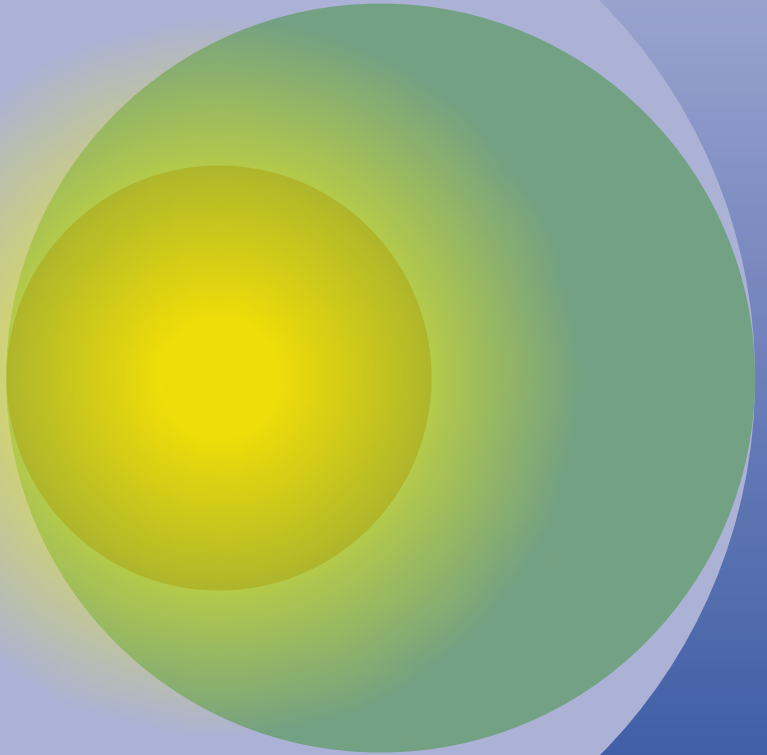


NAAR EEN UITVOERENDE MACHT



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Voorwoord

In de publieke dienstverlening, de uitvoering, van het openbaar bestuur worden wetten werkelijkheid en ontmoeten overheid en burgers elkaar. Daar is het tweerichtingsverkeer tussen overheid en samenleving. Als schakels tussen overheid en samenleving zien uitvoerders daarom vaak als eersten de gevolgen van wetgeving en beleidskeuzes. Als die onrechtvaardig uitpakken, kunnen zij dat signaleren en erop inspelen.

Toch hebben uitvoeringsprofessionals nog steeds te weinig ruimte om hun kennis en ervaring in te brengen bij het vormgeven van wetgeving en beleid. Dat probleem is bekend en leidt tot situaties waarin publieke dienstverlening de aansluiting mist op het dagelijkse leven van burgers en de samenleving als geheel. We hebben gezien waartoe dat kan leiden.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelt vast dat er veranderingen nodig zijn in het systeem van het openbaar bestuur om de positie van uitvoerders te versterken. Daarover hebben we in de afgelopen maanden gesproken met veel mensen uit de driehoek politiek, beleid en uitvoering. De centrale vragen daarbij waren: hoe maken we dat uitvoerders meer invloed krijgen, ook als het schuurt? Hoe zorgen we dat de kennis en ervaring van professionals en organisaties in de publieke dienstverlening veel meer centraal komt te staan in het ontwikkelen van beleid en wetgeving? Hoe maken we in het openbaar bestuur ruimte om tijdelijke initiatieven om te vormen naar structurele veranderingen in de samenwerking?

Het systeem veranderen en verbeteren is makkelijker gezegd dan gedaan. Wie de adviezen en rapporten van de afgelopen jaren leest, ziet dat de emancipatie van de uitvoering niet eenvoudig van de grond komt. In ons onderzoek mochten we meekijken met de grote en kleine stappen die de publieke dienstverlening vooruit hebben geholpen. De emancipatie van de uitvoering is op de goede weg, maar is het genoeg? Te gemakkelijk stappen beleidsmakers en politici over het perspectief van uitvoerders heen, vooral als dossiers politiek lastig zijn.

De tijd van vrijblijvendheid is wat ons betreft voorbij; de overheid moet haar gezag herwinnen, er liggen te grote maatschappelijke opgaven. Daarom adviseren we in dit rapport om te werken aan structurele verbetering en te komen tot nieuwe verhoudingen binnen het openbaar bestuur, met meer ruimte voor uitvoerende professionals en organisaties in het belang van gezagswaardige publieke dienstverlening.

Met een sterkere positie van uitvoerders wordt het spannend. In een democratische rechtsstaat als de onze staan principes als het primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid niet ter discussie, en terecht. Uitvoerders horen niet op de stoel van de politiek. Het is aan beleidsmakers en politici om zich te realiseren wat hun keuzes betekenen voor de praktijk en daarover verantwoording af te leggen. Desnoods – als onderdeel van nieuwe verhoudingen – moeten uitvoerders hen daartoe kunnen dwingen.

Dit adviesrapport is geschreven door een werkgroep van Raadsleden en medewerkers van de ROB. Vanuit de Raad waren Huri Sahin (voorzitter van de werkgroep), Frank van Ommeren en Caelesta Braun betrokken. Mariet de Boer, Erie Tanja, Daan Musters, Sandra Tuk, Stijn Verbeek en Marlous van der Zande ondersteunden de Raad vanuit de staf. Verschillende ervaringsdeskundigen, professionals, bestuurders, oud-politici, en wetenschappers hebben het afgelopen jaar bijgedragen. Ze namen deel aan rondetafelgesprekken en expertmeetings en dachten en lazen kritisch met ons mee. In het bijzonder Minister van Staat Herman Tjeenk Willink heeft ons geïnspireerd om steeds verder te zoeken. De Raad bedankt allen voor hun bijdrage. Verder dank aan Afdeling Buitengewone Zaken voor de organisatie van de rondetafelbijeenkomsten.

Tot slot is het goed om stil te staan bij het feit dat wij de beweging waar we in dit rapport verder op bouwen, al op heel veel plekken in de praktijk hebben gezien. Dat heeft ons veel inspiratie gebracht. Dank aan deze pioniers, die ondanks de vele obstakels doorgaan aan het werk vanuit de overheid en in het belang van burgers en bedrijven.

Dit advies bevat acties voor structurele verbetering en verandering van de verhoudingen in het openbaar bestuur. Daarmee krijgen uitvoerende professionals en organisaties een sterkere positie in die verhoudingen. Dat is nodig om te komen tot gezagwaardige publieke dienstverlening. Het is daarom van belang om dit advies te volgen. Daarvoor staat iedereen in het openbaar bestuur wat te doen. Dit advies is dan ook een uitnodiging om in de spiegel te kijken: wat kan ik zelf anders gaan doen voor goede publieke dienstverlening?

Caelesta Braun
Vicevoorzitter

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Aanleiding: de duurzame borging van de schakelfunctie uitvoerders | 7 |
| 1.2 Het gezag van de overheid staat onder druk | 7 |
| 1.3 Van adviezen en initiatieven naar systeemverandering | 9 |
| 1.4 Overheid in drie niveaus | 10 |
| 1.5 Opzet adviestraject | 15 |
| 1.6 Leeswijzer | 16 |
| 2 Advies: zorg dat uitvoerders hun schakelfunctie tussen overheid en samenleving kunnen vervullen | 17 |
| 2.1 Inleiding: de publieke dienstverlening als startpunt van een gezagswaardige overheid | 17 |
| 2.2 Uitvoerders in de knel in de trias politica | 17 |
| 2.3 Erken uitvoerders als schakel tussen overheid en samenleving | 19 |
| 2.4 Doorbreek de systeemfouten die de schakelfunctie van uitvoerders in de weg zitten | 22 |
| 2.5 Waarborg de positie van uitvoerders binnen het openbaar bestuur | 29 |
| 2.6 Slot: het gehele openbaar bestuur staat wat te doen | 31 |
| 3 Noodzakelijke veranderingen op professioneel niveau: naar burgergerichte publieke dienstverlening volgens de bedoeling | 34 |
| 3.1 Inleiding | 34 |
| 3.2 Veranderende verhoudingen | 34 |
| 3.3 Probleemanalyse | 39 |
| 3.4 Actiepunten | 42 |
| 3.5 Slot | 48 |
| 4 Noodzakelijke veranderingen op organisatieniveau: naar waardengedreven dienstverlening | 50 |
| 4.1 Inleiding | 50 |
| 4.2 Veranderende verhoudingen | 51 |
| 4.3 Probleemanalyse | 56 |
| 4.4 Actiepunten | 60 |
| 4.5 Slot | 65 |

| | | |
|--------------------|---|-----------|
| 5 | Noodzakelijke veranderingen op politiek-bestuurlijk niveau: naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening | 67 |
| 5.1 | Inleiding | 67 |
| 5.2 | Veranderende verhoudingen | 67 |
| 5.3 | Probleemanalyse | 72 |
| 5.4 | Actiepunten | 77 |
| 5.5 | Slot | 84 |
| 6 | Samenvatting | 86 |
| 6.1 | Inleiding | 86 |
| 6.2 | Het systeem en de oplossingen | 86 |
| 6.3 | Borg en benut de schakelfunctie van uitvoerders | 88 |
| 6.4 | Iedereen staat wat te doen | 90 |
| 6.5 | Slot: beweging aan de top noodzakelijk voor verandering | 95 |
| <i>Bijlage I</i> | Geraadpleegde literatuur | 97 |
| <i>Bijlage II</i> | Gesprekspartners | 102 |
| <i>Bijlage III</i> | Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur | 105 |

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING: DE DUURZAME BORGING VAN DE SCHAKELFUNCTIE VAN UITVOERDERS

De overheid staat in de publieke dienstverlening in direct contact met burgers. De problemen die daar spelen zetten het gezag van de overheid onder druk. Tegelijkertijd liggen juist in de publieke dienstverlening kansen om dit gezag te herstellen, omdat de overheid zich daar van zijn menselijke kant kan laten zien. Uitvoerende professionals en organisaties kunnen een schakel tussen overheid en samenleving vormen, maar hebben daarvoor nu te weinig mogelijkheden.

Aandacht voor de problemen in de publieke dienstverlening is er al jaren; adviezen en goede programma's zijn er ook. Toch zijn oplossingen vaak nog tijdelijk en beperkt in omvang. Bij het breder doorvoeren van oplossingen loopt het openbaar bestuur steeds weer vast in de werking van zijn eigen systeem. De oude manier van werken is zo diep ingesleten in regels, routines en organisatieculturen dat vernieuwing beperkt van de grond komt.

Voor dit advies heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderzocht welke weeffouten in het systeem de duurzame veranderingen in de weg staan en wat verschillende mensen en organisaties binnen het openbaar bestuur moeten doen om die te doorbreken. Voor structurele oplossingen is het noodzakelijk dat iedereen binnen het openbaar bestuur anders gaat werken. Dat gaat niet van de ene op de andere dag, dat vraagt nog flinke inspanning en moet zo nodig worden afgedwongen met harde waarborgen.

Dit advies is dus ook een uitnodiging aan iedereen binnen het openbaar bestuur om in de spiegel te kijken: wat moet ik zelf anders gaan doen om goede publieke dienstverlening te bereiken?

1.2 HET GEZAG VAN DE OVERHEID STAAT ONDER DRUK

In 2022 publiceerde de ROB het signalement *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*.¹ Daarin concludeerden we dat het gezag van de overheid onder druk staat. Dat komt enerzijds door het veranderende werkveld van de overheid: burgers zijn niet meer zomaar bereid om het gezag van de overheid te accepteren. Anderzijds komt dat ook door (politieke) keuzes die in de afgelopen decennia zijn gemaakt en die ten koste zijn gegaan

1 ROB 2022.

van de *gezagswaardigheid* van de overheid. Concreet stellen we vast dat de overheid in de ogen van burgers minder *bekwaam*, *betrokken* en *betrouwbaar* en daarmee minder gezagswaardig is geworden.

Daar ligt wat ons betreft ook een mogelijke oplossing: het openbaar bestuur kan zijn gezag (of althans een deel daarvan) herwinnen door te werken aan zijn gezagswaardigheid. Wanneer we deze oplossing noemden op de talrijke gelegenheden waar we *Gezag herwinnen* ter sprake brachten, kregen we steevast de vraag terug: ‘Hoe moeten we dat dan doen?’ Met het advies dat nu voor u ligt geven we een antwoord op terrein van de publieke dienstverlening.

Het ligt voor de hand de publieke dienstverlening als startpunt te nemen voor het herstel van de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Allereerst omdat mensen juist bij publieke dienstverlening de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur nogal eens in twijfel trekken. Denk hierbij aan de Toeslagenaffaire of de hersteloperatie voor de aardbevingsschade in Groningen. Ten tweede ligt de publieke dienstverlening voor de hand, omdat de overheid daar het meest in direct contact staat met burgers. Frontlijnmedewerkers zijn het menselijke gezicht van de overheid naar de burger.

Gezagswaardige publieke dienstverlening

De ontwikkelingen die we in *Gezag herwinnen* hebben geschetst, gaan onder andere over het werk van uitvoerende organisaties en de professionals die daar werken. De context waarin zij hun werk moeten doen, is sterk veranderd. Het feit dat burgers het gezag niet meer vanzelfsprekend aanvaarden, is vooral voor uitvoerders relevant, omdat veel van hun werkzaamheden draaien om de verdeling van schaarse middelen, zoals geld, menskracht en ruimte. Uitvoerende organisaties en uitvoerende professionals hebben een zeker gezag nodig om hun werk te kunnen doen.

Een centrale boodschap in *Gezag herwinnen* is dat de overheid er tegenwoordig niet meer mee wegkomt om beleid top-down over de samenleving uit te rollen. Mede daarom zou de overheid het perspectief van de samenleving – van individuele burgers, maar ook van maatschappelijke verbanden – een centrale rol moeten geven in haar handelen. Dat is waar ‘gezagswaardigheid’ in de context van dit rapport om draait: dienstverlening is voor ons niet zomaar succesvol wanneer de overheid haar eigen doelen bereikt, het gaat er ook om dat burgers de dienstverleners ervaren als *betrouwbaar*, *betrokken* en *bekwaam*. In dit rapport gaan we in op de vraag hoe het openbaar bestuur dat kan realiseren.

1.3 VAN ADVIEZEN EN INITIATIEVEN NAAR SYSTEEMVERANDERING

Wij zijn niet de eersten die reflecteren op de staat van de Nederlandse publieke dienstverlening, integendeel. Hoewel publieke dienstverlening al decennia een punt van aandacht is voor instanties binnen en rondom het openbaar bestuur,² heeft de Toeslagenaffaire hieraan zeer terecht een nieuwe impuls gegeven.³ Zo kwam de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer in 2021 met het rapport *Klem tussen Balie en Beleid*. Hierin roept de commissie op om de burger weer centraal te stellen in de dienstverlening en daarbij oog te hebben voor de menselijke maat.⁴ Het verbeteren van de publieke dienstverlening stond ook centraal in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV. Het was één van de belangrijkste doelstellingen om de relatie tussen burger en overheid te herstellen.⁵ En het kabinet-Schoof stelt in te willen zetten op een transformatie van de publieke dienstverlening, in het belang van een rechtvaardige en menselijke overheid.⁶

Naast de aandacht en ambities van de nationale politiek zet ook de ambtelijke dienst concrete stappen om de dienstverlening te verbeteren. Denk aan Werk aan Uitvoering (WaU), het omvangrijke, meerjarige project om de publieke dienstverlening te laten aansluiten bij de wensen van burgers en bedrijven.⁷ Of denk aan verandertrajecten zoals Grenzeloos samenwerken, om verkokering tegen te gaan en met ambtelijk vakmanschap aan maatschappelijke opgaven te werken.⁸ Verder is het programma Sturingsfilosofie en organisatie Rijksoverheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bezig met het ontwikkelen van een nieuwe sturingsfilosofie voor de Rijksoverheid, waarbij het uitgangspunt is om recht te doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.⁹

In het belang van betere publieke dienstverlening lopen verschillende pogingen om het gat tussen beleid en uitvoering te dichten. Zo zijn er goede voorbeelden van intensiever contact tussen de toppen van ministeries en uitvoerende organisaties; ook komt het steeds vaker voor dat bestuurders van uitvoerende organisaties in gesprek gaan met de Tweede Kamer.¹⁰ Bovendien profileren uitvoeringsorganisaties zich sinds enige tijd gezamenlijk via het Netwerk Publieke Dienstverleners en brengen ze met de *Staat van de Uitvoering* elk jaar verslag uit aan het parlement. De uitvoeringsemancipatie komt dus op gang. Ook binnen sommige uitvoerende organisaties krijgt de stem

2 Zie bijvoorbeeld: Commissie Wiegel 1991; WRR 2004.

3 Zie bijvoorbeeld: ABDTOPConsult 2020; RLI 2024.

4 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) 2021.

5 VVD, D66, CDA en ChristenUnie 2021.

6 Kabinet-Schoof 2024.

7 www.werkaanuitvoering.nl

8 www.grenzeloosamenwerken.nl

9 Programma Sturingsfilosofie en organisatie Rijksoverheid 2023.

10 Schriftelijke inbreng expert, 22 september 2024.

van de uitvoeringsprofessional een prominentere plek. Dit gebeurt bijvoorbeeld via initiatieven als Garage de Bedoeling van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Maatwerkplaats van het UWV.

Waarom vindt de ROB het nodig om na alles wat al is verschenen, nog een advies over de publieke dienstverlening uit te brengen? Wij willen allereerst de balans opmaken. In dit rapport brengen we de gemene delers – probleemanalyses en oplossingsrichtingen – in kaart van de vele adviezen en beleidsvoornemens die hierover zijn verschenen. Wat gebeurt er al en wat kunnen we daarvan leren?

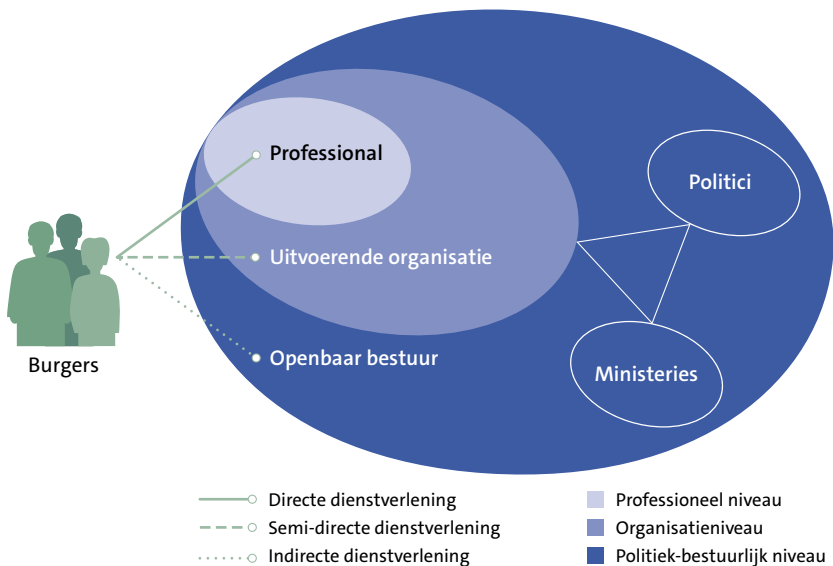
Dat doen we door meer overkoepelend te bezien wat er nodig is om te komen tot gezagswaardige publieke dienstverlening. Want we stellen vast dat veel oplossingen nog tijdelijk van aard zijn en een beperkte omvang hebben. Het systeem zit structurele verandering in de weg. Daarom kijken we met een systemische blik naar het functioneren van het openbaar bestuur als geheel, op meerdere niveaus en naar meerdere actoren. Uiteindelijk moet *iedereen* anders gaan werken en mag niemand zich verschuilen achter de huidige gang van zaken.

Daarbij nemen we ook de ambtelijke en de politiek-ambtelijke verhoudingen in ogenschouw. Wat moet daarbinnen gebeuren, in culturele en institutionele zin, om de ‘uitvoeringsemancipatie’ duurzaam en binnen de hele overheid te borgen? Naast dat we uitgebreid ingaan op de verhoudingen binnen de ambtelijke dienst – tussen professionals, leidinggevendenden, uitvoerende organisaties, beleidsmakers, toezichthouders, en anderen – willen we ook expliciet stilstaan bij de rol van de politiek bij de steeds terugkerende discrepantie tussen beleid en praktijk, uiteraard met respect voor basisprincipes als het primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid.

1.4 OVERHEID IN DRIE NIVEAUS

In dit advies spreken we het openbaar bestuur aan op drie niveaus: het professionele niveau, het organisatieniveau en het politiek-bestuurlijke niveau. Ieder niveau staat voor een andere nabijheid tot de burger. Op elk niveau dragen ambtenaren of politici bij aan publieke dienstverlening, maar die dienstverlening neemt op het professionele niveau directere en concretere vormen aan dan op het organisatie- en bestuurlijke niveau. Figuur 1 laat daarom de relatie zien tussen de burger en het ambtelijke niveau waarvan hij de dienstverlening ontvangt (directe, semidirecte of indirecte relatie).

Figuur 1: Directe, semidirecte en indirecte dienstverlening aan de burger



Van politiek, beleid en uitvoering naar professioneel, organisatie- en politiek-bestuurlijk niveau

De ROB begon dit advies met onderzoeken en kijken naar de verhouding tussen en verwachtingen over politiek, beleid en uitvoering. Die drie termen staan in veel bestaande analyses gelijk aan regering en parlement ('de politiek'), de landelijke beleidsdepartementen ('het beleid') en de landelijke uitvoeringsorganisaties en medeoverheden met uitvoerende taken ('de uitvoering'). Maar, gaandeweg kwamen we tot het inzicht dat we deze driedeling moesten loslaten, of in ieder geval niet als een centraal ordeningsprincipe moesten gebruiken. Hier zijn verschillende redenen voor.

Zo blijkt het perspectief van een persoon of organisatie bepalend voor wat en wie als 'politiek', 'beleid' of 'uitvoering' wordt gezien en wat daarvan wordt verwacht. Voor een politicus vertegenwoordigt de directeur van een uitvoeringsorganisatie 'de uitvoering', terwijl de medewerkers van deze organisatie hun directeur eerder associëren met 'het beleid' van de organisatie. Net zo goed hebben burgers in hun contact met uitvoerende professionals niet het gevoel dat ze met 'de uitvoering' te maken hebben, maar met de overheid als zodanig.

Een ander argument om de driedeling van ‘politiek’, ‘beleid’ en ‘uitvoering’ niet centraal te stellen, is dat dit de indruk kan wekken dat politici en beleidsmakers geen verantwoordelijkheid dragen voor wat er in de uitvoering gebeurt. Dat vinden wij onwenselijk: goede publieke dienstverlening, zo beargumenteren wij in dit advies, is een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur als geheel. Overigens zijn er wel belangrijke verschillen tussen de functies; het is logisch dat we ‘de politiek’ apart behandelen van de ambtelijke diensten. Maar tussen ‘het beleid’ en ‘de uitvoering’ is de sterke scheiding minder wenselijk; wij zien die zelfs als belangrijke oorzaak van veel problemen in de publieke dienstverlening (zie hierover hoofdstuk 2 en paragraaf 2.4.3 in het bijzonder).

Voor dit advies gebruiken we een andere indeling. Het perspectief bepaalt namelijk sterk wat onder ‘politiek’, ‘beleid’ en ‘uitvoering’ wordt verstaan; ook willen we benadrukken dat goede publieke dienstverlening een verantwoordelijkheid van het gehele openbaar bestuur is. We hebben het over het professionele niveau, het organisatieniveau en het politiek-bestuurlijke niveau (zie figuur 1). Het onderscheid tussen de niveaus is gemaakt op basis van de manier waarin wordt bijgedragen aan de dienstverlening aan de burger: direct op professioneel niveau, semidirect op organisatieniveau en indirect op politiek-bestuurlijk niveau.

Allereerst is er het **professionele niveau**. Dit zijn de uitvoerende professionals die direct contact hebben met burgers. Dit is het niveau waar de dienstverlening daadwerkelijk plaatsvindt; professionals hebben er concreet en persoonlijk contact met burgers. Deze professionals kunnen werken bij de overheid of bij semioverheidsinstellingen. Hun werk kan individuele dienstverlening omvatten, maar ook collectieve dienstverlening. Ook kan het hier gaan om professionals die via softwaresystemen met burgers in contact staan.

Ten tweede is er het **organisatieniveau**. Daarbij gaat het om de organisaties waarbinnen de professionals werken en die verantwoordelijk zijn voor de context waarin zij hun werk moeten doen. Die professionele context bestaat bijvoorbeeld uit het team waarvan de professional deel uitmaakt, de afdeling waarin hij of zij werkt en de verhouding van zijn of haar afdeling tot het beleidsonderdeel van de organisatie en het organisatiebestuur. Deze organisaties noemen we uitvoerende organisaties; daaronder vallen zowel landelijke uitvoeringsorganisaties en inspecties als medeoverheden met uitvoerende taken.

Decentrale overheden als uitvoerders?

Met het betrekken van de decentrale overheden als ‘uitvoerders’ in dit advies, begeven we ons op gevoelig terrein. We kunnen namelijk de indruk wekken dat we voorbijgaan aan het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin gemeenten, provincies en waterschappen nevensgeschikte overheden zijn en autonome taken of taken in medebewind uitvoeren.¹¹

Toch willen we dit advies niet beperken tot landelijke uitvoeringsorganisaties, aangezien veel publieke dienstverlening door of via decentrale overheden tot stand komt. Wel beperken we ons zo veel mogelijk tot taken die gemeenten in medebewind uitvoeren (dat wil zeggen: taken die op basis van nationale wetgeving bij decentrale overheden belegd zijn). Waar bij autonome taken per definitie sprake is van veel beleidsvrijheid, varieert dit bij taken in medebewind: van nauwelijks vrijheid bij ‘mechanisch’ medebewind tot ambtelijke of politieke beleidsvrijheid.¹² Daar waar we in dit advies raken aan autonome taken – benoemen we dat expliciet.

Een andere complexiteit bij het behandelen van medeoverheden in dit rapport, is dat er bij medeoverheden een vergelijkbare politiek-bestuurlijke dynamiek is rondom uitvoering als op landelijk niveau. Decentrale overheden besteden veel taken uit, bijvoorbeeld aan stichtingen of marktpartijen. Bovendien zien we bij decentrale overheden vergelijkbare problemen, zoals de slechte verbinding tussen beleid en praktijk, te veel cijfermatige sturing, bestuurlijke en ambtelijke verkokering, etc. Dat benoemen we het door het rapport heen verschillende keren, maar bij de dynamieken *binnen* decentrale overheden staan we in dit rapport niet uitgebreid stil.

Ten derde is er het politiek-bestuurlijke niveau. Daarbij gaat het om het contact tussen de uitvoerende organisaties (landelijke uitvoeringsorganisaties en medeoverheden met uitvoerende taken), de beleidsdepartementen en politici (bewindspersonen en parlementariërs) op landelijk niveau. Het gaat hier om de onderlinge verhoudingen binnen ‘de driehoek’ van politici, ministeries en uitvoerende organisaties en medeoverheden met uitvoerende taken, maar ook om de opstelling van deze actoren ‘naar buiten’ toe. Politici hebben bijvoorbeeld rechtstreeks contact met burgers via sociale media, ook over problemen in ‘de uitvoering’. Het is ook denkbaar dat uitvoerende organisaties, naast

11 Zie ook het rapport *Beleidsvrijheid geduid* van de ROB: ROB 2019.

12 ROB 2019.

de verticale verantwoording aan de politiek, horizontaal verantwoord aan de samenleving – bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met de media.

Begrippenlijst

Publieke dienstverlening – Bij publieke dienstverlening gaat het om het geheel van diensten (onder verantwoordelijkheid) van de overheid. Voor deze diensten is een wettelijke grondslag en bovendien komen ze tot stand met publiek geld. Publieke dienstverlening beslaat een enorm terrein, van zorg tot onderwijs, van veiligheid tot sociale zekerheid en van infrastructuur tot waterstaat. Dienstverlening komt dan ook op tal van plekken tot stand: op scholen, aan gemeenteloketten en langs snelwegen, maar ook in ziekenhuizen, aan de keukentafel en op straat. Bovendien kan dienstverlening gericht zijn op individuele burgers, maar ook op gezinnen, organisaties, maatschappelijke verbanden en bedrijven.

Publieke dienstverlener of uitvoerder – Met de termen ‘dienstverlener’ en ‘uitvoerder’ verwijzen we in dit advies zowel naar organisaties als naar personen. Dienstverlenende of uitvoerende organisaties zijn in dit advies alle organisaties die in formele zin in opdracht van een ander overheidsorgaan diensten aan burgers verlenen. Op landelijk niveau kunnen dit naast uitvoeringsorganisaties ook toezichthouders of inspecties zijn. Ook een decentrale overheid kan een dienstverlenende of uitvoerende organisatie zijn, wanneer het gaat om taken in medebewind. Als we het over dienstverlenende of uitvoerende professionals hebben, verwijzen we naar de professionals die bij dienstverlenende of uitvoerende organisaties werken en daar in direct contact staan met burgers.

We gebruiken in dit advies de begrippen ‘publieke dienstverlener’ en ‘uitvoerder’ door elkaar en beperken ons niet tot één van de twee begrippen. Beide begrippen hebben namelijk voor- en nadelen. Een veelgehoord argument vóór het begrip ‘publieke dienstverlener’ is dat ‘uitvoerder’ een onderdanige houding veronderstelt, alsof ‘uitvoerders’ simpelweg hebben uit te voeren wat politici en beleidsmakers voorschrijven. Zoals we verderop uitgebreid toelichten, is die veronderstelling een van de systeemfouten die wij willen bestrijden (zie paragraaf 2.4).

Wat er nog bijkomt: we willen met ons advies toewerken naar een situatie waarin iedereen binnen het openbaar bestuur – van uitvoerende professionals en uitvoerende organisaties tot beleidsmakers, bewindspersonen en politici – zich verantwoordelijk voelt en toont voor de publieke dienstverlening, ook al hebben ze daarbij een eigen rol. Het begrip ‘publieke dienstverlener’ gaat voor ons daarom niet alleen over

personen en organisaties die in de meest concrete zin diensten leveren, want dat zou het denken over de gedeelde verantwoordelijkheid in de weg kunnen zitten (zie paragraaf 2.3.3).

Burger- en samenlevingsperspectief – De overheid moet het perspectief van de burger en de samenleving in het oog houden om gezagswaardige publieke dienstverlening te kunnen leveren. Dit betekent dat de overheid altijd rekening moet houden met het effect van haar handelen op de samenleving en hoe burgers dit handelen ervaren. Hoewel in theorie het perspectief van de overheid dat van de burgers omvat (bijvoorbeeld door politieke vertegenwoordiging of door de wet), kan er spanning bestaan tussen de bureaucratie en de samenleving. Dit kan leiden tot onrechtvaardige situaties en een niet-gezagswaardig optreden van de overheid. Recht doen aan het burger- en samenlevingsperspectief betekent in dit rapport dat de overheid bij het leveren van publieke diensten voldoende oog heeft voor de context waarin die diensten worden geleverd en voor de burgers die daarmee te maken hebben.

1.5 OPZET ADVIESTRAJECT

Dit adviesrapport is het resultaat van een brede waaier aan inbreng uit literatuur, onderzoek dat op initiatief van de ROB is opgezet en gesprekken met experts. Zoals we al in paragraaf 1.3 beschreven, realiseerden we ons bij de start van dit adviestraject dat er de afgelopen jaren al veel over de problemen in de publieke dienstverlening is gepubliceerd. We hebben eerst een overzicht gemaakt van probleemanalyses en oplossingsrichtingen die al in omloop waren. We hebben veel gehad aan het werk van collega-adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de onderzoeken die voor de Staat van de Uitvoering zijn uitgevoerd en een aantal rapporten van ABDTOPConsult. Een complete literatuurlijst vindt u achter in dit advies.

De ROB heeft voor dit advies ook een aantal eigen onderzoeken opgezet. Zo hebben we verschillende casussen onderzocht, die u terugvindt in de verschillende kaders in dit rapport. Een speciale vermelding verdient de uitgebreide reportage van Marlous van der Zande, die zij maakte tijdens haar stage bij de ROB. Ze schreef de reportage over de oplossing voor de WIA-voorschottenproblematiek via de Maatwerkplaats van het UWV.¹³ Verder hebben we in samenwerking met Afdeling Buitengewone Zaken een aantal keren met betrokkenen op de verschillende niveaus (zie paragraaf 1.4) gesproken over knelpunten en oplossingen voor gezagswaardige publieke dienstverlening.¹⁴

13 Van der Zande 2024.

14 Afdeling Buitengewone Zaken 2024.

In opdracht van de ROB hebben filosofiestudenten van de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar de mensbeelden in knelpuntbrieven die verschillende uitvoeringsorganisaties de afgelopen jaren gepubliceerd hebben. Filosofiestudenten van de Universiteit van Amsterdam verdiepten zich voor de ROB in de democratische legitimiteit van uitvoeringsorganisaties.

Tot slot hebben we gedurende het gehele adviestraject gesproken met experts uit zowel de wetenschap als de praktijk. Dank gaat uit naar de sprekers op ons symposium *Gezag in uitvoering*, gehouden op 4 oktober 2023: Saskia Spapen (ministerie van BZK), Marije van den Berg (auteur *De beleidsbubbel*), Maarten Camps (voorzitter raad van bestuur UWV) en Fatma Koşer Kaya (voorzitter Landelijke Cliëntenraad). Dank gaat verder uit naar Nadine Raaphorst, Carola van Eijck, Bernard Bernards en Isa Bertram voor hun bijdragen tijdens de wetenschappelijke expertmeeting. Speciale dank gaat ook uit naar onderzoeker Sharon Stellaard voor haar inspirerende bijdrage tijdens de retraite van de ROB. Verder heeft ook Minister van Staat Herman Tjeenk Willink ons op verschillende momenten tijdens de loop van dit adviestraject geïnspireerd met zijn inzichten, waarvoor we hem dankbaar zijn. Tot slot willen we alle deelnemers van de rondetafelgesprekken bedanken voor hun openheid en enthousiasme. Achter in dit advies vindt u een overzicht met alle geraadpleegde experts en andere betrokkenen.

1.6 LEESWIJZER

Als eerste zetten we in hoofdstuk 2 ons advies voor het openbaar bestuur als geheel uiteen, met onze hoofdboodschap en de centrale argumenten daarvoor. Daarna volgt de hoofdstukindeling de drie niveaus zoals we die hiervoor beschreven. In de hoofdstukken 3, 4, en 5 beschrijven we voor het professionele, organisatie- en politiek-bestuurlijke niveau de bestaande verhoudingen, wat al is gedaan om te proberen die verhoudingen te veranderen en de obstakels en dilemma's die daarbij komen kijken. We doen telkens ook suggesties voor acties om ons overkoepelende advies op elk niveau in de praktijk te kunnen brengen en om te gaan met de dilemma's. Voor de actiepunten maken we onderscheid tussen die van meer culturele aard (de gewenste manier van werken), en die van meer institutionele aard (om de gewenste cultuurverandering af te dwingen en te borgen). Belangrijk hierbij is dat de niveaus slechts een analytisch middel zijn. Zoals zal blijken, vindt de noodzakelijke verbetering juist plaats *tussen* de verschillende niveaus. De actiepunten die we aandragen zijn vooral daarop gericht.

2 Advies: zorg dat uitvoerders hun schakelfunctie tussen overheid en samenleving kunnen vervullen

2.1 INLEIDING: DE PUBLIEKE DIENSTVERLENING ALS STARTPUNT VAN EEN GEZAGSWAARDIGE OVERHEID

Sommige burgers krijgen van de overheid niet waar ze recht op hebben of komen zelfs in de knel door het handelen van de overheid. En er bestaan soms onterechte verwachtingen over wat de overheid voor burgers kan betekenen, wat tot teleurstellingen leidt. Dit is onwenselijk en zet het gezag van de overheid onder druk. Om dit te veranderen adviseren wij om bij het leveren van publieke diensten de schakelfunctie van uitvoerders – van overheid naar samenleving, en weer terug – beter te benutten. Dit vraagt iets van de uitvoerders (professionals en hun organisaties) zelf: zij moeten weten wat maatschappelijke behoeften zijn en of en hoe de overheid daaraan tegemoet kan komen. Wanneer dat nodig is moeten ze – juist door deelgenoot van de leefwereld van burgers te zijn – ook gezagsvol ‘nee’ kunnen zeggen. Maar het vraagt ook iets van de overheid als geheel: om uitvoerders hun schakelfunctie te laten vervullen, is het noodzakelijk dat de positie van uitvoerders binnen het openbaar bestuur verandert en stevig wordt verankerd.

Dit sluit aan bij de uitvoeringsemancipatie die op dit moment op een aantal plekken binnen het openbaar bestuur al aan de gang is (zie ook paragrafen 1.3 en 5.2.1). Wij zijn wel somber over het duurzame effect van de emancipatiebeweging; blijft die overeind als de politieke aandacht voor de staat van de publieke dienstverlening wegebt? En is de positie van de uitvoering hiermee zodanig ontwikkeld dat uitvoerders een zwaarwegende stem krijgen en behouden wanneer dossiers politiek lastig liggen? Nu laat de institutionele borging van de verhoudingen die nodig zijn voor de gewenste uitvoeringsemancipatie te wensen over. Wij identificeren drie systeemfouten om te doorbreken, en koppelen daaraan concrete actiepunten, voor de overheid als geheel (paragrafen 2.4. en 2.5.) en voor actoren op verschillende niveaus (hoofdstukken 3, 4 en 5).

2.2 UITVOERDERS IN DE KNEL IN DE TRIAS POLITICA

We pleiten voor nieuwe verhoudingen binnen het openbaar bestuur, met een stevigere positie voor uitvoerende organisaties en de professionals die daar werken. Hiermee raken we aan het functioneren van de trias politica – een van de belangrijkste principes van de democratische rechtsstaat. De trias politica schrijft een spreiding van macht over de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht voor. In ons staatsbestel heeft de regering een dubbele rol: ze heeft zowel wetgevende als uitvoerende macht. De wetgevende macht

deelt de regering met het parlement. Het leerstuk van de trias politica beoogt dus spreiding van de macht, maar in de Nederlandse situatie hangen de belangen van regering en parlement erg samen. Dat kan de uitvoerende rol van de regering onder druk zetten. En dat is nu ook het geval: de problemen die de afgelopen jaren ‘in de uitvoering’ zijn ontstaan, zijn daar het bewijs voor. Op dit moment krijgt de wetgevende taak van de regering disproportioneel veel aandacht, omdat daar de politieke winst mee te behalen valt. Regering en parlement zijn dus vooral bezig met het politieke spel. Over de uitvoering wordt in veel gevallen pas later nagedacht (een ‘afterthought’).

De dubbele rol van de regering heeft een groot effect op de ambtelijke dienst, die de regering bij haar wetgevende én uitvoerende taken moet ondersteunen. De beleidsdepartementen zijn door de focus op het politieke spel toch steeds meer een verlengstuk van de wetgevende macht van de regering. Ook bij de beleidsdepartementen is er dus weinig aandacht voor uitvoering. Deze scheefgroei is ook zichtbaar in het contact tussen regering, beleidsdepartementen en uitvoerende organisaties. In deze driehoek delven de uitvoerende organisaties het onderspit. Het zogenaamde ‘uitvoeringsperspectief’ wordt te weinig meegewogen in de beleidsvorming, uitvoerende organisaties krijgen onuitvoerbare of anderszins onwenselijke politieke opdrachten, en signalen uit de praktijk spelen geen rol op politiek-bestuurlijk niveau (zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide toelichting).

Verticale spreiding van de macht

Naast de horizontale spreiding van de macht tussen de wetgevende, uitvoerende en de gerechtelijke macht, kent het Nederlandse openbaar bestuur een verticale spreiding van de macht. Daarbij gaat het om de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen. Volgens het staatsrecht zijn deze overheden nevengeschikt, maar in de praktijk is steeds vaker sprake van hiërarchie.¹⁵ Dit levert een dynamiek op die vergelijkbaar is met de dynamiek bij de beleidsdepartementen en de landelijke uitvoerende organisaties: het perspectief van de mede-overheden wordt onvoldoende meegewogen bij de ontwikkeling van beleid, wat dus ook daar leidt tot problemen in de publieke dienstverlening. Overigens is het in de Nederlandse traditie over het algemeen zo dat de visie van de landelijke politiek, wanneer het erop aankomt, prevaleert boven die van de decentrale politieke organen.

Het vraagstuk van het functioneren van de trias politica raakt aan het bredere thema van de politiek-ambtelijke betrekkingen: zijn ambtenaren nog wel in

15 Zie het artikel *De instrumentalisering van het medebewind*: Boogaard 2023.

staat om deskundig en onafhankelijk te adviseren en kritische tegenspraak te leveren wanneer hun werk steeds meer wordt beïnvloed door politieke belangen? Dit thema is te omvangrijk en complex om in dit rapport in volledigheid te bespreken; de ROB gaat daar volgend jaar mee aan de slag (onder de voorlopige noemer ‘trias politica: de krachten van de omliggende machten’).¹⁶ Wel gaan we in dit advies in op de vraag hoe we de positie van uitvoerende organisaties in de driehoek met regering en beleidsdepartementen zo kunnen versterken, dat het uitvoeringsperspectief niet (meer) kan worden genegeerd. De legitimering daarvoor ligt in de schakelfunctie tussen overheid en samenleving die uitvoerders moeten oppakken (zie paragraaf 2.3). Het vervullen van die schakelfunctie vraagt dus ook iets van uitvoerende organisaties en professionals zélf. Daarom gaat het in dit advies niet alleen over het politiek-bestuurlijke niveau van de driehoek (hoofdstuk 5), maar redeneren we daar, vanaf het professionele niveau (hoofdstuk 3) via het organisatieniveau (hoofdstuk 4), naartoe.

2.3 ERKEN UITVOERDERS ALS SCHAKEL TUSSEN OVERHEID EN SAMENLEVING

De centrale boodschap in het signalement *Gezag herwinnen* was, dat de overheid er tegenwoordig niet meer mee wekomt om beleid top-down over de samenleving uit te rollen.¹⁷ De samenleving wordt horizontaler en dat maakt het des te belangrijker om de relatie tussen overheid en burger wederkerig vorm te geven: om het gezag van de overheid te accepteren stellen burgers tegenwoordig hogere eisen. Het is belangrijk dat de overheid betrokken, bekwaam en betrouwbaar is in de ogen van burgers. Alleen al daarom zou de overheid het perspectief van de samenleving – van individuele burgers, bedrijven en maatschappelijke verbanden – altijd een plek moeten geven in haar handelen, naast dat het natuurlijk evident is dat de staat er is voor de samenleving is en niet andersom. Volgens de ROB spelen uitvoerders (professionals en hun organisaties) een cruciale rol in het toepassen én vormgeven van overheidstaken op een wijze die aansluit bij de samenleving, en daarmee hebben ze ook een rol in het bewaken en verder ontwikkelen van het overheidsgezag.

Deze cruciale rol voor het overheidsgezag blijkt ook uit de twee routes waarmee de publieke dienstverlening aansluit bij het perspectief van de samenleving.¹⁸ Deze routes zijn beide legitiem en zijn beide nodig. De ene route gaat van de overheid naar de samenleving: uitvoerders hebben dan ruimte om beleid en wet- en regelgeving zo toe te passen, dat er recht wordt gedaan aan de specifieke context. Dit is natuurlijk alleen aan de orde als de situatie daarom vraagt: wanneer de toepassing van de regels geen problemen

16 ROB 2024a.

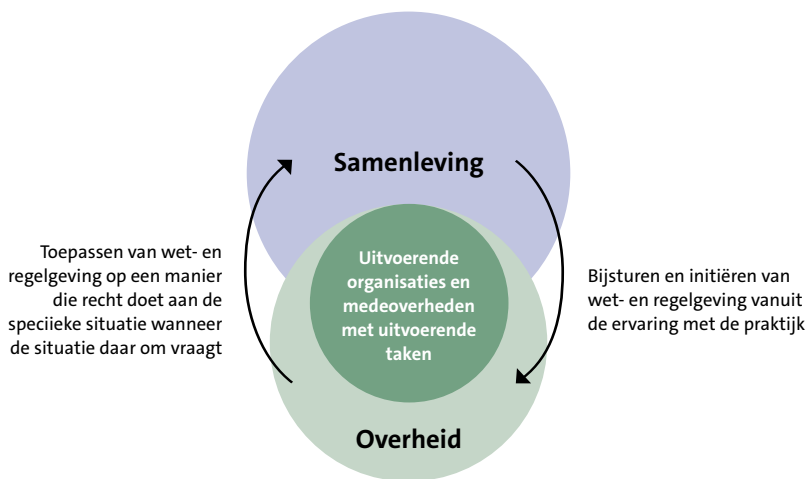
17 ROB 2022.

18 We hebben ons hierbij mede laten inspireren door het rapport *De (on)begrensde menselijke maat* van de NSOB, zie: Huiting e.a. 2023.

oplevert, hoeft de uitvoerder er ook niet vanaf te wijken. We pleiten dus niet voor standaardmaatwerk.¹⁹ Dit brengt ons bij de tweede route, die gaat van de samenleving naar de overheid: hierbij gaat het er dus om dat uitvoerders niet alleen beleid toepassen, maar dat ze ook betrokken zijn bij het opstellen ervan. Dan doen beleid en wet- en regelgeving zélf al meer recht aan de praktijk, juist doordat er geleerd wordt van de toepassing in die praktijk en de kennis daarover van uitvoerders.

Het verschil tussen de twee routes is dat je bij de eerste route het beleid en de wet- en regelgeving als zodanig ongemoeid laat en ruimte maakt voor een goede toepassing door uitvoerders wanneer de situatie daarom vraagt, terwijl je bij de tweede route het beleid en de wet- en regelgeving wel verandert, zodat die passender worden. De tweede route gaat daarmee ook over het vermogen van de overheid om te leren van haar eigen handelen.²⁰

Figuur 2: De schakelfunctie van uitvoerders



Casus digitale aangiften

Een voorbeeld. Bij de politie is de afgelopen jaren ingezet op digitale aangiften. Vooral senioren hebben daar veel moeite mee. Daarom werken veel agenten om de regels heen: zij geven senioren de mogelijkheid om in een gesprek aangifte te doen, en vullen het aangifteformulier – dat

19 Hendrikk e.a. 2022, p. 56.
 20 Zie hierover ook: Van Gool 2021.

eigenlijk voor de burger bedoeld is – namens de burger in. Dit is een voorbeeld van de uitvoerder als toepasser: het beleid is een gegeven, en je past het op een manier toe die in de realiteit werkbaar is. Je kan je afvragen hoe houdbaar dit is, bijvoorbeeld omdat hier eigenlijk geen capaciteit voor is. Een oplossing kan zijn dat je op basis van de signalen uit de praktijk het beleid aanpast en vastlegt dat er voor senioren altijd een mogelijkheid moet zijn om analoog aangifte te doen. Dit zou betekenen dat er genoeg capaciteit voor is. Met deze verandering, sleutel je aan het beleid zélf: de uitvoerder als vormgever. Zo'n uitzondering voor senioren roept wel meteen vervolgvragen op, zoals hoe om te gaan met andere groepen burgers die hier tegenaan lopen, bijvoorbeeld burgers die geen laptop hebben. Dit is een goed voorbeeld van een knelpunt in de praktijk dat binnen de overheidsorganisatie moet worden gesignaleerd: wat is de bedoeling van de dienst die wordt geleverd en is die bedoeling te realiseren met de huidige inrichting van het systeem?

2.3.1 *Positioneer en faciliteer uitvoerders als toepassers*

Regels gelden in principe voor alle burgers in eenzelfde situatie. Zo kunnen burgers in gelijke gevallen gelijk worden behandeld, en in ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Maar, hoe specifiek je een regel ook maakt, er zijn altijd gevallen waarin een regel onbedoeld onrechtvaardig uitpakt. In die gevallen moet de uitvoeringsprofessional of de uitvoerende organisatie de ruimte hebben om bij de toepassing van de regel ervan af te wijken. Dat is niet per se onrechtmatig: afwijken van de letter van de wet betekent niet altijd ook afwijken van de geest van de wet. Zeker niet als dit afwijken gebeurt op basis van algemene beginselen van goed en behoorlijk bestuur, zoals die ook in het Wegingskader goed openbaar bestuur van de ROB staan.²¹ Het is belangrijk dat uitvoerders zich geroepen voelen om deze schakelfunctie te vervullen, waartoe zij ook in staat moeten worden gesteld. Vaak is er wel een zekere mate van ruimte, maar wordt die te weinig genomen, omdat uitvoerders niet weten dat die ruimte er is of omdat het gebruik van de ruimte wordt ontmoedigd. Naast de harde voorwaarden in regelgeving zijn er dus zachte voorwaarden om uitvoerende professionals en organisaties hun rol als 'toepassers' te laten nemen (zie hierover paragrafen 3.2, 4.2 en 5.2).

2.3.2 *Positioneer en faciliteer uitvoerders als vormgevers*

Uitvoerders hebben een verantwoordelijkheid bij het vormgeven van beleid en wet- en regelgeving. Uitvoeringsorganisaties en -professionals hebben immers uniek zicht op de werking van wet- en regelgeving in de praktijk, op maatschappelijke behoeften en op hoe de overheid daar al dan niet aan tegemoet kan komen. Hoewel maatwerk zoals beschreven in de vorige in

21 ROB 2023a.

paragraaf onvermijdelijk zal blijven, soms is dat geen oplossing voor slecht beleid. Omdat juist uitvoerders ervaring hebben met het toepassen van regels en in direct contact staan met de samenleving, moeten zij een zwaarwegende stem hebben bij beleidsvormgeving en beleidsevaluatie. Dan kan beleid direct worden bijgestuurd als het slecht uitvoerbaar blijkt of vanuit een ander perspectief onwenselijk is. Ook het teruggeven van ervaringen met de toepassing van wet- en regelgeving is een belangrijke taak van uitvoerders. Andere actoren binnen het openbaar bestuur, zoals beleidsdepartementen, regering en parlement, moeten uitvoerders in staat stellen om deze schakelfunctie te vervullen.

2.4 DOORBREEK DE SYSTEEMFOUTEN DIE DE SCHAKELFUNCTIE VAN UITVOERERS IN DE WEG ZITTEN

De schakelfunctie van uitvoerders zoals we die hiervoor schetsten, is geen gangbare werkwijze bij de overheid. Wij zijn niet de eersten die erop wijzen dat het belangrijk is om de professional meer ruimte en handvatten te geven, om uitvoerende organisaties in staat te stellen om bij de politiek en beleidsdepartementen te signaleren wat niet goed gaat en om hen te betrekken bij de beleidsvorming.²² Dit roept de vraag op: als we weten wat er nodig is, waarom veranderen we het dan niet gewoon? Wij constateren drie cruciale systeemfouten die de schakelfunctie van uitvoerders in de weg staan:

- **Ondergeschiktheid** – Binnen het openbaar bestuur staan uitvoerders in de hiërarchie onder beleidsmakers. Als de visies op het overheidshandelen van uitvoerders en beleidsmakers op gespannen voet staan met elkaar, delven de uitvoerders meestal het onderspit.
- **Neutraliteit** – Ambtenaren en politici zien het uitvoeren van overheidstaken als een neutrale bezigheid: uitvoerders voeren simpelweg het door politici en beleidsmakers voorgeschreven beleid uit. Een waardengedreven houding van uitvoerders wordt niet legitiem geacht.
- **Scheiding tussen beleid en uitvoering** – In het taalgebruik wordt vaak over ‘de uitvoering’ en ‘het beleid’ gesproken en geschreven alsof het gescheiden werelden zijn. Dit wordt in stand gehouden doordat uitvoerende organisaties vaak op afstand staan van de ministeries.

In de praktijk hangen deze systeemfouten met elkaar samen. Zij die ‘uitvoeren’ zijn *ondergeschikt* aan beleidsmakers, juist ook omdat ze geacht worden neutraal uit te voeren wat beleidsmakers in naam van politici voorschrijven. Het idee dat ‘uitvoeren’ een neutrale bezigheid achteraf is, verklaart ook waarom uitvoering in organisatorische zin op afstand gebeurt. Het woord ‘uitvoeren’ alleen al impliceert dat uitvoerders vooral volgen en zelf weinig

22 Zie bijvoorbeeld: TCU 2021; Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) 2024.

ruimte hebben bij het toepassen of vormgeven van beleid. Dit beeld bestaat vaak ook bij uitvoerders – professionals en organisaties – zélf. Een onderdeel van de ‘uitvoeringsemancipatie’ is dan ook dat uitvoerende organisaties zich steeds meer als ‘publieke dienstverleners’ profileren (zie paragraaf 1.4).

De systeemfouten zijn historisch goed te verklaren en vinden hun oorsprong in het ideaal van de neutrale bureaucratie. Waar veel uitvoering in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog nog in handen was van het levensbeschouwelijke particulier initiatief, raakte de verzorgingsstaat in de jaren zestig en zeventig meer en meer verstatelijkt. Door het afbrokkelen van de verzuijing was de (inhoudelijke) sturing door het particulier initiatief niet langer vol te houden. Hun taken werden overgeheveld naar de staat, waar sturing top-down via de formele democratische routes plaatsvond.

In de jaren tachtig en negentig werden de uitvoerende organisaties weer op afstand geplaatst om ze meer autonomie te geven.²³ Dat ging gepaard met een technocratische reflex: beleid en uitvoering werden gescheiden werelden, waarbij beleid te maken had met normatieve vraagstukken en de uitvoering alleen van doen had met de technische gevolgen daarvan. Eenzelfde patroon is zichtbaar bij de decentralisaties in het sociaal domein van de afgelopen decennia. Hoewel taken daar in theorie gedecentraliseerd zijn, bestaat op landelijk niveau de reflex om de ruimte voor decentrale overheden om inhoudelijke keuzes te maken te beperken.²⁴

Het is goed om te benadrukken dat onze analyse van de drie systeemfouten voor decentrale overheden wat genuanceerder is. Voor taken in medebewind gaat de analyse op en lijkt er een ‘instrumentalisering van het medebewind’²⁵ op te treden; voor autonome taken worden medeoverheden meer als volwaardige politieke organen gezien. Hoe er precies naar medeoverheden gekeken wordt, is onderdeel van de zich constant ontwikkelende interbestuurlijke verhoudingen. Welke systematiek het Rijk of de medeoverheden als model nemen, verschilt vaak per taak en situatie. Deze complexe thematiek valt buiten de reikwijdte van dit advies. De ROB heeft hierover wel al eerder geadviseerd, bijvoorbeeld in de rapporten *Autonoom of automaat* en *Beleidsvrijheid geduid*.²⁶ Tot slot is het goed om op te merken dat ook binnen decentrale overheden op een vergelijkbare manier naar de uitvoering wordt gekeken. Ook dat valt buiten dit advies.

23 Van der Meer & Van den Berg 2023.

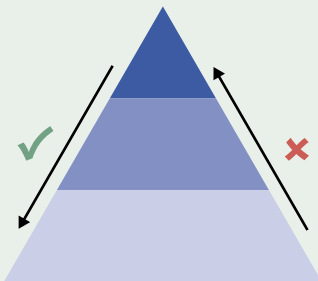
24 Wallenburg, Putters & Van der Grinten 2023, p. 69-70.

25 Boogaard 2023.

26 ROB 2005; ROB 2019.

In het huidige systeem is publieke dienstverlening eenrichtingsverkeer

Het bestaande denken over de uitvoering heeft een diepgaande invloed op de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Dat systeem gaat uit van een top-downlogica, waarbij de macht zich aan de top van de piramide concentreert en die macht als het ware gedelegeerd wordt aan de actoren die zich lager op de piramide bevinden. Hoe lager op de piramide, hoe beperkter de ruimte om af te wijken van de regels die actoren hoger op de piramide hebben opgesteld. Onderaan deze piramide bevinden zich 'uitvoerders', die geacht worden zich inhoudelijk niet te mengen en slechts technisch 'uit te voeren'.



Dit piramidemodel zorgt ervoor dat het bestuurlijke niveau slechts beperkt ruimte geeft aan uitvoerende organisaties om beleid naar eigen inzicht toe te passen en de schakelfunctie van overheid naar samenleving te vervullen. Daardoor kunnen uitvoerende organisaties weinig ruimte geven aan hun professionals. De professional ziet het op zijn beurt niet als zijn taak om ruimte te nemen, als die er al is. Ook blijkt het hierdoor lastig om opwaarts te signaleren over falend beleid (de schakelfunctie van samenleving naar overheid; van beleidstoepassing naar beleidsvormgeving): het bestuurlijke niveau luistert slechts in beperkte mate naar uitvoerende organisaties, waardoor organisaties ook slechts in beperkte mate naar hun professionals kunnen luisteren. Professionals raken ontmoedigd om te signaleren, omdat er toch niks met hun signalen gedaan wordt.²⁷ Signalen uit de samenleving bereiken daardoor slechts beperkt de organisatie, laat staan dat ze elders in het openbaar bestuur weerklink vinden.

27 Aldus een deelnemer aan de ROB-expertmeeting 'Professionele ruimte in de publieke dienstverlening', 27 juni 2024.

Als we het hierbij hebben over ‘ruimte’ bij het toepassen of vormgeven van beleid, dan bedoelen we niet alleen de formele ruimte die beleid en wet- en regelgeving bieden. Die formele ruimte is vaak veel groter dan gedacht, maar er wordt vaak beperkt gebruik van gemaakt door sturings- en verantwoordingsmechanismen en door een cultuur van overconformisme bij uitvoerende professionals en organisaties. De positie onderaan de piramide veroorzaakt de angst om fouten te maken en zorgt ervoor dat professionals en organisaties vasthouden aan strikte interpretaties van regels.²⁸ Ook is het onder de huidige omstandigheden vaak niet mogelijk kritiek te uiten op beleid, zonder dat dit persoonlijke gevolgen heeft.

2.4.1 *Zet de uitvoeringsemancipatie extra kracht bij*

Er is in het kader van de huidige uitvoeringsemancipatie (zie paragrafen 1.3 en 5.2.1) veel aandacht voor het tegengaan van de ondergeschikte positie van uitvoerders die voortkomt uit het huidige systeem (zoals hiervoor beschreven). Hierbij wordt vooral benadrukt dat uitvoering niet langer een latere overweging ‘afterthought’ mag zijn, maar dat het uitvoeringsperspectief vanaf het prilste begin van beleidsontwikkeling meegenomen zou moeten worden.²⁹

Zie uitvoerders als bron van informatie en deskundigheid

In onderzoeks- en adviesrapporten over een meer gelijkwaardige positie van de uitvoering krijgt de uitvoering ook aandacht als onbenutte bron van informatie en deskundigheid. Zo suggereert de WRR dat de ‘verhouding tussen beleidsvorming en uitvoeringspraktijk’ zo zou moeten worden ingericht, ‘dat expertise op gebied van de uitvoering eerder en nadrukkelijker een plaats krijgt in de beleidsvorming’.³⁰ De WRR ziet ‘veranderingen in contactpatronen en routines’ als een nuttige denkrichting. Een manier om dit te bewerkstelligen is de roulatie van ambtenaren tussen beleidsdepartementen en uitvoerende organisaties.³¹ Belangrijk is dat de WRR benadrukt dat niet alleen aandacht uit moet gaan naar de vertaling van de wereld van de uitvoering naar de wereld van beleid en politiek (het politiek-bestuurlijke niveau), maar dat de wereld van de uitvoering (het organisatie- en professioneel niveau) zelf ook beter aangesloten moet worden op de leefwereld van burgers. Met andere woorden: ook uitvoerders moeten de samenleving meer centraal stellen in hun werkzaamheden.³²

28 Hendriks e.a. 2022.

29 In het kader van de decentrale overheden is dit onder andere beschreven in: VNG 2024.

30 WRR 2024, p. 11-12.

31 WRR 2024, p. 11-12.

32 WRR 2024, p. 11.

Informatievoorziening door uitvoerders aan het parlement

Een andere oplossing die veel genoemd wordt om de kennis en ervaring van uitvoerders meer aandacht te geven, is een directere informatievoorziening door uitvoerende organisaties aan het parlement.³³ De afgelopen jaren zijn hier bijvoorbeeld knelpuntenbrieven en standen van de uitvoering voor opgesteld, waarin uitvoerende organisaties rapporteren over hun werkzaamheden en de problemen die ze daarbij tegenkomen. Jaarlijks wordt de informatie van de verschillende uitvoerende organisaties samengebracht in de *Staat van de Uitvoering*. Die is in 2023 voor het eerst gepubliceerd en met de Tweede Kamer gedeeld.³⁴ In de praktijk blijft de aandacht van het parlement voor uitvoeringsvraagstukken nog altijd gering, wat volgens Van den Berg e.a. kan komen door de aard van de informatie, die vooral technisch en formeel is.³⁵ Dit raakt aan een dimensie van de uitvoeringsemancipatie die nog te vaak over het hoofd wordt gezien, maar die wel noodzakelijk is om die emancipatie te laten slagen, en dat is de normatieve dimensie van uitvoering en het werk dat uitvoerders doen.

2.4.2 Erken de normatieve dimensie van het werk van uitvoerders

Het huidige systeem miskent het normatieve karakter van het werk van uitvoerende professionals en organisaties. Voor een goede werking van de schakelfunctie van uitvoerders moeten we accepteren dat zij niet neutraal te werk gaan. In essentie vervullen ze namelijk een normatieve rol. Uitvoerders volgen wet- en regelgeving niet blind, maar hebben ook de ruimte (nodig) om daar, wanneer het individuele geval erom vraagt, vanaf te wijken (zie paragraaf 2.3.1). Dit doen ze gemotiveerd en op basis van aanvullende professionele en rechtsstatelijke kaders. Daarbij dragen ze in het ideale geval met hun kennis van de praktijk bij aan de vormgeving van wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.3.2). Wanneer beginselen van goed bestuur in het geding komen, is het zelfs denkbaar dat ze ‘aan de noodrem trekken’ (zie paragraaf 2.5.2).

Maak normatieve vraagstukken expliciet

Doordat ‘uitvoering’ als technisch wordt gezien, raakt het gesprek daarover gedepolitiseerd en losgekoppeld van fundamentele vragen over de inrichting van de verzorgingsstaat.³⁶ Als er al discussie is, dan wordt die gevoerd aan de hand van termen waar eigenlijk niemand tegen is, zoals de ‘burger centraal’, ‘menselijke maat’ en ‘passende dienstverlening’. Achter deze begrippen gaan wel normatieve vraagstukken schuil: enerzijds over de inhoud van de dienstverlening (waar begint en eindigt maatwerk?), anderzijds over wie de inhoudelijke keuzes moet maken (waar begint en eindigt de ruimte van de organisatie of de professional?). Vertalen we dit naar de wereld van de

33 TCU 2021.

34 Staat van de Uitvoering 2023.

35 Van den Berg e.a. 2024.

36 Brandsen & Helderma 2023.

interbestuurlijke verhoudingen, dan spelen daar bijvoorbeeld discussies over hoeveel ruimte die medeoverheden hebben voor eigen ambtelijke of politieke normstelling.

Uiteindelijk gaat het hier om de volgende vragen: wat moeten uitvoerders doen, welke middelen krijgen ze daarvoor en hoeveel ruimte hebben ze om de taak naar eigen inzicht in te vullen? Deze vraagstukken openbaren zich in de praktijk, maar op dit moment bereiken ze het politieke domein onvoldoende en ontbreekt de normering door de politiek. Uitvoerders weten dan ook niet goed waar ze aan toe zijn en in hoeverre ze hun schakelfunctie kunnen en mogen vervullen. Ze worden geacht aansluiting te zoeken bij de wensen van de samenleving, maar ze weten niet hoever ze daarin mogen gaan. De burger is hiervan de dupe: de overheid belooft zaken die ze niet kan waarmaken en creëert daarmee teleurstellingen bij de burger.

Van aandacht achteraf naar aandacht vooraf

Publieke dienstverlening gaat in de kern over verdelingsvraagstukken (wie krijgt wat en waarom?),³⁷ maar de technocratische benadering van de uitvoering ontnemt het zicht op de belangenconflicten die gepaard gaan met verdeling. Tekenend hiervoor is dat uitvoerders worden opgeroepen om in het verweer te komen tegen ‘onuitvoerbaar’ beleid.³⁸ Dat bakent de ruimte af waarbinnen uitvoerders mogen meepraten: ze zijn er voor de technische uitvoering van beleid. Dat dit beleid naast onuitvoerbaar ook onwenselijk kan zijn en (negatieve) effecten kan hebben op de samenleving, of dat het uitvoeren van het beleid misschien wel kan, maar ten koste gaat van andere publieke waarden, blijft op die manier onbenoemd, laat staan dat uitvoerders zich in het gesprek daarover mogen mengen of dat zij het zelf als hun rol zien om dit te doen.³⁹

Aandacht voor de normatieve implicaties van de uitvoering is er vaak pas wanneer naderhand uitkomt dat zaken mis zijn gegaan: dan blijkt dat het werk van uitvoerders niet zo neutraal is als gedacht en dat hun handelen grote impact heeft op het leven van mensen. Deze aandacht achteraf versterkt de bestaande verhoudingen: als misstanden aan het licht zijn gekomen, neemt de controledrang van het parlement en de beleidsdepartementen toe, wat er vervolgens toe leidt dat de autonomie van uitvoerende organisaties verder wordt ingeperkt.⁴⁰

Wij zien een toekomst waarin misstanden zoveel mogelijk voorkomen worden, doordat uitvoeringsprofessionals en organisaties de ruimte en de mid-

37 Brandsen & Helderma 2023, p. 76.

38 TCU 2021.

39 Zie hierover bijvoorbeeld: Van den Berg e.a. 2024.

40 ROB 2020b.

delen hebben om gezagswaardig op te treden. Als er toch problemen blijken op te treden, mogen zij niet gepasseerd worden bij de zoektocht naar uitvoerbare en rechtvaardige oplossingen. De legitimiteit van deze sterke positie volgt niet alleen uit de deskundigheid van uitvoeringsprofessionals en organisaties, maar ook uit het in essentie normatieve karakter van hun werk. Want, uitvoerders moeten steeds weer het meest wijze besluit nemen in steeds veranderende omstandigheden. De bedoeling van de wet is daarbij een zeer belangrijke factor, maar niet de enige factor. Afhankelijk van de ruimte die de wetgever daarvoor laat, spelen ook professionele normen, de visie van de organisatie en beginselen van goed openbaar bestuur een rol. Wanneer die laatste in het geding komen is het zelfs voorstelbaar dat concrete regels gebroken moeten worden om uitwassen te voorkomen.

2.4.3 *Zie beleidsvorming en beleidsuitvoering als gezamenlijke functies van de ambtelijke dienst*

De ambtelijke dienst bestaat uit beleidsambtenaren en uitvoeringsambtenaren. In het ideale geval geven zij in goede samenwerking invulling aan politieke opdrachten, geven ze inzicht in de gevolgen van politieke keuzes en bieden ze loyale tegenspraak bij onuitvoerbare of met het oog op de praktijk en beginselen van goed bestuur onwenselijke plannen. Waar politieke belangen een steeds belangrijkere rol gaan spelen, komt deze politiek-onafhankelijke houding die van de bureaucratie verwacht mag worden onder druk te staan. Zoals Anchritt Wille het verwoord heeft, zijn vooral ministeries steeds meer ‘politieke burchten’ geworden, waar men primair gericht is op de ‘uitvoering van het grote strijdplan (regeerakkoord) en op de verdediging van bewindspersonen’.⁴¹ In combinatie met de ondergeschiktheid van uitvoerende organisaties leidt dit ertoe dat beleid vaak goed aansluit op de logica van de politiek, maar des te slechter op de logica van de uitvoering, die voortkomt uit de toepassing van beleid en wet- en regelgeving in de praktijk.

Samen werken aan de beleidscyclus

Wij willen naar een situatie waarin beleidsmakers en uitvoerders zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen en tonen voor beleid én uitvoering. In plaats van beleid en uitvoering te zien als taken waar beleidsmakers en uitvoerders alleen voor aan de lat staan, is het nodig we beleid en uitvoering (weer) te zien als samenhangende functies van de ambtelijke dienst waar men samen verantwoordelijk voor is. Behulpzaam hierbij is het denken over beleid en uitvoering als fasen in een cyclus. In de woorden van Sandra van Thiel verloopt deze cyclus ‘van ontwerp tot besluitvorming, naar uitvoering en evaluatie, en dan weer terug naar ontwerp’.⁴² Een andere weergave is de horizontale ‘beleidsacht’ van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Met die

41 Wille 2022, p. 6.

42 Van Thiel 2020, p. 37.

beleidsacht wil deze adviesraad niet alleen aangeven dat er constant contact tussen beleidsmakers en uitvoerders zou moeten zijn, maar dat beleidsmakers en uitvoerders binnen die cyclus ook fundamenteel gelijkwaardig zijn.⁴³

Ook op het niveau van medeoverheden is de scheiding van het beleid van de uitvoering zichtbaar, bijvoorbeeld door aparte organisatieonderdelen in te richten die zich met uitvoering bezighouden of door taken uit te besteden aan lokale partners. Hier openbaren zich vaak problemen die vergelijkbaar zijn met die op het niveau van de rijksoverheid. Ook binnen decentrale overheden zouden beleid en uitvoering dus meer als met elkaar samenhangende onderdelen van dezelfde cyclus moeten worden gezien.

2.5 WAARBORG DE POSITIE VAN UITVOERDERS BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR

Zoals uitgebreid toegelicht, moeten we naar een situatie waarin uitvoerders voortaan – veel meer dan nu al het geval is – een essentiële schakelfunctie vervullen tussen overheid en samenleving. Wat niet moet ontstaan is een situatie die te omschrijven is als het ‘primaat van de uitvoering’. In zo’n situatie zouden uitvoerders een beslissende stem hebben en zouden de andere betrokkenen (bestuurders, politici, en anderen) een volgende rol hebben. Deze verhouding zou dan gebaseerd zijn op de gedachtegang dat uitvoerders door hun frequente en intense contact met burgers, het beste weten wat er speelt in de maatschappij en wat er nodig is. Dit benadert de onwenselijke situatie zoals die er was tijdens de verzuiling (zie ook paragraaf 2.4) en die tot een groot democratisch tekort leidde. Dit is dus niet de bedoeling: in een democratische rechtsstaat ligt het primaat bij de politiek.

2.5.1 *Herschik de politiek-ambtelijke betrekkingen*

Toch heeft de manier waarop de politiek diens primaat de afgelopen decennia heeft ingevuld, tot problemen in de uitvoering geleid, simpelweg doordat politici bij het maken van beslissingen te weinig oog hadden voor het uitvoeringsperspectief. Hier zijn goede verklaringen voor. Politici hebben, omdat ze herkozen willen worden, vaak vooral oog voor zaken die spelen op de korte termijn; het uitvoeringsperspectief is vaak gericht op de langere termijn. Daarbij komen politieke compromissen vaak moeilijk tot stand, waardoor het uitvoeringsperspectief vervolgens als een last wordt ervaren (zie ook hoofdstuk 5). Het is nodig om te streven naar een cultuur en verhoudingen waarin publieke dienstverlening door alle actoren binnen het openbaar bestuur als een gedeelde verantwoordelijkheid wordt ervaren. Want zijn niet alle betrokkenen in het openbaar bestuur in wezen publieke dienstverleners, dus ook de minister en parlementariërs? En is inmiddels niet duidelijk dat problemen in de uitvoering een probleem zijn voor het openbaar bestuur als geheel?

43 Rli 2023, p. 28.

Het is de vraag of de politiek uit eigen beweging meer verantwoordelijkheid gaat nemen voor de uitvoering, aangezien de huidige houding van de politiek niet los kan worden gezien van de wisselende voorkeuren van kiezers en de politieke versnippering. Dit roept de vraag op: hoe zorgen we ervoor dat politici, ondanks het krachtenveld waar ze zich in bevinden, niet om het perspectief van de uitvoering heen kunnen? Hiermee bedoelen we dan niet dat uitvoerders op de stoel van politici moeten gaan zitten, maar wel dat uitvoerders politici dwingen om zich meer rekenschap te geven van wat hun keuzes betekenen voor de publieke dienstverlening in ons land. Dit vergt een herijking van de politiek-ambtelijke betrekkingen, waarin de deskundigheid van de ambtenarij en uitvoerders in het bijzonder opnieuw op waarde wordt geschat en gewaarborgd is. Het uitgangspunt moet zijn dat de ambtenarij niet alleen voor de politiek werkt maar ook voor de samenleving als geheel.

2.5.2 *Zorg op elk niveau voor een functionerende noodrem om de nieuwe manier van werken af te dwingen*

Veel aandacht gaat in dit advies uit naar de gewenste manier van werken op en tussen het professionele, organisatie- en politiek-bestuurlijke niveau: wat verwachten we van professionals, wat hebben zij daarvoor nodig van hun organisaties? Wat verwachten we van uitvoerende organisaties en medeoverheden, wat hebben die daarvoor nodig van hun professionals enerzijds en van beleidsdepartementen en de politiek anderzijds? Wat verwachten we van beleidsmakers en politici, wat hebben zij daarvoor nodig van uitvoerende organisaties en medeoverheden? Omdat er in bestaande rapporten en adviezen al aandacht is voor waar het idealiter naartoe moet, besteden we per niveau ook aandacht aan de inrichting van harde waarborgen op elk niveau, zodat de nieuwe manier van werken kan worden afgedwongen.

Voor de inrichting van deze waarborgen hanteren we hier de metafoor van een noodrem. Door een noodrem kan iemand die niet aan het stuur zit een beslissing van degene die wel stuurt (tijdelijk) overrulen, net zoals een treinreiziger de trein kan laten stoppen door aan de noodrem te trekken. In de context van dit rapport is dat bijvoorbeeld een burger die een beslissing van de overheid aanvecht, een professional die een protocol van diens organisatie breekt of een uitvoerende organisatie die bezwaar maakt tegen een besluit van de minister. Een noodrem mag nooit lichtzinnig worden ingezet – in de trein levert het je immers ook een fikse boete op wanneer je misbruik van de noodrem maakt. Als je aan de noodrem trekt, moet je daar ook goede argumenten voor hebben. Zoals we in de volgende hoofdstukken toelichten, horen de beginselen van goed en behoorlijk bestuur – zoals we die ook hebben opgenomen in ons Wegingskader goed openbaar bestuur⁴⁴ – hierbij tot de belangrijkste kaders. Ten slotte is het ook niet zo dat een noodrem de beslissing van

44 ROB 2023a.

de bestuurder per definitie *overruled*: ook in een trein kan de machinist besluiten om de trein toch door te laten rijden als de situatie daarom vraagt. Wat een noodrem wel altijd doet, is dat hij degene die aan het stuur zit – of het nou de professional, de organisatie, de minister of het parlement is – dwingt om de situatie te overwegen, opnieuw een keuze te maken en daarover verantwoording af te leggen.

Zoals we in de volgende hoofdstukken toelichten, kan een noodrem verschillende vormen aannemen. Veel noodremmen zijn er al wel, maar functioneren niet naar behoren. De spreekwoordelijke trein stopt bijvoorbeeld niet echt met rijden, men durft niet aan de noodrem te trekken, weet niet waar de noodrem precies zit of vindt het überhaupt niet nodig om aan de noodrem te trekken. Het gaat ons dan ook niet om de noodrem als zodanig, maar om het feit dat die noodrem gebruikt dient te worden wanneer dat nodig is en ook naar behoren functioneert wanneer hij gebruikt wordt. Daarbij zien wij de noodrem niet als een doel op zichzelf, maar als een middel om de gewenste ambtelijke en politiek-bestuurlijke verhoudingen af te dwingen. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de vraag wat daar per niveau voor nodig is.

2.6 SLOT: HET GEHELE OPENBAAR BESTUUR STAAT WAT TE DOEN

In dit hoofdstuk hebben we ons overkoepelende advies aan het openbaar bestuur uiteengezet: breng uitvoerders in positie om de schakelfunctie die zij als toepassers en vormgevers van beleid en wet- en regelgeving kunnen hebben ook te laten vervullen, in het belang van gezagswaardige publieke dienstverlening. We hebben bovendien laten zien dat er binnen het openbaar bestuur systeemfouten bestaan die deze schakelfunctie in de weg staan. Die systeemfouten moeten worden opgelost: uitvoerders moeten een gelijkwaardige positie krijgen, de normatieve dimensie van het werk van uitvoerders moet worden erkend en we moeten af van het idee dat er een harde scheiding bestaat tussen beleid en uitvoering.

De legitimatie voor het versterken van de positie van uitvoerders ligt voor ons besloten in hun schakelfunctie (zie ook paragraaf 2.3) – *kunnen* vervullen, omdat die schakelfunctie wat ons betreft nog onvoldoende tot z'n recht komt. Enerzijds komt dit doordat andere actoren de uitvoerders niet in staat stellen om die schakelfunctie te vervullen, anderzijds komt dit doordat uitvoerders het vaak zelf ook niet als hun taak zien om dat te doen. Om een verband te leggen met ons rapport over het gezag van de overheid:⁴⁵ uitvoerders kunnen hun gezag als schakel tussen overheid en samenleving pas bij de politiek ontwikkelen, als ze dat gezag ook daadwerkelijk waard zijn.

45 ROB 2022.

Veranderingen op politiek-bestuurlijk niveau alleen zijn dus niet voldoende: voor we daar in hoofdstuk 5 bij uitkomen, redeneren we eerst van het professionele niveau (hoofdstuk 3) naar het organisatieniveau (hoofdstuk 4). In elk hoofdstuk staat een concretisering van het overkoepelende advies dat wij in dit hoofdstuk uiteen hebben gezet, namelijk dat het openbaar bestuur de schakelfunctie van de uitvoering tussen overheid en samenleving op waarde moet schatten en zijn manier van werken hierop moet aanpassen. We stellen ons steeds de vraag: wat betekent deze nieuwe manier van werken voor de verschillende actoren per niveau? En wat betekent dit voor de verhoudingen met de andere niveaus? Hierbij gaan we in op de bestaande verhoudingen, op pogingen die al gedaan worden om de bestaande verhoudingen te doorbreken en op de dilemma's die daarbij komen kijken. We reiken actiepunten aan om de nieuwe manier van werken breder in te zetten en te borgen.

Uiteindelijk willen we naar een situatie waarin iedereen binnen het openbaar bestuur zich verantwoordelijk voelt voor dat wat er in de uitvoering gerealiseerd wordt, en daarom moet het perspectief van de uitvoering beter geborgd worden binnen het openbaar bestuur als geheel. Uitvoerders moeten hun rol als schakel waarmaken en andere actoren moeten de tegenmacht van de uitvoering leren accepteren en waarderen, ook als dit betekent dat er harde waarborgen moeten worden ingericht (of gerepareerd) om dit af te dwingen.

Overkoepelende actiepunten

1 Uitvoeringsemancipatie kracht bijzetten

- *Benut de schakelfunctie van uitvoerders*
Erken dat uitvoerders bij de toepassing en vormgeving van wet- en regelgeving een essentiële schakel tussen overheid en burger vormen. Hiervoor hebben zij voldoende ruimte en middelen nodig.
- *Erken de normatieve dimensie van het werk van uitvoerders*
Het op een responsieve manier toepassen en mede vormgeven van wet- en regelgeving vraagt een (erkenning van de) normatieve opstelling van uitvoerders. Hun rol mag niet langer beperkt worden tot die van technische raadgever.
- *Versterk de positie van uitvoerders binnen het openbaar bestuur*
We moeten naar een situatie waarin beleidsmakers en politici niet meer om het perspectief van uitvoerders heen kunnen. Het is noodzakelijk de verhoudingen tussen uitvoerders en beleidsmakers en de verhoudingen tussen uitvoerders en de politiek te veranderen.

2 (Politiek-)ambtelijke verhoudingen herschikken

- *Zie beleid en uitvoering als gezamenlijke taken van de ambtelijke dienst*
Goede publieke dienstverlening moet weer gelden als een gedeelde verantwoordelijkheid van beleidsmakers en uitvoerders. Laat beleidsmakers gaan staan voor dat wat er in de uitvoering gebeurt: beleid dat in de praktijk niet goed werkt is slecht beleid.
- *Waardeer de tegenmacht van de ambtelijke dienst*
De positie van uitvoerders en beleidsmakers als politiek-onafhankelijke deskundigen met oog voor de uitvoeringspraktijk moet worden hersteld. Op grond van ervaringen uit de praktijk en op basis van beginselen van goed openbaar bestuur moeten zij tegenwicht kunnen bieden aan het perspectief van de politiek.

3 Richt voldoende waarborgen in

- *Geef uitvoerders macht in het belang van goede publieke dienstverlening*

Wanneer beleid en regels dreigen te worden ingevoerd die strijdig zijn met beginselen van goed openbaar bestuur is er een functionerende noodrem voor uitvoerders nodig. Hiermee kunnen opdrachten (tijdelijk) teruggegeven worden. Deze noodrem moet er zijn voor professionals binnen hun organisaties, maar ook voor de organisaties zelf in het gesprek met beleidsmakers en politici.

3 Noodzakelijke veranderingen op professioneel niveau: naar burgergerichte publieke dienstverlening volgens de bedoeling

3.1 INLEIDING

Publieke dienstverlening komt tot burgers via professionals. Dit zijn professionals die in direct contact staan met burgers, zoals politieagenten, leraren, zorgconsulenten en baliemedewerkers, maar ook professionals die op een indirectere wijze diensten aan burgers verlenen, zoals ICT'ers, inkopers en backofficemedewerkers. Deze professionals kunnen werken bij de overheid (landelijke uitvoeringsorganisaties, inspecties, gemeenten, provincies, etc.) of de semioverheid (zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties en vervoersbedrijven). Daarbij kan het gaan om individuele dienstverlening (uitkeringen verlenen, rijbewijzen uitgeven, aangiftes verwerken), maar ook om dienstverlening met een collectiever karakter (wegen aanleggen, milieu-regelgeving handhaven, openbare orde bewaken). Alle taken hebben een wettelijke basis en worden (grotendeels) met publiek geld gefinancierd.

De professionals waar we het hier over hebben, bevinden zich – net als de overheid als geheel – in een gezagsrelatie met burgers: vaak helpen professionals burgers, maar soms kan het verlenen van publieke diensten ook bestaan uit handelingen die bepaalde individuele of groepen burgers negatief beïnvloeden (zoals het niet verlenen van diensten bij schaarste of het handhaven van wet- en regelgeving). Gezagsvol 'nee' kunnen zeggen is voor professionals van groot belang.⁴⁶ Zoals in paragraaf 1.2 is geschetst, is het gezag van de overheid – en daarmee ook van de professional – niet meer zo vanzelfsprekend als vroeger. Daarom is het meer dan ooit nodig dat professionals in hun handelen een centrale plek geven aan het perspectief van de burgers over wie ze in positieve en negatieve zin gezag uitoefenen. Alleen dan zijn professionals in staat om in de ogen van burgers betrouwbaar, betrokken en bekwaam (dit is: gezagswaardig) op te treden. In dit hoofdstuk schetsen we wat er op professioneel niveau nodig is om dit te kunnen doen.

3.2 VERANDERENDE VERHOUDINGEN

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 ziet men uitvoerende organisaties en uitvoerende professionals als neutrale uitvoerders van beleid en wet- en regelgeving, en zien professionals zichzelf vaak ook zo. Maar, deze voorstelling van zaken doet geen recht aan de schakelfunctie die uitvoerders in onze ogen hebben.

⁴⁶ In een recent verschenen proefschrift laat Mathilde Witkam zien hoe het goed en begrijpelijk uitleggen van besluiten, met name in informeel contact, bijdraagt aan de acceptatie van die besluiten door burgers, zie: Witkam 2024.

Hoewel in de meeste gevallen de letter van de wet of het beleid gevolgd kan worden, moeten professionals in sommige gevallen van die letter afwijken om in de geest van de wet te handelen (zie paragraaf 2.3.1).⁴⁷ Andersom zien professionals hoe beleid en wet- en regelgeving in de praktijk uitpakken en is het voor een goede publieke dienstverlening belangrijk dat zij signalen afgeven als het misgaat, zodat het beleid kan worden bijgestuurd als dat nodig blijkt (zie paragraaf 2.3.2). Uiteraard geldt voor beide rollen (het toepassen en het medevormgeven van beleid en wet- en regelgeving) dat professionals daar wel toe in staat moeten worden gesteld.

3.2.1 *De professional als ‘street-level bureaucrat’: discretionaire ruimte*

Het idee dat professionals een rol hebben bij het toepassen van universele regels op specifieke situaties won aan belangstelling door het boek *Street-Level Bureaucracy* (1980) van de politicoloog Michael Lipsky. Daarin bestudeerde hij het functioneren van uitvoerende professionals⁴⁸ en vulde daarmee de klassieke bureaucratische theorie aan. Die klassieke theorie gaat uit van politici die richting geven, beleidsmakers die deze richting omzetten naar beleid en uitvoerders die dit beleid simpelweg tot uitvoering brengen. In het boek liet Lipsky zien dat veel beleid juist in de uitvoering tot stand komt; hij toonde aan dat bij veel overheden helemaal geen sprake was van wet- en regelgeving die beschreef hoe publieke professionals hun werk moesten doen, ook al waren die overheden in naam volgens het klassieke bureaucratische stramien georganiseerd. Professionals ondervingen dit door eigen regels en routines te bedenken om zo een brug te slaan tussen de universele regels en de toepassing in specifieke situaties.⁴⁹ Onderzoek laat zien dat de beschrijving van Lipsky tot de jaren tachtig van de vorige eeuw voor veel bureaucratieën opging, vooral in landen waar sprake was van een grote publieke sector. Uitvoerders hadden ‘de status die noodzakelijk was om beleid te implementeren met in achtneming van hun eigen waarden, prioriteiten en de lokale uitdagingen die ze tegenkwamen’.⁵⁰ De ruimte die de professional had, werd dus niet alleen gebruikt om recht te doen aan de geest van de wet, maar ook aan diens eigen standaarden en aan de lokale context.

Onder invloed van het New Public Management (NPM) in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd de ruimte van uitvoerders bij het toepassen van beleid en wet- en regelgeving kleiner. NPM introduceerde vormen van controle over het werk van professionals, bijvoorbeeld door meetbare resultaten en targets, strakkere verantwoording aan managers en betrokkenheid van gebruikers bij de evaluatie van geleverde diensten.⁵¹ Onderzoek sugge-

47 Daston 2022.

48 Lipsky 1980.

49 Taylor & Kelly 2006, p. 630.

50 Taylor & Kelly 2006, p. 631-632.

51 Taylor & Kelly 2006, p. 630.

reert dat onder invloed van NPM een verschuiving van ‘beroepsprofessionalisme’ naar ‘organisatorisch professionalisme’ is ontstaan. Bij de eerste vorm van professionalisme draait het om het vertrouwen van de organisatie en de cliënt in de professional, wat tot uiting komt in professionele autonomie en discretionaire ruimte. Het gezag van de professional is hierbij gebaseerd op opleidingen, beroepstrainingen, professionele profilering en een bijpassende cultuur op de werkvloer. Controle wordt vooral onderling door professionals zelf uitgevoerd op basis van beroepscodes en instituten en verbanden die hierop toezien.⁵² Daar tegenover staat organisatorisch professionalisme, waarbij de positie van de professional is gebaseerd op ‘rationeel-legalistische vormen van gezag en hiërarchische structuren van verantwoordelijkheden en besluitvorming’. Het gaat gepaard met gestandaardiseerde procedures en externe vormen van regulering en verantwoording aan de hand van targets en prestatiebeoordelingen.⁵³

Het belang van discretionaire ruimte voor professionals voor het leveren van goede publieke dienstverlening is in de bestuurskunde vaak benadrukt. Allereerst is er het reeds genoemde argument dat professionals altijd discretionaire ruimte (nodig) hebben om wet- en regelgeving toe te passen op de specifieke situaties in de alledaagse realiteit.⁵⁴ Er zijn trouwens auteurs die suggereren dat specifiekere regels juist het afwijken van die regels in de hand werken, omdat ‘binnen de lijntjes kleuren’ onmogelijk wordt.⁵⁵ Concreter laat onderzoek zien dat er een positieve relatie bestaat tussen de discretionaire ruimte die professionals ervaren en de mate waarin burgers dienstverlening als betekenisvol zien. Dit komt omdat street-level bureaucraten ‘meer in staat zijn om hun beslissingen en de procedures die ze moeten volgen aan te passen aan de specifieke situatie en behoeftes van hun cliënten’, aldus Tummers en Bekkers.⁵⁶ Zij laten ook zien dat professionals die discretionaire ruimte ervaren over het algemeen meer bereid zijn om beleid uit te voeren, juist omdat ze zien dat dit beleid betekenisvol is voor cliënten.

3.2.2 *De professional als ‘institutional worker’: veranderen van beleid en wet- en regelgeving van binnenuit*

De discussie over discretionaire ruimte wordt tegenwoordig vaak gevoerd aan de hand van de term ‘maatwerk’: professionals moeten de ruimte krijgen om van regels af te wijken als de specifieke situatie daarom vraagt. Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid en zou altijd de uitzondering op de regel moeten blijven. Professionals hebben niet alleen een zekere ruimte nodig bij het toepassen van beleid en wet- en regelgeving, zij moeten ook ruimte heb-

52 Evetts 2009, p. 248.

53 Evetts 2009, p. 249.

54 Lipsky, 1969; Taylor & Kelly 2006, p. 634-335; Tummers & Bekkers 2014, p. 5-6.

55 Hendriks e.a., p. 41; Brodtkin 2011.

56 Tummers & Bekkers 2014, p. 18.

ben om het beleid zélf mede vorm te geven op basis van hun kennis over en ervaring uit de praktijk.

In het verleden hadden professionals wel een belangrijke rol bij de vormgeving van beleid en wet- en regelgeving, zeker in de naoorlogse decennia: via samenwerkingsstructuren wisten organisaties van professionals en vakbonden voor de publieke sector door te dringen tot de besliscentra van overheden.⁵⁷ Er ontstonden ‘policy communities’, aldus Laffin en Entwistle, bestaande uit ‘relatief gesloten groepen van ambtelijke vertegenwoordigers van de centrale overheid, belangengroepen van ‘ingewijden’ en leden van de dominante professies’. In sommige sectoren gingen deze ‘policy communities’ als ware ‘drivers’ van beleid fungeren, die concurreerden met centrale en lokale overheden.⁵⁸

In de jaren zeventig en tachtig kregen professionals en hun georganiseerde verbanden een steeds slechtere naam, omdat zij volgens de leidende opinie collectief te machtig waren geworden en niet primair het publieke belang, maar het belang van hun sectoren nastreefden. Dit had volgens sommigen geleid tot een overproductie aan overheidsvoorzieningen, wat dan weer werd gezien als een van de belangrijkste oorzaken van de economische malaise van die tijd.⁵⁹ Met de komst van New Public Management werden de verhoudingen stevig opgeschud: overheden in West-Europa probeerden de invloed van belangenroepen – waaronder die van publieke professionals – op de besliscentra van de macht te beperken. Waar professionals lang een drijvende kracht waren bij het agenderen van maatschappelijke problemen en de benodigde oplossingen daarvoor, is de verhouding in de afgelopen decennia omgedraaid: overheden bepalen de richting, waarna professionals pas in tweede instantie worden geconsulteerd over hoe die richting het beste kan worden ingevuld.⁶⁰

In de afgelopen jaren is er opnieuw meer aandacht gekomen voor manieren waarop professionals bijdragen aan het veranderen van beleid en wet- en regelgeving, en dan niet zozeer (of primair) door collectieve actie, maar van binnenuit. Van Goor, Uitman en Mulder wijzen erop dat professionals⁶¹ zelf onderdeel zijn van het systeem waarin publieke dienstverlening tot stand komt. Professionals hebben een rol om van binnenuit voor verandering te zorgen door, wanneer de situatie daarom vraagt, kaders van beleid en wet- en regelgeving op te rekken of te doorbreken.⁶² In de bestuurskunde wordt hierbij

57 Tummers & Bekkers 2014, p. 632.

58 Laffin & Entwistle 2000, p. 210.

59 Mellink & Oudenampsen 2022, p. 147.

60 Laffin & Entwistle 2000, p. 211 en 217.

61 In de context van het artikel van Van Goor, Uitman & Mulder gaat het om pedagogische professionals.

62 Van Goor, Uitman & Mulder 2023, p. 81-82.

ook wel gesproken over ‘institutioneel werk’: het beïnvloeden van het systeem waar je zelf deel van uitmaakt. De aandacht gaat hierbij meestal niet zozeer uit naar de actoren die we normaal gesproken met het vormgeven van beleid en wet- en regelgeving associëren (politici, beleidsmakers, managers), maar naar actoren die ‘op het eerste gezicht een vrij machteloos onderdeel van het systeem lijken [maar] toch bijdragen aan de verandering ervan’.⁶³ Van Bochove e.a. onderscheiden drie vormen van ‘institutioneel werk’: *maintaining*, ‘gericht op het in stand houden van instituties’, *disrupting*, ‘gericht op het veranderen van instituties’ en *creating* ‘gericht op het creëren van nieuwe instituties’.⁶⁴ Institutioneel werk kan plaatsvinden binnen de ruimte die beleid en wet- en regelgeving hiervoor bieden, maar het kan volgens Van Bochove e.a. ook verder gaan, ‘zoals het negeren of bewust overtreden van regels’.⁶⁵

Casus aanpak het Bouwdepot

Jongeren in de leeftijd van 18 tot 21 jaar die zich in een kwetsbare situatie bevinden (door dak- of thuisloosheid, oplopende schulden en psychische problemen) vallen vaak tussen de wal en het schip doordat ze niet in aanmerking komen voor jongerenregelingen, maar volgens de Participatiewet ook niet volwassen zijn. Het Bouwdepot is een initiatief waarmee deze jongeren een jaar lang maandelijkse financiële steun ontvangen om aan persoonlijke doelen te werken, zoals het vinden van een woning of een baan. De eerste trajecten van het Bouwdepot begonnen in 2020 en werden gefinancierd door particuliere fondsen en het ministerie van Volksgezondheid (VWS). In de afgelopen jaren zijn ook de gemeenten Eindhoven, Amersfoort, Groningen, Den Bosch, Leiden, Arnhem, Delft en de Rijnstreek gemeenten met de aanpak aan de slag gegaan of gaan binnenkort starten. Van gemeenten vraagt het Bouwdepot eerst een investering, maar onderzoek toont aan dat deze na ongeveer drie jaar wordt terugverdiend dankzij de toenemende maatschappelijke en financiële baten.

Het Rijk stelde eerder dat de aanpak het Bouwdepot in strijd zou zijn met de Participatiewet omdat gemeenten geen eigen inkomensbeleid mogen voeren. De initiatiefnemers van het Bouwdepot stellen daarentegen op basis van een juridische rapportage dat de aanpak niet onder bestaande wetgeving valt – niet onder de Wmo, de Jeugdwet, noch de Participatiewet. Volgens hen valt de aanpak onder de lokale autonomie van gemeenten⁶⁶ en stelt het Bouwdepot gemeenten volledig in staat

63 Van Bochove e.a. : 2021, p. 135.

64 Van Bochove e.a. : 2021, p. 134-135.

65 Van Bochove e.a. : 2021, p. 135.

66 www.hetbouwdepot.nl/update/bouwdepot-niet-in-strijd-met-participatiewet/

om jongeren in een kwetsbare positie te ondersteunen boven op het landelijke beleid.

Het Bouwdepot kan worden gezien als een vorm van ‘institutioneel werk’: professionals in de uitvoering liepen aan tegen een probleem waar het bestaande beleid geen antwoord op bood en zijn daarop met een alternatieve aanpak gekomen. Hoewel het ministerie aangaf dat er sprake was van doorkruising van de Participatiewet, gaan de deelnemende gemeenten door met de pilots. Bij Het Bouwdepot is ook de opstelling van de verantwoordelijke wethouders van belang. Dit staat niet op zichzelf: de afgelopen jaren zijn er verschillende voorbeelden geweest van wethouders die in incidentele gevallen wetten regels braken of bogen in het belang van kwetsbare burgers.⁶⁷

3.3 PROBLEEMANALYSE

Bij professionals ligt veel potentieel als het gaat om het gezagswaardig maken van publieke dienstverlening. Dat is door hoe zij beleid vertalen naar de samenleving, en hoe zij wat er in de samenleving gebeurt, vertalen naar beleid. Op dit moment gaat veel van dit potentieel verloren. In de volgende paragrafen bespreken we de obstakels voor het benutten van dit potentieel en de dilemma’s bij het wegnemen van die obstakels.

Inbreng bijeenkomst professioneel niveau

Op 16 mei 2024 organiseerde de ROB in samenwerking met bureau Afdeling Buitengewone Zaken een werksessie met professionals waarin onder andere werd stilgestaan bij de obstakels en dilemma’s die zij in hun werk tegenkomen.⁶⁸ Een impressie:

‘Wij zijn ondergeschikt aan data, terwijl data ondersteunend aan ons zouden moeten zijn.’

‘Het is belangrijk dat we elkaar meenemen in besluiten en daarnaast meer rekening houden met onze menselijkheid, in plaats van uitsluitend de cijfertjes.’

‘Voor alles wat ‘bovenop’ wordt bedacht, ben je nu steeds op zoek naar een werkbare oplossing.’

67 Van Ostaaijen e.a. 2022.

68 Afdeling Buitengewone Zaken 2024.

‘Wanneer je als professional aangeeft dat een bepaald beleid niet handig is, dan krijg je terug: ‘Dit is nou eenmaal zo gemaakt.’

‘Ik heb een brief gestuurd naar de leidinggevenden over hoe het anders kan, maar daar wordt niet iets mee gedaan. Ik wil wel iets doen, maar ik durf het niet.’

3.3.1 *Obstakels voor professionals*

Er is een aantal clusters van oorzaken die ervoor zorgen dat professionals momenteel niet afwijken van de regels, ze niet anders toepassen of de (negatieve) praktische uitwerking ervan niet signaleren, ook als de situatie daar wel om vraagt.

Een eerste obstakel is de feitelijke ruimte om van wet- en regelgeving af te wijken. De literatuur suggereert dat de discretionaire ruimte van professionals de afgelopen decennia is verminderd, al verschilt dat wel per beleidsterrein, wettelijke regeling en uitvoerende organisatie.⁶⁹ Bij werk en inkomen hangt de discretionaire ruimte in ieder geval (deels) samen met de nadruk op fraudebestrijding: de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeert dat de beleidsvrijheid van professionals met de komst van de Fraudewet drastisch is ingeperkt.⁷⁰ Verder bestaat er een verband tussen de afgenomen discretionaire ruimte en de toegenomen complexiteit van en veelheid aan regels waarmee professionals rekening moeten houden.⁷¹

Een tweede obstakel is het beperkte gebruik van de feitelijke ruimte, door regels anders toe te passen of door fouten in het beleid te signaleren. Die terughoudendheid onder professionals kan komen door een gebrek aan kennis. Wellicht weten zij niet dat bijvoorbeeld sectorale regelingen en de Algemene wet bestuursrecht ruimte bieden om ervan af te wijken.⁷² De onderbenutting van ruimte en het niet melden van misstanden kunnen ook samenhangen met belemmeringen en prikkels op het gebied van sociale veiligheid (de angst om fouten te maken), beloningsstructuren (gericht op kwantiteit in plaats van kwaliteit), een hoge caseload of een gebrek aan signaalgevoeligheid binnen organisaties (waardoor signaleren ontmoedigd wordt).⁷³

69 ABTOPConsult 2019, p. 8.

70 PEFD 2024.

71 TCU 2021, p. 66.

72 Schuurmans e.a. 2020, p. 41-51; Pels Rijcken 2019, p. 9.

73 Inbreng rondetafelgesprekken ‘professioneel niveau’ (16 mei 2024) en ‘organisatieniveau’ (23 mei 2024). Uiteraard zijn er ook voorbeelden waarbij (politieke) bestuurders signalen wél op pikken en de ambtelijke organisatie vervolgens de ruimte geven om, redenerend vanuit algemene beginselen, van specifieke regels af te wijken (schriftelijke inbreng expert).

Een derde obstakel is het mensbeeld van de zelfredzame burger, dat voor een belangrijk deel bepaalt of uitvoerders een situatie waarmee ze geconfronteerd worden al dan niet onrechtvaardig vinden.⁷⁴ Dat mensbeeld zit niet alleen vevat in wet- en regelgeving, maar ook in de manier waarop professionals burgers tegemoet treden en heeft dus invloed op of ze het nodig vinden om af te wijken van regels of dat ze de uitwerking van regels op burgers problematisch vinden. Daarbij komt dat door de digitalisering professionals minder op de hoogte zijn van de omstandigheden waarin burgers zich bevinden.

3.3.2 *Dilemma's voor professionals*

Wanneer van professionals verlangd wordt dat zij meer maatwerk leveren en misstanden signaleren, moeten zij meer zeggenschap krijgen bij het toepassen van beleid en wet- en regelgeving. Dit brengt dilemma's met zich mee, die op dit moment voor handelingsverlegenheid zorgen.

Hendrixx e.a. laten zien dat het de uitvoeringsambtenaren zijn 'die – als professionals – in de discretionaire ruimte die ontstaat keuzes moeten maken over wanneer en hoe regels precies worden toegepast in individuele gevallen'.⁷⁵ Dit brengt waardenconflicten met zich mee, niet in de laatste plaats omdat professionals verschillende loyaliteiten hebben: aan 1) 'de burgers aan wie zij publieke diensten leveren', 2) 'de rechtsstaat waarvan de wetten en regels hen binden', 3) 'de eigen organisatie waarbinnen zij werkzaam zijn', 4) 'de beroepsgroep waartoe zij behoren'; en 5) 'de bredere maatschappij als context waarbinnen zij hun werk uitvoeren'.⁷⁶ Dilemma's waar professionals door deze verschillende loyaliteiten mee te maken krijgen zijn bijvoorbeeld die tussen maatwerk en gelijke behandeling, tussen maatwerk en beperkte beschikbaarheid van capaciteit en middelen, en tussen maatwerk en professionele waarden en normen.⁷⁷ Maatwerk spreekt hiermee het oordeelsvermogen van de professional aan. Als professionals in plaats daarvan de wet- en regelgeving nauwkeurig volgen, hoeven ze niet zelfstandig te oordelen over de specifieke casus.

Binnen het openbaar bestuur is er dan ook een reflex om de professional de verantwoordelijkheid voor het leveren van maatwerk uit handen te nemen. Dan is er in theorie ruimte voor maatwerk, maar die ruimte wordt steeds meer dichtgeregeld, aldus Hendrixx e.a. Dit vertaalt zich naar verdere specificering en categorisering via wet- en regelgeving, en dus meer complexiteit en minder ruimte om af te wijken (zie ook paragraaf 3.3.1).⁷⁸ Overigens lokt de drang naar maatwerk ook onder professionals bepaalde gedragingen uit: '[Z]e kun-

74 RVS 2021, p. 41; WRR 2017.

75 Hendrixx e.a. 2022, p. 27.

76 Hendrixx e.a. 2022, p. 28.

77 Hendrixx e.a. 2022, p. 36.

78 Hendrixx e.a. 2022, p. 38-47.

nen regels heel goed gebruiken om zich achter te verschuilen, om zich in te dekken tegen mogelijke kritieken van anderen, om de eigen positie veilig te stellen.’ Als de regeldruk dan afneemt, bestaat het risico dat dat leidt tot overconformisme, zoals Hendrixx e.a. stellen, omdat professionals ‘het ongemak van maatwerk en het risico van aanspreekbaarheid’ proberen te ontlopen.⁷⁹

Dilemma’s ontstaan ook als de rol van professionals bij het vormgeven van beleid en wet- en regelgeving groter wordt. Professionals moeten dan de verschillende loyaliteiten in hun werk tegen elkaar afwegen en daarvoor moeten zij zich beroepen op hun eigen oordeelsvermogen. Bovendien kun je je afvragen hoe wenselijk het is als professionals – bijvoorbeeld collectief – veel invloed hebben op beleid en wet- en regelgeving, vooral vanwege de beperkte democratische legitimiteit. Het is niet vanzelfsprekend dat professionals – als zij invloed uitoefenen op beleid en wet- en regelgeving – altijd het belang van burgers dienen: ook zij zijn geconditioneerd door systemen en routines en vertegenwoordigen belangen, bijvoorbeeld die van hun beroepsgroep.⁸⁰ Goede verantwoording is dus nodig.

De ROB neemt bij dit vraagstuk een genuanceerd standpunt in: het primaat van de democratische politiek staat overeind, maar is niet absoluut en behoeft tegenmacht, óók van de kant van uitvoerders. Een politiek plan met groot draagvlak kan immers in de praktijk desastreus uitpakken voor minderheden en individuen. Uitvoeringsprofessionals hebben uniek zicht op de werking van beleid in de praktijk. Het is wenselijk dat zij aan de bel trekken als de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen in het gedrang komt of als er bijvoorbeeld publiek geld wordt verspild door inefficiëntie. Nogmaals: dat betekent niet dat uitvoerders op de stoel van politici moeten gaan zitten. Toch zou het doodzonde zijn om de schakelfunctie van uitvoerders onbenut te laten.

3.4 ACTIEPUNTEN

Alles bij elkaar zien wij een belangrijke rol voor professionals bij het toepassen en medevormgeven van beleid en wet- en regelgeving op een manier die recht doet aan de belangen van burgers en de samenleving als geheel. Professionals kunnen hun rol hierbij vervullen door maatwerk te leveren wanneer de situatie daarom vraagt en door te signaleren over problemen en kansen op het gebied van beleid en wet- en regelgeving. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Aan de ene kant hebben professionals handvatten nodig om deze rol te kunnen vervullen, aangezien het veel vraagt van hun eigen oordeelsvermogen. Aan de anderen kant is het voor het openbaar bestuur van belang dat professionals hun rol invullen op een manier die niet leidt tot willekeur en

79 Hendrixx e.a. 2022, p. 42.

80 De Bruijn & Noordegraaf 2010.

rechtsongelijkheid of op een andere manier niet de belangen van de burger dient.

3.4.1 *Ontwikkel praktische wijsheid, pas die toe waar nodig*

De democratische rechtsstaat garandeert idealiter gelijkwaardige behandeling, en dat legitimeert soms het afwijken van algemene regels. Hier is ‘praktische wijsheid’ of ‘phronesis’ voor nodig, naar de terminologie die de filosoof Aristoteles daarvoor bedacht. Om uit te leggen wat Aristoteles hiermee bedoelde, gebruikte hij de metafoor van een meetlat: hoewel een onbuigzame meetlat nuttig kan zijn om afstanden op een vlak oppervlak te meten, heb je er weinig aan als je afstanden wil meten op een oppervlak met vele hoeken en rondingen – in dat geval moet je op zoek naar andere instrumenten om toch de afstanden te kunnen meten. Op dezelfde manier kan een regel heel nuttig zijn voor professionals, maar is het niet de bedoeling dat ze daaraan vast blijven houden als de regel niet geschikt is voor de situatie waarop die wordt toegepast. Dan moet een professional in staat zijn om te improviseren en een afweging te maken tussen dat wat de regel van hem of haar vraagt en wat de specifieke situatie van hem of haar vraagt.

Praktische wijsheid kan dan ook worden gedefinieerd als ‘de vaardigheid te delibereren over wat in concrete gevallen het goede is om te doen’, waarbij ‘het goede’ in en door een concrete praktijk wordt bepaald en zich niet vooraf laat voorschrijven.⁸¹ Het spreekt daarmee het oordeelsvermogen én de ervaring van de professional aan. In een concrete casus worden het algemene (universele, contextonafhankelijke regels) en het concrete (de specifieke situatie) met elkaar geconfronteerd. Specifieke contexten kan je immers niet van tevoren beschrijven en in regels vatten. Doordat professionals dagelijks uiteenlopende situaties krijgen voorgeschoteld, is hun werk variabel en contextafhankelijk, en dat vereist meer dan regelconform gedrag. Iedere situatie vergt een waardenafweging, die uiteindelijk het handelen van de professional bepaalt. Praktische wijsheid is cruciaal om dat goed te kunnen doen en te komen tot gezagswaardige dienstverlening.

Wellicht ten overvloede: de ontwikkeling van praktische wijsheid is zowel een individueel als een collectief proces. Professionaliteit draait immers niet alleen om zelfreflectie en een onderzoekende houding, maar ook om voortdurende collegiale consultatie en reflectie.⁸² Professionals in de publieke dienstverlening moeten dus regelmatig met elkaar van gedachten wisselen om de gezagswaardigheid van het overheidshandelen te waarborgen. Het is onvermijdelijk dat hierbij ook verschillen van opvatting tussen ambtenaren aan het

81 Den Uijl 2022, p. 381

82 Zie Raaphorst 2021 over het belang van consultatie met collega's voor *street-level bureaucrats*.

licht komen, bijvoorbeeld over de mate waarin persoonlijke omstandigheden van burgers meegenomen moeten worden. Is dat verkeerd? Nee, in een sociaal veilige context hoeven zulke verschillen niet te worden bedekt met een ‘deken van neutraliteit’.⁸³ Sterker nog, het voortdurende, door de organisatie gefaciliteerde goede gesprek over moeilijke dilemma’s kan de sociale veiligheid van professionals juist bevorderen. Ruggensteun van collega’s en leidinggevenden helpt immers om de rug recht te houden in moeilijke gevallen en een gezagsvol besluit te nemen – of het specifieke besluit nu in het voordeel of het nadeel van de betreffende burger uitvalt.

Het toepassen van regels als kunstvorm

De rechtshistoricus Daston vergelijkt het toepassen van universele regels op een specifieke situatie met een kunstvorm. Binnen elke kunstvorm bestaan er regels die nodig zijn om deze kunstvorm te leren beheersen. Dat betekent niet dat je die regels altijd (in dezelfde mate) moet toepassen: je gebruikt deze regels op zo’n manier dat ze je helpen om iets nieuws te creëren. Net als een kunstenaar heeft een professional kaders om mee te werken, zoals geschreven en ongeschreven regels, professionele standaarden, rechtsstatelijke normen en zekere schaarste aan middelen en capaciteit. Professionals zouden deze kaders als hulpmiddelen moeten zien om in specifieke gevallen het juiste te doen, in plaats van als absolute richtlijnen.⁸⁴

Maar, zoals we al in hoofdstuk 2 betoogden zijn ervaren uitvoeringsprofessionals idealiter niet alleen experts in het goed toepassen van wet- en regeling, maar kunnen ze ook bijdragen aan de vormgeving daarvan. De schakelfunctie die zij vervullen werkt immers twee kanten op. Het bestuderen van en besluiten over cases vormt de voornaamste bezigheid van uitvoerende professionals. Hun nabijheid tot de burger zorgt idealiter voor een goed begrip van en een genuanceerde kijk op de realiteit.⁸⁵ Het openbaar bestuur zou meer moeten leunen op deze combinatie van regelgedreven kennis en contextsensitiviteit waarover professionals beschikken, onder meer door ruimte te bieden aan ‘the power of example’.⁸⁶ Voorbeelden kunnen namelijk helpen om een specifieke beleidscontext beter te begrijpen (wat vooral relevant is voor actoren die in hun dagelijks werk verder afstaan van de burger) en vervolgens beleidstheorieën en onderliggende aannames kritisch te bevragen en te herzien. Het aandragen van casuïstiek (contextafhankelijke kennis) binnen de

83 Aldus een expert tijdens de expertmeeting ‘Professionele ruimte in de publieke dienstverlening’, 27 juni 2024.

84 Daston 2022.

85 Flyvbjerg 2001, p. 72

86 Flyvbjerg 2001.

eigen organisatie en (vervolgens) daarbuiten kan een krachtig middel zijn om de schakelrol van samenleving naar beleid en politiek te vervullen en zo beleid beter te laten aansluiten op maatschappelijke behoeften.

Nogmaals: dit is geen pleidooi voor ‘bij twijfel altijd een uitzondering maken’ of ‘bij ieder moeilijk besluit het systeem van wetten en regels ter discussie stellen’. Gelijke behandeling in gelijke gevallen blijft een kernwaarde van de publieke dienstverlening. In 80% van de gevallen, zo wordt wel eens gezegd, voldoet de algemene regel. Het is juist een belangrijk aspect van het werk van professionals om gezagsvol ‘nee’ te kunnen zeggen als dat in hun professionele optiek, en met in achtneming van de relevante kaders, het goede is om te doen.

Werken volgens de bedoeling

Een belangrijk handvat voor professionals in de uitvoering is dat zij altijd ‘de bedoeling’ van hun werkzaamheden in het achterhoofd houden.

Wanneer een regel niet uitpakt zoals de bedoeling is, kunnen ze daar vervolgens van afwijken. Toch is dit makkelijker gezegd dan gedaan. Zo moet het wel duidelijk zijn wat ‘de bedoeling’ is, voor je ernaar kan handelen en is het nodig dat er onder professionals en binnen organisaties een gedeeld beeld van die bedoeling is. Afhankelijk van de ruimte die daardoor de wetgever voor gegeven wordt, zijn er naast de wet ook nog andere kaders die ‘de bedoeling’ mede bepalen, zoals de missie en visie van organisaties, professionele normen en standaarden en ervaringen uit de praktijk. Soms staan die haaks op elkaar, en is dus afweging nodig.

Daarbij kan het ook zo zijn dat je het niet eens bent met de bedoeling die je van je organisatie, van je collega’s of van de wetgever meekrijgt. Zo zou hun beeld van de bedoeling haaks kunnen staan op je praktijkervaringen of vindt die botsen met beginselen van goed openbaar bestuur (zie paragraaf 3.4.2). Waar het in het geding komen van algemene beginselen van goed openbaar bestuur een grond kan vormen om het zware middel van ‘aan de noodrem te trekken’ (zie paragraaf 4.4.5) in te zetten, moet het hoe dan ook altijd mogelijk zijn om binnen een organisatie het gesprek over ‘de bedoeling’ te voeren en je (afwijkende) inzichten te delen. Zeker wanneer reflectie plaatsvindt op basis van praktijkervaringen kan dit gesprek bijdragen aan het lerend vermogen van organisaties en het openbaar bestuur als geheel.

3.4.2 *Zorg voor een goed rechtsstatelijk kompas: beginselen van goed openbaar bestuur*

Een kader dat in het werk van professionals een centralere plek zou moeten krijgen zijn de beginselen van goed en behoorlijk openbaar bestuur.⁸⁷ Op dit moment is het rechtsstatelijke kompas van professionals beperkt waardoor nog te vaak wordt vastgehouden aan de letter van de wet, ook als dat tot onrechtvaardige situaties leidt. Door het beperkte rechtsstatelijke bewustzijn van ambtenaren⁸⁸ dringen de algemene bestuursrechtelijke beginselen (en de ontwikkeling ervan) enkel via de rechter door.⁸⁹ Wanneer de beginselen van goed bestuur een dominantere en directere rol gaan spelen in de dagelijkse praktijk van uitvoeringsprofessionals en zij meer beginsel- in plaats van regel georiënteerd te werk gaan, zal de rechtvaardigheid en responsiviteit van de dienstverlening verbeteren.

Net als de Staatscommissie rechtsstaat is ook de ROB groot voorstander van de versterking van het rechtsstatelijk kompas van ambtenaren. Als normen en belangen met elkaar conflicteren, moet hun rechtsstatelijk kompas de richting aangeven; het moet ambtenaren vertellen hoe te handelen in een specifieke situatie, zoals een kompas je helpt om de richting naar het noorden te vinden. Door deze (conflicterende) waarden, invalshoeken en normatieve afwegingen vervolgens in de besluitvorming te expliciteren (bijvoorbeeld met het Wegingskader goed openbaar bestuur)⁹⁰ wordt de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur vergroot.

Kunnen omgaan met het open karakter van algemene bestuursrechtelijke beginselen vergt een andere denk- en werkwijze en nieuwe vaardigheden van professionals.⁹¹ Zij moeten de verschillende normen van behoorlijk en goed bestuur (zoals efficiëntie én zorgvuldigheid; fraudebestrijding én dienstbaarheid; rechtsgelijkheid én maatwerk) tegen elkaar afwegen, terwijl die (mede door de onrealistische, onverenigbare verwachtingen van de politiek) geregeld met elkaar op gespannen voet staan. De beginselen vragen om flexibele ambtenaren, ze vereisen een metamorfose van het ambtelijke profiel.⁹² Hier ligt uiteraard een verantwoordelijkheid op organisatieniveau. De Staatscommissie rechtsstaat geeft aan dat het rechtsstatelijk kompas (rechtsstatelijke houding en kennis) momenteel geen of slechts een kleine rol speelt in de werving, selectie en opleiding van ambtenaren. Tegenspraak op basis van rechtsstatelijke waarden gebeurt daardoor nog nauwelijks en een rechtsstatelijke cultuur

87 Deze zijn opgenomen in het Wegingskader goed openbaar bestuur van de ROB: ROB 2023a.

88 ROB 2020a; Staatscommissie Rechtsstaat 2024.

89 Van Ommeren 2024.

90 ROB 2023a.

91 Van Ommeren 2024.

92 Van Ommeren 2024.

komt maar moeizaam van de grond.⁹³ De aard van het werk van uitvoerende professionals leent zich bij uitstek voor zo'n ambtelijke metamorfose, omdat iemands rechtsstatelijk kompas pas gevoelig afgesteld raakt als die geregeld contact met burgers heeft.⁹⁴

Om te bewerkstelligen dat alle uitvoerende ambtenaren de beginselen zodanig internaliseren dat zij ze op de juiste wijze en op het juiste moment toepassen, zien wij een belangrijke rol voor de opleiding van uitvoerende professionals. In de cursussen en trainingen die professionals in de aanloop naar (en tijdens) hun uitvoerende functie volgen, moet er aandacht zijn voor de toepassing van de beginselen en voor het belang ervan. Dat kan aan de hand van casuïstiek en dilemma's in de praktijk, zodat die beginselen vanaf het eerste contact met de burger meewegen, en het niet nodig is om leed achteraf weg te nemen of te herstellen. De ROB ziet opleidingen als de manier om de bestuurlijke beginselen structureel in het werk van ambtenaren te verankeren; om de ambtelijke sensitiviteit voor de werking van deze open normen te versterken. Het ROB-wegingskader⁹⁵ is een hulpmiddel om je als uitvoeringsambtenaar te bekwamen in de vertaalslag van abstracte beginselen naar concrete actie.

3.4.3 *Zorg voor een functionerende noodrem voor burgers: betere rechtsbescherming*

Als professionals er niet in slagen bovengenoemde actiepunten in praktijk te brengen en daarmee hun schakelfunctie naar behoren te vervullen (bijvoorbeeld omdat zij zijn aangelopen tegen de eerder besproken obstakels), moeten burgers over een noodrem beschikken. Daarmee kunnen zij professionals er in uitzonderlijke gevallen toe dwingen de toepassing en vormgeving van beleid en wet- en regelgeving te heroverwegen en alsnog recht te doen aan hun belang en dat van de samenleving als geheel. Dat de noodrem op professioneel niveau is belegd bij de burger, past bij onze terugkerende boodschap dat de institutionele inrichting zodanig moet zijn, dat niemand om de nieuwe manier van werken heen kan.

Hierboven bespraken wij wat burgers van professionals mogen verwachten. In deze paragraaf staan wij kort stil bij de vervolgvraag: wat hebben burgers daar in ieder geval voor nodig? Als de voorgestelde institutionele wijzigingen niet of gebrekkig worden geïmplementeerd of in uitzonderlijke gevallen onvoldoende soelaas blijken te bieden om de gewenste cultuurverandering af te dwingen, moet 'publieke dienstverlening volgens de bedoeling' in laatste instantie aan de hand van een noodrem worden bewerkstelligd. Dit uiterste

93 Staatscommissie Rechtsstaat 2024.

94 Staatscommissie Rechtsstaat 2024.

95 ROB 2023a.

middel kan alleen al preventief werken: de noodrem als waarborg aan de achterkant moet zorgen voor verbetering aan de voorkant en de ruimte voor praktische wijsheid en de inzet van rechtsstatelijke kennis stimuleren.

Van de overheid (en de uitvoeringsprofessionals die haar vertegenwoordigen) mag worden verwacht dat zij de bedoeling van beleid en wet- en regelgeving en beginselen van goed openbaar bestuur scherp voor ogen houdt en als richtsnoer voor haar handelen gebruikt. Faalt ze in die opdracht, dan kunnen burgers de noodrem gebruiken en zo een laatste signaal aan de overheid en haar ambtenaren afgeven. Die noodrem moet in ieder geval bestaan uit voldoende laagdrempelige mogelijkheden voor burgers om tegen besluiten van de overheid in het verweer te komen (naar de belofte van de rechtsstaat dat burgers door en tegen de overheid worden beschermd) en zich te beroepen op bestuursrechtelijke beginselen. Hierbij denken wij, naast toegankelijke bezwaar- en beroepsprocedures, aan klachtenprocedures bij de (Nationale) ombudsman.

Voor een werkende noodrem moet in het bijzonder de rechtsbescherming van kwetsbare burgers worden verbeterd. De verhoogde drempels voor toegang tot rechtsbijstand (als gevolg van bezuinigingen) maken het voor deze groep lastiger haar recht te halen.⁹⁶ Het personele en financiële tekort in de sociale advocatuur wordt ondertussen almaar nijpender. Een aanzienlijke investering in de rechtsbescherming (inclusief kleinschalige informele rechtshulp) is dus vereist om de noodrem op professioneel niveau goed te laten functioneren. Wanneer de burger na een noodingreep een zaak bij de bestuursrechter aanhangig maakt, moet de rechter de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bovendien meer als maatstaf aanhouden en er vaker aan toetsen.

3.5 SLOT

In dit hoofdstuk hebben we geschetst wat het van uitvoerende professionals vraagt om een schakelfunctie tussen overheid en samenleving te vervullen. Hierbij hebben we beschreven hoe het vak van uitvoerende professional zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft en ook hoe de context waarin die professionals hun werk moeten doen veranderd is. We bepleiten een cultuurverandering waarbij het werk van professionals minder gericht is op het nauwkeurig volgen van regels en meer gericht is op het eigen inschattingsvermogen van professionals en het toepassen van regels op een manier die recht doet aan de context waarin dit moet gebeuren. Bovendien zouden professionals meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de vormgeving beleid en wet- en regelgeving, bijvoorbeeld door signalering en het aandragen van casuïstiek. Tegelijkertijd realiseren we ons dat het te gemakkelijk is om zomaar tegen professionals te zeggen dat zij anders moeten gaan werken. Zoals uit

96 Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 1.

dit hele hoofdstuk al blijkt, kan je het werk van professionals niet los zien van de organisatorische context waarin ze dit doen en de prikkels en belemmeringen waarmee ze te maken hebben. De oplossingen voor het doorvoeren van verbeteringen en het realiseren van gezagswaardige dienstverlening op professioneel niveau liggen voor een belangrijk deel op het organisatieniveau en het politiek-bestuurlijke niveau. Daar gaan we in de volgende hoofdstukken verder op in.

Actiepunten op professioneel niveau

- *Ontwikkel praktische wijsheid, pas die toe waar nodig*
Het is niet mogelijk en niet nodig om altijd maatwerk te leveren. Maar als de situatie erom vraagt moet je als professional weten hoe je van algemene regels en voorschriften af kan wijken, zonder dat dit leidt tot rechtsongelijkheid. Dit vergt kennis van, en gesprekken met collega's over, aanvullende kaders die voor je werk relevant zijn.
- *Zorg voor een goed rechtsstatelijk kompas*
Een kader dat in het werk van professionals een veel centralere plek zou moeten krijgen zijn de beginselen van goed openbaar bestuur.⁹⁷ Wanneer die beginselen in het geding komen is het van belang dat je hierover als professional aan de bel trekt of zelfs concrete regels breekt om onrechtvaardige situaties te voorkomen.
- *Draag verantwoordelijkheid voor het medevormgeven van wet- en regelgeving*
Als professional heb je een uniek beeld van hoe wetten en regels in de praktijk uitpakken en zie je waar kansen voor verbetering liggen. Professionals moeten het ook als hun verantwoordelijkheid zien om een bijdrage te leveren aan het gesprek over wat goede dienstverlening is en wat nodig is om die te realiseren.
- *Zorg voor goed functionerende noodremmen voor burgers*
In het ideale geval worden veel problemen in de publieke dienstverlening opgelost in het contact tussen burger en professional. Toch moeten er altijd voldoende mogelijkheden voor burgers zijn om hun recht te halen, wanneer dit niet is gebeurd. De rechtspositie van met name kwetsbare burgers moet worden verbeterd.

97 ROB 2023a.

4 Noodzakelijke veranderingen op organisatieniveau: naar waardengedreven dienstverlening

4.1 INLEIDING

Met het organisatieniveau bedoelen we de uitvoerende organisaties: de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en uitvoeringsprofessionals in dienst hebben. Dit kunnen landelijke uitvoeringsorganisaties zijn, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), maar ook inspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarbij zijn er verschillende organisatievormen mogelijk, zoals directo-
raten-generaal, die direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen (zoals de DG Toeslagen), agentschappen, die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen maar wel intern verzelfstandigd zijn (zoals Rijkswaterstaat), en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), die extern verzelfstandigd zijn en niet hiërarchisch onder de minister staan (zoals het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)).

We besteden in dit rapport aandacht aan zowel de externe als de interne oriëntatie van uitvoerende organisaties. Bij de externe oriëntatie ligt de focus op verantwoording en op hoe uitvoerende organisaties zich opstellen tegenover beleidsmakers, politici en de maatschappij in brede zin. Daar gaan we in hoofdstuk 5 verder op in. Bij de interne oriëntatie gaat het vooral om de sturing door de organisaties en de randvoorwaarden die zij scheppen zodat professionals gezagwaardige publieke dienstverlening kunnen leveren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de prikkels binnen organisaties om professionals, wanneer nodig, maatwerk te laten leveren, om het verwijderen van belemmeringen die zij daarbij kunnen ervaren, of hoe wordt omgegaan met signalen uit de praktijk die kunnen bijdragen aan het verbeteren van beleid en wet- en regelgeving. Organisaties hebben een verantwoordelijkheid voor de competenties van de mensen die ze in dienst hebben. Hierbij gaat het om HR-beleid (wie worden er aangenomen?), maar ook om interne opleidingen en andere vormen van professionalisering.

De decentrale dimensie

Omdat veel publieke dienstverlening via decentrale overheden tot stand komt, beschouwen we ook die in dit rapport tot op zekere hoogte als 'uitvoerende organisaties', met de volgende nuancering. Zo beperken we ons in deze analyse vooral tot taken die decentrale overheden in medebewind uitvoeren en waarbij slechts beperkte ruimte is voor eigen poli-

tieke normering. Ook is het zo dat decentrale overheden zélf vaak ook taken uitbesteden. Denk aan zorgaanbieders die de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitvoeren of aan natuurbeheer dat provincies delegeren aan provinciale landschapsorganisaties.

De focus ligt in dit hoofdstuk vooral op de randvoorwaarden die binnen uitvoerende organisaties worden geschapen om de professionals die daar werken goede dienstverlening te laten leveren. Of deze uitvoerende organisatie een landelijke uitvoeringsorganisatie, een decentrale overheid of een regionale of lokale uitvoeringspartner is, maakt voor dit hoofdstuk weinig uit. Wanneer het onderscheid wel relevant is, geven we dit aan in de tekst.

Net als in hoofdstuk 3, gaan we in dit hoofdstuk eerst in op de veranderende verhoudingen op dit thema en volgt daarna de probleemanalyse. Tot slot komen de gewenste acties: wat moet er op organisatieniveau gebeuren om de schakelfunctie van uitvoerders te verbeteren? De nieuwe verhoudingen waar de ROB voor pleit, vormen de rode draad. Deze verschuiving heeft zowel ‘zachte’ als ‘harde’ aspecten. Immers, een culturele verandering naar een meer waardengedreven publieke dienstverlening veronderstelt dat structurele factoren, zoals de prestatiegerichte aansturing, ermee in lijn worden gebracht. Tegelijkertijd gebruikt de ROB de noodrem als een metafoor voor een hard instrument dat in – hopelijk – zeldzame gevallen ernstig overheidsfalen kan voorkomen.

4.2 VERANDERENDE VERHOUDINGEN

Binnen het openbaar bestuur worden uitvoerende organisaties (inclusief medeoverheden, wanneer het taken in medebewind betreft) en de professionals die er werken vooral gezien als uitvoerders van beleid en wet- en regelgeving. De veronderstelling is dat de bijdrage van uitvoerende organisaties vooral technisch is en dat hun bewegingsruimte er is om organisatorisch invulling te geven aan de inhoudelijke lijn die de ministeries en regering en parlement hebben uitgezet.

Uitvoeringsorganisaties verschillen in de praktijk onderling in de ruimte om zelf invulling te geven aan hun taken. Vooral inspecties en onafhankelijke toezichthouders hebben veel beleidsruimte, of ze nou onder het gezag van de minister vallen (in het geval van inspecties) of niet (in het geval van onafhankelijke toezichthouders).⁹⁸ Minder beleidsruimte is er voor de zoge-

98 ROB 2020b, p. 2; de beleidsruimte van externe toezichthouders en inspecties is overigens in de loop der jaren aan verandering onderhevig en dus niet altijd even groot geweest (schriftelijke inbreng expert, 19 september 2024).

naamde ‘beschikkingenfabrieken’, zoals UWV en IND. Daarvoor is de organisatievorm (zbo, zoals UWV en SVB, of niet-zbo, zoals DUO en IND) niet per se doorslaggevend.⁹⁹ Bij medebewindstaken kan de beleidsruimte verschillen per taak. Zo zijn er vormen van mechanisch medebewind, waarbij nauwelijks beleidsruimte is (het uitgeven van paspoorten), maar ook vormen van ambtelijk medebewind (het uitkeren van de bijstand), waar de ruimte groter is. Er zijn ook vormen van medebewind waarbij decentrale overheden deels politiek kunnen normeren, zoals bij de huisvesting van scholen.¹⁰⁰

De ruimte voor een organisatie of professional is geen vaststaand gegeven alleen al omdat de interpretatie van de regels die de ruimte begrenzen voortdurend varieert. Overal en altijd vindt duiding plaats, in een veranderende culturele context.¹⁰¹ Eigenlijk is de metafoor van ‘sturing’ te hard en te mechanisch om hier recht aan te doen.¹⁰²

4.2.1 *Uitvoerende organisaties als waardengedreven instituties*

In hoofdstuk 2 hebben we toegelicht waarom het beeld van een neutrale uitvoering geen recht doet aan de schakelfunctie tussen overheid en samenleving die uitvoerders kunnen hebben. Het beeld van neutrale uitvoerende organisaties is niet van alle tijden. Toen de verzorgingsstaat zo’n honderd jaar geleden opkwam, was in veel domeinen sprake van een mengvorm van kaderstelling en financiering door de overheid en uitvoering door particuliere initiatieven met een levensbeschouwelijke identiteit. Dit laatste gebeurde onder invloed van de verzuiling en de principes van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring.¹⁰³ De legitimiteit van dit particulier initiatief was te danken aan de loyaliteit van burgers aan de zuilen en hun instituties. Vanaf de jaren zestig brokkelde die loyaliteit af en verstatelijkten die verzuilde instituties en sociale arrangementen door steeds dwingendere kaderstelling en financieringsnormen.¹⁰⁴

Een ontwikkeling die parallel liep aan de verstatelijking was die van de professionalisering van de verzorgingsstaat. Waar het particulier initiatief van oudsher leunde op ongeschoolde vrijwilligers, ging de groeiende overheidsinvloed gepaard met opleidingseisen en beroepscodes. Vanuit gelijkheidsmotieven ontstond de gedachte dat sociale voorzieningen niet iets waren wat je door het charitatieve particulier initiatief gegund werd, maar iets waar je als individuele burger – in gelijke mate, volgens dezelfde standaarden – recht op had. De ontzuiling werd zo ook van binnenuit versterkt: ‘Vanuit hun

99 ROB 2020b, p. 2.

100 Zie ook het ROB-advies *Beleidsvrijheid geduid*: ROB 2019.

101 Interview met expert, 28 juni 2024.

102 Interview met expert, 28 juni 2024.

103 ROB 2022, p. 2.

104 Van der Lans 2009, p. 8.

deskundigheid drongen de professionals aan op doorbreking van de levensbeschouwelijke grenzen en op het organiseren van werk naar werksoort', aldus Tjeenk Willink.¹⁰⁵ De verstatelijking zorgde er tegelijkertijd ook voor dat de maatschappelijke borging van uitvoerende organisaties afnam: de overheid voorzag in hun bestaansrecht, en daardoor 'werden de koepels ontslagen van de noodzaak de legitimatie voor de diensten die ze aanboden, te zoeken bij degenen die ze afnamen'.¹⁰⁶

In de jaren tachtig en negentig vond opnieuw een transformatie van veel uitvoerende organisaties plaats. Het 'maatschappelijk middenveld' – de term die in de loop van de jaren tachtig 'particulier initiatief' verving – had zich van oudsher beziggehouden met 'ideële belangen' en 'immateriële zaken als zorgzaamheid, overtuigingen, hulpbetoon, solidariteit of [...] emancipatie', aldus Van der Lans.¹⁰⁷ Met de opkomst van het neoliberalisme en het New Public Management kwamen uitvoerende organisaties steeds meer onder invloed van economische en commerciële belangen te staan. '[H]et maatschappelijk middenveld – waarvan ideële belangen van oudsher het voornaamste handelsmerk waren – raakte daardoor meer en meer vermarkt', concludeert Van der Lans.¹⁰⁸ Een gevolg van deze ontwikkeling is dat output een steeds centralere plek kreeg in de aansturing van uitvoerende organisaties. Daarbij gaat het om een focus op concrete en kwantitatieve prestatie-indicatoren, vooral gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit.¹⁰⁹ Een nadeel van deze sturingsfilosofie is dat de outcome van de dienstverlening – het effect op de samenleving – makkelijk uit het oog verloren wordt. Waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en menselijke maat raakten daardoor ondergesneeuwd.¹¹⁰

Als alternatief voor het 'output'-gerichte NPM is in de afgelopen decennia het zogenaamde Public Value Management (PVM) ontwikkeld.¹¹¹ Hierbij ligt nog steeds nadruk op meetbare resultaten, maar is dat wat gemeten wordt de publieke waarde die een organisatie toevoegt aan de samenleving (niet de 'output', maar de outcome). Die outcome, en niet zozeer de wettelijke basis onder het handelen van de organisatie, is volgens het PVM-denken ook wat organisaties bestaansrecht zou moeten geven.¹¹² Al jaren wordt, met wisselend succes, geprobeerd om binnen de Nederlandse overheid te bewegen naar een publieke waarden-gerichte sturingsfilosofie.¹¹³ Als het gaat om uitvoerende organisaties hebben vooral de inspecties de afgelopen jaren een

105 Tjeenk Willink 2002, p. 31.

106 Tjeenk Willink 2002, p. 31.

107 Van der Lans 2002, p. 89.

108 Van der Lans 2002, p. 91.

109 Sheldon 1996.

110 ROB 2022.

111 Moore 2012.

112 Nijeboer 2022.

113 Jansen & Van Hoorn 2023.

beweging gemaakt van het toezien op de naleving en handhaven van wetten naar het toezien op het realiseren van de publieke waarden waar zij als organisaties voor aan de lat staan. Op dit moment loopt het wetstraject naar de Wet op de rijksinspecties. Deze wet moet inspecties garanties bieden dat zij hun rol als op publieke waarden gerichte toezichthouders kunnen vervullen.¹¹⁴ Dit kan worden gezien als een illustratie van het feit dat een gewenste manier van doen – in dit geval waardengedreven toezicht – baat heeft bij harde waarborgen.

4.2.2 *Uitvoerende organisaties als hoeders van professionaliteit*

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben invloed gehad op de rol van professionals binnen uitvoerende organisaties. Waar professionals in de jaren zeventig en tachtig, mede onder invloed van de professionaliseringsstrategieën van destijds, een sterke positie hadden, is die in de afgelopen decennia beperkt (zie ook paragraaf 3.2). Dit paste bij een output-gerichte sturing, waarbij professionals vooral werden beoordeeld op basis van concrete en meetbare doelen en taken, en niet zozeer op de impact (negatief of positief) van hun werkzaamheden op de samenleving.

Dit heeft invloed gehad op de organisatiecultuur (uitvoerders werden ontmoedigd om af te wijken van concreet voorgeschreven taken en doelen) en op het personeelsbeleid van uitvoerende organisaties. De organisaties waren er in hun personeelsbeleid minder op gericht ‘professionals’ te werven die ze konden aanspreken op hun eigen oordeelsvermogen en meer op ‘uitvoerders’ die nauwgezet protocollen konden volgen en concrete doelen nastreven. Ook in beroepsopleidingen is de aandacht voor het eigen oordeelsvermogen van dienstverleners in de afgelopen decennia beperkter geweest. Dit terwijl praktische wijsheid (zie hoofdstuk 3) misschien wel de hoogste vorm van wijsheid is: het juiste oordeel vellen in situaties waarin bestaande harde afspraken geen uitsluitel bieden of principieel onwenselijke effecten hebben.¹¹⁵

Door de Toeslagenaffaire hebben uitvoerende organisaties nu meer aandacht voor de aansturing van professionals en het versterken van hun rol binnen de organisatie. Twee bekende initiatieven zijn de Maatwerkplaats van het UWV en Garage de Bedoeling van de SVB, waar professionals casuïstiek kunnen aandragen die ‘professionele buikpijn’ oproept (dat wil zeggen: casuïstiek waarbij wet- en regelgeving en beleid onrechtvaardig uitpakken voor burgers). Deze initiatieven werken volgens het principe van ‘the whole system in the room’. Dat houdt in dat bij de zoektocht naar oplossingen alle professionals betrokken worden die beschikken over relevante expertise of beslissingsmacht, en zo kunnen bijdragen aan een probleemverheldering en -oplossing. In sommige

114 Inspectieraad 2023.

115 WRR 2024.

gevallen gaat het hier om oplossingen voor individuele casussen (een ‘fix’), maar soms ontstijgen de problemen het individuele geval. Dan moet worden gekeken of er zaken anders moeten in interne beleidsregels of wet- en regelgeving (een ‘solve’). De aanpakken van de Maatwerkplaats en Garage de Bedoeling hebben veel weg van de methode van het ‘moreel beraad’, waarbij professionals vanuit verschillende perspectieven reflecteren op casuïstiek. Het bespreken van casuïstiek draagt bij aan een gedeeld kader (‘de bedoeling’, zoals beschreven in paragraaf 3.4.1) voor het beslechten van ethische dilemma’s die professionals in de praktijk tegen kunnen komen. In de gesprekken worden als het ware de zaadjes van een nieuwe organisatiecultuur geplant: *the way we do things around here*.

Casus: een oplossing voor de WIA-voorschottenproblematiek via de Maatwerkplaats van het UWV

In 2015 gaat Simons werkgever failliet. Daardoor komt Simon in aanmerking voor een WW-uitkering. Tijdens zijn zoektocht naar een nieuwe baan wordt Simon ziek. Hij belandt in de Ziektewet. Twee maanden voordat de Ziektewetuitkering eindigt, vraagt Simon een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA) aan. Zolang UWV nog geen besluit over zijn WIA-aanvraag heeft genomen, ontvangt Simon een voorschot van 1770 euro per maand, gelijk aan zijn eerdere Ziektewetuitkering. In december 2020, vijf maanden te laat, hoort Simon dat zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering veel lager uitvalt dan het toegekende voorschot. Hij blijkt recht te hebben op 705 in plaats van 1770 euro per maand en moet het te veel ontvangen voorschot terugbetalen. Hij krijgt een terugvordering van 4400 euro. Door deze terugvordering en zijn gewijzigde inkomen raakt Simon in de schulden. Dit bezorgt hem veel stress. Simon is bang dat hij zijn huis uit moet en opent zijn post niet meer. Zijn constante financiële zorgen belemmeren zijn re-integratie. Petra, die Simon destijds vanuit UWV ondersteunde in zijn zoektocht naar werk, zag welke impact de terugvordering op Simon had. Ze kreeg buikpijn van het financiële obstakel dat UWV op Simons weg naar re-integratie had geplaatst. Daarom besloot ze de stap richting de Maatwerkplaats te zetten.

De Maatwerkplaats is een lerend netwerk binnen UWV dat maatwerk faciliteert. Als een medewerker het gevoel heeft dat de uitwerking van beleid, een wet of een uitvoeringsprocedure een burger onterecht benadeelt en niet uitpakt zoals de bedoeling zou moeten zijn, kan die hier aankloppen om samen met collega’s (die vanuit verschillende professionele achtergronden en expertises bij de casus betrokken waren) een oplossing te bedenken. Simons situatie werd in de Maatwerkplaats niet alleen vanuit juridisch oogpunt belicht, maar ook vanuit een economisch

en sociaal perspectief. Al gauw kwamen Petra en haar collega's tot een eensluidend eindoordeel: het gevolg van UWV's vertraagde besluitvorming op de WIA-aanvraag mocht niet voor Simons rekening komen; hem kon het te veel ontvangen geld niet worden verweten. De voorschotverstrekking had juist tot doel om te voorkomen dat Simon in de schulden zou raken. De terugvordering stond dan ook haaks op UWV's maatschappelijke missie: zorgen voor bestaanszekerheid en burgers perspectief op werk bieden. Binnen bestaande wet- en regelgeving zag UWV geen ruimte om van de terugvordering af te zien. Uiteindelijk is Simons schuld daarom op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel) kwijtgescholden.

Omdat het UWV-bestuur en het ministerie niet reageerden op signalen van de professionals, bleek de Maatwerkplaats voor veel van hen de enige manier om verandering in gang te zetten. Zij stapten hier massaal op af om schrijnende verhalen, zoals die van Simon, voor het voetlicht te brengen en hun zorgen over de hoge terugvorderingen te delen. Vanwege het grote aantal vergelijkbare gevallen was het leveren van maatwerk met persoonlijke kwijtscheldingen onhoudbaar geworden. Rechtsongelijkheid lag immers op de loer. Voor een structurele aanpak was mandaat en toestemming van het UWV-bestuur en het ministerie nodig. Uit naam van alle praktijkprofessionals vertelde Annie, coördinator van de Maatwerkplaats, de raad van bestuur van het UWV over de ernst van de WIA-voorschottenproblematiek en het leed dat erachter schuilging. Ze riep de bestuurders op om voor cliënten als Simon tot een structurele oplossing te komen. De raad was het met Annie eens. Hij trok bij het ministerie aan de bel met de mededeling dat UWV de terugvorderingen zou stoppen. Er werd een herstelactie opgetuigd om cliënten uit hun schrijnende financiële situaties te bevrijden. Deze (voorlopige) oplossing ziet Annie als een duidelijke boodschap aan de praktijkprofessional: vertrouw op je morele kompas en kom met signalen.

4.3 PROBLEEMANALYSE

In hoofdstuk 3 beschreven we hoe professionals in potentie een schakelfunctie tussen samenleving en overheid kunnen vervullen door de manieren waarop zij beleid toepassen en mede vormgeven. In paragraaf 4.2 hebben we beschreven welke rol uitvoerende organisaties zouden kunnen hebben bij het vormgeven van die schakelfunctie, door het werken volgens de bedoeling te stimuleren (een waardengedreven sturingsfilosofie) en de aansturing van professionals daarop aan te passen. Op dit moment is er nog een aantal obstakels die verhinderen dat organisaties anders kunnen werken, en brengt het weg-nemen daarvan dilemma's met zich mee.

Inbreng bijeenkomst organisatieniveau

Op 23 mei 2024 organiseerde de ROB in samenwerking met Afdeling Buitengewone Zaken een werksessie met vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties en decentrale overheden waarin onder andere werd stilgestaan bij de obstakels en dilemma's die zij in hun werk tegenkomen.¹¹⁶ Een impressie:

'De mindset van uitvoerders moet veranderen. Het kost heel veel moeite om hen goed te laten kijken wat er gebeurt. Ze zitten al 40 jaar in het vak. Kunnen zij het wel anders doen?'

'Als er was geluisterd naar de professional, dan had dat ontzettend veel ellende gescheeld.'

'Juist bij nieuwe werknemers valt het nog op, dan kan je hen gebruiken als signalering waar de bedoeling en de praktijk uiteenlopen.'

'Als praktijkprofessional voel je aan waar maatwerk nodig is. Daar heb je intuïtie voor nodig.'

'Ook binnen de beleidsregels kan je iets doen voor de burger, en zéker binnen de wetgevingsregels.'

4.3.1 Obstakels voor uitvoerende organisaties

Een eerste obstakel is de beschikbaarheid van middelen en mensen voor uitvoerende organisaties. Zoals de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) in 2021 concludeerde, zijn taken en middelen bij veel uitvoeringsorganisaties niet in balans,¹¹⁷ en ook veel decentrale overheden hebben moeite om hun taken goed in te vullen met de beschikbare middelen.¹¹⁸

De beperkte (financiële) middelen beïnvloeden de wijze waarop de uitvoering invulling geeft aan wet- en regelgeving. Volgens de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zorgen de dwingende financiële kaders die politiek en beleid opleggen aan uitvoerders ervoor dat de uitvoerders blind worden voor de effecten van hun eigen handelen op de ontvangers van toeslagen en uitkeringen.¹¹⁹ UWV zag zich in het verleden bijvoorbeeld gedwongen tot een digitaliseringsslag en het afschalen van persoonlijke dienstverlening, waardoor het burgerperspectief verder uit zicht

¹¹⁶ Afdeling Buitengewone Zaken 2024.

¹¹⁷ TCU 2021, p. 77-78.

¹¹⁸ ROB 2024b.

¹¹⁹ PEFD 2024, p. 13 en 60.

raakte.¹²⁰ Met andere woorden: de cultuur waarin de misverstanden konden voortduren, wordt door de enquêtemissie in een structurele context geplaatst. De dwingende financiële kaders die aan de Toeslagenaffaire voorafgingen en waarmee uitvoeringsorganisaties zich geconfronteerd zagen, zorgden bij uitvoerders voor een eenzijdige focus op het behalen van financiële doelstellingen.¹²¹

De beperkte middelen van uitvoerende organisaties beïnvloedden ook de kwaliteit van hun personeelsbestand. Medewerkers van uitvoerende organisaties zijn over het algemeen veel lager ingeschaald dan medewerkers van beleidsdepartementen. Er zijn zorgen over de aantrekkelijkheid van werken bij een uitvoeringsorganisatie en de mate waarin die organisaties in staat zijn om voldoende goede mensen aan zich te blijven binden.¹²²

Een tweede obstakel voor de schakelfunctie van uitvoerende organisaties en medeoverheden is dat zij geneigd zijn om beleidsregels zo nauwkeurig mogelijk (en daarmee voor de burger zo streng mogelijk) te vertalen binnen hun organisaties. De Parlementaire enquêtemissie Fraudebeleid en Dienstverlening constateert dat de wetgever in de Fraudewet ruimte had gelaten aan uitvoeringsorganisaties om het wetsbegrip ‘verwijtbaarheid’ naar eigen inzicht in te vullen.¹²³ Waar enkele uitvoerende organisaties (zoals de Sociale Verzekeringsbank en verschillende gemeenten) deze ruimte aangrepen om van de gewraakte alles-of-nietsbenadering af te stappen, namen andere organisaties een meer afwachtende houding aan. Zo merkt de enquêtemissie een vorm van rolverwarring op tussen de Dienst Toeslagen en de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) over wie aan zet was om de Fraudewet uit te leggen. De neiging bij uitvoerende organisaties om het niet als hun taak te zien om beleid en wet- en regelgeving inhoudelijk te interpreteren heeft daarnaast invloed gehad op het personeelsbestand. Ook binnen uitvoerende organisaties worden kwaliteiten als vakinhoudelijke kennis, velddeskundigheid, ervaring in de uitvoering en het vermogen om relevante expertises te integreren minder gewaardeerd dan politieke sensitiviteit en algemene proces- en managementvaardigheden.¹²⁴

Al met al kennen veel uitvoerende organisaties een organisatiecultuur die is voortgekomen uit de dominante manier van kijken naar uitvoering, waarbij uitvoerders worden geacht zo goed en nauwkeurig mogelijk invulling te geven aan politieke wensen. Deze cultuur is moeilijk te doorbreken. Professionals

120 PEFD 2024, p. 60; Algemene Rekenkamer 2013, p. 110.

121 PEFD 2024, p. 60.

122 TCU 2021, p. 79.

123 TCU 2021, p. 49 en 90.

124 De WRR betreft deze conclusie op de overheid als geheel, zie: WRR 2024, p. 8; Staat van de Uitvoering 2023, p. 38.

zijn jarenlang gestuurd op het volgen van de regels, en het is lastig voor hen – zeker als ze al lang bij de organisatie werken – om het burgerperspectief als uitgangspunt te nemen.¹²⁵ Zeker aan de top van organisaties probeert men werk te maken van een nieuwe, waardengedreven manier van werken, maar op het middenmanagementniveau zijn nog altijd veel culturele en institutionele barrières om die nieuwe manier van werken vorm te geven. Denk daarbij aan prestatieafspraken met ministeries, begrotingsregels en beloningssystemen. Binnen organisaties staan financiële en afdelingen over het algemeen nog altijd sterker dan uitvoerende teams.

Tot slot moet hier niet over het hoofd worden gezien dat ook binnen uitvoerende organisaties bepaalde mensbeelden bestaan die hun weg vinden naar beleidsregels, routines en sturingsmechanismen. In de aansturing moet hier rekening mee worden gehouden. Organisatieculturen zijn immers historisch gegroeide, samenhangende normen, gewoontes en regels die zich niet zomaar laten veranderen.¹²⁶

4.3.2 *Dilemma's voor uitvoerende organisaties*

De beweging naar waardengedreven uitvoerende organisaties levert een aantal dilemma's op. Net als op het professionele niveau speelt ook op het organisatieniveau allereerst het dilemma tussen enerzijds de gelijke behandeling van burgers, en anderzijds de belofte van maatwerk en dienstverlening die aansluit op de context waarin burgers zich bevinden. Dit dilemma wordt versterkt door personele en financiële schaarste. De grenzen van maatwerk – tegemoetkomen aan de individuele behoeften van burgers – komen daardoor eerder in zicht.

Een tweede dilemma betreft de angst binnen veel uitvoerende organisaties voor precedentwerking: wanneer voor een burger een uitzondering wordt gemaakt, kunnen dan ook andere burgers een beroep doen op die uitzondering?¹²⁷ Juridische en financiële afdelingen (die nu vaak als 'dwarssliggers' worden aangemerkt) hebben echter ook relevante expertise om recht te doen aan specifieke gevallen op een manier die niet tot rechtsongelijkheid, onwenselijke precedentwerking of buitenproportionele kosten leidt. Het gaat er dus niet om dat het juridische of financiële perspectief naar de marge wordt gedreven, maar dat het in evenwicht is met het perspectief van de burger. Hiermee hangt de vraag samen over welke burgers het gaat als er wordt gesproken over 'het burgerperspectief'. Vaak wordt er ten onrechte van uitgegaan dat er één soort burger is met één soort belang, terwijl de samenleving in de praktijk pluriformer is.¹²⁸

125 Opbrengst rondetafelgesprek 'organisatieniveau', 23 mei 2024.

126 Parlementaire onderzoekscommissie Effectiviteit antidiscriminatiewetgeving 2022, p. 46.

127 Opbrengsten rondetafelgesprek 'organisatieniveau', 23 mei 2024.

128 Opbrengsten rondetafelgesprek 'organisatieniveau', 23 mei 2024.

Een derde dilemma doet zich voor tussen enerzijds de politieke aansturing en anderzijds de aansturing op basis van de eigen waarden van de organisatie. In paragraaf 3.4 schetsten we het belang van een gedeeld beeld van de bedoeling om professionals te laten inspelen op specifieke situaties of te laten signaleren over misstanden zonder dat dit leidt tot rechtsongelijkheid of cliëntelisme. Idealiter bestaat in organisaties een kwaliteitscultuur, waarin regelmatig wordt gereflecteerd op de gezamenlijke doelen en hoe die het beste kunnen worden bereikt in het dagelijks werk. Het kan natuurlijk zo zijn dat het perspectief van uitvoerders op wat de bedoeling is, afwijkt van de bedoeling zoals de wetgever die voorschrijft. Dat kan komen door hun geregelde contact met de samenleving of door de weging van algemene rechtsbeginselen. Hoewel het perspectief van de wetgever leidend is, moet er binnen organisaties wel ruimte zijn om het gesprek te voeren over de bedoeling en hoe daaraan invulling te geven. Zo nodig moet daarover met de politiek worden gesproken. Voor de decentrale overheden verschilt het vaak per taak of opgave in hoeverre zij kunnen handelen volgens een eigen bedoeling of aan die bedoeling een eigen invulling kunnen geven (weinig ruimte bij mechanisch medebewind en meer ruimte bij ambtelijk of politiek medebewind).

4.4 ACTIEPUNTEN

In het voorgaande hebben we op hoofdlijnen geschetst hoe uitvoerende organisaties hun schakelfunctie tussen overheid en samenleving zouden kunnen vervullen, maar ook welke obstakels en dilemma's daarbij de kop opsteken. Hieronder gaan we in op een aantal actiepunten om met die obstakels en dilemma's om te gaan.

4.4.1 *Stuur op publieke waarden: outcome-gericht werken*

Op dit moment ligt de focus binnen organisaties op meetbare output, in plaats van op minder goed kwantificeerbare outcome. Het effect van het handelen van de organisatie en de professional op de samenleving zou het leidende criterium moeten zijn, niet in hoeverre (en in welke meetbare omvang) aan wettelijke criteria of servicenormen is voldaan. Om outcome-gericht te kunnen werken, zijn zorgvuldigheid (procedurele rechtvaardigheid), tijdigheid en responsiviteit (geen blinde vlekken) van belang. Essentieel zijn verder de tone at the top en het scheppen van duidelijkheid over de bedoeling van het werk van professionals. Dit veronderstelt consistent leiderschap. Onwenselijk is bijvoorbeeld een wethouder die naar buiten toe lippendienst bewijst aan de menselijke maat, maar naar binnen toe de gemeentelijke diensten kapittelt omdat de doorlooptijden te lang zijn.¹²⁹

Uitvoerende organisaties moeten ook kritisch kijken naar hun eigen beleidsregels en in hoeverre die een belemmering zijn bij het aansluiten op de leef-

129 ROB expertmeeting 'Professionele ruimte in de publieke dienstverlening', 27 juni 2024.

wereld van de burger. Vaak interpreteren uitvoerende organisaties wet- en regelgeving strenger dan strikt noodzakelijk is. Ze zouden hun neiging om met de beste bedoelingen zaken voor de burger weer dicht te regelen en kwantificeerbaar te maken, moeten weerstaan. In plaats daarvan zouden ze meer moeten vertrouwen op het beoordelingsvermogen van professionals en daarop sturen, bijvoorbeeld via best practices. Vooral bij financiële en juridische afdelingen zou moeten worden ingezet op een waardengedreven sturingsmodel. De top moet daarnaast zijn eigen feedback organiseren, om het lerend vermogen te vergroten.

4.4.2. *Breng verschillende perspectieven op dienstverlening samen*

Op dit moment hebben de verschillende typen ambtenaren (uitvoerders, management en beleidsmakers) binnen uitvoerende organisaties slechts beperkt interactie. Hierdoor is er over en weer beperkt zicht op elkaars leefwereld: de professional kan zich niet verplaatsen in de jurist of financial auditor, en vice versa. Er zou een lerende cultuur moeten ontstaan, waarbij de kennis van de verschillende typen ambtenaren uitgewisseld en beter benut kan worden. Het belang van het uitwisselen van verschillende perspectieven is niet alleen dat dat zorgt voor kwalitatief betere besluiten, maar ook dat professionals die in direct contact staan met burgers bepaalde keuzes beter kunnen toelichten. Dat draagt bij aan meer begrip wanneer keuzes negatief voor burgers uitvallen. Belangrijk hierbij is het middenmanagement: die moet ruimte krijgen om de interactie tussen verschillende typen ambtenaren op gang te brengen. Dit kan via opleidingen, maar ook door daadwerkelijke interactie tussen ambtenaren te stimuleren via stages, maatwerkplaatsen (met het ‘whole system in the room’-principe), en het inrichten van divers samengestelde teams. Daarbij biedt de werkvorm van het moreel beraad (zie paragraaf 4.2) handvatten, dat binnen verschillende uitvoerende organisaties al gebruikt wordt. Het voordeel van deze methode is dat het medewerkers helpt bij het maken van de juiste keuzes en een gedeeld kader biedt aan de hand van voorbeelden of ‘casusprudentie’, zonder dat sprake is van specifieke aanwijzingen.

4.4.3 *Maak burgergerichte professionals uitgangspunt van HR-beleid*

Responsiviteit en sociale inbedding (ofwel: velddeskundigheid) moeten als organisatorische waarden zwaarder wegen. Dat komt de kwaliteit van de publieke dienstverlening ten goede en geeft rekenschap van de monopoliepositie en verregaande bevoegdheden van de meeste uitvoerende organisaties.¹³⁰ De burger is afhankelijk van hen en hun besluiten hebben impact op de burger. Dat maakt het des te belangrijker dat uitvoerders weten wat er onder burgers speelt en hoe zij hun regelgeving ervaren. Het HR-beleid van

130 Migchelbrink 2023, p. 18.

uitvoerende organisaties moet daarom gericht zijn op het aantrekken van burgergerichte professionals.

Burgergerichte professionals zijn verweven met de sociale omgeving waarop het beleid dat zij uitvoeren betrekking heeft. Zij hebben het vermogen zich in te leven in de wensen, behoeften en ervaringen van de burgers die zij dienen.¹³¹ De personele samenstelling van de uitvoerende organisatie moet daarom een weerspiegeling zijn van de diversiteit in de samenleving. Een representatief personeelsbestand zorgt ervoor dat burgers zich eerder in de organisatie herkennen, zich ermee identificeren en eerder geneigd zijn deze welwillend tegemoet te treden.¹³² Zulke verbondenheid maakt dat een uitvoerende organisatie indirect kan optreden als vertegenwoordiger van haar sociale omgeving.¹³³

Uitvoerende organisaties zijn, dankzij een sterke sociale inbedding van hun professionals, beter in staat om informatie en kennis op te halen uit de sociaal-maatschappelijke context waarin zij opereren. Ze hebben de belangen van de burgers die zij dienen scherper voor ogen (zowel de gekende als de ongekende, ongearticuleerde belangen, bijvoorbeeld van kwetsbare individuen en gemarginaliseerde groepen). Ook anticiperen ze gemakkelijker op veranderingen die zich in de belangen en voorkeuren van burgers voordoen.¹³⁴ De identiteit en achtergrond van een ambtenaar (met de bijbehorende normen, waarden en opvattingen) spelen altijd mee in de manier waarop die taken uitvoert, problemen benadert en nadenkt over oplossingen. Daarom kan een uitvoerende organisatie met een diverse groep medewerkers zich ontwikkelen tot een empathische dienstverlener die zijn beleid en besluitvorming afstemt op de leefwereld en het welzijn van burgers, creatief omgaat met uitvoeringsdilemma's, en brede legitimiteit geniet.¹³⁵

HR-beleid dat inzet op burgergerichte professionals beantwoordt aan het ideaal van een dienende overheid die de burger centraal stelt en de brede maatschappelijke gevolgen van haar handelen onderkent.¹³⁶ Wanneer sociale inbedding voor uitvoerende organisaties (weer) als centrale waarde geldt, dient die herwaardering van velddeskundigheid ook tot uiting te komen in de beloning van de vertegenwoordigers van het burgerperspectief. De beloning van burgergerichte professionals moet dan rijksbreed meer gelijkgetrokken worden met de salarissen van ambtenaren die zich op dagelijkse basis met indirectere vormen van dienstverlening bezighouden. De herwaardering van

131 Migchelbrink 2023, p. 28.

132 Migchelbrink 2023, p. 5.

133 Migchelbrink 2023 p. 30-32.

134 Braun 2020.

135 Migchelbrink 2023, p. 4.

136 Migchelbrink 2023, p. 26.

de burgergerichte professional zal immers niet duurzaam zijn als die niet naar waarde betaald wordt.

4.4.4 *Creëer een sociaal veilige werkomgeving*

De psychologische veiligheid van professionals binnen uitvoerende organisaties moet verbeterd worden, zodat een cultuur ontstaat waarin professionele oordeelsvorming plaats kan vinden en professionals risico's durven nemen om in maatschappelijke behoeften te voorzien. In een sociaal veilige werkomgeving '[voelt] men zich vrij om zichzelf te zijn en van gedachten te wisselen, elkaar aan en tegen te spreken en melding te maken van [vermoedelijke] fouten, problemen of misstanden, zonder dat men bang is dat dat de relatie met de groep schaadt of dat men erom benadeeld wordt'.¹³⁷

Sociaal veilige werkomgevingen hebben niet alleen een positieve invloed op het welzijn, de betrokkenheid en de tevredenheid van medewerkers. Ze dragen ook bij aan de team- en organisatieprestaties, de informatie-uitwisseling, de creativiteit en het lerende vermogen van organisaties. Sociale veiligheid raakt de kerntaak van een organisatie.¹³⁸ Sociale veiligheid is bovendien van belang om de praktische wijsheid van professionals (hun eigen oordeelsvermogen) te kunnen aanspreken, om hen ruimte te bieden het goede te doen. Zo blijkt uit onderzoek dat uitvoeringsprofessionals die hun organisatie als sociaal veilig ervaren vaker maatwerk¹³⁹ leveren of opereren in lijn met de bedoeling van wet- en regelgeving.¹⁴⁰

Teamleiders, managers en bestuurders kunnen professionals aanmoedigen een kritische, contextsensitieve houding aan te nemen en altijd de bedoeling voor ogen te houden. Maar, die aanmoediging is alleen effectief als zij tegelijkertijd een sociaal veilige omgeving faciliteren, waarin uitvoeringsprofessionals van de regels durven afwijken (en daarbij fouten durven maken) om burgers beter te helpen.¹⁴¹ Leidinggevendenden kunnen zo'n veilige omgeving creëren door hun medewerkers bijvoorbeeld geregeld met elkaar in discussie te laten gaan over casuïstiek, waardoor er een gedeeld beeld ontstaat van wanneer en hoe afwijken van de regels kan bijdragen aan meer betekenisvolle publieke dienstverlening.¹⁴² De Maatwerkplaats bij UWV (zie kader in paragraaf 4.2) illustreert hoe een dergelijk moreel beraad binnen een uitvoeringsorganisatie kan worden vormgegeven.

137 Heres e.a. 2023, p. 27.

138 Heres e.a. 2023, p. 26.

139 In de zin van breken met of niet toepassen van de beleidsregels met het oog op het publieke belang en betekenisvolle publieke dienstverlening.

140 Vrij naar: Bernards, Schmidt & Groeneveld 2024.

141 Bernards, Schmidt & Groeneveld 2024.

142 Bernards, Schmidt & Groeneveld 2024, p. 14.

4.4.5 *Zorg voor een functionerende noodrem voor professionals: veilig signaleren én plicht tot comply or explain voor de ontvangers van signalen*

Om als schakel te kunnen dienen tussen overheid en samenleving is het essentieel dat leidinggevendenden bereid zijn oprecht te luisteren naar kritiek van uitvoeringsprofessionals en er, zo nodig, serieus gehoor aan te geven. Op dit punt valt nog een wereld te winnen.¹⁴³ In werkelijkheid worden veel professionals in de publieke dienstverlening teleurgesteld als zij kritische geluiden laten horen en stoppen ze op den duur met het signaleren van misstanden richting de leiding. Het heeft toch geen zin, denken ze dan.¹⁴⁴ Dat is doodzonde, want de morele ambitie van een enkeling kan al aanstekelijk werken en uiteindelijk aan de wieg staan van grote maatschappelijke vooruitgang.¹⁴⁵ De ROB gebruikt in dit advies de metafoer van de noodrem om aan te geven dat er altijd een mogelijkheid moet bestaan dat zelfs een enkeling ‘de trein tot stilstand brengt’ om (dreigend) onheil af te wenden. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.4.3) gaf de Raad al aan dat burgers aan een noodrem moeten kunnen trekken en dat onderzocht moet worden of de bestaande procedures goed genoeg functioneren. Hier bepleiten we iets vergelijkbaars als het gaat om de mogelijkheden van professionals binnen overheidsorganisaties.

Ambtenaren kunnen op diverse manieren aan de bel trekken als er iets goed mis dreigt te gaan. Vanzelfsprekend kunnen ze met collega’s en hun directe leidinggevendenden in gesprek. Als dat niet werkt, kan iemand het hogerop zoeken, maar zoals aangegeven veronderstelt ook dat een grote mate van sociale veiligheid. Er zijn vertrouwenspersonen en klachtencommissies, maar ook hier ervaren medewerkers soms grote drempels of vragen ze zich af of het wel zin heeft. Er is ook de medezeggenschap, maar de wetgever heeft het primaat van de politiek stevig verankerd als het gaat om de medezeggenschap bij overheidsorganisaties. Als burger kan iedere ambtenaar natuurlijk contact zoeken met een journalist om, zo nodig, als beschermde anonieme bron misstanden aan de kaak te stellen. Kortom, er is al veel, maar het is de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een noodremfunctionaliteit.

Het is niet aan de ROB om een precieze procedure voor te schrijven, maar de Raad adviseert wel enkele essentiële kenmerken: zelfs een enkeling kan aan de noodrem trekken en deze enkeling hoeft niet per se zelf op het dossier te werken of zelfs in dezelfde organisatie. Dit is vergelijkbaar met de noodknop die soms op perrons is aangebracht, zoals bij metrotreinen zonder bestuurder. Degene die het noodremsignaal ontvangt, móet daar in principe iets mee doen, vanuit de gedachte: *comply or explain*. Hiervoor moeten harde waar-

143 ROB expertmeeting ‘Professionele ruimte in de publieke dienstverlening’, 27 juni 2024.

144 ROB expertmeeting ‘Professionele ruimte in de publieke dienstverlening’, 27 juni 2024.

145 Bregman 2024.

borgen zijn ingebouwd, zodat de cultuur waarin signalen genegeerd (kunnen) worden, wordt doorbroken. Degenen die aan de noodrem kunnen trekken, moeten herhaaldelijk op die mogelijkheid gewezen worden en daarvoor ook toegerust worden, om in voorkomende gevallen die verantwoordelijkheid te nemen. Praktisch betekent dat, dat ambtenaren in hun opleiding en tijdens hun socialisatie op de werkvloer doordrongen moeten worden van het normatieve karakter van hun werk. En – dus – van het feit dat van hen een voortdurende waardenafweging wordt verwacht, bijvoorbeeld aan de hand van het Wegingskader goed bestuur.¹⁴⁶ Verschillen achter regels is géén professionele ambtelijke houding. Of zoals Hannah Arendt schreef: niemand heeft het recht op gehoorzaamheid.¹⁴⁷ Uiteraard dient de investering in de professionele capaciteiten van ambtenaren ook om (onbedoeld) misbruik te voorkomen.

De noodremprocedure, tot slot, mag het goede gesprek in organisaties niet vervangen, in de zin van: als het je niet zint, dan trek je maar aan de noodrem. Het is ook niet bedoeld als omkering van de hiërarchische verhoudingen: een essentieel kenmerk van een noodrem is juist dat mensen-die-er-eigenlijk-niet-over-gaan een instrument in handen krijgen om in zeldzame gevallen te kunnen ingrijpen om ongelukken te voorkomen. Als stok achter de deur kan een noodrem ervoor zorgen dat iedereen in een overheidsorganisatie zich serieus genomen voelt en dat de leiding iedereen ook serieus néémt, om te zorgen dat de noodrem zo min mogelijk wordt gebruikt.

4.5 SLOT

In dit hoofdstuk beschreven we hoe uitvoerende organisaties zich sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw ontwikkeld hebben en hoe die ontwikkeling de aansturing van uitvoerende professionals beïnvloed heeft. Er is binnen veel organisaties vooral nadruk komen te liggen op meetbare output: de mate waarop in vrij letterlijke zin uitvoering wordt gegeven aan beleid en wet- en regelgeving. Wij plaatsen daar een sturingsmodel tegenover dat gericht is op ‘outcome’ en waarbij de nadruk dus ligt op dat wat organisaties daadwerkelijk realiseren voor burgers en de samenleving (publieke waarden). We hebben gewezen op initiatieven binnen organisaties waar al volgens deze logica gewerkt wordt, maar ook op de obstakels en dilemma’s die dit met zich meebrengt. Tot slot hebben we een aantal actiepunten aangereikt om met deze obstakels en dilemma’s om te gaan. Net zo goed als dat uitvoerende organisaties voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de context waarin uitvoerende professionals hun werk doen, zijn uitvoerende organisaties (deels) afhankelijk van een goede samenwerking met beleidsdepartementen en regering en parlement. Het werken in deze ‘driehoek’ is het thema van het volgende hoofdstuk.

¹⁴⁶ ROB 2023a.

¹⁴⁷ www.hannah-arendt.institute/verdiep-je/hannah-arendt-politiek-dier-in-de-21e-eeuw/

Actiepunten op organisatieniveau

- *Stuur op publieke waarden*
De dominantie van sturing op basis van meetbare resultaten (output) moet worden doorbroken ten gunste van sturing op basis van maatschappelijke baten (outcome). De invloed van juridische en financiële afdelingen moet worden teruggeschroefd binnen organisaties en in de relatie met beleidsdepartementen moeten alternatieve manieren van sturing en verantwoording worden geïntroduceerd.
- *Breng verschillende perspectieven op dienstverlening samen*
De interactie van verschillende perspectieven op publieke dienstverlening (het professionele, bedrijfsmatige, rechtsstatelijke, etc. perspectief) moet binnen uitvoerende organisaties worden geïntensiveerd. Dit draagt bij aan het gesprek over wat goede publieke dienstverlening is en legt spanningen bloot die op het politiek-bestuurlijk niveau geadresseerd moeten worden.
- *Maak burgergerichte professionals uitgangspunt van HR-beleid*
Om aansluiting bij de samenleving te vergroten moet het personeelsbestand van uitvoerende organisaties de pluriformiteit van de samenleving beter weerspiegelen. Dit is een vereiste om uitvoerende professionals hun schakelfunctie tussen burger en overheid te laten vervullen.
- *Creëer een sociaal veilige werkomgeving*
Voor de ontwikkeling en toepassing van professioneel oordeelsvermogen heeft het laten ontstaan van een lerende cultuur, waarin fouten mogen worden gemaakt, topprioriteit. Morele beraadslaging over casuïstiek moet onderdeel zijn van de primaire processen van uitvoerende organisaties.
- *Zorg voor een noodrem voor professionals*
Wanneer de beginselen van goed openbaar bestuur worden geschaad, dienen professionals binnen hun organisaties hier melding van te kunnen maken. Reageren op dergelijke signalen mag nooit vrijblijvend zijn en moet met een *comply or explain*-systematiek geborgd worden.

5 **Noodzakelijke veranderingen op politiek-bestuurlijk niveau: naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening**

5.1 **INLEIDING**

Waar uitvoerende organisaties hun professionals in staat moeten stellen om gezagwaardige dienstverlening te leveren, moeten beleidsmakers en politici op hun beurt ook de uitvoerende organisaties in staat stellen om dit te doen. In dit hoofdstuk ligt de focus op de onderlinge relaties in wat ook wel wordt genoemd de bestuurlijke driehoek van uitvoerende organisaties, beleidsdepartementen en regering en parlement. Concreet gaat het hierbij over het contact tussen de besturen van de uitvoerende organisaties, de ambtelijke top van de beleidsdepartementen en regering en parlement. In het geval van gedecentraliseerde taken gaat het hier om het contact tussen de beleidsdepartementen, regering en parlement en de besturen van de decentrale overheden, al dan niet in georganiseerd verband (VNG, IPO, Unie van Waterschappen). In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat er moet veranderen in de onderlinge verhoudingen in de driehoek om te komen tot burgergerichte publieke dienstverlening.

5.2 **VERANDERENDE VERHOUDINGEN**

Binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen staan uitvoerende organisaties relatief zwak ten opzichte van de beleidsdepartementen en de politiek. De huidige verhoudingen tussen uitvoerende organisaties, beleidsdepartementen en regering en parlement zijn niet uit de lucht komen vallen en zijn in veel opzichten een reactie geweest op de ooit sterke positie van de uitvoering. Vooral in de periode van de verzuiling stonden uitvoerende organisaties (toentertijd vaak private instellingen met een levensbeschouwelijke signatuur) bijzonder sterk. Het Nederlandse openbaar bestuur kende neo-corporatistische structuren, waarin het overleg tussen het verzuilde particulier initiatief en de beleidsdepartementen georganiseerd plaatsvond. Dit verzwakte de positie van de politiek, die de binnen de overlegorganen bereikte compromissen vaak alleen nog hoefde goed te keuren, en veroorzaakte een democratisch tekort.¹⁴⁸ Met de verstatelijking van de jaren zestig en zeventig kwamen uitvoerende organisaties onder directere invloed van regering en parlement te staan. Dit kwam het sturende vermogen van de overheid niet per se ten goede, zoals Van der Meer en Van den Berg concluderen: het bracht 'een toegenomen complexiteit van het politiek-bestuurlijk systeem met weer als gevolg een toenemende coördinatielast en twijfels over het sturend vermogen van het

148 Van den Berg & Molleman 1974, p. 226.

openbaar bestuur ten opzichte van maatschappelijke problemen tot uitdrukking komend met name in de uitvoering'.¹⁴⁹

Aan het einde van de jaren zeventig ontstond het idee dat de Nederlandse verzorgingsstaat 'topzwaar' was geworden. In de decennia daarvoor was de publieke sector sterk uitgedijd en in combinatie met de oliecrises en de daaropvolgende economische krimp en werkeloosheid trok dit een wissel op de overheidsfinanciën.¹⁵⁰ Oplossingen voor de geschetste problemen werden allereerst gezocht op lokaal niveau. Naast het verzuilde particulier initiatief hadden ook gemeenten last van de centralistische tendensen van de rijksoverheid: 'De centrale overheid nam meer en meer taken van de gemeenten over en bij de uitvoering van wetten kregen de gemeenten minder speelruimte voor eigen initiatief', in de woorden van Van den Berg en Molleman.¹⁵¹ Aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig werd een aantal decentralisaties aangekondigd vanuit de gedachte dat het overhevelen van taken naar de decentrale overheden goedkoper maar ook democratischer zou zijn, door de nabijheid van het lokale bestuur bij de burger.¹⁵²

Een tweede oplossingsrichting – naast 'territoriale' decentralisaties – waren de zogenaamde 'functionele' decentralisaties. Daarbij kwamen uitvoerende organisaties in organisatorische zin op afstand van de ministeries te staan. Onder invloed van het NPM-denken wilde de overheid 'een heldere scheiding van beleidsontwerp en beleidsuitvoering'.¹⁵³ De beleidstheorie achter deze scheiding was dat het efficiënter zou zijn als beleidsmakers en uitvoerders zich zouden toeleggen op hun kerntaken en dat de kwaliteit van de dienstverlening zou verbeteren door de 'onafhankelijkheid, deskundigheid en nabijheid bij de klant' van verzelfstandigde organisaties.¹⁵⁴ Van der Meer en Van den Berg merken op dat hierbij feitelijk al sprake was van een 'emancipatie van de uitvoering', aangezien de scheiding tussen beleid en uitvoering als doel had de uitvoering meer vrijheid te geven 'om resultaten te behalen'.¹⁵⁵ Politici en beleidsmakers, daarentegen, zouden zich vooral moeten bezighouden met het 'op hoofdlijnen vaststellen van beleid'.¹⁵⁶ Later is hier wel het onderscheid tussen het 'wat' (vastgesteld door politiek en beleid) en het 'hoe' (door de uitvoering) aan gekoppeld.¹⁵⁷

149 Van der Meer & Van den Berg 2023, p. 4.

150 Van Merriënboer 2015, p. 41.

151 Van den Berg & Molleman 1974, p. 193.

152 Boogers & Reusing 2018, p. 14-15.

153 Stellinga 2012, p. 82.

154 Stellinga 2012, p. 41.

155 Van der Meer & Van den Berg 2023, p. 5.

156 Stellinga 2012, p. 26.

157 WRR 2000, p. 19.

Principaal-agenttheorie

Volgens sommige experts is de scheiding tussen beleid en uitvoering altijd uiterst halfslachtig gebleven, omdat het op afstand plaatsen van diensten gepaard is gegaan met een drang naar controle en standaardisering door de centrale overheid.¹⁵⁸ Schillemans verklaart dit door te kijken naar de ‘agent-principaaltheorie’ – de theorie die leidend was bij veel verzelfstandigingen sinds de jaren tachtig. Centraal in die theorie staat het idee dat de opdrachtgever (de principaal, de beleidsmaker) en de opdrachtnemer (de agent, de uitvoerder) rationeel opereren op basis van hun eigen belangen. Volgens Schillemans is de ‘agent’ in relatie tot de ‘principaal’ door diens sterkere informatiepositie altijd de machtigere partij. Hier tegenover plaatst de principaal instrumenten om de agent aan de verlangens van de principaal te laten voldoen, namelijk intensieve controle en (financiële) prikkels die extrinsiek van aard zijn.¹⁵⁹ Dit sluit ook goed aan bij en kwam deels ook voort uit het New Public Management, dat rond dezelfde tijd als de principaal-agenttheorie opkwam.

In de jaren tachtig werd de scheiding tussen het wat en het hoe (verzelfstandiging) vooral nog gezien als een noodzakelijke tussenstap naar echte afstoting (in de zin van privatisering).¹⁶⁰ Begin jaren negentig kwam het ideaal van de ‘kerndepartementen’ op, die zouden moeten focussen op het maken van beleid, terwijl de uitvoering van taken volledig bij onafhankelijke uitvoeringsorganisaties belegd zou moeten zijn.¹⁶¹ De verzelfstandigingen werden doorgezet onder de paarse kabinetten (1994-2002) en werden vooral gerealiseerd met de oprichting van zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo’s). In dezelfde jaren negentig was voor het eerst kritiek te horen op de hoge mate van zelfstandigheid van de uitvoerende diensten. Vooral het gebrek aan (eisen aan) verantwoording en de onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid werden als probleem aangemerkt.¹⁶² Als alternatief werd in deze periode het model van het ‘agentschap’ bedacht, waarbij een hoge mate van onafhankelijkheid werd gecombineerd met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. Stellinga beargumenteert dat het model van agentschap nog altijd sterk door het NPM-denken geïnspireerd was en nog altijd een scheiding tussen beleid en uitvoering inhield.¹⁶³

In de afgelopen twintig jaar volgde een nieuwe decentraliseringsgolf, nu weer in ‘territoriale’ zin. Tussen 2000 en 2010 ontstond op politiek en amb-

158 Wallenburg, Putters & Van der Grinten 2023, p. 65-71.

159 Schillemans 2010, p. 9-20.

160 Stellinga 2012, p. 36.

161 Bekkers 2017, p. 3.

162 Stellinga 2012, p. 44.

163 Stellinga 2012, p. 44.

telijk niveau behoefte aan vernieuwing van de rijksdienst. De plannen hiervoor werden concreet in 2007 met het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Onder het officiële motto ‘kleiner en beter’ bevatte het vooral ingrepen om de rijksdienst te uniformeren en gaf het bovendien de eerste aanzet voor de departementale herindelingen van een aantal jaren later.¹⁶⁴ Op politiek niveau ging het streven naar een kleine maar daadkrachtige overheid samen met het ideaal van de ‘zorgzame samenleving’ of ‘participatiesamenleving’. Overheidstaken zouden vermaatschappelijkt moeten worden, waarbij de gedachte was dat de overheid in de toekomst niet zozeer verzorgend maar voorwaardenscheppend moest optreden en ruimte zou moeten laten voor initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.¹⁶⁵ In het sociaal domein droeg het Rijk taken over aan de gemeenten, vanuit de gedachte dat zij de dienstverlening konden vormgeven op een manier die recht deed aan lokale omstandigheden. In de praktijk gingen deze decentralisaties gepaard met flinke bezuinigingen en ontstond er op landelijk niveau al snel een reflex om de ruimte waarbinnen decentrale overheden inhoudelijke keuzes mogen maken over de dienstverlening te beperken.¹⁶⁶

5.2.1 *Uitvoeringsemancipatie*

Door de Toeslagenaffaire maar ook het vastlopen van de jeugdzorg en de problemen rondom het herstel en voorkomen van aardbevingsschade in Groningen heeft de publieke dienstverlening de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Dit leidde bijvoorbeeld tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), die onderzocht hoe de menselijke maat bij de uitvoering van overheidstaken weer centraal zou kunnen komen te staan.¹⁶⁷ Rond dezelfde periode werd het rijksbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU) opgestart om te komen tot een publieke dienstverlening die aansluit bij burgers en bedrijven.

Een centrale gedachte in zowel TCU als WaU is, dat een zekere mate van emancipatie van de uitvoerende diensten nodig is in relatie tot beleidsmakers en politici, omdat zij in direct contact staan met burgers en zo zicht hebben op de uitvoerbaarheid en uitwerking van overheidstaken. Tekenen van die uitvoeringsemancipatie zijn bijvoorbeeld de *Staat van de Uitvoering*, waarin uitvoeringsorganisaties verslag doen van hun werkzaamheden aan het parlement, en de oprichting van het Netwerk Publieke Dienstverleners, waaraan tientallen uitvoerende organisaties deelnemen.

Er zijn ook concrete middelen (door)ontwikkeld om het uitvoeringsperspectief een centralere plek te geven bij het ontwikkelen van beleid en wet- en

¹⁶⁴ Van der Steen e.a. 2017, p. 11-12.

¹⁶⁵ ROB 2012, p. 10.

¹⁶⁶ Wallenburg, Putters & Van der Grinten 2023, p. 69-70.

¹⁶⁷ TCU 2021.

regelgeving. Een voorbeeld is het nieuwe Beleidskompas (ingevoerd in 2023), waarin de stappen staan die nodig zijn voor een goede beleidsvoorbereiding. Naast rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid staat ook uitvoerbaarheid als criterium benoemd. Om de uitvoerbaarheid van beleid te toetsen is er de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets). In geval van de samenwerking tussen verschillende overheidslagen zijn er de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO) en het Normenkader interbestuurlijke verhoudingen.¹⁶⁸

Een ander middel is de invoeringstoets (ingevoerd in 2022), die als doel heeft om ‘veel eerder en actiever te kijken of er na invoering van nieuwe wetgeving problemen ontstaan voor mensen en/of uitvoerende organisaties’.¹⁶⁹ De invoeringstoets zal de werking van nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk bestuderen, ‘met bijzondere aandacht voor de doelgroep en de uitvoering’. De invoeringstoets onderscheidt zich vooral in timing en grondigheid van uitgebreide wetsevaluaties, die in de regel pas na een aantal jaren plaatsvinden.¹⁷⁰

5.2.2 *Opgavegericht werken*

Een andere ontwikkeling die het werken in de driehoek van uitvoering, beleid en politiek beïnvloedt, is het opgavegericht werken. Deze ontwikkeling speelt zowel op rijksniveau als in de samenwerking tussen verschillende overheidslagen. Ook in sommige provincies is hiermee al ervaring opgedaan. De grondgedachte bij opgavegericht werken is dat niet de logica van de overheid, maar de logica van de maatschappelijke opgave leidend moet zijn, en dat de organisatie om de opgave heen die logica volgt. Daarbij is de sturing, monitoring en verantwoording gericht op dat wat de overheid daadwerkelijk ‘in de uitvoering’ realiseert. Om deze manier van werken binnen de overheid te stimuleren is in opdracht van het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) het veranderprogramma Grenzeloos Samenwerken opgezet, dat stimuleert om ‘over de grenzen van departementen, uitvoeringsorganisaties en bestuurslagen’ heen te werken.¹⁷¹ Het is een thema dat ook in de interbestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden veel aandacht krijgt. Het opgavegericht werken kreeg bijvoorbeeld een impuls door het rapport *Als één overheid* van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.¹⁷²

De afgelopen jaren is al rondom verschillende maatschappelijke uitdagingen opgavegericht gewerkt. Een voorbeeld is het programma *Geweld hoort ner-*

168 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas.

169 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/hulppaginas/praktijk/best-practices/eerste-ervaringen-met-de-invoeringstoets-de-nieuwe-telemarketingregels.

170 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/hulppaginas/praktijk/best-practices/eerste-ervaringen-met-de-invoeringstoets-de-nieuwe-telemarketingregels.

171 www.grenzeloosamenwerken.nl.

172 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020.

gens thuis (GHNT), dat als doel heeft ‘huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen, de schade ervan te beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie, te doorbreken’.¹⁷³ Bij dit programma werden zeer veel verschillende partijen betrokken, zoals de ministeries van VWS en JenV, de VNG en andere landelijke en lokale organisaties, zoals de GGZ, de Nationale Politie en het OM. Uiteindelijk slaagde dit programma erin om een aanpak te ontwikkelen waarin professionals in staat werden gesteld om ‘de cirkel van geweld’ te doorbreken.¹⁷⁴ Een ander voorbeeld van een programma waarin opgavegericht werken centraal staat, is het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Binnen dit programma werken het Rijk en gemeenten gebiedsgericht samen om de leefbaarheid en veiligheid van twintig gebieden waar problemen op het gebied van gezondheid, werkloosheid, armoede, onderwijs en wonen zich opstapelen te verbeteren. Het NPLV gaat uit van een samenwerking tussen het Rijk en gemeenten, waarbij het Rijk stuurt op de drie overkoepelende doelstellingen van het programma en waarbij gemeenten zorg dragen voor integrale uitvoeringsplannen die zij opstellen en uitvoeren samen met relevante lokale spelers. Bij de uitvoering stelt het Rijk zich op als partner en zorgt waar nodig voor ondersteuning en het wegnemen van obstakels die gemeenten bij het uitvoeren van hun plannen tegenkomen.¹⁷⁵

5.3 PROBLEMANALYSE

In de vorige hoofdstukken is het gegaan over de schakelfuncties van uitvoerende professionals (hoofdstuk 3) en uitvoerende organisaties (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk focussen we op de veranderingen die nodig zijn in de driehoek van uitvoerende organisaties, beleidsdepartementen en regering en parlement om de uitvoering die schakelfuncties te laten vervullen. In de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 hebben we laten zien hoe die nieuwe verhoudingen eruit zouden kunnen zien; hierna gaan we in op enkele obstakels voor nieuwe verhoudingen en de dilemma’s die erbij komen kijken om ze weg te nemen.

Inbreng bijeenkomst politiek-bestuurlijk niveau

Op 20 augustus 2024 organiseerde de ROB in samenwerking met Afdeling Buitengewone Zaken een werksessie met bestuurlijke vertegenwoordigers van beleidsdepartementen, uitvoerende organisaties en decentrale overheden en oud-politici. Hierbij werd onder andere stilgestaan bij de obstakels en dilemma’s die zij in hun werk tegenkomen.¹⁷⁶

173 Grenzeloos Samenwerken 2022, p. 16-17.

174 Grenzeloos Samenwerken 2022, p. 16-17.

175 Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid 2022.

176 Afdeling Buitengewone Zaken 2024.

Een impressie:

‘De scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht hebben we verwaarloosd.’

‘Het is onze verantwoordelijkheid om zaken die niet goed gaan op tafel te leggen [bij beleidsmakers en politici]. Woorden als durven, lef en moed suggereren dat je iets moet doen wat boven het normale uitgaat. En dat is niet zo. Het is normaal dat publieke dienstverleners op tafel leggen waar het schuurt voor burgers en/of voor de medewerkers in de publieke dienstverlening.’

‘Bepaalde elementen zoals financiën en juridische sturing zijn nog steeds heel erg dominant. Dat [veranderen] betekent ook tegen heilige huisjes aantrappen.’

‘In het begin vielen mensen je hierover aan; boos dat de wet niet gevolgd werd. Nu is dat anders. Als je maar duidelijk en transparant bent.’

5.3.1 *Obstakels in de driehoek*

Door de oogbareten bekeken ziet de ROB drie obstakels in de driehoek: ten eerste neemt de wetgever het perspectief van uitvoerders onvoldoende mee bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving. Ten tweede is de informatievoorziening door uitvoeringsorganisaties onvoldoende en ten derde zijn de financiële randvoorwaarden voor een goede publieke dienstverlening niet op orde. Deze drie obstakels hangen nauw met elkaar samen.

In veel bestaande rapportages wordt gewezen op de rol van de politiek bij het ondersneeuwen van het perspectief van uitvoerders bij het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. De Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening constateert dat het kabinet en de beide Kamers hebben gefaald om kwalitatief goede wet- en regelgeving op te stellen. Dat resulteerde in onduidelijke wetsbepalingen, die uitvoeringsorganisaties vervolgens werkbaar moesten zien te maken.¹⁷⁷ Over zulke obstakels bij de toepassing van beleid zien Van Atteveldt e.a. geen terugkoppeling van uitvoeringskennis aan beleidsvoorbereidende organen.¹⁷⁸ In het algemeen geldt dat uitvoeringstoetsen en impact assessments veelal gehaast en reactief wor-

¹⁷⁷ PEFD 2024, p. 49.

¹⁷⁸ Van Atteveldt e.a. 2024, p. 23.

den uitgevoerd nadat regeerakkoorden, moties en amendementen definitief zijn.¹⁷⁹

Naast de beperkte aandacht die politici voor de uitvoering hebben, laat ook de informatievoorziening door uitvoeringsorganisaties te wensen over.¹⁸⁰ Zo zijn cijfers over de productiviteit van publieke dienstverleners beperkt beschikbaar en hebben evaluaties veelal een plichtmatig, ‘goednieuws’-karakter. De informatieverstrekking van uitvoeringsorganisaties aan de Tweede Kamer kenmerkt zich door technisch taalgebruik, lange formele lijnen en een weinig proactieve benadering van Kamerleden.¹⁸¹ Kamerleden zeggen dat ze een overvloed aan informatie en uitnodigingen ontvangen, waarvan de beleidsbetekenis vaak onduidelijk is. Uitvoeringsorganisaties zijn dan weer relatief terughoudend in het delen van politiek relevante informatie. Kamerleden lijken hun interacties met uitvoerders mede hierdoor als minder betekenisvol te beschouwen. Dit kan een verklaring zijn voor de geringe politieke en departementale belangstelling voor de uitvoering.¹⁸²

Dat de uitvoering een latere overweging is, een ‘afterthought’, blijkt ook uit de ‘ondoordachte, pijnloos geachte’ bezuinigingsoperaties waarvoor zij zich in opeenvolgende kabinetsperiodes gesteld zag.¹⁸³ De uitvoering heeft te maken met instabiele, kortetermijnbegrotingen en blijkt vaak als eerste aan de beurt bij bezuinigingen.¹⁸⁴ Opeenvolgende bezuinigingen kunnen volgens de Algemene Rekenkamer leiden tot taakversobering, het loslaten van taken of het neerwaarts bijstellen van een minimaal (bestuurlijk vastgesteld) niveau van de dienstverlening.¹⁸⁵ Bovendien kunnen ontoereikende budgetten niet alleen de levering van publieke diensten zelf in gevaar brengen, maar ook de signalering van eventuele knelpunten in (de uitvoering van) beleid.¹⁸⁶ Meer moeten doen met minder middelen vormt voor uitvoeringsprofessionals de voornaamste bron van druk op hun ambtelijk vakmanschap.¹⁸⁷

De drie obstakels die we hierboven hebben beschreven, komen ook terug in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de centrale overheid en de decentrale overheden. Ook daarin is te zien dat het perspectief van de decentrale overheden die taken in medebewind uitvoeren vaak ondersneeuwt bij de beleidsvorming, dat de terugkoppeling uit de decentrale praktijk naar het landelijke politieke niveau vaak tekortschiet en dat financiële arrangementen

179 Staat van de Uitvoering 2023, p. 14.

180 Staat van de Uitvoering 2023, p. 37.

181 Van den Berg e.a. 2024, p. 4.

182 Staat van de Uitvoering 2023, p. 38.

183 PEFD 2024, p. 13 en 60.

184 Van Atteveldt e.a. 2024, p. 7-8.

185 Algemene Rekenkamer 2013.

186 Algemene Rekenkamer 2013, p. 1.

187 Van der Wal 2024, p. 20.

onvoldoende in verband worden gebracht met de kwaliteit van de te leveren diensten. We staan in dit hoofdstuk niet expliciet stil bij deze dynamieken, maar verwijzen naar de bestaande advisering van de ROB op dit gebied.¹⁸⁸

Drie oorzaken voor de *mismatch* tussen uitvoering en politiek

Dat de politieke logica niet goed aansluit op de logica van de uitvoering, en dat de *mismatch* alleen maar groter lijkt te zijn geworden, heeft volgens Anchrit Wille verschillende oorzaken. De eerste oorzaak zijn de wisselende voorkeuren van kiezers, waardoor de politieke voorkeuren waar uitvoerende organisaties mee te maken krijgen steeds veranderen. Het niet goed op elkaar aansluiten van de logica van de politiek en van de uitvoerende organisaties heeft daarmee een temporele component: waar de wensen van beleid en politiek steeds wijzigen, is de wereld van uitvoerders weerbarstiger en duurt het lang om wijzigingen door te kunnen voeren. Daardoor is het voor uitvoerders onduidelijk welke beleidslogica gevolgd moet worden. Beleid stapelt zich hierdoor op.¹⁸⁹

Als tweede oorzaak noemt Wille de politieke versnippering, waardoor het sluiten van politieke compromissen lastiger wordt. Deelbelangen die via moties en amendementen hun weg naar beleid en wet- en regelgeving vinden, dragen over het algemeen niet bij aan de uitvoerbaarheid van die regelingen.¹⁹⁰ In de *Staat van de Uitvoering 2022* worden die politieke compromissen gezien als belangrijke oorzaak van de complexiteit van wetten en regels.¹⁹¹ Ook de WRR constateert dat uitvoeringsexperts te laat en te weinig in het beleidsdenken wordt meegenomen, en brengt dat in verband met de logica van het politieke compromis.¹⁹² In de huidige situatie wordt het beleidsvormingsproces gedomineerd door de Haagse beleidsdepartementen. Kennis over de uitvoering delft in de beleidsvoorbereiding daardoor het onderspit, aldus de WRR. Deze ondergeschikte positie van de uitvoering bij de ontwikkeling van nieuw beleid leidt tot irrealistische plannen en problemen in de uitvoeringspraktijk.

Een derde oorzaak die Wille noemt voor het slecht aansluiten van de werelden van uitvoerders en politici is de mediatisering van de politiek. Deze ontwikkeling 'heeft geleid tot een verschuiving in de focus van parlementariërs, waarbij zij niet alleen proberen wetgeving te formuleren en beleid te beïnvloeden, maar ook actief bezig zijn met het communiceren van hun boodschap naar het brede publiek via verschil-

188 Zie onder andere: ROB 2021a, ROB 2021b, ROB 2024b.

189 Wille 2024, p. 5-7.

190 Wille 2024, p. 8-9.

191 Staat van de Uitvoering 2023, p. 33.

192 WRR 2024, p. 12.

lende mediakanalen'. Het gevolg is 'een incidentgedreven aanpak van beleidskwesties in het parlement, waarbij er minder ruimte is voor een langetermijnbeleid en een diepgaand debat over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van voorgestelde maatregelen'.¹⁹³

5.3.2 *Dilemma's in de driehoek*

Een belangrijk dilemma dat opspeelt bij het vergroten van de rol van uitvoerders in de driehoek is hoe dat zich verhoudt tot het primaat van de politiek. In een democratische rechtsstaat heeft de politiek immers het laatste woord en legt de minister verantwoording af over het functioneren van het ambtelijk apparaat, inclusief uitvoerende organisaties. Het versterken van de positie van die uitvoerende organisaties, bijvoorbeeld door hen zelf verantwoording af te laten leggen in het parlement, heeft invloed op dat primaat, of althans op hoe dat primaat wordt ingevuld. Op dit moment is de bandbreedte waarbinnen het legitiem wordt gevonden dat uitvoerende organisaties zelf naar buiten treden beperkt tot technische uitvoeringsvraagstukken.

Volgens Van den Berg e.a. worden de vorm en kwaliteit van het contact tussen Kamer en uitvoerder sterk bepaald door hiërarchie; door de formele verhouding tussen beleid en uitvoering.¹⁹⁴ Zo hebben uitvoeringsorganisaties die onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen (agentschappen en DG's) slechts beperkt direct contact met Kamerleden, zeker als het gaat over politieke beleidsthema's. Om niet op de stoel van de minister te gaan zitten, houden uitvoerders informatie over beleidskeuzes voor zichzelf. Wanneer direct contact met Kamerleden plaatsvindt, zeggen uitvoeringsorganisaties zich aan strikte normen te houden om de informatie-uitwisseling zo feitelijk, neutraal en technisch mogelijk te laten plaatsvinden.¹⁹⁵ Zorgen worden bijvoorbeeld wel geuit over de complexiteit van het geheel aan wetten en regels, maar nauwelijks over specifieke beleidsmaatregelen. Ook praktijkvoorbeelden die laten zien hoe burgers door beleid in de knel komen en waardenconflicten illustreren, worden zelden bij de politiek onder de aandacht gebracht. Deze doorgaans relatief gedetailleerde, technische en 'managerial' vorm van informatie kan volgens Kamerleden de beleidsrelevantie verhullen.¹⁹⁶ Tegelijkertijd spreken de meeste uitvoeringsorganisaties en Kamerleden uit dat meer beleidsrelevante kennisuitwisseling zou bijdragen aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming.¹⁹⁷ Het dilemma dat zich bij informatiedeling voor doet (als uitvoerder tegelijk wel en niet over beleid willen meepraten) lijkt

193 Wille 2024, p. 10.

194 Van den Berg e.a. 2024, p. 4-5.

195 Van den Berg e.a. 2024, p. 4.

196 Van den Berg e.a. 2024, p. 4-5.

197 Van den Berg e.a. 2024.

vooral samen te hangen met de zwakkere positie van uitvoeringsorganisaties en de beperkte legitimititeit van het uitvoeringsperspectief.¹⁹⁸

Zoals in paragraaf 5.2 al is geschetst, is in het verleden sprake geweest van een situatie die de facto bestempeld kan worden als het ‘primaat van de uitvoering’: tijdens de verzuiling stonden uitvoerende instanties dermate sterk, dat het voor regering en parlement moeilijk was om grip op hen te krijgen, met een democratisch tekort tot gevolg. We zouden kunnen concluderen dat de pendule de afgelopen decennia is doorgeslagen naar de andere kant: de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn nu zodanig ingericht, dat elke vorm van profilering door uitvoerende organisaties wordt gezien als een doorkruising van het primaat van de politiek. De tegenstelling die wordt geschetst tussen enerzijds het primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds een sterkere positie voor uitvoerende organisaties, is wat ons betreft onterecht. Zoals de Inspectieraad het verwoordde in de context van het belang van onafhankelijk toezicht, staat de ‘ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk uitgangspunt [...] niet ter discussie, maar [is het] aan de wetgever (regering en parlement) om de reikwijdte daarvan vast te stellen door de bevoegdheden van de minister af te bakenen’.¹⁹⁹ Met andere woorden: uitvoerende instanties zouden een meer zelfstandige positie kunnen innemen als ze daarvoor de ruimte krijgen van de wetgever.

5.4 ACTIEPUNTEN

Op verschillende plekken in dit rapport is geschetst hoe de logica van de politiek tegenwoordig slecht aansluit op de logica van de uitvoeringspraktijk (zie onder andere de paragrafen 2.2, 2.5, 5.3). Op dit moment stapt men binnen het openbaar bestuur te gemakkelijk over het perspectief van de uitvoering heen. Dit zorgt ervoor dat signalen over onuitvoerbare of vanuit het perspectief van uitvoerders anderszins onwenselijke voornemens een te beperkte rol spelen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. De burger is hier de dupe van: er worden zaken beloofd die in de uitvoering niet kunnen worden waargemaakt of die tot onvoorziene, negatieve gevolgen leiden. Wij willen naar een cultuur waarin het gehele openbaar bestuur, inclusief de politiek, weer meer verantwoordelijkheid neemt voor dat wat er in de uitvoering gebeurt. Dit betekent niet dat het perspectief van de uitvoering altijd voorrang krijgt, maar wel dat er beter verantwoording moet worden afgelegd over de gevolgen van beleidskeuzes op de kwaliteit van de publieke dienstverlening. In de volgende paragrafen gaan we ook in op de vraag welke meer structurele veranderingen er in het contact tussen uitvoerders, beleidsmakers en politici nodig zijn om deze cultuurverandering af te dwingen.

198 Van den Berg e.a. 2024, p. 6.

199 Inspectieraad 2023.

5.4.1 *Maak beleid voor uitvoering*

Eerder in dit rapport (zie onder andere paragraaf 2.2) hebben wij beschreven hoe beleidsdepartementen steeds meer een verlengstuk van de wetgevende macht van de regering zijn geworden. De uitvoerende functie van de ambtelijke dienst staat hierdoor onder druk. Hierbij speelt ook de organisatorische maar vooral ook culturele scheiding tussen beleid en uitvoering een rol. Uitvoerders worden hierdoor vaak pas in een heel laat stadium bij beleidsontwikkeling betrokken en bovendien weerhoudt de scheiding beleidsmakers en uitvoerders ervan om gezamenlijk én met oog voor de uitvoering loyale tegenspraak te bieden aan bewindspersonen. Wij staan een manier van werken voor waarbij beleidsmakers en uitvoerders het als hun gezamenlijke taak zien om beleid te maken dat is gericht op burgergerichte uitvoering en om de politiek goed te informeren over de gevolgen van politieke keuzes op de publieke dienstverlening.

Hiervoor moet op de beleidsdepartementen in veel grotere mate een verantwoordelijkheid gevoeld gaan worden voor dat wat er in de uitvoering gebeurt. Om dit af te dwingen kan aan verschillende structurele ingrepen worden gedacht. In *De uitvoering aan zet* pleit de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) er onder andere voor om uitvoeringspartijen een structurele positie bij beleidsontwikkeling te geven door een betere vertegenwoordiging van uitvoeringsorganisaties in de bestuursraden van departementen. Voor de decentrale overheden pleit de Rli voor een sterkere coördinerende rol voor het ministerie van BZK om te voorkomen dat decentrale overheden overvraagd worden en ondervertegenwoordigd blijven in de beleidsontwikkeling.²⁰⁰ Ook kan worden gedacht aan het inrichten van een platform waar uitvoerende organisaties knellende wetgeving kunnen agenderen bij de wetgever.²⁰¹

Een andere structurele ingreep die vooral op de beleidsdepartementen tot meer focus op de uitvoering kan leiden, is om verantwoordelijke SG's een tekenverplichting voor de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving te geven. Hiermee dragen zij dan niet alleen verantwoordelijkheid voor het beleid, maar ook voor de goede uitvoering ervan. Men werkt immers niet alleen voor de politiek, maar ook voor de samenleving. Ook kan worden gedacht aan het verplicht maken dat bewindspersonen reageren op uitvoeringsadviezen of aan zwaardere invoeringstoetsen.

Verder moet het maken van kwalitatief hoogwaardige wetgeving en beleid met oog voor de praktijk opnieuw gewaardeerd worden, ook als dit ten koste gaat van de politieke sensitiviteit van het ambtelijk apparaat. Hier is een stevige ontwikkeling van het ambacht van beleidsmaker nodig, inclusief aan-

²⁰⁰ Rli 2023.

²⁰¹ Inbreng expert, 19 september 2024.

dacht voor relevante opleidingen. De borging van het uitvoeringsperspectief in het nieuwe Beleidskompas en de invoeringstoets (zie paragraaf 5.2.1) zijn positieve stappen. Op het gebied van de interbestuurlijke verhoudingen zijn de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden en het aangekondigde Beleidskader decentrale taaktoedeling²⁰² goede ontwikkelingen.

Wel moet worden voorkomen dat het recht doen aan het perspectief van de uitvoering een plichtmatig karakter krijgt, met als risico dat het een kwestie van ‘afvinken’ wordt. Uiteindelijk moet recht doen aan het uitvoeringsperspectief weer een tweede natuur voor beleidsambtenaren zijn. HR-beleid, ambtelijke profielen en de sturing op beleidsdepartementen moeten hierop aansluiten. Denk bijvoorbeeld aan meer personele roulatie tussen beleidsdepartementen en uitvoerende organisaties, zowel op lager ambtelijk niveau als aan de top. Met betrekking tot dat laatste is een rol weggelegd voor de Algemene Bestuursdienst (ABD).²⁰³

Tot slot moet er om ‘beleid voor uitvoering’ af te dwingen een noodrem worden ingericht voor uitvoerende organisaties, waarmee zij opdrachten (tijdelijk) kunnen teruggeven aan beleidsmakers en politici (hier gaan we in paragraaf 5.4.6 nader op in). Als het budget bijvoorbeeld echt ontoereikend is en de ondergrens in de publieke dienstverlening overschreden wordt (of dreigt te worden), moeten uitvoeringsorganisaties dat kunnen aangeven en nadere politieke reflectie kunnen afdwingen. Op dit vlak zijn er ontwikkelingen in het licht van de herijking van het agentschapsmodel. Zo moet er ruimte komen voor andere vormen van bekostiging (bijvoorbeeld op basis van taken in plaats van meetbare productie) en moet bij het inrichten van de sturing meer rekening gehouden worden met de aard van de dienstverlening en de wensen van de organisatie.²⁰⁴

5.4.2 *Trek de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van ministeries en uitvoerende organisaties gelijk*

Op dit moment is er sprake van scheve verhoudingen in de functiegebouwen van landelijke beleidsdepartementen enerzijds en uitvoerende organisaties en decentrale overheden anderzijds.²⁰⁵ Dit leidt tot statusverschil, wat de kloof tussen beleid en uitvoering verder bestendigt. Daarbij maakt dit verschil het werken bij uitvoerende organisaties minder aantrekkelijk, in vergelijking met werken voor de beleidsdepartementen. De gelijkwaardigheid van

202 Zie hiervoor: Huberts & Luiten 2023.

203 Voor het jaarverslag heeft de ABD in kaart gebracht hoeveel kennis van de uitvoeringspraktijk er aanwezig is in de top van beleidsdepartementen, zie: ADB 2024. Als de kloof tussen top en werkvloer erg groot is, draagt zulke roulatie natuurlijk minder bij aan het goed functioneren van de schakelfunctie van de uitvoering (schriftelijke inbreng expert, 16 september 2024).

204 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022.

205 Dit wordt onder andere gesuggereerd in: TCU 2021, p. 119; Rli 2023, p. 70.

beleidsmakers en uitvoerders moet ook in structurele zin tot uiting worden gebracht in salariering. Wij adviseren daarom om de salarissen van ministeries en uitvoerende organisaties gelijk te maken. Belangrijk is wel dat we ons realiseren dat ook bij uitvoerende organisaties veel ambtenaren werken die beleid maken, of zich in ieder geval slechts in indirecte zin met de publieke dienstverlening bezighouden. Voor ons is het van belang dat vooral frontlijnmedewerkers er in materiële zin op vooruitgaan, zodat hun beloning beter in balans wordt gebracht met de verantwoordelijkheden die zij hebben (zie ook paragraaf 3.4).

5.4.3 *Laat de overheidsorganisatie de logica van maatschappelijke opgaven volgen*

De sturing van de publieke dienstverlening op het bestuurlijke niveau volgt op dit moment vooral de logica van wet- en regelgeving, wat leidt tot verkokering van de overheidsorganisatie en een samenleving die geconfronteerd wordt met tal van regelingen die bedoeld zijn om een specifiek aspect van een maatschappelijke opgave te ondervangen. Deze logica zou omgedraaid moeten worden: de sturing zou moeten plaatsvinden aan de hand van de maatschappelijke opgave, waarbij regelingen de organisaties en professionals helpen om de opgave op te pakken. De regelingen zouden dus niet de dienstverlening moeten definiëren. Opgavegerichte sturing vergt afstemming binnen een breder domein, overleg en doorzettingsmacht op bestuurlijk niveau door de schotten tussen ministeries en uitvoerende organisaties heen.

In het signalement *Het regeerakkoord als startdocument* pleitten wij er al eerder voor meer te werken als één overheid, gericht op maatschappelijke opgaven.²⁰⁶ Hierbij stelden we onder andere voor de ministeriële portefeuilles te verdelen op basis van opgaven en doelen. Dit betekent ook een verandering van de ondersteuning door de rijksdienst, aangezien opgavegericht werken een integrale aanpak vergt, over de grenzen van departementen heen.²⁰⁷ Zoals ook benoemd in paragraaf 5.2.2 zijn de afgelopen jaren al verschillende stappen gezet met opgavegericht werken binnen de rijksdienst. Om deze manier van werken breder in te zetten, zijn op het niveau van de ambtelijke top een andere samenwerking en werkwijze noodzakelijk: de secretarissen-generaal moeten als één gezamenlijk managementteam de ministers en portefeuillehouders in het kabinet ondersteunen.²⁰⁸ Een logisch uitvloeisel van de analyses in dit rapport is dat het perspectief van de uitvoering in een dergelijk managementteam dat gezamenlijk bewindspersonen ondersteunt gelijkwaardig geborgd moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld door directeuren van uitvoerende organisaties structureel te betrekken of door invoeringstoet-

206 ROB 2023b.

207 ROB 2023b, p. 7-9.

208 ROB 2023b, p. 8.

sen standaard te agenderen in het overleg van secretarissen-generaal. Het is immers in de uitvoering dat maatschappelijke opgaven gerealiseerd worden.

5.4.4 *Dwing de politiek tot keuzes en normering*

Informatievoorziening aan de politiek over de publieke dienstverlening zou veel meer gericht moeten zijn op het blootleggen van keuzes en dilemma's, zodat de politiek haar functie als normerend orgaan neemt en beter kan nemen. De politiek is er uiteindelijk voor het definiëren van het algemeen belang. Zij doet dat wel in een situatie van schaarste (vooral van financiële middelen en mensen) en dus moet ze ook keuzes maken, keuzes tussen publieke waarden. De politiek is er om te beslissen welke waarden voorrang krijgen en daar verantwoording over af te leggen. Op dit moment belooft de politiek veel zaken zonder dat ze verantwoordelijkheid neemt voor de realisatie daarvan. Hierdoor organiseert de politiek zelf teleurstellingen, omdat ze niet voorziet in de voorwaarden voor het inwilligen van politieke beloftes. Naast het waarmaken van zaken die de politiek belooft (door ook garant te staan voor de voorwaarden daarvoor), kan het voor de politiek ook legitiem zijn om te besluiten dat de overheid bepaalde zaken *niet* oppakt, bijvoorbeeld omdat de maatschappelijke baten niet opwegen tegen de kosten.

De ambtelijke dienst – beleidsmakers en uitvoerders – zou veel meer inzicht moeten bieden in kosten en baten van beleidsvoorstellen voor de samenleving, mogelijke beleidsalternatieven en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat uitvoerders tot 'uitvoering' over kunnen gaan. Dat betekent niet alleen communiceren of voorstellen al dan niet 'uitvoerbaar' zijn. Zoals een gesprekspartner voor dit advies het verwoordde, is in principe alles uitvoerbaar, maar niet tegen elke prijs. Zo kan een voorstel heel duur zijn of andere overheidstaken onder druk zetten.²⁰⁹ Om informatie voor de politiek relevant te maken, is een aantal aandachtspunten van belang. Zo zou informatie altijd in verband moeten worden gebracht met maatschappelijke opgaven (zie ook paragraaf 5.2.2), moet gewerkt worden aan eenduidige begripsbepalingen voor de gehele overheid (op dit moment lopen definities van maatschappelijke fenomenen zoals 'dakloosheid' binnen de overheid nog te veel uiteen) en moeten kwaliteitsnormen die aan publieke dienstverlening worden gesteld altijd gekoppeld worden aan de kosten daarvan. Uiteraard is dit niet een taak van de ambtelijke dienst alleen. Ook de hoge colleges van staat, de adviesraden en cliëntenraden hebben een rol bij het op de juiste manier informeren van regering en parlement over de effecten en kosten van (voorgenomen) beleid in de praktijk.

209 Opbrengsten ROB rondetafelgesprek 'politiek-bestuurlijk niveau', 20 augustus 2024.

5.4.5 Normaliseer het contact tussen uitvoerende organisaties en het parlement

Een belangrijk obstakel voor het type informatievoorziening zoals we dat in paragraaf 5.4.4 hebben beschreven, is de gerichtheid van vooral de beleidsdepartementen op het politieke belang van bewindspersonen. Dit levert namelijk een belangrijke prikkel op om informatie die politiek gevoelig kan liggen niet te produceren en te publiceren. Bijvoorbeeld omdat die informatie niet strookt met het coalitiestandpunt. Hiermee raken we aan het aanpalende thema van ‘transparantie’, waar de ROB op dit moment ook een adviesrapport over aan het voorbereiden is.²¹⁰

Uiteindelijk willen we – volgens de actiepunten in de paragrafen 5.4 en 5.4 – naar een situatie waarin beleidsmakers en uitvoerders de politiek gezamenlijk op een betekenisvollere wijze informeren. In de tussentijd is het van groot belang dat het contact tussen uitvoerende organisaties en het parlement genormaliseerd wordt. Een mogelijke oplossing om de informatie-uitwisseling tussen parlement en uitvoerders op gang te brengen is het aanstellen van politieke accountmanagers die namens uitvoerende organisaties contact onderhouden met de Tweede en Eerste Kamer, zoals ook in de recente Staat van de Uitvoering 2024 gesuggereerd wordt.²¹¹ Deze contactpersonen kunnen helpen om de werelden van de uitvoering en de politiek te overbruggen. Contactpersonen kunnen aansluiting zoeken bij bestaande Kamercommissies, maar het is net zo goed denkbaar dat ook hier een opgavegerichte – en dus domeinoverstijgende – structuur gekozen wordt.

Het idee van direct contact tussen ambtenaren en het parlement kan vragen oproepen over de ministeriële verantwoordelijkheid en of die hiermee niet geschonden wordt. Toch is in onze ogen goede en directe informatievoorziening aan het parlement heel goed verenigbaar met de (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister.

5.4.6 Zorg voor een functionerende noodrem voor uitvoerende organisaties: opdrachten (tijdelijk) teruggeven aan beleidsmakers en politici

Samenvattend willen we dat het gezag van uitvoerders in de driehoek met beleidsmakers en politici wordt versterkt. We moeten naar een situatie waarin beleidsmakers en politici niet meer zomaar over het perspectief van de uitvoering heen kunnen stappen. Dit betekent niet dat uitvoerders de baas worden in Nederland, maar wel dat hun schakelfunctie met bijbehorende expertise voor het beleidsvormingsproces op waarde wordt geschat en een rol van betekenis speelt in politiek-bestuurlijke processen. We hebben hiervoor verschillende mogelijke structurele ingrepen geschetst waarmee uitvoerders

210 www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2023/10/26/transparantie.

211 Staat van de Uitvoering 2024, p. 30.

hun gezag zouden kunnen versterken – denk aan direct contact met het parlement, het gelijktrekken van salarissen en een nieuwe manier van informatievoorziening. Toch willen we hier nog een stap verder gaan en beargumenteren dat het voor uitvoerende organisaties mogelijk moet zijn om in de driehoek aan de noodrem te trekken, vergelijkbaar met het voorstel van de Staatscommissie rechtsstaat om uitvoerders de mogelijkheid te geven om ‘een rode kaart’ uit te delen.²¹²

Het niet uitvoeren van een politieke opdracht kan niet zomaar. Dat moet altijd goed gefundeerd gebeuren op basis van rechtsstatelijke en algemene beginselen van goed openbaar bestuur²¹³ en zou altijd de laatste stap op de escalatieladder moeten zijn. Toch denken wij dat het goed is om te zorgen voor een wettelijke basis van een dergelijk *ultimum remedium*, al is het maar om af te dwingen dat het perspectief van de uitvoering ‘aan de voorkant’ serieuzer wordt meegewogen. Hoe een dergelijke procedure eruit moet komen te zien, is aan de wetgever. Een mogelijkheid is dat uitvoerende organisaties een opdracht (tijdelijk) kunnen teruggeven aan de opstellers van de opdracht.²¹⁴ De opstellers – beleidsmakers en politici – moeten de opdracht vervolgens opnieuw overwegen, aanpassen of opnieuw verantwoorden. Als de minister de opdrachtgever is, moet hij of zij dus met de opdracht terug naar de Kamer om het signaal van de uitvoerder en de vervolgstappen te bespreken.

Over de interbestuurlijke verhoudingen tussen de centrale overheid en decentrale overheden is al vaker geadviseerd om een onafhankelijke arbiter aan te wijzen, bijvoorbeeld om de positie van de decentrale overheden bij decentralisaties te borgen.²¹⁵ Dit thema laten we voor dit advies buiten beschouwing. Wel is het denkbaar dat de noodrem zoals we die hierboven hebben beschreven ook *binnen* decentrale overheden wordt ingericht. Uitvoerders op centraal niveau zouden daarmee dus ook opdrachten kunnen teruggeven aan de politiek (dan dus op gemeentelijk, provinciaal of waterschapsniveau).

212 Staatscommissie Rechtsstaat 2024, p. 44.

213 Zoals opgenomen in het Wegingskader goed bestuur van de ROB, zie: ROB 2023a.

214 Inspiratie zou geput kunnen worden uit het hockey, waarbij teams de mogelijkheid hebben om een ‘videoreferral’ aan te vragen om zo een beslissing van de scheidsrechter aan te vechten. Een videoscheidsrechter gaat de situatie vervolgens aan de hand van herhalingen via verschillende camerahoeken opnieuw bekijken en komt tot een definitief oordeel. Elk team heeft per wedstrijd één mogelijkheid voor een videoreferral; als het team gelijk krijgt, mag het nog een referral aanvragen. In het geval van het contact in de driehoek zou het aanvragen van een ‘referral’ door uitvoerende organisaties betekenen dat een opdracht (tijdelijk) wordt teruggeven aan de opstellers van de opdracht.

215 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020; zie ook: www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblogs/2020/vals-spel-scheids-scheids

5.5 SLOT

In dit hoofdstuk hebben we geschetst hoe de huidige verhoudingen tussen uitvoerende organisaties, beleidsdepartementen en regering en parlement zich historisch ontwikkeld hebben. We hebben daarbij bijzondere nadruk gelegd op de scheiding tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’ sinds de jaren tachtig, waarmee het idee werd gevestigd dat uitvoerende organisaties losstaan van de rest van het openbaar bestuur. De combinatie van het idee dat de uitvoering op afstand staat van de beleidsvormers en het idee dat uitvoerende organisaties neutraal de opdrachten van beleid en politiek ‘uitvoeren’, heeft geleid tot een ondergeschikte positie van deze uitvoerende organisaties. Om dit te veranderen hebben we een nieuwe manier van werken geschetst waarbij uitvoerende organisaties als gelijkwaardig worden gezien en op waarde worden geschat als rechtsstatelijke instituties die tegenmacht kunnen bieden vanuit hun schakelfunctie tussen overheid en samenleving. Bovendien hebben we laten zien dat vooral de politiek in beweging moet komen om uitvoerende organisaties die rol waar te laten maken: het is in onze visie nodig dat uitvoerende organisaties meer macht krijgen.

Actiepunten op politiek-bestuurlijk niveau

- *Maak beleid voor uitvoering*
Beleid wordt gemaakt voor uitvoering en niet andersom. Uitvoeringsgerichtheid moet weer een kerncompetentie van beleidsmakers worden, ook als dat ten koste gaat van politiek-ambtelijke sensitiviteit. De gelijkwaardigheid van ministeries en uitvoerende organisaties moet worden geborgd in de beleidscyclus. Beleidsmakers en uitvoerders moeten naast elkaar in plaats van tegenover elkaar komen te staan.
- *Dwing de politiek tot keuzes en normering*
De ambtelijke dienst ondersteunt de politiek als normerend orgaan met informatie waarmee de politiek kan normeren en kiezen. Dit vergt van uitvoerders en beleidsmakers samen dat zij goed zicht hebben op de uitwerking van beleid in de praktijk en waardenafwegingen die daarmee gepaard gaan. De kwaliteit van dienstverlening moet altijd gekoppeld worden aan (financiële) middelen.
- *Normaliseer het contact tussen uitvoerende organisaties en het parlement*
Doorbreek hindernissen voor goede informatievoorziening van uitvoerders aan het parlement, door het inrichten en organiseren van direct onderling contact. Het past niet bij een moderne, transparante overheid wanneer feitelijke informatie uit de uitvoering gefilterd wordt op beleidsdepartementen.

- *Laat de overheidsorganisatie de logica van maatschappelijke opgaven volgen*

De verkokering van het openbaar bestuur staat de aanpak van maatschappelijke opgaven in de weg; opgaven zijn niet leidend bij de inrichting van de organisatie. SG's moeten als één managementteam de regering ondersteunen; het uitvoeringsperspectief moet hierin voldoende geborgd worden.

- *Trek de arbeidsvoorwaarden (zoals salarissen) en arbeidsomstandigheden (zoals werkplekken) van ministeries en uitvoerende organisaties gelijk*

Gelijkwaardigheid tussen beleidsmakers en uitvoerders vraagt ook gelijkwaardigheid in materiële zin.

- *Zorg voor een functionerende noodrem voor uitvoerders*

Geef uitvoerende organisaties de mogelijkheid om als *ultimum remedium* een politieke opdracht (tijdelijk) 'terug te geven' wanneer die onuitvoerbaar of onrechtsstatelijk is.

6 Samenvatting

6.1 INLEIDING

In 2022 publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het advies *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Burgers verlenen de overheid gezag op basis van de vrijwillige aanvaarding van de macht van de overheid. In een democratie is dat een belangrijke pijler, omdat het laat zien dat beleid gedragen wordt en dat burgers vertrouwen hebben in politici en bestuurders. Het gezag van de overheid is steeds minder vanzelfsprekend. Dat is zorgelijk omdat de overheid gezag nodig heeft om slagvaardig te kunnen zijn, wat voor de maatschappelijke opgaven van dit moment noodzakelijk is.

De overheid is voor burgers en bedrijven zichtbaar in de publieke dienstverlening. Nu het functioneren van de overheid juist daar te wensen over laat en zelfs kwalijke praktijken aan het licht zijn gekomen, is het van belang om in de publieke dienstverlening te beginnen met gezag te herwinnen. Publieke dienstverlening is niet alleen geslaagd als de door de overheid gestelde doelen gerealiseerd zijn. Het gaat erom dat burgers de dienstverlening als betrokken, betrouwbaar en bekwaam zien. Daar kan iedereen op zijn manier binnen het openbaar bestuur aan werken.

6.2 HET SYSTEEM EN DE OPLOSSINGEN

De zorgen over de publieke dienstverlening zijn bekend. In de afgelopen jaren heeft dat geleid tot serieuze aandacht voor de (onderliggende) problemen en er wordt in allerlei organisaties gewerkt aan oplossingen. Deze initiatieven hebben we opgezocht en in dit advies uitgelicht, omdat deze voorlopers daarmee de goede richting wijzen en het openbaar bestuur daarvan kan leren. Toch verandert daarmee niet het systeem waarin de publieke dienstverlening tot stand komt. En dat blijkt ook; bij het pionieren zijn oude patronen zichtbaar, die uiteindelijk weer leiden tot nieuwe (maar vergelijkbare) problemen. Zo worden veel goede initiatieven in de publieke dienstverlening in de kiem gesmoord door juridische en financiële barrières. Of deze barrières reëel zijn of vooral zo worden ervaren, is een tweede.

Voor een structurele aanpak moet dus het systeem veranderen: het functioneren van de overheid als geheel. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Daarvoor is zelfs niet van de ene op de andere dag een oplossing te bedenken. Dit vergt een pad van jaren, waarin met serieuze inspanningen moet worden gewerkt aan een oplossing waarvan pas na lange tijd kan worden

geconstateerd dat die daadwerkelijk is bereikt. In dit adviestraject heeft de ROB onderzocht hoe het systeem de gewenste verbeteringen in de weg zit en welke ingrepen nodig zijn om in de richting van een oplossing te komen. Vervolgens is het aan het (gehele) openbaar bestuur om daarvan werk te maken, te komen tot duurzame verbeteringen en deze in te bedden in het eigen functioneren. Dit advies is dus ook een uitnodiging aan iedereen binnen het openbaar bestuur om in de spiegel te kijken: wat moet ik zelf anders gaan doen voor goede publieke dienstverlening?

6.2.1 *Drie systeemfouten*

De ROB constateert drie cruciale systeemfouten aan de basis van problemen in de publieke dienstverlening. De eerste is de (impliciete) aanname dat de uitvoering van overheidsbeleid geen inhoudelijke afweging vraagt, maar alleen technische en praktische handelingen. Inhoudelijke, normatieve vraagstukken zouden alleen aan de orde zijn bij de politiek en de (nationale) beleidsdepartementen. De rest is uitvoering: de uitvoering is niet tot nauwelijks van betekenis voor het overheidshandelen. Maar het tegendeel is waar: juist in de uitvoering komen inhoudelijke vraagstukken aan de orde en worden normatieve keuzes gemaakt.

De tweede cruciale systeemfout gaat over de ambtelijke en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Die gaan uit van een top-downlogica, met uitvoerders onderaan deze hiërarchie. Dit beperkt de ruimte voor uitvoerders om in te spelen op de praktijk en er wordt niet goed geleerd van de effecten van beleid en wet- en regelgeving. Dit speelt op het politiek-bestuurlijke niveau, waar het perspectief van uitvoerende organisaties vaak ondergeschikt is, maar ook in uitvoerende organisaties, waar de stem van de professional op de werkvloer maar in beperkt mate doorklinkt.

De derde systeemfout is de harde scheiding tussen beleid en uitvoering in de ambtelijke dienst. Die is er in organisatorische zin, maar vooral ook in het denken: bij het maken van beleid wordt weinig gelet op de gevolgen voor het uitvoeren ervan. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat op beleidsdepartementen een grote gerichtheid op de politieke belangen van bewindspersonen bestaat. Het beleid dat gemaakt wordt sluit daardoor vaak goed aan op de logica van de politiek, maar slecht aan op de logica van de uitvoeringspraktijk.

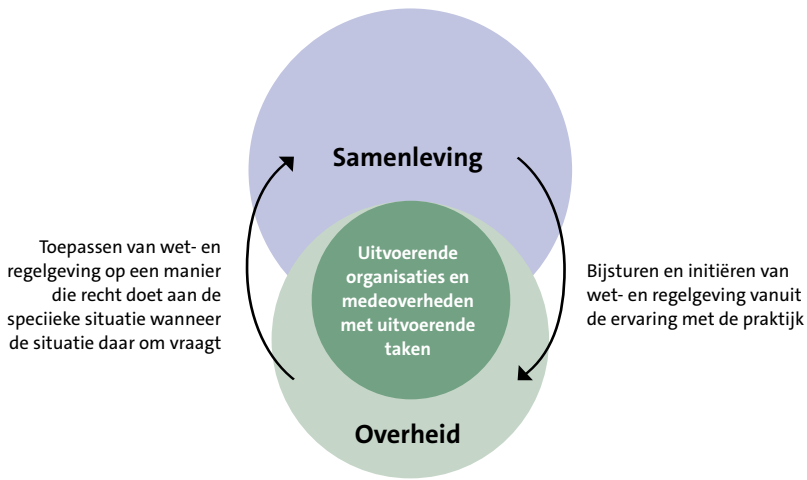
Deze drie systeemfouten vormen een dominante manier van kijken naar uitvoerders: zij zijn er om in praktische zin uitvoering te geven aan dat wat politici en beleidsmakers bedenken en hebben daar weinig op in te brengen; de ruimte om in te spelen op specifieke situaties in de praktijk is beperkt. Hun werkzaamheden staan los en op afstand van de inhoudelijke besluitvorming binnen de overheid. Daarmee wordt in deze besluitvorming belangrijke informatie gemist; informatie die nu juist van belang is voor het contact van de

overheid met de samenleving, voor gezagswaardig handelen van het openbaar bestuur. Deze systeemfouten moeten dan ook met kracht worden bestreden en terugval in deze fouten moet worden voorkomen. Daarbij moet de juiste benadering, van waardering en gebruik van de normatieve kennis en ervaring van uitvoerders en de gelijkwaardige positie die daarbij past, worden gestimuleerd.

6.3 BORG EN BENUT DE SCHAKELFUNCTIE VAN UITVOERDERS

Het potentieel van uitvoerende professionals en organisaties, om een schakelfunctie te vervullen tussen overheid en samenleving, moet worden geactiveerd en benut. Die schakelfunctie bestaat uit twee delen. Aan de ene kant gebruiken uitvoerders algemene wet- en regelgeving op een manier die recht doet aan de bedoeling ervan, en aan de situatie van burgers en bedrijven. Aan de andere kant kunnen uitvoerders met hun kennis en ervaring bijdragen en meewerken aan hoe wet- en regelgeving eruitziet.

Figuur 3: De schakelfunctie van uitvoerders



Deze schakelfunctie van uitvoerders is een essentiële voorwaarde voor gezagswaardige publieke dienstverlening. Om die ruimte te geven, staat iedereen in het openbaar bestuur wat te doen. Alleen als krachten worden gebundeld, verandert het systeem naar een situatie waarin uitvoerders, beleidsmakers en politici zich samen verantwoordelijk voelen voor goede publieke dienstverlening. Als gelijkwaardige onderdelen van de overheid. Dat betekent een verschuiving in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke verhoudingen, waarvoor politici en beleidsmakers wat moeten inschikken, om uitvoerders meer ruimte te geven. Om deze verschuiving te kunnen realiseren moet de uitvoe-

ringsemancipatie met volle kracht vooruit worden gebracht, moet (ook) de verschuiving in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke verhoudingen nadrukkelijk en concreet worden bewerkstelligd en moet terugval worden voorkomen, onder meer door voor uitvoerders een noodrem in te richten als de ondergrenzen van de beginselen van goed en behoorlijk openbaar bestuur (zoals wij die ook hebben opgenomen in ons Wegingskader goed openbaar bestuur)²¹⁶ in zicht komen.

Overkoepelende actiepunten

1 Uitvoeringsemancipatie kracht bijzetten

- *Benut de schakelfunctie van uitvoerders*
Erken dat uitvoerders bij de toepassing en vormgeving van wet- en regelgeving een essentiële schakel tussen overheid en burger kunnen vervullen. Hiervoor hebben zij voldoende ruimte en middelen nodig.
- *Erken de normatieve dimensie van het werk van uitvoerders:*
Het op een responsieve manier toepassen en mede vormgeven van wet- en regelgeving vergt een (erkenning van de) normatieve opstelling van uitvoerders. Hun rol mag niet langer beperkt worden tot die van technische raadgever.
- *Versterk de positie van uitvoerders binnen het gehele openbaar bestuur:*
We moeten naar een situatie waarin beleidsmakers en politici niet meer om het perspectief van uitvoerders heen kunnen. Het wijzigen van de verhoudingen tussen uitvoerders en beleidsmakers en de verhoudingen tussen uitvoerders en de politiek is noodzakelijk.

2 (Politiek-)ambtelijke verhoudingen herschikken

- *Zie beleid en uitvoering als gezamenlijke taken van de ambtelijke dienst*
Goede publieke dienstverlening moet weer worden gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van beleidsmakers en uitvoerders. Beleidsmakers moeten gaan staan voor dat wat er in de uitvoering gebeurt: beleid dat in de praktijk niet goed werkt is slecht beleid.
- *Waardeer de ‘tegenmacht’ van de ambtelijke dienst:*
De positie van uitvoerders en beleidsmakers als politiek onafhankelijke deskundigen met oog voor de uitvoeringspraktijk moet worden hersteld. Op grond van ervaringen uit de praktijk en op basis van beginselen van goed openbaar bestuur moeten zij tegenwicht kunnen bieden aan het perspectief van de politiek.

216 ROB 2023a.

3 Richt voldoende waarborgen in

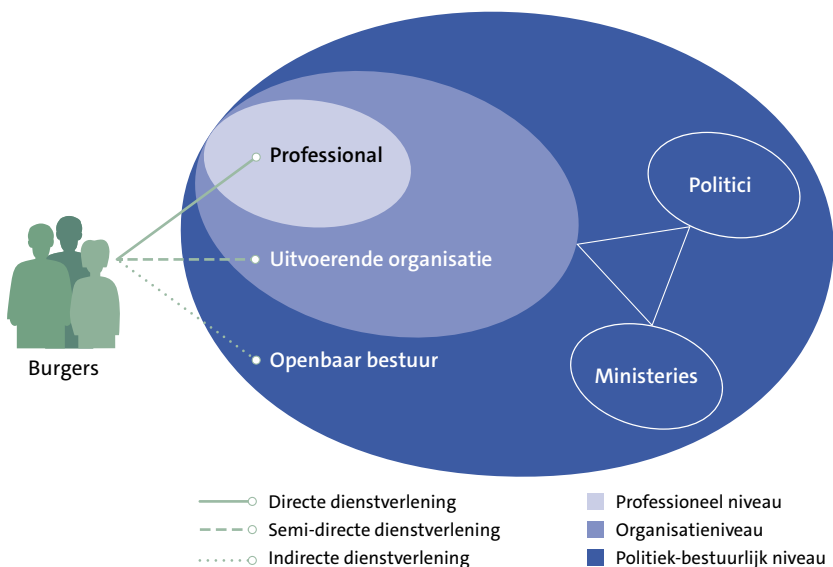
- Geef uitvoerders macht in het belang van goede publieke dienstverlening

Wanneer beleid en regels dreigen te worden ingevoerd die strijdig zijn met beginselen van goed openbaar bestuur dient er een functionerende noodrem voor uitvoerders beschikbaar te zijn. Hiermee kunnen opdrachten (tijdelijk) teruggegeven worden. Deze noodrem moet er zijn voor professionals binnen hun organisaties, maar ook voor de organisaties zelf in het verkeer met beleidsmakers en politici.

6.4 IEDEREEN STAAT WAT TE DOEN

Zoals wij in ons advies benadrukken, vraagt systeemverandering van iedereen een stevige inzet. Dus niet alleen op het politiek-bestuurlijke niveau; ook uitvoerders zélf – uitvoerende organisaties en professionals – moeten anders gaan werken om hun schakelfunctie waar te maken. De beweging langs de drie richtingen die in het systeem nodig zijn, gaat vanuit drie niveaus: het professionele niveau, het organisatieniveau en het politiek-bestuurlijke niveau. De niveaus staan fundamenteel met elkaar in verband: ze vormen samen het openbaar bestuur en zijn daarmee samen verantwoordelijk voor gezagswaardige publieke dienstverlening. Met per niveau een handreiking voor de praktijk, benadrukken we deze samenhang; de voorwaarden die nodig zijn om actoren op een bepaald niveau goed hun werk te laten doen, moeten vaak op de andere niveaus vorm krijgen.

Figuur 4: Directe, semidirecte en indirecte dienstverlening aan de burger



6.4.1 Professioneel niveau

Het werk van uitvoerende professionals en hun positie binnen het openbaar bestuur zijn in de afgelopen decennia enorm veranderd. Belangrijk hierbij is dat professionals, door de huidige manier van kijken naar uitvoering, weinig ruimte hebben of ervaren om beleid en wet- en regelgeving te gebruiken op een manier die past in de precieze situatie. Als professionals laten weten dat beleid en wet- en regelgeving in de praktijk niet goed uitpakken, leidt dat vaak niet tot verbetering. Wat er nog bij komt, is dat signaleren soms ook persoonlijke gevolgen heeft voor de betrokken professional.

Wat staat professionals in de weg als ze wel meer verantwoordelijkheid krijgen en nemen bij gebruik en vormgeving van beleid? Denk aan de (nieuwe) vaardigheden die dit van professionals zelf vraagt, omdat hun oordeelsvermogen meer wordt aangesproken, maar ook aan het belang van gedeelde normatieve kaders om willekeur en rechtsongelijkheid te voorkomen. Al met al moeten we professionals goed toerusten als we hen vragen meer professionele verantwoordelijkheid te nemen. Als oplossing noemen wij de ontwikkeling van de ‘praktische wijsheid’ van professionals die hen in staat kan stellen om te werken volgens ‘de bedoeling’ in plaats van de letter van beleid en wet- en regelgeving. Hiervoor is het van belang dat collega’s binnen organisaties een gedeeld beeld hebben van wat de bedoeling is en dat professionals zich veilig voelen om hun praktische wijsheid ook in de praktijk te ontwikkelen.

Actiepunten op professioneel niveau

- *Ontwikkel praktische wijsheid, pas die toe waar nodig*
Het is niet mogelijk en niet nodig om altijd maatwerk te leveren. Maar als de situatie erom vraagt moet je als professional weten hoe je van algemene regels en voorschriften af kan wijken, zonder dat dit leidt tot rechtsongelijkheid. Dit vergt kennis van, en gesprekken met collega’s over, aanvullende kaders die voor je werk relevant zijn.
- *Zorg voor een goed rechtsstatelijk kompas*
Een kader dat in het werk van professionals een veel centralere plek zou moeten krijgen zijn de beginselen van goed openbaar bestuur. Wanneer die beginselen in het geding komen is het van belang dat je hierover als professional aan de bel trekt of zelfs concrete regels breekt om onrechtvaardige situaties te voorkomen.
- *Draag verantwoordelijkheid voor het medevormgeven van wet- en regelgeving*
Als professional heb je een uniek beeld op hoe wetten en regels in de praktijk uitpakken en zie je waar kansen voor verbetering liggen. Professionals moeten het ook als hun verantwoordelijkheid zien om

een bijdrage te leveren aan het gesprek over wat goede dienstverlening is en wat nodig is om die te realiseren.

- *Zorg voor goed functionerende noodremmen voor burgers*
In het ideale geval worden veel problemen in de publieke dienstverlening opgelost in het contact tussen burger en professional. Toch moeten er altijd voldoende mogelijkheden voor burgers zijn om hun recht te halen, wanneer dit niet is gebeurd. De rechtspositie van met name kwetsbare burgers moet worden verbeterd.

6.4.2 *Organisatieniveau*

De situaties waarbinnen professionals hun werk moeten doen, komen vooral tot stand binnen de organisatie waar zij werken. Ook de uitvoerende organisaties zijn sinds de tweede helft van de vorige eeuw sterk veranderd. Steeds meer is in de interne en externe verantwoording van deze organisaties de nadruk op meetbare output komen te liggen. Dit beperkt de schakelfunctie van deze organisaties, en vooral van de professionals die er werken.

Als alternatief stellen wij uitvoerende organisaties voor als waardengedreven organisaties die een sturingsfilosofie hebben die daarbij past. Hierbij zou niet de output leidend moeten zijn, maar de outcome: dat wat organisaties echt voor de samenleving realiseren, of de ‘totale opbrengst’. Kijk daarbij naar organisaties en initiatieven die hierin al betekenisvolle stappen zetten. Met een waardengedreven sturingsfilosofie zijn organisaties in staat professionaliteit verder te ontwikkelen, door het gesprek te voeren over de bedoeling en hoe die in de praktijk te realiseren. Verder is het belangrijk dat organisaties mensen werven met de juiste professionele competenties en ondersteunen dat zij die competenties verder kunnen ontwikkelen. Ook zou burgergerichtheid een kernwaarde van het ambtelijk profiel moeten zijn. En organisaties moeten verantwoordelijkheid nemen voor de sociaal veilige cultuur die professionals nodig hebben om hun schakelfunctie te vervullen.

Obstakels om binnen organisaties waardengedreven te gaan werken, hangen vooral samen met de manier waarop die organisaties zich verhouden tot de beleidsdepartementen en de politiek. De huidige verhouding brengt vooral financiële prikkels en een dominante positie van de financiële afdelingen binnen organisaties, gevolgd door de overige bedrijfsmatige (juridische- en ICT-) functies. Het is noodzakelijk dat dit patroon wordt doorbroken, omdat het ertoe leidt dat veelbelovende initiatieven in de kiem gesmoord worden. Het bedrijfsmatige perspectief zou één van de perspectieven op de dienstverlening moeten zijn en meer in balans moeten worden gebracht met het burgerperspectief, het professionele perspectief, het rechtsstatelijke perspectief, etc.

Actiepunten op organisatieniveau

- *Stuur op publieke waarden*
De dominantie van sturing op basis van meetbare resultaten ('output') moet worden doorbroken ten gunste van sturing op basis van maatschappelijke baten ('outcome'). De invloed van juridische en financiële afdelingen moet worden teruggeschroefd binnen organisaties en in de relatie met beleidsdepartementen moeten alternatieve manieren van sturing en verantwoording worden geïntroduceerd.
- *Breng verschillende perspectieven op dienstverlening samen*
De interactie van verschillende perspectieven op publieke dienstverlening (het professionele, bedrijfsmatige, rechtsstatelijke, etc. perspectief) moet binnen uitvoerende organisaties worden geïntensiveerd. Dit draagt bij aan het gesprek over wat goede publieke dienstverlening is en legt spanningen bloot die op het politiek-bestuurlijk niveau geadresseerd moeten worden.
- *Maak burgergerichte professionals uitgangspunt van HR-beleid*
Om aansluiting bij de samenleving te vergroten moet het personeelsbestand van uitvoerende organisaties de pluriformiteit van de samenleving beter weerspiegelen. Dit is een vereiste om uitvoerende professionals hun schakelfunctie tussen burger en overheid te laten vervullen.
- *Creëer een sociaal veilige werkomgeving*
Voor de ontwikkeling en toepassing van professioneel oordeelsvermogen heeft het laten ontstaan van een lerende cultuur, waarin fouten mogen worden gemaakt, topprioriteit. Morele beraadslaging over casuïstiek moet onderdeel zijn van de primaire processen van uitvoerende organisaties.
- *Zorg voor een noodrem voor professionals*
Wanneer de beginselen van goed openbaar bestuur worden geschaad, dienen professionals binnen hun organisaties hier melding van te kunnen maken. Reageren op dergelijke signalen mag nooit vrijblijvend zijn en moet met een *comply or explain*-systematiek geborgd worden.

6.4.3 Politiek-bestuurlijk niveau

Het politiek-bestuurlijke niveau gaat vooral over het samenspel op topniveau tussen uitvoerende organisaties, beleidsdepartementen en de politiek, de driehoek. In de laatste decennia van de vorige eeuw werd besloten om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Daarmee kregen uitvoerende organisaties als neutrale, technische entiteiten een institutionele dimensie. Hoewel de scheiding tussen beleid en uitvoering bedoeld was om uitvoerders een sterkere, zelfstandige positie te geven, heeft dit in de praktijk geleid tot onderge-

schiktheid. Als de logica's van uitvoering, beleid en politiek op gespannen voet met elkaar staan, delft die eerste meestal het onderspit. Dit is door de jaren heen sterker geworden door de steeds grotere gerichtheid van de beleidsdepartementen op de (politieke) belangen van de bewindspersonen. Signalen uit de praktijk die potentieel schadelijk zijn voor de positie van bewindspersonen, bereiken daardoor niet of nauwelijks de top.

Het (zelf)beeld van de uitvoering als ondergeschikt, neutraal en op afstand, wat ook de verhoudingen binnen de driehoek kenmerkt, staat de schakelfunctie van uitvoerders in de weg. Waardering en gebruik van de normatieve kennis en ervaring van de uitvoering en de gelijkwaardige positie die daarbij past, zijn noodzakelijk. Uitvoerders moeten een gelijkwaardige plek innemen bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving, hun bijdrage aan dit proces vanuit de ervaring met de praktijk is meer inhoudelijk (in plaats van technisch) en uitvoerders, beleidsmakers en politici moeten gezamenlijk gericht zijn op en verantwoordelijkheid nemen voor goede publieke dienstverlening.

Hiervoor zijn nieuwe verhoudingen binnen de driehoek nodig: politici en beleidsmakers moeten wat inschikken, ten gunste van uitvoerende organisaties. Zo zou het contact tussen uitvoerders en de Eerste en Tweede Kamer moeten worden genormaliseerd, zouden uitvoerders en beleidsmakers de politiek door betere informatievoorziening tot meer keuzes en normering moeten dwingen en zou er als waarborg een noodrem beschikbaar moeten zijn voor uitvoerende organisaties, waarmee zij een opdracht terug kunnen geven aan beleidsmakers en politici. Zo spelen uitvoerende organisaties veel meer dan nu een rol als rechtsstatelijke actoren die deel uitmaken van de *checks and balances* die voor gezagswaardige publieke dienstverlening in een democratische rechtsstaat zo belangrijk zijn.

Actiepunten op politiek-bestuurlijk niveau

- *Maak beleid voor uitvoering*
Beleid wordt gemaakt voor uitvoering en niet andersom. Uitvoeringsgerichtheid moet weer een kerncompetentie van beleidsmakers worden, ook als dat ten koste gaat van politiek-ambtelijke sensitiviteit. De gelijkwaardigheid van ministeries en uitvoerende organisaties moet worden geborgd in de beleidscyclus. Beleidsmakers en uitvoerders moeten naast elkaar in plaats van tegenover elkaar komen te staan.
- *Dwing de politiek tot keuzes en normering*
De ambtelijke dienst ondersteunt de politiek als normerend orgaan met informatie waarmee de politiek kan normeren en kiezen. Dit vergt van uitvoerders en beleidsmakers samen dat zij goed zicht hebben op de uitwerking van beleid in de praktijk en waardenafwegingen

die daarmee gepaard gaan. De kwaliteit van dienstverlening moet altijd gekoppeld worden aan (financiële) middelen.

- *Normaliseer het contact tussen uitvoerende organisaties en het parlement*
 Doorbreek hindernissen voor goede informatievoorziening van uitvoerders aan het parlement, door het inrichten en organiseren van direct onderling contact. Het past niet bij een moderne, transparante overheid wanneer feitelijke informatie uit de uitvoering gefilterd wordt op beleidsdepartementen.
- *Laat de overheidsorganisatie de logica van maatschappelijke opgaven volgen*
 De verkokering van het openbaar bestuur staat de aanpak van maatschappelijke opgaven in de weg; opgaven zijn niet leidend bij de inrichting van de organisatie. SG's moeten als één managementteam de regering ondersteunen; het uitvoeringsperspectief moet hierin voldoende geborgd worden.
- *Trek de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van ministeries en uitvoerende organisaties gelijk*
 Gelijkwaardigheid tussen beleidsmakers en uitvoerders vraagt ook gelijkwaardigheid in materiële zin.
- *Zorg voor een functionerende noodrem voor uitvoerders*
 Geef uitvoerende organisaties de mogelijkheid om als *ultimum remedium* een politieke opdracht (tijdelijk) 'terug te geven' wanneer die onuitvoerbaar of onrechtsstatelijk is.

6.5 SLOT: BEWEGING AAN DE TOP NOODZAKELIJK VOOR VERANDERING

Dit advies bevat een opdracht aan het openbaar bestuur: borg de positie van uitvoerende professionals en organisaties. Daarmee kan en moet het openbaar bestuur de schakelfunctie van uitvoerders beter benutten. Deze systeemverandering betekent niet alleen een versterking van de positie van uitvoerende organisaties op topniveau met beleidsdepartementen en de politiek, maar ook een versterking van de positie van uitvoerende professionals binnen hun eigen organisaties. Uiteindelijk hangen de verschillende niveaus fundamenteel met elkaar samen: de ruimte van uitvoerende professionals is relatief beperkt, omdat de positie van uitvoerende organisaties net zo goed relatief beperkt is.

Daarmee raken we aan een belangrijk punt. Want hoewel het nodig is dat iedereen anders gaat werken, is het voor een succesvolle en betekenisvolle uitvoeringsemancipatie noodzakelijk dat regering en parlement in beweging komen: die moeten gaan staan voor de ruimte die uitvoerders, organisaties en professionals, nodig hebben om hun schakelfunctie tussen overheid en samenleving te vervullen. Zij hebben daarin een voorbeeldfunctie door deze

ruimte te creëren, door het belang van de schakelfunctie te benadrukken, door de meerwaarde van die schakelfunctie zelf te gebruiken en door de waarborgen die nodig zijn te onderkennen en te respecteren.

Natuurlijk ligt het primaat in een democratische rechtsstaat bij de politiek. Er kunnen zorgen zijn over het doorslaan van de pendule (wat als het primaat bij de uitvoerders komt te liggen?), maar om verdere problemen in de uitvoering te voorkomen zijn nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen nodig. Aan het perspectief van de uitvoering wordt nog altijd te weinig belang gehecht, zeker als de politieke spanning oploopt. Dat moet veranderen: er is geen sprake van een doorkruising van het primaat van de politiek wanneer die politiek zélf besluit om de eigen macht te beperken. Sterker nog: het zou van een groot rechtsstatelijk ethos getuigen wanneer politici bereid zijn om de tegenmacht van uitvoerders op waarde te schatten en zelf te organiseren.

- ABDTOPConsult (2019). *Regels en ruimte. Verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag.
- ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering (fase 2). Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Den Haag.
- Afdeling Buitengewone Zaken (2024). *Uitvoering als schakel. Rondetafelgesprekken Advies*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag.
- Atteveldt, W. van, Roozendaal, W., Ruigrok, N., Vries, K. de, Velden, M. van der, Busuioc, M. & Guldmond, P. (2024). *Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging. Achtergrond, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (3e herziene druk). Den Haag: Boom Uitgevers.
- Berg, J.Th.J. van den & Molleman, H.A.A. (1974). *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Berg, T. van den, Thiel, S. van, Warsen, R. & Migchelbrink, K. (2024). *Tussen politiek en techniek. Informatie-uitwisseling over beleid tussen Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioral Sciences Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bernards, B., Schmidt, E. & Groeneveld, S. (2024). Rebel with a Cause: The Effects of Leadership Encouragement and Psychological Safety on Professionals' Prosocial Rulebreaking Behavior. In: *Public Administration*, p. 1-19.
- Bochove, M. van, Rusinovic, K., Koops-Boelaars, S. & Hoof, J. van (2021). 'We gaan het gewoon doen!' Rebelse initiatieven in onderwijs en ouderenhuisvesting. In: *Beleid en Maatschappij*, 48(2), p. 174-195.
- Boogaard, G. (2023). *De instrumentalisering van het medebewind*. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.
- Boogers, M. & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Brandsen, T. & Helderma, J.K. (2023). De scheiding tussen beleid, uitvoering en politiek. Het missende element in het debat over de inrichting van de verzorgingsstaat. In: *Beleid en Maatschappij*, (50)1, p. 73-77.
- Braun, C. (2022). *Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie, uitgesproken op 16 september 2022). Leiden: Universiteit Leiden.
- Bregman, R. (2024). *Morele ambitie. Stop met het verspillen van je talent en maak werk van je idealen*. Amsterdam: De Correspondent.
- Brodkin, E.Z. (2011). Policy work. Street-level organizations under new managerialism. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), p. 253-277.
- Bruijn, H.J.A. de & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. In: *Bestuurskunde*, 3, p. 6-20.

- Commissie Wiegel (1993). *Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst. Rapport van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Den Haag.
- Daston, L. (2022). *Rules: A Short History of What We Live By. A Panoramic History of Rules in the Western World*. Princeton: Princeton University Press.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management. Changes, Continuities and Consequences. In: *Comparative Sociology*, 8(2), p. 247-266.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gool, J. van (2021). *Vertrouwen op het leren van fouten*. Den Haag: Wethoudersvereniging.
- Goor, R. van, Uitman, S. & Mulder, J.S. (2023). De rol van jeugdprofessionals bij verandering van 'het systeem'. Pedagogische spelers in het spel. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 32(3), p. 77-84.
- Grenzeeloos Samenwerken (2022). *Hier staat (n)iets nieuws in. Grenzeeloos verzameld: Inkijk in de praktijk van opgavegericht werken*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Hendriks, W., Huiting, M., Berg, C. van den, Twist, M. van. (2022). *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB).
- Heres, L., Naezer, M., Swinkels, M., Bertram, I., Bos, K. van den, Sprokholt, B. (2023). *Kracht zonder Tegenkracht. Sociale veiligheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Utrecht: USBO Advies, Universiteit Utrecht.
- Huberts, S. & Luiten, L. (2023). *Lessen voor een beleidskader decentraal bestuur. Quickscan van kaders voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Utrecht: Berenschot.
- Huiting, M., Hendriks, W., Uijl, H. den, Frankowski, A., Schulz, M., Frissen, P. & Steen, M. van der (2023). *De (on)begrensde menselijke maat*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Inspectieraad (2023). Vierde brief Inspectieraad aan BZK over totstandkoming Wet op de rijksinspecties. Den Haag: Inspectieraad.
- Jansen, T. & Hoorn, J. van (2023). Nu is het moment: de uitvoering centraal. Hoe de politie anders bestuurd kan worden. In: J. van Hoorn, en M. van Bavel (red.), *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat*, p. 279-300. Antwerpen, Den Haag: Gompel & Svacina.
- Kabinet-Schoof (2024). Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet. Den Haag: Rijksoverheid.
- Laffin, M. & Entwistle, T. (2000). New Problems, Old Professions? The Changing National World of the Local Government Professions. In: *Policy & Politics*, 28(2), p. 207-220.
- Lans, J. van der (2002). Maatschappelijk Middenveld. In: Verplanke, L. e.a. (red.). *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Lans, J. van der (2009). *Worstelen met de staat. De organisatie van het sociaal werk*. Amsterdam: Canon Sociaal Werk.
- Lipsky, M. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Madison: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meer, F. van der & Berg, C. van den (2023). *De aansturing van de uitvoering: Internationaal en historisch vergeleken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Mellink, B. & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Merriënboer, J. van (2015). De jaren tachtig: Van blauwdrukdenken naar sturing van efficiënte bestuurslagen. In: Studiegroep Openbaar Bestuur (red.). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Migchelbrink, K. (2023). *Sociale inbedding en legitimiteit van uitvoeringsorganisaties. Een literatuuronderzoek*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Kabinetsreactie brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moore, M.H. (2012). *Recognizing Public Value. Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (2022). *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nijeboer, G. (2022). *Public Value: een zoveelste nieuw paradigma?* Den Haag: Platform O.
- Ommeren, F.J. van (2024, n.n.g.). *De cirkel van goed openbaar bestuur* (lezing voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving).
- Ostaaijen, J. van, Collignon, L., Janssen, S., Maan, J. (2022). Robin Hood wethouders. Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel – een verkenning. Den Haag: Wethoudersvereniging.
- Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024). *Blind voor mens en recht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Parlementaire onderzoekscommissie Effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (2022). *Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Pels Rijcken (2019). *Maatwerk met de Awb. Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*. Den Haag.
- Programma Sturingsfilosofie en organisatie Rijksoverheid (2023). *Discussiestuk Op weg naar een veelzijdige overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Raaphorst N.J. (2021). Administrative justice in street-level decision making: equal treatment and responsiveness. In: Tomlinson J., Thomas R., Hertogh M. & Kirkham R. (red.), *The Oxford Handbook of Administrative Justice*: Oxford University Press, p. 1-30.
- Rli (2023). *De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- ROB (2005). *Adviesrapport Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2019). *Adviesrapport Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020a). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020b). *Position paper Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

- ROB (2021a). *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021b). *Rust, reinheid, regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2023a). *Wegingskader goed openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2023b). *Signalement Het regeerakkoord als startdocument*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2024a). *Werkprogramma 2025*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2024b). *Briefadvies: Raamwerk toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- RVS (2021). *Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*.
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2024). *Verenigingsstrategie 2030*. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.
- Schillemans, T. (2010). Redundant Accountability. The joint Impact of Horizontal and Vertical Accountability on Autonomous Agencies. In: *Public Administration Quarterly*, 34(3), p. 300-337.
- Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M. & Esser, J.E. (2020). *Bestuursrecht op Maat*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Sheldon, D.R. (1996). *Achieving Accountability in Business and Government. Managing for Efficiency, Effectiveness, and Economy*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Staatscommissie Rechtsstaat (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbeter-voorstellen met oog voor de burger*. Den Haag.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, Vulpen, B. van & Frankowski, A. (2017). *Vernieuwing onder ogen. Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking (WRR)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022*. Den Haag.
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2024). *Staat van de Uitvoering 2024. Doorbreek de status quo*. Den Haag.
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006). Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK. Re-visiting Lipsky. In: *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), p. 629-642.
- Thiel, S. van (2020). *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Tjeenk Willink, H.D. (2002). De herwaardering van het particulier initiatief. Enkele gedachten over de toekomst van de Nederlandse non-profitsector. In: Dekker, P. (red.). *Particulier initiatief en publiek belang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and the Importance of Discretion. In: *Public Management Review*, 16(4), p. 527-547.
- Uijl, H. den (2022). *Practical wisdom in governance. Ambiguity, politics and democratization in supervising care institutions*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Wal, Z. van der (2024). *Ambtelijk vakmanschap. State of the art, kennisbehoefte en empirische duiding*. Leiden: COAP, Universiteit Leiden.
- Wallenburg, I., Putters, K. & Grinten, T. van der (2023). Scheiden of verbinden. Dilemma's voor beleid en uitvoering in zorg en dienstverlening. In *Beleid en Maatschappij*, (50)1, p. 64-72.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024). *Discussienotitie deskundige overheid*. Den Haag.
- Wille, A.C. (2022). *De illusie van het politieke primaat: macht en onmacht van de Nederlandse politiek*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Wille, A.C. (2024). *It's the politics, stupid! Politieke dynamiek en de uitvoerbaarheid van beleid*. Leiden: CAOP, Universiteit Leiden.
- Witkam, M. (2024). *Open overheid en publiek vertrouwen. Een nieuwe herwaardering van het burgerperspectief*. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/4094590>
- Zande, M. van der (2024). *Reportage Maatwerkplaats UWV*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Aad Wessel, directeur-generaal Toeslagen, ministerie van Financiën
Aat Bal, afdelingshoofd directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum, UWV
Abdeluheh Choho, directeur-generaal, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland,
voorzitter stuurgroep Staat van de Uitvoering
Albert Jan Kruijer, medeoprichter, Instituut Publieke Waarden
André Bosman, voormalig voorzitter Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties,
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Annie Seepma, coördinator Landelijke Maatwerkplaats, UWV
Annika Keijzer, intensieve ambulante gezinsbehandelaar, iHUB, bestuurder BMP
Ard Sprinkhuizen, senior onderzoeker, Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool
Utrecht
Arno Faassen, divisiehoofd Klant, bedrijf en consument, NVWA
Aryan van Driel, directeur, Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen
Barend Rombout, Sociaal voortrekker, Rombout Sociale Innovatie
Bart Snels, Inspecteur-generaal, Inspectie belastingen, toeslagen en douane
Bastiaan Ouwehand, Procesmanager financiën, Divosa
Bernard Bernards, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden
Bernard ter Haar, Voormalig directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie,
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Carola van Eijk, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden
Chris Wallis, procesmanager, Divosa
Christa Klijn, programma-directeur-generaal Werk aan Uitvoering
Corine Sloot, persoonlijk zaakbehandelaar, Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen
(UHT)
Daan Molenaar, directeur Reguleren, Advies & Omgeving, DCMR
Diana Starmans, lid raad van bestuur, Sociale Verzekeringsbank
Dik Rouwenhorst, hoofd Netwerkontwikkeling en Visie Midden Nederland,
Rijkswaterstaat
Eduard Schmidt, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden
Erik Rutten, Programmamanager, Divosa
Eva Heijblom, Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie, ministerie
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Fatma Koşer Kaya, voorzitter Landelijke Cliëntenraad
Florien Timmermans, student Applied Ethics, Universiteit Utrecht
Fons van Leeuwen, Bureau Gateway, Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering
en Innovatie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Geert Butz, adviseur ruimtelijke ordening, Gemeente Ede
Gerard Hamers, voormalig sociaal raadsman, Gemeente Rijswijk
Gerrit Jan Olthoff, directeur NIWO, tot 1 januari 2024, namens KleinLef
Hannah de Greef, landelijke kwartiermaker, Stichting het Bouwdepot

Hans Peter Benschop, coördinator strategie, Rijkswaterstaat, namens de Manifestgroep

Herm Kuipers, directeur sociaal domein, Gemeente Amersfoort

Herman Tjeenk Willink, Minister van Staat

Hidde Brink, procesmanager, Divosa

Inecia van der Touw-Margarita, adviseur Data en Leren, Bureau Gateway

Isa Bertram, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Utrecht

Ivo Vermeent, bestuursadviseur, UHT

Janet Helder, bestuurlijk regisseur, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tot 14 oktober 2024

Jennifer Elich, senior-adviseur sociale basis, Sociaal Werk Nederland

Jeroen van Gool, directeur Wethoudersvereniging

Johan Strieker, programmamanager Kennis van de Overheid, meewerkend voorman Staat van de Uitvoering, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Johanna Hirscher, lid raad van bestuur, UWV

Jos Huijts, procesmanager Bedrijfsvoering, Dienstverlening en Financiën, Divosa

Karolien Runia, coördinator Landelijke Maatwerkplaats, UWV

Kim Hospers, student Applied Ethics, Universiteit Utrecht

Kim Kruidijk, procesmanager, Divosa

Kim van Slooten, backoffice Landelijke Informatielijn, Rijkswaterstaat

Lammert van Raan, voormalig lid Tweede Kamer

Laura Eikendal, bestuurslid Netwerken, Stichting FUTUR

Lianne Visser, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden

Liesbeth Spies, burgemeester Alphen aan den Rijn, voorzitter Nederlands Genootschap Burgemeesters

Loes Mulder, Secretaris-generaal, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Maarten Camps, Voorzitter raad van bestuur, UVW

Maarten Prinsen, Hoofd Organisatiebeleid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Maarten Riemersma, opgavemanager strategie, IPO

Magdeleen Sturm, directeur, Interbestuurlijk programma versterking stelsel Vergunningen, Toezicht en Handhaving, tot 1 oktober 2024

Marije van den Berg, onderzoeker en auteur Democratie in uitvoering

Marleen Damen, directeur Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente 's-Hertogenbosch

Marleen van der Kolk, directeur, Stichting het Bouwdepot

Marlies Honingh, universitair hoofddocent bestuurskunde, Radboud Universiteit

Martijn Jebbink, verandermanager, programma Grenzeloos Samenwerken, Rijksoverheid

Martijn Schuchmann, student Publiekfilosofie, Universiteit van Amsterdam

Martijn van der Steen, hoogleraar bestuurskunde, raadslid RVS, bestuurder NSOB

Maurits Ippel, gesprekspartner

Menno Hurenkamp, hoogleraar burgerparticipatie, Universiteit Humanistiek

Michelle Parveliet, senior Associate, Reos Partners

Miriam Soldaat, directeur-secretaris Chief Change Officer Office, Sociale Verzekeringsbank

Mitchell Hendriks, voorzitter, Stichting Futur

Monique de Groot, directiesecretaris, Schadefonds Geweldsmisdrijven
Nadine Raaphorst, universitair docent bestuurskunde, Universiteit Leiden
Nathan Ducastel, directeur, VNG Realisatie
Onno Eric Blom, directeur, Herprogrammeer de Overheid
Patrick Fluyt, operationeel Expert, Politie Nederland, namens ACP
Peter van Leeuwen, ambtelijk secretaris, Landelijke Cliëntenraad
Rien Fraanje, directeur Interprovinciaal Overleg (IPO)
Robin Risselada, programmamanager Werk aan Uitvoering, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Roel van Goor, docent en onderzoeker, InHolland Amsterdam
Roos de Jong, persoonlijk zaakbehandelaar, UHT
Roos Gerrits, plaatsvervangend hoofd SBK Dienstverlening, UWV
Sandra van Thiel, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit
Saskia Spapen, programmamanager Sturingsfilosofie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Sharon Stellaard, auteur en onderzoeker
Simon Steenhoek, adviseur sociaal domein, VNG
Stephanie Manusama, student Applied Ethics, Universiteit Utrecht
Steven de Rave, masterstudent Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam en masterstudent Filosofie, Vrije Universiteit Amsterdam
Susanne van den Oudenhoven, projectmanager Ambtenaar en Organisatie, Grenzeloos Samenwerken, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Suzanne Rutz, onderzoeker, Haagse Hogeschool
Theo Beijer, directeur, Fijnder
Thijs Jansen, directeur, Stichting Beroepseer
Tim Zwanikken, senior-adviseur, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)
Viktor Heitkamp, coördinerend specialistisch adviseur, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Yvette Nass, jeugdboddsman voor de gemeenten Den Haag en Leidschendam-Voorburg
Yvonne Verzijden, secretaris directeur, Inspectieraad

BIJLAGE III **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter
Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj
Oud-Tweede Kamerlid

Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. Ronald van Raak
Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin
Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Arno Visser
Voorzitter Bouwend Nederland

