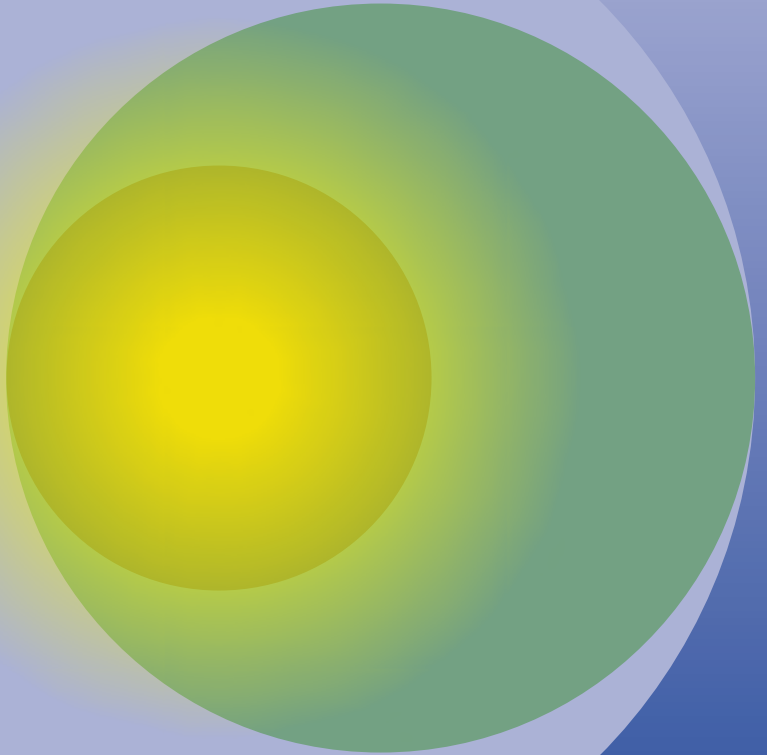


NAAR EEN UITVOERENDE MACHT

SAMENVATTING



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)

Samenvatting

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.

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?

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.

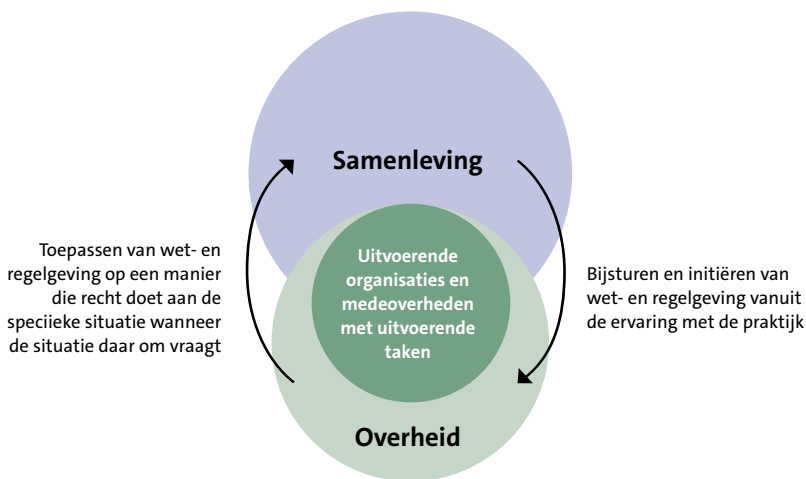
Deze drie systeemfouten vormen een dominante manier van kijken naar uitvoerders: zij zijn er om in praktische zin uitvoering te geven aan dat wat politici en beleidsmakers bedenken en hebben daar weinig op in te brengen; de ruimte om in te spelen op specifieke situaties in de praktijk is beperkt. Hun 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.

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 1: 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)¹ 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.

¹ ROB 2023a.

3 Richt voldoende waarborgen in

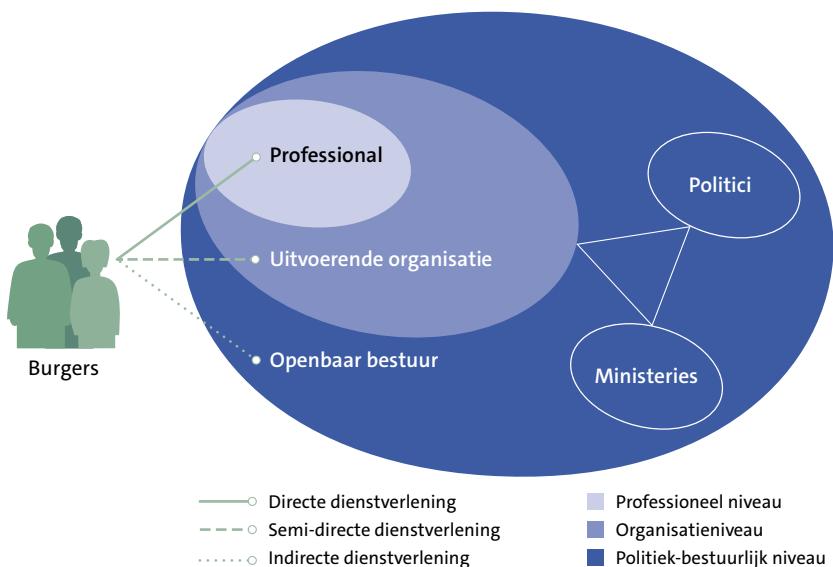
- Geef uitvoerders macht in het belang van goede publieke dienstverlening

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.

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 2: Directe, semidirecte en indirecte dienstverlening aan de burger



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.

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.

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.

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.

