waarden? Ten eerste verwijst 'publiek' veelal naar de sector waar deze waarden hun origine hebben en het doel waarmee ze verbonden zijn: de publieke sector en het algemeen (publiek) belang (Bruijn & Dicke, 2006; De Graaf et al., 2011). Daarbij ligt bij sommige definities het accent op publieke doelen, zoals de punctualiteit en veiligheid van het openbaar vervoer en de levering van energie (Bruijn & Dicke, 2006; Weihe, 2008). Andere definities zetten procedurele of procesgerelateerde, morele regels die horen bij de publieke sector centraal (van der Wal, 2008, p. 21; Weihe, 2008, p. 153), zoals eerlijkheid, transparantie en (rechts)gelijkheid.

Om het specifieke karakter van publieke waarden te definiëren worden ze vaak strikt gescheiden van private waarden (zie bijv. Jacobs, 1992). Publieke organisaties, zo is de veronderstelling, laten zich of zouden zich moeten laten leiden door publieke waarden zoals gelijkheid, solidariteit, het publieke belang, stabiliteit, democratie en verantwoording (Osborne & Gaebler, 1992; Reijniers, 1994). Private organisaties handelen dan op basis van waarden zoals ondernemerschap, risicobereidheid, efficiency en competitie (Reijniers, 1994; Rosenau, 2000, p. 218).

Responsiviteit heeft een belangrijke plek binnen het debat over publieke waarden (Van der Steen et al., 2014; Nederhand, Migchelbrink, & Edelenbos, 2022). Anders dan bij 'Old Public Administration' en *New Public Management* leggen de stromingen van *New Public Governance* en *public value management* (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007) de nadruk op het betrekken van burgers, zodat organisaties responsief kunnen zijn en hun dienstverlening kunnen aanpassen naar datgene wat de burger als waardevol ziet (Stoker, 2006). Moore (1995) spreekt in dit kader ook wel over het inspelen op (authorizing) environments. Kortom, uitvoeringsorganisaties moeten wendbaar zijn om zich aan te passen aan de veranderende wensen en behoeften van burgers. Bovens, 't Hart, & van Twist (2007) onderscheiden clusters van publieke waarden die relevant zijn in het kader van *good governance*; rechtmatigheid, performance en responsiviteit. Onderzoek op lokaal niveau (bv. De Graaf et al., 2016) laat zien dat waardeconflicten kunnen ontstaan, bijvoorbeeld tussen rechtmatigheid en *performance*, maar ook tussen rechtmatigheid en responsiviteit. Deze discussies laten zien dat het streven naar een responsieve overheid (inspelen op (individuele) wensen en behoeften van burgers) soms (maar niet altijd) op gespannen voet kan staan met rechtmatigheidsprincipes.

Maar 'waarden' hebben ook een meer klassieke betekenis. Hood (1991, P.11) spreekt bijvoorbeeld over 'families' van bestuurlijke waarden, die van belang zijn voor het managen van publieke organisaties. Daarbij onderscheidt hij onder andere zogeheten 'lambda'-waarden, die verband

houden met wendbaarheid: robuustheid, resilience en adaptiviteit. Hood doelt hiermee op het vermogen van organisaties om onvoorziene klappen op te vangen en ervan te leren, en om zich in zelfs crises en worst-case omstandigheden aan te passen (Hood, 1991, P.13-14; cf. Levitt & March, 1988, P.322).

Duit (2016) zet daarnaast de notie van *resilience* tegenover het klassieke Weberiaanse bureaucratistische model: resiliënte organisaties zijn niet-hiërarchisch, moedigen participatie van stakeholders aan en experimenteren met beleid en *social learning* om stabiel te blijven (Duit, 2016, P.364). Dit komt enigszins overeen met 'de responsieve overheid' als vorm van overheidssturing zoals genoemd door Van der Steen et al. (2015, P.27); hierin wordt de overheid gezien als responsief richting maatschappelijke partijen en burgers, om samen 'op verkenning te gaan' om gedeelde doelen dichterbij elkaar te brengen.

Organisatiwetenschap: adaptiviteit en organisationele vermogens

In de organisatiwetenschap is aandacht voor wendbaarheid als karakteristiek van een organisatie. Janssen & van de Voort (2020, P.1) zien adaptiviteit als het vermogen om om te gaan met complexe maatschappelijke problemen met veel stakeholders, uiteenlopende belangen en onzekerheid over de te nemen acties. Het gaat hierin met name over de 'fit' tussen de organisatie met de veranderende omgeving en het belang van leren (Janssen & van de Voort, 2020, P.2). Deze benadering is een vorm van een contingentie-benadering, wat betekent dat organisationele effectiviteit kan worden bereikt door kenmerken van de organisatie aan te laten sluiten op 'contingenties' uit de omgeving (factoren die organisationele performance modereren) (Morton & Hu, 2008, P.393). Deze benadering komt mede voort uit het gedachtegoed van Mintzberg (1979), die onderscheid maakte tussen verschillende 'configuraties', oftewel ideaaltypische organisatiestructuren.

Gupta et al. (2010) hebben daarnaast een manier ontwikkeld om organisationele adaptiviteit te beoordelen: het 'adaptive capacity wheel'. Dit is een model waarmee wendbaarheid binnen een organisatie beoordeeld kan worden aan de hand van zes dimensies: Variëteit (van o.a. oplossingen, ideeën), leervermogen, ruimte voor autonome verandering, leiderschap, middelen en *fair governance* (besturen op basis van legitimiteit, responsiviteit, gelijkwaardigheid en verantwoording). Daarnaast noemen Termeer et al. (2015) vier andere capaciteiten van governance-actoren om met *wicked problems* om te gaan en om wendbaar te zijn: reflexiviteit (om kunnen gaan met ongestructureerde problemen en meerdere realiteiten), resilience (de mogelijkheid om van koers te veranderen in het oog van veranderingen, zonder daarbij de identiteit van de organisatie te verliezen), responsiviteit (legitiem kunnen reageren op ongelimiteerde vragen en problemen) en revitalisatie (het vermogen om stagnaties te deblokken en het beleidsproces te reanimeren). Ook dit zijn capaciteiten die organisaties kunnen gebruiken om adaptief te zijn.

Crisismanagement: Veerkracht en robuustheid

In het domein van crisismanagement wordt gesproken over het belang van een wendbare organisatie ter preventie van crises. Politiek-bestuurlijke systemen zijn vaak niet weerbaar tegenover nieuwe en onvoorziene dreigingen (Boin & Lodge, 2016, P.290); hier kan worden ingespeeld door de organisatie wendbaar in te richten. Over wat wendbaarheid precies inhoudt en waar accenten liggen, zijn auteurs binnen deze literatuurstroom – waar men veelal spreekt over resilience (veerkracht) – meer verdeeld. Sommige auteurs leggen nadruk op snel, doelgericht en efficiënt kunnen veranderen (bijv. Boin & Lodge, 2016; Duit, 2016; Termeer & Van den Brink, 2013). Deze benadering past bij een operationalisering van wendbaarheid zoals we deze kennen in de bedrijfskundige literatuur (zie hieronder). Anderen leggen het accent op de specifieke institutionele context, die van overheidsorganisaties verlangt dat zij stabiel, betrouwbaar en politiek loyaal zijn (bijv. Christensen, Lægred, & Rykkja, 2016). Vanuit dit perspectief gaat wendbaarheid dus niet enkel over verandering en aanpassing, maar om een balans tussen verandering en stabiliteit.

Hierop voortbordurend richt een hedendaagse discussie binnen de crisismanagementliteratuur zich op de *uitkomst* van wendbaarheid. Veerkracht wordt veelal gedefinieerd als "bouncing back to normal" (zie Aldunce et al., 2014 voor een overzicht). In het resilience perspectief ligt nadruk op

stabilisatie na een shock, ofwel, terug naar hoe de dingen waren. In het TNO-rapport van Van der Vorm et al. (2011) wordt bijvoorbeeld gesproken over resilience en wendbaarheid als manier om systemen terug te laten keren naar een veilige staat na menselijke of machinale fouten.

Een nieuw paradigma dat terrein wint onder de naam 'robust governance' (bijv. Ansell, Sørensen, Torfing, 2022) zet de notie van *robustness* ('building back better') naast meer traditionele opvattingen ten aanzien van *resilience* ('bouncing back'). Eerder al maakte Shaw (2012) vergelijkbaar onderscheid, waarbij hij als een van de eersten het concept van *toekomstbestendigheid* inbrengt. Shaw (2012, P.282) bespreekt het belang van resilience in het debat over het gebruikmaken van interne middelen en capaciteiten om zowel terug te veren na externe 'shocks' als om toekomstige kwetsbaarheden te beperken. Daarbij maakt hij onderscheid tussen resilience als *recovery* (terugkeren naar stabiliteit) en resilience als *transformation* (verandering van de organisatie) (p.284).

Voortbouwend op het werk van Shaw is de gedachte van het *robust governance*-paradigma dat veerkracht als concept fundamenteel tekort schiet, omdat het zich richt op herstel van het pre-crisis equilibrium, hetgeen onmogelijk of onwenselijk kan zijn. *Robust crisis governance* wordt beschreven als:

Governance systems and solutions that are designed to 'build back better' from moments of crisis by embracing flexible adaptation and proactive innovation as means of delivering effective crisis management while at the same time continuing to deliver on the core values of democratic institutions including democracy, the rule of law, and fundamental rights²⁸

Uit de definitie van robustness blijkt dat een balanceeract tussen verandering en stabiliteit noodzakelijk is om op langere termijn waarde te blijven leveren. Dat wordt vaak ook wel aangeduid als **toekomstbestendigheid**. Robustness verwijst naar het vermogen om – in tijden van crisis – basisfuncties te behouden (stabiliteit), door continue transformatie (change), hetgeen wordt ondersteund door de institutionele infrastructuur (stabiliteit). Ansell, Sørensen en Torfing (2002) spreken in dit kader ook wel van 'dynamic conservatism' (zie ook Noordegraaf, 2009).

Bedrijfskunde: agility

In de bedrijfseconomie wordt gesproken over wendbaarheid in de vorm van *agility*. Naylor et al. (1999, P.108) definiëren agility als '*using market knowledge and a virtual corporation to exploit profitable opportunities in a volatile market place*'. Met agility wordt dus bedoeld op een manier om winstgevende kansen te benutten in een volatiele omgeving. Hierbij gaan de auteurs ook in op het belang van robuustheid voor agile fabrikanten: de interne organisatie moet stabiel zijn/kunnen omgaan met interne en externe verstoringen om kansen te benutten in de omgeving (Naylor et al., 1999, P.108; Naim & Gosling, 2011, P.343). Een organisatie kan worden gezien als 'meer agile' wanneer ze klantgericht zijn, ze gebruiken maken van 'harde' en 'zachte' methodes (zoals managementstijlen) en gebruiken maken van technologie om o.a. productiviteit en klanttevredenheid te verbeteren (Power et al., 2001). Mergel, Gong & Bertot (2018, P.91) omschrijven ten slotte agile werkmethode als manieren om de organisatiecultuur en samenwerkingsmethoden te veranderen om hogere niveaus van adaptiviteit te bereiken.

Agility is oorspronkelijk ontstaan als reactie op de toenemende volatieleit van de omgeving, technologische ontwikkelingen en digitalisering. Agility en *agile software development methods* werden ontwikkeld om mee te komen met deze ontwikkelingen en om competitief voordeel te behalen (Hohl et al., 2018). In de wetenschappelijke literatuur wordt agility dan ook vaak genoemd in combinatie met ontwikkelingen op het gebied van ICT en software development. In deze context wordt het belang van agility genoemd om de digitale dienstverlening van de overheid te verbeteren (Mergel, 2016, p. 516).

²⁸ Gebaseerd op Anderies & Janssen 2013; Howlett, Capano, Ramesh, 2018; Sørensen & Torfing, 2020.

De term agility heeft vanuit de (wetenschappelijke) bedrijfseconomie zijn weg gevonden naar (toegepast) organisatieadvies, waarbij *agile* wordt geïntroduceerd als een organisatievorm of methodiek waar men voor kan kiezen (Brosseau et al., 2019). De keuze voor 'agile' wordt daarbij vooral besproken in het licht van competitievoordeel. Om te kunnen concurreren in een turbulente en onzekere omgeving, kunnen organisaties een agile-methodiek adopteren. Deze literatuur veronderstelt dat het realiseren van een agile organisatie – ook wel geframed als *dynamic capabilities* – een drietal kerncompetenties vereist; (1) het kunnen detecteren van kansen en bedreigingen in de organisatie (*sense*); (2) het kunnen genereren van steun (*seize*); en (3) het kunnen herbestemmen van middelen, zoals budgetten en personeel (*reconfigure*) (Breznik, Lahovnik & Dimovski, 2019; zie ook Teece et al. 2016, p.18) De populariteit van agile (als methodiek) is groot, met name onder (middel)-grote bedrijven. Tegelijkertijd wordt de complexiteit van het realiseren van dit ideaal onderkend.

Strategisch management: innovatie

Strategisch management houdt zich bezig met de langetermijnvisie van een organisatie of afdeling. In dit vakgebied is onder andere sprake van *strategic agility*, oftewel het vermogen om flexibel te zijn in het oog van nieuwe ontwikkelingen, om continu de strategische richting van de organisatie te veranderen en om nieuwe, innovatieve manieren te bedenken om waarde te creëren (Weber & Tarba, 2014, p. 5). Waar het in de bedrijfseconomie meer gaat over de inrichting van teams en werkprocessen (zoals het vergroten van de detectiemogelijkheden), gaat wendbaarheid in het strategisch management meer over het innovatief reageren op snelle veranderingen in de omgeving.

Zo schrijft prof. Ard-Pieter de Man²⁹ dat veranderingen zo snel en onverwacht zijn, dat organisaties bewegen van een strategie als vijfjarenplan naar een wendbare strategie. Hierbij wordt planning en control deels vervangen door experimenteren en itereren. Hierbij moet een organisatiestructuur ondersteunend zijn aan het snel kunnen inspelen op veranderingen. 'Echte wendbaarheid' zit volgens hem echter in zogenaamde 'dynamic capabilities': de vermogens om om te gaan met dynamiek.

Doz & Korsonen (2010, p. 371) maken daarbij onderscheid tussen drie 'meta-capabilities' om strategisch wendbaar te zijn: *strategic sensitivity*, *leadership unity* en *resource fluidity*. Deze vaardigheden houden zich bezig met respectievelijk het bewustzijn/detectie van strategische ontwikkelingen, 2) de mogelijkheid van de bestuurlijke top om moeilijke, snelle beslissingen te maken en 3) de interne mogelijkheid van de organisatie om snel middelen te verplaatsen. Deze driedeling komt enigszins overeen met de drie 'dynamic capabilities' waar het agile perspectief zoals hierboven beschreven op voortbouwt. Deze dynamische vermogens zijn volgens Teece et al. (2016) nodig voor een organisatie om zich aan te blijven passen aan ontwikkelingen van buiten.

	Responsiviteit	Adaptiviteit	Resilience	Agility	Innovatie
Stroming	Bestuurskunde	Organisatiekunde	Crisismanagement	Bedrijfskunde	Strategisch management
Krachten	Veranderende relatie burger en overheid	<i>Wicked</i> problems, snelheid van ontwikkelingen	Nieuwe dreigingen, <i>wicked</i> problems	Snelheid van ontwikkelingen	Nieuwe kansen en bedreigingen
Doel	Inspelen op behoeften van burgers	'fit' met omgeving	Terugverven of transformeren na crises	Competitief voordeel	Waardecreatie
In relatie tot	Burgers, bedrijven	Stakeholders, politiek	Maatschappij	Andere organisaties	Maatschappij

²⁹ [Wendbaar en toekomstbestendig organiseren in tijden van turbulentie – deel I - Sioo](#)

	Responsiviteit	Adaptiviteit	Resilience	Agility	Innovatie
Object	Strategie en beleid	Organisatie-inrichting, HR, ICT, financiën	Strategie en organisatie	Organisatie-inrichting, ICT, werkprocessen	Strategie en dienstverlening
Voorwaarde	Ruimte voor experiment	Adaptive capabilities	Stabiliteit	Dynamic capabilities	Meta capabilities
Tegen-gestelde	Starheid, intern gericht	Starheid en onbuigzaamheid	Kwetsbaarheid	Hiërarchische, logge bureaucratie	Stilstand en stagnatie

Tabel 1. Samenvatting synoniemen van wendbaarheid in wetenschappelijke literatuur.

Tussenconclusie

In de wetenschappelijke (bestuurs- en organisatiekundige) literatuur wordt veel aandacht geschonken aan het concept wendbaarheid, en aanverwanten zoals adaptiviteit en responsiviteit. Verschillende literatuurvelden bespreken (de noodzaak tot) wendbaarheid, maar leggen hierbij het accent net anders. Dat komt onder meer doordat ze redeneren vanuit verschillende krachten (ontwikkelingen in de maatschappij, nieuwe technologische ontwikkelingen). Ook richten ze zich op verschillende 'objecten' die wendbaar moeten zijn: soms het gaat vooral over de strategie van een organisatie of zijn verhouding tot zijn omgeving, soms gaat het meer over de inrichting van (processen in) de organisatie.

Zo ontstaan verschillende benaderingen. De tabel hierboven vat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen van de diverse stromingen samen. Daar waar responsiviteit vooral een antwoord moet vormen op de veranderende relatie tussen burger en overheid, focust de bedrijfskundige literatuur zich vooral op aanpassing van interne organisatieprocessen, als antwoord op wat andere organisaties doen (met als doel concurrentievoordeel). Tegelijkertijd putten deze verschillende literatuurstromen uit gelijksoortige principes en inzichten. Een nieuw paradigma, robust governance, zet de balanceeract tussen stabiliteit en verandering centraal, met als achterliggend doel de toekomstbestendigheid van een organisatie of systeem. In deze benadering zijn stabiliteit en verandering beide nodig om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en daarmee op lange termijn bestaansrecht te houden.

3.2 Vanuit de praktijk

In beleid en uitvoering wordt niet systematisch nagedacht over wat wendbaarheid is

In de door ons geanalyseerde beleidsstukken komen concepten als wendbaarheid en aanverwante begrippen regelmatig aan de orde. Tegelijk blijkt dat er nog niet of nauwelijks systematisch wordt nagedacht over de afbakening en invulling van het concept. Zo zijn er nog geen departementen of grote uitvoeringsorganisaties die een visie op het concept hebben uitgewerkt. Een geïnterviewde zegt hierover dat wendbaarheid *“geen onderwerp van gesprek is, althans niet in deze taal. We zijn wel bezig met het beter inspelen op behoeften van burgers. Dus we zijn er wel mee bezig, maar we hebben het er niet expliciet over.”* Wanneer wendbaarheid in stukken wordt genoemd, is het vaak niet gedefinieerd, en wordt de term door elkaar gebruikt met aanverwante termen als responsiviteit³⁰, adaptiviteit³¹,

³⁰ Bakker-Klein, J. (2021). *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Utrecht: Movisie.

³¹ Een onderzoeksprogramma van de Universiteit Utrecht stelt bijvoorbeeld: “Responsiveness and adaptiveness are considered indispensable competences of modern day government” ([bron](#)).

innovatie³² en flexibiliteit³³. Ten slotte lijkt het woord wendbaarheid door zijn toegenomen populariteit de status van *buzzword* te hebben bereikt, en wordt het ook gebruikt in gevallen waarin 'wendbaarheid' een heel andere betekenis lijkt te krijgen. Zo wordt in een hoofdstuk van het *Financieel Jaarverslag Rijk* ingezoomd op de "financiële wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties". Dat blijkt in de praktijk primair een overzicht van de impact van de coronacrisis op de financiële positie van uitvoerders.³⁴

Definities die worden gehanteerd lopen uiteen

De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), een kennisplatform voor IT-architecten en beleidsmedewerkers rondom de digitale overheid, definieert wendbaarheid in enge zin als:

Er is sprake van wendbare uitvoering van een wettelijke taak indien de tijd tussen het moment waarop een opdracht tot wijziging wordt verstrekt [t0] en het moment [t1] waarop alle activiteiten, inhoudelijk geraakt door die wijziging, uitgevoerd kunnen worden, korter is dan de gemiddelde doorlooptijd tussen momenten t0 en t1.³⁵

NORA hanteert daarnaast een bredere visie op wendbaarheid, waarin wendbaarheid een breder proces is dat niet alleen op de interne organisatie of bedrijfsvoering betrekking heeft, maar waarin de interactie tussen de organisatie en zijn omgeving centraal staat. In deze brede definitie valt wendbaarheid uiteen in vier aspecten:³⁶

- Het aspect *omgevingsbewustzijn* betekent daarbij de juiste informatie voor handen hebben (weten wat er speelt).
- Het aspect *flexibiliteit* betekent het om kunnen gaan met verwachte veranderingen (de juiste keuzes maken).
- Het aspect *productiviteit* gaat over het efficiënt en effectief handelen als de situatie verandert (het werk uitvoeren conform het juiste beleid en regels).
- Het aspect *aanpassingsvermogen* gaat over het tijdig en adequaat reageren op onverwachte gebeurtenissen; ofwel juist reageren.

De provincie Utrecht gebruikt het concept van 'strategische wendbaarheid', dat wordt omschreven als het vermogen om "als organisatie in staat zijn om op basis van signalen/ontwikkelingen/trends uit de omgeving of samenleving, de koers van de organisatie snel en effectief aan te passen of anderszins te anticiperen."³⁷ Een geïnterviewde zegt hierover: "We werken in een wereld met internationalisering, technologische ontwikkelingen, een krappe arbeidsmarkt en polarisatie. Lukt het ons om op tijd op die uitdagingen in te gaan?" Volgens een andere geïnterviewde gaat wendbaarheid om "de snelheid om nieuwe taken uit te voeren, maar ook de snelheid om te kunnen reageren op een nieuwe vraag." Een ander vult aan: "het gaat niet alleen om de snelheid waarmee regelingen tot stand komen, maar ook waarmee geleerd wordt in de implementatie. Waardoor je kan signaleren of je het juiste aan het doen bent."

Wendbaarheid en toekomstbestendigheid zijn in de praktijk termen die nauw samenhangen

In de praktijk van beleid en uitvoering wordt ook de term toekomstbestendigheid veel gebruikt in relatie tot wendbaarheid. Zo zagen we in hoofdstuk 2 al dat in het Werk aan Uitvoering-rapport van ABD TopConsult beide begrippen in één adem worden genoemd: "Dat betekent werk om ervoor te

³² Zie bijvoorbeeld de *Innovatie Barometer Overheid 2021* ([link](#)),

³³ "Het vraagt een flexibele houding van de medewerkers en wendbaarheid van de organisatie om te voldoen aan de veranderingen in vraag en rekening te houden met de consequenties daarvan voor andere werkzaamheden" Bron: bijlage bij Kamerbrief Inventarisatie gevolgen coronacrisis voor rijksbrede uitvoering (Ministerie van BZK – [link](#)).

³⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2021/1333431>

³⁵ [Wendbaar - NORA Online](#)

³⁶ <https://www.noraonline.nl/wiki/Wendbaar>

³⁷ Provincie Utrecht, notitie CMT 'strategisch vermogen', juli 2020, aangehaald in NSOB (2022), *Strategisch vermogen (h)erkennen*

zorgen dat de uitvoering wendbaarder en toekomstbestendiger wordt". Ook in de kabinetsreactie hierop wordt deze tweeslag op die manier gehanteerd: "(...) overheidsdienstverlening toekomstbestendig en wendbaar moet zijn om goed rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften van burgers."

De interviews die we hebben gehouden geven meer inzicht in de relatie tussen beide begrippen die in de praktijk bestaat. De kern daarvan is dat wendbaarheid primair wordt gezien als een factor die bij kan dragen aan toekomstbestendige uitvoering. Door wendbaar te zijn, kunnen uitvoeringsorganisaties meebewegen met wat hun omgeving van hen vraagt en zo op langere termijn waarde blijven leveren.

Een belangrijk aspect in dit kader is dat wendbaarheid volgens geïnterviewden niet alleen om het (reactief) inspelen op signalen van politiek en samenleving, maar ook om het meer proactief veranderen van dienstverlening en het anticiperen op ontwikkelingen die uitvoeringsorganisaties op zich af zien komen. Geïnterviewden geven aan dit een heel belangrijk aspect van wendbaarheid te vinden.

Een geïnterviewde vanuit de SVB maakt heel direct een koppeling tussen wendbaarheid en toekomstbestendigheid: *"Wendbaarheid wordt vaak geassocieerd met: 'kun je nieuwe taken aan?' Dat is wat mij betreft een te nauwe benadering. Het gaat wat mij betreft ook om de vraag: "Hoe zorg je als uitvoerder dat je niet alleen naar de uitdagingen van vandaag, maar ook naar die van morgen kijkt?"*

Een andere geïnterviewde vult aan: *"Wendbaarheid gaat ook over het inspringen op ontwikkelingen die je aan ziet komen. We zijn nu nog erg bezig met gaten dichtlopen. Daardoor hebben we te weinig tijd om te anticiperen op wat er op ons af komt. We zijn nog erg bezig met het hier en nu, terwijl we eigenlijk meer zouden moeten denken vanuit meer denken vanuit toekomstige uitdagingen."*

Veel geïnterviewden benoemen de spanning tussen wendbaarheid op de korte versus de lange termijn: *"Je zou ook kunnen zeggen: we zijn veel te wendbaar, we zijn constant alleen maar aan het aanpassen. Er hoeft maar iets morgen in de Telegraaf te staan, en we weten elkaar meteen te vinden om het aan passen. Daardoor zijn we razend wendbaar, maar niet bezig met het denken over een nieuw stelsel."*

Uit de interviews blijkt dat voor toekomstbestendigheid het prioriteren van alle wensen en behoeften die op de uitvoering afkomen essentieel is. Een respondent zegt: *"We willen het beste doen en prioriteren, maar ook veertig ballen in de lucht houden. Dat is hoe we het gewend zijn te doen. Een soort korte termijn kick, de politieke dynamiek verleidt daartoe. Als je lange lijnen wilt, moet je ook iets aan die kick doen. Er is een risico dat de korte termijn de lange termijn soms verdringt. Daar moet je actief op sturen."* Een ander zegt hierover: *"Er worden continu taken gestapeld en we vinden het heel lastig om te prioriteren. We gaan van crisis naar crisis, er wordt veel van ons gevraagd. Zijn we te weinig wendbaar, of kunnen we niet genoeg kiezen?"*

Wendbaarheid wordt vaak in verband gebracht met stabiliteit of continuïteit

In beleidsdocumenten wordt het concept wendbaarheid vaak in één adem wordt genoemd met termen als 'stabiliteit' en 'continuïteit'. De auteurs van deze documenten lijken dus bewust dat wendbaarheid zich altijd verhoudt tot andere waarden, en dat wendbaarheid dus niet het enige is waarop moet worden gestuurd. Zo is de eerste zin van het rapport over 'Werk aan Uitvoering':³⁸

Continuïteit en wendbaarheid van uitvoering voor goede dienstverlening aan burgers, instellingen en bedrijven. Dat was en is het doel van de opdracht 'Werk aan Uitvoering'.

Ook in het jaarplan van de SVB voor 2023 wordt deze koppeling gemaakt:

³⁸ ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering – Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, p. 3

In 2023 ligt de focus op het verder op orde krijgen van de basis ofwel het vernieuwen vanuit continuïteit. Hiermee borgt de SVB niet alleen het leveren van betrouwbare dienstverlening, maar zorgt de SVB er ook voor dat zij een wendbare en toekomstbestendige organisatie blijft.

Veel geïnterviewden merken op dat te veel wendbaarheid niet per se wenselijk is: *“Te veel wendbaar zijn is niet goed. Het gaat om het afgestemd zijn op de omgeving en daarin wendbaar genoeg zijn.”*

Sommigen gaan verder door te stellen dat veel uitvoeringsorganisaties juist robuust moeten zijn om diensten aan grote groepen mensen te kunnen verlenen: *“Alle grote uitvoeringsorganisaties zijn gericht op de massa. Je moet standaardiseren en zaken voorspelbaar maken om de massa aan te kunnen. Consequentie: als je dan een groot beroep doet op wendbaarheid, loop je al snel tegen grenzen aan als je binnen de kokers van de organisatie zelf zoekt.”* In deze visie moet het beroep dat op de wendbaarheid van de uitvoering wordt gedaan passen bij de aard van de organisatie.

De grootschaligheid van hun dienstverlening bepaalt voor een belangrijk deel de context waarin UWV en SVB opereren. In die context doen allerhande ontwikkelingen een beroep op hun wendbaarheid. Alle Nederlanders kunnen werkloos worden, en alle Nederlanders met de AOW-gerechtigde leeftijd hebben recht op AOW. De SUWI-uitvoerders zijn actief in een grote hoeveelheid ketens. Dit soort factoren draagt eraan bij dat juist voor UWV en SVB wendbaarheid van groot belang is om hun doelen te kunnen realiseren: ze staan middenin een veranderende maatschappij, vol in de politieke belangstelling en middenin een netwerk van publieke dienstverleners. Van alle kanten wordt aan hen gevraagd zich aan te passen. Tegelijkertijd brengt diezelfde grootschaligheid van de dienstverlening beperkingen met zich mee in de mate van wendbaarheid die haalbaar en passend is. UWV en SVB, die jaarlijks miljoenen uitkeringen doen, worden door gesprekspartners regelmatig gekenschetst als mammoettankers, die hun steven zeker kunnen wenden, maar wel onder bepaalde voorwaarden. De belangrijkste daarvan is dat de *robuustheid* van hun dienstverlening gewaarborgd blijft.

Je kan een uitvoeringsorganisatie vergelijken met een mammoettanker. Deze is wendbaar genoeg om zijn taak uit te voeren: hij kan immers precies op de juiste plek, aan de andere kant van de wereld, aanmeren. Een mammoettanker kan zijn koers wel degelijk aanpassen, zolang hij maar op tijd weet dat dat nodig is. Hij kan alleen niet op het allerlaatste moment ineens een heel andere kant op varen zonder schade aan te richten. Op zich is hij dus best wendbaar, maar wel onder bepaalde voorwaarden. Als de opdracht verandert en de uitvoering hier niet snel op kan inspelen, betekent dat niet per definitie dat de organisatie niet wendbaar is. Het is ook goed mogelijk dat de opdracht niet op die manier, of op die termijn, gegeven moeten worden.

Het ‘voorwerp’ van wendbaarheid: uiteenlopende perspectieven op wat er wendbaar moet zijn

Uit beleidsdocumenten blijkt dat wendbaarheid op verschillende manieren in uitvoeringsorganisaties terug te zien is. Zo stelt NORA: *“Wendbare overheidsorganisaties bestaan uit wendbare mensen, wendbare ICT en wendbare processen.”*

In beleidsstukken van UWV en SVB wordt wendbaarheid met name in verband gebracht met ICT. Zo staat in het jaarplan van de SVB voor 2023: *“Voor 2023 ligt het accent binnen het IV-portfolio op het intensiveren van technische vernieuwing, beheer en onderhoud om de continuïteit en wendbaarheid van de dienstverlening te borgen.”* En het jaarplan van UWV stelt: *“UWV besteedt jaarlijks ruim €100 miljoen aan het toekomstbestendig en wendbaar maken en houden van zijn ICT-landschap.”* Ook geïnterviewden leggen vaak de link met ICT: *“We werken met veel verschillende applicaties. Hoe krijg je de relevante informatie bij elkaar, gebundeld en uitgewisseld?”* Anderen stellen *“Het ICT landschap moet wendbaar zijn, waarbij geen sprake is van ‘legacy’ waardoor veranderingen niet kunnen worden doorgevoerd in de systemen.”*

Toch zeggen veel geïnterviewden dat ook professionals wendbaar moeten zijn: *“het zit in vakmanschap, waarbij je de ruimte die je hebt durft en kan benutten”*. Ook gaat het over enkelen over de snelheid waarmee mensen veranderingen kunnen doorvoeren en waarbij (beleids-)processen hier ruimte voor moeten geven.

Wendbaarheid van uitvoering staat niet op zichzelf, maar is afhankelijk van beleid en stelsel

De benodigde mate van wendbaarheid is afhankelijk van de omgeving die een beroep op uitvoeringsorganisatie doet. Wendbaarheid is dus niet beperkt tot het niveau van de organisatie, maar speelt ook heel nadrukkelijk breder, in een stelsel of systeem. Een geïnterviewde zegt hierover:

Wendbaarheid van de uitvoering is één, maar ik zie het wel heel erg als een opgave op het niveau van het stelsel. Soms moet wendbaarheid vooral bij de uitvoering zitten, maar soms ook bij beleid, bij aanpassing wet- en regelgeving. Je loopt in de uitvoering tegen de grenzen van stelsels en ketens aan. Daardoor wordt wendbaarheid door veel meer bepaald dan de eigen organisatie.

Een geïnterviewde licht toe dat een uitvoeringsorganisatie maar beperkt invloed heeft op zijn wendbaarheid. Soms loopt hij daarbij tegen de grenzen van stelsels aan: *“Je zou het kunnen vergelijken met een lekkende boot: we proberen uit alle macht om de lekken te dichten met houtvuller, maar misschien is de boot wel helemaal niet meer in staat om te varen. Het stelsel is verouderd. Dat vergt uitgebreide politieke keuzes, niet meer wendbaarheid van de uitvoering.”* Met knelpuntenbrieven³⁹ en maatwerkplaatsen⁴⁰ proberen uitvoeringsorganisaties niet alleen problemen in het hier in nu op te lossen, maar ook het stelsel voor de langere termijn te verbeteren:

De aanpak van de Maatwerkplaatsen draait niet alleen om het vinden van een oplossing voor een individuele cliënt ('fix'), maar ook om het vinden van oplossingen wanneer een probleem structureel blijkt te zijn ('solve'). Vaak gaat dit om langdurige trajecten, bijvoorbeeld in het geval van een wetswijziging.

Tussenconclusie

Hoewel het belang van wendbaarheid breed wordt onderstreept, wordt er weinig systematisch nagedacht over wat het precies inhoudt. Zo zijn er 'smalle' definities van wendbaarheid die de nadruk leggen op het snel kunnen implementeren van veranderingen, maar ook 'ruime' definities die het belang van omgevingsbewustzijn en prioriteiten stellen onderstrepen. Op de vraag 'wat' er wendbaar moet zijn, wordt met name gedacht aan mensen binnen de uitvoering en de ICT-systemen waarmee zij werken. Er wordt breed onderstreept dat robuustheid van net zo groot belang is in de uitvoering voor de toekomstbestendigheid van deze organisaties. Tot slot komt aan bod dat wendbaarheid van de uitvoering niet op zichzelf staat, maar afhankelijk is van beleid en het stelsel waarbinnen het opereert.

³⁹ [Samenvatting knelpunten en reacties op knelpuntenbrieven UWW en SVB | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁴⁰ [Maatwerk bij professionele buikpijn | UWW | Over UWW](#)

3.3 Synthese

Brede definitie van wendbaarheid in drie stappen

In hoofdstuk 2 zagen we dat onder invloed van de krachten via verschillende wegen (burgers, politiek, (internationale) ketenorganisaties) beroepen om wendbaarheid hun weg vinden richting uitvoeringsorganisaties. Deze vragen kunnen op punten met elkaar concurreren. Zo kan het nodig zijn om, om de dienstverlening op peil te houden, updates aan de ICT-systemen uit te voeren. Hierdoor kunnen kernsystemen een tijd 'op slot zitten', waardoor bepaalde wensen rondom het verbeteren van de dienstverlening tijdelijk niet doorgevoerd kunnen worden. Uitvoeringsorganisaties staan dus voor de opgave om deze vragen om wendbaarheid waar te nemen, onderling af te wegen en de meest waarde(n)volle vragen die op hen af komen snel en effectief te adresseren en in praktisch optreden te vertalen. Daarom onderscheiden we, in lijn met de brede definitie van wendbaarheid en de meta-, dynamische en adaptieve vaardigheden uit de bedrijfskundige, strategisch management en organisatiewetenschappelijke literatuur, drie 'stappen' die maken dat organisaties wendbaar zijn:

1. **Signaleren en agenderen:** signalen opvangen van zowel politiek en bestuur als burgers, bedrijven en ketenorganisaties en trends kunnen duiden;
2. **Prioriteren:** signalen vertalen in strategische keuzes, vanuit een visie op het toekomstbestendig kunnen leveren publieke waarden;
3. **Implementeren:** Keuzes effectief en efficiënt omzetten in plannen en implementeren binnen de eigen organisatie.

Hier gaat het dus nadrukkelijk niet een nauwe opvatting van wendbaarheid waarbij het gaat om het snel kunnen implementeren van opdrachten, maar om het proactief kunnen agenderen van noodzakelijke veranderingen en het kunnen prioriteren vanuit maatschappelijke waarde. Uiteraard zijn deze stappen niet lineair. Ze zijn cyclisch, omdat ze herhaaldelijk moet worden doorlopen: als keuzes binnen de organisatie zijn doorvertaald, moet de organisatie evalueren of dit het beoogde effect heeft opgeleverd. Tegelijkertijd dienen nieuwe ontwikkelingen die vragen om wendbaar optreden zich parallel hieraan alweer aan, waarna weer nieuwe prioritering nodig is. Daardoor lopen deze zaken ook vaak door elkaar.

Vanuit documentstudie en interviews zien we dat met name de mensen als ICT-systemen wendbaar moeten zijn in de uitvoering. Hieronder gaan we verder in op wat dat inhoudt voor elke stap.



Figuur 8. 'Wat' van wendbaarheid: mensen en systemen die signaleren, prioriteren en implementeren

Zowel mensen als ICT-systemen dienen te proactief te signaleren en agenderen

De vaardigheid om goed te **signaleren** vraagt van uitvoeringsorganisaties dat hun mensen een goed omgevingsbewustzijn hebben, waarin er zowel goede relaties en antennes bestaan in de richting van politiek en bestuur, als naar de maatschappij als geheel en specifieke stakeholders daarbinnen. Daarnaast is ook van belang dat goed wordt geluisterd naar de eigen uitvoerende professionals, omdat zij de meest directe relevante signalen ontvangen van burgers of ondernemers die vragen om aanpassingen in dienstverlening. Dit vraagt zowel de vaardigheid van om deze behoeften te kunnen waarnemen, als om deze te kunnen agenderen. Daarnaast kunnen (ICT-)systemen hier qua automatisering ook een rol in spelen, bijvoorbeeld door anomalieën op te pikken in de dienstverlening.

Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen reageren op wat zich in het hier en nu aandient en het waarnemen van wat voor de lange termijn van belang is om de dienstverlening op peil te houden. Een *proactieve* strategie vergroot de wendbaarheid van organisaties en voorkomt dat zij 'achter de feiten aan lopen' of verder in de toekomst een groter probleem moet oplossen, zoals in het geval van 'legacy' in ICT-systemen of dienstverlening die mogelijk niet voldoende aansluit bij de behoeften van burgers.

De uitvoering dient, in samenspraak met partners, te prioriteren op toekomstbestendigheid

Nadat een organisatie een goed beeld heeft ontwikkeld van de verschillende claims op wendbaarheid is zij vervolgens aan zet om hierin te **prioriteren**. Daarbij zijn drie zaken van groot belang:

- ▶ Ten eerste is het nodig om deze prioritering te baseren op een duidelijke publieke waarde propositie: een stevig verhaal van de organisatie over zijn unieke maatschappelijke toegevoegde waarde (cf. Moore 1995).
- ▶ Ten tweede is het van belang dat organisaties bij de prioritering een bewuste afweging maken tussen de meerwaarde van wendbaarheid op korte termijn en hun toekomstbestendigheid.. Daarbij zou het besef mee moeten spelen dat alle capaciteit die op gaat aan het meebewegen met *ad hoc* veranderingen op korte termijn, niet kan worden besteed aan het doorvoeren van meer fundamentele veranderingen die nodig zijn om *toekomstbestendig* wendbaar te kunnen zijn en ook op langere termijn maatschappelijk van meerwaarde te blijven. Het accommoderen van meer wijzigingen op korte termijn kan uiteindelijk ten koste van het (strategisch) verandervermogen van de organisatie op de langere termijn, en daarmee van de publieke waarden die de organisatie ook in de toekomst kan (blijven) leveren. Ook kan een te grote focus op wendbaarheid de robuustheid en doelmatigheid van een organisatie die op grote schaal diensten dient te leveren ondermijnen. Een bewuste afweging is hierin dan ook essentieel.
- ▶ Ten derde is het goed om te benadrukken dat prioriteren geen interne aangelegenheid is. Prioritering van de verschillende 'claims' op de wendbaarheid van een organisatie is bij uitstek een proces dat in samenspel van de organisatie met zijn opdrachtgevers en eigenaar verloopt. Ook het beleidsdepartement heeft hierin dus een belangrijke verantwoordelijkheid.

Tot slot gaat het om het effectief implementeren van de benodigde veranderingen

De derde vaardigheid is het **organiseren** van wendbaarheid: het vermogen van de organisatie om de gemaakte keuzes effectief, efficiënt en robuust te kunnen implementeren. Verschillende onderdelen van organisaties moeten in staat zijn om deze handelingen vorm en inhoud te geven. Cruciale elementen van de 'operational capacity' (cf. Moore) moeten in staat zijn om zich wendbaar te tonen in de praktijk. Concreet gaat het dan in de praktijk om wendbaarheid van mensen en ICT-systemen, die in staat moeten zijn om efficiënt en effectief veranderingen door te kunnen voeren. Tijd is daarmee een belangrijke factor: Immers: als een crisissituatie vraagt om het in hoog tempo uitvoeren van een nieuwe taak, dan wordt een organisatie die twee jaar doet over het op poten zetten van deze taak, niet als wendbaar gezien.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties nooit los gezien kan worden van de kenmerken van het bredere systeem of stelsel waarin ze opereren. Zo zijn uitvoerders die willen veranderen gebonden aan bijvoorbeeld de ketens waarin zij opereren en de afhankelijkheden daarin. Ook wetgeving en beleidsprocessen die soms maar weinig speelruimte bieden om veranderingen door te voeren zijn hierin een belangrijke factor.

Conclusie

Op basis van de 'meta capabilities' uit de wetenschappelijke literatuur en noties uit de praktijk komen we tot een ruime definitie van wendbaarheid. Daarin zijn zowel signaleren, prioriteren als het snel en effectief kunnen implementeren van verandering van belang. Wat betreft signaleren gaat het om mensen en ICT-systemen die proactief kunnen signaleren en agenderen welke veranderingen er nodig zijn. Vervolgens dient er op basis van publieke waarden en toekomstbestendigheid een bewuste afweging worden gemaakt welke veranderingen het meeste impact

hebben. Tot slot gaat het erom dat veranderingen snel door mensen en in ICT-systemen kunnen worden doorgevoerd.

Dit leidt tot de volgende samenvattende definitie⁴¹ van wendbaarheid van uitvoering:

“De mate waarin uitvoeringsorganisaties (hun mensen en ICT) in samenspel met hun ‘authorizing environment’⁴² maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende opdrachten en behoeften vanuit politiek, beleid, burgers, bedrijven, ketenpartners en de interne organisatie proactief kunnen signaleren, kunnen prioriteren op basis van toekomstbestendigheid en effectief veranderingen kunnen plannen en implementeren met als doel om maximale publieke waarde te leveren.”

⁴¹ Deze definitie is opgesteld aan de hand van de literatuurstudie van verschillende aan wendbaarheid verwante concepten binnen verschillende literatuurstromen (3.1), en de inzichten ten aanzien van het gebruik van wendbaarheid in de uitvoeringspraktijk binnen het SUWI domein (3.2). Daarbij hebben we gepoogd te komen tot een genuanceerd en veelomvattende definitie van wendbaarheid, die bijvoorbeeld verder reikt dan conceptualisaties van *agility* binnen de bedrijfskundige literatuur, en recht doet aan de complexiteit van verschillende sturende waarden. We putten uit de literatuur over publieke waarden en de responsieve overheid om het belang van inspelen op externe behoeften te duiden, en lenen uit de literatuur over *robust governance* om wendbaarheid te duiden in het licht van verandering en stabiliteit. Toekomstbestendigheid duidt in dit kader op het kunnen aanpassen teneinde stabiel en legitiem te kunnen blijven handelen in de toekomst.

⁴² cf. Moore, 1995

/ 4 Hoe stuur je op wendbaarheid?

4.1 Wetenschappelijke literatuur

In het vorige hoofdstuk hebben we gedefinieerd wat wendbaarheid is, en wat dit in de SUWI-context concreet kan betekenen. In dit hoofdstuk schetsen we hoe op wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties gestuurd kan worden.

Wendbaarheid is als beleidsdoel van een andere orde dan uitkomstdoelen

Zoals we ook in hoofdstuk 2.2 beschreven, is wendbaarheid een secundair doel, voorwaardelijk aan het bereiken van primaire beleidsdoelen zoals bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. Dat is in lijn met hoe Stone (2002) in haar moderne klassieker 'Policy Paradox' schrijft over vier algemeen te definiëren en veel voorkomende beleidsdoelen: gelijkheid, efficiëntie, veiligheid, en vrijheid. Zo wordt gelijkheid in abstracte zin gedefinieerd als: *"treating likes alike"* (p.61), waarbij de exacte interpretatie van wat deze gelijkheid betekent (bv. gelijke kansen of gelijke uitkomsten) in beleidsvorming concreet wordt. De uitkomst is vastgesteld, namelijk 'gelijkheid', maar de manier waarop dit beleidsdoel dient te worden gerealiseerd is onbepaald (bv. krijgt ieder een even groot stuk van de chocoladetaart, of hebben degenen met trek recht op een groter aandeel?) Efficiëntie laat zich definiëren als *"getting the most out of a given input"* (p.61), en is daarmee als beleidsdoel anders van aard dan gelijkheid. Bij efficiëntie is – in tegenstelling tot bij gelijkheid – de voorziene output niet vastgesteld. Efficiëntie gaat puur over *de manier waarop* deze uitkomsten dienen te worden gerealiseerd, namelijk: met zo min mogelijk input. Efficiëntie is daarmee niet een doel op zichzelf, maar iets wat beleidsmakers ambiëren omdat het helpt om meer te verkrijgen van iets dat we waarde toekennen (bijvoorbeeld gelijkheid of veiligheid).

Voor wendbaarheid geldt dezelfde redenering: uitvoerings- en andere (publieke) organisaties willen niet wendbaar zijn 'om het wendbaar zijn', maar omdat het helpt hun primaire beleidsdoelen (zo optimaal mogelijk) te kunnen realiseren. Om bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie als primaire beleidsdoelen te kunnen (blijven) garanderen, is wendbaarheid noodzakelijk.

Wendbaarheid kan worden bereikt door te sturen op randvoorwaarden

Net als efficiëntie is wendbaarheid geen beleidsdoel waar direct op gestuurd kan worden. De reden daarvoor is dat wendbaarheid *an sich* niet tastbaar is. Wendbaarheid wordt altijd pas zichtbaar in concrete processen of 'outputs' van organisaties. Mergel en Ganapati (2020, p.1) stellen daarom dat we wendbaarheid vooral moeten zien als: *"as a pathway for 'nudging' organizational behavior toward higher-valued outcomes"*. Om te sturen op wendbaarheid is dus een vertaalslag nodig naar de inrichting van processen en systemen en het handelen van mensen. De vraag is dan vooral: hoe kunnen systemen en processen voldoende wendbaar worden ingericht dat ze bijdragen aan het realiseren van primaire beleidsdoelen?

De literatuur veronderstelt dat wendbaarheid alleen indirect kan worden beïnvloed, door het creëren van de juiste voorwaarden en het toepassen van managementpraktijken waarbij wendbaarheid bij werknemers en systemen kan ontstaan. Beinhocker (2005) stelt dat wendbaarheid afhangt van zowel institutionele structuren als zachtere culturele elementen; de 'hardware' en 'software' van de organisatie. In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende aspecten waarop gestuurd kan worden, c.q. die volgens de wetenschappelijke literatuur voorwaardelijk zijn in het realiseren van wendbaarheid, waarbij we zowel ingaan op de 'hardere' aspecten, als de 'zachtere' aspecten. Achtereenvolgens gaan we in op de volgende vier categorieën randvoorwaarden:

- ▶ de organisatiestructuur;
- ▶ organisatieprocessen;

- ▶ HR-beleid; en
- ▶ cultuur en leiderschap.

De organisatiestructuur moet ruimte bieden voor projectmatig werken en snelle besluitvorming

Een eerste randvoorwaarde die in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig wordt benoemd is de organisatiestructuur. Een klassieke bureaucratische organisatiestructuur kenmerkt zich door een verticale machtsverdeling, waarbij medewerkers zijn georganiseerd in departementen. Door vergaande specialisatie van taken wordt deze organisatievorm ook wel 'functionele bureaucratie' genoemd. Binnen deze structuur zijn rollen en posities strak gedefinieerd (Mintzberg, 1979). Deze structuur past bij grote uitvoeringsorganisaties als UWV en SVB omdat hij het mogelijk maakt om een grote toestroom aan werkzaamheden en taken gestructureerd en consistent uit te kunnen laten voeren door een groot aantal medewerkers (ibid).

Hoewel het bureaucratische principe dus past bij het omvangrijke takenpakket en volume van uitvoeringsorganisaties, laat de organisatiestructuur van wendbare organisaties zich omschrijven als *"a network of empowered teams"* (Darino et al., 2019:2, zie ook Brosseau et al., 2019) waarin medewerkers met expertise en vaardigheden in staat zijn om verschillende verbindingen en samenwerkingen aan te gaan. Kleinere teams worden geassocieerd met een hogere productiviteit (Darino et al., 2019), maar bovendien kunnen **'scrum teams'** geconcentreerde aandacht schenken aan een specifiek probleem of ontwikkeling. Wendbare organisaties bevorderen een grote variatie aan perspectieven en benaderingen binnen teams. Dryer en Schafter (2003) noemen dit 'requisite variety'. De achterliggende assumptie is dat wanneer externe omstandigheden veranderen, er bij diversie teams met een verscheidenheid aan achtergronden en perspectieven een grotere kans is dat iemand in het team een passende reactie kan opvoeren. Door wisselende samenstellingen van teams kan bovendien samenwerking worden bevorderd en kunnen afstanden tussen afdelingen worden overbrugd. De structuur van wendbare organisaties is bovendien niet in beton gegoten, maar kan snel worden aangepast als veranderingen in de omgeving daarom vragen (Darino et al., 2019). Juist voor publieke, van oudsher sterk bureaucratisch ingerichte organisaties, is het (her)structureren van de organisatie om meer wendbaar te zijn dus een grote uitdaging (Mergel et. al, 2020).

Door het werken in kleine, tijdelijke teams en de flexibiliteit van de structuur, wordt in de wetenschappelijke literatuur de organisatiestructuur van wendbare organisaties in verband gebracht met hun **besluitvaardigheid** (Francis, 2001; Visser et al., 2017). Om snel en effectief in te spelen op externe krachten, moeten organisaties in staat zijn om snel en effectief besluiten te nemen, om deze vervolgens te kunnen implementeren in de organisatie. De organisatiestructuur moet ondersteunend zijn aan deze besluitvaardigheid. Wanneer voorgenomen besluiten bijvoorbeeld langs meerdere tafels en managementlagen moeten voordat tot actie kan worden overgegaan bestaat het risico op stropigheid, waarbij de dynamiek in de omgeving het handelen in organisaties kan inhalen.

Om besluitvaardigheid te vergroten liggen taken en verantwoordelijkheden in wendbare organisaties dan ook laag in de organisatie (Nijssen et al., 2018; Darino et al., 2019). Verschillende auteurs bepleiten dat **discretionaire ruimte** van individuele medewerkers en teams een voorwaarde is voor wendbaarheid (Ansell et al., 2021; Mergel et al., 2022; Nijssen et al., 2018). Discretionaire ruimte van medewerkers ontstaat veelal door een grote *span of control* (ibid). De onderliggende assumptie is dat wanneer leidinggevendenden een grotere groep medewerkers onder zich hebben, zij minder op detail kunnen aansturen en zich minder bezighouden met de details van een besluit (Nijssen et al, 2018). Met andere woorden; organisaties zijn wendbaarder wanneer medewerkers een zekere mate van autonomie bezitten (Ansell et al., 2021; Campano en Toth, 2022)⁴³.

⁴³ Ansell et al. (2021) benadrukken het belang van wat zij noemen 'bounded autonomy'; een brede basis van eigenaarschap en ruimte, maar met behoud van strategisch commitment. Campano en Toth (2022) spreken in dit kader van 'coordinated autonomy'; het continu zoeken naar een dynamisch equilibrium tussen centralisatie en

Naast discretionaire ruimte (ook wel: 'regelruimte') bespreken verschillende auteurs het belang van **experimenteeruimte**, ofwel de beschikbaarheid en allocatie van 'vrije tijd' (Wernham, 2012). Wanneer de structuur van een organisatie zodanig is ingericht dat men zich volledig dient te richten op het uitvoeren van de taak of het oplossen van een vastgesteld probleem, dan blijft er geen ruimte over waarin medewerkers kunnen anticiperen op nieuwe uitdagingen en hun creatieve capaciteit kunnen benutten. Met het creëren van experimenteeruimte hangt **een flexibele inzet van resources** samen (Parker et al., 2007). In het sturen op wendbaarheid moeten organisaties in staat zijn om hun *resources* relatief gemakkelijk te 'schuiven' tussen de verschillende gestelde prioriteiten (Määttä, 2011). Parker et al. (2007) stellen dat met name overheidsorganisaties goed zijn in het starten van nieuwe programma's en projecten, maar veel minder goed in het *stoppen* ervan.

Kort-cyclische organisatieprocessen bevorderen wendbaarheid

In het vorige hoofdstuk zijn drie kernorganisatieprocessen reeds benoemd; organisaties moeten externe veranderingen kunnen signaleren, toekomstgerichte keuzes maken (prioriteren) en de gemaakte keuzes realiseren (implementeren) om tot een wendbare uitvoering te komen. Deze organisatieprocessen vormen een continu cyclisch proces. De literatuur veronderstelt dat **kort-cyclische processen** ondersteunend zijn aan wendbaarheid, omdat het organisaties in staat stelt om continu te leren en zich snel aan te passen waar nodig (Darino et al., 2019; Termeer et al., 2015; Vandergraesen et al., 2018). In een context die complex, onzeker en ambigue is (zie ook hoofdstuk twee) zijn organisatieprocessen die incrementeel en experimenteel zijn het meest vruchtbaar. Dit vraagt om een herziening van traditionele administratieve processen om experimenten mogelijk te maken (Janssen en van der Voort 2016). Door korte cycli wordt de drempel tot het maken van besluiten verlaagd; er kan immers (experimenteel) worden getoetst of een bepaalde benadering werkt, zonder dat daarmee direct enorme kosten gemoeid zijn, bijvoorbeeld in termen van tijd of financiën (Geuijen, 2018).

Het is dan ook van belang om gelijktijdig processen voor **observatie en monitoring** in te richten (Termeer et al., 2013; 2015), om continu te kunnen analyseren wat wel en niet werkt. In kort-cyclische processen is tevens steeds aandacht voor **evaluatie**, waardoor organisaties sneller en effectiever keuzes kunnen maken, en waar nodig de inzet van middelen aan kunnen passen. Monitoring gaat om het steeds weer beantwoorden van de volgende vraag:

Is this program still achieving its purpose or are we doing it simply because we always have?⁴⁴

Verantwoording afleggen gaat bij wendbare organisaties dan ook meer om het beantwoorden van deze vraag van Parker et al. (2007); het gaat vooral om de vraag of uitkomsten zijn gerealiseerd, anders dan het produceren van uitgebreide gedetailleerde documentatie (Mergel en Ganapati, 2020).

HR-beleid moet vooral inzetten op kwalitatieve flexibiliteit

Uiteindelijk moeten medewerkers van uitvoeringsorganisaties wendbaar zijn om publieke waarde te kunnen (blijven) leveren (zie ook hoofdstuk 4). In de literatuur wordt dan ook zonder uitzondering passend HR-beleid beschreven als belangrijke voorwaarde voor wendbaarheid, waarbij auteurs zich specifiek richten op flexibiliteit en het opleiden en trainen van competenties die nodig zijn voor wendbaarheid.

In de eerste plaats wordt in veel publicaties geschreven over het belang van HR-beleid dat gericht is op het mogelijk maken van flexibele inzet van medewerkers (zie bv. Dona, 2019; Francis, 2001; Nijssen et al. 2018; Visser et al., 2017). Er kan op verschillende manieren op flexibiliteit worden

decentralisatie waarbij autonomie van medewerkers wordt gefaciliteerd, en wordt gewaarborgd dat lokale oplossingen die effectief zijn voor de gehele organisatie breed worden gedeeld.

⁴⁴ Parker et al., 2007: p.10

gestuurd, bijvoorbeeld door het aannemen van nieuw personeel (kwantitatieve flexibiliteit), door te sturen op diversiteit (kwalitatieve flexibiliteit) en door brede inzetbaarheid van medewerkers te faciliteren middels generieke functies, veel aandacht voor opleiding en het vergroten van vaardigheden en wisselende teamsamenstellingen (zie ook het hierboven beschreven aspect over structuur).

Kwantitatieve flexibiliteit – over *meer* medewerkers kunnen beschikken – kan bijdragen aan meer wendbaarheid, omdat mensen makkelijker flexibel kunnen worden ingezet. Nijssen et al. (2018) leggen echter nadruk op het belang van **kwalitatieve flexibiliteit** – de beschikbaarheid van medewerkers met andere competenties, vaardigheden en ideeën (p.13). Wanneer organisaties zich kunnen beroepen op een diversiteit aan perspectieven en vaardigheden, zullen zij beter in staat zijn om tot creatieve oplossingen te komen (Bersin, 2012; Dryer en Schafter, 2003) en een breed spectrum aan externe signalen op te pikken.

Een andere manier om flexibiliteit te vergroten, is door het gebruik van **generieke functies** (Dona, 2019; Nijssen et al. 2018). Een generieke profiel functie omschrijft de verantwoordelijkheden van het werk dat moet worden gedaan, en omvat daarmee een groter geheel aan activiteiten dan binnen een taakgericht functieprofiel worden omschreven. Voorbeelden van generieke functieprofielen zijn die van projectmanager of relatie manager. Organisaties die meer werken met rollen naast bestaande (taakgerichte) functies, kunnen het werk flexibeler verdelen. Bovendien leggen generieke functies veel autonomie bij medewerkers, hetgeen passend is bij organisaties die besluitvaardig willen zijn en verantwoordelijkheden laag in de organisatie beleggen (zie ook het eerder beschreven aspect organisatiestructuur).

Hoewel de literatuur overtuigend duidt op flexibiliteit van personeel als een belangrijke voorwaarde voor wendbaarheid, is een kanttekening op zijn plaats. In zijn essay over adaptief bestuur bespreekt Van den Berg (2018) de zoektocht naar een balans tussen flexibiliteit en robuustheid, waarbij hij ook de personele dimensie onder de loep neemt. Van den Berg stelt dat de Rijksoverheid de afgelopen decennia al sterk heeft ingezet op flexibilisering en versobering van personele kracht, maar dat dit op gespannen voet kan komen te staan met **robuustheid**. Zo schetst hij een tendens van afnemende inhoudelijke expertise en toegenomen externe inhuur (Van den Berg, 2018). Generieke kennis en brede inzetbaarheid kunnen bijvoorbeeld op gespannen voet staan met inhoudelijke kennis en expertise. Met andere woorden, flexibilisering moet gebalanceerd en gericht worden ingezet, en geen doel *an sich* worden.

Bij HR-beleid hoort ook ruimte voor **opleiding en professionele ontwikkeling** van medewerkers (Darino et al., 2019). In het licht van bijvoorbeeld generieke functieprofielen is voortdurende ontwikkeling onmisbaar. Het gaat daarbij om een breder ontwikkelpad dan functionele ontwikkeling: medewerkers moeten bijvoorbeeld in staat zijn om signalen en trends te kunnen duiden én daar opvolging aan te kunnen geven. In meer algemene zin kan dit worden *geframed* als het sturen op **reflexiviteit** (Chambers et al., 2022; Folke et al., 2005); het lerende vermogen van de professional om steeds opnieuw de eigen rol te kunnen duiden en waar nodig te herijken. In dat kader pleit Wildschut (2018) ervoor om (frontlinie) medewerkers zelf te betrekken bij de beoordeling van hun kwaliteit; hoe beoordelen zij bijvoorbeeld zelf hun productiviteit en samenwerking en hoe heeft dit bijgedragen aan het realiseren van gestelde doelen? Het kunnen duiden en herijken van de eigen professionele rol kan alleen wanneer de medewerker zelf een oordeel vormt over het handelen in die rol en de *outcomes* daarvan.

Wendbaarheid vraagt om gedeeld leiderschap en een cultuuromslag op alle niveaus

Zeker in grote bureaucratisch ingerichte organisaties vraagt sturen op wendbaarheid om een **cultuuromslag** en een andere *mindset* van medewerkers. Anders dan het (rigide) opvolgen van *standard operating procedures* vraagt organiseren ten behoeve van wendbaarheid om de capaciteiten van medewerkers om problemen op een efficiënte, effectieve en vaak creatieve manier op te lossen (Ansell, et al. 2021, Nijssen et. al, 2018; Mergel et al., 2020) en daarop te reflecteren. Ook de invulling van leiderschap speelt hierin een belangrijke rol.

Structuur en cultuur staan niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar op vele wijzen. Verschillende auteurs zetten cultuur en leiderschap centraal in hun denken over verandertrajecten naar wendbare (overheids)organisaties (Dikert, Paasivaara, en Lassenius, 2016; Mergel, 2016; Naslund en Kale, 2020; Scott, Johnson, en McCullough, 2016). Deze denkwijze wordt gereflecteerd in een definitie van Mergel, Gond en Bertrot (2018:291) die *agile governance* omschrijven als: “an organizational culture and methods of collaboration to achieve higher levels of adaptiveness”. Wendbaarheid gaat volgens deze auteurs dus in de eerste plaats om het creëren van een cultuur, die het aanpassings- en leervermogen van een organisatie mogelijk moet maken. Bijvoorbeeld: er kunnen nog zulke mooie processen rondom feedback geven en evaluatie zijn ingericht, wanneer er geen cultuur bestaat waarin medewerkers fouten kunnen maken en elkaar kunnen aanspreken, blijven dergelijke instrumenten onbenut.

In het streven naar een organisatiecultuur die wendbaarheid faciliteert is het in de eerste plaats van belang om een eenduidige en beknopte missie en **visie** over te brengen naar alle medewerkers in de organisatie (Bersin et al., 2012; Brosseau et al., 2019). Daarbij moeten medewerkers worden meegenomen in het ‘waartoe’, waarbij uitdrukkelijk moet worden uitgelegd dat wendbaarheid geen doel op zich is (zie ook hoofdstuk 2). Medewerkers moeten begrip hebben waarom de organisatie inzet op wendbaarheid, voordat zij zelf het verhaal actief uit zullen dragen en er iets mee (kunnen) doen. Als medewerkers ‘wendbaarheid’ gaan zien als een ‘hype’, een ‘lege term’, of ‘de zoveelste verandering’, dan zullen zij afhaken. Kortom: ze zullen moeten worden meegenomen in de (noodzaak voor) verandering (Holbeche, 2019, Naslund en Kale, 2020).

In het ‘meenemen’ van medewerkers in een cultuuromslag wordt al snel gedacht aan uitvoeringsambtenaren die werkzaam zijn in de onderste lagen van de organisatie. Enkele auteurs schenken echter specifiek aandacht aan **hoger- en middenmanagement als doorslaggevend** in het uitdragen van een cultuurverandering (bv. Dikert, Paasivaara, en Lassenius, 2016; Naslund en Kale, 2020). Sommige auteurs beschrijven echter op basis van empirisch onderzoek hoe middenmanagement een tegenovergestelde beweging kan veroorzaken. Zo vonden Altukhova, Vasiliève en Slavin (2016) uitgerekend bij bureaucratische overheidsorganisaties een verminderde motivatie bij management om nieuwe projectmanagement-benaderingen toe te passen die haaks staan op de vertrouwde *command-and-control* structuren. Onderzoek van Nijssen et al. (2018) laat zien dat organisaties waarin managers en leidinggevenden het waarderen als werkwijzen en procedures ter discussie worden gesteld, hoger scoren op wendbaarheid. Wendbaarheid vraagt dus ook om een open houding van management, waarbij feedback tweerichtingsverkeer is.

Verschillende auteurs schrijven in dit kader over een transitie in leiderschap van hiërarchisch leiderschap naar **gedeeld** of **‘dienend’ leiderschap** (bijvoorbeeld Greineder en Leicht, 2020; Lanting, 2014; Spiegler et al., 2021, een vorm van leiderschap waarbij velen samenwerken aan vraagstukken die verder reiken dan ieders eigen primaire verantwoordelijkheid.

Eerder stelden we al dat het sturen op wendbaarheid inhoudt dat er ruimte wordt gecreëerd voor experimenteren. Daarbij hoort inherent ruimte om fouten te mogen maken (Geuijen, 2018, Mergel en Ganapati, 2020; Ten Bos, 2018). Waar geëxperimenteerd wordt, kan verondersteld worden dat dingen anders uitpakken dan gehoopt. Voor leidinggevenden is het dan ook zaak om **ruimte voor teleurstelling** in te bouwen, hetgeen haaks staat op een ‘zero tolerance’ cultuur die vaak wordt toegeschreven aan grote bureaucratische (overheids)organisaties (Altukhova, Vasiliève en Slavin, 2016; Mergel en Ganapati, 2020) en de politieke ‘afrekencultuur’ die hen vaak omringt. Niet alleen grote innovaties moeten gewaardeerd worden, maar juist ook kleine stappen in de goede richting (Geuijen, 2018, Ten Bos, 2018). Onderzoeken tonen correlaties tussen **feedbackcultuur** en wendbaarheid; wendbare organisaties sporen hun medewerkers constant aan om feedback te geven en te ontvangen (Darino et al., 2019; Mergel et al., 2020).

Het lijkt geen twijfel dat sturen op wendbaarheid vraagt om een cultuurverandering op **alle niveaus**. Dit vergt een cultuurverandering van de *hele* organisatie, niet enkel een team, een afdeling, of een

leidinggevende. Maar, deze omslag is breder dan de uitvoeringsorganisaties als zodanig. Om echt te kunnen sturen op wendbaarheid, is een andere houding nodig van het hele systeem van politiek, bestuurders en volksvertegenwoordigers (Salverda, Pleijte en van Dam, 2014). Met andere woorden, het streven naar wendbaarheid vraagt om *collective commitment* (Doz en Kosonen 2014; Vandergraesen et al., 2018). Dit is echter geen gemakkelijke opgave. Het streven naar wendbaarheid is relatief nieuw binnen het openbaar bestuur (o.a. Mergel en Ganapati, 2020). Denken en werken met aandacht voor wendbaarheid zal tijd kosten, net als ieder veranderproces (Brosseau et al., 2019). Hoewel wetenschappers onverdeeld voordelen zien van meer wendbaarheid in het openbaar bestuur, wordt onderkend dat de benodigde structuren, competenties en leiderschap niet van nature aanwezig zijn in overheidsorganisaties (Mergel, Gong en Bertot, 2018).

4.2 Vanuit de praktijk

Uit de gevoerde interviews en geanalyseerde beleidsdocumenten komen een aantal rode draden naar boven over de manier waarop er kan worden gestuurd op wendbaarheid van de uitvoering.

Onderscheid is nodig tussen 'wat wendbaar moet zijn' en randvoorwaarden voor wendbaarheid

Een eerste inzicht is dat het nodig is om duidelijk onderscheid te maken tussen de *randvoorwaarden* voor wendbare uitvoering en die aspecten die zelf wendbaar moeten zijn. Uit de gesprekken komt naar boven dat het uiteindelijk nodig is dat uitvoeringsorganisaties in hun *primaire proces*, dus in de dienstverlening, op een aantal manieren wendbaar zijn.

Heel concreet gaat het er dan ten eerste om dat **mensen** (professionals/medewerkers) in dat proces wendbaar zijn. Om op een wendbare manier te opereren moeten de medewerkers van uitvoeringsorganisaties beschikken over specifieke attitudes en vaardigheden. Ze moeten met name beschikken over de eerder in dit stuk genoemde 'meta capabilities': ze moeten in staat zijn om te signaleren wat de veranderende buitenwereld van hen vraagt en dat kunnen vertalen in concrete activiteiten. Om wendbaar te zijn is het nodig dat medewerkers in staat zijn om te veranderen ('*able*'), gemotiveerd zijn om te veranderen ('*motivated*') en de kans krijgen om te veranderen ('*opportunity*'). Goed doordacht HR-beleid kan helpen om de wendbaarheid van het personeelsbestand te vergroten.⁴⁵

In de grootschalige uitvoeringsorganisaties die UWV en SVB zijn, zijn ook (ICT-)systemen van groot belang om wendbare uitvoering mogelijk te maken. Als systemen geen verandering toelaten, bijvoorbeeld vanwege *legacy*-problematiek, dan kan dat de gewenste wendbaarheid van de uitvoering stevig in de weg zitten. Dan kan zich de situatie voordoen dat aan veel aspecten van wendbaarheid is voldaan maar dat alleen de implementatie in ICT-systemen verhindert dat dienstverlening zich aanpast aan veranderende eisen van de omgeving. De SUWI-uitvoeringsorganisaties zetten stevig in op het moderniseren van hun ICT-systemen, waardoor de wendbaarheid daarvan wordt vergroot (in ICT-taal ook wel 'maakbaarheid': de mate waarin het mogelijk is om aanpassingen te doen in de systemen). Een voorbeeld van het versterken van wendbaarheid van ICT-systemen vinden we in het jaarverslag van UWV over 2022⁴⁶:

In de afgelopen jaren hebben we conform het UWV Informatieplan de continuïteit en stabiliteit van ons ICT-landschap verbeterd. In 2022 hebben we verder gewerkt aan de noodzakelijke vereenvoudiging en vernieuwing om ook in de toekomst goede, betrouwbare en moderne dienstverlening te kunnen blijven bieden, met meer wendbaarheid en meer ruimte voor personalisatie en maatwerk.

⁴⁵ Het zogenaamde AMO-model – zie Appelbaum et al. (2000)

⁴⁶ Zie [hier](#).

Binnen uitvoeringsorganisaties zijn er meerdere soorten randvoorwaarden voor wendbaarheid

Uitvoeringsorganisaties kunnen dus voor een deel gericht inzetten op het versterken van de wendbaarheid van hun primaire processen. Minstens zo belangrijk is echter het creëren van de juiste randvoorwaarden om wendbaarheid mogelijk te maken. We zien daarvoor verschillende aangrijpingspunten binnen de uitvoering.

Een randvoorwaarde voor wendbaarheid die veelgenoemd werd is **cultuur**. De cultuur wordt ook wel de 'onderstroom' genoemd die de manier waarop gewerkt wordt drijft. De onderstroom zou volgens enkele geïnterviewden op een aantal fronten moeten verschuiven om beter om te gaan en aan te sluiten op de eerdergenoemde 'krachten' rondom de uitvoering en de beroepen die vanuit daar op de organisaties worden gedaan. Hieronder staan een aantal genoemde voorbeelden.

Van...	Naar...
Focus op fraudebestrijding	Focus op dienstverlening
Letter van de wet toepassen	Geest van de wet toepassen
Gericht op harmonie in organisatie	Elkaar durven aanspreken op resultaat
Risicomijdend zijn	Fouten mogen maken en ervan leren
Gericht op breed draagvlak	Sneller beslissingen nemen

Tabel 2: Voorbeelden van cultuurverschuivingen

Zoals een geïnterviewde opmerkte, staat die cultuur niet op zichzelf. Deze kan worden beïnvloed door acties in de 'bovenstroom', zoals training en opleiding. Zo organiseerden zowel UWV als SVB opleidingen bijvoorbeeld rondom ambtelijk vakmanschap en agile werken. Maar deze moet ook congruent zijn met de verdere context in een organisatie om daadwerkelijk duurzaam wortel te schieten: *"Je moet de gewenste gedrag patronen en cultuur met HR- maar ook besluitvormingsprocessen en sturing ondersteunen."*

Onder HR-processen worden bijvoorbeeld het werving- en selectieproces genoemd. Het is volgens geïnterviewden noodzakelijk dat er voldoende flexibele wervingsprocessen zijn zodat er snel opgeschaald kan worden in bij veranderingen. Ook gaat het om het in staat zijn van het werven van de juiste soort mensen, zoals ICT'ers die kunnen werken aan wendbare ICT-systemen. Hiervoor moeten organisaties voldoende aantrekkingskracht hebben en competitief zijn in hun aanbod. In de Staat van de Uitvoering wordt benoemd⁴⁷:

Veel uitvoeringsorganisaties geven aan dat de dienstverlening in de knel dreigt te komen, omdat het moeilijk is om zittend personeel te behouden en nieuw personeel te werven. Bovendien is de werkdruk hoog [mede door arbeidsmarktkrapte]. [...] De grootste krapte betreft nog altijd ICT'ers, maar ook voor andere beroepen die voor de uitvoering zeer belangrijk zijn, zoals juristen, economen, technici, accountants, boekhouders en managers neemt de schaarste flink toe. De oplossing van het zeer urgente probleem van de structurele arbeidsmarktkrapte kan maar voor een deel gevonden worden in betere werving.

Door schaarste gaat het ook om het behouden van personeel, bijvoorbeeld door passend te belonen en waarderen, mensen ontwikkelpaden te bieden en waar nodig intern om te scholen.

Ook sturing wordt veel genoemd als belangrijke randvoorwaarde voor wendbaarheid. Dit gaat om formele vormen van sturing, zoals op KPI's en hoe de governance is ingericht, maar ook om leiderschapsstijl. Zo noemden enkele geïnterviewden een leiderschapsstijl waarbij mensen geprikkeld worden en tegelijkertijd de veiligheid ervaren om buiten de gebaande paden af te wijken. Sturing hangt ook samen met de **organisatiestructuur**. In een bijdrage op Platform O worden organisatie-

⁴⁷ Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023), Staat van de Uitvoering 2022, p. 40

inrichting en de processen daarbinnen genoemd als dat voordeliger voor organisaties om wendbaar te zijn.⁴⁸

Twee principes zijn cruciaal voor wendbare organisaties: het eerste principe is om afhankelijkheden tussen organisatieonderdelen zoveel mogelijk te beperken. Zo kunnen organisatieonderdelen zich makkelijker en sneller aanpassen aan veranderingen in de buitenwereld. (...) Het tweede principe is dat beslissingsbevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd. Beslissingsbevoegdheden moeten daar liggen waar de informatie beschikbaar is om de beste afweging te maken.

Ook zijn er externe randvoorwaarden voor wendbaarheid van de uitvoering

Een eerste categorie externe randvoorwaarden gaat over de **wet- en regelgeving** die de basis vormt van de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. De manier waarop die wet- en regelgeving in elkaar zit is een eerste, zeer belangrijke, randvoorwaarde voor wendbaarheid. Het voorwoord bij het jaarverslag van het UWV over 2022 is hierover klip en klaar:⁴⁹

[We moeten] voortdurend complexe nieuwe wet- en regelgeving in onze systemen verwerken (...). Dat betekent dat we steeds keuzes moeten maken hoe we onze beperkte ICT-veranderingscapaciteit inzetten. We nemen zelf gerichte maatregelen om de maakbaarheid van onze ICT te versnellen. Dat doen we vooral door wendbaarder, efficiënter en effectiever (slimmer) te gaan werken. Daarnaast is het essentieel dat wet- en regelgeving veel eenvoudiger wordt, zodat we bij nieuwe wetten en regels minder ingewikkelde aanpassingen in onze systemen hoeven te doen. Dan houden we ook meer capaciteit over om ons ICT-landschap te moderniseren, waardoor we een betere dienstverlening mogelijk maken die we met minder mensen kunnen uitvoeren.

Dit sluit aan bij de inhoud van de begin 2023 gepresenteerde *Staat van de Uitvoering*. Die stelt: “De complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid is met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties.” En: “We constateren dat we een hoge mate van complexiteit hebben georganiseerd in wet- en regelgeving (...). Dat komt onze wendbaarheid en daarmee de dienstverlening aan burgers en ondernemers niet ten goede.”⁵⁰ Ook in de interviews komt dit signaal duidelijk naar voren. Ook wordt in een ABD-rapport gesteld dat “de komende tien jaar zal worden toegewerkt naar reductie van hoeveelheid, complexiteit en gedetailleerdheid van wet- en regelgeving. Dat is nodig voor de continuïteit en wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties.”⁵¹ In dit kader is o.a. het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Sociale Zekerheid in juni 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer⁵².

Een tweede categorie externe randvoorwaarden heeft betrekking op de **interactie van uitvoeringsorganisaties met hun opdrachtgevers**: beleidsmakers en de politiek. Daarin kunnen meerdere randvoorwaarden spelen. Een eerste randvoorwaarde die in gesprekken wordt genoemd is een ordentelijk functionerende sturingsrelatie, met voldoende *checks & balances*, goed functionerend opdrachtgeverschap met de juiste expertise en een gelijkwaardige verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook de sturingsafspraken en KPI's waarop wordt gestuurd kunnen bijdragen aan wendbaarheid. Zo zijn de KPI's voor de SVB vanaf 2022 herijkt, en gaat ook het UWV-jaarplan voor 2023 hierop in.⁵³

⁴⁸ [Werk aan uitvoering: naar wendbare uitvoeringsorganisaties - Platform Overheid](#)

⁴⁹ Zie [UWV - Jaarverslag 2022](#)

⁵⁰ Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*, p. 40 en p. 4

⁵¹ ABDTopconsult, *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, p. 10

⁵² [IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵³ [Jaarplan UWV 2023](#), p. 15

(...) de sturingsafspraken [met SZW] te laten evolueren tot een set die de realisatie van publieke waarde weergeeft, wendbaar is en mee kan bewegen met de (toekomstige) ontwikkelingen met betrekking tot hetgeen publieke waarde van ons vraagt als organisatie.

Een tweede randvoorwaarde is het bestaan van instrumenten die adequate opdrachtverlening ondersteunen. In dat kader kan bijvoorbeeld de uitvoeringstoets een belangrijke rol spelen. In- en uitvoeringstoetsen zijn bij uitstek geschikt om de uitvoering in staat te stellen om signalen af te geven over knelpunten in hun bedrijfsvoering. Ook andere, meer recente instrumenten, zoals knelpuntenbrieven en 'Standen van de Uitvoering' maken het mogelijk dat uitvoeringsorganisaties de aandacht kunnen vestigen op wat zij nodig hebben van hun opdrachtgevers om duurzaam wendbaar te blijven, en te voorkomen dat zij 'verzuipen' in stapeling van opdrachten, regelingen en uitzonderingen.⁵⁴ Geïnterviewden wijzen er daarnaast op dat uitvoeringstoetsen helpen in het proces van prioriteren dat belangrijk is om wendbaar te opereren: ze laten zien wat (on)mogelijk is, en op welke termijn.

Een derde randvoorwaarde in dit kader is de **financiering** van uitvoeringsorganisaties. Het financieringsmodel voor uitvoeringsorganisaties moet voldoende ruimte bieden om wendbaar te opereren, en in te spelen op veranderende omstandigheden. Uit een recente doorlichting van de IND bleek bijvoorbeeld dat het financieringsmodel van de IND uitgaat van verwachte asielinstream. Als de instroom in de praktijk hoger blijkt dan verwacht, biedt het budget van de IND geen ruimte om in te spelen op de hogere instroom, waardoor snel grote achterstanden kunnen ontstaan.⁵⁵ Ook voor de SUWI-organisaties geldt dat hun financieringsmodel ruimte moet bieden om in te kunnen spelen op bv. fluctuaties van hun werkvoorraad of onverwachte conjuncturele ontwikkelingen.

4.3 Synthese

In de voorgaande paragrafen bespreken we welke inzichten de wetenschappelijke literatuur en de praktijk bieden over het sturen op wendbaarheid. Zowel uit de literatuurstudie als de interviews blijkt dat op wendbaarheid weliswaar niet direct kan worden gestuurd, maar dat er verschillende aspecten zijn die wel degelijk kunnen worden beïnvloed om wendbaarheid te versterken. In deze paragraaf geven we een toelichting op de veronderstelde bijdrage van verschillende **mechanismen** aan wendbaarheid.

We beschrijven die mechanismen door in te gaan op de **randvoorwaarden** die bij kunnen dragen aan wendbaarheid. Daarbij is van belang dat we de verschillende randvoorwaarden afzonderlijk bespreken, maar deze in de praktijk sterk met elkaar verweven zijn en elkaar beïnvloeden. We destilleren randvoorwaarden in vier hoofdcategorieën die essentieel zijn voor het sturen op wendbaarheid: Personeelsbeleid, organisatie, processen en context.

Personeelsbeleid

Een eerste categorie randvoorwaarden betreft personeelsbeleid. Het doel van personeelsbeleid in deze context is om attitudes en competenties binnen te halen, te ontwikkelen en te behouden die ondersteunend zijn aan wendbaarheid. Om deze doelstelling te bereiken is het van belang om gebruik te maken van een gevarieerd instrumentarium:

1. Werving en selectie

Om wendbaarheid te ondersteunen zijn er zowel kwantitatieve als kwalitatieve randvoorwaarden. Ten eerste speelt **snelheid** een essentiële rol; wervingsprocessen moeten

⁵⁴ Zie onder meer de [Knelpuntenbrief UWV 2022](#), de [Knelpuntenbrief SVB 2022](#) en de [Stand van de uitvoering sociale zekerheid 2022](#)

⁵⁵ EY (2021), [Eindrapportage doorlichting IND](#), p. 7

dermate flexibel zijn dat wanneer veranderende omstandigheden daarom vragen, bijvoorbeeld een opdracht die binnen afzienbare tijd dient te worden afgerond, er snel extra personeel kan worden geworven of ingehuurd met passende competenties, zoals het aantrekken van ICT-ers in tijden van schaarste. Hoewel deze numerieke flexibiliteit – het snel kunnen aannemen van nieuwe medewerkers – de flexibele inzet van personeel vergoot en daarmee wendbaarheid ondersteunt, zijn met name kwalitatieve aspecten van doorslaggevend belang. Om wendbaarheid te ondersteunen is het essentieel om **diversiteit** te stimuleren. In wervings- en selectieprocessen is het daarom zinvol om oog te hebben voor een grote variëteit aan achtergronden, perspectieven en competenties. Enerzijds leidt een grotere interne diversiteit aan perspectieven ertoe dat een grotere diversiteit aan externe signalen en perspectieven wordt opgepikt, en anderzijds kunnen individuen in teams elkaar aanvullen en versterken. Omdat wendbaarheid sterk leunt op autonoom opererende teams is het zinvol om in wervingsprocessen specifieke aandacht te hebben voor **samenwerkingsvaardigheden** en **zelfregie**. Daarnaast zijn verschillende attitudes en vaardigheden van groot belang, zoals risico's durven en redeneren vanuit de geest van de wet. Deze dienen centraal te staan tijdens werving en selectieprocessen, maar vragen voortdurende aandacht in training en (bij)scholing.

2. Training en opleiding

Bovengenoemde vaardigheden zijn niet enkel relevant bij het aantrekken van nieuw personeel, maar dienen onderdeel te zijn van continue training en scholing. Om wendbaar te kunnen zijn, moeten medewerkers worden ondersteund in een continu leerproces. Daar hoort een cultuur bij die ruimte biedt voor fouten maken (zie ook hieronder), maar dat vergt ook vaardigheden van medewerkers. Medewerkers moeten discretionaire ruimte kunnen benutten om te handelen volgens de geest van de wet, en daarbij het lef hebben om een fout te maken. Dit zijn vaardigheden die traditioneel gezien ver af staan van waar generaties ambtenaren in zijn geschoold. Daarom moeten ze een belangrijke plek hebben binnen training en opleiding.

Meer abstraherend is het essentieel dat medewerkers in staat zijn om te evalueren en te **leren** voor de toekomst. Teams moeten worden getraind om het professionele gesprek te kunnen voeren over vragen als: waarom doen we de dingen zoals we ze doen? Welk doel dient deze regel en waar ligt de discretionaire ruimte om af te wijken? Professionele **reflexiviteit** is van belang om te kunnen reflecteren op de eigen professionele rol, en waar nodig moeten ze in staat zijn om die rol te herijken op basis van veranderende ontwikkelingen en verwachtingen. Vaardigheden als **feedback** geven en ontvangen horen daarbij. De krachten zoals we deze omschreven in hoofdstuk 2, laten een toenemende complexiteit en verwevenheid van maatschappelijke opgaven zien. Dat betekent dat van medewerkers in toenemende mate wordt verwacht dat zij **samenwerken** over de grenzen van teams en afdelingen heen. Het vergt een omslag om van meer regel- en proceduregericht werken te komen tot meer opgavegericht werken. De vraag is dan niet 'wie is ervan?', maar: 'wat is ervoor nodig om tot de gewenste uitkomst te komen?'. Zowel in de literatuurstudie als in de gesprekken kwam naar voren dat deze transitie niet zonder meer van medewerkers kan worden verwacht. Manieren van werken en vaardigheden die passend zijn bij wendbaarheid staan vaak ver af van de bureaucratische realiteit waarin ambtenaren generaties lang zijn geschoold. Opleiding en ontwikkeling moeten dan ook beschouwd worden als constante, het is nooit af.

3. Beoordeling en beloning

Een derde instrument is dat van beoordelen en belonen. Hoe en waarop medewerkers worden beoordeeld en beloond is een directe reflectie van hetgeen de organisatie belangrijk vindt, en daarmee een belangrijk signaal richting medewerkers. Om wendbaarheid te ondersteunen wordt daarom verondersteld dat het zinvol is om medewerkers zelf te **betrekken bij de beoordeling van kwaliteit**. Enerzijds leidt dit tot meer betrokkenheid van de werkvloer bij de opdrachten waar de organisatie voor staat; waar staan we voor en hoe lukt het ons om kwaliteit te leveren? Anderzijds wordt de autonomie en reflexiviteit van de medewerker aangesproken door deze zelf te vragen wat diens bijdrage was aan het leveren van kwaliteit. Hoe beoordeelt de medewerker de productiviteit en samenwerking, en wat is er vervolgens nodig om hier

verder in te verbeteren? We constateerden eerder dat wendbaarheid van mensen vraagt dat zij belangrijke veranderingen kunnen signaleren, kunnen prioriteren op basis van publieke waarde en veranderingen snel kunnen implementeren. Dat impliceert dat beoordeling en beloning meer plaatsvindt op basis van *uitkomsten*, en daarmee een herziening van KPI's. Kwantitatief ingestelde KPI's, zoals het aantal afgehandelde cases, doen geen recht aan de complexiteit en de inspanningen van (project)teams om tot resultaten te komen. Een kwestie die hierbij tevens naar voren wordt gebracht is of beoordeling niet meer zou moeten worden georganiseerd op **teamniveau**, in plaats van op individueel niveau.

Organisatie inrichting en -cultuur

Een tweede categorie randvoorwaarden betreft de interne organisatie. Deze grote categorie randvoorwaarden heeft als overkoepelende doelstelling om samenwerking te realiseren die ondersteunend is aan wendbaarheid. Zoals eerder beschreven gaat het steeds om wederzijds beïnvloedende 'harde' en 'zachte' aspecten. We werken twee aspecten uit: organisatiestructuur en sturingsmodel (*governance*) en cultuur en leiderschap.

1. Organisatiestructuur en *governance*

Uit zowel wetenschappelijk onderzoek als de gehouden interviews komt de organisatiestructuur naar voren als een belangrijke voorwaarde voor wendbaarheid. Daarbij dient direct te worden opgemerkt dat de organisatiestructuur van (grote) publieke uitvoeringsorganisaties als UWV en SVB van oudsher ver af staat van de ideaaltypische structuur die wordt toegeschreven aan wendbare organisaties. De bureaucratische organisatie dient echter een heel belangrijk doel; het efficiënt kunnen verwerken van grote volumes, zoals het uitkeren van AOW of WW. Echter, wanneer opdrachten door externe omstandigheden snel veranderen, bemoeilijkt deze structuur het snel kunnen aanpassen.

Om wendbaarheid te faciliteren moeten traditionele hiërarchische patronen (deels) worden doorbroken. Om besluit- en slagvaardigheid te vergroten is het primair van belang om **beveogdheden laag in de organisatie te beleggen**, daar waar de informatie beschikbaar is om de beste afweging te maken. Tevens kan de inzet van generieke functies de bestaande verticale lijnen doorbreken, en juist meer horizontale verbindingen genereren. Een organisatiestructuur die zich leent voor wendbaarheid gaat niet zozeer uit van verticaal georganiseerde afdelingen, maar van **'empowered teams'** (Darino et al., 2019) die opereren over departementale grenzen heen. Kortom, *governance* gaat om organiseren rond gemotiveerde autonome medewerkers.

2. Cultuur en leiderschap

Een tweede aspect dat kan worden beïnvloed bij zowel uitvoeringsorganisatie als opdrachtgever, is dat van organisatiecultuur. Structuur en cultuur beïnvloeden elkaar op vele wijzen; als de structuur samenwerking over grenzen niet vergemakkelijkt kan een open lerende cultuur niet tot wasdom komen, maar evengoed als een cultuur samenwerking en leren niet stimuleert, zullen nieuwe structuren onbenut blijven. Zo kan stroperige besluitvorming voortkomen uit een sterk hiërarchische structuur waarbij besluiten langs meerdere tafels moeten, maar kan het zoeken naar draagvlak daarbij 'ingebakken' zitten in de cultuur van de organisatie. Hierboven beschreven we het doorbreken van verticale structuren om samenwerking mogelijk te maken. Daarbij hoort een transitie van 'command and control' naar meer **gedeeld en faciliterend leiderschap**. Daar waar bureaucratische organisaties varen op regels en procedures, gaat wendbaarheid juist uit van **discretionaire ruimte en vertrouwen**. Een gegeven is dat er fouten gemaakt zullen worden. Het is de kunst om **ruimte te maken voor fouten**, vanuit de gedachte dat teams daarvan zullen leren. Let wel, het vergt lef om als management ruimte te maken voor fouten, zeker binnen meer traditionele bureaucratische organisatieculturen die worden geassocieerd met een 'zero tolerance' beleid als het om fouten maken gaat.

Een ander aspect van cultuurverandering gaat niet zozeer over de wijze waarop intern wordt samengewerkt, maar meer over hoe wordt gedacht over de uitvoering van de taak. Zo kwam in

de gesprekken aan bod dat uitvoeringsorganisaties traditioneel gezien een focus hadden fraude, daar waar nu een beweging waarneembaar is naar een focus op de bedoeling van de wet (de letter van de wet vs. de geest van de wet). Kortom, een cultuuromslag vraagt niet enkel om het intern sturen op vertrouwen, maar evenzeer op het **vertrouwen in de burger**.

Processen

Een derde categorie randvoorwaarden betreft processen die ondersteunend zijn aan wendbaarheid. In algemene zin kunnen we stellen dat het van belang is om kort-cyclische processen in te richten, zodat er korte loops ontstaan om te kunnen leren en aanpassen. We bespreken achtereenvolgens de inrichting van werkprocessen, monitoring en evaluatie, en de P&C cyclus, waarop gestuurd kan worden om wendbaarheid te vergroten.

1. Werkprocessen

Om wendbaar te kunnen zijn is het van belang om te werken met **korte, afgebakende processen** in de implementatie. Het is de kunst om traditionele administratieve processen deels los te laten, en processen meer opdrachtgericht in te vullen. In werkprocessen moet vooraf helder zijn wat de specifieke rollen en verantwoordelijkheden zijn, wat de tot doel gestelde uitkomst is (welke *deliverable* moet worden opgeleverd) en welke vergaderingen/overlegmomenten nodig zijn om binnen een bepaald tijdsbestek te komen. In zowel de literatuur als de gesprekken wordt toenemend enthousiast gesproken over zogenaamde **'sprints'**, waarbinnen in korte tijd, veelal dertig dagen, aan een opgave wordt gewerkt.

Daarbij is de **inrichting van IT-systemen** essentieel om processen wendbaar te kunnen maken. Uiteindelijk kunnen uitvoeringsorganisaties enkel daadwerkelijk hun processen wendbaar maken, als ICT-systemen deze vertaalslag mogelijk maken.

2. P&C cyclus

Ten tweede is de P&C cyclus op zodanige wijze in te richten dat deze bijdraagt aan wendbaarheid. Omdat teams veelal autonoom opereren en management minder gedetailleerd betrokken is op operationeel niveau, is het van belang dat er duidelijke processen bestaan voor het **doorleiden van signalen** van de werkvloer naar strategische teams. Het verbinden van inzichten uit maatwerkplaatsen richting beleid is bijvoorbeeld een manier om dat te doen. In het inrichten van de P&C cyclus is het van belang een goede balans te vinden tussen de korte en de lange termijn. In een volatiele, onzekere, complexe en ambigue (VUCA) wereld, kan al snel de neiging bestaan om kortetermijndenken in te bouwen, omdat veranderingen nu eenmaal snel komen. Hoewel wendbaarheid vraagt om snel kunnen aanpassen, is het onverminderd van belang om **langetermijndenken** in te bedden in de P&C cyclus, en weloverwogen en in goed samenspel met opdrachtgevers te prioriteren op wat het belangrijkste is om ook toekomstbestendig de meeste publieke waarden te leveren. Daarbij is het van belang om steeds **tussentijdse feedback** op te halen.

3. Monitoring en evaluatie

Wendbare organisaties varen op een 'trial and error' gedachte, en bieden daarmee ruime voor experimenten. Om daadwerkelijk te kunnen leren en principes die goed werken breder te kunnen verspreiden binnen de organisatie, is het van belang om processen voor monitoring en evaluatie in te richten, die een zelfde korte cyclus hebben. Zo kan de 'winst' van experimenten snel breed worden benut, daar waar initiatieven die niet succesvol of passend blijken snel weer kunnen worden gestopt. De literatuur veronderstelt dat bureaucratische (overheids)organisaties van oudsher goed zijn in het starten van allerlei nieuwe projecten, maar vaak moeite hebben om initiatieven weloverwogen te stoppen. Door medewerkers te betrekken bij monitoring en evaluatie wordt gezamenlijke reflectie en samenwerking gevoed omdat iedereen gericht blijft op het einddoel; bereikt dit programma het voorgestelde doel (cq. levert het publieke waarde) of doen we het simpelweg omdat we het nou eenmaal zo doen? Ook bij monitoring en evaluatie ligt dus veel **ruimte bij medewerkers**. Managers blijven op de hoogte door in gesprek te blijven met medewerkers in de teams die het werk uitvoeren, in plaats van dat ze gedetailleerde

rapportages eisen. Kortom; monitoring en evaluatie gaat dus vooral over **of het gestelde doel wordt bereikt**, anders dan hoe de procedure is doorlopen.

Context

Tot slot onderscheiden we een vierde categorie randvoorwaarden die niet *binnen* de uitvoeringsorganisatie spelen, maar betrekking hebben op de organisatie in zijn omgeving. Dit zijn randvoorwaarden die essentieel zijn voor wendbaarheid, maar niet allen direct kunnen worden beïnvloed binnen de uitvoering. Wel kan de uitvoering noodzakelijke veranderingen agenderen.

1. Wet- en regelgeving

Een eerste aspect betreft wet- en regelgeving die de basis vormt van de taakuitvoering door uitvoeringsorganisaties. Zowel in de gesprekken als in documentatie komt het belang hiervan voor de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties nadrukkelijk naar voren. De **rigiditeit en complexiteit in bestaande (inter)nationale wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken** kan de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties beperken. Soms leidt dat ertoe dat de uitvoering simpelweg niet kan meebewegen. Soms kan het wel, maar doet het een groot beroep op de discretionaire ruimte en creativiteit van medewerkers. Ook kunnen wetten en regels verouderd zijn en daardoor slecht aansluiten op veranderende omstandigheden. Wetgeving moet dus ook faciliterend zijn aan de uitvoering en is continue inspanning nodig om deze zo faciliterend en eenvoudig mogelijk te maken. Daarnaast spelen wetten, regels en rechterlijke uitspraken een belangrijke rol met betrekking tot wendbaarheid, omdat nieuwe wet- en regelgeving vraagt om continu **keuzes maken over de inzet van beperkte capaciteit**.

2. Financiering en bekostiging

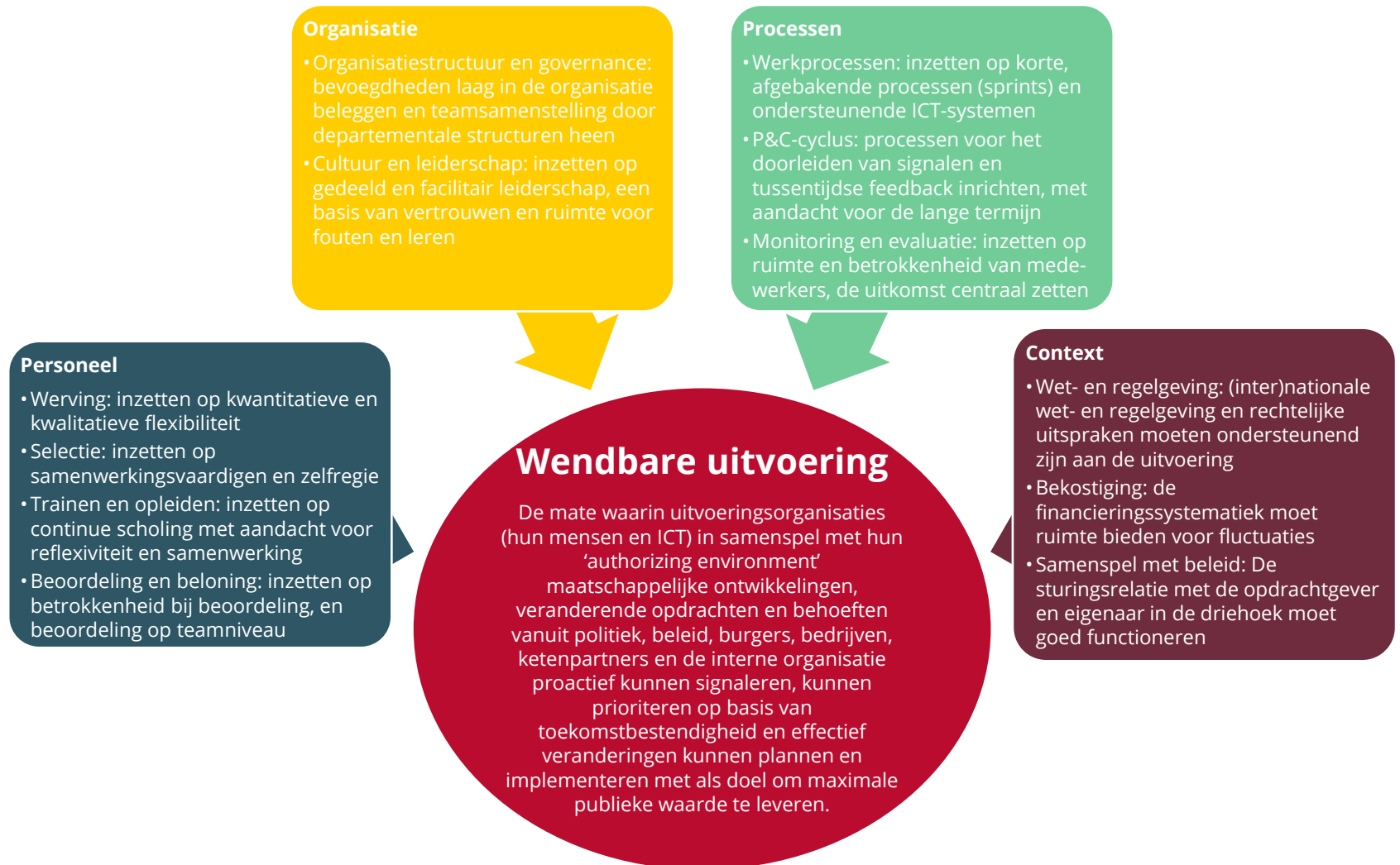
Een tweede randvoorwaarde betreft de bekostigingssystematiek van uitvoeringsorganisaties. Financiering is veelal gebaseerd op de *verwachte* flow aan opdrachten. Echter, in een VUCA wereld is het uitgangspunt dat zaken **onverwacht** zijn, en om snelle aanpassing vragen. Hoewel uitvoeringsorganisaties zelf geen directe invloed hebben op de wijze waarop zij gefinancierd worden, moet het financieringsmodel ruimte moet bieden om in te kunnen spelen op bijvoorbeeld **fluctuaties** van hun werkvoorraad of onverwachte conjuncturele ontwikkelingen. Ook moet er, om wendbaar te zijn, in financieringsystematiek ruimte zijn voor *bestedingsautonomie*: als de financiering van een uitvoeringsorganisatie volledig is 'dichtgeregeld' biedt dit geen ruimte aan de uitvoeringsorganisatie om zijn eigen prioriteiten te kiezen en (bijvoorbeeld) in te zetten op innovaties en nieuwe aanpakken. Zo wordt de jaarlijkse egaliseringsreserve (5%) van uitvoeringsorganisaties vaak al bestemd om schommelingen op te vangen.

3. Samenspel met beleid

Een laatste randvoorwaarde voor wendbaarheid van de uitvoering, is de mate waarin het samenspel met beleid dit faciliteert. De sturingsrelatie met de opdrachtgever en eigenaar in de driehoek moet goed functioneren. Nieuwe opdrachten en beleid moeten ordentelijk richting de uitvoering komen, waarbij er voldoende ruimte is voor het geluid van de uitvoering en uitvoerbaarheid. Maar bovenal moet er in deze relatie gezamenlijke prioritering van opdrachten plaatsvinden met de (wendbaarheid op) lange termijn in het achterhoofd. Ook is van belang dat er gestuurd wordt op uitkomsten (KPI's) die helpend zijn voor het genereren van publieke waarde en dat er voldoende checks en balances zijn ingebouwd. Kortom, het belang van wendbaarheid (en de randvoorwaarden hiervoor) geldt niet alleen voor opdrachtnemer, maar ook voor opdrachtgever.

In dit hoofdstuk hebben we op basis van wetenschappelijke inzichten en input uit de verschillende documenten en interviews vier categorieën uiteengezet die randvoorwaardelijk zijn voor wendbare uitvoeringsorganisaties. Hoewel we deze categorieën voor de helderheid apart hebben toegelicht, zijn ze in de praktijk sterk met elkaar verweven, of *moeten* ze dat vooral zijn,

om bij te dragen aan wendbaarheid. De verschillende facetten staan niet op zichzelf: personeelsbeleid, structuren, processen en contextuele mechanismen zoals wetgeving en bekostiging dienen congruent te zijn in wat ze beogen. Onderstaande figuur vat dit samen.



Figuur 9. Vier categorieën randvoorwaarden voor wendbare uitvoering

/ 5 Gesprekskaders

In dit hoofdstuk introduceren we twee gesprekskaders die uitvoeringsorganisaties en hun opdrachtgevers en eigenaren kunnen faciliteren in het voeren van het gesprek over wendbaarheid. Deze gesprekskaders zijn een vertaling van de in dit onderzoek ontwikkelde conceptualisatie van wendbaarheid, die gebruikt kan worden in de (sturings- en management)praktijk van uitvoeringsorganisaties.

De kaders zijn beide nadrukkelijk geen 'afvinklijstje', omdat dat geen recht doet aan de veelomvattendheid van het concept en de verschillende manieren waarop wendbaarheid zichtbaar kan worden. Ze zijn bedoeld om in de sturingsdriehoek een gezamenlijk beeld van wendbaarheid op te bouwen. Deze meer kwalitatieve insteek is ook in lijn met de bredere sturing op publieke waarden die het Ministerie van SZW, SVB en UWV hebben ingezet.

Beide gesprekskaders stellen uitvoeringsorganisaties in staat om met elkaar en in de driehoek het gesprek te voeren over wendbaarheid, maar ze verschillen in doel en aanpak.

- ▶ Het **reflectief gesprekskader** heeft als doel om de partijen in de driehoek te laten reflecteren op het thema wendbaarheid: wat gaat er goed, wat kan beter? Aan de hand van de vragen kunnen ze een gezamenlijk beeld te vormen van de mate van wendbaarheid van de uitvoering, en manieren om die te versterken. Dit kader is meer terugkijkend en evaluatief van karakter.
- ▶ Het **strategisch gesprekskader** heeft als doel om in het sturingsgesprek tussen uitvoeringsorganisatie en opdrachtgevers explicieter aandacht te besteden aan wendbaarheid. Dit kader is meer vooruitkijkend van aard, en helpt om uitvoeringsorganisaties en opdrachtgevers gezamenlijk de vertaalslag te laten maken van de beroepen die op de wendbaarheid van de uitvoering worden gedaan naar concrete prioriteiten en acties om wendbaarheid te vergroten.

We stellen voor dat, voordat partijen in de driehoek met elkaar aan de hand van een van beide kaders in gesprek gaan, ze eerst met elkaar de vraag beantwoorden welke van beide doelen het meest op de voorgrond staat en welk kader daar het beste bij past. Daarbij is onze suggestie dat het belangrijk is om met enige regelmaat het reflectieve gesprekskader te gebruiken (bv. eens per twee jaar), omdat dit kader vragen stelt die minder snel gesteld worden, en juist bijdraagt aan het op een ander niveau voeren van het onderlinge gesprek.

De kaders in het vervolg van dit hoofdstuk zijn beide ontwikkeld in het kader van dit onderzoek, maar nog niet in de praktijk gebracht. We zien ze dan ook vooral als eerste handreiking aan SZW, UWV en SVB, en nodigen hen uit om de kaders toe te passen in hun onderlinge gesprek, en ze aan te scherpen, aan te vullen en levend te houden op basis van de ervaringen met de kaders.

Ook raden we de SUWI-partijen aan om gezamenlijk na te denken over de manier waarop de gesprekskaders een plek kunnen krijgen in de reguliere sturings-, monitorings- en evaluatiecyclus. Zo zouden uitkomsten van de gevoerde gesprekken kunnen worden benut als input voor de vier- tot zeven jaarlijkse periodieke evaluatie van de SUWI (voorheen beleidsdoorlichting) en/of de wettelijke zbo-evaluaties van UWV en SVB.

Reflectief gesprekskader

Het reflectieve gesprekskader is bedoeld om deelnemers gezamenlijk te laten reflecteren op de wendbaarheid van de uitvoering in brede zin, en ieders rol daarin. Doel van het gesprek is dat een gedeeld beeld ontstaat van hoe wendbaar de uitvoering is, welke factoren daar aan bijdragen (of dit

juist belemmeren) en hoe het samenspel tussen uitvoeringsorganisatie en omgeving verloopt. Het thema wendbaarheid *an sich* staat centraal, via vragen als: hoe staat het met die wendbaarheid, wat zijn factoren die wendbaarheid belemmeren, en hoe kan wendbaarheid worden versterkt? Het resultaat is een diagnose van wendbaarheid en zicht op mogelijke mechanismen of 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om wendbaarheid te vergroten. Het kader is voor meerdere doelgroepen interessant:

- ▶ Het kader is bij uitstek geschikt om periodiek te gebruiken in het gesprek in de '**sturingsdriehoek**' tussen uitvoeringsorganisatie, opdrachtgevers en eigenaar. Ook is het geschikt om binnen het **bestuur of MT's van een uitvoeringsorganisatie** te bespreken, om zo gezamenlijk te prioriteren waarom, waar en hoe wendbaarheid verbeterd dient te worden.
- ▶ Ook is het kader bruikbaar voor **medewerkers** die zich bezighouden met de wendbaarheid van ICT en medewerkers, zoals change managers en agile coaches. Daarmee is het reflectieve gesprekskader is een concrete *tool* om medewerkers zelf meer te betrekken bij het in kaart brengen en bevorderen van de wendbaarheid van de uitvoering. Het gesprekskader spoort medewerkers aan om te reflecteren op hoe het is gesteld met de wendbaarheid van de uitvoeringsorganisatie in samenspel met zijn omgeving. Het gesprekskader bevordert daarmee eigenaarschap van het thema, en draagt ook bij aan de reflexieve competenties die nodig zijn om tot wendbare uitvoering te komen.
- ▶ Tot slot kan het kader benut worden bij **beleids- en procesevaluaties**. Wendbaarheid kan een begrip zijn dat naar voren komt in beleids- of procesevaluaties, omdat het een belangrijke factor is voor het bereiken van organisatie- of beleidsdoelen. Dit kader kan helpen om het begrip te operationaliseren in deelaspecten en om de juiste vragen te stellen in een evaluatie.

1. Hoe is het gesteld met onze wendbaarheid? In welke mate zijn we in staat om...

- a. de verschillende 'beroepen' op wendbaarheid, zowel vanuit de politiek en opdrachtgever als vanuit burgers, bedrijven, ketenpartners, internationale ontwikkelingen, rechtspraak en de interne organisatie *waar te nemen*?
- b. *prioriteiten* tussen deze verschillende 'beroepen' te stellen?
- c. de nodige veranderingen snel, effectief en toekomstbestendig te *implementeren*?
- d. hierbinnen een *balans* te vinden tussen beroepen die vragen om wendbaarheid op korte termijn en die zaken die nodig zijn om ook op lange termijn robuust en toekomstbestendig te opereren?

2. Welke verklaringen zien we voor de antwoorden op vragen 1a-1d? Welke patronen en dynamieken herkennen we daarin?

- a. Welke rol speelt de manier waarop ons onderlinge samenspel en het samenspel met de politiek, opdrachtgever en andere stakeholders verloopt?
- b. Wat is de rol van interne factoren, zoals ICT-systemen, organisatiestructuur of -cultuur?
- c. Of zien we andere verklaringen, bijvoorbeeld externe ontwikkelingen of exogene factoren die onze wendbaarheid beïnvloeden?
- d. Welke invloed hebben deze factoren op ons gezamenlijke vermogen om te signaleren wat er nodig is, daarin te prioriteren, en die keuzes vervolgens te implementeren?

3. Zijn de personele randvoorwaarden op orde om (duurzaam) wendbaar te opereren?

- a. In hoeverre lukt het ons om de juiste (typen en aantallen) medewerkers aan te trekken en te behouden, en waarom?
- b. Hoe is het gesteld met het vermogen van medewerkers om signalen op te vangen vanuit de hele omgeving, om prioriteiten te stellen vanuit de lange termijn en om in de implementatie goed samen te werken, flexibel en reflexief te zijn?
- c. In hoeverre is de manier waarop we (bij)scholing hebben georganiseerd, ondersteunend aan het (door)ontwikkelen van deze competenties in ons personeelsbestand?

d.	In hoeverre zijn de prikkels (qua beoordeling en beloning) voor medewerkers ondersteunend aan zowel signalen vanuit de praktijk als politiek oppikken, het prioriteren op basis van de lange termijn en het snel, in samenwerking, de afgesproken resultaten te behalen?
4.	Zijn de organisationele randvoorwaarden (structuur, systemen en processen) op orde om (duurzaam) wendbaar te opereren?
a.	In hoeverre borgen de organisatiestructuur en de inrichting van processen en systemen in de uitvoeringsorganisatie het signaleren, samenbrengen en afwegen van 'beroepen' op wendbaarheid?
b.	In welke mate is de organisatie-inrichting ondersteunend aan het efficiënt en effectief kunnen implementeren van wijzigingen? En in hoeverre hebben we werkprocessen zo (bijv. <i>agile</i>) ingericht dat er snel wijzigingen kunnen worden geïmplementeerd?
c.	In hoeverre is het mogelijk om in de inrichting van onze organisaties voldoende snel de veranderingen aan te kunnen brengen die nodig zijn om wendbaar te opereren?
d.	Welke bijdragen leveren monitoring en evaluatie in het duurzaam sturen op wendbaarheid?
5.	Helpen onze cultuur en de invulling van leiderschap om wendbaar te opereren?
a.	In welke mate helpen de cultuur van politiek, beleid en uitvoeringsorganisatie om signalen in de omgeving op te pikken en prioriteiten te stellen op basis van een gedeelde weging van publieke belangen?
b.	In hoeverre faciliteren cultuur en leiderschap reflexiviteit, vernieuwing en risicobereidheid? Hoe verhouden robuustheid en wendbaarheid zich hierbinnen?
6.	Is de context rondom de uitvoeringsorganisatie ondersteunend aan wendbaarheid?
a.	Zijn er obstakels in wet- en regelgeving die wendbaarheid in de weg staan?
b.	In hoeverre is de financiering en/of bekostigingssystematiek ondersteunend aan wendbaarheid, of juist belemmerend?
c.	Is het samenspel met beleid helpend om de verschillende 'beroepen' op wendbaarheid af te wegen, en de gekozen wijzigingen effectief te implementeren?
7.	Wat is er nodig om verbetering te realiseren op de aspecten waarvan we inschatten dat ze op dit moment onze wendbaarheid belemmeren? En wat vraagt dat, van wie?
8.	Welke randvoorwaarden zouden het meeste impact hebben als we die op orde zouden brengen?
9.	Wat leert ons dit voor de toekomst? Hoe willen we onze wendbaarheid duurzaam versterken in productief samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering?

Tabel 3. Reflectief gesprekskader

Strategisch gesprekskader

Het strategische gesprekskader kan gebruikt worden om **op een andere manier het P&C-gesprek te voeren** tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, met meer aandacht voor de rol van wendbaarheid. Het doel van het kader is om prioriteiten te stellen voor de komende periode, en acties te formuleren om wendbaarheid te vergroten ten dienste van deze doelen. Hierbij staat wendbaarheid dus niet op zichzelf, maar ten dienste van de publieke waarden die de uitvoering nastreeft. Het resultaat is overzicht van prioriteiten om de wendbaarheid te vergroten om uiteindelijk beleidsdoelen te behalen.

1. Wat doet een beroep op onze wendbaarheid?
a. Welke verzoeken voor veranderingen komen er vanuit de politiek, opdrachtgever en ketenpartners?
b. Welke beroepen op wendbaarheid zien we vanuit burgers en bedrijven, en vanuit de interne organisatie? En wat komt er op ons af vanuit internationale ontwikkelingen en jurisprudentie?
2. Hoe prioriteren we deze beroepen?
a. Welke beroepen vinden we het belangrijkste, geredeneerd vanuit de centrale doelen van de SUWI-wetgeving?
b. Hoe wegen we deze beroepen af als het gaat om impact op kortere en lange termijn? Wat is het gevolg voor onze robuustheid en toekomstbestendigheid?
c. En hoe verhouden deze zich tot onze capaciteit?
d. Welke prioriteiten stellen we daarom voor de komende tijd?
3. Wat moet hiervoor veranderen in onze primaire uitvoeringsprocessen?
a. Om welke veranderingen in de (invulling van) dienstverlening door onze medewerkers vraagt dit?
b. Welke veranderingen zijn er nodig in onze ICT-systemen en uitvoeringsprocessen, en hoeveel ruimte is daarvoor?
c. Welke veranderingen zijn er nodig van onze ketenpartners?
4. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om deze veranderingen te kunnen realiseren?
a. Op personeel gebied: wat vraagt dit van onze werving, training en scholing? En welke veranderingen zijn nodig in ons HR-beleid?
b. Op organisationeel vlak: zijn de huidige organisatiestructuur en -cultuur helpend voor deze veranderingen of is er iets anders nodig? Hoe zit dat met het leiderschap?
c. Op het gebied van processen: in hoeverre zijn de werkprocessen, P&C-cyclus en monitoring en evaluatie in lijn met de beoogde veranderingen en wat is ervoor nodig om dat te verbeteren?
d. In de bredere context: in hoeverre zijn er obstakels die voortkomen uit wet- en regelgeving, financiering en bekostiging, en het samenspel met politiek en beleid? Welke veranderingen zijn er op dit terrein nodig?
5. Wat is er nodig om deze veranderingen te realiseren?
a. Wat is er nodig om zowel de veranderingen in het primaire proces als op het vlak van randvoorwaarden voor elkaar te krijgen? Kan de organisatie dat aan?
b. Wat vraagt dit van het samenspel tussen uitvoering, politiek en beleid?
6. Waar willen we ons, alles overziend, op focussen?
a. Welke veranderingen leveren de grootste bijdrage aan het bereiken van onze doelen?
b. Bij welke veranderingen staan kosten en inspanningen in goede onderlinge verhouding?

Tabel 4. Strategisch gesprekskader

/ 6 Conclusie en discussie

Deze rapportage heeft als doel om het concept wendbaarheid te verhelderen

Aanleiding voor dit onderzoek was dat in de meest recente SUWI-beleidsdoorlichting naar voren kwam dat onvoldoende duidelijk was wat bedoeld wordt met 'wendbare uitvoering' – een term die steeds vaker wordt gebruikt. Mede daarom was het lastig om goed inzicht te krijgen in hoe het is gesteld met de wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties in het SUWI-domein.

Het ministerie van SZW heeft daarom opdracht gegeven voor dit verkennende onderzoek naar wendbaarheid van de uitvoering. Dit rapport beoogt dus om handvatten te bieden bij volgende onderzoeken en evaluaties naar (de wendbaarheid van) het SUWI-domein. Tegelijkertijd is het verhelderen van wat wendbaarheid is en hoe het bij kan dragen aan het realiseren van publieke doelen, op meerdere manieren van waarde: behalve voor evaluaties kan een gedeeld begrip van wendbaarheid bijdragen aan strategiebepaling (*ex ante*) en sturing op wendbaarheid (*ex durante*) in het samenspel tussen uitvoeringsorganisaties en hun maatschappelijke en politieke omgeving.

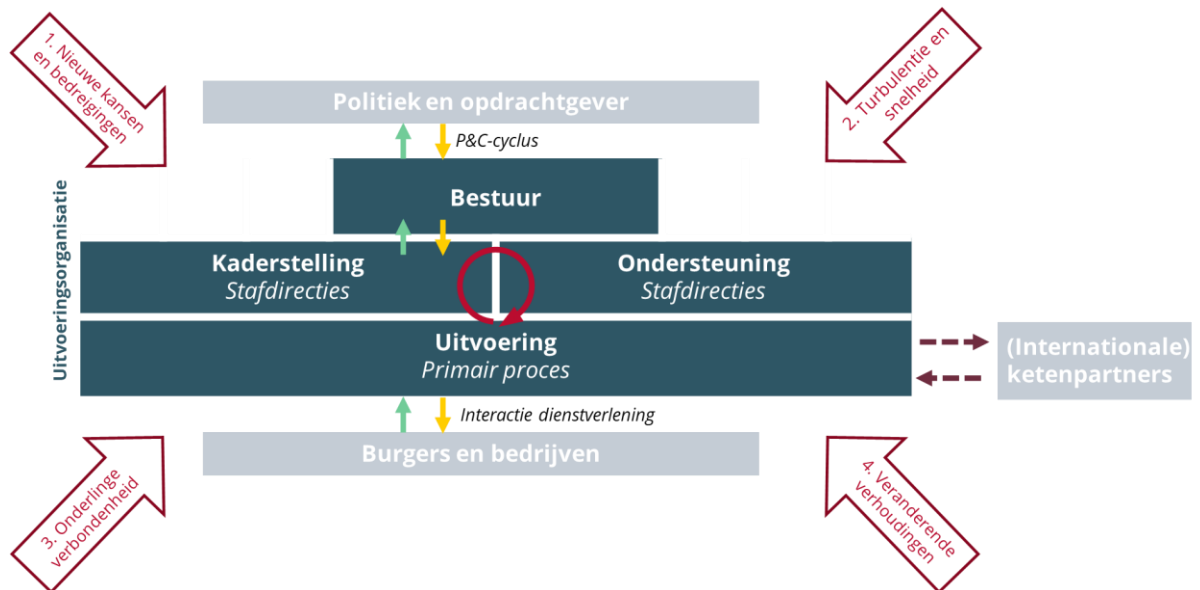
Wendbaarheid is een belangrijke waarde voor 'de uitvoering' om toekomstbestendig te zijn

De uitvoering moet enerzijds kunnen meeveren en meebewegen met interne en externe ontwikkelingen, en anderzijds stabiliteit en betrouwbaarheid richting burgers garanderen om toekomstbestendig te zijn. In de omgeving van uitvoeringsorganisaties creëren onder meer sociale conflicten, economische recessie en geopolitieke instabiliteit aanhoudende onrust en onzekerheid. Onvoorspelbare omgevingschokken lijken daarmee een teken van deze tijd, waar ook uitvoeringsorganisaties op moeten anticiperen. Om legitimiteit te verkrijgen of behouden is de uitdaging om te kunnen gaan met – of kansen te pakken in – een dynamische, onvoorspelbare omgeving. Uitvoeringsorganisaties moeten in staan zijn om hun werkwijzen te vernieuwen, nieuwe opdrachten op te pakken of in te spelen op veranderende maatschappelijke verwachtingen. Tegelijkertijd moeten burgers erop kunnen (blijven) vertrouwen dat ze volgens voorspelbare, duidelijke procedures worden behandeld als ze met deze organisaties te maken hebben.

Het waarom van wendbaarheid: verschillende krachten doen een beroep op de wendbaarheid van de uitvoering

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven we vier krachten die een beroep doen op wendbaarheid van de uitvoering. Die moet inspelen op (1) nieuwe, disruptieve ontwikkelingen in de omgeving, die elkaar (2) in steeds hoger tempo opvolgen, en (3) steeds sterker onderling verbonden en grensoverschrijdender zijn, (4) tegen de achtergrond van een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving en schuivende verwachtingen over de rol van de overheid. Deze verwachtingen bereiken de uitvoering via politiek, beleid, burgers, bedrijven, (internationale) ketenpartners en de interne organisatie. De vier grote krachten die een beroep doen op de wendbaarheid van de uitvoering in het algemeen zijn duidelijk herkenbaar in het SUWI-veld.

De vier verwachtingen kunnen onderling tegenstrijdig zijn. Zo wordt van uitvoerders verwacht dat ze enerzijds robuuste, betrouwbare en stabiele processen waarborgen tegen de achtergrond in een volatiele, veranderende wereld, maar tegelijkertijd inspelen op de nieuwe ontwikkelingen en bedreigingen die opkomen in hun omgeving en veranderende vragen uit politiek en samenleving. Dat maakt sturen op wendbaarheid een voortdurende balanceeroefening. De onderstaande figuur vat dit proces visueel samen.



Figuur 10. Vier routes waarlangs een beroep wordt gedaan op wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties, zie H2.

Het 'wat' van wendbaarheid: veranderingen proactief kunnen signaleren, kunnen prioriteren op basis van toekomstbestendigheid en effectief veranderingen kunnen implementeren

Hoofdstuk 3 gaat in op het concept wendbaarheid – en aanverwante concepten – in de wetenschappelijke (bestuurs- en organisatiekundige) literatuur en de praktijk. Verschillende literatuurvelden bespreken (de noodzaak tot) wendbaarheid, maar leggen hierbij andere accenten. Bijvoorbeeld omdat zij zich richten op andere krachten die een beroep doen op wendbaarheid, maar ook omdat zij zich richten op verschillende aspecten die wendbaar moeten zijn, zoals de organisatiestrategie, of juist interne processen. De bestuurskundige literatuur biedt op basis van modellen van overheidssturing inzicht in tendensen van overheidsbestuur, die geleid hebben tot een opeenstapeling van sturingswaarden die soms strijdig met elkaar zijn; publieke dienstverlening moet betrouwbaar, stabiel, en efficiënt zijn, en tegelijkertijd responsief ten opzichte van wensen en behoeften in de maatschappij.

Een nieuw bestuurskundig paradigma, *robust governance*, biedt bruikbare aanknopingspunten voor een conceptualisatie van wendbaarheid omdat het de balanceeract tussen stabiliteit en verandering centraal stelt, met als achterliggend doel de toekomstbestendigheid van een organisatie of systeem. In deze benadering zijn stabiliteit en verandering beide nodig om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en daarmee op lange termijn bestaansrecht te houden. Volgens dit paradigma gaat wendbaarheid dus evenzeer over stabiliteit als over verandering.

Ook in de praktijk wordt het belang van wendbaarheid breed onderstreept, maar er wordt nog weinig systematisch nagedacht over wat het precies inhoudt. Zo zijn er 'smalle' definities van wendbaarheid die de nadruk leggen op het snel kunnen implementeren van veranderingen, maar ook 'ruime' definities die het belang van omgevingsbewustzijn en prioriteiten stellen onderstrepen. Er wordt breed onderstreept dat robuustheid (ook wel: stabiliteit) van net zo groot belang is in de uitvoering voor de toekomstbestendigheid van deze organisaties. Deze praktijkbeelden sluiten dus aan bij het *robust governance* paradigma waarbij stabiliteit en verandering een wederkerige relatie hebben. Tot slot komt in de praktijkanalyse naar voren dat wendbaarheid van de uitvoering niet op zichzelf staat, maar afhankelijk is van beleid en het stelsel waarbinnen het opereert. Op basis van een synthese van wetenschappelijke literatuur en praktijkinzichten is *wendbare uitvoering* in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

De mate waarin uitvoeringsorganisaties (hun mensen en ICT) in samenspel met hun 'authorizing environment' maatschappelijke ontwikkelingen, veranderende opdrachten en behoeften vanuit politiek,

beleid, burgers, bedrijven, ketenpartners en de interne organisatie proactief kunnen signaleren, kunnen prioriteren op basis van toekomstbestendigheid en effectief veranderingen kunnen plannen en implementeren met als doel om maximale publieke waarde te leveren.

Het 'hoe' van wendbaarheid: langs verschillende wegen wendbaarheid versterken

Hoofdstuk 4 beschrijft hoe gestuurd kan worden op wendbaarheid. Daarbij benadrukken we dat wendbaarheid geen 'doel op zich' is, maar het uitvoerings- en andere publieke organisaties helpt primaire beleidsdoelen (zo optimaal mogelijk) te kunnen realiseren. We zetten uiteen dat het er, bij het sturen op wendbaarheid, uiteindelijk om gaat dat de primaire uitvoeringsprocessen voldoende wendbaar zijn om zich waar nodig aan te passen, met een gezonde balans tussen verandering en stabiliteit. Omdat wendbaarheid *an sich* niet tastbaar is, en pas zichtbaar wordt in concrete processen en *outputs* van organisaties, stellen we dat wendbaarheid alleen indirect kan worden beïnvloed, door het creëren van de juiste voorwaarden en het toepassen van managementpraktijken. We zetten uiteen hoe gestuurd kan worden op drie categorieën randvoorwaarden: organisatie- en personele aspecten, en organisatieprocessen.

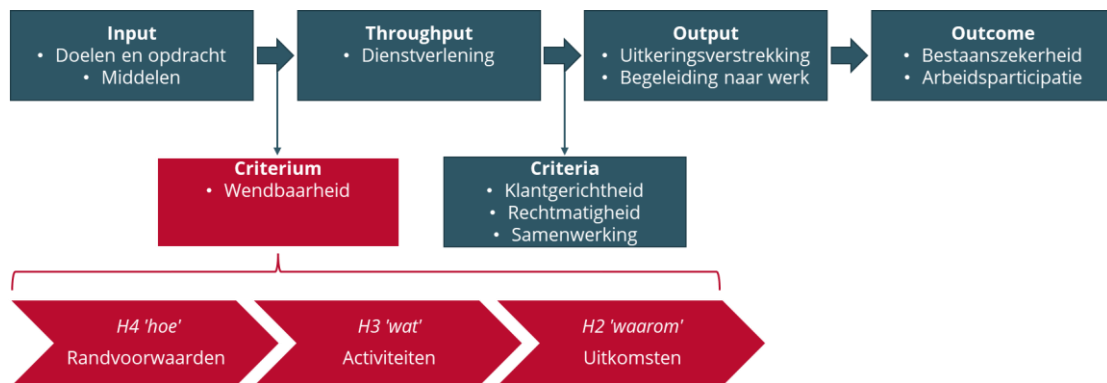
Hoewel een bureaucratische organisatiestructuur van oudsher past bij het omvangrijke takenpakket en volume van uitvoeringsorganisaties, zijn voor wendbaarheid juist flexibele structuren, met kleine zelfsturende en diverse teams, en een flexibele inzet van medewerkers van belang. Daarbij hoort een transitie van 'command and control' naar meer gedeeld en faciliterend leiderschap. Daar waar bureaucratische organisaties varen op regels en procedures, gaat wendbaarheid juist uit van discretionaire ruimte en vertrouwen. Kort-cyclische processen zijn ondersteunend aan wendbaarheid, omdat het organisaties in staat stelt om continu te leren en zich snel aan te passen waar nodig. Het werken met nieuwe structuren en processen vergt lef en een cultuurverandering, waarin fouten gemaakt mogen worden om te kunnen leren. Voor uitvoeringsorganisaties is de uitdaging om een cultuur te faciliteren waar (ook) gewerkt kan worden met meer flexibele structuren en teams, en experimentele processen – manieren van werken die haaks staan op diepgewortelde werkwijzen.

Tot slot onderscheiden we een vierde categorie randvoorwaarden die niet *binnen* de uitvoeringsorganisatie spelen, maar betrekking hebben op het samenspel van de organisatie met zijn omgeving. Dit zijn randvoorwaarden die essentieel zijn voor wendbaarheid, maar niet direct kunnen worden beïnvloed binnen de uitvoering. Wel kan de uitvoering noodzakelijke veranderingen agenderen, zoals veranderingen in wet- en regelgeving en financiering en bekostiging(ssystematiek).

Hoewel we deze categorieën voor de helderheid apart hebben besproken, zijn ze in de praktijk sterk met elkaar verweven, of *moeten* ze dat vooral zijn, om bij te dragen aan wendbaarheid. De verschillende facetten staan niet op zichzelf: personeelsbeleid, structuren, processen en contextuele mechanismen zoals wetgeving en bekostiging dienen met elkaar in lijn te zijn en elkaar onderling te versterken.

'Waarom', 'wat' en 'hoe' vormen samen een sturingstheorie van wendbaarheid

De conceptualisatie en operationalisatie van het waarom, wat en hoe van wendbaarheid van de uitvoering zijn te beschouwen als een sturingstheorie van wendbaarheid. Deze sturingstheorie beschrijft stapsgewijs hoe de juiste randvoorwaarden bij kunnen dragen aan wendbaarheid in de uitvoering (mensen en systemen die proactief signaleren, toekomstbestendig prioriteren en efficiënt implementeren). Dit moet vervolgens leiden tot uitvoering waarbij zowel de meest urgente en impactvolle politieke en beleidswensen als veranderende behoeften van burgers, bedrijven en maatschappij, naast eisen vanuit ketens en de interne organisatie om dienstverlening op peil te kunnen houden, zo goed mogelijk worden geacommodeerd.



Figuur 11. Hoe de sturingstheorie over wendbaarheid zich verhoudt tot de SUWI-beleidstheorie

Deze sturingstheorie staat ten dienste van de grotere beleidstheorie, die beschrijft hoe de verschillende SUWI-instrumenten moeten leiden tot bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De sturingstheorie van wendbaarheid laat zien hoe de *input* en *throughput* van de overkoepelende beleidstheorie leiden tot de maatschappelijke effecten. Wendbaarheid kan daarbij tastbaar worden gemaakt aan de hand van de gesprekskaders, die kunnen helpen om te verbetermogelijkheden identificeren.

Dit rapport schetst een gelaagd beeld van wendbaarheid

In het onderzoek laten we zien dat wendbaarheid een multidimensionaal concept, dat is geworteld in verschillende wetenschappelijke disciplines. Dat laat zien dat het mogelijk is om op heel verschillende manieren te kijken naar wat het betekent om 'wendbaar' te zijn. De stromingen verschillen bijvoorbeeld in *locus*, het 'object' waar ze naar kijken: sommige stromingen in de literatuur focussen zich vooral op de interactie tussen organisatie en omgeving, andere richten zich primair op de flexibiliteit van structuren en processen *binnen* de organisatie. Ze verschillen ook in *focus*: waar de ene stroming wendbaarheid ziet als middel om concurrentievoordeel te behalen, legt de andere stroming de nadruk op de noodzaak van wendbaarheid om veerkrachtig en toekomstbestendig te opereren.

Daarnaast blijken ook de randvoorwaarden voor wendbaarheid multidimensioneel. In dit onderzoek hebben we een synthese gemaakt van vele literatuurstromingen en deze gegroepeerd in vier hoofdcategorieën: personeel, organisatie, processen en context. Naar de vraag hoe elk van de subonderdelen inwerkt op wendbaarheid, kunnen meerdere onderzoeken worden gedaan. In dit onderzoek hebben we daarom moeten simplificeren, zodat we wel een compleet beeld geven maar niet de werking van alle onderdelen in detail kunnen beschrijven en objectiveren.

Dit onderzoek laat dan ook zien dat wendbare uitvoering geen eenduidige zaak is. Afhankelijk van het perspectief op wendbaarheid, wordt naar verschillende aspecten van wendbaarheid gekeken.

Wendbaarheid van de uitvoering is bij uitstek niet alleen 'van' de uitvoeringsorganisatie

Een van de kernpunten uit dit onderzoek is dat de wendbaarheid van 'de uitvoering' een veel breder begrip is dan wendbaarheid van de uitvoeringsorganisatie alleen. Daarvoor zien we drie redenen:

- ▶ We zien dat een breed scala aan *beroepen* op wendbaarheid op uitvoeringsorganisaties afkomt. Deels zijn dat beroepen die echt 'van buiten' komen, en niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijke trends zoals vernetwerking en volatiliteit, die een beroep doen op het aanpassingsvermogen van de uitvoering. Maar voor een minstens zo groot deel komt het *beroep* op de wendbaarheid van de uitvoering vanuit politiek en beleidsmakers. Nieuwe wet- en regelgeving of aanvullende beleidsambities kunnen uitvoeringsorganisaties voor forse uitdagingen stellen.
- ▶ Het kunnen signaleren en prioriteren van beroepen op wendbaarheid van de uitvoering vraagt om *samenspel* tussen uitvoeringsorganisaties en hun omgeving. Om de beroepen op

wendbaarheid in een gedragen handelingsperspectief te kunnen vertalen, is een evenwichtige dialoog met, vooral, hun opdrachtgevers nodig.

- ▶ Ook het effectief sturen op het vergroten van wendbaarheid is een opgave waarvoor uitvoerders *afhankelijk* zijn van andere partijen. We laten zien dat de randvoorwaarden om wendbaarheid te vergroten, voor een (belangrijk) deel samenhangen met de institutionele context van uitvoeringsorganisaties, zoals beperkingen in financieringsmodel, KPI's en wet- en regelgeving.

Om wendbaarheid goed te begrijpen, is het dus essentieel om de blik te verbreden van de uitvoeringsorganisatie naar het *stelsel* rondom die uitvoeringsorganisatie. Dat, met name, politiek en opdrachtgevers, belangrijke sleutels in handen hebben om wendbaarheid van de uitvoering te versterken, is een belangrijke boodschap van dit rapport.

Voorop staat dat wendbaarheid een concept is dat in de praktijk moet worden geladen

We zien dus dat wendbaarheid enerzijds maar beperkt te objectiveren is. Ten tweede zien we dat voor een goed begrip van wendbaarheid een brede blik nodig is, die verder kijkt dan de uitvoeringsorganisatie alleen. De combinatie van die twee factoren maakt dat wendbaarheid bij uitstek een concept is dat door partijen in de praktijk moet worden geladen. Daarom bevat dit rapport geen 'afvinklijstje' met indicatoren aan de hand waarvan de wendbaarheid van de uitvoering(sorganisatie) vastgesteld kan worden.

Wél bevat dit rapport twee gesprekskaders die het gesprek tussen uitvoerders en hun opdrachtgevers faciliteren. De gesprekskaders bevatten de factoren en dimensies die samen optellen tot de wendbaarheid van de uitvoering. Ze laten de partijen die samen aan de lat staan om beleid uit te voeren, gezamenlijk tot antwoorden komen, en richten de aandacht op die componenten van wendbaarheid die in de hectiek van alledag soms ondersneeuwen. De kaders nodigen uit tot reflectie op hoe het is gesteld met de wendbaarheid van de uitvoering, en brengen in kaart wat ieders rol en bijdrage aan het verbeteren van wendbaarheid kan zijn. Zo helpen de kaders om enerzijds (structureel) aandacht te besteden aan wendbaarheid (door bijvoorbeeld periodiek dit gesprek te voeren), en anderzijds om het eigenaarschap van wendbaarheid van uitvoering daar te beleggen waar het hoort: in de relatie tussen uitvoeringsorganisatie, beleid en politiek, met oog voor de bredere maatschappelijke omgeving.

We bevelen aan om deze gesprekskaders en onderliggende concepten in de praktijk te laden en daarmee te bezien welke begrippen het beste aansluiten bij de realiteit van de driehoek van opdrachtnemer (uitvoeringsorganisatie), opdrachtgever en eigenaar en die van professionals binnen de uitvoering. Daarmee kunnen sommige aspecten van wendbaarheid in de praktijk meer gewicht krijgen en andere minder. Het is daarom zaak om de gesprekskaders te blijven updaten om ze relevant te houden voor gebruik in de praktijk.

/ A Bijlage: onderzoeksvragen

De **hoofdvraag voor het onderzoek** luidde: 'Op welke wijze(n) kan het begrip 'wendbaarheid' geoperationaliseerd worden?'

Die vraag is vertaald in de **volgende deelvragen**:

1. Welke definities van de 'wendbaarheid' van (publieke) (uitvoerings-)organisaties zijn er in de literatuur en beleidsstukken te vinden, welke aspecten of kenmerken van wendbaarheid zijn te onderscheiden en hoe kunnen deze concreet worden gemeten?
2. Wat zijn in de literatuur en beleidsstukken synoniemen voor de term 'wendbaarheid' van organisaties, welke aspecten of kenmerken worden bij de verschillende synoniemen onderscheiden en hoe zijn deze concreet te meten?
3. Wat zijn volgens de literatuur en beleidsstukken (rand)voorwaarden voor de 'wendbaarheid' van (publieke) (uitvoerings-)organisaties?
4. Wat wordt in de literatuur gezien als de effecten en doelen van 'wendbaarheid' voor (publieke) uitvoeringsorganisaties en onder welke condities/(rand)voorwaarden kunnen deze gerealiseerd worden? Wat zijn voor- en nadelen daarbij?
5. Welke relatie wordt er in de literatuur en beleidsstukken gelegd tussen 'wendbaarheid' en 'toekomstbestendigheid'? In welke mate overlappen deze begrippen?
6. Welke van de in de literatuur geïdentificeerde effecten en doelen van 'wendbaarheid' sluiten aan bij de specifieke organisatiedoelen van UWV en de SVB (outputs) en de (hogere) doelstellingen van arbeidsparticipatie en inkomensbescherming? (outcomes/impact)
7. Welke definities van wendbaarheid bestaan er in de uitvoeringspraktijk (UWV, SVB, VNG/gemeenten en SZW) en wat zien zij als noodzakelijke condities bij de realisatie van wendbaarheid in de uitvoering in algemene zin en specifiek binnen het SUWI-stelsel?
8. Op welke wijze(n) kan "wendbaarheid" in relatie tot de doelstellingen uit vraag 6 worden geoperationaliseerd bij een volgend onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van UWV en SVB en wat zijn relevante beleidstheorieën? Wat zijn (mogelijke) voor- en nadelen van deze opties?

/ B Bijlage: Verantwoording literatuurstudie

In deze rapportage hebben we zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsstukken geanalyseerd om te komen tot een conceptualisatie van wendbaarheid, en daaruit voortvloeiend een operationalisatie van wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties, specifiek de SUWI-organisaties UWW en SVB.

In deze bijlage lichten we toe hoe we literatuur hebben gezocht, geselecteerd en geanalyseerd, en geven we aan hoe we tot een selectie van relevantie beleidsstukken zijn gekomen.

Zoekstrategie

Omdat wendbaarheid verschillende aanverwante termen kent, die in de praktijk veelal inwisselbaar worden gebruikt, hebben we in eerste instantie concepten geïdentificeerd die nauw gerelateerd zijn aan wendbaarheid. Dit hebben we gedaan middels associatieve gespreksvoering, bijvoorbeeld binnen het onderzoeksteam, met de opdrachtgever, en met de begeleidingscommissie. De gehanteerde zoektermen waren: *wendbaarheid, agile, agility, resilient, resilience, adaptive, adaptation, responsive, responsief*. Omdat we met name geïnteresseerd zijn in wendbaarheid binnen de context van publieke dienstverlening door uitvoeringsorganisaties, hebben we deze zoektermen gecombineerd met zoektermen als: *overheid, government, governance, governmental* en *public administration*. Omdat we ons richten op zowel de (beperkte) Nederlandstalige literatuur, als de internationale literatuur hebben we zowel Nederlandse als Engelse zoektermen gehanteerd.

De verschillende denkbare combinaties van zoektermen hebben we ingevoerd in de wetenschappelijke zoekmachine Web of Science. We zochten daarbij naar hits in de abstract, omdat we aannemen dat als onze trefwoorden niet in de kernsamenvatting van het artikel voorkomen, deze buiten de scope van onze interesse vallen. Gezien de breedte van het onderwerp – en daarmee het grote aantal potentiële resultaten, hebben we onze search beperkt door gebruik te maken de zoekfunctie 'highly cited papers'. De zoekmachine filtert daarmee wetenschappelijke artikelen uit die veel worden geciteerd door andere wetenschappers, en daarmee een prominente plek binnen het wetenschappelijke debat innemen. Bijvoorbeeld; de combinatie van de zoektermen 'agile' en 'governance' (abstract) + functie 'highly cited papers' leverde als toppublicatie Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960. Hoewel dit een zeer recent artikel betreft, heeft het met reeds 164 geregistreerde citaties een prominente plek in het debat over wendbaarheid en robuustheid ten aanzien van governance vraagstukken ingenomen.

Het scannen van titels leidde ook tot de exclusie van een grote hoeveelheid artikelen, bijvoorbeeld artikelen die zich exclusief op een specifieke sector richten (bijv. watermanagement), of een specifiek land (bijv. Cambodja). Daarnaast merkten we dat ondanks onze specifieke focus op overheid/government/governance, onze zoektermen ook artikelen opleverden die hun oorsprong vinden in bijvoorbeeld de meer bedrijfskundige literatuur (bijv. agile). Daarnaast wordt in artikelen over wendbaarheid van publieke organisaties/overheden vaak expliciet stil gestaan bij overeenkomsten en verschillen in publieke en private waarden.

Op basis van een eerste scan van de literatuur, zijn we verder gaan zoeken met aanvullende termen die in de wetenschappelijke debatten over wendbaarheid de revue passeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om *publieke waarden, public value, robustness, robuustheid*.

Van de literatuurcorpus selecteerden we door middel van lezen van titels en abstracts een aantal sleutelpublicaties voor verdere lezing en analyse. Bevestigend was dat veel van deze artikelen ons al bekend waren uit onze eigen (academische) werkpraktijk (Bv. Robust governance, Ansell et al; responsieve overheid, Van der Steen et al.; public value, Stoker, Moore). De zoektermen hebben dus passende/relevante resultaten opgeleverd. Van de verschillende sleutelpublicaties hebben we de referentielijst gescand, om te beoordelen of hier nog aanvullende bronnen uit te selecteren waren, die niet uit onze zoekstrategie voortkwamen (*snowballing*). Hier ging het dan veelal om (onderzoeks)rapporten of een enkele beleidsnotitie.

Omdat de internationale zoekmachine Web of Science geen hits opleverde met combinaties van Nederlandstalige zoektermen, hebben we deze ingevoerd in Google Scholar. De zoekopdracht 'responsieve overheid' leverde bijvoorbeeld het volgende rapport op: Nederhand, J., Migchelbrink, K., & Edelenbos, J. (2022). Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!.

Tot slot hebben we literatuur verzameld door gebruik te maken van tips en suggesties uit ons netwerk. In de begeleidingscommissie werd bijvoorbeeld gesproken over *interactive complexity* (Nuijten, Van Twist, & Van der Steen) en *public value* (Moore). Ook deze suggesties zijn opgenomen in de literatuurstudie.

Hoewel onze strategie berust op systematiek gebruik makend van (combinaties van) zoektermen, pretenderen we geen systematische literatuur review te hebben gedaan (volgens een methode als PRISMA). In het selecteren van artikelen hebben we onze expertise en kennis van wetenschappelijke artikelen benut, en gebruik gemaakt van aanvullende suggesties en inzichten (*snowballing*).

Analyse en rapportage

De analyse in deze rapportage is narratief.⁵⁶ Dat wil zeggen, we hebben de literatuur op kwalitatieve wijze geanalyseerd, en zodoende een verhaallijn geconstrueerd. Op basis van analyse van de verschillende bronnen hebben we verscheidene (tegenstrijdige) krachten geïdentificeerd en geclusterd (zie hoofdstuk 2), en hebben we discussies over wendbaarheid (en aanverwanten) in verschillende onderzoeksvelden (bijv. bestuurskunde, strategisch management, crisismanagement) bij elkaar gebracht. Dit resulteert in een rijk beeld van wendbaarheid, inclusief inzichten ten aanzien van de wenselijkheid van wendbaarheid en (mogelijke) spanningen met andere publieke waarden. De analyse van de literatuur vormde vervolgens de basis voor een definitie en operationalisatie van wendbaarheid in de SUWI context (zoals uitgewerkt in de hoofdstukken 5 en 6).

⁵⁶ Green B.N, Johnson, C.D., & Adams, A. (2006) Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: secrets of the trade. *J Chiropr Med*, 5(3):101-17.

/ C Literatuurlijst

- Aldunce, P., Beilin, R., Handmer, J., & Howden, M. (2014). Framing disaster resilience: The implications of the diverse conceptualisations of “bouncing back”. *Disaster Prevention and Management*, 23(3), 252-270.
- Anderies, J. M., & Janssen, M. A. (2013). Robustness of social-ecological systems: implications for public policy. *Policy Studies Journal*, 41(3), 513-536.
- Ansell, C., & Trondal, J. (2018). Governing turbulence: An organizational-institutional agenda. *Perspectives on public management and governance*, 1(1), 43-57.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Appelbaum, E., & Bailey, T., Berg, P. and Kalleberg, A. (2000), *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work Systems Pay Off*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken: een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. Erasmus Universiteit Rotterdam: PhD thesis.
- Bannink, D., & Bosselaar, H. (2021). Doe de Dinges!: Het verenigen van maat en werk. *Momentum voor de menselijke maat*, p. 53-55.
- Bersin, J. (2012). *The Agile Model comes to Management, Learning, and Human Resources*. Bersin & Associates.
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94(2), 289-298.
- Boin, A., 't Hart, P., Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. In: Rodríguez, H., Donner, W., Trainor, J. (eds) *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer, Cham, pp. 23-38
- Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid* (No. 97). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. London: Taylor & Francis.
- Breznik, L., Lahovnik, M., & Dimovski, V. (2019). Exploiting firm capabilities by sensing, seizing and reconfiguring capabilities: an empirical investigation. *Economic and Business Review*, 21(1), 5-36.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker: een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Brosseau, D., Ebrahim, S., Handscomb, C., & Thaker, S. (2019). The journey to an agile organization. *McKinsey & Company, May, 10*, 14-27.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Chambers, J. M., Wyborn, C., Klenk, N. L., Ryan, M., Serban, A., Bennett, N. J., ... & Rondeau, R. (2022). Co-productive agility and four collaborative pathways to sustainability transformations. *Global Environmental Change*, 72, 102422.
- Christensen, T., Lægreid, & Rykkja, L. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-97.
- Darino, L., Sieberer, M., Vos, A., & Williams, O. (2019). *Performance management in agile organizations*. Geraadpleegd via mckinsey.com.
- Dikert, K., Paasivaara, M. and Lassenius, C. (2016). Challenges and success factors for large-scale agile transformations: a systematic literature review, *Journal of Systems and Software*, Vol 119, pp. 87-108., pp 87-108
- Dona, P. (2019). *Agile organisaties bestaan niet, agile mensen wel*. Geraadpleegd via: <https://boommanagement.nl/artikel/agile-organisaties-bestaan-niet-agile-mensen-wel/>

- Doz, Y. L., & Kosonen, M. (2010). Embedding strategic agility: A leadership agenda for accelerating business model renewal. *Long range planning*, 43(2-3), 370-382.
- Doz, Y. L., & Kosonen, M. (2014). Governments for the future: Building the strategic and agile state. *Sitra Studies*, 80.
- Duit, A. (2016). Resilience Thinking: Lessons for Public Administration. *Public Administration*, 94(2): 364-80.
- Engbersen et al., (2021). *De laag-vertrouwensamenleving: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting*, Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson, and Jon Norberg. 2005. "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems." *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1): 441-73.
- Francis, D. (2001). Managing people in agile organisations. In: Gunasekaran (ed.) *Agile Manufacturing: The 21st. Century Competitive Strategy*, pp. 193-202.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van den Brink, M., Jong, P., ... & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471.
- Greineder, M. and Leicht, N. (2020). Agile Leadership - A Comparison of Agile Leadership Styles, BLED 2020 Proceedings. 24. Beschikbaar via: <https://aisel.aisnet.org/bled2020/24>
- Hasekamp, P. (2022, 25 maart). De compensatiesamenleving gaat niet werken. *Het Financieele Dagblad*.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739
- Hohl, P., Klünder, J., van Bennekum, A., Lockard, R., Gifford, J., Münch, J., ... & Schneider, K. (2018). Back to the future: origins and directions of the "Agile Manifesto"-views of the originators. *Journal of Software Engineering Research and Development*, 6, 1-27.
- Holbeche, L. (2019). Designing sustainably agile and resilient organizations. *Systems Research and Behavioral Science*, 36(5), 668-677.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: Surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405-421.
- Janssen, (n.d.) – <https://www.tudelft.nl/tbm/onderzoek/projecten/open-dataopen-government>
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International journal of information management*, 55, 102180.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-338.
- Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.
- Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of research*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- Morton, N. A., & Hu, Q. (2008). Implications of the fit between organizational structure and ERP: A structural contingency theory perspective. *International Journal of Information Management*, 28(5), 391-402.
- Naim, M. M., & Gosling, J. (2011). On leanness, agility and leagile supply chains. *International Journal of Production Economics*, 131(1), 342-354.
- Naslund, D. and Kale, R. (2020), "Is agile the latest management fad? A review of success factors of agile transformations", *International Journal of Quality and Service Sciences*, Vol. 12 No. 4, pp. 489-504.
- Naylor, J. B., Naim, M. M., & Berry, D. (1999). Leagility: Integrating the lean and agile manufacturing paradigms in the total supply chain. *International Journal of production economics*, 62(1-2), 107-118.

- Nazir, S., Price, B., Surendra, N. C., & Kopp, K. (2022). Adapting agile development practices for hyper-agile environments: lessons learned from a COVID-19 emergency response research project. *Information Technology and Management*, 23(3), 193-211.
- Nederhand, J., Migchelbrink, K., & Edelenbos, J. (2022). Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. London: Palgrave Macmillan Publishers.
- Noordegraaf, M. (2009). *Dynamic conservatism: the rise and evolution of public management reforms in the Netherlands*. In *International handbook of public management reform*. Edward Elgar Publishing.
- Nuijten, A., Van Twist, M., & Van der Steen, M. (2015). Auditing interactive complexity: Challenges for the internal audit profession. *International Journal of Auditing*, 19(3), 195-205.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Park, S. (2018). Challenges and Opportunities: The 21st Century Public Manager in a VUCA World, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 299-301, <https://doi.org/10.1093/jopart/mux042>
- Power, D. J., Sohal, A. S., & Rahman, S. U. (2001). Critical success factors in agile supply chain management-An empirical study. *International journal of physical distribution & logistics management*, 31(4), 247-265.
- Ruijter, E., Grimmelikhuisen, S., & Meijer, A. (2017). Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. *Government Information Quarterly*, 34(1), 45-52.
- Ruijter, E., & Meijer, A. (2020). Open government data as an innovation process: Lessons from a living lab experiment. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 613-635.
- Shaw, K. (2012). The rise of the resilient local authority?. *Local Government Studies*, 38(3), 281-300.
- Spiegler, S. V., Heinecke, C., & Wagner, S. (2021). An empirical study on changing leadership in agile teams. *Empirical Software Engineering*, 26, 1-35.
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. J. van & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The art of political decision making*. New York: W.W. Norton&Company
- Teece, D., Peteraf, M., & Leih, S. (2016). Dynamic capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy. *California management review*, 58(4).
- Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A., & van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance*. Den Haag: NSOB.
- Termeer, C. J.A.M., & van den Brink, M.A. (2013). Organizational Conditions for Dealing with The Unknown Unknown: Illustrated by How a Dutch Water Management Authority Is Preparing for Climate Change. *Public Management Review*, 15(1): 43-62.
- Termeer, C. J., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710.
- Torring, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.
- Van Delden, P.J. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Eburon Uitgeverij BV.
- van Gestel, N., Kuiper, M., & Hendriks, W. (2019). Changed roles and strategies of professionals in the (co) production of public services. *Administrative Sciences*, 9(3), 59.
- Van der Steen, M., van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB en PBL.
- Challenges and Opportunities: The 21st Century Public Manager in a VUCA World
- Van Der Wal, Z. (2017). *The 21 Century Public Manager*. London, UK: Palgrave.
- Visser, J., Nijssen, M., Vermeeren, B., & Vermeer, L. (2017). *Dit kun je doen om overheidsorganisaties wendbaar te maken (en is dat eigenlijk wel nodig?)*. Beschikbaar via:

<https://www.deorganisatieontwerpers.nl/wp-content/uploads/2017/10/10-dit-kun-je-doen-om-overheidsorganisaties-wendbaar-te-maken-en-is-dat-eigenlijk-wel-nodig.pdf>

Vorm, J. van der, Beek, D. van der, Gallirs, R., Steijger, N. & Zwetsloot, G. (2011). *Resilient risk management: het creëren van veerkrachtige operationele processen*. TNO

Weber, Y., & Tarba, S. Y. (2014). Strategic agility: A state of the art introduction to the special section on strategic agility. *California management review*, 56(3), 5-12.

/ D Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie	Onderdeel	Functie
Marc Woltering	UWV	Strategie	Beleidsadviseur
Rob van Eerde	SVB	Strategie	Beleidsadviseur
Bart Geerdink	VNG	Programma Focus op uitvoering	Programmamanager
Timothy van Zuidam	SZW	SV, eigenaarsadvisering	Beleidsadviseur
Hally van Kelemen	SZW	SV, eigenaarsadvisering	Coördinator Toezicht
Wander Catshoek	SZW	SV, volksverzekeringen	Opdrachtgever SVB
Stefan Barkhuysen	SZW	Werknemersregelingen	Opdrachtgever UWV
Brian van Apeldoorn	SZW	Uitvoering van beleid	Kennis en onderzoek
Evelien Rodenburg	SZW	FEZ	Financieel-economisch adviseur
Pim van Helvoirt	SZW	SV, eigenaarsadvisering	Beleidsadviseur
Lieske van der Torre	SZW	SV, uitvoeringsvraagstukken	Onderzoekscoördinator

/ E Lijst van gesprekspartners

Naam	Organisatie	Functie
Richard Wielenga	SVB	Lid Raad van Bestuur
Jacqueline Kuyvenhoven	SVB	Chief Change Officer
Bert van Laar	SVB	Manager Strategie en Externe Betrekkingen
Michiel van den Hauten	UWV	Directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum
Krista Kuipers	SZW	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
Carsten Herstel	SZW	Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Catharine aan 't Goor	SZW	Afdelingshoofd Werkloosheid
Kristina Bozic	SZW	Afdelingshoofd Volksverzekeringen
Derk von Hinke Kessler Scholder	SZW	Afdelingshoofd Eigenaarsadvisering
Cees van der Zwan	Programma Werk aan Uitvoering	Secretaris stuurgroep WaU
Tjebbe Verwest	HvA	Onderzoeker HRM en wendbaarheid