



HET RECHT OP
AMBTELIJK
VAKMANSCHAP

Stichting Beroepseer

STICHTING BEROEPSEER

Het recht op ambtelijk vakmanschap

Thijs Jansen
Hans Wilmink
Gerard van Nunen
Corné van der Meulen
Meike Bokhorst
Maurits van Leeuwen

Inhoudsopgave

HET RECHT OP AMBTELIJK VAKMANSCHAP

Leeswijzer 5

DEEL 1 INTRODUCTIE

NOBLESSE OBLIGE: WAAROM BETERE BORGING VAN HET RECHT OP AMBTELIJK VAKMANSCHAP NOODZAKELIJK IS. 8

Over die véél betere ambtenaar na de Toeslagenaffaire 9
Thijs Jansen en Hans Wilmink

Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap? 18
Hans Wilmink

Grondslagen van het recht op vakmanschap 27
Caroline Raat

Ambtelijk vakmanschap en beperking grondrechten 35
Jacques Dijkgraaf

DEEL 2

RECHTSSTATELIJK AMBTELIJK VAKMANSCHAP 41

Introductie 42
Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

'Het gereedschap waarmee en de werkplaats waarin de ambtenaar werkt, is aan modernisering toe.' Interview met Arre Zuurmond 48
Maurits Hoenders

'Regels zijn de oppervlakkige uitdrukking van de wens tot rechtvaardigheid.'
Over het juridisch besef van rechters en ambtenaren. Interview met Lukas van den Berge 56
Hans Wilmink

De mens centraal, ook als de overheid automatiseert. Interview met Marlies van Eck 62
Hans Wilmink

Op zoek naar een werkende ethische code voor ambtenaren 66
Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

Samen reflecteren maakt besluiten beter. Over de invloed van de sociale context op besluiten van ambtenaren. Interview met Nadine Raaphorst 73
Gerard van Nunen

DEEL 3

MEER TRANSPARANTIE EN OPENBAARHEID OVER AMBTELIJK WERK 77

Introductie 78
Gerard van Nunen en Corné van der Meulen

Transparant werken: wen er maar aan... 83
Guido Enthoven

Open en transparant: hoe doe je dat? 90
Caroline Raat

DEEL 4	
VEILIGE EN INTEGERE AMBTELIJKE ORGANISATIES	98
<u>Introductie</u>	99
<i>Corné van der Meulen en Gerard van Nunen</i>	
<u>Investeren in psychologische veiligheid loont.</u> Interview met Joriene Beks	104
<i>Gerard van Nunen</i>	
<u>Integriteit stevig verankeren binnen de Rijksoverheid.</u> Interview met Leo Huberts en Alain Hoekstra	107
<i>Corné van der Meulen</i>	
<u>Leiderschap voor integere publieke organisaties.</u> Interview met Leonie Heres	112
<i>Corné van der Meulen</i>	
<u>Aan de waarheid kun je bouwen</u>	118
<i>Erik Pool</i>	
DEEL 5	
BETERE EN GEMEENSCHAPPELIJKE OPLEIDING EN SOCIALISATIE VAN DE AMBTENAAR	129
<u>Introductie</u>	130
<i>Gerard van Nunen en Corné van der Meulen</i>	
<u>Leren hoe je een goede ambtenaar wordt. Een nieuwe inventarisatie van opleiding en socialisatie van rijksambtenaren</u>	135
<i>Tobias Kwakkelstein</i>	
<u>De publieke zaak vergt een publieke focus. Over Public Service Motivation en het ambtelijk vakmanschap</u>	141
Interview met Wouter Vandenabeele	
<i>Hans Wilmink</i>	
<u>Maatwerk als vakmanschap. Over het moreel kompas van juridische professionals bij het zoeken naar aanknopingspunten voor maatwerk</u>	147
<i>Arnt Mein</i>	
<u>Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht</u>	153
<i>Meike Bokhorst en Reinier van Zutphen</i>	
DEEL 6	
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	162
<u>Besluit: visie van de redactie. Het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap.</u> <i>De redactie</i>	163
<u>De aanbevelingen op een rij.</u> <i>De redactie</i>	168
<u>Aanbevelingen van de redactie.</u> <i>De redactie</i>	169
Bijlagen	178
<u>Dankwoord</u>	179
<u>Over de redactie</u>	181
<u>Over de auteurs</u>	182
<u>Over Stichting Beroepseer</u>	184
<u>Boekenreeks Beroepseer</u>	185
<u>Over het A+O fonds Rijk en de CMHF</u>	187
<u>Verantwoording enquête</u>	188
<u>Verantwoording groepsgesprekken ambtelijk vakmanschap</u>	191

Het recht op ambtelijk vakmanschap

LEESWIJZER

Voor u ligt *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Dit boek beschrijft de uitkomsten van een verkennend onderzoeksproject van Stichting Beroepseer naar ambtelijk vakmanschap, in samenwerking met en in opdracht van het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Rijk (A+O fonds Rijk) en in samenwerking met de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF).

Stichting Beroepseer en haar partners wilden graag een aantrekkelijke publicatie maken die de actuele problemen en dilemma's rond de positie en het vakmanschap van ambtenaren scherp in kaart zou brengen. Van daaruit wilden we bepalen hoe de positie en het vakmanschap van rijksambtenaren duurzaam versterkt kan worden en hier concrete en praktische aanbevelingen voor aandragen. Voor het behoud van overheidsgezag is het immers noodzakelijk dat de ambtelijke professionele identiteit bewust collectief geleerd, gedeeld en onderhouden wordt. De centrale vraag van deze publicatie is dan ook:

Welke voorzieningen zijn er nodig om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te ontwikkelen en beschermen?

Het boek wordt geopend met een aantal probleemstellende artikelen. Thijs Jansen en Hans Wilmink zetten uiteen waarom ambtelijk vakmanschap momenteel onvoldoende is geborgd en waarom het nodig is om het recht op ambtelijk vakmanschap stevig te verankeren. Hierna schetst Hans Wilmink in zijn essay *Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap?* de rol van de ambtenaar binnen het rechtstatelijk bestel. Daarbij verdedigt hij de stelling dat de ambtenaar een vakvrouw of vakman is die een zekere onafhankelijkheid moet bewaren ten opzichte van de politiek én ten opzichte van de organisatie waarin hij of zij werkt. In de derde bijdrage gaat Caroline Raat dieper in op de juridische grondslagen van het recht op ambtelijk vakmanschap. Het eerste blok wordt afgesloten met een bijdrage van Jacques Dijkgraaf. Hij analyseert de ruimte die ambtenaren hebben om hun persoonlijke visie te laten horen binnen het maatschappelijk debat.

Na het probleemstellende blok volgen vier thematische blokken die belangrijk zijn voor het beantwoorden van de centrale vraag. Elk van deze blokken trapt af met een introducerend artikel waarin vooruit wordt geblikt op de verschillende thema's. In deze artikelen bespreken we ook de relevante uitkomsten van de enquête en de groeps gesprekken over ambtelijk vakmanschap met rijksambtenaren die we hebben georganiseerd.

Het eerste thematische blok gaat over rechtstatelijk ambtelijk vakmanschap. Met behulp van verschillende deskundigen gaan we op zoek naar de vraag wat ambtelijk vakmanschap eigenlijk is en hoe het tot stand komt. Zo legt Arre Zuurmond uit welke impact (gebrekig) ambtelijk vakmanschap heeft op het leven van burgers, gaat Lukas van den Berge in op het responsief bestuursrecht en bespreekt Marlies van Eck de implicaties van automatisering voor de rechtsbescherming van burgers. Daarnaast zetten Corné van der Meulen en Gerard van Nunen de voor- en nadelen uiteen van een ethische code voor ambtenaren en vertelt Nadine Raaphorst over de inzichten die zij heeft opgedaan in haar onderzoek naar de besluitvorming van frontlijnambtenaren.

In het tweede thematische blok staat transparantie centraal. In het maatschappelijk debat klinkt al jaren de roep om meer transparantie richting de Tweede Kamer en de bevolking. In zijn essay werkt Guido Enthoven toe naar vijf denkrichtingen over wat transparantie voor ambtelijk vakmanschap betekent. In het tweede artikel van dit blok bespreekt Caroline Raat hoe ambtenaren kunnen omgaan met overheidsinformatie, en dan vooral met het ‘opstellen’ ervan. Daarvoor is het volgens Raat nodig om transparantie en openheid te zien als belangrijke deugden voor de ambtelijke vakman, die in nauw verband staan met het begrip integriteit.

Het derde blok gaat over veilige en integere ambtelijke organisaties. In dit onderdeel gaat het onder meer over hoe je tot een cultuur kunt komen waarin ambtenaren zich veilig voelen om zich uit te spreken. Zo bespreekt Joriene Beks het belang van psychologische veiligheid, vertellen Leo Huberts en Alain Hoekstra hoe integriteit op een duurzame manier kan worden geborgd en gaat Leonie Heres in op het belang van ethisch leiderschap. Erik Pool schrijft ten slotte over hoe hij als programmadirecteur Dialoog & Ethiek bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken wil bijdragen aan het ontwikkelen, borgen en beschermen van ambtelijk vakmanschap en de kunst van het ambtelijk tegenspreken.

Het laatste thematische onderdeel is toegespitst op de gemeenschappelijke opleiding en socialisatie van ambtenaren. Tobias Kwakkelstein maakt een inventarisatie van de opleidingen voor rijksambtenaren en andere manieren waarop de ‘socialisatie’ vorm krijgt. Hierna gaat Wouter Vandenabeele in op hoe je werken vanuit Public Service Motivation kunt organiseren binnen ambtelijke organisaties. Arnt Mein staat in zijn bijdrage stil bij de vraag wat ambtelijk vakmanschap zou kunnen betekenen voor juridische professionals die werkzaam zijn bij uitvoeringsorganisaties. Wat kunnen zij doen als ze worden geconfronteerd met lastige en schrijnende gevallen? Het laatste artikel van dit blok is van Meike Bokhorst en Reinier van Zutphen. Zij gaan in op de lessen voor ambtenaren op basis van de problematiek die aan de Nationale Ombudsman wordt voorgelegd.

In het afsluitende blok vat de redactie – mede op basis van de bijdragen van auteurs en geïnterviewden – de in het boek opgebouwde visie op ambtelijk vakmanschap kernachtig samen. Daarna volgt een achttal concrete aanbevelingen die de realisering van het recht op ambtelijk vakmanschap daadwerkelijk dichterbij kunnen brengen.

Over het omslag: Ariadne

De afbeelding ‘Ariadne’ op de voorkant van dit boek is gemaakt door Willem Witteveen (1952 – 2014). Hij was onder andere geruime tijd hoogleraar aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Tilburg en heeft waardevolle originele filosofische boeken over het recht en de democratische rechtsstaat gepubliceerd. Willem Witteveen is op 14 juli 2014 omgekomen bij de ramp met de MH17.

In zijn werk legde hij altijd de verbinding tussen het recht en de kunsten. Hij was zelf ook een begenadigd beeldend kunstenaar. Zijn kort na zijn dood gepubliceerde boek *De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht* (Uitgeverij Boom, 2014) bevat een reeks aquarellen van zijn hand (gemengde techniek). Als eerbetoon aan de persoon van Willem Witteveen en aan zijn denken over de democratische rechtsstaat staat één van die tekeningen op de kaft van dit boek.

Ariadne is een figuur uit de Griekse mythologie. Ze was de dochter van Minos, de koning van Kreta, die uit wraak koning Aigeus van Athene verplichtte om periodiek zeven jongens en zeven meisjes te sturen die verslonden werden door de Minotaurus. Dit bloeddorstige monster bevond zich in een labyrint waaruit niemand de weg naar buiten kon vinden. Uit verliefdheid helpt Ariadne de held Theseus – zoon van Aigeus – om de Minotaurus te verslaan. Ze geeft Theseus daartoe twee middelen mee. Het eerste is een bol draad die hij op de heenweg kan afrollen zodat hij de weg weer terug zal kunnen vinden. Het tweede is een zwaard waarmee hij de Minotaurus kan verslaan. Theseus slaagt in zijn missie, maar komt zijn belofte om met Ariadne te trouwen niet na.



Deze mythe bevat symbolische aanknopingspunten voor dit boek. De verhouding tussen Ariadne en Theseus kan worden gezien als een uitbeelding van de verhouding tussen de ambtenaar en de rechtsstaat. Theseus treedt moedig op en herstelt de rechtsstaat dankzij de middelen die Ariadne hem verschaft: de draad van Ariadne wijst de weg en staat voor kennis, beleid en wetgeving, het zwaard dwingt het rechtvaardige af en staat voor de machtsmiddelen die ingezet kunnen worden.

1.

INTRODUCTIE

Noblesse oblige: waarom
betere borging van het recht
op ambtelijk vakmanschap
noodzakelijk is

Over die véél betere ambtenaar na de Toeslagenaffaire¹

Thijs Jansen en Hans Wilmink

Jarenlang vroeg oud-ambtenaar Pierre Niessen vergeefs aandacht voor misstanden bij de afhandeling van toeslagen bij de Belastingdienst. De klokkenluider kreeg excuses van de demissionair staatssecretaris van Financiën, en hem is gevraagd te helpen bij de cultuurverandering die in de gehele overheid nodig is. Het kabinet wil dat ‘dergelijke problemen nooit meer gebeuren’. Topambtenaren hebben daarom een ambitieus plan ontwikkeld om de kundige, kritische onafhankelijke ambtenaar tot het nieuwe normaal te maken. Is dit het begin van een nieuwe bestuurscultuur of een vlucht naar voren?

‘Hoe is het mogelijk geweest de toeslag voor 300 burgers op deze wijze stop te zetten (onjuiste rechtsgrond, geen acht slaan op de rechtsbescherming, inbreuk op de vereiste zorgvuldigheid, inbreuk op het motiveringsvereiste en de bewijslastverdeling). Hoe is het mogelijk geweest dat bezwaren twee jaar zijn blijven liggen?’ Dit schreef de verbijsterde ambtenaar Sandra Palmen in een memo² over de zaak rond gastouderbureau Dadim aan het Management Team Toeslagen/Belastingdienst in maart 2017. Zij was aangetrokken om het hoogste management ‘onafhankelijk’ en ‘objectief’ te adviseren over hoe wetten en regels moesten worden uitgevoerd en hoe de rechten van burgers moesten worden beschermd. Ze adviseerde de klachten in deze zaak gegrond te verklaren en een ‘vorm van compensatie’ te bieden, omdat de basisbeginselen van behoorlijk bestuur ernstig geschonden waren. Haar advies werd genegeerd, en het managementteam was niet langer van haar adviezen gediend. De rest is geschiedenis. Het memo werd lange tijd onder de pet gehouden, onder andere voor de Kamer, de commissie-Donner en journalisten. Zelfs de parlementaire ondervragingscommissie kreeg de volledige tekst pas te horen toen Palmen deze tijdens haar verhoor voorlas.³ Pas daarna is het ongelakte memo naar de Tweede Kamer gestuurd.

Daarvóór was een andere ambtenaar met dezelfde kritiek al vastgelopen. Pierre Niessen handelde in de jaren 2014 tot en met 2016 bezwaren af bij de afdeling Invordering van Belastingdienst/Toeslagen. Hij waarschuwde leidinggevendens meerdere malen dat bij de afhandeling van toeslagen of schulden ouders onterecht hard werden aangepakt en dat de rechtsbescherming niet op orde was. Het halen van ‘targets’ was belangrijker dan een eerlijke behandeling van burgers. Niessen raakte bij de Belastingdienst steeds verder geïsoleerd. Hij kreeg een burn-out en verliet de dienst in 2016 om met pensioen te gaan. Uit een recent openbaar gemaakt onderzoek van KPMG⁴ blijkt nu dat hij in vijf van zijn zes

1 Dit artikel is een bewerking en actualisering van het artikel dat de auteurs op 21 april 2021 onder de titel ‘Het toeslagen-schandaal. Wat is er loos met de ethiek van de ambtenaar’ hebben gepubliceerd op het platform *Follow the Money* (FTM) (<https://www.ftm.nl/>). Publicatie van deze herziene versie gebeurt met toestemming van FTM.

2 De ongelakte versie is op 4 december 2020 uiteindelijk naar de Kamer gegaan nadat Palmen tijdens haar verhoor weggelakte stukken had voorgelezen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/04/memo-over-de-caf11-zaak-maart-2017>

3 Zie <https://www.nu.nl/politiek/6091064/belastingambtenaar-onthult-details-uit-explosief-memo-over-toeslagenaffaire.html>, en Een reconstructie van een explosief memo. Hoe een document door de Nederlandse overheid werd weggestopt

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/16/rapportage-feitenonderzoek-melding-misstand>

meldingen over misstanden ‘volledig gelijk’ had. Daarbij ging het onder andere om het niet naleven van wet- en regelgeving bij de behandeling van bezwaren van ouders tegen bijvoorbeeld een verlaging of terugvordering van hun kinderopvangtoeslag. Niessen heeft excuses gekregen van demissionair staatssecretaris Alexandra van Huffelen van Financiën en is uitgenodigd om een rol te spelen bij de volgens hem zo noodzakelijke cultuuromslag bij de Belastingdienst.⁵ Die cultuuromslag is inderdaad dringend noodzakelijk: dat deze twee ambtenaren, die hun werk uitstekend deden, intern volledig vastliepen, wijst erop dat de professionele antenne van een belangrijk deel van het ambtelijk apparaat bij Toeslagen volstrekt verkeerd was afgesteld. De ambtenaren bij deze afdeling beseften niet, of wilden niet beseffen, dat ze verstrekkende macht over burgers konden uitoefenen, en dat dat privilege hen uitsluitend verleend is op voorwaarde dat ze daarbij op een behoorlijke en rechtmatige manier te werk gaan. Hoe heeft dit zover kunnen komen? En wat moet er gebeuren om dit in de toekomst te voorkomen? Het kabinet en topambtenaren hebben daar recent voorstellen voor gedaan, als antwoord op de Toeslagenaffaire. Zijn die toereikend?

De ambtenaar als klantmanager

De verkeerd afgestelde antenne van de ambtenaren is allereerst te verklaren uit het gebrekkig ontwikkelen en onderhouden van het ambtelijk besef dat men een gezagsdrager is die macht uitoefent over burgers. De beroemd geworden leuze van de Belastingdienst ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’ is misschien wel de beste uitdrukking van dat gebrekkige besef. Hiermee excuseerde de Belastingdienst zich bij de burger voor haar publieke taak: ‘Sorry, we hebben een vervelende taak, namelijk je geld afpakken’, en vervolgens stelt ze ons gerust door te beloven dat het ons zo weinig mogelijk tijd zal kosten ... Alsof dat onze voornaamste zorg is! Waarom niet de belofte om de belastingheffing ‘wel rechtvaardiger’ te maken? Daar is een rechtvaardige wetgeving én uitvoering voor nodig. De Belastingdienst koos ‘makkelijker’ omdat ze de burger blijkbaar vooral als klant zag, en deze invalshoek was en is nog steeds te vinden bij veel uitvoerende overheidsdiensten.⁶ Zo heet(te) de ambtenaar die werklozen met sancties kan dwingen om werk aan te nemen tot voor kort ‘klantmanager’. Het is vervreemdend en misleidend dat iemand met dergelijke machtsmiddelen de burger als ‘klant’ benadert. Dat woord is hier ver buiten zijn logische grenzen opgerekt. Het duidt normaal gesproken iemand aan die geheel vrij is om wel of niet een product of dienst aan te schaffen. Een klant kan ook besluiten om niet tot koop over te gaan, of een andere aanbieder te zoeken als het hem niet bevalt. Bij re-integratie en belastingheffing zijn burgers echter niet vrij om te kiezen.

Met een reclameslogan zoals die van de Belastingdienst verdwijnen de plichten die de staat de burger heeft opgelegd echter niet zomaar. Een benadering waarin burgers naar believen het gezag aanvaarden of niet, volstaat niet om een staat overeind te houden, net zomin als een orkest kan presteren als sommige musici het gezag van de dirigent wel aanvaarden en andere niet. Dat ambtenaren etiketten als ‘klantmanager’ opgeplakt krijgen, kan ertoe leiden dat zij geen aandacht hebben voor de machtsaspecten van hun werk. Dat belooft weinig goeds voor hun eigen gezag ten aanzien van de burgers. Hun maatschappelijke optreden hoeft voor de burger die daarmee te maken krijgt echt niet vooral ‘leuk’ te zijn, en deze hoeft evenmin verontschuldigend gebracht te worden. Burgers verwachten van ambtenaren dat zij opgewassen zijn tegen hun taken. Als zij zelf met de machtsuitoefening van ambtenaren te maken krijgen, willen ze vooral rechtvaardig, rechtmatig en behoorlijk behandeld worden. Burgers zien graag

5 <https://www.nu.nl/binnenland/6127569/klokkenluider-toeslagenaffaire-wil-cultuurverandering-bij-hele-overheid.html>

6 Zie voor uitvoerige diagnose: Jansen, T., Brink, G. van den, & Kneyber, R. (red.) (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, en De SAM-professional als gezagsdrager (2021). Culemborg: Stichting Beroepseer.

dat ambtenaren het publieke belang op een overtuigende en effectieve manier belichamen. Dat kan alleen als die laatsten zelf kunnen en willen accepteren wie zij werkelijk zijn en waarvoor ze moeten staan. Alleen dan zullen anderen dat ook accepteren.⁷

De ambtenaar als gewone werknemer

De verkeerd afgestelde antenne van sommige ambtenaren is ten tweede te verklaren uit de vage visie op de rechten en plichten van ambtenaren. Het is niet verrassend dat in een overheid waarin de burger decennialang als klant gezien is, de ambtenaar steeds meer gepositioneerd werd als een gewone werknemer. De bijzondere positie van de ambtenaar bleek lange tijd vooral – symbolisch – uit een recht op verregaande ontslagbescherming. De traditionele motivatie hiervoor was bescherming tegen politieke invloed: bestuurders zouden op deze manier kritische ambtenaren niet makkelijk kunnen ontslaan. Per 1 januari 2020 is die ontslagbescherming komen te vervallen. De Tweede Kamer, onder aanvoering van D66 en het CDA, hadden hiertoe vele jaren eerder het initiatief genomen. Deze langdurige en juridisch zeer bewerkelijke operatie werd de ‘normalisering’ van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen genoemd.

Waarschijnlijk zijn de gevolgen voor de rechtspositie van de ambtenaar echter niet zo ingrijpend als voor- en tegenstanders dachten. Interne tegenspraak werd toch al slecht geduld door ambtelijk management en politieke bestuurders, ongeacht de extra ontslagbescherming. Dat heeft bijvoorbeeld Arthur Gotlieb ervaren, senior adviseur bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Net als bij Niessen bevestigde een onderzoek achteraf zijn kritische adviezen en signaleringen over de gebrekkige rolvoering van de NZa. Gotlieb kreeg echter een slechte personeelsbeoordeling, raakte geïsoleerd, zag geen uitweg meer en maakte in 2014 een einde aan zijn leven.⁸

Het wezenlijke probleem van de normaliseringsoperatie zit dus dieper: het is de ultieme bevestiging van het blijkbaar breed geaccepteerde idee dat de ambtenaar een ‘normale’ rol vervult die niet principieel verschilt van die van een gewone werknemer. De officiële normalisering van de ambtenarenstatus was slechts de voltooiing van een decennialange alomvattende normalisering: men zag steeds minder in wat de bijzondere functie van de ambtenaar was.

Fletse ambtelijke plichten en rechten

De ambtenaar is wel enigszins bijzonder gebleven: formeel zijn er wel enkele publiekrechtelijke randvoorwaarden voor het ambtelijk functioneren blijven staan in de Ambtenarenwet.⁹ Hierin staat bijvoorbeeld ‘dat de ambtenaar gehouden is de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt’ (Artikel 6). De wet vermeldt ook dat overheidswerkgevers niet alleen verplicht zijn zorg te dragen voor de aflegging van de eed of belofte¹⁰ door de ambtenaar bij zijn indiensttreding (Artikel 5), maar ook voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (Artikel 4).

7 Zie publicaties van Stichting Beroepseer: *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (2009), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (2012), *Ambtelijk vakmanschap en moreel Gezag* (2016) en *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger* (2020).

8 Zie bijvoorbeeld Wilink, H. (2014). ‘Beste Arthur’. *Vier brieven aan Arthur Gotlieb* (<https://beroepseer.nl/blogs/beste-arthur-vier-brieven-aan-arthur-gotlieb-4/>), naar aanleiding van het nagelaten en door NRC-journalisten uitgegeven dagboek *Operatie ‘werk Arthur de deur uit’* (2014). En, meer algemeen: Raat, C. (2019), *De klokkenluider is ‘dood’, lang leve de melder*; <https://www.riskcompliance.nl/news/caroline-raat-de-klokkenluider-is-dood-lang-leve-de-melder/>

9 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2020-01-01>

10 <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/indiensttreding-en-integriteit/eed-en-belofte>

Die code is op dit moment de Gedragscode Integriteit Rijk.¹¹ Hierin zijn de volgende waarden opgenomen: (1) onafhankelijkheid en onpartijdigheid, (2) betrouwbaarheid en zorgvuldigheid en (3) eigen verantwoordelijkheid. De invulling hiervan is echter in belangrijke mate gedragsbeperkend: ze is vooral geformuleerd in termen van wat men niet mag doen. Het is tekenend dat bij 'onafhankelijkheid en onpartijdigheid' groot uitgelicht wordt: 'geen belangenverstrengeling en geen vriendjespolitiek'. Verder formuleert de Gedragscode verboden en beperkingen voor de omgang met (vertrouwelijke) informatie, het aanvaarden van geschenken en van nevenfuncties, en het aangaan van financiële relaties. Natuurlijk, een niet-integere ambtenaar kan niet professioneel zijn, maar dat betekent nog niet dat de ambtenaar die zich keurig aan alle verboden houdt een goede professional is. Wat hier ontbreekt, is de uitwerking van een recht op ambtelijk vakmanschap dat de ambtenaar het recht geeft om integer te kunnen werken, ook als dat zijn of haar ambtelijke meerderen of politieke bestuurders niet goed uitkomt. Wat ontbreekt, is een plicht om te werken volgens de beginselen van behoorlijk bestuur.

In juni 2020, dus net nadat de normalisering wettelijk was doorgevoerd, schreef de Raad van State in zijn advies over ministeriële verantwoordelijkheid dat er onduidelijkheden bestonden over ambtelijke standaarden en adviseerde een code in te voeren.¹² Tien jaar eerder, tijdens de behandeling van de initiatiefwet over de normalisering in 2010, had toenmalig minister Plasterk de Tweede Kamer al beloofd met een ambtelijk statuut te komen. Daarin zou hij positieve kernwaarden en gedragsnormen voor 'goed ambtenaarschap' laten vastleggen. Plasterk is daar later echter van teruggekomen, omdat naar zijn zeggen de noodzaak niet meer werd gevoeld.¹³ En daar zit precies het probleem: tot nu toe voelt geen enkele betrokken partij blijkbaar de urgentie om de ambtelijke rollen en professionele standaarden te verduidelijken.

Dat er sprake is van verwaarlozing, blijkt duidelijk uit het ontbreken van een gemeenschappelijke ambtelijke opleiding en vorming. Kwakkelstein en Beaumont analyseerden in 2014 het opleidingsaanbod voor ambtenaren. Hun kritische oordeel geldt nog steeds:

De referentiekaders en instrumenten voor professionele ontwikkeling waarop de ambtenaar kan terugvallen zijn diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard (...). Het aanbod aan opleidingen voor ambtenaren is een reflectie van het gebrek aan collectieve identiteit van de beroepsgroep. Bij afwezigheid van universele waarden en instrumenten ontstaat een wildgroei aan opleidingen en trainingen.¹⁴

Wie voor alle ambtenaren verplichte opleidingen zoekt, bijvoorbeeld over 'hoe breng ik de beginselen van behoorlijk bestuur in praktijk?' of 'hoe ga ik open om met informatievoorziening?', zoekt tevergeefs.

Het ontbreken van een ambtelijke code met duidelijke plichten en rechten en het ontbreken van daarmee samenhangende opleidingen betekent dat de ambtenaar in de praktijk geen duidelijke normatieve identiteit heeft. Hij of zij ziet zichzelf als een 'normale' werknemer die vooral aan kwantitatieve targets

11 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>; zie ook <https://www.p-direkt.nl/documenten/publicatie/2018/01/23/gedragscode-integriteit-rijk-brochure>

12 Par. 4.6; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/16/advies-rvs-over-ministeriële-verantwoordelijkheid>. Het Nader Rapport van het kabinet in reactie op dit advies (september 2020) kondigt aan in gesprek te gaan om tot een code of protocol te komen (par 2.5); <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/29/nader-rapport-over-ministeriële-verantwoordelijkheid>.

13 Zie voor de relevante brieven van minister Plasterk over het voornemen inzake een ambtelijk statuut <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34300-VII-52.html>, en over de redenen voor het afzien van dat voornemen <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VII-4.html>. Plasterk vat de redenen voor het afzien van zijn voornemen als volgt samen: 'Enerzijds omdat over het bijzondere van het ambtenaarschap al veel is vastgelegd, waardoor de noodzaak van verankering van kernwaarden in een statuut op dit moment niet wordt gevoeld. Anderzijds omdat het debat over de vernieuwing van het ambtelijk vakmanschap nog volop gaande is. Dit debat vindt ook op de werkvloer plaats en vooral daar bestaat veel weerstand tegen een statuut, dat als te statisch en abstract wordt ervaren.'

14 Kwakkelstein, T., & Beaumont, J. (2014). Socialisatie van ambtenaren. Een kritische reflectie. *Bestuurskunde*, 23(4), 25-34.

moet voldoen; als uitvoerder die ‘gewoon’ de wet moet uitvoeren; en als loyale politieke medewerker die de minister afschermt. Het collectieve normatieve kompas is zwak ontwikkeld, waardoor dubieuze persoonlijke opvattingen de ruimte krijgen. Een triest recent voorbeeld daarvan is topambtenaar Paul Abels, die jarenlang ‘ontoelaatbare’ tweets heeft geschreven over Pieter Omtzigt, terwijl hij als afdelingschef van de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid over diens veiligheid moest waken. Hij noemde hem onder meer ‘de meester van het complotdenken’ en ‘een ongeleid projectiel dat irritatie wekt’.¹⁵ In de Toeslagenaffaire lijkt het er sterk op dat discriminerende opvattingen van ambtenaren een rol gespeeld hebben bij de uitvoering van beleid. Deze ontsporingen, maar vooral het onvermogen om er tijdig maatregelen tegen te nemen, hangen samen met de structurele verwaarlozing van de normatieve identiteit van de ambtenaar in de afgelopen decennia. Die identiteit kan niet overgelaten worden aan het toevallige individuele geweten van elke ambtenaar maar moet bewust collectief geleerd, gedeeld en onderhouden worden. De overheid is een institutie, en ‘Institutions are intimately associated with the realization of values’.¹⁶ Voor deze institutie moet een specifieke verzameling waarden in ere worden gehouden, wil de karakteristieke missie of opdracht gerealiseerd worden. Zo’n institutie biedt – op zijn best – een stabiel waardenpatroon dat de integriteit van de persoon structureert, stimuleert en ondersteunt.¹⁷

Herontdekking van de ambtenaar als gezagsdrager na de Toeslagaffaire

Het kabinet-Rutte III is afgetreden op grond van het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK-rapport).¹⁸ Media bestempelden dit aftreden veelal cynisch als een symbolische stap die weinig zal veranderen. Onmiddellijk na haar val heeft de demissionaire regering een aantal opvallende reacties op belangrijke rapporten aan de Tweede Kamer gestuurd: de reactie op het POK-rapport¹⁹, maar vooral de veel minder opgemerkte kabinetsbrief over de twee rapporten Werk aan Uitvoering van de consultancytak van de topambtenaren van de Algemene Bestuursdienst.²⁰ Deze rapporten en de reactie daarop tonen dat zowel de Rijks-topambtenaren (ABD) als het kabinet lessen over het belang van ambtelijk vakmanschap hebben proberen te trekken. De belangrijkste les is samen te vatten met een hoofdstuktitel uit het manifest Groter denken, kleiner doen van Herman Tjeenk Willink: ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid.’

Kabinet: programma ambtelijk vakmanschap rijksbreed

De kabinetsbrieven hangen nauw samen. De belangrijkste motivatie om werk te maken van ambtelijk vakmanschap is treffend samengevat in de brief over het POK-rapport,²¹ waarin de regering bezweert dat zij lessen uit de Toeslagenaffaire zal trekken, want ‘dergelijke problemen mogen nooit meer gebeuren’. Het kabinet wil verzekeren dat beleid en bestuur nooit meer ernstige signalen uit de uitvoering missen.

15 <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2021/tweets-van-nctv-analist-abels-over-omtzig-ontoelaatbaar.html>

16 Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley, CA: University of California Press, p. 232.

17 Jansen, T. (1993). Philip Selznick: Hoe meer zielen, hoe meer deugd. In: B. van Klink, P. van Seters & W. Witteveen (red.), *Gedeelde normen? Gemeenschapsdenken en het recht* (pp. 165-179). Zwolle: Tjeenk Willink.

18 <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/eindverslag-onderzoek-kinderopvangtoeslag-overhandigd>

19 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

20 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>. Voor de Kamerbrief over deze rapporten, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/kamerbrief-over-traject-werk-aan-uitvoering-verbeteren-functioneren-uitvoeringsorganisaties>. Hierin zijn ook enkele voorlopige reacties opgenomen op het rapport Klem tussen balie en beleid van de (parlementaire) Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Het demissionaire kabinet laat de officiële reactie daarop over aan het volgende kabinet.

21 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

Daarom kondigt het een rijksbreed meerjarig programma aan dat de ambtelijke werkwijzen en verhoudingen flink moet veranderen. De brief schetst al globaal hoe het kabinet ambtelijk vakmanschap wil versterken:

De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet beslist en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost.

Het ministerie van BZK organiseert een programma voor alle overheden met bewustwording, praktische uitwerking van nieuwe werkwijzen en de opleiding en training die voor de cultuurverandering nodig is. Het ministerie investeert van 2021 tot 2026 dertig miljoen in 'ambtelijk vakmanschap rijksbreed'. Het ministerie van BZK heeft inmiddels zelf het programma Grenzeloos Samenwerken opgezet, dat bestaat uit de drie deelprogramma's 'Ambtelijk vakmanschap', 'Grenzeloos samenwerken' en 'Dialogo en ethiek'.²²

De vakmanschapsambities van het demissionaire kabinet kregen verder een nadere concrete uitwerking in een brief van 5 maart 2021, waarin demissionair minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – mede namens andere bewindspersonen²³ – officieel reageerde op twee eerder aan de Kamer gestuurde rapporten over Werk aan Uitvoering.²⁴

Koolmees: emancipatie van de uitvoering

De brief van demissionair minister Koolmees²⁵ ademt de geest van Tjeenk Willink, die al op de tweede pagina wordt geciteerd. Verder staan er zinnen in als: 'Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid – en terecht!', of 'De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid.' Dit is ook de belangrijkste hoofdlijn van alle veranderingen die deze brief aankondigt: het tot nu toe vanzelfsprekende hiërarchische primaat van beleidsambtenaren beëindigen en de uitvoerende ambtenaren en diensten een gelijkwaardige positie geven.

De beoogde gevolgen van deze stap heeft Koolmees in zijn brief uitgewerkt. We noemen een aantal daarvan hier ter illustratie van het enorme ambitieniveau van de brief. Het is de bedoeling dat Rijksdiensten, de regering en ministeries de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaar en uitvoerende organisaties veel serieuzer zullen nemen. Dit heeft tot gevolg dat uitvoeringsorganisaties bestuur en beleid zeer

22 <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/>

23 Zie ook noot 2. Mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst, de staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

24 Inleiding eerste rapport, p. 7. De secretarissen-generaal kregen de opdracht dit uit te werken voor vier uitvoeringsorganisaties: Belastingdienst, DUO, SVB en UWV, en met organisaties die intensief contact hebben met burgers, bedrijven en instellingen. Het doel hiervan was 'het reduceren van continuïteitsrisico's, het vergroten van de verandercapaciteit/wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een integrale en fundamentele aanpak voor een verbeterde dienstverlening'. Zij hebben een stuurgroep ingericht en aan ABDTOPConsult gevraagd de opdracht uit te werken. Die organisatie heeft samen met medewerkers van de departementen (beleid) en de uitvoeringsorganisaties (uitvoering) deze rapporten geschreven.

25 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>. Citaten uit volgende passages komen uit deze brief.

goed op de hoogte moeten stellen van wat er in de uitvoering plaatsvindt en dat zij aan de bel moeten trekken als het voorgenomen beleid onuitvoerbaar is of naar hun mening niet voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Loyaliteit houdt ook in dat uitvoeringsorganisaties nee zeggen als voorgenomen beleid niet uitvoerbaar is en dat zij zo nodig meer ruimte of tijd vragen aan het Departement en de Kamer voor een goede invoering. Er zullen dialoogen opgezet worden tussen uitvoering, beleid en politiek, waaraan zij als gelijkwaardige gesprekspartners deelnemen. Deze kunnen gaan over beleidsvorming, -ontwikkeling, of -implementatie. Professionals in de uitvoering moeten de ruimte en de tijd krijgen voor maatwerk: ze moeten volgens Koolmees ‘ook zelf de ruimte voelen en nemen om af te wijken van beleidsregels, als het concrete geval daarom vraagt’. Voor deze ‘transitie in durven, denken en doen’ is steun nodig van zowel de politieke als de ambtelijke leiding aan professionals om te handelen volgens de bedoeling van de wet in plaats van de letterlijke tekst. Verder zijn hiervoor noodzakelijk: voldoende personele capaciteit in aantal en kwaliteit, een organisatiecultuur die professionals hierin ondersteunt, ruimte in regelgeving en versterking van vertrouwen in ambtelijk vakmanschap. De mobiliteit tussen beleid, uitvoering en toezicht wordt versterkt. Gelijkwaardige posities in beleid en uitvoering zouden een vergelijkbare beloning moeten krijgen.

Ook de gemeenschappelijke opleiding en vorming komt aan de orde:

We willen daarom het opleidingsaanbod van de overheid dat over afzonderlijke academies en instanties is georganiseerd meer in samenhang brengen en toegankelijk maken voor alle professionals, zodat een onderling versterkt aanbod kan worden gegarandeerd. Daarnaast willen we, voortbouwend op bestaande academies, een gedeeld kennis- en leerplatform bouwen voor uitvoeringsorganisaties, onderzoekers, politiek en beleid. Hierbinnen richten we per thema of domein zogeheten leercirkels in, bijvoorbeeld voor ICT-professionals, of op het gebied van maatwerk. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de rolomvatting en rolvastheid van professionals in de uitvoering.

Uitvoerend ambtelijk vakmanschap is de afgelopen decennia uitgekleed, en de uitvoering werd stelselmatig via *command and control* bestuurd. De omslag die hier wordt aangekondigd is daarom zeer ambitieus.

Van Code naar Gids

Over de invoering van een ambtelijke code – of, zoals Plasterk het noemde: ‘een statuut’ – ontwikkelde het denken zich ook razendsnel. In de kabinetsreactie van 5 maart 2021 leek het in die richting te gaan in de volgende passage:

Met meer vakmanschap komt ook een betere maatwerkaanpak van de grond: bijvoorbeeld door de kennis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de publieke waarden te verankeren en de durf te hebben onbedoelde (disproportionele) consequenties van de toepassing van beleid en regelgeving bespreekbaar te maken en aan te pakken.

In de brief die de secretarissen-generaal op 12 april aan informateur Tjeenk Willink stuurden,²⁶ zetten deze topambtenaren alweer een volgende stap. Ze kondigden daarin aan ‘in de komende maanden’ een code voor ambtelijk vakmanschap te gaan opstellen. Daarmee verwachtten zij ‘een houvast te bieden voor de praktische toepassing van waarden als integriteit, neutraliteit, openheid en ethiek en de complexe interactie tussen politiek, beleid, uitvoering, toezicht en de praktijk’. Van deze code is tot op heden (juli 2022) nog weinig vernomen. Wel is er een Gids Ambtelijk Vakmanschap samengesteld, met zeven principes en achttien waarden ter uitwerking daarvan.²⁷

26 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/04/12/sgo-brief-12-april>

27 <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/cms/view/da1fac84-a71d-4122-b3f6-0e629f364ce7/de-gids-ambtelijk-vakmanschap>

De vele principes en waarden die in de gids genoemd worden, maken het geheel echter nogal complex, en de in de gids verwoorde gedachte dat waarden uitkomst kunnen bieden waar regels dat niet kunnen, getuigt van een vrij instrumentele visie op hoe de ambtelijke kernwaarden worden betrokken op de praktijk. Welke status deze gids heeft, is op het moment van dit schrijven bovendien nog onduidelijk.

Vlucht naar voren

De door het kabinet ingeslagen richting was en is zeer ambitieus, en een grote ambitie is ook nodig op dit terrein. De kort na de Toeslagenaffaire aangekondigde maatregelen lijken soms echter wat al te veel op een vlucht naar voren, die erop gericht is politieke kritiek te kunnen pareren en te kunnen zeggen: 'Er wordt aan gewerkt'. De politieke pavlovreactie om snel kritiek te pareren kan ten koste gaan van de inzet op verbetering en van de zorgvuldigheid die nodig is voor zo'n ingrijpende verandering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de gang van zaken bij een in de POK-brief aangekondigde maatregel. Daarin brak het kabinet met de zogeheten Rutte-doctrine.²⁸ Voortaan zou het de onderliggende ambtelijke nota's openbaren bij elk wetsvoorstel, brief of nota die aan het parlement worden gestuurd. Het kabinet wilde meer openheid geven over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid 'door transparanter te zijn wanneer interne ambtelijke stukken worden verstrekt'. In die stukken zouden persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren niet langer worden weggelakt. Het kabinet wilde het argument 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer hanteren als reden om te weigeren in 'belang van de staat'.

Bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat de regering naar het parlement stuurt, zouden de door bewindspersonen gebruikte onderliggende departementale nota's openbaar worden gemaakt. Dit beleid is ingegaan vanaf 1 juli 2021. Daarmee hoopte de regering inzage te geven in haar beleidsvorming en veel van de vragen achteraf te voorkomen. Verder wilde het kabinet veel vaker technische briefings geven of tijdens commissievergaderingen technische toelichtingen laten verzorgen door ambtenaren. Tot slot wilde het kabinet in dialoog met de Kamer en andere betrokken partijen bespreken hoe de ruimte voor kritische of afwijkende advisering en de veiligheid van ambtenaren gewaarborgd kunnen blijven.

Deze voorgestelde algehele transparantie kon verstreckende gevolgen hebben voor het functioneren van ambtenaren en politieke verantwoordelijken. Moesten ambtenaren en politiek verantwoordelijken niet voorbereid worden op deze nieuwe situatie, en moesten ze niet leren hoe ze daarmee moeten omgaan? Uit een recente evaluatie²⁹ is gebleken dat er inderdaad sprake is (geweest) van een rommelige aanpak. De onderzoekers constateren dat de pragmatische ad-hoc aanpak 'niet overeen stemt met een passage uit de ontslagbrief van het kabinet waar voor de gehele operatie op het gebied van "open overheid" aangekondigd wordt dat een en ander "op eenduidige wijze en centraal gebeurt". Dit voorbeeld laat zien dat er inderdaad sprake was van een 'vlucht naar voren'. De vraag is of de manier waarop de ingezette ambitieuze plannen vorm worden gegeven, werkelijk zal leiden tot de noodzakelijk cultuurverandering.

Geen quick fix

De Toeslagenaffaire heeft bij het toenmalige demissionaire kabinet en de topambtenaren gezorgd voor een gevoel van urgentie om de gezagspositie van ambtenaren te verhelfen en te verbeteren. En gelukkig maar, want de bijzondere opdracht van ambtenaren in beleid en vooral ook in de uitvoering

28 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/kabinet-maakt-eind-aan-rutte-doctrine.15766418.lynkx>

29 Een bundeling van de rapporten van de Gateway Reviews inzake de actieve openbaarmaking van beslisnota's en de interne evaluatie over beslisnota's en ambtelijk vakmanschap en een eerste reactie op de aanbevelingen; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/evaluaties-en-reactie-op-aanbevelingen>. Dit rapport is een bijlage bij Kamerbrief 13 juni 2022, 'Volgende fase actieve openbaarmaking nota's', van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kenmerk 2022-0000229865.

is decennialang gebagatelliseerd: die moesten de burger als een klant zien en zichzelf als gewone werknemer. Deze in alle overheidsinstituten diep ingesleten categoriefout moet het kabinet echter niet even snel willen repareren, door middel van een *quick fix*. Het beoogde ambitieuze beleid om meer ambtelijke openheid te betrachten en om de uitvoerende ambtenaar gelijkwaardig te maken aan de beleidsambtenaar is nu vooral nog een vlucht naar voren. Een betere ambtelijke rolvulling vereist een fundamentele heroriëntatie, die zo wordt ingericht dat deze ook voor de individuele ambtenaar betekenis krijgt en tastbaar wordt gemaakt in de praktijk. Dat is een proces dat veel tijd en aandacht vergt, op alle niveaus. De herbezinning op de ambtelijke rol kan pas serieus genomen worden als de aangekondigde code ook meer zal blijken te zijn dan symboolpolitiek, en het kabinet daarin werkelijk de plichten en rechten durft vast te leggen van de ambtenaar als gezagsdrager; en als er een daarmee samenhangend consistent verplicht opleidingsaanbod voor alle Nederlandse ambtenaren wordt opgezet. De normatieve identiteit van de Nederlandse ambtenaar moet duidelijke invulling krijgen en stevig gevoed blijven worden. De hulp en het voorbeeld van ambtenaren die het belang daarvan begrijpen en de spanning die het oproept ook zélf hebben ervaren, zoals Pierre Niessen en Sandra Palmen, zijn daarbij van grote betekenis.

Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap?

Hans Wilmink

Inleiding

De ambtenarenstatus is onlangs (2020) genormaliseerd, waarmee de ambtenaar een 'normale' werknemer is geworden, althans wat de rechtspositie betreft. Het werk van de ambtenaar blijft echter 'bijzonder'. Het idee dat je het ambtelijk werk zou kunnen beschouwen als normaal werk, vergelijkbaar met dat in het bedrijfsleven, had al een grote populariteit verworven in de decennia voordat in 2010 met de voorbereidingen van de normalisering werd begonnen.

Binnen die zienswijze is het passend om de burger te beschouwen als een klant, en ook die visie is de laatste decennia dominant geworden. Daarmee wordt echter miskend dat de overheid niet per contract maar eenzijdig voorzieningen treft, en dat besluiten van de overheid vormen van machtsuitoefening zijn. Die miskening onttrekt twee fundamentele rechtsstatelijke beginselen aan het oog die daarmee samenhangen: de plicht (van de overheid en van de ambtenaar) om bijzondere zorgvuldigheidseisen in acht te nemen, en het recht (van de burger) op bijzondere rechtsbescherming.

In de publieke sector moeten publieke belangen worden afgewogen tegen particuliere belangen. Hoe zorgvuldig dat ook gebeurt, het kan nooit tot ieders tevredenheid worden opgelost. Nóg een reden waarom de begrippen 'klant' en 'klantgerichtheid' voor de publieke taakbehartiging meer maskeren dan verhelderen.

In dit essay schets ik de rol van de ambtenaar in ons rechtstatelijk bestel. Daarbij verdedig ik de stelling dat de ambtenaar een vakvrouw of vakman is die een zekere onafhankelijkheid moet bewaren ten opzichte van de politiek én ten opzichte van de organisatie waarin hij of zij werkt. De spanningen die dat met zich meebrengt, komen in dit stuk uitvoerig aan de orde. Een recht op ambtelijk vakmanschap lijkt nodig om die spanningen verantwoord te kunnen hanteren.

De rol van de ambtenaar in de publieke dienst

De Duitse ambtenarenwet stelt het stevig: *'Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen.'*¹ Daarmee vergeleken klinkt ons art. 6 lid 1 van de Ambtenarenwet nogal grijs en geesteloos: *'De ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.'*

De Nederlandse bepaling is niet zelfstandig leesbaar; ze verwijst naar verplichtingen die uit andere wet- en regelgeving voortvloeien. De bepaling dat een ambtenaar moet doen wat een goed ambtenaar betaamt, doet me denken aan de reclame van een bekend merk pepermunt die je vroeger vaak zag:

1 Bundesbeamtengesetz (BBG), § 60 Grundpflichten.

‘King is alleen King als er King op staat.’ Al met al is het een tekst die voor de rechter wellicht helder is, maar voor de meeste ambtenaren zonder betekenis blijft. Dat geldt zeker voor de aankomende ambtenaar. De Duitse tekst laat direct zien dat het gaat om de gehele samenleving en het algemeen belang, en dat onpartijdigheid en rechtvaardigheid fundamentele waarden zijn voor de ambtelijke rol.

Onze ambtenarenwet rept niet over een publieke taak en lijkt meer gericht op plichtsgetrouwheid dan op de ambtelijke kernwaarden die nodig zijn voor de vervulling van een eigen rol binnen de democratisch-rechtsstatelijke overheid.

Rol en positie van de ambtenaar in de Rechtsstaat

De Duitse socioloog Max Weber (1864-1920) was de grondlegger van het denken over de rol van de ambtenaar in de zich rationaliserende samenleving. Hij hanteert een rolafbakening tussen politicus en de ambtenaar die ons ook in deze tijd nog kan helpen. In zijn visie gaat de politicus over de na te streven (publieke) waarden, het zogenoemd *waardenrationeel handelen*. De ambtelijke rol spitst zich toe op het *doel rationeel handelen*, de relatie tussen de middelen en de doelen, tussen oorzaak en gevolg. Daarin heeft de ambtenaar een zelfstandige rol, ook tegenover de bestuurder. Weber zet voor die rol de waarden *zakelijkheid* en *neutraliteit* voorop.²

Dit kun je niet hanteren als een absolute rolafbakening, maar lijkt wel hanteerbaar als richtlijn. Oud-PvdA-politicus Jacques Wallage gebruikt die ook in zijn boek over (beleids)ambtenaren, en stelt: ‘Maar het is geen scherpe scheiding natuurlijk. De effectiviteit en doelmatigheid van het gekozen beleid is ook de zorg van de minister.’³ En daar voeg ik aan toe: de beleidsambtenaar kan ook worden gevraagd om over de publieke waarden en doelen – en de politieke risico’s – te adviseren. Maar voor die politiekewaardenkant van zijn werk geldt: nadat de minister zijn politieke keuze gemaakt heeft, moet een ambtenaar zich schikken naar de politieke wil.

Dat geldt echter niet waar het gaat om de feiten, de modellen en de gegevens die de ambtenaar aan draagt. Daar heeft hij een zekere onafhankelijke rol ten opzichte van de politiek, en heeft hij tot taak ook de voor de politiek leider onwelgevallige feiten en inzichten aan te dragen. Op dit punt heeft de ambtenaar tevens een grote verantwoordelijkheid naar de samenleving toe. Feiten manipuleren om de minister uit de wind te houden gaat lijnrecht in tegen dit klassieke beginsel. In zijn proefschrift over politiek-ambtelijke verhoudingen schetst ook Roel Nieuwenkamp (2013) die ambtelijke positie als ‘relatief onafhankelijk’. Hij betoogt dat goed bestuur gebaat is bij die ambtelijke onafhankelijkheid, in combinatie met sterke politieke sturing.⁴

Waar gesproken wordt over politieke of bestuurlijke sensibiliteit als ambtelijke competentie, wordt vaak vergeten dat die twee hier onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden nogal eens onder spanning staan, en dat die spanning om voortdurende aandacht vraagt van de professional én de organisatie. Het doel ‘rationeel handelen’ stelt in onze tijd andere eisen aan het vakmanschap van de ambtenaar dan in Webers tijd.⁵ De klassieke kern van de zelfstandige ambtelijke rol staat echter altijd nog fier overeind, en hangt nauw samen met de binding van de rechtsstatelijke overheid aan rationeel opgestelde regels zoals Weber die schetst. Het tegengaan van willekeur en van bevoorrechting staat daarbij centraal.

2 Weber, M. (2005). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Erster Teil, Drittes Kapitel, pag. 160-166 Zweiter Halbband Neuntes Kapitel pag. 703-708. Frankfurt am Main: Zweitausendeins

Weber, M. (1958). *Politik als Beruf* (1958 [1919]). In: *Gesammelte Politische Schriften* (2^e ed.). Tübingen: Mohr

3 Wallage, J. (2005). *Lang leve de ambtenaar. Een verkenning naar de rol van beleidsambtenaren, tussen werkveld en politiek*. Amsterdam: Bert Bakker.

4 Nieuwenkamp, P. (2013). *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*. Den Haag: Universiteit van Amsterdam, Ien Dales Leerstoel, CAOP.

5 Paul ‘t Hart heeft dat ook benadrukt in zijn essay *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*. De nieuwe rolvereisten en competenties komen bij hem niet in plaats van maar bovenop deze klassieke eisen. Hart, Paul ‘t (2019). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB; <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Ambtelijk-vakmanschap-3.0.pdf>.

Loyal, tot aan obstructie van de Rechtsstaat?

Die spanning tussen loyaliteit en onafhankelijkheid zien we ook in de verhouding van de ambtenaar tot de organisatie waarin hij werkt. Met deze spanning wordt niet zelden onzorgvuldig omgesprongen. Recente affaires rond het onbehoorlijk functioneren van de overheid – denk aan de Toeslagenaffaire – zijn niet alleen te wijten aan de politiek en de wetgever. Hier is zeker ook sprake geweest van een onbehoorlijke beroepsuitoefening door ambtenaren.

Zo kennen we uit het parlementair onderzoek naar deze affaire de gang van zaken rondom het memo van mevrouw Palmen. Deze kritische notitie over onrechtmatigheden bij de toeslagen werd met schrijfster en al weggemoffeld binnen de ambtelijke organisatie.

Een oud-ambtenaar die belast is met coördinerende taken op het terrein van openbaarheid stelt dat ambtenaren 'grootschalige obstructie' plegen tegen de wettelijke regels op dat terrein.⁶ Het gebeurt vaak om een bewindspersoon uit de wind te houden, en soms ook gewoon omdat men – plichtsgetrouw - het (vermeend) belang van de eigen organisatie vooropstelt. Dan wordt de openbaarheid niet meer als een serieus publiek belang gezien. Ik noem dit een perverterende vorm van loyaliteit, die hier leidt tot obstructie van de rechtsstatelijke rolvervulling door ambtenaren.

Perverterende loyaliteiten

Dit soort obstructie bedenken ambtenaren niet geheel uit zichzelf; ze komt vaak voort uit druk van de organisatie of uit druk – soms ook vermeende druk – van de politiek. Welke handelingsperspectieven hebben ambtenaren als ze geconfronteerd worden met dit soort druk? Vaak worden in dit verband de drie reacties geciteerd die de Amerikaanse econoom Albert O. Hirschman ooit beschreef: *exit* (weggaan), *voice* (tegenspreken) of *loyalty* (zich schikken, toegeven). Mark Bovens gebruikt die analyse ook in zijn proefschrift, maar hij combineert de drie begrippen van Hirschman met elkaar.⁷ Dat levert combinaties op die prikkelen om door te denken over wat we loyaliteit noemen. Eén van die combinaties is die van *exit* en *loyalty*. Daarbij denkt hij aan stiptheidsacties en stille werkweigering, ik voeg daar aan toe: *het volgzzaam uitvoeren, zonder nadenken*. Opdrachten van 'boven' worden volgzzaam en plichtsgetrouw uitgevoerd, maar er zit een element van *exit* in omdat geen eigen verantwoordelijkheid en ook geen betrokkenheid meer wordt ingebracht. De professionele (ver)binding wordt als het ware verbroken. Immers, betrokkenheid en verantwoordelijkheid kunnen we zien als twee essentiële bestanddelen van vakmanschap, naast de vereiste vakmatige deskundigheid.⁸

Op deze manier geanalyseerd laat de combinatie van *exit* en *loyalty* ons de destructieve en disruptieve aspecten van sommige vormen van loyaliteit beseffen. Die loyaliteit wordt in veel gevallen afgedwongen, door de organisatie of door de politiek. Soms gaat het daarbij om ontoelaatbare of onbehoorlijke druk, maar niet altijd.⁹ Vaak is het de alledaagse werkdruk die ambtenaren ertoe verleidt om op deze loyaliteit terug te vallen, wat blijkt uit het feit dat zij soms na constatering van fouten en misstanden verklaren: 'Ik zag het wel, maar het was mijn zaak niet', 'Ik deed gewoon wat ik moest doen', enzovoort. Het is het mechanisme dat Jesse Frederik in zijn boek over de Toeslagenaffaire schetst, en dat ik hier met een kleine variatie op zijn formulering samenvat als: 'Vrijwel iedereen deed wat men van hen verwachtte, en juist daardoor liep het mis.'¹⁰

6 Kouwenhoven, A., & Kuiper, M. (2022). Bij ministeries en gemeenten heerst een cultuur van achterhouden. *NRC Handelsblad*, 16 juni.

7 Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid* (proefschrift). Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink.

8 Howard Gardner onderscheidt drie dimensies van goed werk: excellence (onomstreden deskundigheid), engagement (betrokkenheid) en ethics (morele verantwoordelijkheid). De laatste twee worden bij deze combinatie van exit en loyalty opgegeven.

Zie Gardner, H., Csikszentmihalyi, M., & Damon, W. (2001). *Good Work: When Excellence and Ethics Meet*. New York: Basic Books.

9 Zie hiervoor bijvoorbeeld het gesprek met Leonie Heres elders in deze bundel

10 Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent. Vergelijkbare mechanismen schetst Hannah Arendt als zij het heeft over de banaliteit van het kwaad: Arendt, H. (2016). *Eichmann in Jeruzalem. De banaliteit van het kwaad*. Amsterdam: Olympus.

Ambtelijke ondergeschiktheid en passieve loyaliteit

Het liep onder andere mis door het volgzaam en passief uitvoeren waar eigen verantwoordelijkheid nemen, kritisch nadenken en eventueel tegenspreken, geboden was. Maar dat geldt voor heel veel dingen die mislopen, we maken ons er allemaal wel eens schuldig aan. Wie in een ambtelijke organisatie werkt, loopt daar echter eerder en harder tegen aan, vanwege de klassieke doctrine met betrekking tot de ambtelijke ondergeschiktheid. Die doctrine gaat terug op Max Weber, de eerder genoemde grondlegger van de theorie over de rationele bureaucratie. Hij stelt dat de ambtenaar zich bij geconstateerde onrechtmatigheden moet schikken als hij van zijn meerderen geen gelijk krijgt, zonder enige tegenspraak, 'als ob er seiner eigenen Überzeugungen entsprache'. Doen alsof je het er helemaal mee eens bent, zonder enige vorm van voice.¹¹

Zo smoort de interne hiërarchie de voice en verstikt ze de bureaucratie. Daar moeten we dus aan Weber voorbij gaan, en ver ook. Want de loyaliteit aan de organisatie (of aan een opdracht) moet wijken als er zaken van groot publiek belang op het spel staan. Ook een werknemer in een private organisatie kan hiermee te maken krijgen, maar in een organisatie met een publieke taak zal het vaker aan de orde zijn, en kan het bovendien grote publieke belangen raken. Daar moet de ambtenaar dan ook de betrokkenheid (bij de publieke zaak) en de verantwoordelijkheid (voor zijn eigen rol binnen het rechtstatelijk bestel) opbrengen om tegenspraak te bieden en aan te dringen op (her)bezinning, of een alternatieve aanpak aandragen.

Vakmanschap betekent je eigen verantwoordelijkheid nemen

'Professionaliteit is gediend met eigen verantwoordelijkheid en normering aan een onafhankelijk van de organisatie gedefinieerd vakmanschap', stelt Ferdinand Mertens in zijn oratie in 1996.¹² Daarmee zijn we de onderschikking bij Weber en de passieve loyaliteiten ver voorbij. Er zijn bijzondere professies waarvoor bijzondere ambtsplichten of loyaliteiten gelden die uitgaan boven het belang van een organisatie. Denk aan rechters, accountants of notarissen. Voor de ambtenaar gelden ook bijzondere eisen. Bovens noemt in dat verband het in stand houden van de politieke gemeenschap, het bevorderen van het functioneren van democratische organen en het handhaven van de beginselen van de rechtsstaat. De ambtenaar heeft geen vrij beroep; hij is voor de uitoefening van zijn vakmanschap mede afhankelijk van de ruimte die zijn organisatie biedt. Daarom is het zaak dat de organisatie en het management ervoor zorgen dat de loyaliteit aan de organisatie kan samengaan met behoud van de eigen professionele verantwoordelijkheid.

Die eigen verantwoordelijkheid vergt een zekere autonomie. Maar die vrije ruimte voor de ambtenaar is een professionele ruimte, het is dus geen vrijplaats waar persoonlijke waarden en overtuigingen gelden. De ruimte is ingekaderd door de professionele waarden en de algemene beginselen die richting geven aan de ambtelijke rolvulling. Voor een ambtelijke organisatie moeten de publieke doelen vooropstaan en zijn de rechtstatelijke beginselen – waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – steeds het expliciete uitgangspunt. Als daarop wordt geschoold, getraind en gestuurd, kan zich een kritische ambtelijke loyaliteit ontwikkelen. Dan kan zich een lerende organisatie én een lerende ambtenaar ontwikkelen die de eerder geschetste perverterende en passieve loyaliteit tegengaan. Dan kan de actieve, zich uitsprekende en waar nodig tegenspraak biedende loyaliteit zich versterken. Hier zou het kunnen helpen als de organisatie en de ambtenaar zich binden aan enkele voor de ambtelijke rol relevante en richtinggevende professionele waarden. Een statuut of code waarin die worden vastgelegd zou een eerste aanzet kunnen zijn tot de beleving van een recht op vakmanschap.

11 Weber, M. (1958). *Politik als Beruf* (1958 [1919]). In: *Gesammelte Politische Schriften* (2^e ed.). Tübingen: Mohr.

12 Mertens, F. (1996). *Vriendelijk converseren en krachtig optreden. Over vakmanschap in de beleidsadviesing*. Oratie hoogleraar Vakgroep Bestuurskunde, leeropdracht 'professionaliteit in het ambtelijk werk', Erasmus Universiteit Rotterdam.

We kennen voor de Nederlandse overheid de Gedragscode Integriteit Rijk, die vooral gericht is op integer werken en enkele algemene waarden en beginselen aandraagt voor goed ambtenaarschap.¹³ Andere codes gaan verder, zoals de Britse Civil Service Code. Die werkt vier kernwaarden uit die cruciaal zijn voor de ambtelijke rolvulling, en legt voor het overeind houden van die waarden ook een verantwoordelijkheid bij de organisatie.¹⁴

Professionele waarden waar de ambtenaar voor moet staan

In navolging van die Britse code werk ik hieronder vier kernwaarden voor de ambtenaar uit. Ik kies die waarden die het meest direct aansluiten bij kenmerken van de ambtelijke positie die ik in dit essay centraal gesteld heb: de (relatief) onafhankelijke positie ten opzichte van de politiek, en de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de rechtsstatelijke verhouding tussen overheid en samenleving. Met die vier kernwaarden pretendeer ik niet het ultieme antwoord voor het ambtelijk vakmanschap te hebben; er zijn meer relevante waarden.¹⁵ Maar het zijn juist deze waarden die in de actuele affaires van onrechtstatelijk functioneren van de overheid het meest onder druk zijn komen te staan, en waardoor ook meerdere beginselen uit de Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur uit 2009 zijn veronachtzaamd.¹⁶

Als het goed is, werken die waarden en de code of het statuut waarin ze worden opgenomen twee kanten op. Aan de ene kant verbindt de ambtenaar zich aan die waarden. Ze zijn bepalend voor de manier waarop hij zijn ambtelijke morele verantwoordelijkheid invult. In de ambtseed krijgt die verbinding een symbolische bezegeling.

Aan de andere kant vooronderstellen die waarden dat de ambtenaar de beoordelings- en bewegingsruimte krijgt om die waarden in het dagelijks werk tot uiting te laten komen. Na het afleggen van de ambtseed heeft de ambtenaar – binnen het kader dat die waarden bieden – recht op bescherming van zijn moreel onafhankelijke ambtspositie. Met andere woorden: een recht op ambtelijk vakmanschap. Daar ligt een verantwoordelijkheid voor de organisatie; in de volgende paragraaf kom ik hierop terug.

Om de waarden scherper en concreter te stellen, heb ik – naar Brits voorbeeld – van elke waarde een uitleg gegeven in termen van zowel ‘doen’ als ‘niet doen’. De toelichting bij elke waarde gaat in op voorbeelden en ervaringen uit de praktijk.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De ambtenaar staat boven alle partijen en belangengroepen, en functioneert ten dienste van het gehele volk, de gehele samenleving. De ambtenaar hanteert voor elke kwestie meerdere relevante invalshoeken, waakt voor persoonlijke of institutionele vooringenomenheid en maakt gebruik van betrouwbaar getoetste feiten.

Dus niet:

Hij zal geen onwelgevallige feiten en gezichtspunten uit de adviezen weglaten, onderzoeksresultaten of onafhankelijke adviezen (laten) aanpassen, of kritiekloos zijn tegenover fake news en andere vormen van manipulatie en vooringenomenheid.

13 <https://open.overheid.nl/repository/rnl-c3605aae-99df-4d27-bcb3-a28e04b2ea4b/1/pdf/Gedragscode%20Integriteit%20Rijk%202020.pdf>

14 <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

15 Daarover is ook uitvoerig in de literatuur geschreven. Een overzicht zien we bijvoorbeeld in Brink, G. van den, & Jansen, T. (2016). *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer

16 In 2009 werd de Code voor goed openbaar bestuur gepresenteerd, die zich niet primair richt op ambtenaren maar op besturen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>

Toelichting: objectiviteit bestaat toch niet?

Vivek Murthy, de hoogste ambtenaar van het ministerie van Volksgezondheid in de regering-Obama, nam enkele maanden na het aantreden van Trump in 2016 ontslag. Hij zei: 'Ik wilde de regering niet naar de mond praten en daarbij de waarheid geweld aandoen.' En: 'Als ambtenaar ligt je loyaliteit bij de waarheid en bij de Amerikaanse bevolking.'¹⁷

Die onafhankelijkheid gaat dus verder dan de politieke neutraliteit waartoe het vaak wordt beperkt. Murthy zet onafhankelijkheid zwaar aan als loyaliteit aan de waarheid én aan de samenleving. Maar kunnen we de waarheid wel kennen? Bestaat er wel één waarheid? De zogenaamd kritisch-rationele methode van wetenschapsbeoefening ziet kennisontwikkeling als een open proces waarin wordt gedeeld op basis waarvan men tot beweringen komt. De ambtenaar is geen wetenschapper, maar deze open benadering van kennis en kennisvermeerdering lijkt ook voor de ambtenaar zeer aangewezen. Zonder een gemeenschappelijk rationeel speelveld voor wat de relevante feiten zijn, is geen enkele redelijke publieke afweging mogelijk. Juist in een tijd waarin fake news, informatiemanipulatie en complottheorieën steeds breder verspreid raken, is een verhoogde inzet op deze kernwaarde nodig om het publieke vertrouwen waard te zijn.

Het wordt nóg moeilijker. Waardevrije kennis bestaat niet. Onpartijdig en onafhankelijk wordt iemand die zich bewust is van de eigen leefwereld en de normen en vanzelfsprekendheden die daar gelden, en die dat inzicht inzet om professioneel ontoelaatbare vooringenomenheid te weerstaan.

Rechtvaardigheid

De ambtenaar streeft er consequent naar recht te doen en zal voor de rechtvaardige oplossing opkomen. De ambtenaar let daarbij niet alleen op wat de wet- en regelgeving behelst, maar ook op wat de wetgever naar alle redelijkheid bedoeld heeft, en hij hanteert bij de toepassing op een concreet geval de beginselen van behoorlijk bestuur.

Dus niet:

Hij zal niet uitsluitend naar de letter van de wet kijken, niet zijn persoonlijk oordeel laten gelden of anderszins willekeur toestaan, en zal de aansprakelijkheid van de overheid voor schade niet wegmoffelen.

Toelichting: de rechtsstaat begint niet pas bij de rechter

De wetgever kan bij het vaststellen van een wettelijke regeling nooit alle bijzondere gevallen voorzien die zich zullen voordoen bij de uitvoering van de wet. Dat is een algemeen aanvaard en erkend beginsel, ook onder rechtswetenschappers. Juist daarom is altijd interpretatie nodig bij de toepassing van de wet en bij de uitvoering van maatregelen.¹⁸ De zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen om dat maatwerk gemotiveerd, zorgvuldig, evenredig in te vullen, zonder willekeur. Michiel Scheltema, grondlegger van de Algemene wet bestuursrecht, bespreekt het geval van een vrouw die de fiscale éénoudertoeslag werd onthouden omdat zij niet voldeed aan één van de criteria: zij was niet ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Dit had ze echter achterwege gelaten uit veiligheidsoverwegingen: zij verbleef in een blijf-van-mijn-lijf-huis. De rechter, ook de Hoge Raad, wees het verzoek om recht te doen af en sprak uit dat de wetgever de regeling moest aanpassen.

Scheltema stelt dat het in dit geval overduidelijk is dat de wetgever deze uitsluiting niet bedoeld heeft, en dat de vrouw dus onrecht wordt aangedaan door de toeslag te weigeren. De rechtsstaat mag toch

¹⁷ Blokker, B. (2020). Vertrouwen is de sleutel bij de bestrijding van een pandemie. *NRC Handelsblad*, 14 juli.

¹⁸ Bakker, F.S. (2018). *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen* (proefschrift). Deventer: Wolters Kluwer.

niet voor de burger gesloten worden totdat de wetgever de aanpassing van de wet heeft doorgevoerd?¹⁹ Lukas van den Berge gaat hierin zo ver dat hij algemene rechtsbeginselen boven de bedoelingen van de wetgever stelt.²⁰ Hoe we hierover ook denken, de toepassing op bijzondere gevallen in de praktijk begint niet bij de rechter, maar bij de uitvoeringsdienst en de ambtenaren die daar werkzaam zijn. Dáár begint de rechtsstaat, en niet pas bij de rechter!

Responsiviteit

De ambtenaar neemt de burger serieus en is daadwerkelijk geïnteresseerd in wat deze belangrijk vindt. De ambtenaar luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De ambtenaar legt het handelen en de besluiten van de overheid duidelijk aan de burger uit.²¹

Dus niet:

Hij zal de overheid niet afschermen voor de burger en het beschermen van burgers ondergeschikt maken aan een vermeend overheidsbelang.

Toelichting: de overheid dient niet zichzelf, maar de belangen van burgers en van de samenleving

De eerder genoemde Michiel Scheltema ziet de dienende overheid als een rechtstatelijk beginsel. De overheid is geen doel op zichzelf, maar dient de burgers en de samenleving.²² In het eerder genoemde artikel over de casus van de éénoudertoeslag pleit hij voor een responsief gebruik van het bestuursrecht, waarbij responsiviteit wil zeggen dat bij de toepassing op een concreet geval het recht van de burger voorop moet staan.

Bij het behartigen van het publiek belang kan de overheid het nooit alle burgers naar de zin maken. Daarom is het overheidsoptreden ook altijd een balanceeract; werken voor de overheid vergt een goed evenwichtsgevoel. De ambtenaar kijkt daarbij verder dan één kabinetsperiode, en zorgt dat de effecten op lange termijn in beeld komen. Een goed voorbeeld van hoe dat mis kan gaan, biedt de gaswinning in Groningen. Het idee dat de gaswinning in het publiek belang is, leek aanvankelijk, nu zestig jaar geleden, goed verdedigbaar. We hebben al die tijd profijt gehad van de energie en het geld dat de winning opleverde. Toch kun je een kanttekening plaatsen bij de afweging die destijds is gemaakt. De Mijnraad, een onafhankelijk adviesorgaan, heeft enkele jaren terug laten zien dat de langetermijnrisico's van gaswinning altijd zijn onderschat.²³ De modellen waarop in die tijd de berekeningen werden gebaseerd bieden veel meer onzekerheden dan bestuur en politiek destijds wilden toegeven. Hoe sterk dat ook ambtenaren is aan te rekenen zou nader onderzoek vergen, maar zeker is dat onzorgvuldig is omgesprongen met feiten en onderzoekuitkomsten, en dus met de risico's voor de Groningers.

Dat zou voor de overheid een extra reden moeten zijn om bij de afhandeling van de gevolgen daarvan de positie van burgers met schade als uitgangspunt te nemen. De eerste zorg lijkt echter te zijn geweest om te voorkomen dat geld onterecht werd uitgekeerd. Dat is een vaker voorkomende non-responsieve reactie van de overheid. Begon de onrechtmatige aanpak bij de Toeslagenaffaire niet ook met een aanpak eenzijdig gericht tegen – en angst voor – misbruik en fraude?

19 Scheltema, M. (2021). Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht. *Ars Aequi*, 9, 809-820.

20 Zie het interview met hem elders in deze bundel.

21 Deze formulering is bijna letterlijk overgenomen uit de *Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>

22 Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat. In: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat herdacht*. Zwolle: Wolters Kluwer.

23 Advies van de Mijnraad uit juli 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33529 nr. 491.

Verantwoordingsbereidheid

De ambtenaar draagt een professionele verantwoordelijkheid tegenover de politiek én de samenleving, en is daarom bereid te laten zien hoe en op welke gronden hij tot een besluit of advies gekomen is.

Dus niet:

Hij zal geen verantwoordelijkheden maskeren of afschuiven of zichzelf verschuilen achter bureaucratische procedures.

Toelichting: *verantwoorden is iets anders dan afrekenen*

Het is nieuw beleid dat adviezen en besluiten bij regeltoepassing actief openbaar gemaakt worden. Dat is een grote stap in de richting van meer rechtstreekse ambtelijke verantwoording. Bij verantwoordelijkheid hoort verantwoording, en zo bezien is het nieuwe beleid een erkenning en onderstreping van de in deze bijdrage verdedigde stelling dat de ambtenaar in ons stelsel een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft. Die verantwoordelijkheid zal pas serieus aandacht krijgen als daarover meer in de openbaarheid van gedachten wordt gewisseld. Dat hoeft geen bedreiging te zijn voor het rechtstatelijk ambtelijk vakmanschap, het kan juist winst opleveren. Maar die winst komt niet vanzelf, en het zal niet eenvoudig zijn dit goed in te richten. In ons stelsel loopt de ambtelijke verantwoordelijkheid immers via de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat vloeit voort uit artikel 44 van onze Grondwet. Frank Ankersmit, oud-hoogleraar theoretische geschiedenis aan de Universiteit van Groningen, meent dat ambtenaren hiermee formeel onschendbaar zijn gemaakt, zoals de koning dat is vanwege artikel 42 van de Grondwet.²⁴ En onschendbaar betekent volgens hem tegelijk monddood. Als het zo blijft dat ministers politiek worden afgerekend op ambtelijke onvolkomenheden en het lonend is om er politiek mee te scoren, zal de ambtelijke verantwoording steeds weer de mond worden gesnoerd. En als de ruimere verantwoording leidt tot het openbaar afrekenen en aan de schandpaal nagelen van individuele ambtenaren, zal het leiden tot meer geslotenheid in plaats van meer openheid. Roel Bekker laat nog een andere kant zien; hij stelt dat recente verantwoordingen – bijvoorbeeld rondom het institutioneel racisme bij de Belastingdienst – meer lijken op ‘openbare emotionele boetedoeningen’ dan op informatieve verantwoordingen.²⁵

Wellicht is het een idee om de Colleges van Staat periodiek onderzoek te laten doen naar onderdelen van de ambtelijke dienst en te rapporteren over de rolvulling door ambtenaren. Denk bijvoorbeeld aan de Ombudsman die in het bijzonder over de responsiviteit zou kunnen rapporteren, en de Algemene Rekenkamer die de ambtelijke bijdrage aan de publieke doelbereiking onder de loep neemt. Dan kan de verantwoording uit de hoek van (politiek) afrekenen en boetedoening blijven en kan men lessen trekken voor de verbetering van de ambtelijke rolvulling, en voor de kwaliteit van de ambtelijke dienst.²⁶

Een recht op ambtelijk vakmanschap

Als een ambtenaar een zelfstandige, relatief onafhankelijke rol wil vervullen, moet hij over voldoende bagage beschikken en stevig in zijn schoenen staan. Daarbij komt het aan op de ambtenaar zelf. Maar de organisatie waarin hij werkt, zijn werkgever, moet daarvoor de faciliteiten bieden, zoals opleidingen en trainingen, én bovendien de veiligheid garanderen die nodig is om zijn professionele ruimte te beschermen.

24 In een interview met Marjan Slob, Rathenau Instituut, 2006.

25 Bekker, R., Het kabinet-Rutte IV en de ambtelijke dienst; https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlu1j7ol7kln/nieuws/het_kabinet_rutte_iv_en_de_ambtelijke?colctx=vlnhdl7hdvw1

26 De komende tijd zal leren hoe de politiek omgaat met de nieuwe praktijk van ambtelijke verantwoording. En we zullen zien hoe Tim Hoffman omgaat met deze kwestie. Bij de inontvangstneming van zijn Zilveren Nipkowschijf in juni 2022 voor zijn programma *Boos*, over de gang van zaken bij *The Voice of Holland*, kondigde hij aan dat hij in het najaar van 2022 een uitzending zal wijden aan de Toeslagenaffaire en daarbij op zoek zal gaan naar de verantwoordelijke ambtenaren.

Dat is een voorwaarde om tot een recht op vakmanschap te kunnen komen. Zoals gesteld: dat recht op vakmanschap zou gediend zijn met de codificering van enkele ambtelijke kernwaarden. Maar wil zo'n code of statuut betekenis krijgen voor de praktijk, dan moet ook de organisatie er verantwoordelijkheid voor nemen en er actief op inspelen. Dat kan bijvoorbeeld door te zorgen voor werkvormen die voorzien in het trainen met die waarden door ze in relatie te brengen met de eigen praktijkervaringen en de vragen en dilemma's die zich daarin voordoen. Daarnaast moet de organisatie ervoor zorgen dat er een veilige ruimte komt voor reflectie of (her)bezinning voor gevallen waarin de professionele standaarden niet of onvoldoende konden worden gehandhaafd. De eerder genoemde Mark Bovens ging 32 jaar geleden al veel verder in het borgen van onafhankelijk ambtelijk vakmanschap. Hij bepleitte destijds een 'beperkte, maar algemene mogelijkheid (te) bieden om opdrachten wegens principiële redenen te weigeren'. Dat zou moeten kunnen als er sprake is van 'strijd met publieke, rechtsstatelijke beginselen'. Hij stelt dat dit ook in het verleden al eens een weigeringsgrond is geweest die door de ambtenaren-rechter werd erkend. Dat was ver vóór de normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Zou de rechter dat ook nu nog erkennen als een gegronde reden om een gedwongen ontslag – exit vanwege de werkgever dus – af te wijzen? Of moeten we dit wettelijk regelen?

Bovens baseert dit recht voor de ambtenaar op het uitgangspunt dat ambtenaren ook burgers blijven, hij noemt dat het 'institutioneel burgerschap'. Ook dat is een interessante invalshoek, die een elders in deze bundel verder verkend wordt.²⁷

We zouden daarnaast kunnen denken aan een recht op vakmanschap dat direct verbonden is aan de rol van ambtenaar. Dat lijkt niet ongerijmd als erkend wordt wat in dit essay is betoogd: dat de ambtenaar een eigen rol heeft bij het bevorderen en onderhouden van rechtstatelijk overheidsgezag, dat dit een zekere professionele autonomie vergt, én dat er ruimte moet komen voor ambtelijke verantwoordelijkheden en loyaliteiten die boven de kortetermijnbelangen van de organisatie uitstijgen.

27 Zie het essay van Caroline Raat, 'Grondslagen van het recht op vakmanschap', elders in deze bundel.

Grondslagen van het recht op vakmanschap

Caroline Raat

Bouwstenen voor een sociaal contract tussen samenleving en ambtenaren

Al meer dan tien jaar wordt een pleidooi gehouden voor ambtelijk vakmanschap en het recht daarop. Medewerkers in de publieke sector voelen zich gehinderd door prestatienormen, protocollen en knellende wetgeving en vragen om meer ruimte. Inmiddels zijn er veel initiatieven op gang gekomen om de publieke sector te ‘humaniseren’: juristen en beleidsambtenaren gaan aan de gang met wetgeving, maatwerk, evenredigheid en responsief recht om het overheidsapparaat meer ruimte te bieden. Deze initiatieven appelleren aan de overheidsmedewerker als vakman. Ik zal in de volgende paragraaf kort ingaan op deze ontwikkelingen. Ambtenaren moeten weer public servant worden, ook al hebben zij een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Met rechten en plichten, maar zonder privileges. Ambtelijk vakmanschap betekent in dit essay vooral het leveren van rechtsstatelijke kwaliteit en verantwoordelijkheid daarvoor. Daarvoor verken ik enkele bronnen waaruit bij het vastleggen hiervan kan worden geput. Uiteindelijk is aanpassing van wetgeving en beleid nodig, om afscheid te kunnen nemen van vrijblijvendheid en goede bedoelingen. Dat betekent onder meer afscheid van zelfregulering in de markt van opleiding en training en wettelijke borging van inhoudelijke, degelijke kwaliteit. Het recht op vakmanschap moet je verdienen, in het belang van de democratische rechtsstaat.

Het belang van een recht op vakmanschap

In 2020 schreef de Raad van State een ongevraagd advies waarin hij constateert dat de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, gevoed door klassieke ambtelijke waarden als objectiviteit, onpartijdigheid en inhoudelijke deskundigheid, in het gedrang is geraakt:

Kritische reflectie, intern debat en tegenspraak worden in dat verband minder vanzelfsprekend en in de ambtelijke organisatie ook te weinig gestimuleerd of soms zelfs ontmoedigd. (...) De vraag is of vanuit de beroepsgroep zelf voldoende wordt bijgedragen om praktijk en beeld bij te sturen. (...) Wordt onvoldoende krachtig en eensgezind gewerkt aan beantwoording van de vraag of binnen de Rijksoverheid de op alle niveaus vereiste deskundigheid, professionele autonomie en gemeenschappelijke gedragen ambtelijke waarden voldoende zijn gewaarborgd, dan boet de ambtelijke dienst niet alleen aan gezag in maar kunnen ook gemakkelijker ontsporingen ontstaan die leiden tot wantrouwen en verontwaardiging in politiek en samenleving.¹

Volgens de Raad is de ambtelijke beroepsgroep zelf medeverantwoordelijk voor het verbeteren van de kwaliteit. Hoe die dat zou moeten doen en op basis van welke bevoegdheid dat zou kunnen, wordt niet duidelijk. En daar ligt nu net het probleem: parlement, regering, rechtspraak en ambtenarij wijzen naar elkaar. Het gevolg – dat individuele burgers en het algemeen belang uit beeld raken, met soms desastreuze gevolgen – zagen we terug in de Toeslagenaffaire. Voorzichtige pogingen tot verbetering

1 Raad van State (2020) *Ministeriële verantwoordelijkheid, Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering* Den Haag, p. 52.

van de situatie van de burger met de vertrouwde juridische instrumenten zullen echter niet leiden tot daadwerkelijke oplossing van het probleem: een gebrek aan kwaliteit en vakmanschap.²

Om vakmanschap te bevorderen is er een veelheid aan initiatieven, met vaak aantrekkelijke websites. Ministeries en uitvoeringsorganisaties werken aan allerlei projecten.³ Bedrijven storten zich op deze maatwerkmarkt vol projecten, pilots, actieplannen, festivals, inspiratiecafés, trainingen en awards. Sommige met een doordachte visie, en dus een eerlijk verhaal. Vaak met een vanuit wetenschappelijke blik oncontroleerbaar verhaal: er worden trainingen gegeven zonder duidelijk leerdoel, zonder toets en soms door inhoudelijk onbekwame docenten.⁴ Op echte inhoudelijke kennis en vakbekwaamheid controleren deze wettelijk niet gereguleerde certificerende stichtingen en bedrijven niet.⁵

Op vakmanschap gerichte projecten van de overheid blijven, zo bleek uit mijn onderzoek voor een internationale organisatie, vaak hangen in het stadium van pilots en onevalueerbare trainingssessies. Zo beloofde het project ‘de ambtenaar als vakman in de energieke samenleving’ bijvoorbeeld dat alle beleidsambtenaren werkateliers ‘Kunst van het verbinden’ en een masterclass ‘De netwerkende ambtenaar’ zouden hebben gevolgd. Er konden echter geen presentielijsten worden gevonden, en feiten en cijfers over de voortgang werden niet bijgehouden. Niemand wist waar de trainingen over gingen. Het enige aantoonbare resultaat was dat een aantal deelnemers een ‘stakeholder dinner’ had georganiseerd.⁶ Ambtelijk vakmanschap betekent niet, zoals een brochure over maatwerk voorschrijft, dat ambtenaren pas behoorlijk moeten gaan afwegen als zij ergens ‘buikpijn’ van krijgen.⁷ En dan nog eens met het doel om van regels af te wijken, iets dat rechtsstatelijk gezien simpelweg niet de bedoeling is. Want wat gebeurt er als de ambtenaar geen ‘buikpijn’ krijgt, omdat hij niet over bepaalde competenties (persoonlijkheid/waarden, kennis en vaardigheden) beschikt, of omdat de betrokken burger niet tot zijn *ingroup* behoort?⁸ Bovendien zegt die ‘buikpijn’ lang niet altijd iets over de relevante feiten en omstandigheden van de burger.⁹ Behoorlijk afwegen is de kern van vakmanschap, maar wel altijd binnen de regels.

Vanuit wetenschap, professie en burgers wordt in een ‘uitnodiging voor een gesprek over rechtsstatelijkheid als evenwichtskunst’ gewaarschuwd voor dergelijke hyperigheid. Ondoordacht overboord

2 De drie rechtenopleidingen die zowel in 2012 als 2019 door de wettelijke accreditatie instantie zijn getoetst, laten bijvoorbeeld zien dat deze opleidingen in beide jaren weliswaar ‘voldoende’ waren, maar niet ‘goed’ of ‘excellent’.
https://www.nvao.net/nl/besluiten/opleidingen?education_part=recht&p=1&education_type=wo-bachelor&educationform=-deeltijd-voltyd. Zullen ‘voldoende opleidingen’ ‘goede vakmensen’ kunnen opleveren? Uit ander onderzoek blijkt dat onderwijs in ethiek al helemaal ernstig is verwaarloosd. Zonder professioneel moreel kader kan men geen ‘normatieve professional’ zijn. <https://www.transparency.nl/nieuws/2022/03/ondanks-onderskenning-staat-het-onderwijs-in-ethiek-en-integriteit-nog-in-de-kinderschoenen/>.

3 Kamerstukken II, 2021/2022, 31753, nr. 248, p. 10.

4 Met regelmaat zie ik als docent in deze wettelijk niet-gereguleerde wereld dat er docenten – ook ingehuurd door de overheid – zijn die dit niet kunnen waarmaken. Zelfs docenten die geen enkele cursus of werkervaring hebben in een bepaalde discipline kunnen zich expert noemen en op die manier aan de slag gaan. Onlangs deed de Reclamecodecommissie hierover uitspraak: volgens haar was er sprake van oneerlijke en misleidende reclame met ‘registeropleidingen’, ‘certificaten’ en ‘titels achter de familienaam’, in strijd met de bijzondere gedragscode ‘cursussen’. Reclamecodecommissie, beslissing 21 april 2022, nr. 22/00007.

5 Dat kunnen zij ook niet, want zij hebben de vakbekwaamheid niet in huis. Certificerende instanties controleren en garanderen niet de inhoudelijke kwaliteit, maar hooguit het proces. T. Havinga, ‘Private regulering en voedselveiligheid’, RdW 2003 24, nr. 3. Zie de uitgebreide analyse van zelfregulering in opleidingsland op www.rechtenraat.nl/vakmanschap.

6 Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism (IRM), *Voortgangsrapport Nederland 2016-2017*. Tekenend is dat de zelfrapportages van de ministeries resultaten meldden, maar deze er niet bleken te zijn.

7 <https://www.publieksdiensten.nl/storage/app/uploads/public/5fb/239/70c/5fb23970ca395673674197.pdf>.

8 Er is veel wetenschappelijke literatuur waaruit blijkt dat emotie (‘buikpijn’) soms kan leiden tot moreel handelen, maar soms ook niet. Belangrijker is dat empathische emotie – waar de ‘buikpijn’ op doelt - kortdurend is, zich vooral richt op de ‘eigen groep’, vermijden van stress, en daarom geen goed ‘moreel kompas’ is.

9 Dat een lagere rechter eenmalig vond dat het UWV de wet moest negeren ten behoeve van deze empathische emotie, betekent niet dat uitvoerende medewerkers dat mogen doen. Bovendien was in deze zaak mogelijk ook sprake van ‘sentimenteel bestuursrecht’. Rb. Gelderland 9 november 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5972PB 2022(1-2) 7, m.nt. red. CR.

gooien van algemene regels en rechtsstatelijke waarden als gelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid kan leiden tot problemen.¹⁰ In de bestuurskunde en rechtssociologie is een *mer à boire* aan literatuur over de beperkte kwaliteit en rationaliteit van *street-level bureaucrats*: zij nemen vaak 'shortcuts' op basis van hun eigen voorkeuren en antipathieën. En met deze vaklieden worden niet alleen 'straatwerkers' bedoeld, maar alle vakmensen die beslissingen nemen over burgers: van casemanagers tot rechters.¹¹ Ambachtelijk vakmanschap betekent prikkels en druk kunnen weerstaan, vooral als het moeilijk wordt. Het blijft een kwestie van beproefde methodes en regels. De bouwstenen aan het einde van deze bijdrage zijn daarop geënt.

De plicht tot vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap betekent rechtsstatelijke kwaliteit en verantwoordelijkheid daarvoor. Verantwoordelijkheid betekent hier transparant en eerlijk zijn in wat je doet, en verantwoording afleggen.¹² Hierover is literatuur beschikbaar, met daarop gebaseerde projecten en websites, zoals over loyale tegenspraak. In deze literatuur, en in populaire trainingen komt ook het – opgepoetste – begrip *parrhêsia* ('*waarheid spreken tegen de macht*') naar voren. Problematisch hieraan is dat vaak niet wordt onderkend dat het lopen van gevaar vanwege het je uitspreken inherent onderdeel is van dit begrip.¹³ In de Gedragscode Rijk wordt *parrhêsia* vertaald in het vereiste van moed als onderdeel van de plicht tot vakmanschap:

Van jou wordt ambtelijk vakmanschap verwacht. Als goed ambtenaar hoor jij je werk goed, betrokken én gewetensvol te doen. Trouw aan de publieke taak staat hierbij voorop. Dit doet een groot beroep op jouw oordeelsvermogen, omdat iedere situatie weer anders is. Daarbij dien je het algemeen belang en houd je rekening met de gerechtvaardigde belangen van degenen die een beroep op jou doen. Dit vereist betrokkenheid, wijsheid en moed. Betrokkenheid bij jouw organisatie en bij het algemene belang dat je dient. Wijsheid om in moeilijke situaties de juiste afweging te kunnen maken en moed om daadkrachtig te zijn en je morele oordeel om te zetten in moreel handelen. Verwacht wordt dat jij hierin jouw eigen verantwoordelijkheid neemt en bereid bent om jouw keuzes vooraf of achteraf te laten toetsen. Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid hoort ook dat je integriteitsvraagstukken bespreekt met collega's en met je leidinggevende, of eventueel met de vertrouwenspersoon. Dit is geen teken van zwakte of onkunde maar juist van ambtelijke professionaliteit.

Van de rijksambtenaar wordt maar liefst betrokkenheid, wijsheid en moed geëist door de werkgever. Maar wat betekent dat in de werkelijkheid van alledag? Geeft een dergelijke gezwollen tekst ook houvast voor het leveren van kwaliteit aan burgers en de samenleving? En vervolgens: de werkgever die een gedragscode oplegt die alleen maar plichten voor ondergeschikten formuleert en zelfs deugden (positieve karaktertrekken) als wijsheid en moed tot strenge deontologie herformuleert met de dreiging van sancties, heeft de kern van ethiek niet goed begrepen. Die gaat namelijk niet over een ander, maar in de eerste plaats over jezelf. Alleen al door een dergelijke veeleisende toon van de leiding om boven

10 Zie voor een uitgebreide toelichting op rechtsstatelijkheid als evenwichtskunst:

<https://www.rechtsstaat-nederland.nl/uitnodiging>.

11 Zie o.m. Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage; Coble Vinzant, J., & Crothers, L. (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press; Raat, C. (2007), *Mensen met macht. Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd in maatschappelijke organisaties*. Den Haag: BJu.

12 Hierop kom ik in het hoofdstuk over open overheid en transparantie terug.

13 Vanouds: 'vrijmoedig spreken', later gebruikt als: *speaking truth to power*, vaak gerelateerd aan het werk van Michel Foucault: <https://foucault.info/parrhesia/foucault.DT1.wordParrhesia.en/>. Hoewel dit concept filosofisch zeer rijk is en bestudering behoeft, leidt het propageren ervan in de beleidstheorie en -praktijk mogelijk tot dikdoenerij: weer een moeilijk woord erbij, dat niets toevoegt aan waar het in het discours om gaat: macht en waarheid en het probleem van ondergeschikten om die waarheid tegen de machthebber te uiten.

het normaal-menselijke uit te stijgen en risico's te lopen worden deze deugden ontmoedigd. Een ambtenaar in een organisatie die dergelijke voorschriften eenzijdig oplegt kijkt wel uit om integriteitsvraagstukken vrijmoedig te bespreken met collega's of leidinggevenden. Een goede gedragscode geeft ook rechten en handvatten. Daarbij moet de ambtenaar zich bovendien realiseren dat hij op grond van zowel de huidige als de komende klokkenluiderswetgeving alleen wordt beschermd als hij een formele melding volgens de interne of externe procedure heeft gedaan. En dus niet als hij zich kwetsbaar maakt voor benadeling door zaken bespreekbaar te maken. Om deze reden spreek ik van integriteitszorg en niet van integriteitsmanagement. In een ideale overheidsorganisatie verwachten we geen moed van ambtenaren, maar is tegenspraak vervangen door een open gesprekscultuur. Een waarin iemand ook wordt vergeven als hij uit morele nood een keer niet volgens de 'kunst van loyale tegenspraak' zijn zorgen uit. De enige die daarvoor moed nodig zou moeten hebben, is de machthebber zelf.

Dat er plichten zijn voor mensen die werken bij de overheid, is welhaast een vanzelfsprekendheid. Die volgt niet uit gedragscodes, maar uit de publieke taak zelf. De overheid heeft een dienende taak en wordt in een democratische rechtsstaat geacht het algemeen belang te behartigen. Dat algemeen belang is meer dan de optelsom van alle belangen van burgers tezamen, en dat maakt het op zich al een complex begrip. In veel situaties moet de overheid een deelbelang dienen (het milieu of een goede ruimtelijke ordening). Of een individueel belang (subsidie voor een bedrijf of een uitkering voor een burger), dat soms nog moet worden afgewogen tegen andere algemene, bijzondere of individuele belangen. Dat maakt het werken voor de overheid ingewikkeld, want hoe weeg je al die ongelijksoortige grootheden? Is 'evenredige belangenafweging' volgens de recente Afdelingsjurisprudentie een goed handvat, of een minimumnorm, die bovendien ook nog moet worden afgedwongen bij de hoogste rechter?

Hoe zorg je ervoor dat niet een burger, deelbelang of bedrijf de overhand krijgt? En juist daar komen we weer terug op de klassieke rechtsstatelijke waarden van legaliteit (gebondenheid aan de wet, vooropgesteld dat de wetgever alle belangen en rechten heeft gewogen), rechtsgelijkheid, objectiviteit, onpartijdigheid en deskundigheid. Juist daar ook gaat het regelmatig verkeerd en komt de integriteit van de overheid in het geding, gedragscodes, inspiratiecafés, actieplannen en aantrekkelijke websites ten spijt. Die zijn simpelweg niet genoeg. De plicht tot vakmanschap betekent: je aantoonbaar en objectief toetsbaar vakbekwaam tonen.

Recht op vakmanschap

Arbeidsrecht

Een problematisch punt is: waar haal je naast de plicht het recht op vakmanschap vandaan? Wat is de grondslag? Een direct recht op vakmanschap kan een ambtenaar alleen ontlenen aan het feit dat hij voor de overheid werkt; zijn arbeidsovereenkomst (vroeger: aanstelling) dus. Hij is in dienst van de overheid en wordt door die overheid betaald. Omdat hij werknemer is, heeft hij in elk geval alle rechten die in boek 7 BW en vergelijkbare wetten staan. Maar daarmee heeft hij geen expliciet recht op vakmanschap, in de zin van het persoonlijke recht om rechtsstatelijke kwaliteit te mogen leveren.

Een recht op vakmanschap is bovendien meer dan een luxe: alleen als ambtenaren betekenis kunnen ontlenen aan hun werk zullen zij optimale kwaliteit kunnen leveren. Alleen dan kunnen zij aan de hoge eisen die de samenleving stelt, blijven voldoen. Hier komen we op het terrein van beroepstrots: werken vanuit een persoonlijke motivatie en betrokkenheid bij het vak. Hierdoor werken ambtenaren, zo is de gedachte, naar eer, geweten en vanuit toewijding, gebruikmakend van opleiding, (ervarings)kennis en beroepsethiek.¹⁴

14 Brink, G. van den, & Jansen, T. en Koole, J (2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Culemborg: Stichting Beroepseer

Door dit vakmanschap wordt rechtsstatelijke kwaliteit bevorderd. Juist die trots en vakmanschap zijn door allerlei ontwikkelingen, waaronder regeldruk, New Public Management, grootschalige inzet van inhuurpersoneel, baanonzekerheid en onduidelijk en soms zelfs bedorven leiderschap, onder druk komen te staan.¹⁵

Het recht op vakmanschap is recht op goed werk. Juist daar zien we raakvlakken met het Nederlands arbeidsrecht en met name het arbeidsomstandighedenrecht: de werkgever heeft de plicht om voor de gezondheid van werknemers te zorgen. En als mensen werk doen dat tegen hun (professionele) waarden en kwaliteitsstandaarden ingaat, en vooral als hun autonomie onder druk staat, dan is dat een recept voor gezondheidsklachten en een uittocht van goed gemotiveerd personeel. Om deze reden is het geen gekke gedachte dat het recht op goed werk in de Ambtenarenwet wordt opgenomen. Het wordt dan uitgewerkt met behulp van de bouwstenen die ik in de laatste paragraaf zal bespreken. Een van de logische consequenties daarvan is dat de overheid meer mensen in dienst moet nemen, en afscheid moet nemen van inhuurkrachten en zelfstandigen, voor zover die regulier werk doen dat ook door ambtenaren wordt gedaan. Zij zijn immers niet direct aan de wet gebonden, niet gerechtigd of verplicht tot educatie, voelen vaak minder een band met de organisatie en haar doelen en zijn meer gericht op de eigen loopbaan of waarden.

Institutioneel burgerschap

Het recht op vakmanschap kan niet bestaan zonder het recht van elke medewerker om 'zijn mond open te doen' en vanuit zijn kennis, ervaring en publieke waarden zijn mening te geven. Hier komen we op het domein van het grondrecht op vrije meningsuiting en art. 10 van de Ambtenarenwet 2017 (Aw). Dit is zowel arbeidsrechtelijk als staatsrechtelijk een complex domein. De minister is immers politiek verantwoordelijk voor de uitingen van de ambtenaar. Juist om die reden wordt 'in het belang van de openbare dienst' de uitingsvrijheid van ambtenaren ingeperkt.

Juridisch is het vooralsnog ingewikkeld om zo'n recht op vakmanschap van een degelijke grondslag te voorzien. Vanuit filosofisch en bestuurskundig perspectief wordt hier al langer over nagedacht. We spreken dan van institutioneel burgerschap. De medewerker handelt in deze visie niet alleen als privépersoon, maar ook en vooral als lid van een organisatie en van de samenleving. Institutioneel burgerschap brengt met zich mee dat loyaliteit aan de organisatie belangrijk is, maar dat deze moet wijken wanneer er zaken van groot publiek belang op het spel staan.¹⁶ Omdat hij ook burger is, houdt de vakman altijd zijn verantwoordelijkheid voor het verwerklijken van die rechtsstaat. Burgerschap is niet alleen een kwestie van rechten, zoals het recht op vrije meningsuiting tijdens diensttijd. Het is ook een kwestie van burgerplicht en loyaliteit.¹⁷ De loyaliteit van een ambtenaar zou gericht moeten zijn op *publieke waarden*.¹⁸

Burgerrecht

Er zijn, zo zagen we, grondslagen voor een direct recht op vakmanschap vanuit het arbeidsrechtelijk welzijnsperspectief, het recht op vrije meningsuiting en institutioneel burgerschap. De sterkste grondslag van het recht op vakmanschap is echter het burgerrecht om bediend te worden door een vakman, of dat nu een vergunningverlener, beleidsambtenaar, Wmo-consulent of rechter is. Zoals ik hiervoor schreef: vakmanschap is niet vrijblijvend. Het betekent niet: doen wat je gevoel je voorschrijft, maar zo hoog mogelijke kwaliteit leveren, vooral wanneer niemand kijkt.

15 <https://www.onafhankelijkeonderzoekers.nl/integrity-in-toxic-public-organizations/>.

16 Bovens (M.A.P.). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: Tjeenk Willink, p. 191.

17 Jeurissen, R. (1997). Geen organisatie zonder loyaliteit. *Filosofie & Praktijk*, 18(4), 169-182.

18 In Hoofdstuk 1 van het handboek onderscheid ik deze waarden: universaliteit, rechtvaardigheid, responsiviteit, verantwoordelijkheid, integriteit, mededogen en dienstbaarheid, en verwijs ik naar belangrijke beginselen als legaliteit, rechtsgelijkheid en evenredigheid. Raat, C. (2022). *Ethiek en integriteitszorg. Handboek voor de overheidsjurist*. Amsterdam: Berghauser Pont.

In Nederland is geen burgerrecht op vakmanschap gecodificeerd, hoewel er wel aanzetten toe zijn gedaan. De Algemene wet bestuursrecht (Awb), vooral de hoofdstukken die zich tot de overheid zelf richten, is een weergave ervan. Zouden overheden naar letter en geest de Awb naleven, dan is er al veel gewonnen. In het EVRM- en EU-recht kennen we wel een burgerrecht op good governance. Zo erkent het EHRM dit recht, dat betekent dat de overheid de plicht heeft om op tijd, op de juiste en passende wijze en uiterst consistent en zorgvuldig te handelen.¹⁹ Een 'echt' individueel grondrecht op goed bestuur vinden we in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit EU-grondrecht geldt niet voor Nederlandse burgers ten opzichte van Nederlandse overheden, tenzij zij handelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

Om deze reden beval de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) aan om het recht op goed bestuur expliciet in de Grondwet op te nemen en hoofdstuk 2 van de Awb te versterken met een recht op een integer, transparant, participatief, responsief, begrijpelijk en benaderbaar bestuur.²⁰ Het recht op een kwalitatief hoogwaardige, professionele vakman als afdwingbaar individueel grondrecht komt daarmee dichterbij. Het lijkt mij nuttig om dit advies op te volgen.

Een sociaal contract tussen burgers en overheidsdienaren

Hier probeer ik om – daarbij allerlei dogmatische staatsrechtelijke klippen omzeilend – de directe en indirecte grondslagen voor een recht en plicht op vakmanschap met elkaar te verenigen door de gedachte van een rechtstreeks sociaal contract tussen burgers ('samenleving') en ambtenaren als vakmensen. Het is een denkkader om te beschrijven dat burgers niet alleen 'de politiek', maar ook ambtelijke organisaties en medewerkers mogen aanspreken. Maatwerk en vakmanschap gaan daarmee samen.²¹

De samenleving zou de ambtelijke organisatie hierop rechtstreeks moeten kunnen aanspreken, bijvoorbeeld door de vraag te mogen stellen: worden wij wel bediend door echte vakmensen, die aantoonbaar kennis, vaardigheid en ervaring hebben in het betreffende vakgebied? De burger zou de ambtenaar met wie hij te maken heeft ook rechtstreeks (informeel) moeten kunnen adresseren op zijn vakmanschap. De ervaring leert daarbij dat als dit – in sommige organisaties gebeurt dat namelijk wel – plaatsvindt, er veel minder geschillen ontstaan. Dat dit complex is en schuurt met ministeriële en hiërarchische verantwoordelijkheid, is evident.

Bouwstenen voor vakmanschap

In het voorgaande heb ik al benoemd dat vakmanschap niet hetzelfde betekent als maximale beslis- en handelingsruimte. Het lijkt mij raadzaam om van het frame van 'regeldruk' los te komen en niet te streven naar zo weinig mogelijk regels, maar naar goede regels, die handvatten bieden voor overheidsmedewerkers, begrijpelijk zijn voor alle betrokkenen en rechten bieden aan burgers.

Het beeld dat in Nederland iedereen goed is opgeleid en toegerust voor een loopbaan – bij de overheid of in het bedrijfsleven – kantelt. Vooral de kwaliteit van burgerschapsonderwijs, waarbij publieke waarden centraal zouden moeten staan, is zorgelijk.²² In de daaropvolgende beroeps- of academische vorming wordt, zo schreef ik hierboven, er eveneens weinig aandacht aan besteed.²³ Verder is grondige degelijkheid na drie of vier jaar studie vaak nog niet genoeg ontwikkeld. Daarvoor is ervaring, reflectie en meer toegespitste opleiding nodig. Daarom is een 'startkwalificatie' van een opleiding zelden

19 <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58832>; <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-94009>.

20 Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht (2021). *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde*. Den Haag: BJu, p. 82 e.v.

21 Raat, C. (2021). Gij zult maatwerk leveren; maar hoe dan? Beleidsregels die de burger en professional zekerheid bieden. *Praktisch Bestuursrecht 2021-8*, p. 4-11.

22 <https://www.trouw.nl/opinie/les-in-burgerschap-moet-centraler-gestuurd~b562b5d3/>.

23 <https://www.transparency.nl/nieuws/2022/03/ondanks-erkenning-staat-het-onderwijs-in-ethiek-en-integriteit-nog-in-de-kinderschoenen/>.

voldoende om te kunnen spreken van vakmanschap. Objectieve selectie en grondig onderzoek naar waarden van trainees of ambtenaren vindt echter niet of nauwelijks plaats, terwijl dit in andere landen heel gebruikelijk is.²⁴

Mij lijkt het geen gekke gedachte dat het recht op vakmanschap, in de zin van vertrouwen door de werkgever en recht op een mate van onafhankelijkheid, betekent dat je je vak zowel qua ambacht als qua waardenstelsel beheerst, en dat je dat recht moet verdienen. Waarom worden ambtenaren naar trainingen over vakmanschap, maatwerk, loyale tegenspraak, waarden en responsiviteit gestuurd zonder dat er een objectieve toets of examen op volgt? Hoe groot is de kans dat dergelijke vrijblijvende sessies echt iets zullen verbeteren aan de kwaliteit van hun beslissingen? Toetsen en examineren werkt in elk geval beter en objectiever dan vrijblijvende interventies. Met die gedachte publiceerde de OESO in 2019 haar aanbevelingen voor rekrutering en scholing van overheidsfunctionarissen.²⁵ Ik focus hier op een aantal elementen die relateren aan selectie en opleiding:

- a. *het grootschalig bekendmaken van vacatures en waarborgen van gelijke toegang voor alle voldoende gekwalificeerde kandidaten;*
- b. *het uitvoeren van een grondig en onpartijdig selectieproces van kandidaten op basis van geschikte criteria en methoden en waarbij de resultaten transparant en betwistbaar zijn;*
- c. *zorgen voor effectief toezicht en beroepsmogelijkheden om de selectieregels af te dwingen.*

Waarop kunnen kandidaten en trainees objectief worden geselecteerd, en waarop moeten zij worden getest? Het gaat te ver om op deze plek hierop in te gaan, maar ik zie op de websites van de Rijksoverheid geen selectie op publieke waarden of psychologische integriteit (HEXACO-test).²⁶ Vaardigheden worden getest met klassieke blokjes- en cijferreeksen, die zeer weinig zeggen over redeneervermogen, taalvaardigheid en andere competenties. Er vindt geen 'rechtsstatelijke' kennis- en vaardigheidstoets plaats, wat toch wel de basis zou moeten zijn voor eerlijke en effectieve selectie. Te beginnen met 'degelijk staats- en bestuursrecht': Grondwet, beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht. Verder zou getest moeten worden op beslis- en oordeelvaardigheden.²⁷ En beslissen en oordelen, zo schrijft Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman, werkt beter met beproefde methodes die moeten worden geleerd en herhaald: Gestructureerd Beslissen.²⁸ Bij elke geslaagde toets krijgt de vakman meer vertrouwen en dus meer ruimte.

Dergelijke toetsen kunnen pas worden afgenomen na een degelijke opleiding. Omdat, zo beschreef ik hierboven, kort beroepsonderwijs, evenals post-hbo en postacademisch onderwijs buitenwettelijk is, moet de borging van inhoudelijke kwaliteit hiervoor beter worden geregeld. De huidige zelfregulering, via daartoe niet op inhoudelijke kennis en bekwaamheid geënte ISO-normering, registratie en certificatie, voldoet niet.²⁹ Zeker voor de publieke sector is het daarom aanbevelenswaardig om een bepaling op te nemen in de Ambtenarenwet waarin inhoudelijke eisen worden gesteld. Dat kan door artikel 1.1 en hoofdstuk 5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (geheel of gedeeltelijk) van overeenkomstige toepassing te verklaren. In die wet staat verplichte accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie gedetailleerd voorgeschreven.

24 OECD (2021). *Government at a Glance 2021*. Parijs: OECD, p. 137.

25 OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445.

26 Deze test wordt als de meest gezaghebbende beschouwd en bestaat uit de zogeheten Big Five, aangevuld met een schaal voor eerlijkheid en bescheidenheid. Zie www.hexaco.org en Raat, *Ethiek en integriteitszorg*, hoofdstukken 3 en 10.

27 Niessen, A.S.M., & Meijer, R.R. (2019). *Rapport onderzoek. Evaluatie van het selectieproces voor de rio-opleiding*. Research Memoranda Raad voor de Rechtspraak, vol. 14, nr. 2. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

28 Kahneman, D., et al. (2021). *Ruis. Waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam. Zie ook: Raat, *Ethiek en integriteitszorg*, hoofdstuk 3 en 4 met praktische invulling.

29 ISO 9001, dat voor certificering van deze opleidingen wordt gebruikt ziet op managementsystemen, niet op inhoudelijke kwaliteit. <https://www.rva.nl/managementsysteemcertificatie-instellingen/>.

Conclusie

Het recht op vakmanschap klinkt mooi, en het appelleert aan de wens van vooral hoogopgeleide professionals om competente, coherente en autonome mensen te zijn in plaats van radertjes in een dicht-gereguleerde overheidsmachinerie. Toch is het lastig om hiervoor een juridische of rechtsfilosofische grondslag te formuleren. Als ambtenaar 'zit je er niet voor jezelf', en dus heb je om die reden vooral plichten. Maar uit die plichten vloeien ook – direct en indirect – rechten voort. In dit hoofdstuk heb ik een verkenningstocht afgelegd naar het recht op vakmanschap en ben ik uitgekomen op een sociaal contract tussen samenleving en ambtenaren. Ik eindig met het idee dat je van hieruit recht op ambtelijk vakmanschap kunt verwerven op basis van merites: je objectief bewezen rechtsstatelijke competenties en ervaring, geleerd van echte vakmensen.

Ambtelijk vakmanschap en beperking grondrechten

Jacques Dijkgraaf

Vraagstelling

Bij de discussie over een nieuwe bestuurscultuur en de positie die de ambtenaar in die nieuwe cultuur zou moeten innemen wordt vaak de stelling geponereerd dat die 'nieuwe ambtenaar' niet of minder beperkt zou moeten worden in zijn mogelijkheden om zijn persoonlijke visie te laten horen. De vrijheid om zijn mening te vormen en deze vrijelijk te kunnen uiten is immers onmisbaar voor de zelfontplooiing van de ambtenaar en voor een democratische samenleving.

Die bewering wordt gedaan vanuit de veronderstelling dat de ambtenaar op dit moment niet of nauwelijks aan het publieke debat zou mogen deelnemen. Die berust echter op een misvatting en leidt bij menige ambtenaar ten onrechte tot een soort zelfcensuur.

In dit artikel wil ik toelichten waar de grenzen dan wel liggen. Daartoe zal ik het juridisch kader schetsen en enkele relevante uitspraken/arresten bespreken.

Juridisch kader

Het mogen uiten van je persoonlijke opvattingen is een grondrecht en de beperking van zo'n wezenlijk recht kan daarom niet zomaar. Zo'n beperking moet in een wet in formele zin zijn vastgelegd.

Bij de laatste herziening van de Grondwet in 1983 werd uitgebreid stilgestaan bij de vraag of alle ambtenaren als groep zo'n ingrijpende beperking kon worden opgelegd. Die vraag beantwoordde de wetgever bevestigend, en in 1988 werden die beperkingen opgenomen in artikel 125a Ambtenarenwet 1929.¹ In dit artikel is opgenomen dat de ambtenaar beperkt is in de uitvoering van zijn recht op vrije meningsuiting en zijn recht tot vereniging, vergadering en betoging, met dien verstande dat de beperking van het recht tot vereniging niet geldt voor het lidmaatschap van een vakbond en van een politieke partij.

Overgang naar het 'normale' arbeidsrecht

In de jaren voordat dit wetsartikel van kracht werd, was de bijzondere status van de ambtenaar, als dienaar van het algemeen belang, onomstreden. Er was consensus over het gegeven dat de rechtspositie van de ambtenaar als uitvoerder van politieke besluiten in een aparte regeling moest worden vastgelegd. Dat de ambtenaar in zijn hoedanigheid van hoeder van de publieke zaak enige beperkingen moest dulden bij de uitvoering van zijn grondrechten werd dus in 1988 in de Ambtenarenwet vastgelegd.

In de daaropvolgende jaren werd echter steeds vaker getwijfeld aan de noodzaak om de rechtspositie van de ambtenaar in een aparte wet vast te leggen. Vooral het publiekrechtelijk karakter van de ambtelijke aanstelling en de daaruit voortvloeiende rechtsbescherming via de Algemene wet bestuursrecht werd door enkele politici als zeer onwenselijk gezien. De mogelijkheid om tegen elk besluit 'zomaar' bezwaar

¹ Wet van 20 april 1988 tot wijziging van de Ambtenarenwet ter zake van de uitoefening van grondrechten (Staatsblad 1988, 229).

te maken zou de ambtelijke arbeidsverhouding onnodig juridiseren. Bovendien waren in de loop der jaren de (materiële) arbeidsvoorwaarden van de publieke sector en van het bedrijfsleven steeds meer op elkaar afgestemd.

Dit leidde op 3 november 2010 tot de indiening van het initiatiefwetsvoorstel voor de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA). Zes jaar later, op 8 november 2016, werd deze wet door de Eerste Kamer aangenomen, en op 9 maart 2017 werd ze in het Staatsblad gepubliceerd.² Op 1 januari 2020 trad de wet in werking en werden ambtenaren overheidswerknemers met een arbeidsovereenkomst. De ambtelijke status werd echter niet afgeschaft, want zulke normale werknemers zijn ambtenaren nu ook weer niet. De wetgever wilde wel de (veronderstelde) flexibiliteit van het civiele arbeidsrecht introduceren, maar zij zag de overheid niet als een normale werkgever. In de Memorie van Toelichting³ staat dit onder het kopje 'Beoogde situatie' als volgt verwoord:

Memorie van Toelichting: Beoogde situatie

Doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is, dat de regels van het private arbeidsrecht, zoals neergelegd in met name Boek 7, titel 10, van het BW, in de toekomst ook van toepassing worden op zo'n 92 % van het huidige ambtenarencorps. Ambtenaren worden dus werknemers.

Het toepassen van het private arbeidsrecht op de rechtsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever neemt niet weg, dat de positie van de overheidswerkgever in meerdere opzichten een andere is dan die van een werkgever in de particuliere sector. Ook als werkgever dient de overheid het algemeen belang. Dat brengt met zich mee dat bijzondere eisen worden gesteld aan het overheidspersoneel.

Zo zal het de overheidswerkgever na het gelijkschakelen van de ambtelijke en de burgerlijke rechtspositie niet zijn toegestaan om zich als een willekeurige marktpartij te gedragen. Op de overheid blijft de plicht rusten om het algemeen belang te dienen, burgers gelijk te behandelen en partijen ten opzichte van elkaar niet te bevoordelen of achter te stellen.

Dat is een wezenlijk verschil met een private onderneming, die haar eigen belang kan laten prevaleren. Zo zal ingevolge artikel 3:14 BW een overheidswerkgever de beginselen van behoorlijk bestuur moeten blijven toepassen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ingevolge een arbeidsovereenkomst.

Normalisering van de ambtelijke rechtspositie heeft dan ook niet tot gevolg, dat de overheidswerkgever als marktpartij ook de normen en waarden van 'de markt' overneemt. Ook in die situatie zal de integriteit van de overheid en de overheidswerknemers in wet- en regelgeving gewaarborgd dienen te zijn.

Uiteindelijk werd dus gekozen voor een status die zo dicht mogelijk tegen het civiele recht aanschurkt, maar toch met de nodige restricties. De verplichting om de eed af te leggen is een van die dwingende voorschriften.

Een andere beperking die ongeschonden in de nieuwe Ambtenarenwet werd overgenomen was het (oude) artikel 125a Ambtenarenwet 1929. Op 1 januari 2020 werd de beperking van de grondrechten voor de ambtenaar ongewijzigd voortgezet in het huidige artikel 10 Ambtenarenwet 2017.

2 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren van 9 maart 2017 (Staatsblad 2017, 123).

3 Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 4, p. 9.

Functionele norm

Die keuze om het bijzondere karakter van de ambtelijke arbeidsverhouding in de wetgeving terug te laten komen is ook de reden waarom de overgang van een publiekrechtelijke aanstelling naar een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst niet heeft geleid tot een verandering van de aard en omvang van de beperkingen die de ambtenaar worden opgelegd bij de uitoefening van zijn grondrechten.

Dit klinkt strenger dan het is. De beperking van de uitoefening van grondrechten kent namelijk een heel duidelijke randvoorwaarde. Het betreffende grondrecht van de ambtenaar wordt alleen beperkt als door het uitoefenen van dit recht de goede vervulling van zijn functie of het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar komt. Het is dus een functionele norm.

Artikel 10 Ambtenarenwet 2017 wordt daarom ook wel het loyaliteitsartikel genoemd. De ambtenaar wordt bij de uitvoering van zijn werk geacht loyaal te zijn aan het belang van de Staat. De uitoefening van het grondrecht wordt uitsluitend beperkt voor zover dat noodzakelijk is voor het goed functioneren van de openbare dienst.

Wanneer is de beperking van een grondrecht rechtmatig?

Voor de beoordeling of sprake is van een rechtmatige beperking van een grondrecht, bieden de gezichtspunten opgenomen in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren bruikbare handvatten. De Aanwijzingen zijn in 2020 herzien om de regels voor informatievoorziening door ambtenaren aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer te verduidelijken, en om de regels aan te passen aan de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA)⁴.

Aanwijzing 14 zegt welke factoren (in elk geval) een rol spelen bij de beoordeling of de ambtenaar 'voldoende loyaal' is geweest. Voor het beoordelen van die loyaliteit is van belang:

- A. hoe groot de afstand is tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein
- B. waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- C. de politieke gevoeligheid van de materie;
- D. het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- E. de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- F. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- G. de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

Praktijk

Bij arbeidsrechtelijke geschillen over de beperking van grondrechten speelt voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA) een belangrijke rol.⁵

Tot 1 januari 2020 kon een bevoegd gezag een ambtenaar niet eerder ontslaan dan na advies van de AGFA, als de uitoefening van enig grondrecht de grondslag was van het voorgenomen ontslag. Die verplichte advisering bij ontslag bestaat niet meer, maar nog wel bij het voornemen tot het opleggen van enige disciplinaire straf. In hoofdstuk 15 van de cao Rijk staat daarover het volgende:

4 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 18 december 2020, kenmerk 4177136, tot vaststelling van de Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren.

5 De AGFA is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 13 oktober 1992 (Staatsblad 1992, 565). Vanaf 1 januari 2020 zijn de AGFA Politie en de AGFA Defensie afgesplitst van de AGFA Rijk, die met de invoering van de WNRA niet langer een publiekrechtelijke rechtsgrond had, maar in de sector Rijk haar bestaan ontleent aan een afspraak tussen cao-partijen (zie hoofdstuk 15 en bijlage 01, 'Definities', in cao Rijk).

Als er problemen ontstaan in uw organisatie door de manier waarop u in het openbaar uw eigen mening heeft gegeven, een betoging of vergadering heeft bijgewoond of lid bent van een bepaalde vereniging, kan het zijn dat uw werkgever u daarvoor wil straffen. Dit kan uw werkgever pas doen nadat daarover advies is gevraagd aan de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA).

De oude adviezen van de commissie hebben hun geldigheid behouden en zijn dus nog steeds bruikbaar voor het beoordelen van de rechtmatigheid van een opgelegde beperking.

Deze commissie laat in haar adviezen duidelijk doorschemeren dat de beperking uitsluitend rechtmatig is als het uitoefenen van dit recht de goede vervulling van de functie van de ambtenaar belemmert. Zo schreef een ambtenaar van de Belastingdienst in 1994 in een vaktijdschrift, toen in bestuursrechtelijke procedures de bezwaarmaker bij een gegrond verklaard bezwaar nog geen proceskosten vergoed kreeg, dat belastingplichtigen middels procedures een vergoeding moesten eisen voor de juridische kosten die zij voor het maken van bezwaar hadden moeten maken. De Belastingdienst vond dat niet prettig en stelde dat de belastinginspecteur door zijn uitingen in strijd had gehandeld met de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting die voortvloeien uit de ambtelijke loyaliteit.

De AGFA oordeelde echter dat de ambtenaar hier de norm van artikel 125a Ambtenarenwet niet had overschreden, omdat de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleid waarover hij schreef groot genoeg was. De AGFA merkte verder nog op dat beleidsvorming binnen de openbare dienst geen spanningsloos proces is. De aantasting van het goed functioneren van de openbare dienst moet behoorlijk ingrijpend en gewichtig zijn alvorens de uitingenvrijheid van de ambtenaar kan worden beperkt.

De beleidsmatige onderwerpen waarover de belastinginspecteur uitlatingen had gedaan, lagen volgens de AGFA buiten zijn werkterrein. Bovendien hoeft volgens de AGFA '(...) discussie over publieke aangelegenheden – zowel in wetenschappelijk verband als daarbuiten – beslist niet uit de weg gegaan te worden, temeer niet waar het onderwerpen betreft waarover de maatschappelijke discussie nog niet is uitgekristalliseerd'. Derhalve concludeerde de AGFA dat er geen sprake was van plichtsverzuim.⁶

Keuze van het medium is relevant

In deze casus zal zeker ook hebben meegespeeld dat de mening werd geuit in een vakblad. Voor de beoordeling van het gebruik van Twitter voor politieke uitingen verwijs ik graag naar het advies van de AGFA uit 2015, waarin de casus wordt behandeld van de justitieambtenaar die had getweet dat ISIS een vooropgezet plan was van de zionisten, die bewust de islam zwart wilden maken.⁷ De AGFA overweegt in dat advies:

(...) dat de ambtenaar bij het uiten van haar mening over ISIS onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de keuze van het medium waarin en de wijze waarop zij deze mening heeft geuit. De AGFA acht Twitter ongeschikt voor dit soort uitlatingen, omdat het beperkt aantal tekens onvoldoende ruimte laat voor het aanbrengen van nuances. Hoewel de ambtenaar met de term 'zionisten' geen antisemitische bedoelingen heeft gehad, acht de AGFA het gebruik van deze term gekoppeld aan een complottheorie niet in overeenstemming met de zorgvuldigheid die mag worden verwacht van een hogere ambtenaar die werkt in een turbulente politieke omgeving. Dit vanwege het feit dat de term 'zionisme' in combinatie met een complottheorie gangbaar is in het antisemitische discours.

Dit gebrek aan zorgvuldigheid kan volgens de AGFA aangemerkt worden als plichtsverzuim, omdat de ambtenaar iets heeft nagelaten wat een goed ambtenaar behoort te doen. Echter merkt de AGFA het

⁶ AGFA 8 september 1994, nummer 115.

⁷ AGFA 3 februari 2015, nummer 124.

plichtsverzuim ingevolge van de Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, niet als zeer ernstig plichtsverzuim aan, omdat op grond van deze aanwijzing negatieve reacties van derden geen rol mogen spelen bij de beoordeling van de ernst van het plichtsverzuim.

De AGFA onderschrijft verder de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, waarin wordt benadrukt dat het in een democratische rechtsstaat van belang is dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen.

Er was volgens de AGFA dus wel sprake van plichtsverzuim, maar niet zo ernstig dat die de disciplinaire straf van ontslag rechtvaardigde. De verwijzing naar de Aanwijzing externe contacten, waarin staat dat de negatieve reacties van derden geen rol mogen spelen bij de beoordeling van de ernst van het plichtsverzuim, moet zo begrepen worden dat beoordeeld wordt of de uitlating zelf een schending oplevert van de uit de wet voortvloeiende beperking van de uitoefening van het grondrecht. Het is dus niet relevant of er wel of niet publieke commotie ontstaat.

Situatie na 1 januari 2020 onder het civiele arbeidsrecht

Zoals hiervóór werd toegelicht, heeft de wetgever met het ongewijzigd overnemen van het oude artikel 125a Ambtenarenwet 1929 in het huidige artikel 10 Ambtenarenwet 2017 beoogd de aard en omvang van de beperking van de uitoefening van grondrechten niet te wijzigen. Deze voorbeelden van de AGFA uit de tijd dat de ambtelijke rechtsverhouding nog volop door het bestuursrecht werd beheerst, zijn dus nog steeds van toepassing.

Vergelijkbare beperkingen van grondrechten bij werkgevers in het bedrijfsleven

Ook in het bedrijfsleven komt het voor dat de werknemer beperkt kan worden in de uitoefening van zijn grondrechten. In het civiele arbeidsrecht is het arrest Dirksz/Hyatt het standaardarrest als het gaat om het recht van werkgevers om de grondrechten van werknemers te mogen beperken.

De casus is als volgt:

Dirksz treedt op 18 december 1990 in dienst als serveerster bij het Hyatt-hotel op Aruba. Het Hyatt voert vanaf 2000 een zeer strikt antidrugsbeleid. Er worden 'Drug-Free Workplace Policy'-trainingen georganiseerd. Tijdens deze training wordt verteld dat het hotel op onaangekondigde momenten drugstests gaat doen onder de werknemers. Als zo'n test positief uitpakt, is er een kans dat de betreffende werknemer ontslagen wordt. In 2003 wordt Dirksz positief getest, en ook bij de hertest worden drugs in het urinemonster aangetroffen. Als zij weigert deel nemen aan een rehabilitatieprogramma, wordt ze op staande voet ontslagen. Dirksz voert aan dat de werkgever haar grondrecht van lichamelijke integriteit heeft geschonden en dat het ontslag dus ongeldig is.

De Hoge Raad erkent die schending/beperking van het grondrecht, maar zegt dat het ontslag toch in stand blijft, omdat de beperking van haar grondrecht rechtmatig is. Een werkgever mag het grondrecht van de werknemer beperken als voldaan is aan de volgende vier criteria:

1. De toegepaste maatregel dient een legitiem doel.
2. De maatregel is noodzakelijk en doeltreffend.
3. De ernst van de ingreep is evenredig aan het doel.
4. Het doel had niet met een minder ingrijpend middel bereikt kunnen worden.

Een vergelijkbare toets werd in 2019 toegepast door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, bij een geschil over de beperking van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting.

In het Herbai-arrest⁸ overweegt het Europese Hof dat voor de beoordeling of opgelegde beperkingen van de vrijheid van meningsuiting de toets der kritiek kunnen doorstaan, gekeken moet worden naar:

- A. de aard van de meningsuiting;
- B. de motieven van de werknemer;
- C. de schade die de werkgever door de uitingen lijdt;
- D. de zwaarte van de opgelegde sanctie.

Onlangs mocht de rechtbank Gelderland⁹ zich uitlaten over de rechtmatigheid van een beperking van de vrijheid van meningsuiting van een stafmedewerker Kennismanagement.

Betrokkene, een academisch geschoolde medewerkster in de Biomedische Wetenschappen, was in dienst van een zorginstelling, gespecialiseerd in complexe ouderenzorg en gedragsproblematiek. Voor haar werd ontbinding van de arbeidsovereenkomst gevraagd, omdat zij zich via sociale media op niet mis te verstane wijze verzette tegen het coronabeleid. Ze noemde het coronabeleid een oorlogsmisdaad en ze riep op tot het negeren van de overheidsvoorschriften.

Aan de hand van de criteria van het Herbai-arrest kwam de rechtbank Gelderland tot het oordeel dat haar deelname aan het maatschappelijk debat een recht was dat niet door de werkgever mocht worden beperkt. Dat lag anders voor de aantijgingen die zij in haar uitlatingen had opgenomen over degenen, onder wie collega's, die de coronaregels wel naleefden. Die beledigingen hoefde de werkgever niet te accepteren, en dus kon de arbeidsovereenkomst ontbonden worden.

Geen noodzaak tot zelfcensuur

Deze laatste uitspraak laat zien dat werknemers die onder het civiele recht vallen – en daar horen sinds 1 januari 2020 ook de overheidswerknemers (ambtenaren) toe – zeer veel ruimte hebben om mee te doen aan het maatschappelijk debat. Daarom is een verruiming van de nu geldende functionele norm niet nodig.

8 Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 5 november 2019, 11608/15 te vinden in de JAR 2020/18.

9 Rechtbank Gelderland 24 augustus 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4701.

2.

RECHTSSTATELIJK AMBTELIJK VAKMANSCHAP

Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap

INTRODUCTIE

Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

In het eerste thematische blok van dit boek gaan we dieper in op het thema rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap. Wanneer we dit thema in de literatuur verkennen, wordt duidelijk dat vakmanschap meer is dan simpelweg het uitvoeren van werk. De Amerikaanse arbeidssocioloog Richard Sennett ziet vakmanschap als een duurzame, basale menselijke drijfveer. Vanuit die visie definieert hij vakmanschap als: 'het verlangen om werk goed uit te voeren omwille van het werk zelf'.¹

Bij rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap gaat het om vakmanschap van ambtenaren dat in lijn is met de rechtsstaat. In een rechtsstaat wordt het recht als hoogste gezag gehandhaafd. Ambtenaren hebben te maken met verschillende vormen van recht die een rol spelen. De Grondwet² beschrijft de aanwezigheid van een ambtelijke dienst en het belangrijke aandeel van ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak. De Algemene wet bestuursrecht³ (Awb) is de wet die de algemene regels stelt voor de verhouding tussen de overheid en individuele burgers. Voor rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) van belang.⁴ De abb's behelzen een aantal beginselen die ontstaan zijn uit jurisprudentie om de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger te regelen.

Op individueel niveau leggen ambtenaren bij aanstelling een eed af. De achterliggende gedachte is dat een ambtenaar zich bewust is van zijn of haar bijzondere positie in de samenleving.⁵ Met het afleggen van de eed verklaart de ambtenaar een onkreukbare en betrouwbare ambtenaar te zullen zijn. Daarnaast zijn er codes zoals de Gedragscode Integriteit Rijk⁶. Dit document geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Deze code bevat onder andere een aantal kernwaarden om houvast te bieden bij het maken van afwegingen en het nemen van integere besluiten.

Staats- en bestuursrecht deskundige Michiel Scheltema voert de dienende overheid op als een rechtsstatelijk beginsel. Dat wil zeggen: de overheid is geen doel op zich, maar staat ten dienste van de burgers en de samenleving.⁷ De overheid, en haar ambtenaren, moet de belangen van de leden van de samenleving behartigen. Vanuit die gedachte kan gesteld worden dat rechtsstatelijk vakmanschap neerkomt op het zo goed mogelijk bedienen van de maatschappij.

1 Sennett, R. (2016). *De ambachtsman. De mens als maker*, Amsterdam: Meulenhoff, p. 17.

2 <https://www.denederlandsegrondwet.nl/>

3 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-08-01>

4 Voor meer informatie over de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zie: <https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/procedure-keuze-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur/>

5 <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/indiensttreding-en-integriteit/eed-en-beloofte>

6 De gedragscode is te vinden via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>

7 Scheltema, M. (1989). De Rechtsstaat. In: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat herdacht*. Zwolle: Wolters Kluwer.

In zijn essay *Ambtelijk vakmanschap 3.0*⁸ blikt bestuurskundige Paul 't Hart vooruit op wat ambtelijk vakmanschap in de toekomst zal vereisen. Hij maakt daarin onderscheid tussen het vakmanschap van ambtelijke organisaties en dat van individuele ambtenaren. Zo verwacht hij onder meer dat ambtelijke organisaties waardengedreven en 'zelfbewust dienend' zullen worden. Dat laatste houdt in dat de organisatie weliswaar dienstbaar is aan de politiek, maar zich tegelijkertijd bewust is van haar eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de borging van publieke belangen. Voor individuele ambtenaren betekent dat onder andere dat ze zich moeten willen committeren aan het boeken van vooruitgang in de aanpak van maatschappelijke opgaven.

In de rest van dit introductiehoofdstuk verkennen we verder wat rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap is. In de volgende paragraaf bespreken we de resultaten uit een enquête die we hebben uitgezet onder rijksambtenaren.⁹ De derde paragraaf gaat in op de groepsgesprekken die we organiseerden met ambtenaren om over vakmanschap te spreken.¹⁰ Tot slot blikken we vooruit op de verschillende bijdragen uit dit blok.

Resultaten enquête

Om de nieren te proeven over het thema ambtelijk vakmanschap legden we de 331 respondenten van de enquête een vijftal stellingen voor over de publieke sector. De ambtenaren gaven aan een grote verbondenheid te voelen met deze sector. Zo stelde 92 procent zich persoonlijk betrokken te voelen bij de publieke sector en was 91 procent het eens of helemaal eens met de stelling dat het eigen werk maatschappelijk relevant is. Die betrokkenheid zien de respondenten als onderdeel van ambtelijk vakmanschap. 71 procent van de respondenten geeft aan dat ambtenaren een grotere maatschappelijke betrokkenheid moeten hebben dan werknemers buiten de publieke sector.

Daarnaast geeft een kleine meerderheid (57 procent) van de respondenten aan trots te zijn op de Nederlandse publieke sector. Andersom stelt 11 procent zich te schamen om op verjaardagen te moeten vertellen dat hij of zij ambtenaar is. Hoewel dit een duidelijke minderheid betreft, geeft het toch aan dat in elk geval een deel van de ambtenaren hier een zeker ongemak ervaart.

Tabel 2.1. Antwoordverdeling op stellingen over de publieke sector

STELLINGEN	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
Ik voel mij persoonlijk betrokken bij de publieke sector. (n = 328)	3 %	5 %	92 %
Mijn werk is maatschappelijk relevant. (n = 324)	3 %	6 %	91 %
Ambtenaren moeten een grotere maatschappelijke betrokkenheid hebben dan werknemers buiten de publieke sector. (n = 329)	13 %	16 %	71 %
Ik ben trots op de Nederlandse publieke sector. (n = 330)	17 %	26 %	57 %
Ik schaam mij om op verjaardagen te vertellen dat ik ambtenaar ben. (n = 331)	78 %	11 %	11 %

8 Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.

9 Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage 7.

10 Voor meer informatie over de groepsgesprekken, zie bijlage 8

Om tot rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap te komen, kunnen waarden een belangrijke rol spelen. Een waarde gaat om gedrag dat nastrevenswaardig is. Er bestaat veel onderzoek naar welke waarden belangrijk zijn voor ambtelijke professionals. Zo deed bestuurswetenschapper Zeger van der Wal empirisch onderzoek naar de waarden die ambtenaren het belangrijkste vinden voor goede publieke dienstverlening.¹¹ Deskundigheid en eerlijkheid kwamen in dat onderzoek als belangrijkste naar voren, gevolgd door doelmatigheid, rechtmatigheid, toewijding, openheid, collegialiteit en onafhankelijkheid. Stichting Beroepseer kreeg vergelijkbare uitkomsten tijdens coachingstrajecten (de zogenoemde 'Goed Werk Trajecten') die samen met ambtenaren (zowel beleids- als uitvoerende) werden uitgevoerd. Daarbij scoorden vooral onpartijdigheid (ten opzichte van de politiek), eerlijkheid, transparantie en verantwoordingsbereidheid hoog.

De Canadese bestuurskundige Kenneth Kernaghan onderscheidde 28 waarden voor de publieke dienstverlening.¹² Wij hebben deze set waarden voorgelegd aan de respondenten van onze enquête. We vroegen hen welke vijf waarden voor hen het belangrijkste zijn voor het eigen functioneren als ambtenaar. Liefst 64 procent van de respondenten koos de waarde *deskundigheid* als een van de vijf belangrijkste waarden. Ook *betrouwbaarheid* werd door meer dan de helft van respondenten als een van de belangrijkste waarden genoemd. De waarden *zorgvuldigheid*, *rechtvaardigheid* en *menselijkheid* complementeren de top 5.

Belangrijk om te vermelden is dat er geen lijst met belangrijkste waarden te maken is die voor iedere ambtelijke professional geldt. Ambtelijke functies verschillen immers sterk van elkaar. Daarom is ervoor gekozen om de respondenten te laten reflecteren op de waarden die het belangrijkste zijn voor het eigen werk. Hieronder zijn de twintig belangrijkste waarden van de enquête genoemd.

11 Van der Wal, Z. (2012). Waarden en integriteit. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 87-102). Deventer: Kluwer.

12 Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.

Tabel 2.2.

Antwoordverdeling op de vraag: ‘Welke vijf waarden uit bovenstaande verzameling vindt u zelf het belangrijkste voor uw eigen functioneren als ambtenaar?’ (n = 327)

TOP 20 BELANGRIJKSTE WAARDEN	%
Deskundigheid	64 %
Betrouwbaarheid	59 %
Zorgvuldigheid	40 %
Rechtvaardigheid	28 %
Menselijkheid	26 %
Verantwoordingsbereidheid	22 %
Onafhankelijkheid	19 %
Aanspreekbaarheid	18 %
Dienstverlenend	16 %
Openheid	15 %
Eerlijkheid	15 %
Moed	14 %
Rechtmatigheid	12 %
Empathie	12 %
Creativiteit	10 %
Effectiviteit	10 %
Rechtsstatelijkheid	10 %
Onpartijdigheid	9 %
Fatsoen	9 %
Reflectiviteit	9 %

Waarden kunnen een belangrijke rol spelen wanneer ambtenaren in hun werk te maken krijgen met dilemma's. Harde richtlijnen bieden immers niet in elke situatie uitsluitel. Daarnaast kunnen verschillende richtlijnen en/of waarden met elkaar conflicteren binnen een bepaalde context. Het is immers niet mogelijk om een set waarden of richtlijnen op te stellen die in elke (toekomstige) casus uitsluitel kan bieden.

In de enquête vroegen we de respondenten in hoeverre zij voldoende toegerust zijn om te kunnen omgaan met de dilemma's waar ze in het werk mee te maken krijgen. We vroegen de respondenten om zichzelf in te schalen op een vijfpuntsschaal, waarbij 1 stond voor 'helemaal niet toegerust' en 5 voor 'helemaal toegerust'. Gemiddeld gaven de respondenten zichzelf een 3,5. De ambtenaren voelden zich dus gemiddeld genomen redelijk goed toegerust om met dilemma's om te gaan.

In het debat over dilemma's waarmee ambtenaren te maken krijgen, wordt regelmatig gepleit voor een ethische code voor ambtenaren. Zo'n code moet ambtenaren houvast bieden voor hoe te handelen wanneer zij te maken krijgen met dilemma's op het werk. Uit de enquête blijkt dat ambtenaren nog niet

overtuigd zijn van het belang hiervan. Bijna 4 op de 10 respondenten denkt dat een code niet of slechts in beperkte mate zal helpen om invulling te geven aan ambtelijk vakmanschap. 61 procent van de respondenten denkt dat een ethische code in redelijke tot (zeer) hoge mate kan helpen om invulling te geven aan ambtelijk vakmanschap.

Tabel 2.3.

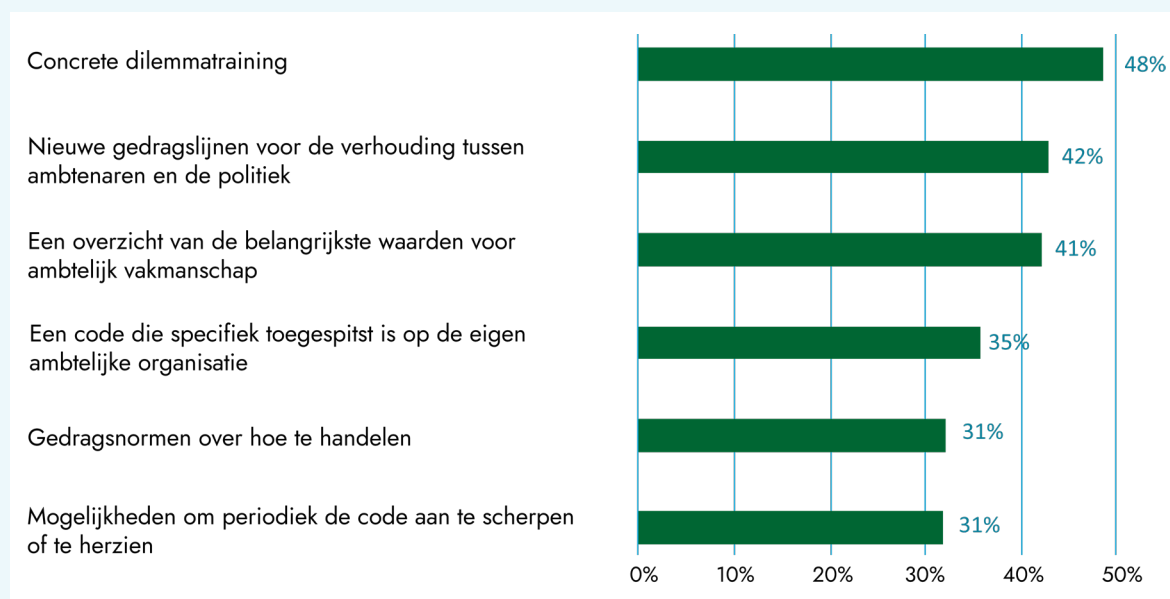
Antwoordverdeling op de vraag: 'In hoeverre denkt u dat een ethische code u kan helpen om invulling te geven aan ambtelijk vakmanschap?' (n =)

VRAAG	HELEMAAL NIET/ IN LAGE MATE	IN REDELIJKE MATE	IN (ZEER) HOGE MATE
In hoeverre denkt u dat een ethische code u kan helpen om invulling te geven aan ambtelijk vakmanschap? (n = 295)	39 %	41 %	20 %

Een ethische code kan uit verschillende componenten bestaan. Zo kan gekozen worden voor concrete gedragsnormen en/of voor waarden waarnaar je als ambtenaar moet handelen. De meeste steun onder de respondenten is er echter om concrete dilemmatraining in een code op te nemen. In dat geval wordt een aantal dilemma's uitgewerkt en wordt beschreven hoe je deze vanuit goed vakmanschap kunt benaderen. Deze beschrijvingen kunnen vervolgens houvast bieden wanneer ambtenaren zelf met dilemma's te maken krijgen. Ook voor het opnemen van nieuwe gedragslijnen tussen ambtenaren en politiek is veel steun. Op de derde plaats staat het opnemen van de belangrijkste waarden voor ambtelijk vakmanschap.

Figuur 1.1.

WAT ZOU ER NODIG ZIJN OM EEN CODE NUTTIG TE LATEN ZIJN VOOR DE PRAKTIJK? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N = 286)



Groepsgesprekken

In de drie groepsgesprekken zijn we met ambtenaren ingegaan op de vraag wat ambtelijk vakmanschap is, wat het in de praktijk onder druk zet en wat er nodig is om ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen en te beschermen. In deze paragraaf bespreken we de inhoud van deze gesprekken in het kader van het thema rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap.¹³

Om tot ambtelijk vakmanschap te kunnen komen hebben ministeries en uitvoeringsdiensten managers en professionals nodig die beschikken over relevante inhoudelijke kennis, zo geven de deelnemers aan. Ze doelen daarbij op kennis over het functioneren van de overheid, de rol van de ambtenaar, rechtsstatelijke waarden en normen en de inhoud van het desbetreffende beleidsveld of vakgebied. Een combinatie van rolbewustzijn en vakkennis vormt de basis voor ambtelijk vakmanschap. Volgens veel van de deelnemende ambtenaren ontbreekt deze kennis in de huidige praktijk regelmatig. Er is dan ook sprake van een suboptimale situatie, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van beleid en publieke dienstverlening.

Op het gebied van rolbewustzijn is betrokkenheid bij de publieke sector (*public service motivation*) cruciaal, zo werd vaak gesteld. Zo vinden de deelnemers dat er tijdens het proces van werving en selectie meer aandacht moet zijn voor ambtelijke waarden en normen. De deelnemers geven aan dat de focus nu te sterk ligt op bepaalde competenties, zoals politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Er moet voor ambtelijk vakmanschap een balans gevonden worden tussen het ondersteunen van de politiek en de ambtelijke organisatie enerzijds en het behalen van inhoudelijke maatschappelijke resultaten anderzijds. In een ideale situatie zijn dit geen tegenstellingen maar versterken beide doelen elkaar juist.

Inhoud bijdragen

In dit blok gaan we dieper in op de verschillende onderdelen van rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap. Het blok wordt geopend met een interview met Arre Zuurmond. Hij is regeringscommissaris voor informatiehuishouding en voormalig Ombudsman voor de Metropool Amsterdam. In het interview gaat hij in op de impact van (gebreekt) ambtelijk vakmanschap op burgers en doet hij concrete suggesties voor het versterken van ambtelijk vakmanschap.

Het tweede artikel is een interview met Lukas van den Berge. Van den Berge is universitair docent Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht en een pleitbezorger van het responsief bestuursrecht. In het responsief bestuursrecht staan niet de regels op zich voorop, maar de doelen die met deze regels moeten worden bereikt.

Hierna volgt een interview met Marlies van Eck. Het interview gaat over de inzichten die Van Eck heeft opgedaan over automatisering en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming van burgers. Ze gaat dieper in op de uitwerking van geautomatiseerde ketenbesluiten in de overheidspraktijk en (het gebrek aan) toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid.

Het vierde artikel gaat over de voor- en nadelen van een ethische code voor ambtenaren. Corné van der Meulen en Gerard van Nunen gaan dieper in op de vraag in hoeverre een dergelijke code zou kunnen bijdragen aan ambtelijk vakmanschap. Zij bespreken hierbij ook waaraan een code zou moeten voldoen om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan ambtelijk vakmanschap.

Het blok over rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap wordt afgesloten met een interview met Nadine Raaphorst. Raaphorst is onderzoeker en universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Ze verricht kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de besluitvorming van uitvoerende contactambtenaren. In het interview vertelt ze over de inzichten die ze heeft opgedaan over de besluitvormingsprocessen van frontlijnambtenaren. Ze gaat onder meer in op het omgaan met discretionaire ruimte en de balans tussen regeltoepassing en het bieden van maatwerk.

¹³ Voor de opzet en aanpak van de groepsgesprekken verwijzen we naar bijlagen 7 en 8. In deze introductieteksten zijn alleen opbrengsten opgenomen waarvoor brede steun was onder de deelnemers van de groepsgesprekken.

‘Het gereedschap waarmee en de werkplaats waarin de ambtenaar werkt, is aan modernisering toe’

INTERVIEW MET ARRE ZUURMOND

Maurits Hoenders

Arre Zuurmond (1959) is sinds 1 januari 2022 regeringscommissaris voor informatiehuishouding. Vorig jaar nam hij na acht jaar afscheid als Ombudsman van de Metropool Amsterdam. In die hoedanigheid probeerde hij klachten van burgers over de overheid op te lossen en onbehoorlijke en ontoereikende dienstverlening van de overheid te herstellen en waar mogelijk te voorkomen. Zuurmond ziet het verbeteren van de dienstverlening van de overheid en het vakmanschap van ambtenaren als een urgente opgave. Zijn stelling is dat naast het vakmanschap van de ambtenaar zelf, ook de kwaliteit van het gereedschap waarmee de ambtelijk vakman en de organisatie waarin hij werkt sterk verbeterd moet worden. Dat is nodig om een begin te kunnen maken met het herstel van het vertrouwen in de overheid.

In september vorig jaar bleek uit het onderzoeksrapport *De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*¹ dat slechts drie op de tien respondenten (veel) vertrouwen had in de landelijke overheid. Aan het begin van de coronacrisis gold dat nog voor bijna zeven op de tien respondenten. De afname van het vertrouwen heeft volgens het rapport te maken met politieke ontwikkelingen die losstaan van het gevoerde coronabeleid, zoals de lange kabinetsformatie en de gebrekkige en trage afhandeling van de Toeslagenaffaire. Volgens Zuurmond is dit het gevolg van een overheid die al langer niet in staat is de maatschappelijke waarde te creëren die dringend nodig is. Zuurmond: ‘Het is systemisch falen, veroorzaakt door de “Haagse institutionele orde”. Onze institutionele orde is niet geschikt voor de vraagstukken van deze tijd. De Tweede Kamer, de Raad van State, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman houden elkaar in een systemische, wederzijdse wurggreep, die verkokering en risicomijding veroorzaken. Pas als we dat snappen, en snappen dat we gezamenlijk aan een transformatie moeten werken, kunnen we de fundamentele stappen zetten.’

Zuurmond vergelijkt de ambtenaar met een ambachtsman. Naast kennis, kunde en ervaring heeft deze goed gereedschap en een goede werkplaats nodig. Daar ontbreekt het ambtenaren op dit moment aan. In dit interview legt Zuurmond uit wat volgens hem nodig is om de ambtelijke vakman en diens gereedschap en werkplaats duurzaam te ontwikkelen en te versterken.

1 Engbersen, G., Bochove, M. et al. (2011). *De laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

New Public Management ontmoedigt ambtelijk vakmanschap

Een belangrijke oorzaak voor gebrekkig ambtelijk vakmanschap ziet Zuurmond in de sterke mate van bureaucratisering die veel overheidsorganisaties kenmerkt. Dit is het gevolg van het New Public Management (NPM), dat vanaf de jaren negentig steeds meer in zwang raakte. De kern van deze benadering is dat een overheidsorganisatie zou moeten worden ingericht en aangestuurd als een bedrijf, met streven naar efficiency en rechtmatigheid als belangrijkste waarden. Zuurmond: 'De bedrijfsmatige benadering van NPM is sterk juridisch van aard. Alles wordt gerationaliseerd. De dominante opvatting is dat een juridisch systeem een gesloten systeem is. Daaruit volgt de overtuiging dat alles te regelen en specificeren is. Denken in transacties en contracten is hier ook een onderdeel van. Een beleidsdepartement dat een contract afsluit met een uitvoeringsorganisatie denkt in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat leidt tot verkokering: afdelingen inkoop, hrm en juridische zaken die elk vanuit hun eigen perspectief naar de uitvoering kijken. Burgers worden gezien als een klant aan wie je optimaal diensten levert. Ik vind dat bevreemdend, en het is volgens mij een van de oorzaken dat de signalen over misstanden in de Toeslagenaffaire lange tijd niet zijn doorgelopen. NPM gaat volstrekt voorbij aan de kerntaak van de overheid, namelijk het creëren van publieke waarde. De overheid heeft in de kern een dienende rol richting de samenleving; ze moet recht doen aan situaties en aan burgers. Dat vraagt om maatwerk en staat niet zelden haaks op efficiëntie. In mijn rol als Ombudsman zag ik keer op keer hoe burgers vastliepen in overheidsbureaucratie en het onvermogen om hen te helpen, zoals de casus registratie van doodgeboren kinderen [zie kader, red.]'

CASUS REGISTRATIE DOODGEBOREN KINDEREN

Een van de opvallendste voorbeelden die Zuurmond de afgelopen jaren tegenkwam in zijn werk als Ombudsman voor de Metropool Amsterdam was de casus van het doodgeboren kind. Zuurmond: 'Op een congres in Eindhoven kwam het hoofd van de afdeling Burgerzaken van een grote gemeente naar me toe. Ze vertelde me dat ze in haar gemeente maandelijks vier tot zes huilende echtparen moest wegsturen omdat hun doodgeboren kind niet werd erkend. In artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek staat: 'Indien het doodgeboren ter wereld komt, wordt het geacht nooit bestaan te hebben.' Dat vond ik een behoorlijk heftige tekst. Ze werden dus niet als kind erkend, maar moesten wel begraven worden, want ze vallen onder de Wet op de lijkbezorging. Daarvoor moet een overleden kind 24 weken of ouder zijn geworden. Als elke gemeente een paar van dit soort gevallen kende, dan ging het hier om een aanzienlijke groep. Ik had er echter nog nooit een klacht over ontvangen. Ik heb vervolgens contact gelegd met de Nationale Ombudsman, maar die had hier ook geen klachten over gekregen.

'Ik kwam een groep moeders op het spoor die middels een petitie vochten voor erkenning van hun doodgeboren kinderen. Daarnaast bleek Roos Schlikker, columnist bij Het Parool, ook een lotgenoot te zijn, die met haar pen aandacht vroeg voor deze problematiek. Ik heb Schlikker en de andere moeders ondersteund in hun streven om bij wet te regelen dat doodgeboren kinderen officieel erkend kunnen worden. Er volgde een aantal gesprekken met ambtenaren en minister Plasterk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en minister Van der Steur het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Zij luisterden beleefd naar het verhaal van de moeders, maar hielden de boot af. Aan het einde van het gesprek haalde een medewerker communicatie, die ook bij het gesprek aanwezig was, een vooraf opgesteld gespreksverslag tevoorschijn. Onvoorstelbaar wat voor boodschap je daarmee afgeeft!

'De moeders lieten het er niet bij zitten, en via Richard van Zwol, Secretaris-Generaal van het Ministerie van BZK, regelden we een vervolggesprek met een aantal directeuren, beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen. Dit was een goed gesprek. De aanwezige ambtenaren luisterden beter en snapten het probleem was dat de moeders graag opgelost wilden zien. In de zomer van 2016 werd een werkgroep opgestart om het probleem van de doodgeboren kinderen op te lossen. De petitie was inmiddels 82.000 keer ondertekend. In september 2016 gingen Schlikker en de andere moeders opnieuw in gesprek met minister Plasterk en Van der Steur. Dit was een heel ander gesprek dan de eerste keer. De ministers boden zichtbaar geëmotioneerd hun excuses aan: 'We hebben niet naar u geluisterd, en dat hadden we wel moeten doen. Onze complimenten voor het feit dat u heeft volgehouden.' De ministers vertelden verder dat ze besloten hadden het mogelijk te maken dat doodgeboren kinderen konden worden opgenomen in de BRP en dat op termijn ook de benodigde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) zouden worden doorgevoerd; dat gebeurt bij de volgende reguliere update. 's Avonds vertelden de moeders op het achtuurjournaal hoe blij ze waren dat hun wens eindelijk werd ingewilligd. 'Deze casus laat wat mij betreft zien hoe lastig het is om vraagstuk om te zetten in een verandering van wetgeving. Het feit dat doodgeboren kinderen geen officiële erkenning konden krijgen, was een blinde vlek. Op dit punt sloot de systeemwereld niet langer aan bij de leefwereld. Onderzoeken van neurowetenschappers laten zien dat de hersenen alleen de informatie kunnen ontvangen waar een receptor voor is, de rest glipt erdoorheen. In de afgelopen eeuw is er geen ambtenaar die hier een vraag over heeft gesteld, terwijl er maandelijks een handvol ouders aan de balie staan die erkenning willen voor een doodgeboren kind. Gedachteloos werden de bestaande regels uitgevoerd, maar geen ambtenaar die zich afvroeg: 'Is deze wet nog actueel?'

De ambtenaar als professional?

Een gevolg van de hoge mate van bureaucratiesing in overheidsorganisaties is volgens Zuurmond dat de moderne publieke professional steeds meer als klassiek-weberiaanse ambtenaar te werk gaat: 'Stipt de regels volgend, zonder aanzien des persoons, nauwgezet, met nadruk op rechtsgelijkheid en gehoorzaamheid aan de leiding. Deze ambtenaar kijkt steeds meer naar boven, en minder naar buiten.'²

2 Zuurmond, A. (2020). Voorwoord: Ruimte voor de professional als cruciale (f)actor in de rechtsorde. In H. Wilmink (red.). Voorbij boos en achteloos. *Rechtstatelijk besef als Kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepspeer.

In Zuurmonds ogen gedragen deze professionals zich niet professioneel. 'Zij leggen zich te veel neer bij de huidige situatie: bestaande regels, achterhaalde werkwijze, geen uitzonderingen. Zij werken en kijken enkel vanuit de eigen professie (het juridisch perspectief bijvoorbeeld), hebben geen beeld van het grotere, onderliggende probleem en denken vanuit het bestaande product. Ze hebben zich neergelegd bij de huidige tekortkomingen en zoeken niet naar nieuwe oplossingen. De schuld daarvan leggen ze bij de organisatie, niet bij zichzelf. Als recent voorbeeld van deze manier van werken noemt Zuurmond de subsidieregeling voor een bepaalde groep Groningers in het aardbevingsgebied (zie kader).

CASUS SUBSIDIEREGELING GRONINGEN

Begin januari onttaarde de verdeling van 10.000 euro voor het verbeteren of verduurzamen van huizen in Groningen in een complete chaos. Duizenden inwoners van Groningen stonden op 10 januari urenlang in de fysieke of digitale rij om de aanvraag te kunnen indienen. Er was veel te weinig geld gereserveerd voor alle 53.000 huishoudens die er aanspraak op konden maken, en daardoor werd het een kwestie van 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Slechts de helft van de Groningers kon uiteindelijk een aanvraag indienen. Een medewerker van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) verklaarde voor het achtuurjournaal dat 'ze slechts de regeling uitvoerde'. Dit is volgens Zuurmond onbestaanbaar en niet professioneel. 'Deze casus laat zien hoe belangrijk kennis van middelenfuncties is. Er is een politieke wens om inwoners van een specifiek gebied een geldbedrag uit te keren waarmee ze hun woning kunnen verbeteren of verduurzamen. Dan is het vervolgens aan de uitvoerende ambtenaren om na te denken hoe deze wens het beste kan worden ingewilligd. Welke informatie en instrumenten heb je nodig om invulling te geven aan de politieke wens? Is een subsidie het beste instrument om dit doel te bereiken? Het kenmerk van een subsidie is dat er een beperkte pot met geld beschikbaar is. Als de betrokken ambtenaren de moeite hadden genomen om na te gaan uit hoeveel huishoudens het gebied bestond waar de regeling voor bedoeld was, dan waren ze er al snel achter gekomen dat het beschikbare budget niet toereikend was. Dan is het je verantwoordelijkheid als ambtelijk professional om ervoor te zorgen dat de regeling goed wordt ingericht en dat iedereen ervan kan profiteren.' Staatssecretaris Vijlbrief ging uiteindelijk diep door het stof. Hij liet begin februari weten dat alle inwoners van het aardbevingsgebied van Groningen alsnog in aanmerking konden komen voor de subsidie van 10.000 euro.

Zuurmond: 'Ik heb vaak het gevoel dat ambtenaren bij de ingang van het kantoor hun hart en hersenen afleggen en dan meedraaien in een systeem en gedachteloos werk doen, zonder erbij stil te staan wat ze aan het doen zijn en waarom, en of dat het goede is. Ik denk dat het geen kwade wil is, maar dat, zoals ik hierboven betoogde, het systeem waarin zij functioneren dit gedrag van hen eist. Ruimte voor hun hoofd en hun hart opeisen is deels, hoe moeilijk ook, de verantwoordelijkheid van ambtenaren zelf. Maar daarnaast is het de verantwoordelijkheid van managers en bestuurders om een organisatie op te zetten die professioneel gedrag stimuleert en faciliteert.'

Om ambtelijk vakmanschap duurzaam te versterken en ontwikkelen, zouden ambtenaren zich als 'professionele professional' moeten opstellen. Zuurmond heeft deze term geïntroduceerd in een publicatie waar hij in 2011 aan heeft bijgedragen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³ Daarin omschrijft hij de professionele professional als iemand die 'is gedreven door passie en visie, niet zozeer omtrent zijn vak, als wel voor oplossingsgericht werken. Hij gaat uit van wat nodig is en kent de grenzen van de eigen professie, dus schakelt hij relevante andere professies in. Voor de professionele professional is "nee" niet altijd het einde van de discussie.

3 Zuurmond, A., & Jong, J. de (2011), *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Zo nodig verbetert hij de werkwijze als de huidige manier van werken niet afdoende is. Hij denkt in oplossingen en van buiten naar binnen. Hij blijft onderzoeken en is nieuwsgierig, herkent en erkent uitzonderingen. Tegenover “klanten” weet hij zich te positioneren en te engageren, ook omdat hij weet dat niet alles opgelost kan worden (handelingsverlegenheid). Hij werkt vanuit gezag, niet vanuit macht.⁴ Voor Zuurmond is de kern van ambtelijk vakmanschap dat ambtenaren zich verantwoordelijk voelen voor de maatschappelijke impact van hun doen en laten en daarnaar handelen.

Nee is nooit een antwoord

Dat is niet vanzelfsprekend en vraagt om een gezonde dosis activisme. Activisme gaat wat Zuurmond betreft verder dan actiegerichtheid: ‘Actiegerichtheid heeft niet altijd de gewenste interventiekracht om de noodzakelijke verandering tot stand te brengen. Het gaat om de morele opdracht om datgene te doen wat maatschappelijk nodig is. In mijn rol als ombudsman prikkelde ik ambtenaren om minder te schrijven en zich meer in de echte werkelijkheid te begeven. Mijn doel was en is nog steeds om de overheid en haar ambtenaren “op het onvermijdelijke pad van leren te krijgen”.’ Daarin wordt Zuurmond geïnspireerd door het gedachtegoed over Publieke Waarde, ontwikkeld door Mark Moore, Research Professor of Public Management aan Harvard University. Zuurmond: ‘De klassieke bureaucratie bestaat uit twee werelden: je hebt de politieke wereld van wetgeving en beleid die draait om legitimiteit en steun. In deze wereld wordt het wat, de doelen vastgesteld. De implementatie van deze doelen wordt vervolgens belegd bij de uitvoering, de wereld van het hoe, de operationele vaardigheden. In deze context is er doorgaans weinig ruimte voor uitvoerders om af te wijken van wettelijke en beleidskaders. Moore voegt hier een extra dimensie aan toe: publieke waarde. Kijk niet alleen naar boven – de politieke opdracht –, maar ook naar buiten: gebeurt er wat de bedoeling is? Als je buiten iets ziet wat niet klopt, dan heb je de morele plicht om er iets aan te doen. Dat vraagt om persoonlijk leiderschap, proactiviteit, zelf verantwoordelijkheid nemen.’

Voor Zuurmond gaat het erom aan de orde te stellen wat niet goed gaat en daar het gesprek over voeren. Zuurmond: ‘Ambtelijk handelen kan *rechtmatig* zijn, maar dat maakt het niet automatisch *rechtvaardig*. Mijn beeld is dat veel ambtenaren zich verschuilen achter rechtmatigheid. Daardoor duurt het jaren voordat wetten tot stand komen. Beleids- en uitvoeringsregels zijn gemakkelijker te veranderen, daar heb je als ambtenaar invloed op. Mijn oproep is: blijf niet wachten, ga het gesprek aan en doe nu wat nodig is. Zoek naar oplossingen door te experimenteren, alternatieven te onderzoeken. Doe dat nooit alleen, maar altijd samen. Als dat werkt, ga je terug naar de politiek om akkoord te vragen. Dus niet alleen checken of het conform de wet is, maar ook vragen: werkt het voor dit individu? En: wat was de bedoeling achter de wet of regel? Wat wilde men ermee bereiken? Lees daartoe bijvoorbeeld de memorie van toelichting en behandeling van een wet. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden aanknopingspunten om tot gelegitimeerd maatwerk te komen. Dit rechtsstatelijk besef is een wezenlijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap.’

Zuurmond noemt als voorbeeld de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Deze organisatie is opgericht om gedupeerden van de Toeslagenaffaire te helpen. Maar ook burgers die problemen hebben met andere toeslagen, zoals de huurtoeslag, melden zich bij de UHT. Zuurmond zag dat deze burgers in eerste instantie werden weggestuurd, met de boodschap: ‘u bent hier niet aan het juiste adres’. Dat vindt hij een voorbeeld van onprofessioneel gedrag: ‘Nee is nooit een antwoord. Deze mensen hebben een reëel probleem. Ook als jij zelf niet in staat bent hen te helpen, is het jouw taak als ambtenaar om ze in contact te brengen met iemand die wel iets voor ze kan doen. Gelukkig is dit signaal bij de UHT heel snel opgepakt en werden mensen niet meer weggestuurd, maar door anderen geholpen.’

4 Idem, p. 49.

Het gereedschap van de ambtelijke vakman

Naast het besef van je rol als ambtenaar, bepaalde vaardigheden en vakinhoudelijke kennis zou iedere ambtenaar volgens Zuurmond basiskennis moeten hebben van de middelenfuncties in een organisatie: financiën, personeel, recht en informatie. Zuurmond: 'Het zijn instrumenten die je als ambtenaar onder de knie moet hebben om effectief te zijn in je handelen. Dat noem ik het belang van tactisch denken. Echte professionals willen continu verbeteren en zijn bezeten door nieuwe technieken en methodes. Mijn schoonvader zat in de zuivelindustrie en volgde nieuwe ontwikkelingen op de voet. Voor ambtenaren betekent dit bijvoorbeeld: zijn er in situatie X andere financieringsmogelijkheden? Hoe maak ik een goed contract? Is subsidie het beste instrument voor het doel dat we willen bereiken? Daarmee wordt de lijn weer leidend in plaats van de staf. Hoe steviger de technische basis, de standaarden, des te meer vrijheid er mogelijk is om doelgericht te opereren.'

Maar die middelenfuncties zijn volgens Zuurmond wel aan modernisering toe: 'De middelenfuncties zijn sterk verkokerd onder invloed van vergaande specialisatie. Efficiëntie in de koker is dominant ten opzichte van integraal werken. Alle onderdelen in een organisatie zijn op deze manier georganiseerd: opleidingen, financiën, juridische zaken, ICT. De verbijzondering van alle vakgebieden is zo ver doorgevoerd dat ze niet meer met elkaar in gesprek zijn. Vorig jaar kwam ik op een afdeling communicatie van de brandweer. Het viel me op dat er alleen maar tijdschriften lagen over communicatie en niet één over het werk van de brandweer. Middelenfuncties moeten veel gebruiksvriendelijker worden, zodat het professionals faciliteert in hun werk en geen hindernis vormt, zoals professionals het nu vaak ervaren. Dat betekent dat je daar ook opleidingen en trainingen voor moet ontwikkelen en aanbieden. Hr-management voor niet-hr-medewerkers, juridische zaken voor niet-juristen, enzovoort. Daar moet het management in een organisatie zorg voor dragen. Daarnaast is het van belang dat de verkokering wordt doorbroken en er meer integraal wordt gewerkt. Dat betekent bijvoorbeeld dat je ICT-systemen niet alleen door de afdeling ICT laat inkopen, maar in samenspraak met uitvoerende professionals, die weten wat ze nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen en hoe deze systemen hen daarbij kunnen ondersteunen.'

Weten wat je niet weet en hoort

Naast tactisch inzicht vindt Zuurmond het vermogen om een maatschappelijke kosten-batenanalyse te kunnen maken een essentieel onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Dat betekent onder andere van buiten naar binnen kunnen kijken en nadenken over de maatschappelijke impact van je doen en laten, maar ook echt kunnen luisteren. Dat laatste is nog niet zo gemakkelijk. Zuurmond: 'Mijn dochter studeert neurowetenschappen. Ik heb haar eens gevraagd om een gesprek bij te wonen tussen een burger en een ambtenaar. Na afloop vroeg ik haar wat haar waarnemingen waren. Ze gaf aan dat 90% van wat de burger communiceerde niet werd gehoord of ontvangen door de ambtenaar aan de andere kant van de tafel. Dat gaf me het inzicht dat wat we horen en zien, sterk wordt bepaald door hoe we zijn gevormd en getraind. Eigenlijk heeft iedere professional zijn eigen antenne. Sommige frequenties kunnen we daarmee wel ontvangen, maar andere niet. Datgene wat we niet ontvangen, ervaren we als ruis, daar zitten onze blinde vlekken. Wat we zien en horen, is per definitie slechts één perspectief, een deel van de werkelijkheid. Dat is natuurlijk en hoeft geen probleem te zijn, mits je je ervan bewust bent. Weet dat je als ambtelijk professional vanuit jouw vakgebied adviseert, maar realiseer je dat een bestuurder ook andere perspectieven meeweegt en mogelijk tot een ander besluit komt. Een mooi voorbeeld hoorde ik laatst van een bestuurder bij een grote uitvoeringsorganisatie. Deze organisatie kreeg op een gegeven moment het verzoek om informatie over gedupeerden van de Toeslagenaffaire te delen. De functionaris gegevensbescherming werd ook geconsulteerd, en die gaf aan dat dit juridisch gezien niet mogelijk was. De bestuurder gaf als antwoord: "Dank u wel. Ik vind het goed dat u dit adviseert vanuit uw rol, blijf dat doen. Echter, ik voel de morele plicht om een andere keuze te maken."

Ambtelijk vakmanschap ontwikkelen door steviger op te leiden en te trainen

Net als Tobias Kwakkelstein in zijn bijdrage elders in deze bundel, pleit Zuurmond voor het steviger opleiden en trainen van ambtenaren om zich de vaardigheden eigen te maken dat ambtelijk vakmanschap in de 21^e eeuw vereist. Zuurmond: 'Reflectie op houding en gedrag, luisteren, het ontwikkelen van tactisch inzicht en het creëren van publieke waarde zouden in het opleidingsaanbod veel meer centraal moeten staan. Deze vaardigheden zouden eveneens een grotere rol moeten spelen in het personeelsbeleid van het Rijk, zowel bij het werven van nieuwe medewerkers als bij de ontwikkeling van bestaande ambtenaren.'

Een moderne werkplaats: van een batchgerichte organisatie naar een procesgerichte organisatie

Zuurmond is van mening dat de huidige overheidsorganisaties niet zijn ingericht om effectief om te kunnen gaan met complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals het stikstofdossier of de energietransitie. De meeste overheidsorganisaties zijn hopeloos verouderd, met achterhaalde systemen. Dat leidt tot hoge administratieve lasten en inefficiënte processen, en daarmee komt ook het vakmanschap van ambtenaren in het gedrang. Hij typeert de huidige inrichting van overheidsorganisaties als een batchgerichte organisatie, waarin efficiency en bureaucratische beheersing het hoofddoel is.

Zuurmond: 'Ik noem het ook wel een "postkoets met hulpmotor". Net zoals een auto tot zeker vijftig jaar na haar uitvinding nog sterk leek op een postkoets, zo blijft de manier van organiseren en de organisatievorm bij de overheid nog vele jaren lijken op de vorm die in de voorbije tijd dominant was. Het papier is tegenwoordig dan wel digitaal, in de vorm van pdf-bestanden, maar we werken er nog mee alsof het papier is. We denken nog steeds in stapels papier die we intern naar elkaar doorschuiven.⁵ Daarnaast werkt een bureaucratie met hiërarchische lijnen. Besluitvorming gaat traag, omdat medewerkers telkens dienen af te stemmen "in de lijn". Dat betekent dat ze in de praktijk heel veel aan het wachten zijn. Dezelfde dynamiek zag ik ook in mijn eigen organisatie toen ik als Ombudsman startte. Eenmaal per week ontving ik de behandelplannen die mijn medewerkers hadden opgesteld. Ze moesten dus soms een kleine week op een besluit van mij wachten, en daarmee ging kostbare tijd verloren. Dat heb ik toen aangepast door elke dag behandelplannen te bespreken, zodat er geen vertraging optrad en mijn medewerkers verder konden. Dat combineerde ik met de afspraak dat er geen opschortende werking uitging van het opsturen van een behandelplan: medewerkers mochten nog dezelfde dag aan de slag.'

Om de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd het hoofd te bieden en ruimte te geven aan ambtelijk vakmanschap pleit Zuurmond voor een transformatie van overheidsorganisaties van een batchgerichte naar een procesgerichte organisatie. Een procesgerichte organisatie is een platte organisatie die bestaat uit netwerken. Zuurmond: 'Dat vraagt om een andere, tactische inrichting, zoals ik eerder in dit interview al bepleitte. Als ambtenaar besef je dat jouw werk onderdeel is van een groter geheel. Het proces moet blijven stromen. Als jij klaar bent met jouw onderdeel, gaat het meteen naar de volgende in de keten. Een procesgerichte organisatie is in staat om in de actualiteit te werken. In dit kader vond ik het verschil tussen Denemarken en Nederland in de aanpak van de coronapandemie de afgelopen twee jaar treffend. In Denemarken konden ze op elk moment zien wat de bezetting van de ic-afdelingen in alle ziekenhuizen was. In Nederland ontbrak een informatie-infrastructuur hiervoor en moest het ministerie van VWS het doen met verschillende Excel-sheets die de ziekenhuizen aanleverden. Wat mij betreft hebben het RIVM, de GGD's en ziekenhuizen in Nederland te veel autonomie om te beslissen hoe ze hun data organiseren. De overheid zou daar veel meer regie op moeten voeren, vanuit het publieke belang. Een goed voorbeeld van een procesorganisatie is de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Deze organisatie heeft zich georganiseerd als een netwerk en heeft zijn processen (ICT, financiën,

5 Zuurmond, A. (2021). *De postkoets met hulpmotor heeft nu zijn langste tijd wel gehad* ... Den Haag: Ministerie van BZK.

juridische zaken, opleidingen), waar mogelijk geautomatiseerd. Dat heeft ertoe geleid dat ze veel effectiever zijn geworden in hun handhaving en in de aanpak van voertuigcriminaliteit in binnen- en buitenland. Het aantal voertuigen dat onverzekerd rondrijdt, is minder dan één procent.’

Recent ontstond er ophef toen bekend werd dat minister De Jonge tijdens de coronacrisis gebruikmaakte van zijn privé-e-mailadres, omdat de beveiliging van zijn zakelijke account te strak zou zijn. Dan bereik je met beveiliging precies het tegenovergestelde van wat je wilt. In plaats van eromheen te werken, zou de minister met zijn vuist op tafel moeten slaan en radicale verbetering eisen. Dat betekent dat je moet durven investeren in de eigen organisatie. Ik ben ervan overtuigd dat je een veelvoud aan politieke wensen zou kunnen realiseren met een kleiner ambtelijk apparaat.’

Open overheid, transparantie en ambtelijk vakmanschap

De huidige discussie over openheid en transparantie illustreert en onderstreept de urgentie om overheidsorganisaties te moderniseren. De Wet open overheid biedt wat Zuurmond betreft kansen. Actief openbaar maken wordt de norm en vraagt om het doorbreken van de cultuur van afschermen en verdedigen. Het handelen van een professionele ambtenaar dient controleerbaar en navolgbaar te zijn, zo stelt Zuurmond: ‘Transparantie is een plicht. Het is echter ook een norm die je niet in een bureaucratie kan bereiken, daar is een omslag naar een procesgerichte organisatie voor nodig. Ik beschouw dit dan ook als een transformatieopdracht van het openbaar bestuur. Dat is allesbehalve eenvoudig. Het vraagt ook om een cultuurverandering, en het vervelende is dat de oude cultuur in al je systemen zit. Hoe complexer een vraagstuk is en hoe meer normatief-ethische elementen het in zich draagt, des te interactiever en iteratiever je het gesprek met betrokken professionals aan moet gaan. Tegelijkertijd kun je als manager overal beginnen met het anders inrichten, dat kun je per organisatie en per onderdeel doen. Kies voor een integrale aanpak waarbij je het primaire proces maar ook de ondersteunende diensten meeneemt. Voor individuele ambtenaren sluit ik me aan bij de oproep van minister van staat Herman Tjeenk Willink: ‘Denk groot, doe klein.’⁶ Sluit je aan bij anderen die het ook anders willen en die staan voor hun vakmanschap. Lukt het je niet, ga dan wat anders doen. Want als je blijft, ben je mede schuldig aan het in stand houden van het huidige systeem.’

6 Tjeenk Willink, H. (2018). *Kleiner denken, groter doen*. Amsterdam: Prometheus.

‘Regels zijn de oppervlakkige uitdrukking van de wens tot rechtvaardigheid.’

Over het juridisch besef van rechters en ambtenaren

INTERVIEW MET LUKAS VAN DEN BERGE

Hans Wilmink

Lukas van den Berge is een spraakmakende pleitbezorger van wat het responsief bestuursrecht genoemd wordt. Hij is werkzaam als universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht. Voordat ik verslag doe van het gesprek met hem over zijn visie, volgt hier eerst een korte toelichting op de plaats en betekenis van dat responsief bestuursrecht.

De pleitbezorgers van het responsief bestuursrecht menen dat het klassieke bestuursrecht toe is aan een fundamentele herziening, omdat dit niet meer past bij de manier waarop de overheid tegenwoordig haar regelgeving en sturing inricht.

Het klassieke bestuursrecht berust op de opvatting dat we een autonoom recht hebben, strikt gescheiden van de politiek en gebaseerd op het ideaal van een *‘government of laws, not men’*. Het is sterk gebonden aan vaste procedures en algemene regels, en wordt daarom ook wel het bureaucratisch bestuursrecht genoemd. Die term verwijst naar het bureaucratiebegrip van de Duitse socioloog Max Weber. Zijn beschrijving van de ontwikkeling van ons bestuur en onze bureaucratie gelden als een standaardwerk in de sociologie. Volgens Weber hebben in ons deel van de wereld de repressieve vormen van bestuur en recht plaatsgemaakt voor rationeel-legale vormen van bestuur en recht. Die worden ondersteund door een moderne bureaucratie waarin de traditioneel overgeërfde of ‘gekochte’ ambten hebben plaatsgemaakt voor ambten waarvoor formele bevoegdheden gelden en die worden vervuld via openbare sollicitaties. Het door deze bureaucratie ondersteunde *rationeel-legale* gezag berust op algemene regeltoepassing, en is vooral gericht op de formele gelijkheid en het voorkomen van willekeur. Volgens de pleitbezorgers van het responsief bestuursrecht wordt het nu tijd om die opvatting van recht en bestuur te herzien, omdat de manier waarop de overheid haar sturing en haar regelgeving inricht, is veranderd. Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop de overheid met de burgers omgaat, en voor de rechtsbescherming die de burger wordt geboden ten opzichte van de overheid. Het *responsieve bestuursrecht* bepleit een *responsieve rechtsstaat*, waarin niet de formele regels vooropstaan, maar de doelen die met die regels worden gediend. Daarbij komt de opvatting meer centraal te staan dat de rechtsstaat de burgers en het publiek belang moet dienen. Voor Van den Berge betekent dit ook dat algemene rechtsbeginselen vóór de formele regels gaan, en dat de rechter op dat punt een ongeschreven zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt.¹

1 Zie ook: Berge, L. van den (2020). Responsief bestuursrecht. In: *Maatwerk in het bestuursrecht, Preadviezen*. VAR-reeks 164. Den Haag: Bju.

De rechter is niet 'de man zonder eigenschappen' die de regels zuiver formeel toepast, maar de beslisser die een eigen verantwoordelijkheid draagt voor een rechtvaardige toepassing. Daarin gaat Van den Berge verder dan andere pleitbezorgers van het responsief bestuursrecht.

Het besturen verandert, het klassieke bestuursrecht heeft daar geen vat op

Het klassieke bestuursrecht gaat uit van een vorm van besturen en beslissen door de overheid die inmiddels al op veel terreinen verlaten is. Van den Berge zegt daarover: 'In de klassieke definitie van besturen, zoals die is gepresenteerd door de rechtsgeleerde Van der Pot², is de kern van besturen: besluiten nemen. Die besluiten "veranderen iets in de wereld van het recht", zoals de bestuursjurist dat dan verwoordt. Door die besluiten verandert het bestuur op een eenzijdige manier de rechtspositie van burgers, dus niet op grond van een tweezijdige overeenstemming. Op die definitie van besturen is het bestuursrecht geënt. Maar in dat besturen door de overheid is de laatste decennia iets fundamenteel veranderd.'

Van den Berge schetst wat die verandering inhoudt. De overheid hanteert meer en meer – veelal vanuit een bedrijfsmatige rationaliteit – bredere en ook meer indirecte vormen van sturing. Die indirecte vormen hebben vaak juist grote gevolgen voor burgers. Dat wordt ook wel sturen op het sturen genoemd. De overheid stuurt de manier waarop andere organisaties sturen, semipublieke organisaties maar ook particuliere organisaties. Zo bouwt de overheid bijvoorbeeld bij de budgettoekenning prikkels in waarmee gestuurd wordt op de manier waarop dat budget wordt uitgegeven, dat heet dan 'sturen op resultaat'. Dat gebeurt op diverse terreinen; ook de universiteiten worden zo door de overheid gestuurd. Daarmee wordt er publieke macht uitgeoefend via tussenstappen en zonder juridische tegengmacht. Van den Berge laat zien hoe dit uitwerkt in het sociale domein: 'In dat sociale domein is er sprake van een combinatie van decentralisatie naar de gemeenten, en van privatisering van de gemeenten naar particuliere instellingen die de uitvoering doen. In de contracten die gemeenten afsluiten met die particuliere aanbieders bouwen die gemeenten ook weer prestatieprikkels in. In de thuiszorg spreekt de gemeente bijvoorbeeld een 'product thuiszorg' af dat een particuliere instelling moet leveren voor het budget dat ze ontvangt. De burger staat buiten dat prestatiecontract, en het biedt de burger ook geen rechtsbescherming.'

Van den Berge legt uit dat hier voor het sociale domein nu juridische oplossingen worden uitgewerkt. Die komen erop neer dat burgers die vinden dat zij niet de thuiszorg krijgen waar zij recht op hebben, de zorgaanbieder kunnen aanspreken via de gemeente. 'Daarmee is dus voor dit terrein [de Wmo, Wet maatschappelijke ondersteuning] een rechtsgang via de gemeente mogelijk gemaakt, ook al is er geen gemeentelijk besluit genomen dat de burger rechtstreeks raakt.' Dat zal voor dit domein nu wel worden opgelost, 'dat gat in de rechtsbescherming is gedicht', wordt dan gezegd. Maar dit speelt op nog veel meer terreinen van het overheidsbestuur, waar het besturen en beslissen over burgers op een andere manier gaat dan de klassieke leer van de eerder genoemde Van der Pot veronderstelt.'

Daarop baseert Van den Berge de stelling dat 'het bestuursrecht de kern van het moderne besturen en dus ook de bescherming van de burger mist, als het bestuursrechtelijke begrippenkader niet fundamenteel wordt heroverwogen.'

2 Prof. mr. C.W. van der Pot was een Nederlandse rechtsgeleerde (1880-1960) die in 1940 zijn belangrijkste hoofdwerk schreef, het *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*. Na de bewerking door prof. mr. A.M. Donner (1983) volgden nog enkele edities.

Het publiek belang: niets bijzonders?

De geschetste vorm van indirecte sturing door de overheid, het sturen op het sturen, heeft ook invloed op de manier waarop de overheid kijkt naar het publiek belang en naar de eigen positie. Dat is een tweede punt: de overheid privatiseert niet alleen taken, maar werkt ook zelf steeds meer op basis van een private logica. Van den Berge duidt dit aan als ‘managerial sturing’: private instellingen met een publieke taak – zoals universiteiten en scholen – worden steeds sterker op hun bedrijfslogica aangesproken. Dat leidt tot allerlei invloeden die vanuit het publieke perspectief wel perverse prikkels kunnen worden genoemd: zo loont het budgettair gezien voor een school om lastiger te onderwijzen leerlingen te weren. Van den Berge over dit denken, dat vaak als New Public Management (NPM) wordt aangeduid: ‘Het bedrijfsmatig denken over de overheid zelf heeft een bredere impact. De idee dat er iets specifiek is aan het publiek belang gaat erdoor verdwijnen. Het opereren vanuit de private logica wordt veelal ook binnen de overheid als vanzelfsprekend ervaren. Dat zie je bijvoorbeeld ook terug bij de aanpak van fraude bij de toeslagen. De Belastingdienst werd door het kerndepartement met een businesscase geprikkeld om met de verharde fraudebestrijding een budgettair voordeel te halen. Dan lopen rechten van burgers gevaar.’

Van den Berge schetst hoe je ook het verregaand sturen op data en op meetbare grootheden zou kunnen zien als een vorm van managerial sturing. Daarbij plaatst hij kanttekeningen: ‘Maar niet alles is te meten, zeker niet in het publiek domein. De kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld is maar voor een klein deel te meten. Er zitten veel onmeetbare elementen in. Natuurlijk mag je ook sturen op data waar dat kan, maar als de rest daarmee uit het oog verdwijnt, dan is dat schadelijk voor de publieke zaak. Dat denken in meetbaarheid en sturen op data is een drijvende kracht achter de eerder genoemde managerial manier van sturen door de overheid. Het heeft ook invloed op de mensen die je als overheid aantrekt en op hoe je de ambtenaren intern aanstuurt. Wat voor stijl van overheids optreden krijg je als je vooral mensen aantrekt die geïnteresseerd zijn in sturen op data in plaats van in relaties aangaan met mensen?’

De beginselen zijn de kern, niet de regels

Nu komen we op een derde punt waarop Van den Berges pleidooi voor het responsieve bestuursrecht berust. En dat is wellicht het meest fundamentele, het is meer van rechtstheoretische aard. Hij schetst dit beginsel onder zijn rechtsvisie als volgt: ‘Je kunt regels zien als de oppervlakkige uitdrukking van de onderliggende rechtswens om rechtvaardigheid te bewerkstelligen.’ De beginselen zijn de kern. Daarin gaat Van den Berge verder dan andere pleitbezorgers van het responsief bestuursrecht, zoals Michiel Scheltema, die ervan uitgaan dat de rechter binnen het systeem van het recht op een rechtvaardig resultaat kan uitkomen.

Van den Berge: ‘Ik ga een stap verder en stel dat de rechter er is om recht te doen. Dat betekent dat je de rechter kunt vragen om een eigen afweging te maken, ook als dat tot een uitkomst leidt die strikt genomen volgens de regels niet mag. De rechter moet zelf met de uitkomst kunnen leven. Hij moet daarom zijn eigen verantwoordelijkheid nemen en een professionele afweging maken, waarbij hij de rechtsbeginselen hanteert die daarbij van belang zijn. De machtscheiding houdt uiteindelijk in dat de rechter een ongeschreven eigen bevoegdheid en dus een eigen verantwoordelijkheid heeft. En dat hij moet staan voor zijn beslissing. Dan moet hij uiteindelijk ook met een zuiver geweten kunnen zeggen: “Hier sta ik, ik kan niet anders.”’

Verder gaan dan de regel toelaat, dat lijkt nogal een stap. Krijgen we dan geen willekeur? Van den Berge bestrijdt dat: ‘Iemand die een regel denkt “zuiver” toe te passen is nooit “zuiver”, niet objectief en niet passief. Die neemt ook een beslissing, bijvoorbeeld om niets te doen of om iets formalistisch uit te leggen. Immers, geen enkele wet of regel kan precies en zuiver op elke bijzondere situatie zijn toegesneden.’

‘Er zijn dus onvermijdelijk zeer veel situaties waarin de regel niet heeft voorzien. Elke regeltoepassing vergt daarom een interpretatie, een beslissing. Ik pleit ervoor om dat te erkennen, en dat te zien als het zwaartepunt waarop de eigen verantwoordelijkheid van de rechter en dus zijn onafhankelijkheid berust.’

Leidt die toepassing van algemene beginselen door de rechter niet onvermijdelijk tot een zekere subjectiviteit van rechterlijke uitspraken? Kan dat de rechtmatigheid niet ondergraven en het vertrouwen in de rechtsspraak aantasten? Wakkert dat de discussie over vermeende ‘dikastocratie’ (rechtersmacht) niet verder aan? Van den Berge is daar niet zo bang voor. Hij zet uiteen dat de algemene beginselen van redelijkheid en billijkheid in het privaatrecht veel worden toegepast, en dat je daar ziet dat het de geldigheid en geloofwaardigheid van de regels niet aantast. Hij geeft het voorbeeld van toekenning door de rechter van schadevergoeding aan de nabestaanden van slachtoffers van het bloedbad dat Nederlandse militairen in 1947 aanrichtten in het dorp Rawagede op Java, tijdens de koloniale oorlog in Indonesië. ‘De wettelijke verjaringstermijn was eigenlijk verstreken. Maar omdat het om een zeer uitzonderlijk geval ging, besloot de rechter in Den Haag daarvan af te wijken. Op grond van dat beginsel werd een uitspraak in dit geval gedaan, maar de termijn in de regel werd niet veranderd. Dat was ook niet nodig en niet zinnig, het ging hier om een uitzondering. Wel is het natuurlijk nodig te motiveren waarom juist in dit geval die uitzondering wordt gemaakt.’

De hoogste bestuursrechter volgt nog steeds de klassieke doctrine

De hoogste bestuursrechter – de voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Bart Jan Van Ettehoven – neemt die eigen verantwoordelijkheid als rechter niet, volgens Van den Berge ten onrechte. Hij vindt dat Van Ettekovens evaluatie van het eigen functioneren in de toeslagenaffaire op dat punt fundamenteel tekortschiet. Immers, daarin beroept Van Ettehoven zich uiteindelijk op de gebrekkige ruimte in de wet- en regelgeving om tot een rechtvaardige uitkomst te komen.

De hoogste bestuursrechter stelt dat de wetgeving niet de ruimte bood om algemene beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen. Tegen de achtergrond van het pleidooi voor een eigen verantwoordelijkheid van de rechter bij de toepassing van wet- en regelgeving is dat een zwak excuus. Van den Berge: ‘De hoogste rechter is hier steeds van een zeer doctrinaire logica uitgegaan: de burger staat voor het privaat belang en de overheid voor het algemeen belang, daarbij moet het bestuursorgaan de nodige ruimte hebben en wordt er slechts marginaal getoetst. Zo krijgt de overheid het voordeel van de twijfel. Maar we zien dat het publiek belang niet altijd zuiver wordt behartigd door het bestuursorgaan. Dat is een fictie, daarvan blijven uitgaan is rigide vasthouden aan een doctrine. Daar moet een rechter zich dus niet achter verschuilen bij het toetsen van een specifiek geval.’

Van den Berge vraagt zich af of de vernieuwing die de afdeling rechtsspraak aankondigt in haar zogenaamde reflectierapport wel echt fundamenteel zal zijn.³ ‘Men wil pas toetsen aan algemene rechtsbeginselen als dat van de wet mag. Die visie kun je natuurlijk hanteren, maar die spreekt zeker niet vanzelf. De afdeling schijnt zich niet te realiseren dat je hier rechtstheoretisch ook heel anders over kan denken.’

Ik breng het gesprek op de omslag die de Afdeling Rechtspraak desondanks maakte in de Toeslagenaffaire. Daarbij werd na een lang volgehouden harde en formalistische uitleg van de regelgeving toch erkend dat hier sprake was van onevenredigheid. Om die omslag te rechtvaardigen sprak Van Ettehoven in het *Nederlands Juristenblad* (NJB) van een ‘noodmaatregel’, ‘een rechterlijk paardenmiddel dat niet voor herhaling vatbaar is’.⁴

3 <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>

4 Ettehoven, B.J. van (2020). Tussen Wet en Recht. Reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. NJB, 95(2), 101-107.

Hij doelde daarbij op de herinterpretatie die de afdeling gaf aan de formele wet om toepassing te kunnen geven aan het evenredigheidsbeginsel.

Van den Berge, verontwaardigd: 'Het hanteren van een algemeen beginsel hier als een "paardenmiddel" beschouwen, dat vind ik verbijsterend. Hier geeft hij er blijk van niet te erkennen dat je er ook anders over kunt denken.' Van den Berge voegt eraan toe dat het bestuursrecht in Nederland te veel als een verzameling regeltjes gezien wordt, en dat er op dit terrein veel minder aandacht is voor reflectie en beschouwing dan in andere landen, zoals Duitsland. Hij ziet dat als een fundamenteel tekort in het bestuursrechtelijk denken in Nederland. 'Het is prima om een regeltje in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen waarin staat dat men op evenredigheid mag toetsen, maar het nadeel van die codificatie is dat het idee te veel wordt teruggedrongen dat ongeschreven beginselen ook zonder die codificatie deel uitmaken van het recht.'

Eigen morele verantwoordelijkheid, de kern van elke professie

We praten verder over de eigen verantwoordelijkheid, nu niet alleen over die van de rechter maar ook over die van bestuurders en ambtenaren. 'Natuurlijk is de wetgeving en de wil van de wetgever altijd zwaarwegend. Maar daar is de kous niet mee af. We kunnen niet toe met alleen maar een verzameling regels. De rechter en ook de ambtenaar zijn juridische beslissers, en dus dragen zij een morele verantwoordelijkheid voor de beslissingen die ze nemen.'

Een bestuurder heeft veel ruimte om in een concreet geval te beslissen, maar daarbij heeft hij wel te maken met wettelijke en beleidsregels. Van den Berge memoreert dat de discretionaire ruimte voor de staatssecretaris binnen het asielrecht werd afgeschaft. Dat betekent dat hij niet meer zou beslissen over besluiten om migranten al of niet toe te laten. Dat werd om politieke redenen gedaan, omdat die besluiten steeds weer tot politieke discussie over individuele gevallen leidde. Van den Berge: 'Dat voelde comfortabel, maar dat is natuurlijk gewoon een verdwijntruc geweest. Die discretionaire ruimte kun je immers niet opheffen. Die verantwoordelijkheid nemen om iemand toe te laten of niet, die blijft, hoe je de regeling ook inricht.' Ook ambtenaren moeten bij de uitvoering van wetgeving regels toepassen, en ook zij hebben te maken met het feit dat geen enkele regel eenduidig toe te passen is op elke bijzondere situatie. 'Als je niets doet, kies je ervoor om niets te doen.' Van den Berge haalt de Amerikaanse rechtsfilosoof Jerome Frank aan, die laat zien dat een zuivere regeltoepassing zonder eigen beslisruimte in de praktijk gewoon niet mogelijk is. Hij laat zien dat een ontkenning daarvan neerkomt op vluchten voor de eigen verantwoordelijkheid, en hij schetst het als iets wat uiteindelijk ook heel kinderachtig en onvolwassen is.

'Ik spreek zelf in dat verband van een existentialistische rechtsopvatting. Natuurlijk moet je ook vaak een onsympathieke beslissing nemen. Ik denk met veel respect aan ambtenaren die bij instellingen als de IND voor moeilijke beslissingen staan. Maar je moet de beslissing kunnen verantwoorden, naar de samenleving toe én naar jezelf en je eigen geweten toe.'

Tot slot spreken we over de belemmeringen die ambtenaren ondervinden als ze die verantwoordelijkheid daadwerkelijk willen nemen. Als eerste belemmering noemt Van den Berge de bestuursrechtelijke cultuur. 'Dat het een zootje wordt in de uitvoering als je op grond van algemene rechtsbeginselen uitzonderingen op de regel toestaat, is een misvatting. Het is de cultuur in het bestuursrecht die dat ingeeft en die het recht te eenzijdig als een verzameling regeltjes ziet.' Een tweede belemmering kan zijn de manier waarop het management met principiële kritiek omgaat: als het gevoel heerst dat je sneller carrière maakt als je volgbaar bent, en als kritiek wordt ervaren als zand in de machine, dan wordt dat natuurlijk een grote belemmering om je eigen verantwoordelijkheid te nemen.'

Van den Berge vermoedt dat er ook een verband is met de bedrijfsmatige logica die binnen de overheid gehanteerd wordt. 'Als in de processen te eenzijdig gekeken wordt naar de aantallen (de 'productie'), de

snellheid en de efficiency, dan kan het publieke karakter van de taak en de bestuursrechtelijke beginselen die daarbij van belang zijn snel ondersneeuwen. Dat erodeert het rechtsstatelijk besef. Ook ambtenaren dragen dus een eigen morele verantwoordelijkheid, en het verantwoord gebruiken van die beslisruimte moet worden getraind aan de hand van algemene juridische beginselen en professionele gedragsnormen.'

De visie van Van den Berge kan het rechtsstatelijk vakmanschap van ambtenaren prikkelen en er voor zorgen dat het begrip responsief bestuursrecht geen 'hoerabegrip' zal worden, zoals hij dat noemt. 'We hebben niets aan een naïef en modieus vooruitgangsgeloof. Het gaat erom dat we bij het bepalen en nastreven van publieke doelen zorgen dat de burger kan ervaren dat het gezag daadwerkelijk geïnteresseerd is in zijn belangen en argumenten. Het gaat erom dat er bij geschillen tussen publieke en particuliere belangen de ruimte en verantwoordelijkheid genomen wordt om tot rechtvaardige uitkomsten te komen.'

De mens centraal, ook als de overheid automatiseert

INTERVIEW MET MARLIES VAN ECK

Hans Wilmink

Als je voor de overheid werkt zit je in een glazen huis, wordt wel eens gezegd. Zichtbaarheid, begrijpelijkheid en transparantie zijn dan vereist. De werkplek van Marlies van Eck aan de Radboud Universiteit – het Grotiusgebouw – is zo'n glazen huis, zowel letterlijk als figuurlijk. Van Eck werkt er als gastdocent bij de vaksectie belastingrecht, en daarnaast is zij partner bij Hooghiemstra, een bureau voor strategisch en juridisch advies. In dit gesprek is de vraag aan de orde welke eisen de positie van de overheid en de rechtsbescherming voor de burger stellen aan de automatisering door de overheid, en wat dat betekent voor de ambtelijke vakman of -vrouw.

Mr. dr. Marlies van Eck onderzoekt de juridische aspecten van het gebruik van technologie. Zij heeft praktijkervaringen met dit onderwerp opgedaan op lokaal niveau als ambtenaar bij een Sociale Dienst en op landelijk niveau bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de Belastingdienst. Haar proefschrift (2018) gaat over de ketenbesluiten die de overheid neemt op terreinen van sociale zekerheid en rijksbelastingen.¹ Ketenbesluiten zijn besluiten voortgebracht door een systeem dat automatisch handelt en waarbij gegevens van meerdere bestuursorganen worden gebruikt. In 2012 won ze de Hermesdorf Talentprijs van de Radboud Universiteit, vanwege het belang van haar onderzoek naar het herstel van de menselijke maat bij de inzet van algoritmes door de overheid.

Geen overzicht

Van Eck schetst het kernprobleem dat zich voordoet bij die ketenbesluiten: het overzicht dat nodig is om de besluiten te begrijpen en te toetsen, ontbreekt. De burger kan fouten niet laten herstellen, en de rechter beschikt niet over de gegevens om het besluit te toetsen. Bezwaar maken heeft geen zin, want niemand heeft het overzicht. Van Eck heeft in haar tijd als ambtenaar zelf ook meegemaakt dat zij tegen iemand moest volhouden: 'U bent gescheiden', terwijl dat niet zo was. 'Wie ben ik als ambtenaar om de burger te geloven als het in drie systemen anders staat?' De betrokken persoon moest toen met een akte het tegendeel bewijzen, en die akte regelen kostte gedoe en geld. Op die manier kan de burger klem komen te zitten; het besluit is een 'gegeven' en gaat een eigen leven leiden. De burger moet dan een hele strijd aangaan en een ingewikkelde weg volgen om het probleem op te lossen.

Geen ruimte

We spreken over een ander voorbeeld van vergaande automatisering: de automatische afhandeling van verkeersboetes, die is geregeld in de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV). Het is een voor de overheid én voor de burger zeer efficiënt systeem. Van Eck schetst de kern van die wet: 'De wetgever wil hier de overheid – de ambtenaar – geen ruimte bieden om af te wijken, en biedt de burger dus ook geen ruimte. Dat zou te duur worden. De wet regelt een programmeerbaar systeem,

¹ Eck, B.M.A. van (2018). *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (proefschrift). Tilburg: Tilburg University.

dat zwart-wit beslissingen neemt. Iemand heeft aantoonbaar op die tijd, op die plek en met die snelheid gereden, en dat betekent die overtreding en die boete. Dat is op zichzelf ook goed; er is geen ruimte voor ambtelijke willekeur van de kant van de overheid, en geen ruimte voor gesjoemel door de burger. Nadeel is echter ook dat er geen ruimte is om rekening te houden met bijzondere omstandigheden.'

Van Eck schetst een situatie waarin het systeem tot een onrechtvaardige uitkomst leidde. 'Een vader moet met een zwaar gehandicapt kind naar het ziekenhuis. De ambulancebroeder gaat mee bij vader en kind in het aangepaste busje, want dat is beter en sneller dan het kind over te plaatsen in de ambulance. De ambulance rijdt voorop, met een politieauto erachteraan. Zo snelt de kolonne boven de toegestane maximumsnelheid naar het ziekenhuis. Het geautomatiseerde systeem herkent wel de politieauto en de ambulance als 'bijzonder geval', maar niet het busje. De vader krijgt daarom een forse bekeuring. Zijn bezwaar daartegen kan niet worden gehonoreerd. Dat werd als volgt gemotiveerd: het bezwaar noemt geen omstandigheden die voor ons belangrijk zijn. Daar ging het mis, want bij dit bezwaar zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel aan de orde. De vader liet het er aanvankelijk bij zitten, maar het is uiteindelijk goed gekomen omdat de ambulancebroeder bezwaar heeft aangetekend tegen de boete en via Facebook een actie begonnen is. Kort daarop heeft het Openbaar Ministerie de boete vernietigd. Ik heb dat rechtsbescherming via sociale media genoemd.'

Veel veranderen en in regels vatten, een Dutch disease?

'We moeten erkennen dat de automatisering te ver is doorgeschoten. Hier en daar zijn we er te ver in gegaan. Dan blijkt ook het onvermogen van de overheid om er verantwoord mee om te gaan. Denk aan de extreme sancties die zijn opgelegd in de Toeslagenaffaire en ook wel op andere terreinen, denk aan de ten onrechte uitgeplaatste kinderen.'

Hoe komen we daar nu uit? Van Eck reageert: 'Allereerst moeten we erkennen dat we niet zo'n gaaf landje zijn als we soms denken. We moeten vaker erkennen dat we iets zelf ook nog niet zo goed weten. In Nederland schieten we altijd wel snel in oplossingen. We gaan te veel uit van maakbaarheid, waardoor verandering vaak wordt gelijkgesteld aan vooruitgang. Nederland is door sociologen het Bob de Bouwer-land genoemd. We denken alles te kunnen fiksen. Iets presenteren als innovatie is vaak genoeg om de gekste plannen voor elkaar te krijgen. Andere landen zijn vaak voorzichtiger. Neem bijvoorbeeld Noorwegen. Daar gaat men er rustiger mee om, daar zet men minder snel iets om in wetgeving. Daar wordt de wetgeving met inzet van meer deskundigheid voorbereid, en wordt er vooral ook meer tijd genomen. Men worstelt daar met dezelfde dingen als wij, maar men schiet minder gauw in de actie. Het is soms goed om meer tijd te nemen om na te denken en voor te bereiden.' Maar die typisch Nederlandse eigenschap heeft soms ook wel voordelen, natuurlijk: 'Andere landen kijken ook wel met bewondering naar ons als het gaat om de digitalisering. Tijdens de pandemie stonden in de VS vele processen bij de overheid stil, en ook in Duitsland werd men belemmerd doordat nog veel processen via het papier gingen. Bij ons konden de meeste processen gewoon doorgaan door de goede mogelijkheden voor thuiswerken.'

Onvermogen staat los van automatisering

Het eerder genoemde onvermogen van de overheid heeft niet alleen met automatisering te maken. Je kunt niet alle fouten en onvermogen in de uitvoering aan automatisering wijden. Ook bijvoorbeeld een dwingend opgelegde beslisboom maakt van een ambtenaar een robot, en er zijn nog andere oorzaken die het goed functioneren verstoren. Zo wordt in de uitvoering veel nadruk gelegd op snelheid en 'productie draaien'. Aan daarop gebaseerde targets worden de prestaties afgemeten. Van Eck zegt daarover: 'Maar behoorlijk bestuur kun je niet meten. En dan zitten we ook nog met het probleem dat iedereen in Nederland bang is om ouderwets gevonden te worden. Men heeft meer belangstelling voor de nieuwe technologie rond machineren en kunstmatige intelligentie dan voor de zorgvuldige automatisering van uitvoerende processen. Ik zou voor mijn proefschrift ook geen investeerder hebben kunnen vinden. Ik werkte niet aan de universiteit en was buitenpromovendus, ik kreeg

tijd van mijn toenmalige werkgever, de Belastingdienst.’ En dan zitten we nog met het gebrek aan kennis en besef van de rechtsstatelijke beginselen. Die beginselen worden niet aan een iedereen die bij de overheid komt werken bijgebracht.

Van Eck: ‘Hier op de universiteit bij fiscaal recht betreuren ze dat de Belastingdienst niet, zoals vroeger, meer fiscalisten aantrekt, want die krijgen het rechtsstatelijk besef in hun opleiding mee. Dat geldt niet voor bijvoorbeeld de econometristen en kandidaten uit de andere vakgroepen die men aantrekt. Voor de Belastingdienst werken betekent iets anders dan werken voor Bol.com of Achmea. Als onderdeel van de overheid ben je aan beperkingen en bijzondere verplichtingen gebonden.’

Wat moet er dan gebeuren om de processen te verbeteren? Van Eck legt hier de nadruk op drie punten. In de eerste plaats moet het besef doordringen dat de geautomatiseerde processen aan dezelfde rechtsbeginselen moeten worden getoetst als de handmatig uitgevoerde processen. In de tweede plaats moeten alle ambtenaren een cursus volgen. ‘Ik noem graag weer het voorbeeld van Noorwegen. Daar heeft men voor alle ambtenaren een cursus, die ik er zelf ook heb gevolgd, met aandacht voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voor de openbaarheid en voor het klachtenrecht.’ In de derde plaats moet men voor alle geautomatiseerde systemen nagaan in welke onderdelen van het uitvoeringsproces de beginselen van behoorlijk bestuur aan de orde zijn, en waar die mogelijk in het gedrang kunnen komen.

‘Elke automatisering vereist een groot aantal vertaalslagen vanaf de wet of de regeling naar de uiteindelijke code en het uiteindelijke besluit. Elke vertaalslag laat dan weer zien waar vragen en risico’s zijn waarop een antwoord moet komen. Ik zou ernaar willen streven dat elke organisatie zelf zijn uitvoeringsprocessen en geautomatiseerde systemen doorlicht en zelf aangeeft hoe die naar de beginselen zijn ingericht. De organisatie geeft dan dus ook zelf de dilemma’s aan.’ Samengevat is dit dus een proces van bewustwording, explicitering en verantwoording.

Automatisering om burgers te helpen

Kan automatisering ook puur ter wille van de burger en zijn rechten worden ingezet, bijvoorbeeld om juist op te sporen welke burgers ten onrechte geen of te weinig gebruik maken van rechten die ze hebben? Arjan Widlak, directeur van het onderzoeksnetwerk Stichting Kafkabrigade, zegt dat dit niet mag. In de Groene Amsterdammer zegt hij: ‘[D]ata-uitwisseling mag alleen voor bestrijding van fraude, niet om burgers te helpen.’² Dat kan toch niet kloppen, vraag ik aan van Eck. ‘Jawel, dat klopt in zoverre: het zou mogen als de overheid wettelijk zou regelen waar en wat ze op dit vlak zou willen doen. De overheid moet dan wettelijk regelen dat ze die zorgtaak heeft. En dat is nu niet geregeld.’ Ook de geautomatiseerde systemen moeten eenvoudigweg aan de wettelijke verplichtingen voldoen. Waar je een taak niet regelt, kun je die ook niet uitvoeren, ook niet geautomatiseerd. Zo weten we dat een grote groep mensen hun recht op de AOW niet volledig gebruikt. Carola Schouten wil als minister van Armoedebestrijding bevorderen dat verschillende instanties persoonsgegevens kunnen delen, om zo mensen te helpen die onder het bestaansminimum leven. Op deze manier hoopt het ministerie van sociale zaken te achterhalen wie er in aanmerking komt voor een extra financiële toelage.³

Van Eck: ‘Het heeft mij geërgerd dat zij zegt dat ze voor dat doel de grenzen van de privacywetgeving wil opzoeken. Dat moet zij helemaal niet doen. Als zij dat een taak van de overheid vindt, dan moet zij als medewetgever het initiatief nemen om wettelijk te regelen dat dit een zorgtaak voor de overheid wordt. Dan wordt daarin ook geregeld welke data-uitwisseling daarvoor geëigend is. Het stoort mij zeer dat zij daarin deze opstelling kiest. Het getuigt van te weinig begrip voor de positie van de overheid en van de rol van de wetgever. Hier toont zij dus ook een gebrek aan rechtsstatelijk

2 <https://www.groene.nl/artikel/ze-weten-alles-van-je>

3 <https://www.trouw.nl/politiek/minister-schouten-armoedebeloid-zoekt-de-grenzen-van-de-privacywet-op-ik-doe-dit-om-mensen-te-helpen>

besef. Als de overheid zelf zegt dat ze de grenzen van de privacywet gaat opzoeken om haar taken uit te voeren, dan gaan andere organisaties daar ook zo naar kijken, en dan erodeer je het vertrouwen in de privacywetgeving. Dat vind ik kwalijk. De overheid is geen voetbalclub.'

Automatisering die van de burger uitgaat

De automatisering moet niet langer worden gedacht vanuit het proces en de kokers aan de overheidskant, maar vanuit de processen die voor de burger relevant zijn: wonen, werken, inkomen enzovoort. Zoals gezegd, voor de inrichting van die geautomatiseerde processen geldt hetzelfde als voor de inrichting van handmatige processen bij de overheid: de rechtsstatelijke uitvoering moet voldoen aan de eisen die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met zich meebrengen.

Maar voor de automatisering formuleert Van Eck nog twee aanvullende eisen. De eerste is een extra beginsel: dat van de *Einzelfallgerechtigkeit*, oftewel de individuele rechtvaardigheid. Van Eck: 'Dat beginsel berust op het uitgangspunt dat geen wet of regel in alle bijzondere situaties kan voorzien. Daarom moet een bestuursorgaan de mogelijkheid hebben om van de algemene regel af te wijken als de individuele rechtvaardigheid dat vraagt. En de burger moet daar een beroep op kunnen doen. 'Het probleem hierbij is echter dat de gevolgen van het besluit voor het individuele geval pas achteraf blijken, nadat het besluit genomen is. Je kunt het immers niet voorzien. Om dit toe te kunnen passen moet dit besluit dus niet direct de geautomatiseerde keten in. Eerst moet de burger gelegenheid krijgen om kennis te nemen van het besluit en van de gevolgen ervan voor zijn geval. Dat kan nu niet, want in het Nederlandse systeem heeft een eventueel bezwaar van de burger geen opschortende werking voor het besluit. In andere landen is dat wel zo, en dat zou hier ook moeten worden ingevoerd. Dat is van belang voor de rechtsbescherming van de burger.'

Eisen aan de professionele ambtenaar

Van Eck is in het verband van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) betrokken bij het uitwerken van een onderwijsparagraaf. Het aantal juridisch geschoolde ambtenaren is zeer sterk afgenomen. De juridische basis is ook in de uitvoering bij de overheid onvoldoende. Gevraagd naar het verschil in kwaliteit van ambtenaren op de departementen en in de uitvoering, heeft Van Eck niet de indruk dat de kwaliteit van de ambtenaren in uitvoeringsorganisaties te laag is. Zij ziet eerder een kwaliteitsprobleem ontstaan bij de beleidsdepartementen. De status van een ambtelijke functie in de uitvoering is echter wel lager dan een functie op een beleidsdepartement, en dat geldt ook voor de rangen – ten onrechte, vindt Van Eck. Juist in de uitvoering staan ambtenaren voor belangrijke beslissingen die de burger direct raken.

Van Eck is geen voorstander van een aparte opleiding voor ambtenaren. Dat er ambtenaren van onderscheiden vakdisciplines werkzaam zijn bij de overheid draagt juist bij aan de kwaliteit. Maar die diversiteit maakt het wel nodig om extra aandacht en tijd te besteden aan een gemeenschappelijke taal, een gemeenschappelijke oriëntatie. Het is essentieel om de kennis en het bewustzijn van de positie van de overheid in de rechtsstaat te vergroten. Daarbij moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur veel aandacht krijgen. Ook de juridisch opgeleide ambtenaren kunnen nog veel over die beginselen bijleren, bijvoorbeeld over het waarom van die beginselen, over de historische achtergronden ervan en over de toepassing. Van Eck: 'Ook de juristen bij de overheid zouden moeten leren om meer vanuit beginselen te denken dan vanuit specifieke wetsartikelen.' Zij moeten ook getraind worden om daarin stevig in de schoenen te staan, om in stressvolle situaties aan hun rol vast te houden. De juristen dreigen anders te veel in de rol te worden gedrukt om zaken "af te vinken", te legitimeren.

'Ook de persoonlijkheid van de ambtenaar vergt aandacht bij de selectie en bij de opleiding: kan iemand zich comfortabel leren voelen in een dynamische omgeving waarin de relaties met politiek dominant zijn, waarin er veel stress is, mede door de grote mediagevoeligheid van alles wat er gedaan wordt? Dat hoeft niet in de vorm van een langdurige opleiding te gebeuren; het kan al met regelmatige en op diverse niveaus afgestemde bewustwordingscursussen.'

Op zoek naar een werkende ethische code voor ambtenaren

Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

Het recht op ambtelijk vakmanschap werd in Nederland lange tijd gesymboliseerd door het recht op verdergaande ontslagbescherming dan bij gewone werknemers. De traditionele motivatie hiervoor was bescherming tegen politieke invloed: ambtenaren moesten zonder angst voor ontslag de waarheid durven voor te leggen aan politieke bestuurders. Per 1 januari 2020 is die ontslagbescherming komen te vervallen met de invoering van de Wet normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Wnra). De Tweede Kamer, onder aanvoering van D66 en het CDA, had vele jaren eerder het initiatief genomen tot deze langdurige en juridisch zeer bewerkelijke ‘normalisering’ van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen.¹

De normaliseringsoperatie is de uitdrukking geweest van het blijkbaar lange tijd breed geaccepteerde idee dat de ambtenaar een ‘normale’ rol vervult die niet principieel verschilt van die van een gewone werknemer. De officiële normalisering van de ambtenarenstatus is slechts de voltooiing geweest van die decennialange culturele normalisering: men had steeds minder oog voor het bijzondere karakter van de ambtelijke functie.

Dat de meeste ambtenaren nu onder het civiele arbeidsrecht vallen, betekent echter niet dat zij ineens ‘gewone’ werknemers zijn geworden. Voor hen gelden nog steeds specifieke regels, die hoofdzakelijk zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet 2017 (AW 2017).² Het gaat om het afleggen van de eed of belofte, integriteit in de meest brede zin, het vervullen van vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten.³ De bepalingen in de AW 2017 tezamen moeten worden aangeduid als ‘ambtelijke status’, waarvan het afleggen van de eed of belofte het hart vormt.⁴

De vraag is of het bovenstaande voldoende is om de bijzondere positie van het ambtenaarschap vorm te geven. In dit artikel verkennen we in hoeverre een ethische code kan bijdragen aan het verder ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap. Hoewel de termen ‘gedragscode’ en ‘ethische code’ vaak als synoniemen worden gebruikt, betekenen ze niet exact hetzelfde. Een gedragscode legt regels en voorwaarden vast, terwijl in een ethische code principes of waarden staan om het professionele gedrag van werknemers te sturen. Deze waarden vormen behulpzame en sturende referentiekaders om professionele afwegingen te maken.^{5,6}

We beginnen onze verkenning met een korte analyse van de Nederlandse situatie. Welke initiatieven zijn er tot op heden genomen om de bijzondere positie van het ambtenaarschap vorm te geven?

1 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32550_initiatiefvoorstel_van

2 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01>

3 Janssen, L.H., & Nunen, G.P.M. van (2020). Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 37(11), 518-529.

4 Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 15.

5 Anheier, H.K., & List, R.A. (2005). *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-Profit Sector*, Londen: Routledge, p. 57.

6 Whitton, H. (2001). Implementing effective ethics standards in government and the civil service. Transparency International. 1-12, <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

Daarna zoomen we uit en kijken we naar de wetenschappelijke literatuur.⁷ Daarbij focussen wij ons op de factoren die bepalen of ethische codes al dan niet succesvol zijn. Ook kijken we naar literatuur over dit onderwerp uit het bedrijfsleven. In de conclusie formuleren we een antwoord op de vraag wat er, op basis van de literatuurverkenning, nog verbeterd kan worden in de Nederlandse situatie.

Deel 1: Ontwikkelingen in Nederland

Ambtenaren hebben, zoals in de inleiding werd betoogd, ook na de invoering van de Wnra een bijzondere status gehouden. Desondanks heeft de afdeling advisering van de Raad van State in 2020 ongevraagd een advies uitgebracht over de ministeriële verantwoordelijkheid waarin ze haar zorgen uit over de positie en het vakmanschap van ambtenaren.⁸ De Raad constateerde daarin onder andere dat bij ambtenaren in toenemende mate onzekerheid bestaat over hun precieze rol en over de spelregels die gelden in hun relatie met bewindslieden en hun ambtelijke meerderen. Als oplossing daarvoor adviseerde de Raad van State een gedragscode of protocol op te stellen met spelregels die gelden tussen ambtenaren en bewindslieden in hun onderlinge verhouding.⁹

De constatering van de Raad van State zou ook aanleiding kunnen geven te pleiten voor een bredere ethische code voor ambtelijk vakmanschap, waar de verhouding tussen ambtenarij en bewindslieden een belangrijk onderdeel van is.

Tien jaar vóór het RvS-advies, tijdens de behandeling van de initiatiefwet over de normalisering in 2010, had de toenmalige minister Ronald Plasterk de Tweede Kamer al beloofd met een ambtelijk statuut te komen. Daarin zou hij positieve kernwaarden en gedragsnormen voor 'goed ambtenaarschap' laten vastleggen.¹⁰ Plasterk is daar later van teruggekomen, omdat naar zijn zeggen de noodzaak niet meer werd gevoeld.

Het uitblijven van een ambtelijk statuut betekent echter niet dat er helemaal geen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Zo draagt op grond van artikel 5 lid 1 van de AW 2017 een overheidswerkgever zorg voor de aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding (sub a) en voor de registratie van nevenwerkzaamheden aan ambtenaren die de belangen van de dienst kunnen raken (sub b). Daarnaast moet een overheidswerkgever op grond van artikel 4 AW 2017 een integriteitsbeleid voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in elk geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie (lid 1). Ook dient een overheidswerkgever ervoor te zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in elk geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit (lid 2). Daarbij draagt een overheidswerkgever zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (lid 3).¹¹

Die gedragscode is concreet gemaakt in de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR).¹² Dit document geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. De GIR kan in zekere zin worden beschouwd als ethische code, omdat hij ook een reeks waarden en beginselen

7 Stichting Beroepseer dankt masterstudenten Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht Charles Gaillard, Mohamad Dabbagh, Elisa Müller, Mara Apostolou, Jacintha Munting, Bart Wildeman, Moritz Fischer, Vasiliki Karagkouni en Megan Mackaaij voor het literatuuronderzoek dat zij hebben verricht dat mede ten grondslag ligt aan dit artikel.

8 Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78.

9 Janssen, L.H., & Nunen, G.P.M. van (2020). Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 37(11), 518-529.

10 10 Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 52.

11 Janssen, L.H., & Nunen, G.P.M. van (2020). Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 37(11), 518-529.

12 Rijksoverheid (2019). Gedragscode Integriteit Rijk. De gedragscode is te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>

bevat. Deze waarden moeten ambtenaren helpen om de juiste keuzes te maken in situaties waarin de gedragscode niet direct voorziet. De code benoemt expliciet de waarden *onafhankelijkheid, onpartijdigheid, eigen verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid*. Daarbij zijn de eerste twee waarden, net als de laatste twee waarden, samengevoegd, waardoor feitelijk drie noemers overblijven.

In de GIR worden de drie noemers toegelicht door middel van een korte beschrijving. In totaal nemen de waarden en de toelichting daarop slechts twee pagina's in beslag. Het zwaartepunt van de code ligt dus bij de concrete normen die passen bij een gedragscode. Ook valt op dat de toelichtingen op de waarden niet altijd positief, maar soms ook negatief zijn geformuleerd. Onder de noemer 'onafhankelijkheid en onpartijdigheid' ligt de nadruk bijvoorbeeld op 'geen belangenverstrengeling en geen vriendjespolitiek'. De vraag kan dus gesteld worden of de huidige uitwerking voldoende is om ambtenaren daadwerkelijk houvast te bieden wanneer zij geconfronteerd worden met dilemma's. Om die vraag te kunnen beantwoorden verkennen we in het volgende deel wat een ethische code succesvol maakt.

Deel 2: De basis van een werkende ethische code

Ethische codes worden in de literatuur op verschillende wijzen gedefinieerd. Wij kiezen in dit artikel voor de definitie van Schwartz.¹³ Hij omschrijft een ethische code als: 'A written, distinct, formal document which consists of moral standards which help guide employee or corporate behavior'.¹⁴ Hoewel ethische codes vaak een legalistisch karakter hebben, is de inhoud gericht op het bewerkstelligen van een morele of integere grondhouding bij de personen op wie de code is gericht. Grundstein-Amado¹⁵ voegt daaraan toe dat een ethische code drie doelen dient voor publieke organisaties. In de eerste plaats helpt de code publieke professionals bij het vinden van duurzame oplossingen voor ethische problemen. Ten tweede wordt het publiek voorgelicht over de missie van een organisatie en tot slot draagt het bij aan het ethisch klimaat binnen een organisatie.

De voordelen van een ethische code

Er bestaat veel literatuur over de potentiële effecten van ethische codes op een organisatie. Op samenlevingsniveau belooft de succesvolle implementatie van een ethische code een aantal positieve effecten: wanneer de ethische code overeenkomt met waarden die breed maatschappelijk gedeeld worden, dan kan hij ervoor zorgen dat het publiek vertrouwen in de organisatie – in dit geval de overheid – toeneemt.^{16,17} Dat kan er vervolgens toe leiden dat het overheidsgezag groeit.

Daarnaast kan een ethische code positieve effecten hebben op de onderlinge verhouding tussen professionals. Zo werd aangetoond dat een effectieve implementatie van ethische codes de waarschijnlijkheid vergroot dat werknemers onethisch gedrag van hun collega's melden.¹⁸ Daarnaast kunnen ethische codes de motivatie en betrokkenheid van werknemers versterken, indien de in de code vermelde waarden aansluiten bij de waarden van de professional.¹⁹ Dit effect belooft nog sterker te zijn

13 Schwartz, M.S. (2002). A code of ethics for corporate code of ethics. *Journal of Business Ethics*, 41(1), 27-43. <https://doi.org/10.1023/A:1021393904930>

14 Idem, p. 28.

15 Grundstein-Amado, R. (2001). A strategy for formulation and implementation of codes of ethics in public service organizations. *International Journal of Public Administration*, 24(5), 461-478.

16 Erwin, P.M. (2011). Corporate codes of conduct: The effects of code content and quality on ethical performance. *Journal of Business Ethics*, 99(4), 535-548. <https://doi.org/10.1007/s10551-010-0667-y>

17 Gallego, M.D., Bueno, S., & López-Jiménez, D. (2016). Impact of B2C e-commerce codes of conduct on sales volume: Lessons from the Spanish perspective. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 31(3), 381-392. <https://doi.org/10.1108/JBIM-02-2013-0042>

18 McKinney, J.A., & Moore, C.W. (2008). International bribery: Does a written Code of Ethics make a difference in perceptions of business professionals. *Journal of Business Ethics*, 79(1), 103-111. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9395-3>

19 Babri, M., Davidson, B., & Helin, S. (2019). An updated inquiry into the study of corporate codes of ethics: 2005–2016. *Journal of Business Ethics*, 168(1), 71-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04192-x>

voor ambtenaren: als ethische codes de waarden van publieke dienstverlening en het creëren van publieke waarde weerspiegelen, zal de arbeidsmotivatie van ambtenaren toenemen.²⁰ Ambtenaren hebben in dat geval meer houvast voor hoe ze hun werk goed kunnen doen ten dienste van de maatschappij, waardoor zij enthousiaster worden over het eigen werk.

Over de hele linie geven ethische codes overwegend positieve resultaten, in zowel publieke als private settings.^{21,22,23} Een groot deel van het eventuele succes van een ethische code hangt echter af van de manier waarop de code wordt geïmplementeerd binnen de organisatie. Indien correct geïmplementeerd, zijn ethische codes effectief in het waarborgen van ethisch gedrag en het creëren van positieve organisatorische uitkomsten.²⁴

Welke waarden staan er in een ethische code?

De waarden uit een ethische code moeten houvast bieden wanneer professionals worden geconfronteerd met lastige situaties waarin zij afwegingen moeten maken en/of moeten handelen. Zoals in deel 1 van dit artikel is besproken, benoemt de Nederlandse GIR, naast concrete gedragsnormen, de waarden *onafhankelijkheid*, *onpartijdigheid*, *betrouwbaarheid*, *zorgvuldigheid* en *eigen verantwoordelijkheid*.

Veel waarden die in ethische codes genoemd worden, lijken universeel toepasbaar. In codes die gericht zijn op ambtenaren komen vaak de waarden *transparantie*, *integriteit*, *legitimiteit*, *eerlijkheid*, *responsiviteit*, *efficiëntie*, en *doeltreffendheid* terug.²⁵ Ondanks de gelijkenissen zijn er ook verschillen te bekennen. Zo noemt de Canadese code²⁶ expliciet rentmeesterschap en uitmuntendheid als belangrijke waarden en spreekt de EU-code²⁷ over rechtmatigheid en proportionaliteit.

Frappant genoeg bevatten ethische codes ook vaak concrete gedragsnormen, waardoor ook hier een mix of tussenvorm ontstaat tussen beide typen codes. De nadruk in de ethische codes ligt echter wel voornamelijk op de kernwaarden. Dat is anders dan in de Gedragscode Integriteit Rijk, waar de nadruk vooral op normen ligt. Dat het onderscheid tussen ethische codes en gedragscodes in de praktijk vaak klein is, is niet per definitie problematisch. Waarden benadrukken het bijzondere karakter van het ambtenaarschap en stimuleren het gewenste rolbesef. Meerdere auteurs in het wetenschappelijke debat over ambtelijk vakmanschap wijzen erop dat waarden en regels elkaar in de praktijk versterken.^{28,29,30}

- 20 Ritz, A., Brewer, G.A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>
- 21 Helin, S., & Sandström, J. (2007). An inquiry into the study of Corporate Codes of Ethics. *Journal of Business Ethics*, 75(3), 253-271. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9251-x>
- 22 Kaptein, M., & Schwartz, M.S. (2008). The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model. *Journal of Business Ethics*, 77(2), 111-127. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9305-0>
- 23 Stevens, B. (2008). Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, 78(4), 601-609. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9370-z>
- 24 Babri, M., Davidson, B., & Helin, S. (2019). An updated inquiry into the study of corporate codes of ethics: 2005–2016. *Journal of Business Ethics*, 168(1), 71-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04192-x>
- 25 Whitton, H. (2001). Implementing effective ethics standards in government and the civil service. *Transparency International*, 1-12. Geraadpleegd 20 januari 2022 via: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- 26 Government of Canada (2011). *Values and Ethics Code for the Public Sector*. Geraadpleegd 4 januari 2022 via: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol-cont/25049-eng.pdf>
- 27 Europese Commissie. *Code of Good Administrative Behavior: Relations with the Public*. Geraadpleegd 4 januari 2022 via: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf
- 28 K. Kernaghan (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719;
- 29 Heintzman, R.R. (2007). Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation? *Canadian Public Administration/ Administration Publique Du Canada*, 50(4), 573-602.
- 30 Veldhuisen, A. van, & Snel, D. (2014). *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

De concrete gedragsnormen vloeien logisch voort uit de ambtelijke waarden en bieden duidelijke grenzen aan het doen en laten van ambtenaren. Het is dus verdedigbaar om een gedragscode en een ethische code samen te voegen, waarin de centrale waarden van een organisatie worden gedefinieerd, waarna bij elke waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd.³¹ Waar gedragsregels geen uitkomst bieden, kunnen ambtenaren bewust afwegingen maken op basis van de positieve kernwaarden van een ethische code.

Een code succesvol implementeren

Om ambtenaren de waarden succesvol te laten internaliseren is het invoeringsproces van belang. Kinchin³² benadrukt dat het noodzakelijk is dat ambtenaren de ethische principes van de code internaliseren en dat er een sfeer wordt gecreëerd waarin de waarden van de overheidsorganisatie uiteindelijk dezelfde zijn als de individuele waarden van de ambtenaren zelf.

Het meest succesvol zijn codes waarbij de (ambtelijke) leiding van een organisatie het belang actief onderschrijft, en de code zodanig wordt geformuleerd dat alle lagen van de organisatie ermee uit de voeten kunnen. Ook kan het helpen om het ontwikkelproces van de code democratisch vorm te geven. Dan krijgen alle medewerkers de kans om zelf waarden voor te stellen om aan de code toe te voegen.^{33,34,35,36} Democratische vormgeving vergroot de kans op een code die gedeeld wordt door ambtenaren en vergroot de bereidheid om de code na te leven.^{37,38} De gewenste cultuur kan niet eenvoudigweg van boven- of buitenaf worden afgedwongen door een gedragscode die uitsluitend bestaat uit een aantal handvatten met betrekking tot integriteit.

Een ander belangrijk aspect van een succesvolle implementatie is aandacht en gevoeligheid hebben voor de grote verschillen in het werk dat publieke professionals uitvoeren. Een effectieve oplossing kan zijn om professionals per organisatie of afdeling te vragen om te helpen bij het 'vertalen' van de code, zodat deze aansluit bij de eisen van hun werk. Ook is het voor medewerkers een stuk haalbaarder om een ethische code te volgen als die is afgestemd op hun behoeften en aansluit op de eigen werkpraktijk.³⁹

Blijvende aandacht voor de ethische code

Na de implementatie van een ethische code moet deze ook onderhouden worden. Wanneer de aandacht na invoering verslapt, zal deze ook zijn betekenis en praktische meerwaarde verliezen. De code wordt dan gereduceerd tot een 'checklist' waarin de morele uitgangspunten naar de achtergrond verdwijnen. Een gedragscode kan het moreel handelen van een ambtenaar niet uitputtend vastleggen, en met een gedragscode is het gewenste ethische bewustzijn en waardengedreven handelen allerminst

31 Maesschalck, J., & Schram, F. (2006). Meer dan een brochure of affiche. De deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid. *Burger, Bestuur & Beleid*, 3(1), 49-61.

32 Kinchin, N. (2007). More than writing on a wall: Evaluating the role that codes of ethics play in securing accountability of public sector decision-makers. *Australian Journal of Public Administration*, 66(1), 112-120.

33 Lawton, A. (2004). Developing and implementing codes of ethics. *Public Policy and Administration*, 1(7), 94-101.

34 Babri, M., Davidson, B., & Helin, S. (2019). An updated inquiry into the study of corporate codes of ethics: 2005–2016. *Journal of Business Ethics*, 168(1), 71-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04192-x>

35 Stevens, B. (2008). Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, 78(4), 601-609. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9370-z>

36 Finegan, J., & Theriault, C. (1997). The Relationship Between Personal Values and the Perception of the Corporation's Code of Ethics. *Journal of Applied Social Psychology*, 27(8), 708-724.

37 Lawton, A. (2004). Developing and implementing codes of ethics. *Public Policy and Administration*, 1(7), 94-101.

38 Stevens, B. (2008). Corporate Ethical Codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, 78(4), 601-609. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9370-z>

39 Idem.

gegarandeerd.⁴⁰ Als overheidsorganisaties geen concrete activiteiten ontplooiën waarin aandacht wordt besteed aan goed ambtenaarschap en integriteit, dan blijven codes een lege huls met slechts een symbolische waarde.

Een veelgemaakte fout waardoor codes in de praktijk hun uitwerking missen, is dat ze enkel worden gehandhaafd op de lagere organisatieniveaus. Een dergelijke aanpak schept afstand tussen hogere en lagere niveaus van de organisatie, wat mogelijk leidt tot interne conflicten.⁴¹ Om de steun van alle werknemers te behouden, is het belangrijk dat ook leidinggevendenden de principes uit de code actief uitdragen en hanteren.⁴² Het management moet de daad bij het woord voegen, in die zin dat zij aan dezelfde normen inzake de ethische codes moeten voldoen en dat ook zij kunnen worden aangesproken wanneer ze de ethische code niet naleven. Ethisch leiderschap is dus een belangrijke bouwsteen voor het succes van een code.

Om een ethische code duurzaam van waarde te laten zijn, helpt het eveneens om voortdurende opleiding aan te bieden aan zowel nieuwe als oudere werknemers.^{43,44} Trainingsprogramma's helpen medewerkers over het algemeen om zich blijvend te laten verbinden met de ethische code. Ook de invoering van een ethische commissie kan helpen om de code structureel te verankeren binnen de organisatie. Deze commissie zorgt voor een voortdurende discussie over ethische waarden binnen de organisatie, waardoor deze voortdurend wordt bijgewerkt en een 'levend document' blijft, een document dat werkelijk invloed heeft op de werkpraktijk. Deze voortdurende updates zijn van vitaal belang om op één lijn te blijven met de waarden die leven in de maatschappij.⁴⁵ Zo wordt tevens gestimuleerd dat de nadruk op integriteit ook structureel onderdeel blijft van de ontwikkeling van de organisatie.

De doeltreffendheid van ethische codes is sterk afhankelijk van de mate waarin de leden van de organisatie integriteit centraal stellen.^{46,47,48,49,50,51,52} Het melden van onethisch gedrag van collega's en leidinggevendenden of superieuren speelt dan ook een belangrijke rol. Daarom is het belangrijk dat ambtenaren onethisch gedrag veilig kunnen melden. Het aanstellen van een vertrouwenspersoon of

- 40 Janssen, L.H., & Nunen, G.P.M. van (2020). Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 37(11), 518-529.
- 41 Babri, M., Davidson, B., & Helin, S. (2019). An updated inquiry into the study of corporate codes of ethics: 2005–2016. *Journal of Business Ethics*, 168(1), 71-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04192-x>
- 42 Winkler, I. (2011). The representation of social actors in corporate codes of ethics: How code language positions internal actors. *Journal of Business Ethics*, 101(4), 653-665.
- 43 Svensson, G., & Wood, G. (2009a), Implementation, communication and benefits of public sector codes of ethics: A longitudinal study of Sweden. *International Journal of Public Sector Management*, 22(4), 364-379. <https://doi.org/10.1108/09513550910961637>
- 44 Salau, O.P., Falola, H.O., & Akinbode, J. (2014). Induction and staff attitude towards retention and organizational effectiveness. *IOSR Journal of Business and Management*, 16(4), 47-52.
- 45 Bodolica, V., & Spraggon, M. (2015). An examination into the disclosure, structure, and contents of Ethical Codes in publicly listed acquiring firms. *Journal of Business Ethics*, 126(3), 459-472. <https://doi.org/10.1007/s10551-013-1966-x>
- 46 Babri, M., Davidson, B., & Helin, S. (2019). An updated inquiry into the study of corporate codes of ethics: 2005–2016. *Journal of Business Ethics*, 168(1), 71-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04192-x>
- 47 Callaghan, M., Wood, G., Payan, J.M., Singh, J., & Svensson, G. (2012). Code of ethics quality: An international comparison of corporate staff support and regulation in Australia, Canada and the United States. *Business Ethics: A European Review*, 21(1), 15-30. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2011.01637.x>
- 48 Svensson, G., Wood, G., & Callaghan, M. (2006). Codes of ethics in corporate Sweden. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 6(5), 547-566. <https://doi.org/10.1108/14720700610706054>
- 49 Svensson, G., Wood, G., & Callaghan, M. (2010). A comparison of business ethics commitment in private and public sector organizations in Sweden. *Business Ethics: A European Review*, 19(2), 213-232. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2010.01585.x>
- 50 Lawton, A. (2004). Developing and implementing codes of ethics. *Public Policy and Administration*, 1(7), 94-101.
- 51 Dean, P.J. (1992). Making codes of ethics 'real'. *Journal of Business Ethics*, 11(4), 285-290. <https://doi.org/10.1007/bf00872170>
- 52 Cooper, T.L. (2001). *Handbook of Administrative Ethics*.

ethische commissie kan hierin een belangrijke rol spelen. Voor de naleving kan het waardevol zijn om potentiële sancties op te stellen vooronethisch handelen en regelmatig een audit uit te voeren of de code wordt nageleefd. Zo wordt voorkomen dat de code op termijn naar de achtergrond verdwijnt. Al met al is een ethische code dus eerder het begin dan het einde van het gesprek over goed ambtvenaarschap en integer handelen binnen overheidsorganisaties.

Conclusie

De literatuur laat zien dat ethische codes een belangrijke positieve bijdrage kunnen leveren aan ambtelijk vakmanschap. Een succesvolle ethische code heeft verschillende positieve effecten. Allereerst biedt het houvast aan individuele ambtenaren wanneer zij met dilemma's geconfronteerd worden. Daarnaast kan een code ook bijdragen aan het algemene ethische klimaat binnen een overheidsorganisatie, meer werktevredenheid onder ambtenaren en een groter vertrouwen van burgers in de overheid. Een ethische code is goed te combineren met een gedragscode. In de ethische code worden dan de kernwaarden van een organisatie gedefinieerd, waarna bij elke waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd. Waar gedragsregels geen uitkomst bieden, kunnen ambtenaren bewust afwegingen maken op basis van de positieve kernwaarden van een ethische code.

Hoe positief de opbrengsten van een ethische code ook kunnen zijn, veel valt of staat met de positie van deze code binnen de ambtelijke organisatie. Een code is geen wondermiddel dat er op zichzelf voor zorgt dat niet-integer gedrag binnen organisaties wordt uitgebannen. Een code moet worden geïntegreerd binnen een breder pakket aan initiatieven die inzetten op integriteit als onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Zonder een goede implementatie en verankering van de gevraagde waarden binnen de organisatie is een code immers niets meer dan een dode letter. Een ethische code is daarom eerder het startpunt dan het sluitstuk van het gesprek over integriteit.

Wanneer we de inzichten uit de literatuur vergelijken met de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR), kan worden geconcludeerd dat deze gedragscode een goede eerste stap is, maar dat zeker niet alle lessen uit de literatuur erin zijn meegenomen. Zo is zowel het aantal waarden als de uitwerking ervan nog summier. De code focust immers voornamelijk op het beïnvloeden van het gedrag van ambtenaren en minder op het bieden van handvatten in een afwegingskader.

Wij pleiten ervoor om toe te werken richting een ambtelijke code die onderdeel is van een breder integriteitssysteem. In deze code zouden de ambtelijke kernwaarden een prominentere rol krijgen dan nu het geval is binnen de GIR. Om te voorkomen dat een code slechts een van bovenaf opgelegd juridisch instrument blijft zonder feitelijke meerwaarde, is een doordachte implementatie en structurele aandacht nodig. Deze structurele aandacht kan vorm krijgen door de code onderdeel te maken van een breder palet aan reflectieve activiteiten ter bevordering van integer ambtelijk vakmanschap. Dit alles heeft tot doel om de ambtelijke gedragscode en de feitelijke ambtelijke werkpraktijk op elkaar te laten inwerken.

Samen reflecteren maakt besluiten beter

Over de invloed van de sociale context op besluiten van ambtenaren

INTERVIEW MET NADINE RAAPHORST

Gerard van Nunen

Uitvoerende ambtenaren nemen besluiten die grote impact kunnen hebben op het leven van burgers. Wetenschapper Nadine Raaphorst doet onderzoek naar de besluitvorming van deze ambtenaren, die ook wel frontlijnambtenaren of street-level bureaucrats worden genoemd. Hoe gaan deze ambtenaren om met onzekerheid? Wat doen zij als regels geen uitkomst bieden? Wij legden deze vragen aan haar voor.

Nadine Raaphorst is onderzoeker en universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, waar ze kwalitatief en kwantitatief onderzoek verricht naar de besluitvorming van uitvoerende contactambtenaren. Als cultuursocioloog is Raaphorst gefascineerd door de drijfveren van uitvoerende ambtenaren: 'Uitvoerende ambtenaren moeten aan allerlei verwachtingen voldoen. Zo werken zij bijvoorbeeld met beleidskaders. Maar deze papieren werkelijkheid zegt lang niet alles over het concrete gedrag van ambtenaren. Om te kunnen begrijpen waarom zij handelen zoals ze handelen, moet je hun overtuigingen en waarden leren kennen. Ik heb vooral aandacht voor wat ambtenaren zelf belangrijk vinden in besluitvormingsprocessen. Hoe kijken zij naar hun eigen rol en werkprijktijk? Op welke manier heeft de sociale context waarin ambtenaren opereren invloed op hun besluitvorming? Dit fascineert mij, omdat het werk van ambtenaren grote gevolgen kan hebben voor individuele burgers.'

Onzekerheid in besluitvorming

Onzekerheid is onlosmakelijk verbonden met de professionele ruimte waarover street-level bureaucrats beschikken. Deze ruimte wordt vaak positief gewaardeerd, omdat het contactambtenaren autonomie geeft. Hoe uitvoerende contactambtenaren omgaan met onzekerheden als gevolg van deze ruimte is echter een onderbelicht thema in het denken over street-level bureaucracy. Raaphorst heeft onderzoek gedaan naar de onzekerheidservaringen van uitvoerende ambtenaren: 'Welke onzekerheden ervaren ambtenaren als zij besluiten moeten nemen over individuele situaties van burgers? En wat doen zij om de onzekerheid over hun besluiten te verkleinen? Ik heb me in het bijzonder gericht op belastinginspecteurs en hun onzekerheden tijdens besluitvormingsprocessen. Deze inspecteurs controleren de belastingaangiftes en administraties van ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf.'

'Er was nog weinig bekend over welke onzekerheden ambtenaren precies ervaren. Uit mijn onderzoek zijn drie soorten onzekerheden naar voren gekomen: informatieonzekerheid, interpretatieonzekerheid en handelingsonzekerheid. In het geval van informatieonzekerheid ervaren de inspecteurs onzekerheid omdat zij niet weten of ze voldoende informatie kunnen vinden om tot een afgewogen oordeel te komen. De ambtenaren hebben in deze gevallen een sterk idee van wat er gaande is, maar hebben te weinig bewijs om hun standpunt te ondersteunen. Bij interpretatieonzekerheid is er sprake van onzekerheid omdat de beslisregels of besluitvormingsstandaarden te weinig houvast bieden om een besluit te

nemen. Ambtenaren twijfelen in deze gevallen over de standaarden waarmee ze een situatie beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over vage richtlijnen die weinig houvast bieden, of over spanningen tussen regels en gevoelens van empathie of rechtvaardigheid. Tot slot onderscheid ik handelingsonzekerheid. Ambtenaren bij de Belastingdienst ervaren dan onzekerheid over hoe zij controle kunnen terugkrijgen over onverwachte situaties in direct contact met ondernemers. Zij moeten dan on-the-spot reageren, en dat vraagt om improvisatie.'

De invloed van de sociale context op besluitvorming

De ondertitel van Raaphorsts proefschrift, *Toward a Sociological Understanding of Frontline Decision Making*, zegt veel over de uitkomsten van haar onderzoek. Raaphorst: 'Er is meer aandacht nodig voor de invloed van de sociale context van uitvoerende ambtenaren op hun besluitvorming. De medewerkers van de Belastingdienst die ik heb onderzocht moeten overheidsbeleid in de praktijk vertalen naar besluiten over de situaties van individuele burgers. Zij hebben de vrijheid om naar eigen inzicht te beslissen, binnen beleidskaders en de grenzen van hun bevoegdheden. De belastinginspecteurs werken weliswaar op basis van formele procedures en normen, maar desondanks hebben zij relatief veel professionele ruimte om samen met ondernemers en in overleg met collega's tot een besluit te komen.'

Interactie met de burger

'Omdat het werk van deze ambtenaren veel meer is dan het simpelweg regels toepassen kan er onzekerheid ontstaan. Ik heb waargenomen dat een deel van de ambtenaren het moeilijk vindt om tot een besluit te komen als zij onzekerheid ervaart over de juiste interpretatie van bepaalde beleidsbegrippen in een concrete casus. De ambtenaren moeten bijvoorbeeld bepalen of een belastingaangifte aanvaardbaar is. Los van de beleidskaders hiervoor zijn ook de gesprekken met ondernemers van invloed op de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een aangifte. Wat de ondernemer zegt, hoe hij of zij argumenten naar voren brengt en hoe de ambtenaar dat dan interpreteert, wordt dus van belang, omdat de inspecteur ruimte heeft om te beoordelen. Daarnaast is het voor het bepalen van een eventuele boete van belang dat belastinginspecteurs een inschatting maken of de belastingbetaler betrouwbaar is. Heeft iemand de kennis en vaardigheden om een aangifte juist in te dienen? En heeft iemand ook de intentie om de belastingregels netjes te volgen? Competentie en intentie zijn natuurlijk lastig te definiëren begrippen; ze zijn immers niet direct waarneembaar. Ik heb onderzocht naar welke signalen ambtenaren kijken om competentie en intentie vast te stellen. Mijn onderzoek heeft laten zien dat belastingdienstambtenaren niet alleen naar de boekhouding kijken om betrouwbaarheid vast te stellen. Zij kijken ook naar gedrag en houding van de persoon in kwestie, en daarnaast kunnen achtergrondkenmerken van belastingplichtigen een rol spelen, zoals sociale klasse en opleidingsniveau. Deze kenmerken kunnen vervolgens weer de interpretatie van andere signalen kleuren.'

Interactie met collega's

'Niet alleen de interactie met de burger is van invloed op de besluitvorming. Uitvoerende ambtenaren proberen onzekerheid te verminderen door te overleggen en af te stemmen met collega's. De sociale context van de ambtenaar speelt dus een belangrijke rol in de besluitvorming. Uit ander onderzoek naar street-level bureaucraten weten we dat verschillende waarden en normen beter worden afgewogen wanneer dit in groepsverband gebeurt. Als deze reflectie ontbreekt, kunnen individuele vooroordelen een grotere rol spelen in de oordeelsvorming. Nu is het zo dat sommige ambtenaren heel bewust hun eigen inschattingen toetsen bij collega's, maar lang niet iedere ambtenaar doet dat structureel. Er zou meer onderzoek naar de sociale context van uitvoerende ambtenaren gedaan moeten worden, omdat mijn werk heeft aangetoond dat die context een belangrijke rol speelt in de besluitvorming. Ambtenaren kunnen doelgericht gebruikmaken van de sociale context om besluitvorming beter te maken, bijvoorbeeld door er meer expertise of perspectieven in te betrekken. Daarnaast kan het afstemmen met collega's de invloed van impliciete sociale mechanismen die de besluitvorming arbitrair maken verkleinen. Denk hierbij aan stereotypering op basis van sociale kenmerken.'

Handelingsperspectieven

Ambtenaren hebben strategieën om met onzekerheid om te gaan en om deze te verkleinen. Afhankelijk van het soort onzekerheid reageren ambtenaren anders. Raaphorst: 'Bij informatieonzekerheid heeft een belastinginspecteur niet genoeg informatie om een besluit te kunnen nemen. Door meer informatie in te winnen probeert hij of zij toch voldoende materiaal te verzamelen om de bewijsvoering rond te krijgen. Bij interpretatieonzekerheid helpt meer informatie vaak niet. Het gaat dan om onzekerheid over het maken van de juiste afweging, die wordt bemoeilijkt door vage of conflicterende waarden of standaarden. Belastinginspecteurs vragen zich dan af: is mijn professionele inschatting van de situatie juist? In die gevallen verminderen zij de ervaren onzekerheid door met elkaar te overleggen en af te stemmen. Ze toetsen dan de juistheid van hun eigen inschatting bij één of meerdere collega's.'

Responsiviteit

Niet alleen binnen de Belastingdienst is besluitvorming steeds meer een kwestie van maatwerk geworden. Ook in het sociale domein – zoals binnen de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning – wordt steeds meer rekening gehouden met de individuele omstandigheden van burgers. Hiermee neemt ook het belang van professionele afstemming toe. Raaphorst: 'Als professionals minder eenvoudig kunnen terugvallen op eenduidige regels om besluiten te nemen, dan gaat hun discretionaire oordeel een grotere rol spelen. Mijn huidige onderzoek gaat over hoe ambtenaren en rechters daarmee omgaan. In het openbaar bestuur komt een steeds sterkere nadruk te liggen op responsiviteit in de vorm van maatwerk. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Ambtenaren werken bijvoorbeeld met open normen of vage beleidsbegrippen, of worden aangespoord af te wijken van standaardinstructies binnen organisaties wanneer zij dit nodig achten. Dit stelt professionals in staat om rekening te houden met de individuele omstandigheden van burgers in hun besluitvorming en wordt vaak gezien als waardevol, omdat het professionals de kans geeft om weloverwogen besluiten te nemen. Bestaand onderzoek laat echter zien dat maatwerk op gespannen voet kan staan met waarden die geassocieerd worden met de toepassing van wetten en regels, zoals bijvoorbeeld consistentie. Ik houd mij momenteel bezig met de vraag wat de nadruk op maatwerk volgens uitvoerende ambtenaren zelf betekent voor consistentie in besluitvorming, een waarde die belangrijk is voor een betrouwbare overheid. Ervaren ambtenaren een spanning tussen maatwerk en consistentie? Hoe definiëren, waarderen en managen professionals consistentie in een beleidscontext waarin individuele verschillen benadrukt worden? Door hier als wetenschapper meer inzicht in te krijgen, kunnen er concrete handelingsperspectieven worden geboden om de praktijk te verbeteren.'

Lessen voor uitvoerende ambtenaren

De sociale context van ambtenaren heeft invloed op de besluiten die zij nemen. Ambtenaren kunnen hun besluitvorming verbeteren door met elkaar in gesprek te gaan en samen te reflecteren op het werk. Raaphorst: 'Een belangrijke les voor uitvoerende professionals – op basis van mijn werk maar zeker ook dat van andere wetenschappers die actief zijn in dit vakgebied – is dat zij de kwaliteit van hun besluiten kunnen verbeteren door met collega's over moeilijke besluiten te praten. En soms juist ook over besluiten die een ambtenaar misschien wel makkelijk afgaan. Zoek dan vooral ook collega's op die niet gelijkgestemd zijn. Met het oog op de schaarste in publieke organisaties is dit natuurlijk veel gevraagd van individuele ambtenaren. Ik beweer niet dat er binnen de Belastingdienst niet wordt afgestemd of gereflecteerd, want mijn onderzoek heeft laten zien dat dit wel degelijk gebeurt, maar de groep ambtenaren die ik heb onderzocht werkte wel erg individueel. Zij opereren zeer zelfstandig, werken veel thuis en gaan vaak, afhankelijk van de complexiteit van een casus, ook alleen naar ondernemers toe om boekenonderzoeken uit te voeren. Er mag dus meer ruimte worden ingebouwd voor onderlinge afstemming en reflectie. Op basis van mijn onderzoekservaringen adviseer ik om deze reflectie meer te institutionaliseren. Hier moet van bovenaf ook ruimte voor gemaakt worden.'

'Bij ambtenaren kunnen tunnelvisie of sociale vooroordelen een rol spelen in besluitvorming. Het is gebleken dat dit ook een rol speelde bij de Toeslagenaffaire. Professionele afstemming door onderling

overleg en reflectie in groepsverband kan de ongewenste effecten van deze sociale mechanismen verkleinen. Om grip te krijgen op situaties van onzekerheid is collegiale afstemming cruciaal. Door afstemming kunnen street-level bureaucrats verschillende perspectieven en waarden delen en tegen elkaar afwegen, en van elkaar leren door consensus te zoeken. Denk hierbij aan gesprekken over spanningen als gevolg van de verhouding tussen maatwerk en regeltoepassing, of tussen rechtmatigheid en doelmatigheid in situaties waar richtlijnen weinig houvast bieden. Bij toekomstige besluiten kunnen professionals de geleerde lessen weer toepassen.'

Luister en leer van praktijkervaringen

'Het zou goed zijn als er in publieke organisaties reflectiepraktijken voor uitvoerende ambtenaren worden georganiseerd. Daarnaast is het belangrijk dat de ervaringen van deze street-level bureaucrats worden meegenomen in de ontwikkeling en bijsturing van beleid. Er mag in publieke organisaties meer worden geluisterd naar uitvoerende ambtenaren, zodat er kan worden geleerd van hun praktijkervaring. In publieke organisaties moeten beleidsmakers en managers zich regelmatig afvragen of zij uitvoerende ambtenaren in staat stellen om hun werk goed te doen. Waar lopen zij tegenaan? Hoe faciliteren wij hun werkpraktijk eigenlijk en wat hebben zij nodig? Luister naar hun ervaringen uit de praktijk en neem die mee in de beleidsvorming.'

3.

MEER TRANSPARANTIE EN OPENBAARHEID OVER AMBTELIJK WERK

Meer transparantie en openbaarheid over ambtelijk werk

INTRODUCTIE

Gerard van Nunen en Corné van der Meulen

In het tweede thematische blok staat het thema transparantie centraal. De roep om meer transparantie over het functioneren van de (Rijks)overheid klinkt al jaren in de media en in debatten over het functioneren van het openbaar bestuur. Al in 2012 constateerde organisatieadviseur Erna Scholtes in haar proefschrift, na een analyse van duizenden stukken en debatten, dat de term ‘transparantie’ in de Tweede Kamer steeds vaker wordt gebruikt. De aandacht voor transparantie is sindsdien – mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire en ander overheidsfalen – alleen maar toegenomen.

De informatievoorziening van de overheid aan de burger en van het kabinet aan het parlement moet veel beter, zo luidt de conclusie van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).¹ Andere commissies constateerden al eerder een patroon van gebrekkige informatievoorziening van het kabinet aan de Tweede Kamer.² Van Thijn en Cardoso Ribeiro constateren daarnaast dat ook de informatievoorziening van ambtenaren aan de minister regelmatig tekortschiet.³ In het adviesrapport *Gij zult openbaar* maakt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat transparantie een complexe opgave is. Er is een spanning tussen de behoefte aan openbaarheid en de vertrouwelijkheid of beleidsintimiteit die nodig is om goed te besturen.^{4,5} Specialist staats- en bestuursrecht Caroline Raat stelt daarentegen dat van de overheid en haar ambtelijke professionals mag worden verwacht dat zij hierin een balans weten te vinden.⁶

Over het algemeen staat transparantie als ideaal voor besturen binnen de democratische rechtsstaat niet ter discussie.⁷ In een democratie is het belangrijk dat burgers en organisaties toegang hebben tot deugdelijke overheidsinformatie. Over de vermeende meerwaarde van transparantie lopen de meningen echter wel degelijk uiteen. De Raad voor het openbaar bestuur stelt dat overheidsinformatie juist, begrijpelijk en tijdig moet zijn en dat de toegang tot overheidsinformatie moet worden gezien als een recht van burgers in de democratische rechtsstaat.⁸ De ROB ziet openbaarheid als de oplossing voor het lage vertrouwen van burgers in de politiek en overheidsorganisaties. Ook Serv Wiemers, directeur van Open State Foundation, benoemt het verband tussen openbaarheid en vertrouwen: *‘Informatie bij de overheid is niet van de overheid, het is publieke informatie. Mensen hebben simpelweg het recht om*

1 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht. Verslag – Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

2 Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft: Eburon.

3 Thijn, E. van, & Cardoso Ribeiro, T. (2004). *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Utrecht: Lemma.

4 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: ROB.

5 Grimmelikhuisen, S. (2021). *Transparantie niet zaligmakend voor vertrouwen in politiek, bestuur en wetenschap*. Universiteit Utrecht; <https://www.uu.nl/achtergrond/transparantie-niet-zaligmakend-voor-vertrouwen-in-politiek-bestuur-en-wetenschap>

6 Raat, C. (2019). *Gids Openbaarheid van bestuur. Van Wob naar Woo*. Amsterdam: Berghauser Pont.

7 Grimmelikhuisen, S. (2013). *Meer openbaarheid, meer vertrouwen? Beleid en Maatschappij*, 40(4), 451-455.

8 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: ROB.

informatie in te zien, te weten wat er gebeurt en daar eventueel zelf mee aan de slag te gaan. (...) Openheid en transparantie creëren vertrouwen in de overheid en de beleidsvorming wordt sterker als meer mensen kritisch meedenken en er is meer draagvlak voor beleid.⁹

Anderen in het publieke debat over een transparante overheid waarschuwen echter voor al te hoge verwachtingen. Volgens bestuurskundige Grimmelikhuijsen is het antwoord op de vraag of transparantie leidt tot meer vertrouwen in de overheid complex. Het hangt volgens hem sterk af van het type informatie dat overheidsorganisaties openbaar maken en van het type burgers dat de informatie tot zich neemt.¹⁰ Transparantie is dan ook niet zaligmakend voor de vergroting van het vertrouwen in politiek en bestuur. Uit onderzoek blijkt dat transparantie niet per se gunstig is voor het vertrouwen in politieke besluitvorming.¹¹ In deze publicatie stelt Caroline Raat echter dat meer vertrouwen in de overheid door transparantie een gevolg is, maar geen doel op zich. Transparantie moet burgers vooral helpen hun rol binnen de democratische rechtsstaat goed in te vullen: de overheid kritisch volgen en eventueel bij de eerstvolgende verkiezingen wegstemmen. Ook Lousewies van der Laan, directeur van Transparency International, ziet transparantie als een middel en niet als doel: *‘In een democratie staat de burger centraal. Transparantie is daarbij geen doel op zich, maar wel een belangrijk middel om controle uit te kunnen oefenen en te zorgen voor checks and balances, essentieel in een democratische rechtsstaat.’¹²*

Per 1 mei 2020 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden, die moet voorzien in de behoefte aan meer openbaarheid en transparantie. De Woo vervangt de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en regelt het recht van burgers op overheidsinformatie. Het doel van de Woo is om burger en maatschappelijke partijen meer inzicht te bieden in het overheidshandelen door passieve en actieve informatieverstrekking. Beide artikelen van dit thematische blok gaan uitgebreid in op de Woo.

Resultaten enquête

In de enquête die is uitgezet onder ambtelijk professionals is gevraagd of de overheid transparant genoeg is voor de maatschappij. 68 procent stelt het (zeer) oneens te zijn met deze stelling. Deze uitkomst geeft aanleiding te denken dat ambtenaren zelf ook het gevoel hebben dat de overheid er onvoldoende in slaagt om het eigen functioneren inzichtelijk te maken en te legitimeren.

Tabel 3.1.

Antwoordverdeling op stelling

STELLINGEN	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
De Rijksoverheid is voldoende transparant voor de maatschappij. (n = 315)	68 %	20 %	12 %

De Wet open overheid (Woo) is bedoeld om de overheid transparanter te maken door overheidsinformatie beschikbaar te stellen aan bijvoorbeeld burgers, ondernemers en journalisten. De Woo kan daarmee gezien worden als kans voor de overheid en haar ambtenaren om het eigen handelen inzichtelijk te maken. Toen deze opvatting als stelling werd voorgelegd, gaf 37 procent geeft aan het (zeer) eens te zijn met deze stelling. Daarentegen zei 25 procent het (zeer) oneens te zijn.

9 Meulen, J. van der (2021). Touwtrekken om transparantie. Platform overheid; <https://platformoverheid.nl/artikel/touwtrekken-om-transparantie/>

10 Grimmelikhuijsen, S. (2013). Meer openbaarheid, meer vertrouwen? *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 451-455.

11 Grimmelikhuijsen, S. (2021). Transparantie niet zaligmakend voor vertrouwen in politiek, bestuur en wetenschap. Universiteit Utrecht; <https://www.uu.nl/achtergrond/transparantie-niet-zaligmakend-voor-vertrouwen-in-politiek-bestuur-en-wetenschap>

12 Meulen, J. van der (2021). Touwtrekken om transparantie. Platform overheid; <https://platformoverheid.nl/artikel/touwtrekken-om-transparantie/>

Tabel 3.2.
Antwoordverdeling op stelling

STELLINGEN	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
De invoering van de Wet open overheid (Woo) is een kans om aan de maatschappij uit te leggen hoe we als ambtenaren ons werk doen. (n = 314)	25 %	38 %	37 %

De respondenten kregen de mogelijkheid om hun antwoorden toe te lichten. Dat zorgde voor een breed palet aan reacties. Wat veelvuldig terugkwam, is dat veel deelnemers transparantie als een groot goed beschouwen en dat daar eigenlijk geen specifieke wet voor nodig zou moeten zijn. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen met betrekking tot de risico's van transparantie. Een aanzienlijk deel van het overheids-werk is complex en laat zich niet altijd eenvoudig uitleggen. Hierdoor ontstaat het risico dat bepaalde stukken door de buitenwacht verkeerd geïnterpreteerd zullen worden. Daarnaast zien de respondenten naar aanleiding van de Woo risico's omtrent het gedrag van collega-ambtenaren. Zij vrezen risico-avers gedrag (ook wel 'indekken' genoemd) omdat hun beleidsopvattingen of besluiten mogelijk openbaar worden gemaakt.

Er is een spanningsveld tussen de dienstbaarheid van ambtenaren aan de politiek en de behoefte aan transparantie bij maatschappelijke actoren. We hebben daarom verschillende vragen over dienstbaarheid en het leren van fouten binnen overheidsorganisaties voorgelegd aan de respondenten. In de enquête is gevraagd in hoeverre de respondenten zichzelf als dienstbaar aan de politiek zouden typeren. We vroegen hen zichzelf in te schalen tussen de 1 en 5, waarbij 1 stond voor helemaal niet dienstbaar en 5 voor volledig dienstbaar aan de politiek. De gemiddelde score van de respondenten is 3,21. Deze score suggereert dat ambtenaren zich dienstbaar voelen aan de politiek, maar deze dienstbaarheid niet onbegrensd is. Een kleine 10 procent van de respondenten gaf wel aan zichzelf als volledig dienstbaar aan de politiek te beschouwen.

Om in kaart te brengen hoe ambtenaren aankijken tegen de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij legden we de respondenten een aantal algemene stellingen voor. Bij alle stellingen tekende zich een duidelijke meerderheid af. Zo stelde meer dan 90 procent van de respondenten dat bewindspersonen de expertise van ambtenaren actief moeten benutten bij het maken van beleid. Ook is er veel steun voor de stellingen dat er binnen ambtelijke organisaties een goede infrastructuur moet zijn om ernstige fouten te melden en dat bewindspersonen te allen tijde op de hoogte moeten worden gesteld van ernstige fouten binnen de ambtelijke organisatie. Tot slot is er eveneens overweldigende steun voor de stelling dat ambtenaren moeten zorgen dat beleid niet leidt tot disproportionele gevolgen voor burgers.

Andersom is meer dan 4 op de 5 respondenten het (helemaal) oneens met de stellingen 'Ambtenaren moeten bewindspersonen uit de wind houden, ook als sprake is van ernstige fouten' en 'Ambtenaren moeten zorgen dat gemaakte ernstige fouten in de organisatie niet in de publiciteit komen'. De respondenten hebben dus een redelijk eensgezind beeld van hoe het samenspel tussen ambtenaren en bewindspersonen er in de basis uit zou moeten zien en over het belang van openbaarheid als er sprake is van ernstige fouten binnen de ambtelijke organisatie.

Tabel 3.3.
Antwoordverdeling op stellingen

STELLINGEN	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
Bewindspersonen moeten de expertise van ambtenaren actief benutten bij het maken van beleid. (n = 307)	0 %	1 %	99 %
Er moet een goede infrastructuur zijn om ernstige fouten in de organisatie te kunnen melden. (n = 302)	1 %	2 %	97 %
Bewindspersonen moeten te allen tijde op de hoogte worden gebracht van ernstige fouten binnen de ambtelijke organisatie. (n = 301)	1 %	3 %	96 %
Ambtenaren moeten zorgen dat beleid niet leidt tot disproportionele gevolgen voor burgers. (n = 306)	4 %	5 %	91 %
Ambtenaren moeten bewindspersonen uit de wind houden, ook als sprake is van ernstige fouten. (n = 306)	86 %	10 %	4 %
Ambtenaren moeten zorgen dat gemaakte ernstige fouten in de organisatie niet in de publiciteit komen. (n = 306)	83 %	13 %	4 %

Dat de respondenten een duidelijk beeld hebben van hoe het samenspel met bewindspersonen er op hoofdlijnen uit zou moeten zien, betekent niet dat dit beeld overeenkomt met de werkelijkheid. Wanneer we vragen of het geschetste beeld uit de voorgaande stellingen ook daadwerkelijk bestaat binnen de eigen organisatie, ontstaat een verdeelder beeld. Zo stelt slechts 31 procent dat bewindspersonen de expertise van ambtenaren actief benutten bij het maken van beleid. Met de stellingen dat binnen de eigen organisatie bewindspersonen op de hoogte worden gebracht van ernstige fouten en dat ambtenaren zorgen dat beleid niet zorgt voor disproportionele gevolgen voor burgers, is slechts ongeveer een kwart van de respondenten het helemaal eens. Ook over de infrastructuur om ernstige fouten te melden zijn de respondenten niet heel positief. Slechts 19 procent van de respondenten is het eens met de stelling 'Er is een goede infrastructuur om ernstige fouten in de organisatie te kunnen melden'. 44 procent geeft zelfs aan het oneens te zijn met deze stelling.

Een andere interessante tegenstelling in het kader van transparantie is zichtbaar in de stellingen over het uit de wind houden van bewindspersonen en de rol van ambtenaren om te zorgen dat ernstige fouten niet in de publiciteit komen. Hoewel er een duidelijke meerderheid van de respondenten aangaf dat dit idealiter geen taak van ambtenaren is, gebeurt dit volgens ongeveer de helft van de respondenten wel.

Tabel 3.4.
Antwoordverdeling op stellingen

IN HOEVERRE IS ONDERSTAANDE BINNEN UW ORGANISATIE HET GEVAL?	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
Bewindspersonen benutten de expertise van ambtenaren actief bij het maken van beleid. (n = 275)	37 %	32 %	31 %
Er is een goede infrastructuur om ernstige fouten in de organisatie te kunnen melden. (n = 275)	44 %	37 %	19 %

IN HOEVERRE IS ONDERSTAANDE BINNEN UW ORGANISATIE HET GEVAL?	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
Bewindspersonen worden op de hoogte gebracht van ernstige fouten binnen de ambtelijke organisatie. (n = 251)	26 %	47 %	27 %
Ambtenaren zorgen dat beleid niet leidt tot disproportionele gevolgen voor burgers. (n = 271)	27 %	47 %	26 %
Bewindspersonen worden uit de wind gehouden, ook als sprake is van ernstige fouten. (n = 242)	14 %	37 %	49 %
Ambtenaren zorgen dat gemaakte fouten in de organisatie niet in de publiciteit komen. (n = 268)	14 %	44 %	42 %

Groepsgesprekken

Een aanzienlijk deel van de deelnemers ziet het gebrek aan transparantie als een probleem voor hun vakmanschap. De organisaties waarvoor zij werken, hebben volgens hen geen lerende cultuur. In plaats van het open bespreken van fouten of zaken die niet goed lopen is er vaak een organisatorische reactie van indekken, bijvoorbeeld door ‘in de regelreflex’ te schieten in plaats van een onderzoekende en probleemoplossende houding aan te nemen.

Meerdere deelnemers bestempelen dit als een attitudeprobleem. In plaats van mee te denken met burgers in het vinden van oplossingen meet een deel van het ambtenarenapparaat zich een houding aan van het ‘verdedigen van het beleid’ of van ‘gewoon uitvoeren’, ook als regels in de praktijk leiden tot ongewenste effecten (bijv. ineffectiviteit van regelingen of verspilling van belastinggeld) of onrechtvaardige uitkomsten (bijv. het niet toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). De deelnemende ambtenaren ervaren dit als een cultureel probleem binnen menig onderdeel van de Rijksoverheid. In deze gevallen staan ambtenaren te weinig op voor hun vakmanschap en verworden zij tot uitvoerders in plaats van ambtelijke professionals. Het gebrek aan openheid en transparantie hindert een sfeer van zelfreflectie en de drang om te leren van problemen of fouten.

Voortuitblik bijdragen

De ontwikkelingen rondom het onderwerp transparantie hebben gevolgen voor het werk van de ambtenaar en voor het ambtelijk vakmanschap. Guido Enthoven belicht in zijn essay enkele recente ontwikkelingen, zoals de openbaarmaking van ambtelijke beslisnota’s en de komst van de Woo. Welke kansen en risico’s zien ambtenaren als gevolg van de toenemende transparantie? Enthoven werkt toe naar vijf concrete denkrichtingen over wat transparantie voor ambtelijk vakmanschap betekent. In het tweede artikel van dit blok bespreekt Caroline Raat hoe ambtenaren kunnen omgaan met overheidsinformatie, en dan vooral met het ‘opstellen’ ervan. Daarvoor is het volgens Raat nodig om transparantie en openheid te zien als belangrijke deugden voor de ambtelijke vakman, die in nauw verband staan met het begrip integriteit.

Transparant werken: wen er maar aan...

Guido Enthoven

Al jaren klinkt de roep om meer transparantie, maar nu lijkt het er echt van te gaan komen. Het kabinet heeft in het debat over de Toeslagenaffaire beloofd om het parlement beter te informeren, ook met achterliggende stukken. Sinds 1 juli 2021 worden ambtelijke beslisnota's openbaar gemaakt en per 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden – na eerste indiening in juli 2012 en na een langdurige wordingsgeschiedenis van bijna tien jaar.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het werk van de ambtenaar en voor het ambtelijk vakmanschap. Dit essay behandelt achtereenvolgens de volgende vragen en onderwerpen. Welke conclusies trekken parlementaire onderzoekscommissies over de informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer? Wordt de minister altijd goed geïnformeerd door het ambtelijk apparaat? Vervolgens worden enkele recente ontwikkelingen nader belicht, zoals de openbaarmaking van ambtelijke beslisnota's en de komst van de Woo. Welke kansen en risico's zien ambtenaren als gevolg van de toenemende transparantie? Het essay sluit af met een vijftal denkrichtingen.

Patroon van gebrekkige informatievoorziening van kabinet aan Kamer

De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) concludeerde in haar onderzoek: 'Op het hoogste niveau is de Tweede Kamer bij herhaling geconfronteerd met ontijdige, onvolledige en onjuiste informatie rond de kinderopvangtoeslag.' En zij was bepaald niet de eerste onderzoekscommissie die buitengewoon kritisch was over de informatievoorziening aan het parlement. Een analyse van 35 jaar parlementair onderzoek laat zien dat er sprake is van een patroon van gebrekkige informatievoorziening door het kabinet aan de Kamer.¹ Het gaat om uiteenlopende gebreken zoals onjuiste informatie, tekortschietende informatie, verhullende informatie, misleidende informatie, selectieve informatie en overdadige informatie. Een korte bloemlezing uit de parlementaire geschiedenis: 'De informatie waarover de Tweede Kamer langs officiële kanalen kon beschikken was uiterst onvolledig' (RSV-affaire). 'Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat relevante informatie "onder de pet" gehouden wordt' (vliegramp Bijlmermeer). 'De Kamer is terzake onvolledig en onjuist door de minister geïnformeerd' (Opsporingsmethoden). 'Departementen hebben hun (digitale) archieven niet op orde, lijken zich in sommige gevallen niks aan te trekken van de wettelijk vereiste bewaartermijnen, en het is op z'n zachtst gezegd opvallend dat in sommige gevoelige kwesties er zelfs helemaal geen documentatie voorhanden is' (ICT-projecten). De informatieproblemen tussen regering en parlement zijn structureel en spelen al decennia. In de helft van alle parlementaire onderzoeken van de afgelopen decennia worden informatiegebreken geconstateerd. Als het politiek opportuun is, wordt niet geschroomd om informatie te kleuren, te verhullen of te temporiseren. Informatie is een wapen dat gebruikt wordt in de politieke strijd, door ambtenaren, bewindspersonen én Kamerleden.

Er is daarbij sprake van een aanzienlijke informatieasymmetrie tussen regering en parlement. Een minister heeft, afhankelijk van de omvang van zijn departement, enkele honderden tot enkele duizenden beleidsambtenaren en kenniswerkers tot zijn beschikking. Daarnaast wordt hij bijgestaan door verschillende planbureaus en adviesraden en beschikken departementen over substantiële budgetten voor de inhuur

¹ Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft: Eburon.

van externe expertise. In vergelijking daarmee hebben Kamerleden een zeer beperkte staf met één persoonlijk medewerker en enige gedeelde ondersteuning vanuit de fracties en de ambtelijke organisatie van de Kamer.

Ambtelijke informatievoorziening aan minister is regelmatig ondeugdelijk

Ambtelijke selectie van informatie voor de minister is onontkoombaar. Over het algemeen genomen lijken deze selectieprocessen adequaat te verlopen; Nederland heeft een deskundig en loyaal ambtelijk apparaat. Tegelijkertijd schiet de ambtelijke informatievoorziening aan de minister echter met enige regelmaat tekort. Soms wordt de minister politiek relevante informatie onthouden. In een onderzoek van Van Thijn en Cardoso Ribeiro noemen de ondervraagde topambtenaren dertig redenen om hun minister (nog) niet te informeren, die deels legitiem en deels twijfelachtig zijn.²

- Het onderwerp is te futiel (men wil de minister niet onnodig lastigvallen).
- Het onderwerp is te complex.
- Ambtelijke onderhandelingen zijn nog niet afgerond.
- Het onderwerp is nog niet 'panklaar' (er zijn nog veel dilemma's en twistpunten).
- Signalen moeten eerst nader worden onderzocht.
- Men wil de gerezen problemen eerst zelf oplossen.
- Men wil geen slapende honden wakker maken (geen onnodige paniek zaaien).
- Niet nu: de minister is al overbelast.
- Slecht nieuws schaadt de organisatie.
- Collegialiteit.
- De minister is 'on his way out'.

Dit zijn herkenbare patronen uit de verhoren in de Toeslagenaffaire. Het is een combinatie van beweegredenen waarom de ambtelijke informatie over de misstanden bij de Belastingdienst de politieke top niet bereikte. Een terugkerend probleem is de gebrekkige uitwisseling van informatie tussen verschillende ambtelijke diensten. Bewindspersonen zijn zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoefte. Soms is er sprake van een cultuur waarin kritische geluiden zo veel mogelijk worden gedempt, omdat men gerezen problemen eerst zelf wil oplossen. De persoonlijke verhoudingen tussen minister en ambtenaren spelen hierbij een rol. Deze informatiegebreken tussen ambtenaren en ministers leiden ertoe dat de minister de Kamer niet goed kan informeren.

Openbaarmaking beslisnota's

Twee recente ontwikkelingen leiden tot een toename van de transparantie, en daarmee tot een verandering van het ambtelijk vakmanschap. De eerste betreft de openbaarmaking van ambtelijke beslisnota's als toezegging van het kabinet aan de Kamer. Artikel 68 van de Grondwet vormt de basis van de informatieplicht van de regering jegens het parlement.

In zijn reactie op het POK-rapport stelt het kabinet dat het 'radicaal kiest voor ruime informatievoorziening aan de Kamer'.³ Sinds 1 juli 2021 worden onderliggende ambtelijke nota's over wetgeving en beleid aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet wil daarbij de grond 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond 'belang van de staat' uit artikel 68 van de Grondwet. Vanaf Prinsjesdag 2022 worden ook de ambtelijke beslisnota's over begrotingszaken en over de EU naar de Kamer gestuurd. Het kabinet wil richting het parlement meer openheid bieden over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid. Daarmee wordt ook gelijktijdig meer informatie openbaar voor de media en de samenleving. Daarbij geeft het kabinet de volgende overwegingen:

2 Thijn, E. van, & Cardoso Ribeiro, T. (2004). *De informatieparadox. Een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Utrecht: Lemma.

3 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>

Bij de informatievoorziening aan de Kamers gaat het erom het parlement tijdig te voorzien van objectieve, accurate en betrouwbare informatie. Daarmee wordt inzicht geboden in de afwegingen achter de besluitvorming: de feiten, óók de feiten die mogelijk soms niet goed uitkomen, de risico's, de alternatieven en de argumenten pro en contra worden openbaar. Transparantie zal hopelijk ook helpen bij het verbeteren van de informatie- en vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement.⁴

De hoofdlijn is daarmee helder: openbaarheid van beslisnota's is de nieuwe norm. Hierop geldt wel een uitzondering. Als informatie in strijd is met 'het belang van de staat', bestaat er geen verplichting om die informatie te verstrekken. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de veiligheid van de staat, vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, diplomatieke belangen, het financiële belang van de staat, lopende onderhandelingen, het procesbelang van de staat of de eenheid van kabinetsbeleid.

Wet open overheid

De tweede ontwikkeling betreft de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo), die de toegankelijkheid van overheidsinformatie voor burgers regelt. Deze wet is op 1 mei 2022 in werking getreden. Het doel van de wet is om burgers inzicht te geven in het overheidshandelen en biedt daarmee de burger meer transparantie en controle. Uitgangspunt is dat met publiek gefinancierde informatie in beginsel ook voor het publiek beschikbaar dient te zijn. Burgers hebben het recht om te zien wat er met hun belastinggeld gebeurt, welk beleid in gang wordt gezet en welke prestaties de overheid levert. De uitzonderingsgronden zijn grotendeels gelijk aan die uit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het adagium is 'openbaar tenzij'. Informatie is openbaar, tenzij er uitzonderingsgronden zijn om deze informatie af te schermen. Een belangrijk verschil is dat het onder het regime van de Woo minder gemakkelijk wordt om 'persoonlijke beleidsopvattingen' niet te verstrekken. Zo moeten voortaan feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief op verzoek verstrekt worden. Het geanonimiseerd verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen wordt de hoofdregel, 'tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad'.⁵

De Woo bevat nieuwe bepalingen op het gebied van *actieve openbaarheid*. Overheden zullen een aantal categorieën overheidsinformatie verplicht actief openbaar moeten maken. Het betreft onder andere de agenda en besluitenlijst van de Ministerraad, onderzoeksrapporten, beschikkingen en schriftelijke oordelen in klachtprocedures. Daarnaast bevat de Woo een inspanningsverplichting om meer stukken openbaar te maken. Overheden zijn gehouden om 'informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is'.⁶ Het gaat daarbij om verschillende vragen:

Mogen?

- Mogen we deze informatie wel openbaar maken?
- Is er sprake van privacygevoelige informatie?
- Zijn andere uitzonderingsgronden van toepassing, zoals bedrijfsgevoelige informatie of de veiligheid van de staat?
- Hoe zit het met het eigenaarschap van de data?

4 Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, 10 mei 2021

5 Art. 5.2.3 Wet open overheid.

6 Art. 3.1 Wet open overheid.

Kunnen?

- Hebben we wel voldoende capaciteit in huis om deze informatie te ontsluiten?
- Hoe zit het met de kwaliteit van de informatie? Kloppen de data wel?
- Hebben we de zaken technisch op orde?
- Wat zijn de verstrekingskosten, hoe kunnen we informatie slim en lenig ontsluiten?

Willen?

- Kan dit leiden tot vervelende berichtgeving in de media? Kan de minister hier last mee krijgen?
- Kunnen burgers en maatschappelijke organisaties deze gegevens wel in het juiste perspectief plaatsen? Wat gebeurt er als men conclusies trekt die niet kloppen?
- Zijn we bereid om deze informatie te delen en open te zijn over onze kennispositie?

Ambtelijke perspectieven op transparantie

De ontwikkeling naar meer transparantie heeft gevolgen voor de ambtelijke rolinvulling. In de periode 2021-2022 hebben op verschillende ministeries gesprekken plaatsgevonden met betrokken ambtenaren over het openbaar maken van ambtelijke beslisnota's. Een deel van de ambtenaren vindt deze ontwikkeling spannend en maakt zich zorgen. 'Worden er straks Kamervragen gesteld naar aanleiding van mijn adviezen en gaat mijn minister hier last van krijgen? Leidt het tot ophef in kranten of op sociale media?' 'Ambtenaren zullen zich niet meer vrij voelen om hun minister kritisch te adviseren, omdat verschillen van opvattingen tussen ambtenaren en bewindspersonen in de media uitvergroot worden.' 'Openbaarheid over details van afwegingen kan ook weer leiden tot nieuwe (Kamer)vragen en tot politieke afbreukrisico's.' 'Er bestaat het risico dat er een schaduwcircuit gaat ontstaan, waarbij relevante informatie alleen mondeling wordt gedeeld.' 'Je ziet soms dat journalisten selectief shoppen en framen door één passage uit het verband te rukken.'

Een ander deel van de betrokken ambtenaren ziet vooral voordelen van meer transparantie in het openbaar bestuur. Laat alle overwegingen maar op tafel komen, want dat zal leiden tot meer begrip en vertrouwen, zo is de redeneerlijn. 'Indien vanuit het ambtelijk apparaat optie A wordt geadviseerd, maar de minister kiest optie B, dan is het ook goed indien de minister daar expliciet verantwoording over aflegt.' 'Ik maakte me eerst zorgen over openbaarheid, maar toen ik die nota's nog eens doorlas, viel het eigenlijk wel mee. Het is goed als dit openbaar zou worden.' 'Het dwingt je tot nog scherper expliciteren van tussentijdse bevindingen en conclusies en je overwegingen aan de voorkant moeten expliciteren. Je zult veel meer logica moeten inbouwen in je besluitvormingsproces.' 'Welke kansen biedt openbaarheid om de discussie te vermaatschappelijken? Hoe kan openbaarheid helpen om met rationaliteit een politiek ingewikkelde discussie te voeren?' 'De druk om transparant te zijn neemt alleen maar toe. Wen er maar aan.'

De principiële achterliggende vraag is of de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming gediend is met het afschermen van ambtelijke overwegingen en adviezen. Sommigen benadrukken het belang van beleidsintimiteit, waarbij ambtenaren en bestuurders vrijelijk hun opvattingen kunnen delen zonder dat hun woorden door de pers onder het vergrootglas worden gelegd. Anderen stellen dat de kwaliteit van besluitvorming juist ook gediend kan zijn bij het openbaar maken van deze adviezen. Hierdoor worden deze immers ook vatbaar voor tegenspraak. Een belangrijk voordeel van openbaarheid is dat daarmee ook de creativiteit uit de samenleving wordt gemobiliseerd. Het is fijn als ambtenaren vrijelijk kunnen brainstormen, maar het is nog fijner als de ideeën en argumenten uit de samenleving hier ook bij betrokken worden. Openbaarheid kan leiden tot alternatieve beleidsopties uit de samenleving, zodat bestuurders een rijker palet aangereikt krijgen waaruit zij een keuze kunnen maken.

De ontwikkeling naar meer transparantie zal de komende jaren verder handen en voeten moeten krijgen. Hieronder wordt daarvoor een vijftal denkrichtingen geschetst.

1. Schrijven voor de openbaarheid, ook bij pijnlijke zaken

Ambtenaren moeten zich ervan bewust worden dat alle informatie in principe openbaar kan worden. Dat geldt voor de informatievoorziening aan het parlement op grond van artikel 68 van de Grondwet, als beslisnota, of bij een Parlementaire Enquête. Of richting de burger door middel van Woo-verzoeken. In de nieuwe situatie blijft het uitgangspunt dat ambtenaren open blijven adviseren en zich niet professioneel beknot of beperkt voelen in wat zij op papier zetten, aldus het kabinet in zijn brief naar aanleiding van de affaire over de kinderopvangtoeslag. Ook al krijgen beslisnota's nu een nieuwe, bijkomende functie (namelijk het informeren van het parlement), ambtenaren dienen vooral 'door te gaan met professioneel adviseren' zoals dat voorheen ook gebeurde. Het is niet de bedoeling dat ambtenaren nu 'met meel in de mond' gaan schrijven. Dit is verschillende keren benadrukt door het kabinet, en ook door het SG-beraad. In de brief van 30 april 2021 beantwoordt de minister van BZK een vraag vanuit de Eerste Kamer '(...) of in het besluit om informatie al dan niet vrij te geven mag meespelen dat zaken pijnlijk zijn voor de minister. Dat is niet het geval. In hoeverre zaken "pijnlijk" zijn voor een minister is niet relevant voor de te nemen beslissing. Uitsluitend indien de weigeringsgrond het belang van de staat zich voordoet, kan het vrijgeven van bepaalde informatie achterwege blijven.'

Concreet:

- Beleidsdirecties zullen zich de nieuwe manier van werken echt 'eigen' moeten maken, door zelf dilemma's te bespreken, bijvoorbeeld aan de hand van concrete passages.
- Het is belangrijk om het ambtelijk vakmanschap verder te ontwikkelen via cursussen 'schrijven voor openbaarheid' of een training 'politiek-bestuurlijke gevoeligheid'.⁷

2. Woo-verzoeken snel en goed beantwoorden

In Noorwegen is iedere ambtenaar verplicht het reguliere werk uit handen te laten vallen als er een informatieverzoek binnenkomt. Zo'n verzoek moet binnen uiterlijk drie dagen zijn beantwoord. In Nederland springen ambtenaren in die houding als de minister om informatie vraagt, maar een Woo-verzoek wordt vooral als corvee gezien en blijft gerust wekenlang op verschillende bureaus liggen. Hierdoor bedraagt de gemiddelde afhandelingstermijn bij ministeries 161 dagen, terwijl de maximale wettelijke termijn van de Woo 42 dagen is. Een ambtenaar zou een Woo-verzoek ook als een compliment kunnen zien; er is kennelijk interesse uit de maatschappij.

Concreet:

- Stuur nadrukkelijk op doorlooptijden en deadlines voor de verschillende deelstappen.
- Pak de telefoon en probeer de verzoeker zo goed en snel mogelijk te bedienen door de belangrijkste informatie snel te verstrekken.
- Kort de parafenlijn in. Bij sommige ministeries zijn er wel tien parafen nodig om een Woo-verzoek af te handelen. Dat kost onevenredig veel tijd en ambtelijke capaciteit.

3. Ruimhartig invulling geven aan actieve openbaarheid

Een aantal overheden is recentelijk gestart met pilots met actieve openbaarheid. Regelmatig gaat het daarbij om stukken die *niet* als verplichte categorie worden genoemd in de Woo, maar waarbij om andere (maatschappelijke) redenen wordt overwogen deze informatie actief openbaar te maken. Hierbij kan gedacht worden aan de adviezen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, een dashboard gasbevingen Groningen, transparantie over het aantrekken van internationale bedrijven, vergunningen voor dierproeven of de data en governance voor de meting van stikstof. Sommige soorten documenten worden veel gevraagd bij Woo-verzoeken. Actieve openbaarmaking van bijvoorbeeld rapporten, nota's en verslagen ligt voor de hand.

⁷ Handreiking *Schrijven voor de openbaarheid* (2021); <https://www.informatiehuishouding.nl/praktijkvoorbeelden/handreiking-schrijven-voor-openbaarheid#:~:text=De%20ministeries%20EZK%20en%20LNV,breder%20publiek%2C%20beschikbaar%20worden%20gesteld>

Concreet:

- Start een onderzoek naar informatiebehoeften van burgers, journalisten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers. Elk ministerie zou in gesprek kunnen gaan met de belangrijkste stakeholders om te achterhalen welke informatie door hen bij voorrang interessant wordt gevonden.
- Start in elk Directoraat-Generaal enkele pilots met actieve openbaarheid.

4. Herinterpretatie ministeriële verantwoordelijkheid

De heersende interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt de facto tot het afschermen van ideeën van ambtenaren van het publiek debat. *'Ministerial responsibility has increasingly been shown to be a shield for the executive rather than a weapon with which parliament can demand a true and full account.'*⁸ Topambtenaren zouden zich zelfstandig moeten kunnen verantwoorden omtrent de feitelijke gang van zaken binnen hun departement. In het Verenigd Koninkrijk is het gebruikelijk dat de betrokken SG bij de behandeling van een departementaal jaarverslag verschijnt voor de betreffende parlementaire commissie en in de gelegenheid wordt gesteld om feitelijke en gedetailleerde vragen te beantwoorden. In een kennissamenleving draait het om het combineren van kennis, ideeën en nieuwe inzichten, niet alleen in het bedrijfsleven, maar ook in het openbaar bestuur. Er zijn geen dwingende redenen om de ideeën van ambtenaren daarvan uit te zonderen, of in het publiek debat als *onaanraakbaar* te beschouwen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor uitlatingen van ambtenaren is vanuit het perspectief van de kennis- en innovatietheorie een historische anomalie die een nieuwe interpretatie verdient.

Concreet:

- Organiseer in de Tweede Kamer periodieke hoorzittingen met de SG's en DG's van ministeries en de directeuren van grote uitvoeringsorganisaties.
- Grondige herziening van de zgn. 'Oekaze Kok', zoals ook bepleit in een breed gedragen motie van maart 2022.⁹ Zo zou het veel makkelijker moeten worden om als Kamercommissie of Kamerlid geïnformeerd te worden door ambtenaren die in het hart van de uitvoering werken.

5. Een cultuur van openheid

Uiteindelijk gaat het om een cultuurverandering en het creëren van een cultuur van werkelijke openheid. 'Gesloten, tenzij' moet worden omgebogen tot 'open, tenzij'. Amerikanen plegen het beeldend uit te drukken: *'Information is power because it's the substance of which decisions are made.'*¹⁰ Het is een variant op de compacte stelregel van Francis Bacon, 'Kennis is macht'. Zo bezien kan het openhartig delen van informatie eraan bijdragen om de machtsafstand tussen overheid en burger te overbruggen. Deze cultuurverandering moet op alle niveaus van de overheid plaatsvinden, maar begint bij sterke en duidelijke signalen vanuit de top.

Concreet:

- Ambtenaren moeten zich realiseren dat zij primair werken voor de publieke zaak en dat ze behalve loyaliteit aan de minister ook loyaliteit aan de samenleving moeten betrachten. Ambtenaren worden met publiek geld gefinancierd, en met publiek geld gefinancierde informatie behoort – uitzonderingen daargelaten – ook voor het publiek toegankelijk te zijn.

8 Flinders, M., & McConnell, H. (1999). Diversity and complexity: the Quango-Continuum. In: M. Flinders & M. Smith (red.), *Quangos, Accountability and Reform. The Politics of Quasi-Government*. Londen: Palgrave Macmillan, p. 23.

9 Motie van het Lid Leijten c.s., 24 maart 2022, kst. 35387, nr. 15.

10 Witherspoon, P. (1991), *Within these Walls: A Study of Communication between Presidents and their Senior Staffs*. New York: Praeger.

- Het kabinet en de ambtelijke top van departementen moeten het goede voorbeeld geven en een cultuur van openheid uitstralen. In de proeftuin 'Transparantie vergaderstukken Raad van Bestuur' van het UWV wordt verkend welke stukken die op hoog ambtelijk niveau worden gewisseld openbaar gemaakt kunnen worden. Dit laat zien dat de top ook zelf transparanter wil opereren, en een dergelijke proeftuin verdient dan ook navolging.

Open en transparant: hoe doe je dat?

Caroline Raat

Met transparantie en open overheid hebben bestuurders en ambtenaren een ambigue relatie: enerzijds onderschrijven zij de waarde ervan in de democratische rechtsstaat, maar anderzijds vinden zij ook dat zij de ruimte moeten hebben om vrijelijk te brainstormen en zich te uiten zonder dat elk proefballonnetje of kantoorgrapje morgen in de krant staat. En dat is begrijpelijk, zeker in een wereld waarin elke vergissing wordt uitvergroot en mogelijke verschillen van inzicht worden ingezet om partijen uit elkaar te spelen en een genuanceerd gesprek te bemoeilijken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) spreekt in zijn adviesrapport *Gij zult openbaar maken* van een ‘ontembaar probleem’ (*wicked problem*), omdat openbaarheid, privacy, private belangen en beleidsintimiteit zich niet eenduidig tot elkaar verhouden.

Er moet dus sprake zijn van een balans, en die is er in de Wet open overheid. Niet alles hoeft volgens die wet openbaar gemaakt te worden; ambtenaren hebben een behoorlijke mate van privacy, ook op de werkvloer, en ook vertrouwelijkheid is een belangrijk aspect van rechtsstatelijk functioneren. Zo ontembaar is het probleem in essentie dus niet, en het is vooral een kwestie van professionaliteit en het organiseren van open overheid.¹

In dit hoofdstuk bespreek ik het omgaan met overheidsinformatie en vooral van het ‘opstellen’ ervan, het schrijven dus. Daarvoor is het nodig om transparantie en openheid te zien als belangrijke deugden voor de ambtelijke vakman, die in nauw verband staan met het begrip integriteit. Ze hebben namelijk alles te maken met eerlijkheid, en daarmee ook met waarheid. Daarom zal ik waarheid beschrijven als rechtsstatelijk ideaal, dat de beginselen van transparantie en openbaarheid dichterbij brengt. Daaruit vloeit voort hoe de vakman en zijn werkgever met publieke informatie omgaan. Aan het slot van deze bijdrage geef ik daarvoor tips.

Transparantie en openbaarheid

Transparantie betekent volgens het woordenboek doorzichtigheid of doorschijnendheid. Voor de internationale anticorruptiewaakhond Transparency International staat transparantie synoniem voor inzichtelijkheid en begrijpelijkheid, om integriteitsschendingen te voorkomen.² Met eerlijkheid en voorspelbaarheid dus. Zo concludeerde de ROB dat ook in zijn rapport *Gij zult openbaar maken*.³ Toegegeven, een op Bijbelse geboden geënte titel inspireert daartoe niet bepaald. Een integere organisatie zal dat gebod ook niet nodig hebben, want net als een psychologisch integer mens kan zij in haar cultuur (‘karakter’) integer zijn en dus uit zichzelf open en eerlijk zijn. Transparantie betekent niet: ‘gooi alles maar op internet’; het betekent bijvoorbeeld wel eerlijk zijn over informatie die je niet openbaar mag maken en daarover verantwoording afleggen. Vergelijk het met het transparantiebeginsel in de Algemene verordening gegevensbescherming: dat verplicht tot eerlijke en heldere informatie over verwerking van persoonsgegevens, en doorgaans niet tot openbaarmaking ervan.

1 Dit is de kern van Raat, C. (2019). *Gids Openbaarheid van bestuur. Van Wob naar Woo*. Amsterdam: Berghauser Pont, waarvan in 2022 een geactualiseerde en uitgebreidere druk verschijnt.

2 <https://www.transparency.nl/wat-wij-doen/over-corruptie/#watistransparency>

3 <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/09/17/gij-zult-openbaar-maken>

Naast het begrip transparantie is openbaarheid van belang. Van Dale definieert openbaarheid als: publiciteit, algemeen bekend zijn, toegankelijk zijn voor het publiek, zichtbaarheid. Het tegengestelde daarvan is: vertrouwelijkheid, geheim. Daarmee hebben we twee kernbeginselen van de rechtsstaat te pakken: zowel openbaarheid als vertrouwelijkheid zijn namelijk belangrijk om als individu en als samenleving te kunnen functioneren. Deze beginselen moeten altijd gemotiveerd tegen elkaar worden afgewogen. Waar het om gaat, is het toegankelijk zijn van publieke informatie voor iedereen; dit wordt het openbaarheidsbeginsel genoemd.

De ROB onderscheidt in zijn adviesrapport zes functies van openbaarheid:

1. controleerbaarheid van bestuur – verantwoording aan parlement en burgers;
2. reinigende werking – voorkomen van risico's voor de integriteit van overheidshandelen;
3. prestatie van de overheid naar de burger – transparantie ten aanzien van uitgaven;
4. randvoorwaarde voor modern burgerschap – burgers hebben gegevens nodig om die rol te kunnen vervullen;
5. verbetering van doelmatigheid en bevordering van het lerend vermogen van de overheid;
6. economische groei – hergebruik van overheidsgegevens ten behoeve van de informatiemarkt.

Openbaarheid heeft volgens de ROB belangrijke functies, die grotendeels te maken hebben met beginselen van publieke moraal.⁴ Als bestuurder, volksvertegenwoordiger of overheidsmedewerker 'zit je er niet voor jezelf'. Dit wordt het beginsel van de dienende overheid genoemd. Hiermee hangt samen dat de informatie waarmee de overheid werkt, niet van die overheid zelf is. Als overheidsmedewerker mag je die niet inzetten in het belang van jezelf, je afdeling, een bestuurder, een politicus of een relatie, en ook niet als 'kaarten voor je borst houden'.

Juist vanwege het dienende karakter van de democratische rechtsstaat moet deze verantwoording afleggen aan de samenleving over alles wat zij doet en nalaat. Niet voor niets is vrije nieuwsgaring in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vastgelegd, en heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitgesproken dat met name journalisten en non-gouvernementele organisaties met een beroep op art. 10 toegang moeten hebben tot overheidsinformatie. Mijn ervaring leert overigens dat als de overheid zelf zaken openbaar maakt – ook en vooral als er dingen niet goed zijn gelopen –, de ophef uiteindelijk veel minder groot is dan wanneer dat door journalisten wordt afgedwongen met informatieverzoeken. De 'schijn van schandaal' is dan namelijk al ontstaan.

Integriteit

Openheid en transparantie hebben alles te maken met eerlijk en integer bestuur. Integriteit gaat over de houding ten opzichte van of handelen volgens morele normen. Voor de overheid gaat het dan om publieke waarden.⁵ Hierover wordt vanuit verschillende disciplines verschillend gedacht. Eén ding hebben de vakgebieden gemeenschappelijk, namelijk dat het gaat om een positief gewaardeerde eigenschap: een deugd of karaktertrek.

4 Deze beginselen worden besproken in Hoofdstuk 2 van Raat, C. (2022). *Ethiek en integriteitszorg. Handboek voor de overheidsjurist*. Amsterdam: Berghauser Pont.

5 Deze paragraaf is een korte samenvatting van Hoofdstukken 3 en 7 van Raat, Ethiek en integriteitszorg, en van <https://www.onafhankelijkeonderzoekers.nl/integrity-in-toxic-public-organizations/>. Zie ook: Vries, R.E. de (2016). De nachtmerrie van elke werkgever. *Gedrag & Organisatie*, 29(4), 316-346; Vught, M. van, & Wildschut, M. (2012). Gezag. De wetenschap van macht, gezag en leiderschap. Amsterdam: Bruna; Babiak, P., & Hare, R.D. (2006). *Snakes in Suits: When Psychopaths Go to Work*. New York: HarperCollins; Bandura, A. (2002). Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of Moral Education*, 31(2), 101-119.

Filosofen geven belangrijke waarden voor de integere mens, die ook bruikbaar zijn voor de rechtsstatelijke professional: waarheid, waarachtigheid en oprechtheid. Transparantie – eerlijk, duidelijk en betrouwbaar handelen – is de belangrijkste deugd die iemands integriteit bepaalt. Dat je integer transparant en eerlijk *moet* zijn volgens morele, sociale en juridische normen maakt echter niet dat je dat ook *bent*. Het is dus een vraag van persoonlijkheid (karakter en ontwikkeling) en context. Integriteit als persoonlijkheidskenmerk wordt uitgedrukt in de Honesty-Humilityschaal. Deze meet op betrouwbare wijze twee hoofdeigenschappen van integriteit, namelijk eerlijkheid en bescheidenheid.⁶

Integriteit gaat over de mate waarin iemand eerlijk (transparant en open) en bescheiden is. Integriteit is vooral van belang voor de voorspelling van contraproductief gedrag, zoals fraude, corruptie, machtsmisbruik en onethisch leiderschap. Geen ambtelijk vakmanschap dus, en loyale tegenspraak, zoals die veelvuldig wordt bepleit, gaat hiertegen niet werken.⁷ Personen met een lage integriteit trekken zich hier niets van aan omdat zij het probleem niet zien, en beschouwen tegenspraak als bedreiging van hun positie.

Anders dan in de filosofie en organisatieliteratuur, heeft psychologische integriteit niet te maken met zelfbeheersing, wilskracht of 'karakter'. Iemand die hierop hoog scoort, wordt minder verleid omdat hij niet uit is op status, privileges, roem en rijkdom. Eerlijk zijn kost hem dus juist minder zelfregulerend vermogen, oftewel wilskracht. Omgekeerd hebben mensen met een lagere morele identiteit veel zelfregulerend vermogen nodig. En daar kunnen transparantie en openbaarheid behulpzaam zijn: zij geven het zelfregulerend vermogen een zetje.

Dwingen vreemde ogen?

Openbaarheid van bestuur leidt volgens de ROB op de volgende manier tot zelfregulering: het idee dat iemand mee kan kijken en de betrokkene ter verantwoording kan worden geroepen, zal leiden tot prudent gedrag en daarmee tot het vermijden van onregelmatigheden. Dit wordt de 'kracht van schaamte' genoemd. In wetenschappelijke literatuur vinden we echter dat juist mensen wier persoonlijkheid wordt gekenmerkt door de zogeheten *dark triad* en die weinig psychologische integriteit bezitten, zich hier niet door laten leiden.⁸ Schattingen door psychologen, psychiaters en criminologen lopen uiteen over de percentages (van 40 tot 80 %), maar zeker onder mensen met een leidinggevende positie behoort een flink aantal tot deze groep.⁹

Juist deze dominante personen hebben, via mechanismen van socialisatie, selectie en 'wegwerken', invloed op de organisatie- of afdelingscultuur. Die ontspoord daardoor en wordt op die manier ook onderhevig aan bederf.¹⁰ Bovendien kunnen ook mensen die 'normaal' scoren op de HEXACO-schaal

6 De Big Five, aangevuld met de integriteitsschaal, wordt het HEXACO-model genoemd. Meer hierover op <https://www.hexaco.org>.

7 Zie Raat, *Ethiek en integriteitszorg*, hoofdstuk 3, en <https://www.onafhankelijkeonderzoekers.nl/integrity-in-toxic-public-organizations/>

8 Raat, *Ethiek en integriteitszorg*, pp. 39 e.v.; Fox, J.A. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4), 663-671.

9 Babiak & Hare, *Snakes in Suits*; Babiak, P., et. al. (2010). *Corporate psychopathy: Talking the walk*. *Behavioral Sciences and the Law*, 28(2), 174-193; Kets de Vries, M.F.R., & Miller, D. (1985). Narcissism and leadership: An object relations perspective. *Human Relations*, 38, 583-601; Jonason, P.K., et. al. (2012). The Dark Triad at work: How toxic employees get their way. *Personality and Individual Differences* 52(3), 449-453; Palmen, D., et al. (2020). High self-control may support 'success' in psychopathic leadership: Self-control versus impulsivity in psychopathic leadership. *Aggression and Violent Behavior*, 50, 1-17; Paulhus, D.L., & Williams, K.M. (2002). The Dark Triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of Research in Personality*, 36, 556-563.

10 Duyne, P.C. van (1995). Machtsmisbruik in politiek en openbaar bestuur. In: Van den Heuvel, J.H.J. et al. (red.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur* (pp. 117-142). Utrecht: Lemma; Raat, C. (2007). *Mensen met Macht. Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd voor maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Bju, p. 263 e.v.

onder bepaalde omstandigheden oneerlijke dingen doen, bijvoorbeeld als zij onder druk staan of financiële problemen hebben.¹¹ We moeten daarom bedacht zijn op niet-integer gedrag als het gaat om transparantie en open overheid, en we kunnen niet op voorhand aannemen dat de overheid eerlijk is over het bestaan van informatie. Deze praktijk is veelvuldig gerapporteerd door rijksambtenaren in een onderzoek van de FNV: een op de zes respondenten meldde onder druk te worden gezet door de organisatie en/of leidinggevende, waarvan maar liefst 34 % zei dat dit gebeurde om informatie achter te houden of veranderen.¹²

Openheid

Integriteit, goed bestuur en openheid worden vaak samen genoemd. Openheid wordt in Van Dale onder meer beschreven als: toegankelijkheid, eerlijkheid, openhartigheid. Anders dan openbaarheid, dat een juridisch en politiek begrip is, gaat openheid dus vooral over moraal, van mensen en goed bestuurd organisaties. In die zin vatten we openheid op als een kenmerk en een wenselijke norm voor ambtelijk vakmanschap. Wil een overheidsorganisatie integriteit ontwikkelen, dan zal zij open moeten zijn, en dat kan alleen met open vakmensen. Ik bespreek hier verschillende betekenissen die openheid kan hebben.

Ontvankelijkheid is het vermogen om vragen, opmerkingen en signalen van binnen en buiten de organisatie op te pikken en zo te vertalen dat er in de organisatie ook iets mee kan worden gedaan. Openheid is verder een voorwaarde voor ontvankelijkheid voor kritiek. Hier is een verband met psychologische integriteit: je bent alleen hiertoe in staat als je je bescheiden opstelt en eerlijkheid op prijs stelt, hoewel kritiek voor iedereen onaangenaam is. Bedorven organisaties en mensen zijn vaak gesloten, hoewel zij heel open kunnen overkomen. Extraversie is een eigenschap van veel bedorven types, maar dit betekent niet dat ze ook open en eerlijk zijn, vaak integendeel.¹³ Kritiek is daarom niet welkom en zal worden geweerd, of deze nu uit de eigen organisatie komt of uit de omgeving.

Het eigen handelen moet met enige afstandelijkheid bekeken kunnen worden. Dit betekent niet alleen transparantie en overzichtelijkheid van besluitvorming, maar ook een interne kritische houding. Dergelijke eerlijkheid is een belangrijke eigenschap voor een ambtelijk vakman. Dat kan worden bevorderd door selectie en bevordering van personeel op basis van hun vakmanschap en openheid. Hierop ga ik in in het hoofdstuk over de grondslag van het recht op vakmanschap in deze bundel. Het betekent ook inclusiviteit en diversiteit.

Fouten of integriteitsschendingen kunnen ook met de mantel der liefde worden bedekt. Dit kan voortkomen uit een vriendschapscultuur. Die kan funest zijn voor ambtelijk vakmanschap. Een 'warm bad' komt prettig over, maar voor integriteit en psychologische veiligheid is het niet bevorderlijk, omdat het doel van de organisatie is verschoven van rechtsstatelijkheid naar 'gezelligheid'. Het werkt bovendien in de hand dat mensen geen tegenspraak meer geven om de gezelligheid niet te verpesten.

11 Raat, *Ethiek en integriteitszorg*, p. 44 e.v.

12 Raat, C. (2021). Van openbaarheid van bestuur naar open overheid. Het ideaal van de waarheid als grondslag voor het recht op overheidsinformatie. *Praktisch Bestuursrecht* 2021/2, 21-28.

13 Dâderman, A. M., & Ragnestål-Impola, C. (2019). Workplace bullies, not their victims, score high on the Dark Triad and Extraversion, and low on Agreeableness and Honesty-Humility. *Helion*, 5, e02609; Gylfason, H.F., et al. (2016). Personality in Gneezy's cheap talk game: The interaction between Honesty-Humility and Extraversion in predicting deceptive behavior. *Personality and Individual Differences*, 96, 222-226; Oh, I.S., et al. (2011). Are dishonest extraverts more harmful than dishonest introverts? The interaction effects of honesty-humility and extraversion in predicting workplace deviance. *Applied Psychology*, 60, 496-516.

Is een overheidsorganisatie grootmoedig, dan betracht die ook externe eerlijkheid. De organisatie laat zien te beseffen dat iets fout is gegaan en bereid te zijn de handelwijze als gevolg daarvan aan te passen en fouten te herstellen. Een gesloten organisatie die vooral is gericht op het eigenbelang en het ophouden van een bepaald imago, zal moeite hebben met grootmoedigheid. Integendeel: de organisatie preekt openheid, maar beperkt zich tot voorlichting en bepaalt zelf welke informatie de burger krijgt.

Waarheid als overheidsideaal

Transparantie en openheid zijn dus belangrijk voor een integere en professionele organisatie; het gaat om eerlijkheid over feiten. Waarheidsgetrouwheid dus. Het belang van waarheidsvinding wordt in zaken over de Wet open overheid (Woo) niet geacht onderdeel te zijn van het algemeen belang op openbaarmaking van documenten. Dit botst met het gevoel van veel verzoekers. Het kunnen reconstrueren van feiten, meningen en belangen is voor hen de kern van openbaarheid. Waarheidsvinding is dus een algemeen belang op zich.

Over wat waarheid is, breken filosofen, theologen en juristen zich al eeuwenlang het hoofd. Zeker in tijden waarin juist aanhangers van complottheorieën pretenderen de waarheid in pacht te hebben zonder zich te bekommeren om 'echte feiten', is het een omstreden concept. Dit betekent echter niet dat waarheid niet praktisch hanteerbaar is. Het gaat hier om een (voorlopige) waarheid, die blijkt uit feiten en controleerbare omstandigheden, en waar we vanwege de stand van wetenschappelijke kennis van uit mogen gaan. Die waarheid wordt geverifieerd en gefalsificeerd met bewijs, zoals neergelegd in overheidsdocumenten.

Waarheid is daarom een ideaal voor de democratische rechtsstaat.¹⁴ Op basis van dit ideaal is de overheid gehouden om open overheid als *corebusiness* op te vatten en niet als vervelend bijverschijnsel. Het is de taak van de overheid om dat ideaal door middel van zo veel mogelijk documenten en gegevens dichterbij te brengen. Het ideaal van waarheid als morele norm past bij de moderne, autonome burger die zelf bepaalt wat hij of zij vindt, en die zich niet laat bevoogden door ambtenaren, bestuurders en hun voorlichters. In 2015 verwoordde een maatschappelijke coalities van burgerorganisaties het bondig: 'Onze overheid, onze informatie'.¹⁵ Waarheidsgetrouwheid is dan ook onderdeel van ambtelijk vakmanschap.

Vanwege de informatieasymmetrie en de machtsrelatie waarin de overheid tot de burger staat, moet de overheid altijd zo veel mogelijk openheid betrachten. De gedachte om de overheid deze informatie zelf te laten maken, selecteren, ordenen, aggregeren en vervolgens eenduidig met een toelichting te laten presenteren, lijkt aantrekkelijk. Een mooie website met *infographics* in 'jip-en-janneketaal' waarin wordt uitgelegd 'hoe het zit' is qua communicatie en beeldvorming raadzaam, maar heeft niet per se te maken met waarheidsgetrouwheid en respect voor democratie en burgers.

Daarom moet openbaarmaking van informatie erop gericht zijn om anderen dan de overheid in staat te stellen de waarheid achterhalen. Dat is juist in het belang van verantwoording en integriteit van de overheid. Het ideaal van de waarheid brengt met zich mee dat het niet de overheid is die bepaalt welke informatie beschikbaar wordt gesteld en met welk doel. Zo veel mogelijk ogen en perspectieven zorgen voor zo veel mogelijk waarheid. Dat dit soms met meningsverschillen, vergissingen en problemen gepaard gaat, is onvermijdelijk, maar te prefereren boven schijnharmonie gebaseerd op eenzijdige berichtgeving.

14 Burg, W. van der (1998). Het belang van idealen. Een programmatistische verkenning. In: W. van der Burg & F. Brom (red.), *Over idealen. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek* (p. 4). Deventer: Tjeenk Willink.

15 <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/onze-overheid-onze-informatie-manifest-voor-een-open-overheid>

Vertrouwen is geen doel, maar een gevolg

In de literatuur lezen we dat er transparant gewerkt moet worden en openbaarheid moet worden betracht zodat de overheid het vertrouwen van de burger krijgt.¹⁶ ‘Draagvlak creëren’ en ‘legitimiteit vergroten’, heet het dan. Dat lijkt mij een misvatting, om meerdere redenen. De burger bepaalt namelijk zelf of hij of zij vertrouwen heeft in de overheid en op basis waarvan. Belangrijker is dat dit vertrouwen een prettig gevolg is van het feit dat de overheid eerlijk is, uit zichzelf en zonder strategische bedoelingen. Burgers, zo schrijft de ROB, moeten hun rol kunnen vervullen, en die rol is niet per definitie de overheid vertrouwen en steunen, maar als het moet de overheid kritisch bevragen en desnoods bij verkiezingen wegstemmen. Dat burgerschap is niet gebaat bij een overheid die meent met informatie – of veeleer communicatie – aan een vertrouwenwekkend beeld te moeten werken.

Transparant werken

In het voorgaande heb ik aangegeven dat transparantie en de wettelijke plicht om zo veel mogelijk openbaar te maken niet alleen past bij integriteit, maar ook een duwtje in de goede richting kan zijn om correcter te werken. Hoewel integriteit betekent dat je het goede doet, ook als niemand kijkt, helpt het vaak als mensen weten dat er wel iemand mee kán kijken.

In cursussen over openbaarheid van bestuur voor ambtenaren noem ik dit ‘Woo-abel’ werken, dat ik hier ‘transparant werken’ zal noemen. Daarmee bedoelen we uiteraard niet dat een ambtelijk vakman handig moet worden in het omzeilen van openbaarheid. Het gaat om het idee dat alles wat je doet uiteindelijk gezien wordt, wat je weerhoudt van oneigenlijke acties: vreemde ogen dwingen. In de woorden van de ROB: de reinigende werking. Openbaarheid werkt professionaliteit in de hand.

De vreemde ogen zorgen ervoor dat je je zelfregulerend vermogen aanzet, ook als je niet van nature hoog scoort op de HEXACO-schaal. Dat hoeft vaak niet veel meer in te houden dan tot tien tellen of even een rondje te wandelen voordat je iets opschrijft. De kans is groot dat er veel minder – vooral informeel – wordt geschreven. Wat er geschreven is, leidt ertoe dat beleid of besluitvorming objectiever, zakelijker van toon en beter gemotiveerd is. De ingebouwde pauze zorgt er namelijk voor dat je je oordeel uitstelt, waardoor je emotionele impuls afneemt en je verstand en een gezond gevoel van zelfbehoud de overhand krijgen.

Transparant werken sluit aan bij het nieuwe artikel 5.2, derde lid van de Woo. Daarin is de hoofdregel dat persoonlijke beleidsopvattingen die tot formele besluitvorming leiden (Awb-besluiten, maar ook overheidsbeleid) algemeen openbaar zijn. Alleen de naam van de ambtenaar kan worden geanonimiseerd. Dit artikellid is naar aanleiding van het ‘functie-eldersdebat’ en de ‘Rutte-doctrine’ bij amendement ingevoegd.¹⁷ Dat heeft onder meer geleid tot een Handreiking ‘Schrijven voor openbaarheid’, waarin overigens geen handvatten staan voor transparant werken.¹⁸ Hoewel het begrijpelijk is dat deze bepaling bij ambtenaren spanning oproept, is de bepaling een gegeven waarmee steeds duidelijker wordt dat, hoe lastig het soms ook is, de informatie die zij hebben en maken niet van hen is, maar van de burger.

16 In de VAR-preadviezen van Buijze en Drahmman komt dit diverse malen terug. VAR (2022). *Preadviezen Transparantie en openbaarheid*. Den Haag: BJu.

17 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/05/10/beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas>

18 <https://www.informatiehuishouding.nl/binaries/informatiehuishouding/documenten/instrumenten/2021/11/01/handreiking-schrijven-voor-de-openbaarheid/Schrijven+voor+openbaarheid.pdf>

Wat houdt transparant werken concreet in voor de vakman?

Hieronder volgt een 'handleiding voor transparant werken'. Schrijf je als ambtelijke vakman over beleid, wetgeving en dergelijke, dan betekent het dat persoonlijke beleidsopvattingen openbaar zijn als ze leiden tot formele besluitvorming. Is dat niet zo – zit je nog in de brainstormfase – dan blijven die vertrouwelijk. Het is niet de bedoeling dat je in een teamvergadering of advies aan de minister ten behoeve van zijn besluitvorming geen 'beleidsopvattingen' meer zou moeten geven. Onder beleidsopvattingen verstaat de wet, kort geformuleerd, subjectieve meningen. Die schrijf je zo op dat jij of iemand anders zich hiervoor nooit zou hoeven generen.

Als ambtelijk vakman ben je een deskundige, die advies geeft aan de minister. Het is goed als iedereen kan zien dat dat op een gedegen en professionele manier gebeurt. Het vertrouwen neemt misschien op de korte termijn wel af, maar op de lange termijn groeit het juist, als mensen zien dat er ook binnen de overheid verschillende inzichten bestaan, maar dat er uiteindelijk op een transparante manier een beleidskeuze moet worden gemaakt. De vergelijking met het predigitale tijdperk zou daarbij kunnen helpen. Als je in 1980 een ideetje, proefballonnetje of persoonlijke mening had, dan typte je die ook niet op een vel papier met briefhoofd van de overheid. Dat gebeurt nu wel, via e-mail en WhatsApp.

Schrijf je over mensen, besef dan dat, zeker in informele interne communicatie, dit veel gebeurt, of dat nu de minister, de baas of de burger is. Dat is volkomen normaal, want we zijn nu eenmaal sociale dieren die zich hier goed bij voelen. We willen graag onze mening geven over iemand, onderling klagen of roddelen. Dit is echter zelden noodzakelijk voor het nemen van een besluit, het oordelen over een bezwaarschrift of het opstellen van een beleidsnota. Integendeel, het werkt vooringenomenheid, favoritisme of uitsluiting in de hand. Wil je even je hart luchten over iets vervelends of kantoor-nieuwtjes uitwisselen? Doe dat dan 'ouderwets' bij het koffieapparaat of per telefoon. Gebruik je privécommunicatiemiddelen niet voor zakelijke kwesties en omgekeerd.

Beschrijf een burger, ondernemer of collega alleen zakelijk en strikt voor zover dat voor je werk nodig is. Maar laat dat ook niet na. Het is namelijk wel de bedoeling dat iedereen moet kunnen controleren hoe je tot een beslissing komt en waarom. Beschrijf daarom – eveneens op een objectieve en controleerbare manier – feiten en omstandigheden. Daarin kan wel een 'hoedanigheid' of gedrag van een persoon relevant zijn, maar vermijd bijvoeglijke naamwoorden ('geweldig', 'rampzalig') en versterkingen ('heel', 'erg').

Blijf weg van framing (bewust gebruiken van woorden of beschrijvingen die associaties of stereotypes oproepen) van mensen. Het is een interessante marketingtechniek die ook door advocaten wordt gebruikt om een burger 'af te serveren', maar het is niet eerlijk en past niet bij een ambtelijk vakman. Lever je maatwerk of werk je met de informele aanpak? Juist dat moet zich altijd objectief laten uitleggen en kan dus niet met een paar regels worden afgedaan. De informele aanpak moet geen intransparante aanpak worden.

Kijk of een tekst korter kan door overbodige toevoegingen, bijzinnen en bijvoeglijke naamwoorden te schrappen. Geef in je stuk altijd een zo betrouwbaar mogelijk beeld van een kwestie. Benoem dus alle voor- en nadelen en alle redeneringen die je hebt gevolgd om tot je conclusie te komen. Geef onzekerheden, twijfels, discussies, beraden, vergaderingen en reflecties weer. Wees open over zaken die niet goed zijn gelopen. Beschrijf de relevante juridische, financiële, morele, technische, bestuurlijke en politieke aspecten. Rapporteer met wie je hebt gesproken en wie er input hebben geleverd voor je stuk, en op welke manier.

Hoe bevordert de organisatie transparant werken?

Van de overheid wordt verwacht dat die sinds de inwerkingtreding van de Woo op 1 mei 2022 werk maakt van een goede informatiehuishouding. Dat betekent ook dat als er een verzoek om informatie binnenkomt, het zoeken ernaar niet veel werk meer hoeft te kosten. De Woo is dus op zich al een duwtje in de rug richting een opener cultuur. Maar er komt meer bij kijken dan het verstrekken van informatie; het gaat ook om een transparante en een open – dus eerlijke – overheid.

Het gaat in het bestek van deze bijdrage te ver om uitvoerig te bespreken hoe een organisatie, en vooral de politieke en ambtelijke leiding, transparant werken kan bevorderen. Het is niet altijd gemakkelijk, want een ‘nieuwe bestuurscultuur’ creëer je niet door bij herhaling te verklaren dat die er moet zijn. Daarvoor zijn nieuwe methoden nodig, die professioneel werken bevorderen.

Ideaal voor transparant werken is de methode van Gestructureerd Beslissen, ontwikkeld door Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman. Feiten, omstandigheden, regels, waarden en andere aspecten die objectief een rol spelen bij het besluit worden expliciet weergegeven en gewogen. Het hele beslissingstraject kan op die manier algemeen openbaar gemaakt worden, en in privacygevoelige zaken aan de belanghebbende en de rechter worden voorgelegd. Dat is, zo schreef ik ook in de bijdrage over het recht op vakmanschap, een beproefde methode om controleerbaar en objectief tot kwalitatief hoogwaardige beslissingen te komen. Dat komt rechtsstatelijkheid, consistentie en ambtelijk vakmanschap ten goede. Een transparante en open overheid komt daarmee dichterbij.

4.

VEILIGE EN INTEGERE AMBTELIJKE ORGANISATIES

Veilige en integere ambtelijke organisaties

INTRODUCTIE

Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

Als in de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken over psychologische veiligheid, dan gaat het om de perceptie van de gevolgen van het nemen van interpersoonlijke risico's in een bepaalde context, zoals de eigen werkplek.¹ Met betrekking tot de psychologische veiligheid van rijksambtenaren gaat het dus om de vraag in hoeverre zij zich veilig voelen binnen de eigen organisatie.

Psychologische veiligheid is belangrijk om tot ambtelijk vakmanschap te komen. Een hoge mate van psychologische veiligheid is in de wetenschappelijke literatuur in verband gebracht met tal van positieve effecten.² Zo stimuleert het kennisdeling binnen de organisatie, helpt het werknemers om met initiatieven te komen en zorgt het voor betere resultaten. Met andere woorden: psychologische veiligheid stelt organisaties en teams in staat om zich te verbeteren en te blijven ontwikkelen.

In het publiek debat is veel aandacht geweest voor sociale situaties waarin de psychologische veiligheid tekortschoot. Wanneer er weinig psychologische veiligheid is, kunnen ambtelijke organisaties niet-integer gedrag gaan vertonen. Zo bleek uit een rapport dat werd opgesteld in opdracht van de Tweede Kamer dat de werkcultuur bij de Belastingdienst ertoe zou leiden dat misstanden niet werden gemeld en fouten niet werden aangekaart.³ Ambtenaren zouden interne problemen niet durven te bespreken, uit angst dat het hun verdere loopbaankansen negatief zou beïnvloeden.

Het is van belang om te beseffen dat er grote verschillen zijn tussen organisaties en teams binnen de Rijksoverheid. De pluriformiteit binnen de Rijksoverheid maakt het onmogelijk om van een algemene cultuur te spreken wat betreft psychologische veiligheid. Zo lieten de resultaten van de *Onderzoeksnotitie Sociale veiligheid Rijk*⁴ bijvoorbeeld zien dat rijksambtenaren vaker ongewenst gedrag door burgers ervaren dan ongewenst gedrag door collega's en/of leidinggevenden.

In algemene zin kan wel gesteld worden dat een veilige en open cultuur het vertrouwen binnen de overheid en in de overheid kan vergroten. Het project Loyale Tegenspraak van het A+O fonds Rijk heeft daarom onderzocht hoe rijksmedewerkers zich makkelijker kunnen uiten en hoe hun stem beter kan worden gehoord.⁵

1 Edmondson, A.C. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.

2 Zie voor een overzicht van relevante literatuur: Edmondson, A.C., & Lei, Z. (2014). Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 23-43, en: Frazier, M.L., Fainshmidt, S., Klinger, R.L., Pezeshkan, A., & Vracheva, V. (2017). Psychological safety: A meta-analytic review and extension. *Personnel Psychology*, 70(1), 113-165.

3 <https://amp.nos.nl/artikel/2401425-angstcultuur-bij-de-belastingdienst-zijn-nog-niet-waar-we-willen-zijn.html>

4 *Onderzoeksnotitie Sociale veiligheid Rijk* (2020); <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/01/onderzoeksnotitie-sociale-veiligheid-rijk>

5 <https://www.aofondsrijk.nl/artikel/een-open-cultuur-stimuleert-het-vertrouwen-bij-de-rijksoverheid/>

In deze introductie blikken we vooruit op het thema veilige en integere ambtelijke organisaties. Allereerst bespreken we de resultaten uit onze eigen enquête onder rijksambtenaren, daarna beschouwen we hoe door de deelnemers aan de groepsgesprekken tegen dit onderwerp aankijken. Tot slot blikken we vooruit op de verschillende bijdragen uit dit blok.

Resultaten enquête

Ambtenaren kunnen druk van buitenaf ervaren als een beperkende factor om tot vakmanschap te komen. In de enquête vroegen wij in hoeverre het eigen vakmanschap onder druk staat als gevolg van verschillende actoren. Druk vanuit de eigen organisatie kan ambtenaren het gevoel geven niet meer tot vakmanschap te kunnen komen. Duidelijk is dat deze druk volgens de respondenten maar zeer beperkt aanwezig is vanuit hun directe collega's. Slechts 6 procent ervaart in hoge of zeer hoge mate druk vanaf die kant. Bij direct leidinggevenden is dit percentage met 28 procent fors hoger. Desondanks is het percentage ambtenaren dat geen of weinig druk ervaart vanuit leidinggevenden beduidend groter. De resultaten van onze enquête schetsen dus in grote lijnen hetzelfde beeld als die van de *Onderzoeksnotitie Sociale veiligheid Rijk*.

Als we minder persoonsgebonden vormen van druk uitvragen, zoals administratieve druk en tijdsdruk, dan valt op dat meer ambtenaren aangeven hier last van te hebben. Administratieve druk en tijdsdruk kan de tijd en ruimte voor een open en veilige cultuur verkleinen. 45 procent stelt dat de tijdsdruk (zeer) hoog is, bij administratieve druk ligt dit percentage zelfs op 48 procent.

Tabel 4.1.

Antwoordverdeling op de vraag: 'In hoeverre staat uw vakmanschap onder druk als gevolg van de volgende ontwikkelingen (NB met 'onder druk staan' doelen wij op invloeden die ambtelijk vakmanschap moeilijker maken)'?

VAKMANSCHAP ONDER DRUK ALS GEVOLG VAN:	HELEMAAL NIET/IN LAGE MATE	IN REDELIJKE MATE	IN (ZEER) HOGE MATE
Druk vanuit directe collega's (n = 322)	67 %	27 %	6 %
Druk vanuit leidinggevenden (n = 319)	41 %	31 %	28 %
Administratieve druk (n = 317)	27 %	25 %	48 %
Tijdsdruk (n = 313)	25 %	30 %	45 %

Zoals eerder in deze introductie beargumenteerd, is het voor ambtelijk vakmanschap belangrijk om op een constructieve manier tegenspraak te kunnen bieden. Onder de respondenten geeft 75 procent aan in (zeer) hoge mate de ruimte te voelen om tegenspraak te bieden aan directe collega's. Het is niet verrassend dat ambtelijke leidinggevenden die ruimte minder voelen. Toch zegt nog altijd 42 procent van hen die ruimte in hoge of zeer hoge mate te ervaren. 23 procent van de respondenten geeft aan dat deze ruimte er in hun beleving niet of slechts in lage mate is.

Tabel 4.2.

Antwoordverdeling op de vraag: 'In hoeverre ervaart u de ruimte om tegenspraak te bieden aan ...?' (NB Met 'ruimte om tegenspraak te bieden' bedoelen we in hoeverre u gelegenheid ervaart om dit met woorden aan te geven indien u het ergens mee oneens bent)

RUIMTE OM TEGENSpraak TE BIEDEN AAN:	HELEMAAL NIET/IN LAGE MATE	IN REDELIJKE MATE	IN (ZEER) HOGE MATE
Directe collega's (n = 324)	7 %	18 %	75 %
Ambtelijke leidinggevenden (n = 325)	23 %	35 %	42 %

Om een beeld te krijgen van de cultuur in ambtelijke organisaties is een aantal stellingen voorgelegd. Deze stellingen hadden betrekking op hoe de respondenten de cultuur ervaren in de organisatie waar zij werkzaam zijn. Een overweldigende meerderheid (92 procent) gaf aan collega's binnen de eigen organisatie om advies te kunnen vragen. Driekwart van de ambtenaren stelt dat hun deskundigheid binnen de eigen organisatie serieus genomen wordt. Ook ervaart ongeveer zeven op de tien respondenten voldoende ruimte om met eigen initiatieven te komen en aan de professionele ontwikkeling te werken.

Tabel 4.3.

Antwoordverdeling op stellingen

IN DE ORGANISATIE WAAR IK WERK ...	(HELEMAAL) ONEENS	NIET EENS/ NIET ONEENS	(HELEMAAL) EENS
Kan ik mijn collega's om advies vragen. (n = 313)	2 %	6 %	92 %
Wordt mijn deskundigheid serieus genomen. (n = 314)	15 %	10 %	75 %
Ervaar ik voldoende ruimte om met eigen initiatieven te komen. (n = 315)	9 %	20 %	71 %

De ambtelijke organisatie opereert binnen een krachtenveld. Daardoor kunnen ook factoren van buiten de organisatie invloed hebben op de psychologische veiligheid. In het publiek debat komt regelmatig de verhouding tussen ambtenarij en politiek naar voren. 'De politiek' zou in sommige gevallen druk uitoefenen op ambtenaren en hun werkzaamheden. Zo deden Leonie Heres en Clara Bovens⁶ conceptueel onderzoek naar oneigenlijke druk in politiek-ambtelijke settingen. Oneigenlijke druk kan ervoor zorgen dat ambtenaren verminderd in staat zijn om goed werk te leveren in dienst van de maatschappij.

Bijna de helft van de ambtenaren gaf aan in hoge of zeer hoge mate druk te ervaren vanuit de politiek. Voor de druk vanuit de maatschappij en die vanuit de journalistiek ligt dit percentage beduidend lager. Tussen de antwoorden van ambtenaren op een ministerie, in een uitvoeringsorganisatie en in een toezichthoudende organisatie zijn geen duidelijke verschillen te zien.

⁶ Heres, L., & Bovens, C. (2020). *Spanningen in het grijs: Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Tabel 4.4.

Antwoordverdeling op stellingen

VAKMANSCHAP ONDER DRUK ALS GEVOLG VAN:	HELEMAAL NIET/IN LAGE MATE	IN REDELIJKE MATE	IN (ZEER) HOGE MATE
Politieke druk (n = 319)	28 %	25 %	47 %
Maatschappelijke druk/druk van burgers (n = 320)	46 %	27 %	27 %
Druk vanuit journalistiek en media (n = 315)	49 %	23 %	28 %

Naast de druk die wordt ervaren, vroegen we de respondenten ook in hoeverre zij ruimte zagen om tegenspraak te bieden aan bewindspersonen. Doordat veel ambtenaren in het dagelijks werk weinig met bewindspersonen van doen hebben, koos een groot deel van de respondenten voor de optie 'niet van toepassing'. Van de 245 ambtenaren die hier wel op konden antwoorden gaf 64 procent aan geen of weinig ruimte te zien om tegenspraak te bieden aan bewindspersonen.

Tabel 4.5.

Antwoordverdeling op de stelling

RUIMTE OM TEGENSpraak TE BIEDEN AAN:	HELEMAAL NIET/IN LAGE MATE	IN REDELIJKE MATE	IN (ZEER) HOGE MATE
Bewindspersonen (n = 245)	64 %	22 %	14 %

Groepsgesprekken

Ook in de groepsgesprekken over ambtelijk vakmanschap kwam het thema veilige ambtelijke organisaties aan bod. Volgens de deelnemers is het belangrijk dat er binnen de eigen organisatie ruimte is voor meedenken, het maken van zorgvuldige afwegingen en indien nodig voor ambtelijke tegenspraak. De deelnemers zien in de praktijk echter dat het politieke belang en/of het organisatiebelang niet zelden de ambtelijke professionaliteit doorkruist. Dat het organisatiebelang prevaleert, komt meestal door 'de waan van de dag' als gevolg van politieke druk of druk vanuit de media, zo stellen de deelnemers. Binnen een ministerie of uitvoeringsdienst sturen leidinggevendenden dan overmatig op snelle bediening van de politiek. De uitgeoefende druk zorgt ervoor dat het vakmanschap van de ambtenaar wordt onderbenut of zelfs gepasseerd. Met het aanstippen van de 'waan van de dag' komt ook de werkdruk om de hoek kijken. Tijd is voor veel ambtenaren schaars binnen de Rijksoverheid, zo geven de deelnemers aan.

Rijksambtenaren hebben binnen een veilige ambtelijke organisatie zelf een grote verantwoordelijkheid om op te komen voor ambtelijk vakmanschap, vinden veel deelnemers. Ambtelijke professionals moeten zelf laten zien wat de kern van hun werk is door duidelijk te zijn over de eigen rol en daarnaast deskundig en onafhankelijk te adviseren. Dat kan door onderbouwd tegenspraak te bieden, bijvoorbeeld door uit te leggen waarom bepaald beleid/bepaalde wetgeving niet mag, kan of werkt (of juist wel). Volgens de deelnemende ambtenaren is hier een zekere assertiviteit of moed voor nodig.

Naast zelfbewustzijn en moed hebben ambtenaren echter ook een omgeving nodig die ambtelijk vakmanschap ondersteunt, zo kwam in de groepsgesprekken veelvuldig naar voren. De ambtenaar kan zijn eigen verantwoordelijkheid nemen in het onafhankelijk adviseren en/of tegenspreken, maar heeft ook

een ambtelijke leidinggevende nodig die een faciliterende en luisterende houding aanneemt. De ambtenaar moet dus zelf ruimte voor de eigen professionele inbreng pakken binnen beleidsprocessen en in de uitvoering, maar deze ruimte moet hem ook gegund worden. Onder de druk van politiek en media kan deze ruimte in de praktijk echter kleiner worden. Dan heb je een leidinggevende nodig die 'naar beneden kijkt en niet alleen naar boven', zo wordt gesteld. Een dergelijke leidinggevende moet bereid zijn de verbinding te leggen tussen ambtenaren en de ambtelijke top en/of de bewindspersoon.

Inhoud bijdragen

In dit blok staan verschillende artikelen die dieper ingaan op onderwerpen die passen bij het thema veilige en integere ambtelijke organisaties. De eerste bijdrage betreft een interview met Joriene Beks, waarin het thema psychologische veiligheid centraal staat. Beks is expert in het creëren van een veilig werkklimaat. Ze heeft ruime praktijkervaring in de publieke en private sector en helpt professionals, teams en organisaties om angstculturen te doorbreken. Beks pleit voor organisaties waarin medewerkers worden aangemoedigd hun mening te delen, waar fouten vrijmoedig worden besproken en waar men zich vrij voelt om ideeën aan te dragen.

De tweede bijdrage is een interview met Leo Huberts en Alain Hoekstra. Zij zijn experts op het gebied van integriteit binnen de publieke sector. De leidende definitie van integriteit is handelen in overeenstemming met in de samenleving geldende morele waarden en normen. Het gaat dan om het vermijden van handelingen die juridisch niet door de beugel kunnen, maar ook om het vermijden van handelingen die anderszins onacceptabel worden gevonden. Om integriteit echt te verankeren als onderdeel van ambtelijk vakmanschap is een integrale aanpak nodig, zo stellen zij. In het artikel lichten zij toe waar een goed functionerend integriteitssysteem aan moet voldoen.

Als derde volgt een interview met Leonie Heres. Ook Heres heeft veel kennis op het gebied van integriteit binnen de publieke sector, maar in haar werk staat ethisch leiderschap centraal. Leiderschap is volgens haar een cruciaal stuk van de puzzel om tot een integere overheid te komen. Volgens Heres leidt ethisch leiderschap er daadwerkelijk toe dat ambtenaren in een veilige omgeving morele afwegingen kunnen maken. Daarmee kan ethisch leiderschap een belangrijke functie hebben om integriteitsschendingen te voorkomen.

Het blok over veilige en integere ambtelijke organisaties wordt afgesloten met een bijdrage van Erik Pool. Zijn bijdrage gaat in op hoe hij als programmadirecteur Dialoog & Ethiek bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken wil bijdragen aan het ontwikkelen, borgen en beschermen van ambtelijk vakmanschap. Hij betreft in zijn bijdrage de inzichten uit zijn boek *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*, dat in 2021 verscheen.

Investeren in psychologische veiligheid loont

INTERVIEW MET JORIENE BEKS

Gerard van Nunen

Een organisatie waarin medewerkers worden aangemoedigd hun mening te delen, waar fouten vrijmoedig worden besproken en waar men zich vrij voelt om ideeën aan te dragen. Klinkt als een utopie? Volgens Joriene Beks kun je deze utopie dichterbij brengen als je investeert in psychologische veiligheid. Beks is expert in het creëren van een veilig werkklimaat. Zij heeft ruime praktijkervaring en helpt professionals, teams en organisaties angstculturen te doorbreken.

Vanuit verschillende rollen ontdekte Joriene Beks het belang van psychologische veiligheid voor de groei en ontwikkeling van mensen en organisaties: 'Ik was eigenaar van erkend leerbedrijf Stal Beks, een paardenfokkerij waar jongeren tijdens een stage mochten leren en ontdekken. Daarnaast begeleidde ik tegelijkertijd als consultant en coach organisaties in het versterken van hun zelflerend vermogen. Ik ben altijd gefascineerd geweest door gedrag en bezig geweest met continue verbetering en groei. Op een gegeven moment vroeg ik mij af: wat maakt dat deze jongere zich volledig ontplooit bij ons leerbedrijf terwijl dat op school maar niet wilde lukken? Hoe komt het toch dat dat ene team bruist van de energie en creatieve ideeën terwijl er bij het andere team in dezelfde organisatie een humeurige sfeer hangt en de ideeënbus net de Sahara is? Hoe kan dat nou? Wat gebeurt daar?'

'In 2019 werd ik met mijn leerbedrijf finalist bij de Verkiezing Beste Leerbedrijf en Praktijkopleider. De jury komt dan bij je langs. Een van de juryleden, een voormalig Adviseur Veiligheid bij de Staten-Generaal, bleef maar vragen wat we nu precies deden waardoor de jongeren tot ontwikkeling kwamen. Ik kon er op dat moment veel over vertellen, maar ik kon het nog niet volledig doorgronden. Ik ging daardoor onbewust op zoek naar het antwoord. Ik ging anders kijken en liep aan tegen een boek van Amy Edmondson: *The Fearless Organization*.¹ En toen wist ik het: psychologische veiligheid, dát is wat wij hier weten te creëren in de stal. Ik zette deze opgedane kennis tegelijkertijd in voor de organisaties die ik begeleidde als consultant en coach, en wist daardoor dat bij "normale" organisaties hetzelfde gebeurde door mijn aanpak. Met kerst 2019 besloot ik de expert te worden op het gebied van psychologische veiligheid in Nederland. Het werd mijn missie om alle medewerkers zich gezien en gehoord te laten voelen, en zo een positieve bijdrage te leveren aan het grotere geheel. Zo bouw je organisaties met impact.'

Kernmerken van psychologische veiligheid

Psychologische veiligheid betekent niet dat je een knuffelcultuur moet creëren, benadrukt Beks. Een team of afdeling waar sprake is van psychologische veiligheid voldoet aan vijf kenmerken. Als aan deze kenmerken wordt voldaan, durven medewerkers hun mening te geven en elkaar uit te dagen. Beks: 'Het eerste kenmerk van psychologische veiligheid binnen een werkteam is *inclusie*. Je mag zijn

¹ In *The Fearless Organization* zet Amy Edmondson het begrip psychologische veiligheid binnen organisaties en teams uiteen. Edmondsons werk is gebaseerd op decennialang onderzoek. Aan de hand van praktijkvoorbeelden en wetenschappelijke onderbouwing laat zij zien dat een organisatie zich pas kan verbeteren als het personeel zich vrij voelt om ideeën en plannen te bespreken en bedenkingen te uiten.

wie je bent en je hoort erbij. Ieder mens wil gezien en gehoord worden. Het tweede kenmerk is *delen*, je eigen mening geven, fouten openlijk bespreken, ideeën opperen en daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in de mening van de ander. Fouten worden open besproken en er wordt samen van geleerd. Het derde kenmerk is *leveren*. Dat betekent dat iedereen binnen de organisatie een volwaardige rol heeft en een bijdrage levert aan het gemeenschappelijke doel van de organisatie, of je nu de afdelingsmanager bent of de stagiaire die net komt binnenwandelen. De actielijst is er niet voor de gezelligheid, en in een veilige organisatie spreken collega's elkaar duidelijk aan op de gemaakte afspraken.

'Het vierde kenmerk is *elkaar uitdagen*. Het gaat erom dat je als medewerker de bestaande praktijk durft te bevragen. Het streven moet hierbij zijn om de collectieve prestaties steeds weer te verbeteren door innovatie en vernieuwing. Hier hoort ook bij dat je je uitspreekt als je fouten of misstanden ontdekt en als je geweten tot je spreekt. Het vijfde en laatste kenmerk is *positiviteit*. Er moet een positieve sfeer heersen in het team waarin iedereen zich verantwoordelijk voelt voor de geleverde prestaties. Dat wil niet zeggen dat het altijd jippie a jojo is. Emoties binnen een team zijn signalen. Waarom gedraagt iemand zich zoals hij of zij zich gedraagt? Wat kunnen we daar als team van leren? Als je deze vragen stelt, voorkom je een negatieve spiraal.

'De overkoepelende boodschap is dat je binnen je team durft te zeggen wat je vindt en dat je elkaar uitdaagt. Als een team of een organisatie psychologisch veilig is, durven medewerkers elkaar uit te dagen en ontstaat er energie. Ik noem dat een vlammeende werkcultuur.'

Gelukkiger en beter

Psychologische veiligheid is prettig voor medewerkers en levert aantoonbaar resultaten op voor de organisatie. Beks: 'Psychologische veiligheid is belangrijk omdat het bepaalde doelen bereikt. Op de eerste plaats vergroot het het werkgelek binnen een team of organisatie. Zeker met het oog op de huidige krapte op de arbeidsmarkt is een veilige omgeving een belangrijke factor in het behouden van [ge]kwalificeerd personeel. Ten tweede draagt psychologische veiligheid bij aan organisatieverbetering. Wij leven namelijk in een samenleving waarin kennis en informatie steeds belangrijker worden. Het is dan ook van belang dat medewerkers zich vrij voelen om hun relevante kennis, informatie en ervaring te delen ten behoeve van organisatie-doelen- en processen. Als mensen dat niet durven, ga je als organisatie cruciale signalen missen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het melden en aanpakken van fouten of misstanden. Omdat het binnen de Belastingdienst ontbrak aan veiligheid, was de organisatie niet in staat zichzelf te corrigeren of te verbeteren. We weten inmiddels dat een deel van de medewerkers zich niet uitsprak of durfde uit te spreken. Naar de ambtenaren die zich wel uitspraken, werd niet of onvoldoende geluisterd. De vraag hoe een afdeling of organisatie omgaat met melders of klokkenluiders is dus een essentieel onderdeel van de zoektocht naar psychologische veiligheid.

'De gevolgen van een gebrek aan psychologische veiligheid zijn dat personeelsleden hun professionele opinie niet durven geven en dat zij fouten of misstanden niet durven melden. Hierdoor worden fouten niet zichtbaar en gaan ze zich herhalen. Er ontstaan dan een patroon van disfunctioneren, aangezien er geen lerende omgeving is. Dit zorgt vaak voor een hoog verloop van medewerkers, of zelfs voor een leegloop. Het deskundige en gemotiveerde personeel vertrekt en zoekt simpelweg naar een werkplek waar het wel wordt gerespecteerd en gewaardeerd. Het is een misvatting dat je psychologische veiligheid kunt waarborgen met formele procedures. Ik hoor vaak: "We hebben hier toch een systeem voor met vertrouwenspersonen, meldingsprocedures en protocollen?" Maar als medewerkers geen gebruik durven maken van dergelijke voorzieningen is er sprake van schijnveiligheid. Psychologische veiligheid is en blijft een cultuurvraagstuk en gaat over het concrete gedrag van leidinggevenden en medewerkers in teams of organisaties.'

Toenemende aandacht: voorbij de incidenten?

Door diverse misstanden in de publieke en private sector neemt de aandacht voor het thema veiligheid in organisaties toe in media, politiek en wetenschap. Beks: 'De tijden zijn veranderd. Vroeger was het zo dat men in grotere organisaties niet schrok van bijvoorbeeld twintig meldingen bij een vertrouwens-

persoon. “Twintig meldingen? Weet je wel hoeveel mensen wij in dienst hebben? Dat valt reuze mee.” Tegenwoordig is elke melding een reden om naar oorzaken en oplossingen te zoeken. Het valt mij op dat er in de media veel aandacht is voor de excessen en incidenten. Maar de vraag hoe je deze misstanden kunt voorkomen, komt naar mijn mening te weinig aan de orde. In wat voor organisatiecultuur ontstaan deze misstanden, en hoe kunnen we preventief te werk gaan? Dat moet de centrale vraag zijn. Dat geldt voor de Toeslagenaffaire, maar ook voor de schandalen rondom *The Voice*, Ajax en dergelijke.’

Psychologische veiligheid in publieke organisaties

Beks is als expert psychologische veiligheid zeer actief in de publieke sector. Zij verzorgt lezingen, cursussen, verbetertrajecten en brengt advies uit voor ministeries, landelijke uitvoeringsdiensten en gemeenten. Beks: ‘In politiek gedreven organisaties – en daar reken ik ook uitvoeringsdiensten onder – is er sprake van een duidelijke hiërarchische machtsstructuur. Dat heeft invloed op de psychologische veiligheid van medewerkers en teams. Ik merk dat een deel van de ambtenaren met wie ik werk zich heeft gevoegd naar de interne cultuur, de wetten van de ambtelijke organisatie, de binnen de organisatie heersende normen en waarden. Daarmee verliezen sommigen realiteitszin. Wat speelt en leeft er in de samenleving, en heb ik daar nog oog voor? Of doe ik gewoon wat mij wordt gevraagd? Vaak verdwijnt dan het besef dat woorden of handelingen effect hebben op individuele burgers of bepaalde groepen. Het is in het kader van de psychologische veiligheid belangrijk dat je blijft luisteren naar je eigen morele kompas. Heb dus blijvend aandacht voor je eigen intuïtie en emotie.’

‘De genoemde hiërarchische machtsstructuur kan ervoor zorgen dat het kritisch denkvermogen van een ministerie, gemeente of rijksuitvoeringsdienst wordt ondermijnd. Er is dan te weinig ruimte voor andere meningen, tegengeluiden en alternatieven. Juist in publieke organisaties waar beleid wordt gemaakt of waar beleid wordt uitgevoerd moet je open en eerlijk het ongemakkelijke gesprek kunnen aangaan. Je moet als ambtenaar je expertise kunnen inbrengen en zo nodig tegenspraak geven.’

‘Aan de andere kant wordt een deel van het ambtenarenapparaat ook gekenmerkt door een zekere volgzzaamheid. Ik kom dit met name tegen bij uitvoerende organisaties. Veel uitvoerende ambtenaren hebben het idee dat zij simpelweg regels moeten toepassen en dat zij zelf geen invloed op hun werk hebben. Wie ben ik om het beleid te bevragen of om de minister ongelijk te geven? Daarnaast hoor ik geluiden van moedeloosheid omdat individuele ambtenaren geen invloed zouden hebben in grote, logge ambtelijke organisaties. Ik mis dan het kenmerk “uitdagen” als onderdeel van het concept psychologische veiligheid. Ja, als ambtenaar is het belangrijk om formele procedures te volgen, maar dit kan ook doorslaan in rigiditeit. Soms moet je je als uitvoerende ambtenaar afvragen of een procedure altijd goed uitpakt. Durf je daarin kritisch te zijn en je mening te laten horen, gebaseerd op je praktijkervaring? We hebben bij de Toeslagenaffaire helaas kunnen zien dat dit onvoldoende is gebeurd. En als het wel gebeurde, had het onvoldoende effect.’

Transformatie

‘De invloed van systemen en groepsprocessen op het menselijk gedrag is groot. Dat geldt ook voor ambtenaren, hoe gemotiveerd zij ook zijn om de maatschappij en haar burgers te dienen. Psychologische veiligheid moet echt prioriteit krijgen in ambtelijke organisaties. Als je die veiligheid niet borgt, raakt ook de meest gemotiveerde ambtenaar lamgeslagen als hij merkt dat hij weinig tot geen invloed kan uitoefenen. Uiteindelijk levert het dan meer op om niets meer te zeggen of te kiezen voor een andere werkgever. Je moet dus naar een systeem waarin het voor de individuele ambtenaar en voor ambtelijke teams winst oplevert om wél hun mening te geven en om wél tegenspraak te leveren als dat nodig is. Dat gedrag moet actief worden gestimuleerd en beloond. Een cultuur van psychologische veiligheid kan echter alleen gedijen als de top van de organisatie het belang ervan uitdraagt. Je kunt psychologische veiligheid niet organiseren door middel van formele processen en instrumenten. Je moet het goede gesprek over de organisatiecultuur en de ethiek van de organisatie blijven voeren en blijven voeden.’



Integriteit stevig verankeren binnen de Rijksoverheid

INTERVIEW MET LEO HUBERTS EN ALAIN HOEKSTRA

Corné van der Meulen

De aandacht voor integriteit in de publieke sector centreert zich doorgaans rondom schandalen. Om integriteit echt een goede plek te geven als onderdeel van ambtelijk vakmanschap is een integrale aanpak nodig, zo stellen Huberts en Hoekstra. 'Integer vakmanschap moet onderdeel zijn van waar je als professional voor staat.'

Leo Huberts en Alain Hoekstra hebben een lange staat van dienst als het op integriteit binnen de publieke sector aankomt. Huberts was vanaf 1990 als bestuurskundige verbonden aan de Vrije Universiteit, onder andere als strategisch hoogleraar Integriteit van Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde. Hij schreef verschillende publicaties over de kwaliteit en de integriteit van besturen. Hoekstra werkt al meer dan twintig jaar aan het thema integriteit. Zijn specialisme ligt in de manier waarop organisaties integriteit kunnen bevorderen en borgen. Ook is hij werkzaam bij het Huis voor Klokkeluiders.

Als het in het publieke debat gaat over integriteit binnen de overheid, ligt al snel de focus op integriteitsaffaires rondom politici of ambtenaren, zo constateren beiden. Hoekstra: 'Je merkt nu dat de aandacht voor integriteit zich centreert rondom incidenten. Op het moment dat er een schandaal is, worden er allerlei integriteitscommissies en projectgroepen ingesteld. Dat draait dan een periode en daarna verwatert de aandacht weer, vaak zelfs zonder dat iemand daar een formele beslissing over neemt. Daarna is het wachten op het volgende schandaal, tot de urgentie weer terugkomt. Zo hobbelen we achter de feiten aan.'

Hoekstra wijt de focus op incidenten aan de afgenomen aandacht voor integriteit en goed ambtenaarschap in het algemeen. 'De aandacht voor integriteit en goed ambtenaarschap is in mijn ogen wat naar de achtergrond verdwenen. Als je bekijkt wat er de afgelopen jaren aan ambtelijk integriteitsbeleid is ontwikkeld, dan is dat heel weinig.' Huberts: 'De laatste tien jaar is door de politieke en ambtelijke leiding te weinig aandacht geweest voor integriteit en is er te weinig ethisch leiderschap getoond. Dat zorgt er mede voor dat veel integriteitssystemen momenteel onvoldoende op orde zijn.'

Integriteit: een complex begrip

Voor we dieper ingaan op hoe we integriteit kunnen stimuleren en borgen binnen de Rijksoverheid, is het van belang om stil te staan bij het begrip integriteit. Wat houdt het eigenlijk in? Huberts: 'Het begrip integriteit wordt in de wetenschap op vele verschillende manieren geïnterpreteerd en gedefinieerd. Ik zeg altijd: de leidende definitie van integriteit is *handelen in overeenstemming met in de samenleving geldende morele waarden en normen*. Wil je dus komen tot integer vakmanschap, dan gaat het om morele kwaliteit. Het gaat dan om het vermijden van handelingen die juridisch niet door de beugel kunnen, maar ook om het vermijden van handelingen die anderszins onacceptabel worden gevonden. Je moet kunnen onderscheiden wat deugt en wat niet deugt in de ogen van relevante publieken.'

Integriteit moet een belangrijke plaats hebben in het denken en doen van ambtenaren, zo stelt Hoekstra: 'Met het faciliteren van het gesprek over integriteit moet je eigenlijk al beginnen bij de relevante

opleidingen in het hoger en wetenschappelijk onderwijs, zoals bestuurskunde of beleidskunde. Daarin kun je veel nadrukkelijker aandacht besteden aan het nadenken over goed ambtenaarschap en bijbehorende waarden, normen en dilemma's. Reflecteren op welke handelwijze in moreel opzicht past bij een bepaalde situatie. In Nederland krijgt dat nog veel te weinig aandacht.'

Integriteit duurzaam verankeren binnen organisaties

De smalle focus op incidenten zorgt er volgens Huberts en Hoekstra voor dat integriteit binnen (publieke) organisaties niet de aandacht krijgt die het verdient. Huberts: 'Ons pleidooi is dat organisaties op het gebied van integriteit "het geheel" op orde moeten hebben. Vaak wordt gedacht aan losstaande interventies, maar die werken alleen als ze passen binnen een integraal integriteitssysteem. Als je bijvoorbeeld een integriteitstraining invoert, maar deze enkel wordt beschouwd als onderdeel van een afvinklijst, dan ligt het voor de hand dat de positieve effecten minimaal zijn. De leiding van de organisatie moet het besef hebben dat integriteitsinstrumenten alleen goed kunnen werken als zij op elkaar aansluiten en als zodanig deel uitmaken van een "integriteitssysteem".'

In opdracht van de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deden Huberts en Hoekstra, samen met André van Montfort, onderzoek naar gemeentelijke integriteitssystemen voor de ambtelijke organisatie. Voor dat onderzoek ontwierpen ze een beoordelingskader om de kwaliteit van integriteitssystemen te kunnen bepalen. Dat beoordelingskader omvat zes elementen: 1. aandacht voor integriteit; 2. duidelijkheid over het begrip 'integriteit'; 3. ethisch leiderschap; 4. een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie; 5. de aanwezigheid van integriteitsmaatregelen; en 6. kritische reflectie op het systeem en de werking daarvan. In het onderstaande kader worden deze verschillende elementen toegelicht.

BEOORDELINGSKADER KWALITEIT INTEGRITEITSSYSTEMEN

- 1. Aandacht/agenderen:** er is aandacht voor integriteit binnen alle geledingen en op alle niveaus van de organisatie, geïntegreerd in het personeelsbeleid, extern gecommuniceerd en voorzien van voldoende middelen.
- 2. Duidelijkheid/specificeren:** het integriteitsbegrip en -beleid zijn duidelijk gedefinieerd, (maatschappelijk) gemotiveerd en samenhangend geoperationaliseerd.
- 3. Ethisch leiderschap:** het management geeft zelf het goede voorbeeld, staat open voor medewerkers en steunt en handhaaft het integriteitsbeleid.
- 4. Evenwichtige strategie /balanceren:** aandacht voor een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie die zowel waardengeoriënteerd (training en morele bewustwording) als regelgeoriënteerd (regels, toezicht en sancties) is.
- 5. Organiseren:** aanwezigheid van integriteitsmaatregelen en -instrumenten, zoals een gedragscode, specifieke regelgeving, een meldprocedure, integratie in personeelsbeleid, training, een vertrouwenspersoon, een meldpunt, een onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, en een integriteitsbureau of -functionaris.
- 6. Reflecteren:** er is regelmatig kritische reflectie en evaluatie. Beleid en systeem worden periodiek geëvalueerd qua implementatie en werking, daarvan leren, en externe verantwoording.

Kader afkomstig uit: Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C., & Montfort, A.J.G.M. van, m.m.v. J. Maesschalck & C. Demmke (2021). Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen: Wat er is en wat daarvan te leren valt.

Integriteitsbeleid agenderen en specificeren

Volgens Hoekstra hebben organisaties een groot aantal instrumenten beschikbaar die kunnen bijdragen aan een goed integriteitssysteem: 'Met een goed integriteitssysteem kun je, indien de integriteit in het geding komt, vaak voorkomen dat integriteitsschendingen escaleren. Er zijn verschillende instrumenten om integriteit als thema te agenderen en te specificeren. Zo kun je bijvoorbeeld het thema meenemen

in de introductie van nieuwe medewerkers. Je kunt er ook aandacht aan besteden bij het afleggen van de eed. Daar kun je een moment van maken waarin bijvoorbeeld de secretaris-generaal een inspirerend en goed doordacht verhaal vertelt over wat goed ambtenaarschap en integer vakmanschap is. Op die manier creëer je aandacht en schep je duidelijkheid over het belang van integriteit.’

Niet alleen nieuwe medewerkers moeten met integriteit aan de slag, ook ervaren ambtenaren moeten integriteit scherp in het vizier houden. Hoekstra: ‘Ook al is integriteit moeilijk meetbaar te maken, ik denk dat het in elk geval goed is om er actief het gesprek over aan te gaan. Zo voorkom je dat het belang van integer vakmanschap naar de achtergrond verdwijnt. In functioneringsgesprekken gaat het in de praktijk vooral over politiek-bestuurlijke sensitiviteit en efficiëntie. Ook integriteit kan daar nadrukkelijker besproken worden.’

Maar hoewel een goed integriteitssysteem in veel gevallen kan voorkomen dat integriteitsschendingen ernstige vormen aannemen, realiseren Huberts en Hoekstra zich dat dit niet alle problemen kan oplossen. Huberts: ‘In een ideale situatie kun je naar een baas of collega stappen en aangeven dat er iets niet klopt. Dat is echter niet overal mogelijk. Klokkenluiders zijn vaak terecht bang dat hun melding negatieve gevolgen zal hebben. Goed opgeleide vertrouwenspersonen die melders kunnen adviseren over (vermeende) integriteitsschendingen, ongewenste omgangsvormen en andere misstanden zijn daarom van belang en maken deel uit van een compleet integriteitssysteem.’

Hoekstra ziet het wetsvoorstel van GroenLinks om een vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen verplicht te stellen voor organisaties dan ook als een gemiste kans. Hij pleit juist voor een integrale vertrouwenspersoon, die niet alleen kan adviseren over ongewenste omgangsvormen, maar ook over andere integriteitstekwesties en misstanden: ‘Het is belangrijk om te voorkomen dat organisaties verschillende vertrouwenspersonen moeten aanstellen voor verschillende typen integriteitsschendingen. Voor melders is dit veel te verwarrend, en bovendien staat het haaks op de inzichten die inmiddels zijn opgedaan in de praktijk, het beleid en de wetenschap. We moeten juist naar een integrale aanpak. Daarbij is het belangrijk dat we leren wat de succesfactoren zijn voor een succesvolle afhandeling van integriteitstekwesties. Ook in de wetenschap hebben we meer kennis van klokkenluiderszaken die slecht aflopen dan van meldingen die adequaat zijn afgehandeld. Het Huis voor Klokkenluiders onderzoekt daarom met Leonie Heres¹ welke factoren bijdragen aan een goede en succesvolle afhandeling.’

Een ambtelijke code als onderdeel van een integriteitssysteem

In het hoofdstuk *Op zoek naar een werkende ethische code voor ambtenaren* worden de voor- en nadelen van een ethische code voor ambtenaren besproken. Hoewel Huberts en Hoekstra de waarde van een code inzien, waarschuwen ze dat een ambtelijke code nooit op zichzelf kan staan. Huberts: ‘Als mensen mij vragen naar een code, dan zeg ik altijd: *A code is nothing, coding is everything*. Een code is niets waard als deze niet aansluit bij het integriteitssysteem van een organisatie. Waarden opnemen in een code is op zichzelf onvoldoende voor het waardenbesef in een organisatie. Maar de code kan heel waardevol zijn wanneer je het gesprek wilt aangaan met je medewerkers. Dan gaat het over de vraag waar je voor staat. Daar passen bepaalde waarden, normen en gedragingen bij, en daarover moet je het gesprek voeren. Als handvat voor die discussie kan het opstellen van een code een waardevol middel zijn.’

1 Prof. dr. Leonie Heres is onderzoeker en docent en academisch adviseur Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht en bij USBO Advies, en is als bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Een interview met Heres over ethisch leiderschap is te vinden in het hoofdstuk *Leiderschap voor integere publieke organisaties: interview met Leonie Heres*.

Hoekstra: 'Als je spreekt over het bepalen van een integriteitsstrategie (punt 4 van het beoordelingskader, red.) en de instrumenten die daar deel van uitmaken, dan is een code zeker waardevol. Het punt is echter dat je niet voor elke mogelijke situatie concrete normen voor het handelen kunt opstellen. Wet- en regelgeving lopen altijd achter op de realiteit. Je hebt dus wat abstractere waarden nodig die je kunt inzetten als je geconfronteerd wordt met een bepaald vraagstuk. Uit die waarden kun je dan afleiden welke norm dat met zich mee kan brengen. In de *Gedragscode Integriteit Rijk* staat wel een aantal waarden genoemd, maar de nadruk ligt op normen. Of je een fles wijn of een voetbalkaartje mag accepteren, daar zijn regels en procedures voor. Maar juist waar waarden met elkaar gaan botsen, daar wordt het spannend en interessant. In dat opzicht kan een code met een sterkere nadruk op waarden zeker nuttig zijn.'

Het belang van reflectie

Om te voorkomen dat het integriteitsbeleid naar de achtergrond verdwijnt en verouderd, is reflectie cruciaal, zo stelt Hoekstra: 'Het is belangrijk om periodiek te beschouwen of het integriteitssysteem van de organisatie nog up-to-date is. Daarbij moet je de vraag stellen of de bestaande instrumenten werken en of daarmee de gewenste resultaten worden bereikt. Daarnaast moet je de vraag stellen of er in de organisatie en/of de maatschappij ontwikkelingen zijn die vragen dat het beleid wordt bijgesteld.'

Om organisaties te helpen bij het evalueren en verbeteren van het integriteitsbeleid heeft het Huis voor Klokkeluiders de 'IntegriteitsWijzer' gelanceerd. Hoekstra: 'De IntegriteitsWijzer is een online vragenlijst die bestaat uit 35 vragen. Organisaties kunnen die lijst invullen, waarna ze een quickscan krijgen van waar ze staan met hun integriteitsbeleid. Je ziet ook voor welke aspecten nog onvoldoende aandacht is en waar de *quick wins* zitten.'²

Met de geanonimiseerde data uit de IntegriteitsWijzer kan het Huis voor Klokkeluiders ook beleidsanalyses doen. Hoekstra: 'In de database zitten nu de resultaten van meer dan vierhonderd organisaties, waaronder organisaties uit het bedrijfsleven. In dit stadium kunnen we nog geen representatieve uitspraken doen, wel zien we drie punten uit het beoordelingskader die vaak als zwak naar voren komen. Het eerste punt is aandacht en agendering. Veel organisaties hebben moeite om het integriteitsbeleid uit te leggen aan medewerkers en om het actief uit te dragen. Dat sluit aan bij mijn eerdere punt dat de aandacht voor integriteit vaak op termijn wegzakt. De tweede veelvoorkomende zwakte is dat van planning en coördinatie. Dan gaat het om de vraag: hoe zorgen we ervoor de verschillende elementen op elkaar aansluiten en als één geheel functioneren? Het derde punt is ethisch leiderschap; dan gaat het erom dat leidinggeven rekening houden met hun voorbeeldrol en zich intern sterk maken voor een goed integriteitsbeleid. In de meeste organisaties gebeurt dit nog te weinig.'

Politieke druk kan een integer klimaat bemoeilijken

In verschillende hoofdstukken in dit boek wordt naar de invloed van de politiek gewezen als beperkende factor voor goed ambtelijk vakmanschap. Hoekstra deelt de opvatting dat oneigenlijke politieke druk voor integriteitsproblemen kan zorgen: 'Wanneer politici of de ambtelijke leiding oneigenlijke druk uitoefenen, heb je wel een integriteitsprobleem te pakken. Het komt voor dat ambtenaren intimidatie ervaren. Het komt dan op de ambtenaar aan om daar weerbaar tegen te zijn, en dat is niet altijd gemakkelijk.'

Toch waarschuwt Huberts om druk vanuit de politiek of de ambtelijke leiding in alle gevallen te veroordelen. 'Oneigenlijke druk is altijd fout. Bij oneigenlijke druk gaat het bijvoorbeeld om intimidatie. Als je als politicus ambtenaren het gevoel geeft dat ze bepaalde handelingen moeten verrichten om hun plek in

2 <https://integriteitswijzer.nl>

de organisatie te behouden, dan kun je dat alleen maar veroordelen. Tegelijkertijd kan druk heel legitiem zijn. De politicus is, in tegenstelling tot een ambtenaar, door het volk gekozen. De rol van de ambtenaar heeft dus beperkingen, die kan niet blind zijn of haar eigen voorkeuren en ideeën doorvoeren. Een politicus mag best een ambtelijk advies aan de kant schuiven en zelf een nieuwe notitie maken voor de buitenwereld. De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn daarom cruciaal. Oneigenlijke druk deugt niet, maar gezonde druk hoort erbij.'

De verhouding tussen integriteit en ambtelijk vakmanschap

Integriteit is zonder twijfel een onderdeel van ambtelijk vakmanschap, maar tegelijkertijd is ambtelijk vakmanschap veel meer dan alleen integer handelen, zo stelt Huberts: 'Alain en ik behoren niet tot de leden van de ethiekindustrie die zeggen: hoe meer, hoe beter. Wij vinden nu dat er te weinig aandacht is voor integriteit. Integriteit is een belangrijke waarde, maar doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid, responsiviteit en transparantie zijn dat bijvoorbeeld ook. Goed besturen betekent dat je in staat bent om die verschillende waarden op het netvlies te hebben en eventuele conflicten daartussen te managen. Een goed ambtenaar is niet iemand die alleen maar aan integriteit denkt. Wanneer je dus spreekt over een normatief kader voor ambtenaren, dan heeft dat verschillende elementen in zich die ook met elkaar kunnen conflicteren. Dat is een knap ingewikkelde puzzel. Aan die complexiteit en verscheidenheid binnen dat speelveld moet je als ambtenaar recht kunnen doen.'

De complexiteit van dat krachtenveld zorgt er ook voor dat het onderzoeken van misstanden lastig kan zijn, zo vervolgt Huberts: 'Klokkenluiders heb je in alle soorten en maten. Soms hebben mensen bijvoorbeeld ruzie of zitten ze met zichzelf in de knel en blijkt een melding ongegrond. Je moet kunnen beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een mogelijke integriteitschending. Als dat zo is, moet er nader onderzoek worden gedaan. Dat is niet eenvoudig, en laat zien waarom je het stelsel als geheel op orde moet hebben.'

Met kleine stappen vooruit

Ondanks de complexiteit van het vraagstuk zijn Huberts en Hoekstra niet cynisch geworden. Huberts: 'Als organisaties geen aandacht besteden aan integriteit, is het evident dat er meer moet gebeuren. Maar we zien ook veel organisaties die hun best doen en oog hebben voor verbetering. De kern is dat je op verschillende momenten moet onderstrepen dat het bij integriteit gaat om een cruciaal onderdeel van het eigen vakmanschap. Dat wanneer je als professional te maken krijgt met morele dilemma's, je daar ook feeling mee hebt. Integer vakmanschap moet onderdeel zijn van waar je als professional voor staat.'

Literatuursuggesties

Voor wie meer wil lezen over integriteitsbeleid raden Huberts en Hoekstra onderstaande literatuur aan:

- Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., & Muller, E.R. (red.) (2012). *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C., & Montfort, A.J.G.M. van, m.m.v. J. Maesschalck & C. Demmke (2021). *Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen: Wat er is en wat daarvan te leren valt*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hoekstra, A., & Zweegers, M. (2021). *Integriteitsmanagement & de integriteitsmanager. Stand van zaken en ontwikkelingsperspectieven*. Den Haag: Huis voor Klokkenluiders.
- Huberts, L.W.J.C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(Sup1), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Jurkiewicz, C.L. (red.). (2020). *Global Corruption & Ethics Management: Transforming Theory into Action*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Kaptein, M. (2013). *Workplace Morality: Behavioral Ethics in Organizations*. Bingley: Emerald.
- Menzel, D.C. (2016). *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity* (4th ed.). Londen: Routledge.

Leiderschap voor integere publieke organisaties

INTERVIEW MET LEONIE HERES

Corné van der Meulen

Leonie Heres is gespecialiseerd in leiderschap en integriteit binnen de publieke sector. Leiderschap is volgens haar een cruciaal stuk van de puzzel om tot een integere overheid te komen. Meer aandacht voor integriteit door leiders zou ambtenaren onder meer beter in staat stellen om morele afwegingen te maken.

Leonie Heres is onderzoeker en docent op het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Daarnaast is ze als bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur verbonden aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar specialisatie is leiderschap, morele cultuur en integriteit binnen het openbaar bestuur. Ze onderzoekt onder andere hoe bestuurders en ambtelijk leidinggevenden integer gedrag binnen publieke organisaties kunnen stimuleren.

De fascinatie voor leiderschap ontstond bij Heres al vroeg in haar carrière: 'Toen ik achttien jaar was, heb ik enige tijd bij een bank gewerkt. Daar vond ik het al interessant om de hiërarchie binnen de organisatie te beschouwen. Tijdens mijn studie bestuurskunde werd ik student-assistent van hoogleraar Leo Huberts.¹ Hij is gespecialiseerd in de integriteit van het openbaar bestuur. Binnen onze vakgroep werd daar veel onderzoek naar gedaan. Zo kwamen mijn interesses in leiderschap en integriteit bij elkaar.'

De kern van ethisch leiderschap

Ethisch leiderschap kan volgens Heres een grote rol spelen om integer gedrag binnen ambtelijke organisaties te waarborgen. Heres: 'Ethisch leiderschap gaat om het geheel van karaktereigenschappen en gedragingen die een leider laat zien om anderen te stimuleren zich te gedragen volgens de morele waarden en normen die gelden in de sociale context waarin men opereert. Met andere woorden: het gaat om leiderschap vanuit integriteit én met oog voor integriteit. Een ethisch leider geeft in moreel opzicht het goede voorbeeld en draagt integriteit actief uit binnen de organisatie. Het gaat er dus om dat je morele keuzes en gedrag goed zichtbaar maakt. Dat je ervoor zorgt dat je met je eigen gedrag, woorden, aandacht en bijvoorbeeld beloningsbeleid de juiste morele normen bekrachtigt. En dat je morele dilemma's, overwegingen en risico's op een open en veilige manier bespreekbaar maakt op het werk.'

Heres kiest er bewust voor om te spreken over leiderschap op integriteit of 'ethisch leiderschap', in plaats van 'integer' of 'moreel leiderschap': 'Bij integer leiderschap ligt de nadruk vooral op de integriteit van de leider zelf. Maar leiderschap impliceert een invloedsrelatie tussen leiders en de mensen die zij beïnvloeden. Bij ethisch leiderschap gaat het niet alleen om de integriteit van de leider, maar ook

¹ Het hoofdstuk *Integriteit stevig verankeren binnen de Rijksoverheid: Interview met Leo Huberts en Alain Hoekstra* van deze bundel bevat een interview met Leo Huberts en Alain Hoekstra, over integriteit binnen ambtelijke organisaties.

om de activiteiten die hij of zij onderneemt om integer gedrag binnen de organisatie te stimuleren.' Het verschil tussen ethisch en moreel leiderschap is minder fundamenteel, zo stelt Heres: 'De woorden "ethiek" en "moreel" worden vaak door elkaar gebruikt. Strikt genomen gaat het bij het begrip "moreel" om de waarden en normen die binnen een bepaalde context geldend zijn. Bij ethiek gaat het om systematisch nadenken over wat moreel juist is. Maar in de wetenschappelijke literatuur is "ethisch leiderschap" inmiddels de meer gebruikelijke term geworden.'

Door ethisch leiderschap te vertonen kunnen ambtelijk leidinggevenden een belangrijke bijdrage leveren aan een integere overheid. Heres: 'Er is veel aandacht voor beleid en instrumenten. Maar men onderschat vaak de cruciale rol van het leiderschap in hoe dat beleid en die instrumenten in de praktijk uitwerken. Diverse onderzoeken laten zien dat expliciete aandacht voor integriteit in het leiderschap er daadwerkelijk toe leidt dat medewerkers beter in staat zijn om morele afwegingen te maken. Daarmee kan ethisch leiderschap een belangrijke functie hebben om integriteitsschendingen te voorkomen.'

Volgens Heres is ethisch leiderschap bij uitstek belangrijk in publieke organisaties: 'De overheid heeft een grote invloed op het leven van mensen. Dat zorgt er enerzijds voor dat integriteitsschandalen in de media onder een vergrootglas liggen, maar ook dat ambtenaren relatief vaker morele dilemma's zien of ervaren dan medewerkers in een commercieel bedrijf. Het expliciet op de agenda zetten van de morele kant van het werk is nodig om goed handen en voeten te geven aan de belangrijke positie van de overheid binnen de maatschappij.'

Als ethisch leiderschap zo'n belangrijk middel is voor het waarborgen van integriteit, roept dat de vraag op waarom publieke organisaties niet sterker inzetten op het faciliteren ervan. Heres: 'In organisaties zijn het primaire proces en de waan van de dag vaak leidend. Er zijn bepaalde doelstellingen die behaald moeten worden en de werkdruk ligt doorgaans hoog. Dat zorgt ervoor dat de aandacht voor integriteit van ambtelijke leidinggevenden al snel wat naar de achtergrond verdwijnt. Daarbij lijkt de kans dat ethisch leiderschap zich ontwikkelt in sterk resultaatgerichte organisaties kleiner te zijn. New Public Management zette in op effectiviteit en efficiëntie binnen de overheid, maar morele afwegingen zijn naar de achtergrond gedreven. Daardoor lijkt amoreel management [waarbij integriteit niet nadrukkelijk op de agenda staat, red.] momenteel de norm te zijn. Hoewel onethisch leiderschap [strijdig met wat als moreel goed wordt beschouwd, red.] ook voorkomt, is het vaker zo dat het gezamenlijk doordenken en bespreken van de morele belangen, afwegingen en risico's van beleid en uitvoering gewoon nog te weinig onderdeel is van de dagelijkse praktijk.'

Wederzijdse verwachtingen tussen leidinggevenden en medewerkers

Actief inzetten op ethisch leiderschap stelt zowel eisen aan leidinggevenden als aan de ambtenaren aan wie zij leiding geven. Heres: 'Om integriteit echt te stimuleren zullen leidinggevenden proactief aan de slag moeten om de geldende morele normen en waarden actief uit te dragen binnen de organisatie. Leidinggevenden overschatten vaak hoe zichtbaar hun leiderschap op integriteit is, terwijl medewerkers soms het idee hebben dat het voor de leiding een non-issue is. Daarnaast zijn bijvoorbeeld transparantie en morele moed nodig om integriteit echt centraal te stellen binnen de hele organisatie. Daarbij moet je voorkomen dat medewerkers het gevoel krijgen dat het belang van integer werken alleen voor de onderkant van de organisatie geldt.'

Volgens Heres laten verschillende onderzoeken zien dat ethisch leiderschap de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie stimuleert en de werktevredenheid vergroot, en bovendien zorgt voor betere prestaties en lager verzuim. Om tot succesvol ethisch leiderschap te komen is het echter wel belangrijk dat leidinggevenden weten waar de behoeften en verwachtingen van de medewerkers liggen en daar rekening mee houden. Heres: 'Wij hebben aan medewerkers van een breed scala aan organisaties in zowel de publieke als private sector gevraagd wat zij belangrijk vinden voor ethisch leiderschap. Daaruit zie je dat tussen medewerkers onderling naast overeenkomsten ook belangrijke



verschillen zijn in wat zij van leidinggevendenden verwachten op het gebied van integriteit. Daarbij gaat het niet alleen over de manier waarop men communiceert over ethiek en integriteit, maar ook het belang dat men hecht aan openheid en het belang van straffen en belonen.’

Die verschillen worden geëxpliciteerd in het onderstaande schema dat Heres ontwierp om de verschillende beelden van ethisch leiderschap onder medewerkers te onderscheiden. In het schema staat benoemd welke gedragingen van leiders passen bij de verschillende beelden van ethisch leiderschap die leven onder medewerkers.

DE VEILIGE HAVEN	HET COMMUNICERENDE VOORBEELD	DE MORELE INSPIRATIE	DE SOCIALE BOUWER	DE RECHTVAARDIGE SCHEIDSRECHTER
Creëert veilige omgeving	Stimuleert actief nadenken over ethiek en zelfstandige morele beslissingen	Heeft sterk moreel karakter	Bouwt en onderhoudt goede relatie met medewerkers	Neemt rechtvaardige beslissingen
Geeft goede voorbeeld	Toont consequent voorbeeldgedrag	Is charismatisch en inspireert	Is benaderbaar en luistert	Is loyaal en komt op voor medewerkers
Geeft uitleg en legt verantwoording af over eigen keuzes en handelingen	Is eerlijk en open over eigen keuzes en handelingen	Geeft goede voorbeeld	Is loyaal en komt op voor medewerkers	Handelt zorgvuldig en consequent
Stimuleert onderling aanspreken op onethisch gedrag	Staat op tegen onrecht en toont morele moed	Doet wat hij zegt en zegt wat hij doet	Is zorgzaam en toont interesse in welzijn anderen	Biedt duidelijkheid en stelt concrete regels vast
Praat niet te veel over ethiek en integriteit	Praat expliciet en regelmatig over ethiek en integriteit	Is authentiek en reflectief	Legt niet te veel nadruk op aanspreken of straffen	Stelt organisatiebelang voorop als dat nodig is
Is benaderbaar en luistert	Houdt open gesprekken over waarden, normen en dilemma's	Is kwetsbaar en open voor feedback	Praat niet te veel over ethiek en integriteit	Tolereert geen onethisch gedrag en verbindt daar direct sancties aan
Maakt fouten en bespreekt die openlijk	Benadrukt principes boven regels	Maakt fouten en bespreekt die openlijk	Betrekt medewerkers en belanghebbenden actief bij besluitvorming	Hoef niet altijd alles toe te lichten en verantwoording af te leggen
Bekijkt meerdere kanten van het verhaal	Zet ethiek en integriteit expliciet op de agenda	Is benaderbaar en luistert	Legt nadruk op Gemeenschappelijke principes en morele beslissingen	Hoef niet medewerkers niet (te veel) te betrekken bij beslissingen en vaststellen waarden en normen
Gaat niet direct over tot straffen en geeft tweede kans		Houdt ethiek bij de persoon zelf en laat zelfstandig morele beslissingen nemen	Staat op tegen onrecht en toont morele moed	
			Stelt belang samenleving voorop	

Bron: Schema overgenomen uit Heres, L. (2012). *Vanuit een ander perspectief. Vijf visies op ethisch leiderschap*. Amsterdam: VU University. Zie voor meer informatie: Heres, L. (2014). *One style fits all? The Content, Origins, and Effect of Follower Expectations of Ethical Leadership* (dissertatie). Nijmegen: Ipskamp Printpartners.

De verwachtingen over hoe leiders aandacht moeten geven aan integriteit verschillen niet alleen tussen medewerkers onderling, maar vaak ook tussen leidinggevend en hun medewerkers. Heres: 'Leidinggevend kunnen voldoen aan een van de genoemde beelden van ethisch leiderschap of aan een combinatie daarvan, maar desondanks door hun medewerkers niet als ethisch leider erkend worden. Wanneer de verwachtingen van de medewerker niet overeenkomen met het profiel van de leidinggevende, dan zal deze minder snel als ethisch leider worden gezien. Om een mismatch te voorkomen is het dus waardevol om leidinggevend en medewerkers in gesprek te laten gaan over de wederzijdse verwachtingen.'

Een andere opvallende conclusie uit het werk van Heres is dat leidinggevend zichzelf relatief vaker als ethisch leider beschouwen dan dat zij als zodanig door hun medewerkers worden beschouwd. Volgens Heres zijn daar verschillende oorzaken voor, naast de mismatch in verwachtingen: 'Mensen hebben de neiging om hun eigen zichtbaarheid enigszins te overschatten. Dat zorgt ervoor dat leidinggevend zelf het gevoel hebben dat zij integriteit actief uitdragen, maar hun omgeving dat niet altijd als zodanig ervaart. Ook zijn leidinggevend, juist vanwege hun leiderschapsrol, eerder geneigd om uitzonderingen voor zichzelf te maken. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar als die redenen niet ook bekend zijn bij medewerkers of niet als valide worden gezien, werkt het averechts.'

Oneigenlijke druk kan ethisch leiderschap moeilijker maken

Ambtenaren opereren in een krachtenveld waarin zij vaak morele afwegingen moeten maken. Druk van buitenaf, zoals politieke druk, kan deze afwegingen beïnvloeden. Dat maakt aandacht voor integriteit vanuit het leiderschap des te belangrijker. Heres deed conceptueel onderzoek naar oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving. Heres: 'Van oneigenlijke druk is sprake als in een (wederzijdse) afhankelijkheidsrelatie zowel de inhoud als de omgangsvorm morele grenzen overschrijdt; zowel wat er wordt gecommuniceerd of gevraagd als de manier waarop dat gebeurt zijn dan oneigenlijk. Daarmee verschilt oneigenlijke druk wezenlijk van gezonde druk. Gezonde druk vindt plaats binnen een veilige situatie, waarin het gevraagde past binnen wet- en regelgeving en gedragscodes, er respect is voor ieders verschillende rollen en de waardigheid van de ontvanger wordt gerespecteerd.'

Dat oneigenlijke druk voorkomt binnen de relatie tussen politiek en ambtenarij, is niet verrassend. Heres: 'De politiek-ambtelijke relatie is een sociaal construct van rollen en rolopvattingen die steeds opnieuw in de praktijk worden onderhandeld. Deze verhoudingen zijn altijd spanningsvol, complex, veranderlijk en afhankelijk van de betrokken personen en context. Helaas is het zo dat in deze relatie soms morele gedragsnormen worden overschreden. Dat gebeurt in verschillende gradaties. Wij hebben een aantal wegingsfactoren ontwikkeld die de zwaarte van oneigenlijke druk helpen duiden. Zo neemt de ernst toe wanneer er opzettelijk oneigenlijke druk wordt uitgeoefend, de formele en informele machtsverschillen tussen betrokken actoren groter zijn en de frequentie van de overschrijding van de gedragsnormen toeneemt.'

Heres benadrukt het verschil tussen oneigenlijke druk en een oneigenlijk verzoek: 'Als er iets gevraagd wordt wat tegen wet- en regelgeving ingaat, betekent dat niet altijd dat er ook sprake is van druk. Een politieke ambtsdrager of topambtenaar kan een verzoek doen aan een ambtenaar dat bijvoorbeeld *contra legem* is. Maar als de manier waarop dat gebeurt behoorlijk is en er sprake is van een veilige omgeving, hoeft een ambtenaar dat niet per se als druk te ervaren. In die situaties is het juist aan de ambtelijke professional om bij een oneigenlijk verzoek na te gaan of de ander zich voldoende bewust is van de oneigenlijkheid van het verzoek en aan te geven waarom het niet kan worden uitgevoerd. Die ruimte die er is om tegenspraak te geven, ook tegenover mensen die in een bepaalde machtspositie zitten, wordt vaak onderschat.'

Oneigenlijke druk beteugelen binnen een integriteitssysteem

Hoewel oneigenlijke druk een belangrijk thema is binnen de overheid, is Heres er niet van overtuigd dat er specifieke maatregelen nodig zijn om oneigenlijke druk tegen te gaan. Heres: 'Ik denk dat het tegengaan van oneigenlijke druk thuishoort binnen het bredere integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. Ik sluit mij sterk aan bij het pleidooi van Huberts en Hoekstra² in dit boek, dat de aandacht voor integriteit door publieke organisaties vanuit een integraal systeem moet worden opgepakt. Het risico bestaat dat er anders aparte "blokjes" worden gecreëerd voor verschillende potentiële integriteitsproblemen. Dan krijg je dus apart beleid voor oneigenlijke druk, maar ook voor alle andere vormen van potentiële integriteitsschendingen. Het is effectiever om tot een integriteitssysteem te komen dat verschillende vormen van potentiële integriteitsschendingen dekt.'

Volgens Heres is het makkelijker gezegd dan gedaan om tot een integraal integriteitssysteem te komen: 'Mensen hebben vaak de neiging om bij specifieke thema's dingen aan het systeem "erbij" te bouwen. Maar daarmee kan de samenhang in beleid ook gemakkelijk verdwijnen. Een concreet voorbeeld is de rol van integriteitsfunctionarissen binnen een publieke organisatie. Een vertrouwenspersoon kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen voor het gevoel van psychologische veiligheid in een organisatie. Maar tegelijkertijd ligt het risico op de loer dat het thema integriteit geleidelijk uit de lijn verdwijnt en managers bewust of onbewust hun verantwoordelijkheid voor het stimuleren van integriteit afschuiven op gespecialiseerde functionarissen. Met als gevolg dat integriteit onvoldoende ingebed is in de manier van werken in het primaire proces.'

Heres doet een aantal aanbevelingen om een adequaat integriteitssysteem op te zetten en dus ook de gevaren van oneigenlijke druk te beteugelen. 'Binnen een goed integriteitssysteem is het belangrijk om het collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen te faciliteren. Dat kan door gezamenlijke reflectie op concrete casuïstiek. Daarbij kun je moreel beraad een terugkerend onderdeel maken binnen de organisatiestructuur. Zoals Hoekstra en Huberts in hun interview terecht benadrukken, kun je van veel integriteitsschendingen in een vroeg stadium voorkomen dat ze escaleren.'

De afrekencultuur dreigt integriteit op te breken

Wie Heres hoort praten over leiderschap op integriteit, kan het gevoel krijgen dat haar ideaalbeeld van ethisch leiderschap een utopie is. Ten tijde van het schrijven van deze publicatie is er in het maatschappelijk debat juist veel aandacht voor immoreel leiderschap, niet alleen als gevolg van schandalen in de publieke sector, maar vooral ook daarbuiten. In de #MeToo-discussie, die inmiddels ook de Nederlandse praktijk nadrukkelijk heeft bereikt, staat een niet-integere omgang met machtsverhoudingen centraal.

Hoewel Heres de ernst van immoreel leiderschap volledig onderschrijft, waakt ze ervoor om een te negatief stereotiep beeld van leiderschap te schetsen. Heres: 'Hoewel immoreel leiderschap voorkomt, is er veel vaker sprake van amoreel management. Dan gedragen leiders zich wel integer, maar hebben ze onvoldoende oog voor het stimuleren en faciliteren van integriteit in de organisatie en bekrachtigen ze onbewust soms ook normen die tegenspraak en integer handelen juist moeilijker maken. Het is goed dat er veel aandacht is voor situaties van immoreel leiderschap en we deze als maatschappij scherp veroordelen. Daarbij moeten we er wel voor waken dat we geen afrekencultuur gaan creëren. Juist omdat de focus in het publieke debat over integriteit zich centreert rondom incidenten, kan dat professionals bang maken om morele dilemma's open te bespreken of fouten toe te geven. Eenzelfde mechanisme is zichtbaar in situaties waarin ambtenaren denken dat ze belangrijke informatie moeten weghouden voor bewindspersonen. Het gevoel dat elke fout fataal kan zijn, werkt averechts om integriteit binnen de overheid te bewerkstelligen. Tegen doelbewuste, ernstige en structureel niet-integere

2 Voor een interview met Huberts en Hoekstra, zie het hoofdstuk elders in deze bundel.

gedragingen moet zonder meer worden opgetreden. Maar leiderschap op integriteit betekent juist ook dat je ruimte scheidt om op een veilige manier met elkaar over twijfels en dilemma's te spreken en van fouten te leren. Dat is geen eenvoudige balans.'

Ondanks het dalende maatschappelijke vertrouwen in de overheid ziet Heres wel degelijk aanknopingspunten om ethisch leiderschap nadrukkelijker te borgen binnen de overheid. 'Je kunt niet verwachten dat een nieuwe bestuurscultuur er van de ene op de andere dag staat. Het is positief dat de aandacht voor het belang van ethisch leiderschap toeneemt. Er zijn maar weinig mensen meer die de positieve effecten ervan ontkennen. In de waan van de dag vergeten we echter al snel dat ethisch leiderschap complex is en vol spanningsvelden zit. Binnen een organisatie is iedereen verantwoordelijk voor een integer klimaat waarin ethisch leiderschap tot bloei komt. Wanneer we ons dat realiseren, kunnen we grote stappen zetten.'

Aan de waarheid kun je bouwen

Erik Pool

In 2021 besloot de Haagse politiek over te stappen op een nieuwe bestuurscultuur. Wat daarmee wordt bedoeld is niet precies gedefinieerd, maar gezien de aanleiding draait het om grote begrippen en wezenlijke waarden: recht, rechtvaardigheid, mededogen, burgerzin, publieke dienstverlening, openheid, betrouwbaarheid, en zelfs waarheid. Hoe open is de overheid, hoe betrouwbaar is haar voorlichting, en hoe waarheidsgetrouw spreekt de regering?

Ik wil graag vanuit mijn vakgebied (toegepaste filosofie) en mijn taak (programmadirecteur Dialoog en ethiek bij het Rijk) duiden wat deze veelbesproken nieuwe bestuurscultuur zou kunnen inhouden. Daar zijn goede redenen voor. Allereerst weten politici en bestuurders vaak zelf niet precies wat hun woorden betekenen of veroorzaken. Goede denkracht van iedereen is dan welkom, zeker bij zo'n kardinaal begrip als bestuurscultuur. Omdat het de reactie is op een diepe crisis in de rechtsstaat, is het een gewichtige kwestie. Ten tweede hebben ambtenaren óók de taak om politici bij de les te houden. Politici zouden immers gemakkelijk kunnen vallen voor de verleiding om woorden te gebruiken die electoraal scoren, zonder de gevolgen ervan te accepteren.

Ik probeer in deze bijdrage niet te struikelen over de schijntegenstelling tussen oud en nieuw. In het nieuwe zal het oude voortleven, in het oude liggen de kiemen van het nieuwe vaak verborgen. En ik neem ook voor lief dat sommigen de buik vol hebben van het woord 'bestuurscultuur', omdat het een *buzzword* zou zijn dat al achterhaald was toen het werd bedacht. Dat is een relevante irritatie, maar het gaat erom dat de politieke zaak of het functioneren van de overheid vastloopt. 'De jeugdzorg is stuk', tekent mijn ochtendblad op uit de mond van de staatssecretaris, en de hersteloperatie van de Toeslagenaffaire dreigt zelf een nieuw probleem te worden. 'Het is moeilijk over dit onderwerp niet wanhopig te worden', verzucht een Kamerlid nadat het kabinet inzicht had geboden in de doorlooptijden van de dossiers (vaak meerdere jaren). De inhoudelijke notie is bloedserieus: een andere manier van doen in de politieke en ambtelijke wereld is onontkoombaar, gezien de maatschappelijke problemen. Dát is de betekenis van een 'nieuwe bestuurscultuur'.

Laten wij als ambtenaren eraan bijdragen dat de overheid zich aan haar woord houdt, te beginnen bij onszelf en direct daarna bij hen onder wiens leiding we werken: gekozen politici en benoemde bestuurders. Dat is geen gemakkelijk voornemen, maar het is wel een wezenlijk element van ambtelijke ethiek: congruentie in woord en daad. Het is een sterk uitgangspunt voor een betrouwbare overheid.

Dit alles zal ik in deze bijdrage uitwerken, in lijn met mijn boek *Macht en moed*, dat in 2021 verscheen. Het boek hanteert een helder vertrekpunt: ambtenaren hebben eigenstandige taken, wettelijk geborgd en grondwettelijk verankerd, en hebben daarom een taakopvatting nodig die stoelt op autonomie. In die autonomie kan de beroepsethiek zich ontwikkelen, in het besef dat het rechtstatelijk kader waarbinnen men functioneert veel verder gaat dan het uitvoeren van politieke arrangementen of ministeriële opdrachten. Tegenspraak is daarom een instrument dat we moeten leren beheersen. De klassiek-filosofische opgave die we kennen als waarheidsspreken (Grieks: *parrhèsia*) is een sleutel tot deze verandering, zoals ik onderbouw in *Macht en moed*. Zeggen waar het op staat is een krachtig instrument om de transformatie van de overheid te bespoedigen.

Het waarheidsspreken en de funderende werking van de waarheid is ook in deze bijdrage het scharnierpunt. In de eerste paragraaf zal ik 'de nieuwe bestuurscultuur' articuleren in ethische termen op het niveau van de overheid als een organisatie. Ik doe concrete voorstellen voor manieren waarop bestuurders het ethisch niveau van hun organisaties kunnen verhogen. Paragraaf 2 is een schets van het morele recht dat ambtenaren hebben om politiek-bestuurlijke opdrachten op ethische gronden te begrenzen en te weerstaan. Het focust op de positie van de individuele ambtenaar. In de derde paragraaf laat ik zien dat respect voor de waarheid een cruciaal principe is dat houvast biedt in turbulente tijden. In paragraaf 4 presenteer ik een praktijkagenda als leidraad voor leiders en medewerkers, waarmee zij stap voor stap kunnen werken aan een dialoogcultuur met ruimte voor ethiek.

Ik rond deze bijdrage af met drie suggesties waarin de gepresenteerde denklijnen samenkomen. Het is allemaal bedoeld om ook politici en bestuurders te helpen op koers te komen en te blijven. Met lichte dwang als het moet, om de overheid weer te laten doen waarvoor ze is bedoeld: een solidaire, inclusieve en rechtvaardige samenleving bevorderen, ook voor toekomstige generaties.

Recht doen is een plicht

De nieuwe bestuurscultuur, zo mogen we begrijpen, is rechtvaardiger en lankmoediger dan het overheidshandelen in de oude praktijk, met als dieptepunt de Toeslagenaffaire. Het moest maar eens gedaan zijn, was de conclusie, met het negatieve mensbeeld, alsof mensen alleen uit zijn op eigen gewin en hun gedrag daar geniepig calculerend op afstemmen. Er was toch ook nog zoiets als burgerzin? Mensen kunnen ook deugen, kijk maar naar al die mensen die vrijwilligerswerk doen.

Bestuurders weten misschien als geen ander dat de overheid machtig is. Bestuurders zetten die macht immers bewust en doelgericht in om maatschappelijke veranderingen of moeilijke projecten voor elkaar te krijgen. Doorduwen en forceren hoort erbij, anders krijgt de overheid niets voor elkaar. Maar tegenover deze democratisch gelegitimeerde doorzettingsmacht staat de eenling machteloos. Die heeft het nakijken als het grotere belang voorrang krijgt. Toch is dat geen grond om burgers rechteloos te maken. Juist in het contact met de overheid draait het om de bescherming van burgerrechten. Daar loop je als eenling altijd het risico dat de macht van de sterkste geldt en de rechtvaardigheid uit het rechtssysteem verdwijnt. Ook die problemen gaan vooraf aan de roep om een nieuwe bestuurscultuur. De toegang tot het recht is een basisprincipe dat in ere hersteld zal worden. Niet de *wet* zal leidend zijn, het *recht* moet zegevieren. Rechters hebben dit principiële inzicht alweer afgestoft, door schade en schande wijs geworden – kijk naar de persoonlijke en diepgaande evaluatie van de rechtelijke macht in reactie op (het eigen aandeel in) de Toeslagenaffaire. Of 'Den Haag' ook zo'n staaltje van existentieel leren zal vertonen, is de vraag.

Ook ambtenaren kunnen binnen hun bevoegdheden de toegang tot het recht vergroten en versterken, bijvoorbeeld door zelf toegankelijker te zijn voor mensen die contact zoeken met de overheid. Waarom heeft niet elke afdeling, of het nu om een beleidsafdeling of een uitvoeringsdienst gaat, een telefoonnummer voor mensen die iets willen vragen of vertellen? Voor het slaan van dergelijke 'menselijke' bruggen tussen 'echte' levens en de overheidsbureaucratie hebben ambtenaren geen politieke goedkeuring nodig. Eigenlijk ligt hier tóch al een politieke opdracht, want als de nieuwe bestuurscultuur de reactie is op problemen die te lang hebben voortgewoekerd, dan zal het dus óók gaan om een soepeler en menswaardiger dienstverlening dan de grote uitvoeringsorganisaties (zoals het UWV, het CBR en de Belastingdienst) tot voor kort lieten zien. Ze bezinnen zich inmiddels grondig op hun taken en dienstverlening.

Het streven naar efficiëntie en doelmatigheid van de afgelopen decennia werd strijdig met de oorspronkelijke bedoeling van deze uitvoeringsorganisaties. De bestuurder die de nieuwe bestuurscultuur omarmt, ruilt het financieel-economisch ondernemersjargon in voor empathie, grondrechten en zorg om de kwaliteit van leven. Dit is een existentiële keus. Het gaat hier om het bestaansrecht van overheids-

organisaties. Voor dergelijke keuzes is er altijd een grondwettelijk en bestuursrechtelijk mandaat, ook als de actuele politieke agenda er toevallig niets over zegt. Ambtenaren hebben het recht en waarschijnlijk ook de permanente plicht om bestuurders de weg te wijzen richting een werkbare, humane overheidspraktijk. Het is eervol om politici zo nodig bij deze grondwettelijke les te houden. Maar hoe actief zijn ambtenaren daarmee bezig? Het zou een dagtaak kunnen zijn waarover bijvoorbeeld in een jaarlijkse rapportage over 'de morele staat van ons functioneren' verantwoording wordt afgelegd. Want naast uitvoeringsorganisaties zouden ook beleidsdirecties en kennisorganisaties zich rekenschap moeten geven van de 'deugdelijkheid' van hun werk.

Dit is geen eenvoudige opgave, want volgens Minister van Staat Herman Tjeenk Willink heeft de overheid geen actueel antwoord meer paraat op de vraag wat de reden is van haar bestaan. Te lang was het antwoord ingegeven door het bedrijfsmodel, waarbij de overheid zich inspande om een goede verkeersregelaar en marktmeester te zijn. Nu dat idee op zijn laatste benen loopt, is een nieuw existentieel antwoord nodig. De overheid moet immers meer zijn dan een regelaar: ze moet staan voor de *inhoud* van de regels, voor een degelijke invulling van 'goed bestuur'. Dat idee ontspringt uit de normatieve, waardengedreven grondslag van onze rechtsstaat. Zolang deze funderende ideeën niet worden geëxpliciteerd en ook niet doorklinken in de besturing van overheidsorganisaties, komt de handelingspraktijk van individuele ambtenaren in de lucht te hangen. In zo'n stuurloze context kunnen we er niet van uitgaan dat functionarissen op eigen kracht het goede zullen doen. Een gemeenschappelijk, collectief gedragen afspraak over normen en waarden zal houvast moeten bieden voor het dagelijks handelen. Zo'n formeel anker is nodig om de kwetsbare, zoekende en gewetensvolle vragen van ambtenaren te beschermen tegen de systeemdruk die inherent is aan de bestaande overheidspraktijk. De huidige stimuli in de beleids- en productieprocessen zijn immers voornamelijk gericht op snelheid, beeldvorming, efficiëntie en doelmatigheid, waardoor de meer kwalitatieve, morele doelen ondergesneeuwd raken.

In de nieuwe bestuurscultuur zullen de ethische handelingen die het rijk en de afzonderlijke organisaties willen bevorderen, expliciet gemaakt moeten worden. Het is de contramal van de verbodsregels die het integriteitsbeleid tot op heden domineren. Integriteit is allereerst een positieve ambitie, die zich richt op goed ambtelijk handelen dat wél mag, dat zelfs móét. Zo is het expliciet gesteld in de Ambtenarenwet (in §2, artikel 4): 'Een overheidswerkgever voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.' Dit gaat dus niet over het overtreden van regels of grensoverschrijdend gedrag. De opdracht is allereerst: het goede bevorderen. Maar met zo'n niet nader gedefinieerde opdracht kunnen organisatiebestuurders hun mensen niet op pad sturen. Er zijn concretere inhoudelijke handvatten nodig, niet alleen om het eigen handelen mee te richten, maar ook om in het werk en bij het maken van keuzes te kunnen terugvallen op duidelijke, normatieve en principiële afspraken. Daarmee worden ambtenaren gestimuleerd om hun professionele en ethische overwegingen in stelling te brengen tegenover de perverse effecten van werkprocessen en politieke opdrachten die daar strijdig mee zijn of dreigen te worden.

Daarom hebben overheidsorganisaties organisatiecodes nodig, waarin mijns inziens drie bouwstenen cruciaal zijn.

*De eerste bouwsteen betreft **de uitwerking van visie, missie en strategie** van de organisatie en hoe die expliciet verbonden zijn aan staatsrechtelijke grondbeginselen als rechtvaardigheid, integriteit en inclusie. Laat zien hoe deze beginselen doorwerken in het beleid van de organisatie, door middel van een toepassingsparagraaf en een permanent ontwikkel- en leerprogramma dat bijstelling en actualisatie van de organisatiestrategie borgt.*

*De tweede bouwsteen gaat over **leiderschap** dat zich in dienst plaatst van de professionals ter bevordering van hún (beroeps)ethiek, (vak)excellentie en (persoonlijk) engagement. Expliciteer in ethische termen en normatief gedrag welk leiderschap concreet wordt bedoeld. Op papier worden de voorbeelden*

gegeven, in de praktijk gedragen leiders zich ernaar door zich kwetsbaar en lerend op te stellen, zoals van elke professional wordt verwacht.

De derde bouwsteen geeft vorm aan de **voortdurende interactie** van het bestuur met de mensen die in de organisatie werken en met de burgers en belanghebbenden op wie het beleidswerk of de uitvoering van diensten zich moet blijven richten. Formuleer participatieve en democratische principes voor de interne en externe dialoog waarmee de overheidsorganisatie aan alle belanghebbenden recht kan doen.

Deze drie bouwstenen (existentiële ethiek, leiderschapsethiek en democratische ethiek) kunnen het raamwerk zijn voor bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties als zij in hun jaarlijkse *Staat van de Uitvoering* – in 2021 afgesproken naar aanleiding van het werk van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties en in 2022 voor het eerst gepubliceerd – ook rapporteren over hun ethisch en staatsrechtelijk functioneren.

Deze kernpunten ontleen ik aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur, die onder leiding van Femke Halsema in september 2013 haar grondige advieswerk opleverde aan toenmalig minister van VWS Jet Bussemaker. Het advies is doordrenkt van een dialogische aanpak en draagt mede daarom de titel *Een lastig gesprek*. In de manier waarop ik dit werk hier presenteer, bouw ik tegelijkertijd voort op het denken uit het Amerikaanse *Good Work Project* uit de jaren negentig, dat door Stichting Beroepseer in Nederland werd geïntroduceerd. Langs deze lijnen kunnen organisaties werkomgevingen bieden die én geënt zijn op de grondprincipes van onze rechtsstaat, én een moreel appel doen op ‘goed gedrag’ door bestuurders en professionals, én alle werkers – zowel bestuurders en beleidsmakers als ondersteuners en uitvoerders – te bekrachtigen in ‘goed en behoorlijk handelen’ dat gericht blijft op publieke waarden en maatschappelijk gewenste prestaties.

Professionele ethiek en morele begrenzing

Als ambtenaar is het mijn taak de woorden van ‘mijn’ bestuurders waar te maken. Daarom neem ik hun woorden serieus en doordenk ik de consequenties ervan. Door zélf na te denken kom ik tot weloverwogen, ethisch verantwoorde handelingen. Dat is de kern van mijn taak en verantwoordelijkheid. De kern is dus niet slaafs een opdracht uitvoeren. ‘Slaafs’ lijkt wat sterk uitgedrukt, maar ambtelijke organisaties zijn op z’n minst *verslaafd* aan sturing en dekking door de politiek. Het lukt maar moeilijk om wat afstand te bewaren. Net als genotsmiddelen is macht verleidelijk en verslavend – zelfs voor wie er bang voor is.

Ambtenaren moeten er weliswaar voor zorgen dat bestuurlijke wensen worden omgezet in overheids-handelen, maar dat is geen grenzeloze opdracht. Iedereen moet zich aan de Grondwet houden, politici én ambtenaren. Er zijn ook richtlijnen voor behoorlijk bestuur en codes voor goed handelen door overheidsfunctionarissen. Bovendien stelt de beroepsethiek grenzen aan de uitvoering van opdrachten; de normen voor accountants en juristen zijn daar markante illustraties van. Zelfs de persoonlijke ethiek stelt grenzen aan wat een ambtenaar als taak op zich kan nemen. Er zijn talloze dossiers – zoals corona, dierenwelzijn, klimaatverandering, medische kwesties, armoede, stikstof – waarin ethische spanningen bij ambtenaren net zo hoog oplopen als in de samenleving. De formele positie beperkt de bewegingsvrijheid van functionarissen, en dat kán de morele pijn vergroten. Hier zitten grenzen aan: wat kunnen en willen mensen dragen? Ik zal daarom als mens allereerst zelf grenzen moeten stellen, op basis van mijn eigen draagkracht, en ik ontkom er dan ook niet aan om te blijven nadenken over ‘het goede’ van mijn eigen handelen. Deze zelfzorg kan niemand anders voor mij uitvoeren. Gewetensnood kan zwaar drukken op het gemoed en gemakkelijk tot energieverlies en zelfs uitval leiden.

Dat geheel van ethische reflectie kun je een moreel recht noemen: wij mogen dit in morele zin doen. Dat recht moet evenwel uitgeoefend worden om betekenis te krijgen, zoals dat voor elk recht geldt.

Dit veronderstelt autonomie in mentale zin ('Ik ga er zelf over'), met bekrachtiging in formele zin ('Het mag of moet van werk- of wetgever') en bevordering in praktische zin ('Ik krijg feitelijk de ruimte').

Dat de sturing van opdrachten wordt begrensd en geleid door de Grondwet, regels voor behoorlijk bestuur en de ethiek in meer algemene zin moet er inmiddels bij worden vermeld. Mijn collega's en ik kunnen dat immers gemakkelijk vergeten in ons werk. Dat komt niet alleen doordat de politiek haar opportunisme aan ons heeft opgedrongen en wij in een loyaliteitsreflex daarin meegaan. Het komt ook doordat wij kinderen van onze tijd zijn, waarin ethiek vaak als vaag en nodeloos ingewikkeld gedoe wordt gediskwalificeerd. Dat ingesleten patroon breekt ons nu op. De meer normatieve benadering van het ambtelijk vakmanschap is de laatste decennia verwaarloosd. Die ethische onverschilligheid moet stoppen, mede om het verschil te maken met de ambtelijke cultuur die deel uitmaakt van wat politici de 'oude bestuurscultuur' zijn gaan noemen.

Moreel bewustzijn zet een rem op onethisch handelen en roept formele rechten aan. Het maakt die laatste actief, om het eigen handelen en spreken kracht bij te zetten. Ambtenaren die reflecteren op hun gedrag trekken eerder aan de bel en stoppen sneller met projecten die strijdig zijn met grondwettelijke waarden en ethische principes – zeker als dat een normaal bestanddeel wordt van de werkpraktijk en ambtenaren elkaar erop aanspreken en elkaar ondersteunen. Ethiek zit ingebouwd in elke keuze. Maar respecteren we dat, letten we erop, kiezen we moreel bewust?

Het is evident dat het vitaliseren van het ambtelijk gesprek over ethiek en prangende vragen volop hoort bij de nieuwe bestuurscultuur. Dat is echter geen grenzeloos gesprek waarin alles even relevant is. Het behoort een door rechten en plichten ingekaderd onderzoek te zijn naar de concrete handelingen die recht doen aan wat in 'die' situatie, bij 'dat' gezin, voor 'dit' bedrijf, en ook in 'ons' team en voor 'ons als professionals', het goede is. Vermoedelijk is dit type gesprek hét draaipunt van het nieuwe gedrag dat politici en ambtenaren samen moeten ontwikkelen. Het bouwen aan een veilige, ethisch geladen gesprekscultuur is in elk geval de opdracht waarbij bestuurders en ambtenaren elkaar nodig hebben, en waarin we elkaar tegenkomen of waarover we in conflict zullen komen. Want onze gezamenlijke 'plek der moeite' is gevuld met discussie, wrijving en ethische pijn. In de gewenste cultuur erkennen we dat en lopen we er niet voor weg. Overheidswerk is ethische arbeid met schoonheid én moeite; beide gaan hand in hand. Vanwege de kardinale rol van wat ik hier adresseer – samen werken aan een nieuwe gesprekspraktijk om 'formeel recht' en 'moreel recht doen' concreet te vertalen naar dagelijkse handelingen – zal ik dit verderop specificeren in een praktisch voorstel.

Ambtenaren moeten weliswaar naar zichzelf kijken om verandering te brengen, maar politici hebben de verwaarlozing van de ambtelijke ethiek een kans gegeven. Het zou goed zijn als zij zich daarvan rekenschap geven en er ook publiekelijk op reflecteren, én er de juiste consequenties aan verbinden. Deze verwaarlozing was een sluipend proces van decennia, waarbij de overheid zichzelf reduceerde tot een manager met inhoudsloze technieken en vergat zich te manifesteren als waardengedreven autoriteit. Politiek werd een baan als alle andere, zelfs voor de minister-president.

Maar gekozen en benoemde bestuurders hebben de taak om mee te bouwen aan overheidsorganisaties die staan voor principes en waar ambtenaren vrij en deugdzaam hun vak kunnen uitoefenen en gemeenschapszin kunnen opbouwen. Want alleen zó komen zij tot publieke prestaties waar de samenleving, van links tot rechts, 'de vingers bij aflikt'. Overvragen past dan niet: politici moeten maat houden met hun wensen en ambtelijke opdrachten, zodat er bijvoorbeeld ruimte is om achterstallig onderhoud uit te voeren bij uitvoeringsorganisaties. Burgers herkennen aan die uitvoering of 'hun' overheid rechtvaardig en solidair is. Hier ligt een kerntaak van alle publieke functionarissen, óók in de manier waarop de uitvoeringsorganisaties hun prestaties duiden en verantwoorden. Daarom zou *De staat van de Uitvoering* niet alleen de maatschappelijke prestaties en het operationeel functioneren moeten blootleggen. Er zou ook rekenschap afgelegd moeten worden over, bij wijze van spreken, *De morele Staat van het*

Functioneren, waarvan ik hierboven de contouren heb geschetst. Ook beleidsmakers en kenniswerkers zouden dit moeten doen.

Waarheidsspreken

Wat kan in de dynamiek van het overheidswerk een vertrekpunt zijn dat moreel houvast biedt voor zowel de dagelijkse praktijk als de meer existentiële grondbeginselen? Ik denk dat de waarheid zich hiervoor kwalificeert. Als we de funderende kracht van de waarheid onder ogen zien, levert dat principieel en praktisch veel houvast, óók en juist als het gaat om vervelende boodschappen en moeilijke problemen. Machthebbers hebben de neiging om onwelgevallige zaken te ontkennen. Precies dát zouden we kunnen rekenen tot de *oude* cultuur, waarmee de politiek voor zichzelf uitwegen vond uit lastige dilemma's. De *nieuwe* cultuur pikt dat niet langer, wil weten hoe het zit en dáár recht aan doen.

Het spel om de waarheid is voor de overheid ook altijd een strijd om de macht. Het is de verklaring waarom verhullen, vermijden, ontkennen en ontcrachten aan machthebbers kleeft. Daarom is ruimte maken voor vrije gesprekken over ethische vragen en professionele dilemma's onherroepelijk een *gamechanger* in het spel om de (organisatie)macht. De overheid zal langs deze weg kunnen transformeren van een machtsbastion in een gezagdragend instituut.

De omgang met informatie illustreert dat. Het is een staande overheidspraktijk om niet alle informatie naar buiten te brengen. De vraag op welk moment kennis zal worden gedeeld met parlement, pers en publiek is een permanent vraagstuk in alle ambtelijke processen. Principieel mag iedereen altijd alles weten, maar praktisch is dat een onmogelijkheid en politiek een strategische kwestie van het hoogste belang. Rond dit thema worden de taaieste en hevigste gevechten uitgevochten. Na de Toeslagenaffaire was dit het terugkerende vertrouwensissue in de parlementaire debatten, van 'functie elders' tot 'Hawija', van 'mondkapjesdeal' tot een premier die informatie al dan niet rechtmatig 'wist' (van 'wissen', niet van 'weten'). Kennis wordt in de *oude* cultuur gebruikt als bron van macht, in de *nieuwe* is ze de bron van groei voor de hele samenleving.

In de *oude* cultuur is het verschil tussen 'betrokken zijn' en 'betrokkenheid hebben' (bij de mond-kapjesdeal) een relevant woordspel, in de *nieuwe* is dat achterhaald en ligt de waarheidsvraag op tafel: hoe is het gegaan en wat vinden we dáár van? De *nieuwe* wil meer openheid en inzicht bieden in wat de overheid weet en hoe zij werkt, wil geloofwaardig zijn en op haar woorden aanspreekbaar zijn. De *oude* had het daar moeilijk mee. De *nieuwe* wil ook kennismaken van ongemakkelijke waarheden en zich er niet voor afsluiten. De *nieuwe* wil erkennen dat ze veel niet weet, anderen nodig heeft, op haar schreden terugkeert als zaken mislopen. Fouten zijn bronnen van kennis voor een overheid die leergierig mag zijn. De *nieuwe* wil nieuwsgierig zijn en in het publieke debat uitzoeken wat het beste is. Mensen doen daar graag aan mee. In de *oude* cultuur verloor die democratische uitnodiging terrein en werd het publieke gesprek een permanente ruzie, terwijl het een proces van toenemende sociale intelligentie zou moeten zijn.

De nieuwe bestuurscultuur zal stoelen op méér openheid. Maar hoe vollediger de publieke informatievoorziening is, des te moeilijker het zal zijn om via woordvoeringslijnen, coalitiepolitiek en taalvondsten (*realtime* archivering) het spel om de macht te blijven spelen. Je kunt je afvragen wat het kernpunt is in alle debatten die cirkelen rondom transparantie en informatievoorziening. Het leek steeds te gaan over 'liegen' of 'zich actief herinneren', terwijl het had móéten gaan over het belang van de waarheid. Want dat is nu precies wat in die nieuwe bestuurscultuur evident moet zijn: het onderkennen van het belang van de waarheid. De rechtsstaat staat immers uit het lood en moet weer rechttop leren lopen. Dat kan niet zonder respect voor de waarheid, en ook niet zonder participatie van alle Nederlanders. Dan moeten we elkaar de waarheid toevertrouwen en bijvoorbeeld niet betwisten waarover de wetenschap consensus heeft bereikt.

Dat proces van waarheidsvinding en waarheidsspreken is direct terug te voeren op de vraag: het gaat het met Nederlanders? Is het leven hier goed (genoeg) voor iedereen, en wat dient aangepakt te worden? Zaken als ontkenning van feiten, gedraai met woorden en geen inzage geven in documenten vertroebelen het zicht op maatschappelijke kwesties en knagen aan de bestaansgrond van de overheid. Daarom is het zo gewichtig. De historisch lange formatie van het kabinet-Rutte IV was in de eerste zes maanden inhoudsloos vanwege de persoonlijke verhoudingen. Het ‘gedoe met de poppetjes’ stond een gedeelde analyse van maatschappelijke problemen en het vinden van *common sense* voor oplossingen in de weg, zo hoorden we informateurs met nauwelijks verholen cynisme uitleggen. Deze politieke passiviteit werd pas zes maanden na de verkiezingen doorbroken met het argument dat ‘wijzelf als politici’ geen knip voor de neus waard zijn als ‘we’ met de mond de nieuwe bestuurscultuur belijden maar niet in staat zijn dit in consequent gedrag te laten zien. Dat is een wijze en ware uitspraak, die nog lang relevant zal blijken te zijn.

Maar waarom lukt het dan toch niet om van lessen te leren? ‘Hoe leert “Den Haag” eigenlijk?’ blijkt een kernvraag. Wijze lessen gaan verloren als de mentale en organisatorische ruimte ontbreekt (tijdgebrek) om jezelf eens goed achter de oren te krabben en betere aanpakken te ontdekken en uit te proberen. De constante herhaling van fouten en schadelijke patronen laat duidelijk zien dat er iets schort aan het lerend vermogen van de overheid. En hoe ingewikkeld het ook mag lijken, daar is wel degelijk iets aan te doen. We hóéven niet vertwijfeld met de handen in het haar te blijven zitten. Laat ik wijzen op een bestaande praktijk die hoopvol stemt en die wij via het werk van ons programmateam ‘Dialogoog en ethiek’ voortdurend op het spoor komen en waar mogelijk versterken.

Een praktijkagenda als leidraad

In reactie op de Toeslagenaffaire is eind 2021 het tijdelijke rijksprogramma ‘Dialogoog en ethiek’ gestart bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de naam ligt al besloten wat de inzet zal zijn: ruimte maken voor de dialoog als vorm van moreel onderzoek en reflectie over ethische kwesties en professionele dilemma’s. Het is bedoeld om de al langer bestaande initiatieven ter bevordering van ambtelijk vakmanschap meer *normatief* te laden. Deze dialoogaanpak rondom ethische vragen in de ruimste zin van het woord moet conform de opdracht ‘tot in de haarvaten van de rijksdienst’ doorwerken.

Het maakt deel uit van een bredere inzet om ambtelijk vakmanschap in de rijksdienst op een hoger plan te brengen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een ambtelijke gids (‘code’) om ‘goed werk’ te bevorderen, aan vernieuwing van (het ritueel rondom) de ambtseed en aan betere samenwerkingspraktijken om de grenzen tussen ambtelijke diensten te slechten ten gunste van maatschappelijk resultaat. Het bevorderen van tegenspraak is in dit werk cruciaal en betreft zowel het gesprek tussen ambtenaren onderling (over bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van beleidsplannen) als het contact tussen ambtelijke diensten en politieke bestuurders (bijvoorbeeld over de ongewenste maatschappelijke effecten van politieke keuzes).

De opdracht ter versterking van de dialoog over ethische, professionele en schurende vraagstukken betekent: bouwen aan een open, vitale gesprekscultuur waarbinnen het vanzelfsprekend is om alle relevante perspectieven, signalen en waarheden op tafel te krijgen, bij collega’s en bij beslissers.

Hoe dat praktisch vorm kan krijgen, ontdekt ons programmateam in de gesprekken met honderden collega’s, experts en belanghebbenden buiten de rijksdienst. We zijn daar op dag één mee begonnen en zullen dit nog jaren volhouden. We beproeven langs grofweg drie sporen de crux van de ethische problematiek en onderzoeken welke aanpakken de vastzittende patronen kunnen doorbreken. In spoor 1 hebben we tientallen ethische gesprekken geïnitieerd en begeleid op allerlei plekken in de rijksdienst. We blijven die faciliteren, met een groeiende kring van professionals die dit vak (leren) beheersen. In spoor 2 werkten we in de kwartiermaakfase van ons programma (eerste helft 2022) onderzoekend en gestructureerd – met meer dan 150 professionals van binnen en buiten de rijksdienst –

aan praktische en principiële vragen tijdens werksessies in de zogeheten 'dialogoestafette'. Die estafette blijft in diverse vormen doorlopen, om door middel van de dialoog onszelf en de kringen rondom ons bij de les te houden en niet te verzanden in tunnelvisies of in in beton gegoten manieren van waarnemen, denken en werken. In spoor 3 brengen we met onderzoekers als I&O Research, lectoraten, vakgroepen en mensen uit de beroepspraktijk rijksbrede patronen in kaart en krijgen we zicht op kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de ethische problemen waar de 130.000 rijksambtenaren tijdens hun werk tegenaan lopen.

We onderzoeken en bewerken in deze sporen a. ethiek en moraliteit, b. organisatie- en cultuurverandering, c. de betekenis van kunst en kunstenaarschap voor het ethisch vermogen en de vakkundigheid van ambtenaren; daarnaast d. doorleven we telkens weer de werking van verhalen en de mogelijkheden van de narratieve benadering om een meer empathische en menselijke overheid te worden. De transformatie waarin de overheid zich bevindt, is dankzij narratieve betekenisgeving beter te doorgronden dan met beleid en strategie alleen. In zekere zin is dit alles erop gericht om in de staande processen in te breken en vrije ruimte te scheppen voor ethische reflectie en gewetensvolle vragen. Als we die ruimte verbinden aan de basiswaarden van onze democratie en de formele bekrachtiging daarvan in de Grondwet en in de regels van behoorlijk bestuur, dan kan de beoogde transformatie 'goed' uitpakken. Dit proces is al gaande en krijgt steeds meer rugwind.

Deze zorgvuldige werkwijze staat haaks op de gewoonte van politiek en media om met urgente stem op actie aan te dringen. Alsof alles met een drillboor oplosbaar is, terwijl inmiddels nieuwe fundamenten nodig zijn. De complexiteit, hardnekkigheid en onbekendheid van de crisis waarin de overheid nu verkeert, maakt het noodzakelijk om grondig te werk te gaan: geen conceptueel of theoretisch onderzoek maar praktijkgedreven verdieping, vertraging en ontrafeling van taaie thematiek. We zullen dit type grondigheid de komende jaren moeten volhouden, alle functionarissen in het eigen werk, omdat we van ver komen en nieuwe denk- en doepraktijken nodig hebben. Die moeten het mogelijk maken te 'leren leren' en wijze lessen te trekken uit de affaires die in het verleden te lang konden dooretteren. Dit is het type bezinningsactie waar politiek en media op zouden moeten aandringen, om het lerend vermogen van 'Den Haag' op niveau te krijgen.

Bij het rijk is sprake van grote handelingsverlegenheid, merken wij in de gesprekken die we begeleiden. De wil om het goede te doen is er, maar men vraagt zich vaak af hoe. In reactie op die handelingsverlegenheid is het volgende voorstel ontwikkeld, dat aansluit bij wat binnen de rijksdienst als hoopvolle praktijk begint te glore: structureel ruimte maken voor de ethische kant van het eigen functioneren. Dat zien we bijvoorbeeld bij het Ministerie van Financiën en de Douane, bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, in onderdelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid, zoals het CJIB en de IND, in de beleidskern van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en in de ontwerp- en reviewprocessen van grote rijksprojecten waarbij de ethische vragen het gewicht krijgen die zij verdienen. Er zijn veel meer plekken in de rijksdienst waar dergelijke morele praktijken groeien en de handelingsverlegenheid wordt omgezet in concrete daden.

Ik denk dat die praktijken zullen blijven groeien en de gesprekscultuur van de Rijksoverheid zich werkelijk ten goede zal ontwikkelen, indien het volgende voorstel een staande praktijk wordt tot in de haarvaten van de rijksdienst. Het basisidee is simpel en glashelder, maar de uitvoering van deze systeemingreep zal veel moeite vergen. Het hoeft evenwel niet binnen één jaar klaar te zijn, al kunnen de effecten snel merkbaar zijn. Bestuurders en leidinggevendenden zijn als eersten aan zet, maar medewerkers kunnen deze werkpraktijk bevorderen en aanzwengelen door er (collectief) op aan te dringen, bijvoorbeeld via de formele medezeggenschap of gewoon in het werk, tijdens teambesprekingen.

Agendeer, bespreek en organiseer het volgende

- 1: Bestuurders en leiders spreken uit, bij herhaling en tot vervelens toe, dat vrije ruimte (*scholè*) ten behoeve van reflectie, ethiek en professionele dilemma's van groot belang is. Met voorbeeldgedrag leven ze deze norm in de praktijk voor: ze maken zelf de ruimte in de eigen agenda om structureel te reflecteren, hun ethisch vermogen te scherpen en hierover te spreken met de organisatie.
- 2: Beslissers maken de normstelling vervolgens geloofwaardig door hun bevoegdheden hierbij in te zetten. Ze hebben organisatiemacht en benutten deze ten behoeve van de transformatie. Daarom formaliseren zij deze gespreksnorm in de contracten en afspraken die zich daarvoor lenen, door vast te leggen dat (orde grootte) een kwart van alle bestaande, reguliere overleggen zal worden ingeruild voor 'vrijruimtegesprekken' (zoals dialogen en morele onderzoeken). Dit wordt vastgelegd in directieopdrachten, managementcontracten, jaarplannen, ontwikkelafspraken en personeelsgesprekken. Er is haast bij het samen slim creëren van nieuwe gewoontes.
- 3: De aldus mogelijk gemaakte vrije gesprekken worden begeleid door getrainde professionals, die weten wat hen te doen staat om deze ontmoetingen de betekenis en doorwerking te geven die we bedoelen. Het gaat hier concreet om ervaren gespreksleiders die drie dingen doen omdat zij hun vak verstaan:
 - a. *Zij zijn leider van het gesprek, waarmee zij de reguliere gezagsverhoudingen afzwakken of neutraliseren gedurende het gesprek. Zij maken het mogelijk dat deelnemers van het gesprek elkaar veiligheid bieden, zodat iedereen zich vrij voelt te spreken zonder angst voor eventuele gevolgen. Het verstaan van deze veiligheidskunst is één van de kenmerken van dit uitzonderlijke vak van gespreksbegeleiding – én een kerntaak van goed leiderschap.*
 - b. *Tijdens het gesprek bevorderen de (gespreks)leiders dat deelnemers een onderzoekende, nieuwsgierige en geïnteresseerde houding aannemen. In dit gesprek willen we elkaars perspectieven leren kennen en blijven we weg bij meningen en de strijd om het grootste gelijk. Die zitten de ethische reflectie in de weg en leiden tot afrekeningen en verwijten, in plaats van tot leren en beter worden. De gespreksleiders bewaken dit en bevorderen het onderzoek met vraag- en luistertechnieken.*
 - c. *De gespreksleiders weten welke opbouw van gesprekken en morele beraden, en welke reflectie- en dialoogvormen ervoor zorgen dat het onderzoek dieper gaat en grondiger is dan 'gewoon een goed gesprek bij de koffieautomaat'. Hiervoor zijn beproefde methodieken beschikbaar, met wortels in de eeuwenoude praktisch-filosofische canon. Deze bieden de diepgang waar ethiek om vraagt. De hierin geschoolde gespreksleiders kennen dit repertoire en zijn gedisciplineerd in de toepassing ervan. Daarom bereiken zij meer dan 'zomaar' een dagbegeleider of een ongeschoolde voorzitter van een vergadering.*

Individuele professionals en organisaties die structureel werken met morele beraden of socratische gesprekken vergroten hun ethisch vermogen. Professor Bert Molewijk levert vanuit het VUmc al decennia onderbouwingen voor deze claim, mede gestoeld op internationaal onderzoek.

Bovendien: ervaren gespreksleiders bekrachtigen het vertrouwen van de deelnemers in de eigen inbreng. Dit vertrouwen in elkaars kwaliteiten is de grondvorm waarop dit hele pleidooi voor een andere gesprekscultuur stoelt. Dáárom is het werken met gespreksvormen met diepgang, reflectie en structuur zo'n krachtige aanpak om de organisatiecultuur te vitaliseren. Zo kan het wantrouwen transformeren naar een houding van vertrouwen, want door de specifieke gespreksvorm dwingt de dialoog dit af bij de deelnemers.

Het moge duidelijk zijn welke opgave achter deze aanpak schuilgaat. Als we met 130.000 rijksambtenaren (bijvoorbeeld) eens per maand een werkoverleg inruilen voor een vrij gesprek met diepgang, ethische reflecties en morele praktijkcasuïstiek, hebben we vele duizenden collega's nodig die geschoold zijn in de beoogde gespreksleiding. We hebben deze massale beweging nodig om hier een ingesleten praktijk van te maken die net zo gewoon is als het maken van beleid, werkroosters of ICT-systemen. Net zo gewoon dus als gewoon vergaderen. En die beweging moet sterk genoeg zijn om de overheidstanker te helpen de steven te wenden.

Het professioneel begeleiden van een praktisch-filosofisch gesprek is een vak dat uiteindelijk duizenden uren vergt om meesterschap te bereiken. Omdat het leiden van een gesprek vergelijkbaar is met het leiden van organisaties en programma's, zouden leidinggevendenden 'professioneel gespreksleiderschap' tot hun standaardkwalificaties kunnen rekenen. Zij leiden immers voortdurend gesprekken en doen dat vaak ongeschoold.

Het kunnen voeren van een goed gesprek als *deelnemer* zou een standaard ambtelijke competentie moeten zijn die we met lichte scholing en korte trainingen kunnen bevorderen. Vooral door ervaring zullen deelnemers steeds vaardiger worden; ze zullen voor steeds meer zaken de taal vinden en zich vrij voelen om zich te uiten over knellende, morele kwesties.

Mede dankzij de coronacrisis zijn we ons gaan realiseren dat naast gewoon vergaderen ook crisisoverleg nodig is. Inmiddels weten we dat naast deze twee vormen van gesprek er ook nog iets anders nodig is om de ethiek van het ambtelijk werk recht te doen: de dialoog. Want de dialoog – of het onderzoeksgesprek of het moreel beraad – moet ingezet worden zodra een keus of aanpak te complex is om onmiddellijk te kunnen begrijpen, óf als belangen, waarden en principes botsen, het geweten meespreekt en zingeving of integriteit in het gedrang komen. Dan moet het ethisch vermogen worden aangesproken om te verkennen, te wegen en te beproeven wat juist is om te doen, vóóordat er een besluit of een werkproces op kan volgen. Leaders moeten daarom kunnen schakelen tussen deze drie gespreksvormen zodra de noodzaak daartoe zich aandient. De Tilburgse hoogleraar Rens van Loon rekent de beheersing van de trits operationeel vergaderen, crisisoverleg en dialoogvoering tot de kern van 'dialogisch leiderschap', dat in coronatijd werd beproefd door het Jeroen Bosch Ziekenhuis in Den Bosch. Van Loon laat in publicaties zien hoe de coronapraktijk het ziekenhuis hiertoe noodzaakte. Dit kan een voorbeeld zijn voor allerlei publieke praktijken waar werkprocessen, crises en morele spanningen voortdurend door elkaar lopen.

Samengevat: de rug rechten

Als de gewenste bestuurscultuur ergens op gestoeld moet zijn, dan is het de klassieke *parrhèsia*: dat is de kunst van de vrijmoedige omgang met de waarheid. Er is moed voor nodig om haar te spreken én te ontvangen, zo leren de oude Grieken ons. En er is moed voor nodig om de waarheid te belichamen: wie haar uitspreekt, bindt zich eraan. Een nieuwe bestuurscultuur houdt in, naast zeggen waar het op staat, dat we vooral leven en handelen vanuit een oprechtheid die ethisch standhoudt. Maken politici hun woorden waar? Daarvan afgeleid is er een slotvraag voor ambtenaren: kunnen wij zelf de dragers zijn van een cultuur die het goede wil en dat ook steeds beter doet? Willen we écht leren van het verleden en in woord én daad waarmaken waar het in een rechtsstaat op aankomt? Dan hebben we ruimte nodig voor ethiek en lerende reflecties die dieper gaan en gestructureerder verlopen dan we gewend zijn – en die ook zwaarder wegen dan we tot op heden vermoedden. Aan tijd en geld meten we doorgaans af of iets belangrijk is. Als we onvoldoende investeren in ethiek en dialoog, zeggen we daarmee in feite: 'Niet belangrijk.' Wie het goede wil, maakt daarom wél structureel ruimte voor de ethische dialoog door dit in te bouwen in werkprocessen en teamagenda's, de plicht daartoe vast te leggen in contracten en als leider de norm te stellen met goed voorbeeldgedrag.

Eigenlijk is al het bovenstaande samen te vatten in drie suggesties. 1. Lees de Grondwet nog eens door, respecteer de regels van behoorlijk bestuur en wees trouw aan de spelregels van het eigen vakgebied. Dan kan de aandacht zich blijvend richten op burgers voor wie we ons werk doen. 2. Houd elkaar bij de les in goede gesprekken over ethische vragen van alledag, midden in het werk en vanuit de geleefde praktijk – waarin maatschappelijke kwesties en persoonlijke ervaringen leidend moeten zijn. 3. Ontwikkel beroepstrainingen en leiderschapsprogramma's die bol staan van ethiek, het spreken van de waarheid en methodieken voor onderzoekende gesprekken, zodat overheidsdienaren leren oprecht geïnteresseerd te blijven in de verhalen van mensen van vlees en bloed en steeds weer wegen vinden om dit te vertalen in wetten en regels, plannen en projecten.

Laten we de morele rug rechten. Als ambtenaren het niet doen, staan zelfs politici met lege handen.

Bronnen

- Brief aan de Tweede Kamer over *sociale veiligheid in de rijksdienst*, 27 juni 2022
- Foucault, M. (2011). *De moed tot waarheid. Het bestuur van zichzelf en de anderen II*. Amsterdam: Boom.
- Hartman, L., Weidema, F., Widdershoven, G., & Molewijk, A.C. (2016). *Handboek ethiekondersteuning*. Amsterdam: Boom.
- Koenen, E. (2021). Samen slim. Pleidooi tegen collectieve gedachteloosheid. Leusden: ISVV.
- Loon, R. van (2019). *Dialogisch Leiderschap. Als het ik wijkt*. Amsterdam: Mediawerf. Zie ook de oratie Dialogisch leiderschap (<https://dialogischleiderschap.com/wp-content/uploads/2021/11/Van-Loon-Dialogical-Leadership.-Over-Grenzen-Oratie-TiU-2015.pdf>).
- Loon, R. van (2022). *Het grootste goed. Op zoek naar de juiste verhouding tussen effectief, authentiek en ethisch leiderschap* (afscheidsrede).
- Mark, E. van der, Miltenburg, C. van, & Kanne, P. (2022). *Morele vragen van rijksambtenaren* (onderzoek door I&O Research in opdracht van het programma Dialoog en ethiek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); www.grenzeloossamenwerken.pleio.nl
- Molewijk, A.C. (2022). *Over de impact van morele reflectie in organisaties* (webinar voor 'Dialoog en ethiek'); www.grenzeloossamenwerken.pleio.nl.
- Pool, E. (2019). *Liefde en leiderschap. Essays over tegenspraak, intimiteit en het goede gesprek*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Pool, E. (2021). *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken* (herziene editie). Den Haag: Rijksoverheid.
- Grenzeloos Samenwerken - Hier staat (n)iets nieuws; grenzeloos verzameld, inijk in de praktijk van opgavegericht werken (maart 2022) Den Haag: Rijksoverheid (interne publicatie)
- Ruijters, M., Houtkamp, B., Brussen, M., & Prevaas, B. (2022). *Beelden van Goed Werk. Procesbegeleiders en initiatiefnemers DuurzaamDoor*. Good Work Company.

5.

BETERE GEMEENSCHAPPELIJKE OPLEIDING EN SOCIALISATIE VAN DE AMBTENAAR

Betere en gemeenschappelijke opleiding en socialisatie van de ambtenaar

INTRODUCTIE

Corné van der Meulen en Gerard van Nunen

De Toeslagenaffaire en de moeizame afwikkeling van schades aan woningen ten gevolge van de gaswinning in de provincie Groningen werpen belangrijke vragen op betreffende het functioneren van de Nederlandse overheid. In deze casuïstiek lijkt de overheid immers eerder tegenstander dan medestander van burgers, eerder het probleem dan de oplossing. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Inmiddels zijn verschillende uitvoeringsdiensten, bewindspersonen, parlementariërs en de rechterlijke macht al onder de loep gelegd naar aanleiding van de genoemde problematiek.¹ Welke rol hebben zij gespeeld, en waarom falen deze instituties kennelijk in het beschermen van de rechten van burgers?

De geconstateerde problemen roepen eveneens vragen op over het vakmanschap van de ambtenaar, zoals reeds is vastgesteld in deze publicatie. Dit thematische onderdeel gaat nader in op de opleiding en socialisatie van de ambtenaar. Over welke kennis, kunde en houding moet een ambtenaar eigenlijk beschikken? Hoe worden ambtenaren in beleid en uitvoering toegerust voor hun verantwoordelijkheden binnen de democratische rechtsstaat?

Het publieke debat

Een probleem binnen in het publieke debat over ambtelijk vakmanschap is de versnippering en het ongestructureerde karakter van opleidingen en socialisatieprocessen voor ambtenaren. Wat zijn de doelen van opleiding en socialisatie in het kader van ambtelijk vakmanschap, en past het bestaande aanbod bij die doelen? Kwakkelstein en Beaumont² constateren naar aanleiding van een inventarisatie van opleidingen en andere manieren van socialisatie dat er onvoldoende handvatten zijn om een collectieve professionele identiteit van de ambtenaar te ondersteunen: *'De referentiekaders en instrumenten voor professionele ontwikkeling waarop de ambtenaar kan terugvallen, zijn diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard, zo blijkt uit onze globale inventarisatie. Het aanbod aan opleidingen voor ambtenaren is een reflectie van het gebrek aan collectieve identiteit van de beroepsgroep'* (p. 32).

Kwakkelstein en Beaumont vragen zich af hoe doelmatig het huidige aanbod aan opleidingen en trainingen is als de verwachtingen die de overheid van haar ambtenaren heeft onduidelijk zijn. Kwakkelstein en Beaumont stellen dat een universele opleidingsmodule voor ambtenaren kan bijdragen aan ambtelijk vakmanschap. Een dergelijke module zou aandacht moeten hebben voor publieke waarden, politiek-ambtelijke verhoudingen, de basisprincipes van democratie en rechtsstaat en de dilemma's die het vak van ambtenaar kenmerken. Daarnaast moeten werkgevers en werknemers van overheidsorganisaties zich ervan bewust zijn dat het ambtenaarschap bijzonder is. Het is volgens Kwakkelstein en Beaumont een beroep dat stevige en deels universele opleidingen en socialisatieprocessen nodig heeft.

- 1 Zie bijvoorbeeld het werk van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), het reflectierapport *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken* van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de aandacht voor de genoemde instituties in de (landelijke) media.
- 2 Kwakkelstein, T., & Beaumont, J. (2014). Opleiding en socialisatie van rijksambtenaren. Een kritische reflectie. *Bestuurskunde*, 23(4), 25-34.

Ook anderen pleiten voor meer scholing voor (startende) ambtenaren. Herold, Van Hoesel en Wegge-
man³ pleiten voor een praktijkgerichte opleiding voor beleidsambtenaren. Zij stellen dat beleidsambte-
naren aan de hand van een degelijke opleiding veel sneller en effectiever kunnen opereren, omdat zij
dan beter zijn voorbereid op het beroep. Een gedegen opleiding kan er volgens hen tevens voor
zorgen dat ambtenaren zich meer richten op vernieuwende beleidsaanpakken in plaats van enkel op het
bedienen van de ambtelijke hiërarchie en bewindspersonen.

Derks en Van Leeuwen zijn van mening dat er binnen het ambtelijk apparaat een gebrek is aan een
gemeenschappelijk perspectief op het beroep en aan een gezamenlijke vaktaal.⁴ Voor dit gemeen-
schappelijke perspectief is een socialisatieproces nodig, zo stellen Hoenders en Ringelberg.⁵ Sociali-
satie betekent in de context van de ambtenaar het creëren van een collectief professioneel bewustzijn.
Hiermee kan een eenduidiger antwoord worden geformuleerd op de vraag wie de ambtenaar is en wat
hij of zij moet kunnen. Het collectief professioneel bewustzijn van de ambtenaar kan worden bereikt
door opleidingen, trainingen en reflectieve activiteiten met een structureel karakter.⁶ Gedeelde kenmerken
en waarden kunnen het ambtenaarschap tot een vak of beroep maken, al is het ambtelijke apparaat zeer
divers en is de inhoud van ambtelijk werk contextafhankelijk.

Ambtelijke waarden en normen kun je niet alleen leren door middel van een opleiding, maar tevens
door een proces van organisatorische socialisatie. Met dit proces krijgt een medewerker bewust en
onbewust sociale kennis en vaardigheden aangeleerd die nodig zijn om in een organisatie een bepaalde
rol in te vullen.⁷ Van Maanen en Schein geven een definitie van dit proces: *‘Organizational socialization
is the process through which new employees learn the skills, expected behaviours and values needed to
become organizational members; it is “the process by which one is taught and ‘learns the ropes’ of a
particular organizational role.”*⁸ Ondanks de effecten van organisatorische socialisatie blijven uiteraard
ook individuele kenmerken van medewerkers van invloed op de uitkomsten van ambtelijk werk.^{9,10}

In deze introductie blikken we vooruit op het thema opleiding en socialisatie van ambtenaren. Allereerst
bespreken we hoe door de deelnemers van de groepsgesprekken over ambtelijk vakmanschap tegen
dit onderwerp aankijken.¹¹ Daarna behandelen we enkele vragen over reflectie die zijn opgenomen in
onze enquête die is uitgezet onder rijksambtenaren. Tot slot blikken we vooruit op de verschillende
bijdragen in dit blok.

3 Herold, M., Hoesel, P. van, & Weggeman, M. (2021). Opleiding voor het beroep ‘beleidsambtenaar’ broodnodig. *Platform Overheid*; <https://platformoverheid.nl/opleiding-voor-het-beroep-beleidsambtenaar-broodnodig/>

4 Derks, R., en Leeuwen, B. van (2019). *De ideale ambtenaar. Gids voor de professional in de publieke sector*. Amsterdam: Business Contact.

5 Idee: accrediteer de ambtenaar! (2022). *Overheid van Nu*; <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2022/03/14/idee-accrediteer-de-ambtenaar>

6 Idem.

7 Maanen, J. van, & Schein, E. (1979). Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behaviour*, 1, 209-264.

8 Idem.

9 Hatmaker, D.M. (2015). Bringing networks in: A model of organizational socialization in the public sector. *Public Management Review*, 17(8), 1146-1164.

10 Het artikel van Caroline Raat ‘Open en transparant: hoe doe je dat?’ in deze publicatie heeft aandacht voor deze persoons-
kenmerken.

11 In de andere introducerende artikelen behandelen we eerst de resultaten van de enquête en daarna de opbrengsten van de
groepsgesprekken. Dat doen wij in dit artikel andersom, omdat de opbrengsten van de groepsgesprekken voor dit thema meer
overkoepelende inzichten bieden.

Groepsgesprekken

In de groepsgesprekken over ambtelijk vakmanschap kwam het thema opleiding en socialisatie ook aan bod, in het kader van het ervaren verlies aan kennis binnen ambtelijke organisaties. De deelnemende ambtenaren ervaren in hun werkomgeving een verlies aan kennis, waardoor het ambtelijk vakmanschap onder druk komt te staan. Dit wordt breed ervaren binnen de groepsgesprekken, bij uitvoerende, toezichthoudende en beleidsambtenaren. Het verlies van kennis is uit te splitsen in het verlies van kennis over de (formele) rol van de ambtenaar en in een afname van de inhoudelijke expertise. De rijksambtenaren die deelnamen aan de groepsgesprekken gaven aan dat er kennis van de eigen rol en inhoudelijke vakkennis nodig is om te balanceren tussen botsende belangen en waarden en om goede afwegingen te maken als ambtenaar.

Een herwaardering van kennis: over rol en inhoud

Ministeries en uitvoeringsdiensten op rijksniveau hebben managers en professionals nodig die beschikken over relevante inhoudelijke kennis, zo geven vrijwel alle deelnemers aan. De deelnemers doelen op kennis over het functioneren van de overheid, de rol van de ambtenaar, rechtsstatelijke waarden en normen en de inhoud van het desbetreffende beleidsveld of vakgebied. Een combinatie van rolbewustzijn en vakkennis is onmisbaar. Volgens de deelnemende ambtenaren ontbreekt deze kennis regelmatig bij leidinggevenden en ambtenaren. Er is dan ook sprake van een suboptimale situatie, die gevolgen heeft voor de kwaliteit van beleid en publieke dienstverlening.

Hoe kan deze kennispositie worden verbeterd? De ambtenaren dringen tijdens de groepsgesprekken aan op een gedegen opleiding voor startende ambtenaren. Naast een verplichte algemene opleiding voor ambtenaren kunnen startende ambtenaren tevens in de werkpraktijk leren van ervaren collega's, aan de hand van het meester-gezelprincipe. Met deze scholing moet op de eerste plaats het noodzakelijke rolbewustzijn worden gevoed. Tijdens de opleiding zou in elk geval aan de orde moeten komen dat een ambtenaar rechten en plichten heeft en dat er naast mogelijkheden ook grenzen aan het vak zitten. In de opleiding zouden ambtelijke waarden en normen aan bod moeten komen. Het besef dat je er als ambtenaar bent voor burgers en dat je dienstbaar bent aan de samenleving is eveneens belangrijk, zo stellen de deelnemers.

Intrinsiek gemotiveerde leidinggevenden met inhoudelijke kennis

Alle deelnemers geven aan dat zij leidinggevenden nodig hebben die kennis hebben van de inhoud (bijvoorbeeld van een beleidsgebied of een uitvoeringsonderdeel). Daarnaast moeten leidinggevenden intrinsiek gemotiveerd zijn om maatschappelijke problemen aan te pakken, in plaats van primair gericht te zijn op hun eigen carrière. Volgens de deelnemende rijksambtenaren richt de Algemene Bestuursdienst zich te veel op de carrièremogelijkheden van ambtelijke managers. De deelnemers hechten belang aan leidinggevenden die de rol van de ambtenaar goed begrijpen en die proberen hun ambtenaren optimaal te faciliteren in het uitoefenen van hun vak. Zo hebben ambtelijke professionals bijvoorbeeld professionele vrijheid (ruimte en tijd) nodig om zelf afwegingen te maken, dilemma's te beslechten en te zorgen voor maatwerk. Dat kan alleen als je een leidinggevende hebt die zich achter zijn professionals schuurt en opkomt voor hun vakmanschap. Een storende factor die dit ideaalbeeld in de weg staat en tijdens de groepsgesprekken veelvuldig wordt genoemd, is de snelheid waarmee managers rouleren.

Het opleiden van ambtenaren moet minder vrijblijvend worden

Het ambtenaarschap is een vak, en daar heb je een gedegen opleidingsaanbod voor nodig, zo stellen de deelnemers. Zij pleiten voor een algemene verplichte opleiding voor iedere startende rijksambtenaar. Tijdens deze opleiding moet er aandacht zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en de (rijks)overheid, voor de rol van de ambtenaar in het staatsbestel en voor de kennis en vaardigheden die een ambtenaar nodig heeft. Naast dit algemene deel kan een startende ambtenaar tevens een opleiding volgen die is toegespitst op de context waarin hij gaat functioneren (bijv. een

kerndepartement of een uitvoeringsdienst). De opleiding zou volgens de deelnemers dus aandacht moeten hebben voor de formele rol van de ambtenaar en voor de vakinhoud. Volgens de deelnemers moeten Rijksambtenaren aanleren dat zij juist in stressvolle situaties (bijvoorbeeld onder tijdsdruk of onder druk van de manager, de politiek en de media) integer moeten blijven handelen volgens de ambtelijke waarden en normen.

Resultaten enquête

In verschillende bijdragen in dit boek is gepleit voor het belang van reflecteren met collega's op het werk. Reflectie en onderlinge afstemming kan een belangrijke rol spelen voor de socialisatie van de ambtenaar. Zo stelt Nadine Raaphorst in het interviewartikel *Samen reflecteren maar besluiten beter* dat reflectie zorgt voor betere besluitvorming en het tegengaan van ongewenste sociale mechanismen. In de enquête kwam het belang van reflecteren ook sterk naar voren. 93 procent van de ambtenaren gaf aan het belangrijk of heel belangrijk te vinden om met collega's te reflecteren op het eigen werk.

Tabel 5.1.

Antwoordverdeling op de vraag: 'In hoeverre vindt u het belangrijk om met collega's te reflecteren op uw eigen werk en dat van uw collega's?' (n = 313)

VRAAG	(HEEL) ONBELANGRIJK	NIET ONBELANGRIJK/ NIET BELANGRIJK	(HEEL) BELANGRIJK
In hoeverre vindt u het belangrijk om met collega's te reflecteren op uw eigen werk en dat van uw collega's?	3 %	4 %	93 %

Het ervaren belang van reflecteren roept de vervolgvraag op of reflectie ook daadwerkelijk plaatsvindt. 17 procent van de respondenten geeft aan minder dan een uur per maand te besteden aan reflectie. 56 procent stelt dat de tijd die hieraan besteed wordt tussen de 1 en 5 uur per maand bedraagt. 27 procent van de ambtenaren stelt maandelijks 5 uur of meer aan reflectie te besteden. Hoewel de ambtenaren dus wel degelijk ruimte nemen voor reflectie, oordeelt 53 procent dat er te weinig tijd aan wordt besteed. Niet verrassend is dat voornamelijk de ambtenaren die aangeven weinig tijd aan reflectie te besteden, dit ook daadwerkelijk als te weinig beschouwen.

Tabel 5.2.

Antwoordverdeling op de vraag: 'Hoeveel tijd besteedt u per maand aan reflectie op uw eigen werk en dat van uw collega's?' (n = 312)

VRAAG	MINDER DAN 1 UUR	TUSSEN DE 1 EN 5 UUR	5 UUR OF MEER
Hoeveel tijd besteedt u per maand aan reflectie op uw eigen werk en dat van uw collega's?	17 %	56 %	27 %

Dat de aandacht voor reflectie binnen de Rijksoverheid nog beter kan, blijkt ook als we vragen in hoeverre reflectie binnen de eigen organisatie wordt gestimuleerd. 45 procent geeft aan dat dit in lage of zeer lage mate het geval is, terwijl 23 procent zegt dat dit in hoge of zeer hoge mate zo is. Er zijn verschillende manieren waarop in ambtelijke organisaties aandacht wordt besteed aan reflectie. Zo zegt 61 procent dat er aandacht voor reflectie is in reguliere werkoverleggen, 43 procent noemt specifieke bijeenkomsten om casuïstiek en/of ervaringen te bespreken. Als alternatieve opties noemen ambtenaren vaak het vrijwillig actief om advies vragen aan collega's of het instellen van een 'vierogenprincipe'.

Vooruitblik bijdragen

In dit blok staan verschillende artikelen die dieper ingaan op onderwerpen die passen bij het thema opleiding en socialisatie van ambtenaren. Tobias Kwakkelstein maakt een inventarisatie van de opleidingen voor rijksambtenaren en andere manieren waarop de 'socialisatie' vorm krijgt. Dit artikel betreft een actualisering van het artikel dat hij samen met Beaumont schreef in 2014. Wat is er sindsdien veranderd? Hierna volgt een interviewartikel op basis van een gesprek met Wouter Vandenabeele over Public Service Motivation (PSM), de motivatie van medewerkers om het publiek belang te dienen. Is PSM van belang voor het vakmanschap van de ambtenaar? En zo ja, hoe organiseer je het werken volgens PSM binnen een ambtelijke organisatie? Arnt Mein staat in zijn bijdrage stil bij de vraag wat ambtelijk vakmanschap zou kunnen betekenen voor juridische professionals die werkzaam zijn bij uitvoeringsorganisaties. Hoe kunnen deze professionals een moreel kompas ontwikkelen zodat zij in lastige en schrijnende gevallen maatwerk kunnen bieden? Het laatste artikel in dit blok is geschreven door Meike Bokhorst en de Nationale Ombudsman, Reinier van Zutphen. Zij gaan in op de vraag hoe het vakmanschap van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders elkaar kan versterken om gezamenlijk publieke belangen te dienen. Volgens deze auteurs is de kunst van het ambtelijke vakmanschap het verenigen van verschillende publieke belangen en het omgaan met dilemma's bij de botsing van die publieke belangen.

Leren hoe je een goede ambtenaar wordt

EEN NIEUWE INVENTARISATIE VAN OPLEIDING EN SOCIALISATIE VAN RIJKSAMBTENAREN

Tobias Kwakkelstein

Inleiding

De ‘vader’ van de Nederlandse bestuurskunde, Gerrit van Poelje (1884-1976), omschreef het werk van de ambtenaar eens als volgt: het ‘mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waarbinnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn.’ Het werk van de ambtenaar is volgens Van Poelje dan ook van groot belang. De adviezen die ambtenaren geven aan ‘politieke figuren’ zijn onmisbaar, omdat deze figuren ‘dikwijls zonder enige vakkennis’ leidinggeven. Maar, zo vervolgt Van Poelje, de ambtenaar heeft het niet gemakkelijk. Politiek en parlement volgen ambtenaren vaak niet of pas heel laat in hun adviezen, en pers en publiek hebben ‘zelden een gunstige opvatting van de ambtenarenstand’¹.

Hij schreef deze woorden in 1959, maar ze klinken nog verrassend actueel. Ter voorbereiding op meerjarig onderzoek oriënteerde Lars Tummers, hoogleraar Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht, zich op bestaande stereotypen. Volgens hem bestaan er ook in 2022 nog steeds veel vooroordelen over ambtenaren: ze zijn lui en een beetje suf, en hebben een strikte negen-tot-vijf-mentaliteit. Daar komt nog bij dat in sommige delen van de bevolking, voornamelijk onder mensen die moeilijk kunnen rondkomen, de opvatting leeft dat ambtenaren streng, rigide en arrogant zijn.²

De afgelopen tijd is dit beeld niet gunstiger geworden. Het vertrouwen van burgers in ‘de overheid’ is de afgelopen jaren flink gedaald, en dat gaat ook over ambtenaren. Met name de Toeslagenaffaire heeft het imago van ambtenaren de laatste paar jaar verder verslechterd. Duizenden ouders zijn door onterechte fraudeverdenkingen en een rigide terugvorderingsbeleid van de Belastingdienst in grote financiële problemen gekomen. Het toenmalige kabinet was verantwoordelijk voor deze misstanden, maar uit parlementair onderzoek is gebleken dat ambtenaren weinig hebben gedaan om de problemen op de agenda te zetten, te voorkomen of op te lossen.³

Ruim voor de Toeslagenaffaire aan het licht kwam, in 2014, schreef ik samen met beleidsjurist Jet Beaumont voor het vakblad *Bestuurskunde* het artikel ‘Opleiding en socialisatie van rijksambtenaren. Een kritische reflectie’, waarin we de balans opmaakten van de professionaliteit van de toenmalige beleidsambtenaar in het openbaar bestuur, door kritisch te kijken naar opleidingen voor ambtenaren en andere manieren waarop de ‘socialisatie’ van ambtenaren vorm krijgt.

1 Poelje, G.A. van (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

2 Interview op Nu.nl, 10 mei 2022.

3 *Ongekend Onrecht. Verslag van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag* (2020). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met 'socialisatie' bedoelden we het proces waarbij een individu bewust en onbewust de waarden, normen en andere cultuurkenmerken van zijn groep krijgt aangeleerd. Dit is een ingewikkeld, deels impliciet proces waarin vele factoren een rol spelen, ook voor ambtenaren. Voor het artikel gingen we op zoek naar de zichtbare instrumenten van socialisatie: introductiedagen, opleidingen, training 'on the job', intervisie, enzovoort. We vroegen ons af welke invloed deze instrumenten in de praktijk hebben op de kwaliteit van het werk van ambtenaren, maar ook op hun zelfbewustzijn, en misschien zelfs hun imago.

Deze invloed bleek beperkt. Op basis van onze inventarisatie concludeerden we: 'De referentiekaders en instrumenten voor professionele ontwikkeling waarop de ambtenaar kan terugvallen zijn diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard.' Nu, acht jaar later, kijk ik of dit in de tussentijd is veranderd, en zo ja, op welke manier. Hiervoor gebruik ik een nieuwe inventarisatie, uitgevoerd door studenten bestuurskunde van Tilburg University.⁴ De studenten onderzochten op basis van literatuur, online bronnen, vacatureteksten en interviews het ideaalbeeld dat de Rijksoverheid heeft van ambtelijk vakmanschap, en hoe de instrumenten die in het personeelsbeleid van het Rijk worden ingezet, zoals werving & selectie en opleidingen, bijdragen aan dit gewenste profiel.

Meer aandacht voor het 'vak' van de ambtenaar

Wat direct opvalt in het onderzoek van de studenten, is dat er sinds 2014 in elk geval iets is veranderd in de manier waarop bij het Rijk over ambtelijk vakmanschap wordt nagedacht. Het ambtenaarschap wordt steeds vaker als 'vak' gezien, met specifieke eigenschappen en vereisten. Mertens merkt terecht op dat de overheidsdienst 'zo geschakeerd en veelvormig is dat het niet mogelijk is om in termen van één beroepsprofiel te spreken'.⁵ Maar er zijn wel degelijk grote overeenkomsten tussen ambtenaren, en daar lijkt tegenwoordig meer aandacht voor.

Wat ambtenaren bijzonder maakt, is de relatie tussen ambtenaar en bestuurder als gevolg van het feit dat de politiek gekozen ambtsdrager verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid en voor alles wat zijn of haar ambtenaren doen en laten. Het werk van de ambtenaar is per definitie dienend van aard.⁶ Maar dat is natuurlijk niet het enige onderscheidende kenmerk. Inmiddels bestaat er een rijksbreed programma ambtelijk vakmanschap, dat zeven basisprincipes voor het werk van ambtenaren onderscheidt. Ambtenaren moeten werken vanuit vertrouwen, de opgave, dienstbaarheid, legitimiteit, verantwoordelijkheid, verantwoording en professionaliteit. Je zou deze principes kunnen zien als de basisvoorwaarden voor ambtelijk vakmanschap.

Er wordt in deze tijd veel van ambtenaren verwacht, en dat draagt ertoe bij dat ambtenaren een scherper profiel krijgen. Kruijten en Van Genugten onderscheiden drie paradigma's: het klassieke, het bedrijfsmatige en het moderne overheidsparadigma. Tot laat in de vorige eeuw was de ambtenaar een klassieke dienaar, die loyaal en neutraal diende te zijn. In de jaren tachtig en negentig van vorige eeuw kwam daar het bedrijfsgerichte paradigma bij: de ambtenaar werd geacht klant- en resultaatgericht te werken. Tot slot zien we de afgelopen vijftien jaar de opkomst van een modern paradigma, waarbij de ambtenaar samenwerkt met anderen om problemen op te lossen met creativiteit en een externe gerichtheid.⁷

4 N. Veld, M. De Ruijscher, J. Van Gisbergen, C. Martens, & D. Schaap (2022): *Onderzoek Ambtelijk Vakmanschap*. Tilburg: Tilburg University.

5 F. Mertens (2006). Geen andere, maar professionele ambtenaren. Professionaliteit in beleid, uitvoering en toezicht. In *Bestuurskunde*, 15(3), 27-33.

6 Ibid.

7 Kruijten, P.M., & Genugten, M. van (2019). Zoektocht naar de juiste competenties. De perfecte ambtenaar. *Binnenlands Bestuur*, 40, 64-67.

De drie paradigma's volgen elkaar op, maar eigenschappen van eerdere paradigma's blijven van toepassing op het werk van ambtenaren. Kruijven en Van Genugten vroegen aan ambtenaren welke competenties zij nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen, nu en in de toekomst. Als meest relevante competenties noemden zij: loyaliteit, neutraliteit, klantgerichtheid, resultaatgerichtheid, creativiteit en externe gerichtheid. Een combinatie van vele competenties is dus nodig om het werk van de ambtenaar te kunnen uitvoeren. Deze veelzijdige ambtenaar is door hoogleraar bestuurskunde Paul 't Hart de 'ambtenaar 3.0' gedoopt: een ambtenaar die veel in huis moet hebben om zich in de turbulente omgeving van de netwerksamenleving staande te kunnen houden.⁸

De eisen die aan ambtenaren worden gesteld blijven dus toenemen, en dat levert soms spanningen op. Zo blijkt uit het onderzoek van de studenten van Tilburg University dat er in toenemende mate spanning optreedt tussen de loyaliteit aan bewindspersonen en het leveren van tegenspraak. Dit kwam bijvoorbeeld aan het licht door de Toeslagenaffaire, die duidelijk heeft gemaakt dat ambtenaren ook een loyaliteit *aan de samenleving hebben*, en niet 'klakkeloos' opgedragen beleid zouden moeten uitvoeren. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is voor ambtenaren van groot belang, maar moet samengaan met het vermogen om kritisch na te denken en zo nodig effectief tegenspraak te leveren.

Je zou verwachten dat dit brede scala aan deels nieuwe vaardigheden terug te vinden is in vacatureteksten van het Rijk. De studenten van Tilburg University bekeken tal van vacatures voor rijksambtenaren in beleid en uitvoering, en kwamen tot de conclusie dat dit maar zeer ten dele het geval is. De competenties die genoemd worden in de vacatureteksten komen grotendeels voort uit het bedrijfsmatig paradigma: de belangrijkste vaardigheid die genoemd wordt is resultaatgerichtheid. In slechts een beperkt deel van de vacatures komen competenties als netwerken, goed kunnen schakelen en omgevingsbewustzijn naar voren. In een enkele vacature wordt 'creativiteit' gevraagd.

Als mogelijke verklaring geeft een hoge HR-functionaris die is geïnterviewd door de studenten aan dat er vaak haast geboden is bij het maken van een vacaturetekst. Er worden dan vaak oude teksten hergebruikt, zonder dat er rekening wordt gehouden met de veranderende vereisten aan ambtelijk vakmanschap.⁹

Opleidingen en socialisatie in de praktijk: een overzicht

Organisaties die opleidingen voor ambtenaren aanbieden, spelen gretig in op de toenemende verwachtingen die aan ambtenaren worden gesteld.¹⁰ Het aanbod van opleidingen specifiek voor de publieke sector bleek in 2014 al indrukwekkend groot en divers, en acht jaar later is dit aanbod nog veel groter geworden. Voor ambtenaren bestaat inmiddels een schier oneindig aanbod aan opleidingen, voor alle overheden, niveaus en taakvelden.

Door de aanbestedingsregels is bij de overheid sprake van relatief weinig 'preferred suppliers', wat tot verdere diversiteit leidt.¹¹ Er is een aanzienlijk aanbod aan opleidingen die bijdragen aan algemene, vakmatige en technische professionaliteit, maar aanbieders bieden bijvoorbeeld ook specifieke opleidingen politiek-bestuurlijke sensitiviteit aan: een van de competenties die essentieel zijn voor het ambtelijk vakmanschap.

8 Hart, P. 't (2014), *Ambtelijk vakmanschap 3.0*. Zoektocht naar het Handwerk van de overheidsmanager, Den Haag: NSOB.

9 N. Veld et al., *Onderzoek Ambtelijk Vakmanschap*.

10 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/opleidingen-richten-zich-op-ambtenaar-nieuwe.9012573.lynkx>

11 NIDAP (2013). Opleiding en Training Monitor 2013. Aanvullende analyses (ongepubliceerd).

Ondanks het grote aanbod aan opleidingen voor werknemers in de publieke sector, van competentieontwikkeling tot meer specifiek vakinhoudelijke opleidingen, bestaat er geen 'opleiding tot ambtenaar', zoals in Frankrijk de *École nationale d'administration* (ENA). Een korte integrale introductie cursus waarin de verschillende kernwaarden en standaarden van ambtelijk vakmanschap aan bod komen, is er evenmin.

Uit het onderzoek van Tilburg University blijkt dat naast de rijksbrede 'ontwikkelpoleinen', zoals het platform 'Leerrijk' en het 'LO-plein', de ministeries hun eigen opleidingsinstituten of academies hebben. De inhoud van de opleidingen die hier worden aangeboden verschilt aanzienlijk. Er zijn inmiddels ook ontwikkelpleinen die aandacht besteden aan ambtelijke professionaliteit.

De meest praktische opleidingen worden aangeboden door de academies van uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Zo heeft Rijkswaterstaat maar liefst drie academies: de OmgevingsAcademie, het Corporate Learning Centre en de Bodem-BreedAcademie (BBA), dat opleidingen en trainingen aanbiedt op het terrein van bodem- en milieuhygiëne. Het opleidingsinstituut van de DJI richt zich op zes verschillende gebieden: veiligheid en crisisbeheersing, beveiliging en weerbaarheid, zorg en begeleiding, integriteit en samenwerking, recht en regelgeving, en leidinggeven.

Uit het onderzoek blijkt ook dat departementen het belangrijk vinden om de basiskennis bij te spijkeren over de formele rol van ambtenaren en de rechtsstatelijke normen waaraan ze zich te houden hebben, maar dat het bij veel ministeries onduidelijk is hoe dat precies gebeurt. Een geïnterviewde van het Ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan dat ambtenaren bij binnenkomst niet 'door een soort wasserstraat worden geleid'. Er wordt van ambtenaren verwacht dat ze enige kennis hebben van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van de rechtsstaat.

Voor starters, niet zijnde trainees, en ervaren medewerkers van buiten hebben de meeste organisaties wel een kort introductie- of welkomstprogramma. Zo krijgen nieuwkomers bij het Ministerie van BZK een basistraining van zes dagen om de organisatie te leren kennen en vaardigheden als netwerken, onderhandelen en vergaderen te trainen. Integriteit is ook een belangrijk thema in deze basistraining.

Dat geldt ook bij de eedaflegging. Deze is vanaf 2006 verplicht voor alle ambtenaren die onder de Ambtenarenwet vallen en dient ter stimulering van een vroegtijdige bewustwording van de beginselen van het ambtenaarschap.¹² Hierin staat onder meer dat de ambtenaar zich zal gedragen zoals het een goed ambtenaar betaamt en dat de ambtenaar zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en niets zal doen wat het aanzien van het ambt kan schaden.

Trainees krijgen over het algemeen de breedste en meest uitgebreide introductie als ze starten bij de overheid. Tussen de traineeships van het Rijk bestaan grote verschillen, maar wat ze gemeen hebben, is dat ze een stevig fundament aan kennis en vaardigheden bieden. Het Rijkstraineesprogramma biedt bijvoorbeeld ongeveer dertig dagen per jaar opleiding aan, die vooral in het teken staan van persoonlijke vaardigheden, projectmatig werken en loopbaankeuzes, maar ook zaken als effectieve politiek-ambtelijke samenwerking en de werking van de rechtsstaat komen aan de orde.

Bij de meeste departementen bestaan geen afspraken over het (minimaal) aantal opleidingsdagen voor ambtenaren. Hoewel veel departementen aangeven groot belang te hechten aan scholing en bijscholing, blijkt het bescheiden normpercentage voor opleidingskosten vaak niet te worden gehaald. Opleidingsbudgetten blijven vaak onderbenut, en er is in de praktijk weinig aandacht voor de effectiviteit van opleidingen.¹³

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29436, nr. 3.

13 Veld et al., Onderzoek Ambtelijk Vakmanschap; zie ook:

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/ambtenaren-ontwikkelen-zich-liever-niet.9249977.lynxk>

Opleidingen kunnen maar een deel van de socialisatie en beroepsmatige ontwikkeling van ambtenaren ondersteunen. Een ander deel wordt gevormd door training 'on the job'. Het is niet eenvoudig om in kaart te brengen hoe leren in de praktijk werkt en wat ambtenaren hier precies van opsteken. Elke overheidsorganisatie heeft de vrijheid om hier zelf invulling aan te geven.

Een trend is volgens marktonderzoeker NIDAP dat organisaties vaker kijken naar mogelijkheden om de leerbehoefte intern op te lossen, bijvoorbeeld door training 'on the job', coaching en intervisie. Uit het onderzoek van Tilburg University blijkt dat de meeste departementen momenteel prioriteit geven aan dergelijke ongestructureerde of semigestructureerde trainingstrajecten. Veel departementen maken gebruik van Intercoach, een interne organisatie voor coaching, intervisie en zelfreflectie. Het Ministerie van BZK besteedt in het programma 'Reflectief vermogen' aandacht aan zaken als mindfulness, het Ministerie van Algemene Zaken organiseert reflectiesessies, en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een programma Open, waarmee ze dialoog en reflectie wil bevorderen.

Conclusies en discussie

Ten opzichte van acht jaar geleden is er meer aandacht voor het 'vak' van ambtenaar, in de publiciteit en op de werkvloer bij de verschillende departementen. Maar dit grotere bewustzijn vertaalt zich nog nauwelijks in praktische hulpmiddelen voor ambtenaren die zich vakinhoudelijk willen ontwikkelen.

Er wordt bij departementen niet gestreefd naar collectieve basiskennis als fundament van de socialisatie van ambtenaren. Dit blijkt al uit de vacatures die de studenten van Tilburg University onderzochten. Daarin is maar weinig aandacht voor de vaardigheden die horen bij 'modern' ambtenaarschap.

Er bestaat vervolgens geen duidelijk leertraject voor mensen die binnen een departement van start gaan. In de meeste gevallen bestaat de 'inwijding' uit een handdruk, een rondleiding over de afdeling en een introductiedag. Dit is nauwelijks anders dan in het bedrijfsleven gebruikelijk is. De werknemers die kunnen rekenen op de meest uitgebreide opleidingen en introductieprogramma's binnen de overheid zijn trainees en specialisten, zoals rechters en wetgevingsjuristen. Het gaat hier om een relatief klein deel van de werknemers bij het Rijk.

Kennis van de rechtsstaat wordt wel belangrijker gevonden dan voorheen, maar hier wordt in trainingen en opleidingen voor beleids- en uitvoeringsambtenaren nog maar weinig aandacht aan besteed. In het opleidings- en trainingsaanbod van externe partijen is de focus meer komen te liggen op persoonlijke ontwikkeling, en minder op 'vakinhoudelijke' kennis.¹⁴ De conclusies van acht jaar geleden staan dan ook nog steeds overeind: de referentiekaders en instrumenten voor de professionele ontwikkeling van de ambtenaar zijn nog steeds 'diffuus, veelvormig en zelden praktisch van aard'.

Inmiddels is er wel politieke wil om tot meer samenhang in het opleidingsaanbod te komen. Begin 2021 stuurde voormalig minister Koolmees van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer, waarin de wens wordt uitgesproken dat er meer samenhang wordt gebracht in het opleidingsaanbod van afzonderlijke academies en instanties.¹⁵

Dat is een positief signaal, maar op dit moment is het huidige aanbod aan opleidingen voor ambtenaren nog een reflectie van het gebrek aan collectieve identiteit van de beroepsgroep. Bij afwezigheid van richtinggevende en rijksbreed inzetbare instrumenten voor personeelsontwikkeling ontstaat een

¹⁴ Veld et al., *Onderzoek Ambtelijk Vakmanschap*.

¹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021), *Kamerbrief met reactie kabinet op rapporten 'Werk aan Uitvoering'*. [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

wildgroei aan opleidingen en trainingen. Commerciële en minder commerciële aanbieders van opleidingen profiteren hier op het oog volop van. Zonder een oordeel over de kwaliteit van het aanbod te willen of kunnen vellen, dringt zich bij gebrek aan samenhang en zicht op de baten van deze opleidingen wel de vraag op hoe doelmatig dit aanbod is.

Net als acht jaar geleden kunnen we uit het voorgaande concluderen dat binnen het huidige opleidingsaanbod ruimte bestaat om ambtelijk vakmanschap te versterken en beter gestructureerd te borgen. Dat kan bijvoorbeeld met een rijksbrede opleidingsmodule, waarin de basisprincipes van democratie en rechtsstaat worden behandeld, de rol van de ambtenaar tussen bestuur en samenleving, en de centrale waarden en mogelijke dilemma's die het vak van ambtenaar kenmerken. De module kan worden ingepast in al bestaande opleidingstrajecten, en kan dienen als instrument om ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen en te borgen. Uit onderzoek met het BZK-Flitspanel bleek acht jaar geleden al dat 55 % van de rijksambtenaren dit een goed idee vindt.¹⁶ Denkbare voordelen zijn dat het ambtelijk vakmanschap beter is geborgd, dat er beter tussen departementen kan worden samengewerkt en dat het de discussie over ambtelijke kernwaarden en dilemma's levend houdt. Het kan zelfs bijdragen aan het verbeteren van het imago van ambtenaren.

Het niveau en de inhoud van een universele opleidingsmodule voor beleidsambtenaren zou bewaakt kunnen worden door een beroepsvereniging. Van Poelje pleitte meer dan vijftig jaar geleden al voor zo'n vereniging, maar die is er nog steeds niet. Net als andere professionals, zoals leraren, onderwijzers, geneeskundigen, tandartsen, apothekers, architecten en stedenbouwers dienen volgens Van Poelje ook ambtenaren beroepsverenigingen in stand te houden. Hier 'ontmoeten zij anderen, die op overeenkomstige wijze in het leven staan, met wie zij kunnen spreken over de vragen, die hen bezighouden, omdat zij bij die anderen belangstelling en begrip zullen vinden'. Dat 'leidt tot ontwikkeling van eigenschappen en vaardigheden, die met het oog op latere ambtelijke werkzaamheid van de grootste betekenis zijn'.¹⁷

Ook de ambtseed kan worden gebruikt voor socialisatie, bijvoorbeeld als het afleggen van de eed wordt ingebed in een programma waarin de wezenlijke dilemma's en vragen van het ambtenaarschap centraal staan: wanneer licht je de politieke top in over een brisant rapport, hoe reageer je op een boze burger, welke belangenorganisaties betrek je bij je beleid, wat doe je als je een journalist aan de telefoon krijgt, en wat doe je als je gewetensbezwaren hebt met het uitvoeren van beleid?

Nu het werk van ambtenaren aan het veranderen is en steeds meer onder een vergrootglas ligt, wordt het tijd om na te denken over de vraag hoe we de professionalisering van het vak van de ambtenaar verder vorm kunnen geven. Ik heb in dit stuk hiervoor enkele suggesties aangedragen, in het besef dat er meer mogelijkheden zijn.

In de eerste plaats is een sterker bewustzijn bij werkgevers en werknemers nodig dat ambtenaar een mooi, veelzijdig en bijzonder 'beroep' is: een vak dat stevige en deels gemeenschappelijke opleidingen en socialisatie nodig heeft om zich te kunnen blijven ontwikkelen. Om beter te kunnen presteren, maar ook om een sterkere positie binnen de rechtstaat te kunnen verwerven. Die sterkere positie kan ambtenaren vervolgens helpen om zelfverzekerd weerwoord te bieden aan de soms wat gemakkelijke en vaak onterechte oordelen van politiek, pers en publiek.

16 Het Flitspanel is een onderzoekspanel van het Ministerie van BZK, bestaande uit medewerkers van de rijksoverheid, bedoeld om snel en gefundeerd antwoord te kunnen geven op ad hoc beleidsvragen ('flitsen') op het terrein van arbeidsvoorwaarden, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden.

17 Van Poelje, *Vademecum*.

De publieke zaak vergt een publieke focus

Over Public Service Motivation en het ambtelijk vakmanschap

INTERVIEW MET WOUTER VANDENABEELE

Hans Wilmink

Public Service Motivation (PSM), de motivatie van medewerkers om het publiek belang te dienen, is sinds dertig jaar een belangrijk thema in de bestuurskundige literatuur over de publieke dienst. Is PSM van belang voor het vakmanschap van de ambtenaar? En als dat zo is, hoe organiseer je het werken volgens PSM binnen een ambtelijke organisatie? Daarover spreek ik met Wouter Vandabeele, een autoriteit op dit gebied. Hij publiceert al twintig jaar over dit onderwerp in internationale tijdschriften en deed er ook empirisch onderzoek naar. Vandabeele is hoofddocent aan de Universiteit Utrecht (departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, onderdeel van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie), en hij treedt op als gasthoogleraar bij het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit van Leuven.

Werken bij het Rijk

Vandabeele is al meer dan twintig jaar met dit onderwerp bezig. Hoe kwam hij destijds op dit onderwerp? 'Het was rondom het jaar 2000 dat de Vlaamse overheid te weinig personeel had en zich afvroeg: zijn we als werkgever wel aantrekkelijk genoeg? Ik heb toen in opdracht onderzoek gedaan. We hebben daarbij een groot aantal aspecten aan de respondenten voorgelegd om na te gaan wat nu precies bepaalt wat de respondenten aantrekkelijk vinden in het werken bij die overheid. We hadden daarbij twee aspecten meegenomen die in de literatuur als de twee dimensies van de PSM worden beschouwd: het bijdragen aan beleidsvorming voor publieke vraagstukken, en de politieke component van het werken bij de overheid. Het bleek toen dat alleen al de scores op deze twee aspecten ongeveer een kwart verklaarden van de gemeten aantrekkelijkheid. Op dat thema ben ik toen in mijn promotieonderzoek doorgegaan. Ook de Nederlandse overheid heeft rond die tijd, bij de wervingscampagne 'Werken bij het Rijk', sterk ingezet op in wezen dezelfde motivatie: het werken aan maatschappelijke vraagstukken. 'Ik heb toen in contacten met medewerkers nog gevraagd of zij de PSM-literatuur kenden, en dat was niet het geval. Zij hadden dat dus gewoon uit zichzelf ontdekt.'

Vandabeele legt uit dat die werving alleen doorwerkt op de latere motivatie van medewerkers – in dit geval ambtenaren – als de andere instrumenten die de organisatie inzet hiermee consistent zijn. Denk daarbij vooral ook aan de instrumenten op het terrein van het humanresourcesmanagement, dus het personeelswerk.

De aard van de aangeboden taak moet wel passen bij wat in de werving in het vooruitzicht is gesteld, en het management moet de publieke ambities wel ondersteunen met een stevige visie en een goede sturing. Dat wil zeggen een sturing die niet puur op getalsmatig 'afrekenen' is gericht, maar juist meer op de publieke doelstellingen en de ontwikkeling van het personeel. Het leiderschap dat nodig is voor die sturing noemen we transformationeel leiderschap. Daar komen we hierna nog op terug.

Het individu en de institutionele omgeving

We gaan nu nader in op de achtergronden van de PSM-benadering. PSM kwam op in de tijd dat ook in de bestuurskunde de zogenaamde *rationelekeuzetheorie* dominant was. Daarin wordt de rationele en op het eigen belang geënte motivatie gezien als meest bepalend voor het gedrag van een werknemer, ook voor dat van de ambtenaar. Het PSM-concept vraagt daarentegen juist aandacht voor het altruïstische deel van de motivatie en gaat na hoe de invloed daarvan uitwerkt op het functioneren van de medewerker.

PSM heeft betrekking op de waarden en houdingen van de individu, maar dat wil niet zeggen dat het om statische en strikt individuele eigenschappen gaat. Vandenaabeele schetst dat de institutionele omgeving sterk bepaalt hoe PSM uitwerkt op het functioneren en presteren van publieke functionarissen. Het gaat daarbij vooral om de gemeenschappelijke waarden, het doel van de organisatie, de door de organisatie getoonde patronen van gewenst gedrag, en de manier waarop die worden overgebracht op de individuele medewerker. Denk daarbij ook aan de diverse hrm-instrumenten: bijvoorbeeld hoe mensen worden beloond, en hoe en op basis waarvan men wordt beoordeeld en bevorderd. Volgens Vandenaabeele worden die mechanismen nog te veel genegeerd, ook in de bestuurskunde.

Een hoge PSM bij medewerkers zal overigens niet altijd betekenen dat men elke opgedragen taak volgzzaam zal uitvoeren. PSM kan een *enabler* zijn, een stimulator, maar ook een tegenkracht. Vandenaabeele beschrijft hoe dat in de praktijk werkt: 'Als in een organisatie uitvoeringsregels over de schutting geworpen worden die de publieke waarden naar de achtergrond duwen, dan zullen juist de PSM-gemotiveerde medewerkers moeite krijgen om de taak uit te voeren. Zij zullen gedrag gaan vertonen dat in de literatuur wordt aangeduid als "prosocial rule breaking". Zij gaan zich verzetten, willen de regels aan de kant schuiven of omzeilen. Juist de medewerkers met een meer instrumenteel-rationele motivatie zullen in zo'n situatie volgzamer zijn. Als men hier gebruik wil maken van de aanwezige publieke motivatie van medewerkers, dan is het zaak om de motivatie te richten op de goede dingen, de publieke waarden die ten doel gesteld zijn.'

'Als mensen worden onderworpen aan regels of targets die met de gestelde publieke doelen en waarden op gespannen voet staan, kan de waardegebonden motivatie gemakkelijk worden vervangen door een instrumentele motivatie. Die motivatie stelt hen in staat om juist ook de foute dingen heel goed te doen. Dat zien we gebeuren als we naar de grote fouten in overheidsorganisaties kijken. Het management heeft hierin een dubbele taak: socialiseren gericht op de publieke waarden en zorgen dat men de publieke taak en de gewenste maatschappelijke impact van die taak in het oog houdt.' Daar komen we hierna nog uitvoeriger op terug.

Geen hoeraverhaal

'Twintig jaar geleden, toen ik met het onderwerp begon, waren de stukken over PSM toch vooral hoeraverhalen. Dat is wel veranderd. Het onderzoek is inmiddels uitgebreid en verfijnd. We weten nu dat een hoge PSM mensen kan stimuleren, maar dat het mensen ook in een negatieve spiraal kan brengen. Dat hangt af van de context, van de relaties met het publiek voor wie men werkt, of het belang waarvoor men werkt.'

Om dat te illustreren geeft Vandenaabeele enkele uitkomsten weer uit onderzoek dat daarover gedaan is in diverse organisaties, niet alleen bij de overheid: 'Als die relatie tussen de taak en het publieke belang heel direct is en de maatschappelijke impact van wat men doet zichtbaar hoog is, dan kan een hoge PSM bewerkstelligen dat de medewerker zich gaat overstrekken. De werker ziet steeds weer nieuwe mogelijkheden en ervaart dat het eigen bereikte resultaat steeds weer tekortschiet. Dat kan uitlopen op een minder efficiënt optreden en een hoog stressniveau; het scheidt een risico op overspanning

of zelfs een burn-out. Dat zie je gebeuren bij hooggemotiveerde werkers in wat men in de literatuur *people changing* organisaties noemt. Ik heb dat bijvoorbeeld gezien in het tweedekansonderwijs voor volwassenen.’

In zulke gevallen is het volgens Vandenabeele van groot belang dat vanuit de organisatie en het management aandacht besteed wordt aan de relatie van het individu met de publieke taak, aan wat van de individuele medewerker verlangd wordt, voor de korte en voor de lange termijn. Daar moet men dus zorgen voor een adequaat verwachtingenmanagement.

In uitvoerende overheidsorganisaties – in de literatuur ook wel *people processing* organisaties genoemd – ligt dat juist heel anders. Daar kan een hoge PSM juist een lage arbeidstevredenheid of burn-out veroorzaken, namelijk in die gevallen waar de geschatte maatschappelijke impact van het werk uit het zicht is verdwenen. Vandenabeele noemt hier de Belastingdienst als voorbeeld. Ik werk daarom dit voorbeeld kort uit.

Het spreekt vanzelf dat een overheid niet kan functioneren zonder belasting te innen. En met het verstrekken van toeslagen wil de overheid de toegankelijkheid van voorzieningen voor burgers bevorderen (huisvesting, kinderopvang, zorg). Het publieke karakter van die taken en het maatschappelijk belang ervan zijn duidelijk. Maar als het vertrouwen van burgers in de uitvoering van die taken gering is en de maatschappelijke impact als negatief wordt ervaren, dan verdwijnt dat uit het zicht. Juist de medewerkers met een hoge PSM zullen dan ontevreden worden en in hun functioneren worden belemmerd, wat voor sommigen kan uitlopen op een burn-out. Vandenabeele benadrukt dat het daarom in dergelijke uitvoeringsorganisaties van belang is dat medewerkers (opnieuw) vertrouwen krijgen in de betekenis die hun werk heeft voor de publieke zaak. Zij moeten in het contact met de cliënten ruimte krijgen om daar vorm aan te geven. Zoals eerder gesteld, ligt daarin een belangrijke taak voor het management.

Taken definiëren waarvan de maatschappelijke impact duidelijk is

Het voorgaande geeft aan dat we PSM niet kunnen zien als een statische, individuele kracht met een zelfstandige invloed op de prestatie. De aard van de taak, de geschatte maatschappelijke impact ervan en de manier waarop de organisatie en het management daarmee omgaan, zijn bepalende invloeden. Vandenabeele schetst hoe experimenteel onderzoek daarover meer helderheid gebracht heeft: ‘Interessant is het onderzoek van Adam Grant¹, later nader toegelicht en in een wat andere vorm herhaald door de Italiaan Nicola Bellé. In een geldinzamelingsactie ten behoeve van medisch wetenschappelijk kankeronderzoek bouwde Grant een experiment in. Hij splitste de groep van fondswervers in drieën. Eén groep kreeg vooraf een algemene instructie over wervingstechnieken, een tweede groep kreeg extra informatie over het doel van de werving (kankeronderzoek) en een derde groep kreeg een rondleiding in een ziekenhuis en werd in contact gebracht met artsen en patiënten.

‘Het bleek dat de derde groep uiteindelijk significant meer geld ophaalde dan de andere groepen. De verklaring hiervoor was dat voor deze groep de maatschappelijke impact het meest direct duidelijk werd gemaakt. Dat versterkte de motivatie om een goed resultaat te bereiken, én het zorgde voor een beter resultaat (hogere opbrengsten).

1 Grant, A.M., Campbell, E.M., Chen, G., Cottone, K., Lapedis, D., & Lee, K. (2007). Impact and the art of motivation maintenance: The effects of contact with beneficiaries on persistence behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 103(1), 53-67. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2006.05.004>

'Bellé heeft een soortgelijk experiment uitgevoerd met verpleegsters die vrijwillig medische hulppakketten samenstelden voor een ontwikkelingsproject. Hij vond een verhoogde motivatie en betere resultaten (meer hulppakketten afgeleverd) bij de groep die vooraf en onder begeleiding had stilgestaan bij de mogelijke maatschappelijke impact van hun werk.'²

De publieke zaak vergt een publieke focus

De aangehaalde experimenten leren ons dat het effect van PSM vooral bepaald wordt door wat al eerder in dit gesprek werd aangeduid: door het getoonde publieke karakter van de taak en door het zichtbaar maken van de maatschappelijke impact van die taak. Vandenabeele noemt dat het 'framen' van de impact.

Daarnaast is het van belang dat de organisatie het publiekewaarde-element centraal stelt, ook bij het evalueren van de eigen prestaties. Een derde aspect is dat de instrumenten die de organisatie inzet om het gedrag van de medewerkers te beïnvloeden, passen bij het publieke doel waarvoor gewerkt wordt. Denk daarbij aan de hr-instrumenten met betrekking tot werving, waardering, beloning, bevordering enzovoort. Die instrumenten moeten passen binnen de strategie van de organisatie (de doelen) en moeten elkaar onderling versterken. Vandenabeele spreekt in dat verband van de verticale 'fit', die aangeeft hoe goed de instrumenten passen bij het doel en de strategie van de organisatie, en de horizontale 'fit', die aangeeft in hoeverre de instrumenten onderling consistent zijn. Als je enerzijds de medewerkers wilt focussen op het maatschappelijk belang van de taak en anderzijds een prestatiebeloning inzet op uitkomsten die daar los van staan, dan kan dat elkaar gaan tegenwerken. Alleen de combinatie van instrumenten en impulsen bieden een goed uitzicht op een effect van PSM op de prestaties.

Waar men in onderzoek vaak een vrij zwakke relatie tussen PSM en prestaties vindt, komt dat doordat vaak heterogene groepen worden bekeken, en ook taken zijn meegenomen met weinig maatschappelijke impact. Het verband is dan zwak.

Medewerkers met een hoge PSM zullen niet hoger presteren op efficiency, maar er is wel een samenhang met betere prestaties als het gaat om de realisering van publieke waarde. PSM kan het ambtelijk vakmanschap versterken als het management aandacht schenkt aan de ontwikkeling van de ambtenaren en hen kan inspireren met een aansprekende visie op de publieke taak die men vervult, en op de maatschappelijke impact die dat heeft.

Rechtsstatelijke waarden

Als we het hebben over het rechtstatelijk vakmanschap van de ambtenaar, dan zijn uiteraard de rechtsstatelijke waarden van groot belang. Hoe verhouden die zich tot de gerichtheid op publieke waarden in de PSM? Vandenabeele stelt: 'De rechtsstatelijke waarden zijn als het ware de meest duurzame waarden in de bestuurlijke verhoudingen.' Vandenabeele herinnert zich dat een hoogleraar Administratief Recht in dat verband eens sprak van 'bestuurskunde in diepvriesvorm'. De rechtsstatelijke waarden zijn de basis onder de publieke taak en onder de publieke motivatie. 'Bij mensen met een hoge PSM zijn rechtsstatelijke waarden zoals rechtvaardigheid, gelijke behandeling en een zorgvuldig optredende overheid onderdeel van hun motivatie.' Eerder is al gezegd dat de institutionele omgeving bepalend is voor hoe en in hoeverre PSM uitwerkt op het functioneren van mensen. Centraal in die institutionele omgeving zijn de regels en normen die de organisatie hanteert. Vandenabeele stelt dat rechtsstatelijke waarden meer expliciet gemaakt kunnen worden in een ambtelijk statuut, en deze kunnen

2 Bellé, N. (2012). Evidence on the relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153.

dan invloed hebben op de taakuitoefening, mits ze steeds verbonden worden met de taak die men heeft in de praktijk. Dan kunnen ze mede zin en betekenis geven aan de publieke taak en de maatschappelijke impact daarvan.

‘Het “New Public Management”, dat de nadruk legt op de bedrijfsmatige waarden, is te zien als een tegenkracht van PSM. Dat het beeld van de “Homo economicus” dat daarin wordt gehanteerd een normatief beeld is dat in de praktijk niet opgaat, is de laatste jaren aangetoond door meerdere Nobelprijswinnaars, onder wie Daniel Kahneman. Zij hebben laten zien dat er ook andere impulsen en motieven zijn die het menselijk gedrag bepalen.’

Onder invloed van het marktdenken is te eenzijdig aandacht geweest voor de – vaak economisch gedefinieerde – output. Dat heeft niet alleen de overheid en de ambtenaren beperkt, maar ook veel andere professionals. Denk bijvoorbeeld aan artsen, maar ook aan accountants en zelfs rechters. Vandenaabee stelt: ‘Dat marktdenken staat op gespannen voet met de kern van een professie. Elke professie heeft een publieke component, en hoe sterker de professionalisering, des te minder die op pure output kan worden afgerekend.’ Van die publieke component geeft hij een voorbeeld uit onderzoek. Het gaat om een onderzoek naar hoe artsen omgaan met het voorschrijven van antibiotica. ‘Uit dat onderzoek blijkt dat artsen die een publiek perspectief hanteren dat rekening houdt met de bredere volksgezondheidseffecten op de langere termijn [gevaar van resistentie e.d. – HW] veel zorgvuldiger en voorzichtiger omgingen met het voorschrijven van antibiotica dan artsen die dat perspectief niet hanteerden.’

Uitnodigende toekomst

Ten slotte werp ik de vraag op of de publieke zaak nog wel voldoende toekomst heeft. De overheid krijgt op veel fronten zware kritiek, en het vertrouwen in de overheid staat op dit moment op een laag pitje. Tast dat de toekomstmogelijkheden voor de publieke zaak niet aan? En zal daarmee de PSM bij ambtenaren ook niet afnemen in de toekomst? Denk aan de Toeslagenaffaire en de afwikkeling van de aardbevingschade, maar ook aan de op veel onderdelen gebrekkige publieke taakbehandling op lokaal en regionaal niveau (de uitvoering van de Participatiewet, onzorgvuldige vergunningverlening aan grote datacentra, gebrekkige participatie bij windmolenparken).

Vandenaabee reageert daar resoluut op. Hij legt uit dat dit wel geldt voor het vertrouwen in de overheden van nu, maar niet voor de kansen om de publieke zaak en de belangstelling daarvoor te laten herleven. Hij schetst een aantal voorbeelden van sectoren waar een herwaardering van het publieke karakter van de vraagstukken voor de hand ligt.

De coronapandemie heeft nieuwe publieke ambities voor de gezondheidszorg laten zien, de stikstofcrisis legt een nieuw accent op de publieke aanpak van de volkshuisvesting, en de oorlog in Oekraïne heeft ons bewuster gemaakt van de publieke kwetsbaarheden op het terrein van de energievoorziening en de voedselvoorziening. ‘Maar ook als we naar de industrie en de technologie kijken, doen zich nieuwe publieke vragen voor. Moeten we niet minder afhankelijk van China zijn met onze maakindustrie? Er zal mogelijk nieuwe publieke bemoeienis zijn met de toekomst van hightech en lowtech.’ Als het maatschappelijk belang van die ontwikkelingen breder doordringt, kan dat juist een herwaardering van de publieke zaak betekenen, en blijven er dus mogelijkheden om de PSM van de publieke werkers – ambtenaren en anderen – aan te boren.

Vandenabeele noemt als inspiratie een al decennia geleden verschenen boek van Christopher Hood dat hij onlangs las.³ 'Daarin schetst Hood drie dimensies of clusters van waarden, namelijk die rond efficiency, rechtvaardigheid en resilience [veerkracht]. Hij laat zien waar er te veel op efficiency gelet is en te weinig op die publieke dimensies. Zijn studie prikkelt om die op de actualiteit toe te passen. Dat laat je zien hoe het juist bij grote publieke vraagstukken aankomt op de rechtvaardigheid (denk aan de Toeslagenaffaire) en op het publieke vermogen om schokken op te vangen (denk aan de coronapandemie).'

'Juist voor de publieke zaak ligt er dus een uitnodigende toekomst open. Die kunnen we naar ons toe halen indien daaraan publieke taken en opdrachten worden gekoppeld. Die taken en dus ook de ambtelijke bijdrage daaraan moeten dan ook op hun publiekewaardecreatie worden geëvalueerd, en niet puur op de output. Efficiency is natuurlijk van belang, maar moet altijd worden gezien in relatie tot de opbrengst, het resultaat. Van belang is ook een scherper besef van het verschil tussen privaat en publiek organiseren. In private organisaties zijn zowel de kosten als de opbrengsten in geld uit te drukken. In publieke organisaties zijn de opbrengsten vaak niet in geld uit te drukken. Alleen de kosten reduceren en output definiëren zonder naar het uiteindelijke doel te kijken brengt ons niet verder. Dat is als een voetbalwedstrijd willen winnen door efficiënt te verdedigen en geen aandacht te besteden aan de noodzaak om doelpunten te maken.'

'Hoe professioneler de medewerker is, des te minder op output sturen passend is. Dat geldt ook voor de publieke functionaris, de ambtenaar. Het management moet sturen door te inspireren en te motiveren op het publieke karakter van de taak, en op de maatschappelijke impact ervan.'

3 Christopher Hood (1991). A Public Management for All Seasons? In: Steven J. Balla, Martin Lodge & Edward C. Page (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 541-558). Oxford: Oxford University Press.

Maatwerk als vakmanschap

Over het moreel kompas van juridische professionals bij het zoeken naar aanknopingspunten voor maatwerk

Arnt Mein¹

Inleiding: ambtelijk vakmanschap op de agenda

Als de Toeslagenaffaire misschien toch iets positiefs heeft gebracht, dan is het wel de impuls die hij heeft gegeven aan het denken over ambtelijk vakmanschap. Waar er in Haagse kringen aanvankelijk weinig oog was voor dit thema, wordt het nu gezien als onmisbaar voor het leveren van de kwaliteit door de overheid.² Zo neemt vakmanschap een prominente plaats in op de ‘Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening’ van juni 2021, een programma gericht op het verbeteren van de overheidsdienstverlening.³

In het licht van nasleep van die affaire, maar ook van eerder onderzoek naar de kwaliteit van (geautomatiseerde) overheidsdienstverlening,⁴ vat ik ambtelijk vakmanschap op als het vermogen van juridische professionals om in schrijnende gevallen beargumenteerd af te wijken van strikte wettelijke voorschriften, met het oog op het belang van de burger.⁵ Want daar wringt in dat gevallen de schoen: het kunnen bieden van maatwerk als de situatie daarom vraagt. Tegelijkertijd is dat gemakkelijker gezegd dan gedaan. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten staan immers voor de opgave om grote hoeveelheden zaken te verwerken, binnen een vast wettelijk kader.

Vraagstelling

In deze bijdrage sta ik stil bij de vraag wat ambtelijk vakmanschap zou kunnen betekenen voor juridische professionals die werkzaam zijn bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. Daarmee bedoel ik instanties als de Belastingdienst, het UWV, de SVB of de IND, maar ik begrijp daaronder ook gemeenten. Binnen deze organisaties worden grote aantallen besluiten genomen, op aanvraag en naar aanleiding van bezwaarschriften. Je zou ze beschikkingenfabrieken kunnen noemen.⁶ Juridische professionals zijn nauw betrokken bij dit type besluitvorming. Ik richt me in het bijzonder op deze, uitvoerende, juridische professionals.⁷ In mijn ogen wordt vooral bij deze groep een beroep gedaan op hun vakmanschap, als zij worden geconfronteerd met lastige en schrijnende gevallen. Juristen die binnen die organisaties optreden als (intern) adviseur laat ik buiten beschouwing.

1 Dit hoofdstuk bouwt voort op een notitie voor het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam over maatwerk bij bezwaar (januari 2022). De auteur dankt Gerdo Kuiper, lector Recht en Rechtvaardigheid aan de Hogeschool van Leiden, voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

2 Kamerstukken II, 2020/21, 29 362, 290.

3 Kamerstukken II, 2020/21, 29 362, 295.

4 Zie onder meer ABP Topconsult (2020). *Werken aan Uitvoering, Fase 1: Probleemanalyse en Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Den Haag: ABP Topconsult, en Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Den Haag: TCU. Zie ook Jansen, T., & Wilmink, H. (2021). *Het toeslagenschandaal: wat is er loos met de ethiek van de ambtenaar?* Follow the Money, 21 april.

5 Aansluitend ook bij mijn onderzoeksprogramma dat is gericht op de responsiviteit van juridische professionals bij de overheid.

6 In tegenstelling tot wat wel beschikkingenateliers worden genoemd. Vgl. Buuren, P.J.J. van (1995). *De bestuurlijke boete geregeld?* In: *Van boeteatelier naar boetefabriek* (pp. 41-58). Deventer: Kluwer.

7 Ook wel frontline- of street-level bureaucrats genoemd.

Het bieden van maatwerk staat echter op gespannen voet met het wettelijk kader en vaste werkwijzen. Hoe moeten professionals met die spanning omgaan, welke keuzes moeten ze maken? Welk (moreel) kompas hanteren ze daarbij, naast juridische afwegingen? Voor een beter begrip van die spanning en de omgang daarmee bied ik eerst enige context.

De transitie naar een responsieve rechtsstaat

De herwaardering van ambtelijk vakmanschap kan worden gezien als een reactie op de groeiende onvrede over het optreden van de overheid en meer in het bijzonder een verlies van vertrouwen in de overheid. Recent onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut naar de kenmerken en verhalen van mensen met een laag vertrouwen in de democratische rechtsstaat en zijn instituties geeft treffend weer wat hier speelt.⁸ Zo leeft het beeld dat de overheid steeds verder van de burger is komen af te staan, waardoor wantrouwende burgers zich vaak aan hun lot voelen overgelaten. Tegelijkertijd voelen deze burgers zich steeds minder gezien en gehoord. Naar hun idee is de menselijke maat uit het contact met de overheid verdwenen en weet de overheid niet meer wat er leeft in de samenleving. Wantrouwende burgers voelen zich achtergesteld of hebben het gevoel dat anderen worden voorgetrokken. Verder voelt deze groep burgers zich niet serieus genomen in hun wensen, zorgen en problemen, en verwijten zij de overheid incompetentie bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De bureaucratische rechtsstaat

In het verlengde hiervan leeft er ook onder (bestuurs)rechtswetenschappers onvrede over het functioneren van de democratische rechtsstaat. Die onvrede bestaat erin dat de rechtsstaat (onbedoeld) door de burger als bureaucratisch wordt ervaren en dat juridische professionals bij de overheid, maar ook rechters, onvoldoende in staat zijn om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van het geval. Dat kan ertoe leiden dat wat de juridische professional in de bureaucratische rechtsstaat bijna vanzelfsprekend als rechtmatig ziet, door de burger als oneerlijk wordt ervaren of zelfs als onrechtvaardig.⁹ Dit hangt samen met het feit dat in de traditionele rechtsstaat het algemeen belang vooropstaat en waarden als rechtmatigheid en rechtszekerheid leidend zijn.¹⁰

De responsieve rechtsstaat

Tegenover het beeld van de bureaucratische rechtsstaat wordt het ideaal geplaatst van de responsieve rechtsstaat.¹¹ Daarin zou er meer oog zijn voor het achterliggend maatschappelijk doel van de regeling en het individuele belang van de burger. Het recht staat dan niet op zichzelf, maar staat ten dienste van maatschappelijke verandering.¹² Leidende waarden zijn dan behoorlijk bestuur en het oplossen van de problemen van rechtzoekenden, door middel van op de burger toegespitst maatwerk. Dit is eens te meer van belang nu steeds duidelijker wordt dat rechtzoekenden minder zelfredzaam zijn dan aanvankelijk werd gedacht.¹³ Zo kan onder meer stress afbreuk doen aan het zogenoemde 'doenvermogen' van burgers, waardoor zij minder goed in staat zijn procedures te volgen en voorschriften na te leven. Dit terwijl veel overheidsregelingen een rationeel handelende burger veronderstellen, die informatie verzamelt, afweegt en beslist.

8 Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A., & Wonderen, R. van (2022). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

9 Scheltema, M. (2015). Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? *NTB*, 28(37), 287-289; Scheltema, M. (2019). De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief. *NTB*, 32(6), 246-253. Zie ook: Hertogh, M. (2022). De jurist als meester-verbinder. Over het tanende gezag van juristen en wat eraan te doen. *NJB*, 97(3), 201-205.

10 Schuurmans, Y.E., Leijten, A.E.M., & Esser, J.E. (2020). *Bestuursrecht op Maat*. Leiden: Universiteit Leiden; Esser, J., & Becker, R. (2021). Maak van maatwerk de regel. Maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering. *NTB*, 35(4), 249-257.

11 Zie Scheltema, Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?, en Scheltema, De responsieve rechtsstaat.

12 Vgl. Nonet, P., & Selznick, P. (2001). *Law & Society in Transition*. Towards Responsive Law. New Brunswick/Londen: Transaction.

13 WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Het gedachtegoed van de responsieve rechtsstaat vindt langzamerhand ook navolging in de rechtspraak. Zo toont de bestuursrechter zich kritischer ten aanzien van de evenredigheid van sanctie besluiten en vraagt die zich indringend af of de sanctie wel noodzakelijk, geschikt en evenwichtig is, gelet op de omstandigheden van het geval.¹⁴

Het ideaal van de responsieve rechtsstaat lijkt op het eerste gezicht heel aantrekkelijk. Wie kan daar nu tegen zijn? Het betekent echter geenszins dat we het model van de bureaucratische rechtsstaat nu achter ons moeten laten. De rechtsstaat heeft ons immers veel gebracht. Zo is de overheid gebonden aan het recht, zijn de drie staatsmachten gescheiden en houden die elkaar in evenwicht. Verder is de rechtspraak onafhankelijk en is het openbaar bestuur voorspelbaar en betrouwbaar.¹⁵ Aan de andere kant is er in de bureaucratische rechtsstaat niet altijd oog voor de individuele noden van de burger.

Wij lijken ons te bevinden in een overgangsfase van een bureaucratische naar een meer responsieve rechtsstaat. Die overgang roept tegelijkertijd kritische vragen op in de rechtswetenschappelijke literatuur. Zo lijkt het bieden van maatwerk een aantrekkelijk hulpmiddel om de responsieve rechtsstaat dichterbij te brengen, maar is zo'n casuïstische praktijk wel uitvoerbaar, gelet op het volume aan zaken? En in hoeverre is zo'n informele praktijk transparant en evenwichtig?¹⁶ Leidt het niet tot rechtsonzekerheid, meer in het bijzonder tot willekeur en ongelijke behandeling?¹⁷ Met andere woorden: gaat de instrumentele benadering van het recht, die ten grondslag ligt aan het ideaal van de responsieve rechtsstaat, niet ten koste van de waarborgfunctie van het recht?¹⁸ Tussen de beide functies van het recht dient immers een evenwicht te worden bewaard.¹⁹ Dat evenwicht houden doet een beroep op ambtelijk vakmanschap.

Zoeken naar aanknopingspunten om maatwerk te rechtvaardigen

Wat betekent dit nu voor de beroepspraktijk van de eerder genoemde juridische professional? In mijn ogen brengt goed vakmanschap met zich mee dat die tijdig de noodzaak onderkent om in bijzondere gevallen af te wijken van de gebaande paden. Als vervolgens de vraag voorligt in hoeverre een uitzondering moet worden gemaakt op de hoofdregel, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, is het zoeken naar aanknopingspunten om die uitzondering te rechtvaardigen, mede in het licht van eerder genoemde bezwaren tegen (een teveel aan) responsiviteit. Die aanknopingspunten kunnen om te beginnen worden gevonden in eventuele beleidsregels of interne werkinstructies. Daarvan kan immers gemotiveerd worden afgeweken. Daarnaast kan mogelijk een aanknopingspunt worden gevonden in een in de wet opgenomen algemene of specifieke hardheidsclausule.²⁰

14 Al eerder bij hoge boetes op basis van de Participatiewet (Centrale Raad van Beroep, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754) en recentelijk bij woningsluiting in kader van de Opiumwet (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285).

15 Zie over de waarde van de rechtsstaat: Wilmlink, H. (2020). *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*. Culemborg: Stichting Beroepseer, en Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

16 Doornbos, N. (2019). Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat. In: B. Marseille et al., *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid* (pp. 567-578). Deventer: Wolters Kluwer.

17 Berge, L. van den (2020). Responsief bestuursrecht. In: *Maatwerk in het bestuursrecht. Preadviezen voor de VAR, vereniging voor bestuursrecht* (pp. 7-62). Den Haag: Bju; Beer, P. de (2021). Maatwerk is geen oplossing. *S&D*, 78(5), 11-19; Raat, C. (2022). *Ethiek en integriteitszorg. Handboek voor de overheidsjurist*, Amsterdam: Berghauser Pont.

18 Allewijn, D. (2016). *De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht*. Toespraak PCMO-conferentie, Amsterdam, 16 april.

19 Mein, A.G. (2016). *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht* (lectorale rede). Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

20 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: Pels Rijcken. Vgl. de recente hardheidsaanpassing van de Awir, Stb. 2020, 217.

In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt momenteel het debat gevoerd over de vraag of er nog ruimte is om maatwerk te bieden als de formele wet daartoe geen mogelijkheid biedt. Hier staan de rekkelijken tegenover de preciezen.²¹ Niettemin acht ik het denkbaar om aanknopingspunten te zoeken in de algemene rechtsbeginselen, meer in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. De rechtvaardiging voor maatwerk zou dan gevonden kunnen worden in de redenering dat de gevolgen van het te nemen besluit niet in verhouding staan tot de met de onderliggende wettelijke regeling beoogde doelen.²² In het verlengde daarvan zou aansluiting kunnen worden gevonden bij het beginsel van een redelijke en billijke wetstoepassing.²³ Dit beginsel is gebaseerd op de notie dat (ook) in het bestuursrecht burger en overheid tot elkaar staan in een door redelijkheid en billijkheid beheerste rechtsverhouding en zich dienovereenkomstig dienen te gedragen.

Zoektocht

In de kern gaat het om een zoektocht. Een zoektocht naar een overtuigende onderbouwing van maatwerk in een concreet geval. Een onderbouwing op basis van een grondige afweging van de voor- en nadelen en een duidelijke keuze. Die zoektocht legt de juridische professional bij voorkeur niet in zijn eentje af. Die onderbouwing kan worden gevonden door collega's te raadplegen, de zaak van verschillende kanten te benaderen en de verschillende argumenten tegen elkaar af te wegen. Wat rechtvaardigt in dit geval een afwijking van de formele en gebruikelijke lijn? Wat is zo uniek of schrijnend aan deze zaak? Bewaar ik wel voldoende afstand, en ben ik nog voldoende objectief en onbevooroordeeld?²⁴

Die grondige onderbouwing dient ter rechtvaardiging van het besluit. En ze dient ook als verantwoording: richting leidinggevenden, bestuurders en bewindslieden. Overigens kan die onderbouwing ook de andere kant op werken, namelijk dat er geen aanleiding is om af te wijken van de formele en gebruikelijke lijn.

Menselijke maat

Naast het bieden van maatwerk in bijzondere gevallen wordt er ook wel gesproken over het aanhouden van de menselijke maat. Het gaat dan niet zozeer om het vinden van een passende oplossing voor een knellende situatie, maar om de weg waarlangs die wordt gezocht. Het aanhouden van de menselijke maat wil zeggen dat de overheid een menselijk gezicht toont door een persoonlijke en welwillende bejegening van de burger in het contact met de overheid. Bij voorkeur wordt de burger gebeld of zoekt men de burger op. De behandelend ambtenaar probeert zich te verplaatsen in de situatie van de burger. In de kern gaat het hier om het bevorderen van de zogenoemde procedurele rechtvaardigheid.²⁵ Het betreft hier vooral een gedragsaspect, maar er ligt hetzelfde gedachtegoed aan ten grondslag als aan het bieden van (inhoudelijk) maatwerk.

21 Ortlep, R. (2020). Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen. *JB Plus*, 21(4), 23-40; Scheltema, M. (2021). Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? *Ars Aequi*, 70(9), 809-820; Berge, L. van den (2021). Bestuursrecht na de toeslagenaffaire: hoe nu verder? Over het rechtskarakter van het bestuursrecht. *Ars Aequi*, 70(11), 987-995; Esser & Becker, Maak van maatwerk de regel.

22 Scheltema, M. (2021). Een wet van Meden en Perzen? Geen onwrikbare wet in het hedendaagse bestuursrecht. In: *Wetgeving en uitvoering. Preadviezen Nederlandse vereniging voor Wetgeving*, 2020; Scheltema, Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?

23 Ortlep, Referentiekader.

24 Raat, *Ethiek en integriteitszorg*.

25 Bos, K. van den, & Velden, L. van der (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedure rechtvaardigheid* (Prettig Contact met de Overheid 4). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het moreel kompas van de juridische professional

De zoektocht die ik beschreef, vraagt om een kompas. Een moreel kompas. Daarmee bedoel ik dat de juridische professional zich, bij het zoeken naar aanknopingspunten om maatwerk te rechtvaardigen, laat leiden door het belang en het welzijn van de ander. Wat is in deze casus een passende oplossing, gelet op de kwetsbare positie van de rechtzoekende? Ik wil hiermee niet zeggen dat het juridische professionals ontbrak aan een moreel kompas, maar in het kader van de responsieve rechtsstaat doen zij er wel goed aan om dat bij te stellen.²⁶ Waar zij zich traditioneel lieten leiden door waarden als rechtmatigheid en rechtszekerheid, zouden zij zich nu ook en meer kunnen laten leiden door rechtvaardigheid. Het moreel kompas kan dan helpen om een passende balans te houden tussen rechtmatigheid in algemene zin en rechtvaardigheid in het bijzondere geval.

Het gebruik van een moreel kompas is een metafoor voor het tijdig onderkennen van afwijkende gevallen, daarover aan de bel trekken en vervolgens de best passende vervolgstappen zetten. Het staat ook voor het nemen van de nodige tijd daarvoor, zodat collega's kunnen worden geconsulteerd en er tijd is voor bezinning. Met andere woorden: het moreel kompas bepaalt de richting bij het zoeken van een inhoudelijke rechtvaardiging voor maatwerk in een bijzonder geval: een passende oplossing voor de rechtzoekende.

Let wel, een kompas is iets anders dan een kaart. Het is geen route of stappenschema, al dan niet vastgelegd in beleidsregels. Dat is iets waar organisaties in mijn ogen voor zouden moeten waken, in het kader van het streven naar vakmanschap: het formuleren van beleid voor maatwerk. Dat klinkt als een contradictie, en bovendien dreigt een route, stappenschema, protocol of code al gauw een doel op zich te worden. Waar het om gaat, is het aannemen van een professionele, open houding, die voortdurend wordt geperfectioneerd op basis van reflectie en intercollegiaal overleg.

Betekenis voor de organisatie

Deze zoektocht vraagt om moed om van de gebaande paden af te wijken en de tijd te nemen voor onderzoek naar de best passende route.²⁷ Dat kan alleen als de juridische professional steun en vertrouwen geniet van leidinggevenden binnen een responsieve organisatie. Ook vraagt het om organisatorische voorzieningen als intercollegiaal overleg en intervisie. Tijd voor gezamenlijke reflectie op de beroepshouding tijdens het werkoverleg: wat is goed maatwerk en hoe doe ik dat goed?²⁸ Wat is daarbij mijn rol als juridische professional? En hoe vervul ik mijn rol binnen een responsieve rechtsstaat? Organisaties doen er dan ook verstandig aan om deze voorzieningen te treffen en dit soort overleg te stimuleren.

Betekenis voor opleiding en vorming van juridische professionals

Juridische professionals moeten hiertoe meer bewust worden gemaakt van hun rol in de rechtsstaat. In het verlengde hiervan moeten zij worden getraind in het ontwikkelen van hun beroepshouding: in welk krachtenveld ben ik werkzaam en hoe ga ik daarmee om? Wat voor juridische professional wil ik zijn? Hier is een taak weggelegd voor het onderwijs (wo en hbo). Dat staat nu nog te zeer in

26 Kuiper, G. & Mein, A.G. (2021). Jurist bij overheidsorganisaties moet zijn moreel kompas scherper afstellen. *Trouw*, 26 mei.

27 Loth, M. (2009). De goede jurist. Over morele moed, onafhankelijkheid en een riskante omgeving. In: J. Kole & D. de Ruyter (red.), *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht* (pp. 113-126). Amsterdam: SWP; Mak, E. (2020). Het gezag van de juristen. Een normatieve reflectie. In: A. Berlee et al. (red.), *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst, preadviezen NJV* (pp. 9-36). Deventer: Wolters Kluwer.

28 Binnen mijn lectoraat is hiertoe het 'Beter Bezwaar Spel' en het 'Klacht is Koning Spel' ontwikkeld, als een ludieke vorm van intervisie over responsieve bezwaar- en klachtbehandeling.

een rechtspositivistische traditie. In het onderwijs voor juridische professionals zou veel meer aandacht moeten worden geschonken aan professionele identiteitsontwikkeling, op basis van onder meer meta-juridische vakken en ervaringsgericht leren. De eerste stappen hiertoe worden inmiddels gezet.²⁹

Zo komt het ambtelijk vakmanschap van juridische professionals verder tot bloei. In het belang van de rechtsstaat en de rechtzoekende.

29 Bijvoorbeeld binnen de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam en de juridische opleidingen aan de Hogeschool van Amsterdam.

Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht

Meike Bokhorst en Reinier van Zutphen

Tragiek van de goede bedoelingen

Als je op een feestje niet over je werk wilt praten, is het beste antwoord op de vraag wat je doet: 'Ik ben ambtenaar.' De ambtenaar is doorgaans anoniem en onzichtbaar; de hoogste baas van de rijksoverheid kan prima op een drukke zondagmiddag door een vol park hardlopen. Er is niemand die hem herkent, al kan hij op elk moment een telefoontje krijgen van de minister-president. De gemiddelde burger vangt pas bewust een glimp van een ambtenaar op als hij zijn paspoort moet verlengen of als er iets is misgegaan met een regeling. Het waren ambtenaren die in de formatie de 'Omtzigt: functie elders'-notulen schreef, die bij de Belastingdienst rond 5 december een e-mail verstuurde over 'afpakjesdag' en die een memo schreef over gebrek aan 'rechtstatelijkheid'. Maar het is de minister die daarvoor verantwoordelijk is en er verantwoording over moet afleggen, zelfs als zo iets gebeurt bij een uitvoeringsorganisatie op afstand waarvoor de minister slechts 'systeemverantwoordelijk' is. Dan had de minister maar beter toezicht moeten houden.

Het idee van de ministeriële verantwoordelijkheid en het mechanisme van de politieke verantwoording heeft de misvatting versterkt dat de ambtenaar in dienst van de minister werkt. Maar in de ambtseed zweert de ambtenaar trouw aan de koning en belooft die de Grondwet en alle overige wetten van ons land te eerbiedigen. De ambtenaar belooft zich te gedragen als een goed ambtenaar, die zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar is en niets doet wat het aanzien van het ambt zal schaden. Maar wat als het eerbiedigen van een wet leidt tot een situatie die het ambt schaadt? Zo zal menig ambtenaar met plaatsvervangende schaamte gekeken hebben naar de verhoren van de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag. Ambtenaren vertelden daar gewoon de wet uit te voeren, maar hadden er toch 'buikpijn' van. Het is de ambtelijke tragiek van politiek gelegitimeerde regels volgen om overheidsdoelen te realiseren, maar onbedoeld bijdragen aan onwenselijke maatschappelijke uitkomsten. Hoe kun je als ambtenaar de balans bewaken tussen politieke en maatschappelijke sensitiviteit?

Een van de maatregelen van het kabinet om nieuwe incidenten zoals de Toeslagenaffaire te voorkomen, is het versterken van het ambtelijk vakmanschap: 'De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet beslist en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat.'¹ Dat klinkt redelijk, logisch en niet nieuw. De overheid selecteert ambtenaren op hun publieke dienstbaarheid en laat ze er zelfs een ambtseed op afleggen. Met de *public service motivation* van de meeste Nederlandse ambtenaren is weinig mis.²

1 Minister-president (2021). Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'. Kamerstukken 35510, 4, p. 24.

2 Steijn, B., & Leisink, P. (2009). Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 10-28. Zie ook <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/werkbeleving> en de periodieke medewerkers-tvredenheidsonderzoeken van de Rijksoverheid.

Maar het is de vraag of professionele competentieversterking afdoende is, als ambtelijk handelen op collectief niveau tot ongewenste maatschappelijke uitkomsten leidt. In zijn boek *Zo hadden we het niet bedoeld* laat Jesse Frederik zien dat de problemen zijn ontstaan juist omdat iedereen deed wat hij dacht vanuit zijn professie te moeten doen.³ Maar te weinig mensen keken over de schutting van hun eigen professie naar het bredere publieke belang. Signalen vanuit de uitvoering bereikten beleidsmakers en toezichthouders niet. Kennelijk staan er overtuigingen en groepsdynamieken in de weg die ambtenaren belemmeren als ze dit vakmanschap aan de dag willen leggen. Bovendien hebben ambtenaren bij beleid, uitvoering en toezicht elk hun eigen vakmanschap.

De vraag in deze bijdrage is hoe het vakmanschap van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders elkaar kan versterken om gezamenlijk publieke belangen te dienen. Daartoe beschrijven we eerst welke blokkerende overtuigingen er bij beleids-, uitvoerings- en toezichtambtenaren spelen die het dienen van het publiek belang in de weg staan. Vervolgens gaan we in op welke signalering en terugkoppeling in de samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht nodig is om te voorkomen dat publieke belangen in de knel komen.

Blokkerende overtuigingen en organisatiedynamieken

Blokkerende overtuiging 1: De beleidsambtenaar moet de minister uit de wind houden

Voor veel beleidsfuncties werft de overheid mensen die hoog scoren op politieke sensitiviteit. Een minister kan struikelen over elke publicitaire of politieke bananenschil, dus is het zaak om risico's tijdig te signalen en uit de weg te ruimen. Doorgeschoten politieke sensitiviteit kan leiden tot de misplaatste taakopvatting dat de ambtenaar er is om de minister uit de wind en in het zadel te houden. Het leidt er ook toe dat ambtenaren voor de minister gaan denken. Of, zoals een hoge ambtenaar van Justitie eens verzuchtte: 'We hebben meer ministers in het pand dan er zijn benoemd.'⁴ Dat dit denken voor bewindslieden hen juist in gevaar kan brengen, bleek bijvoorbeeld bij het aftreden van staatsecretaris Harbers na ambtelijk geflatteerde criminaliteitscijfers van asielzoekers.⁵

Naar aanleiding van zijn boek *Kan de overheid crises aan?* legde Herman Tjeenk Willink uit dat een ambtenaar niet de minister dient, maar het ambt van de minister.⁶ Vanuit zijn eigen ambtelijke professionaliteit adviseert de ambtenaar hoe de minister invulling kan geven aan de maatschappelijke opgave in lijn met het coalitieakkoord. Een minister is gebaat bij ambtelijke tegenspraak als het beleid in de uitvoering het maatschappelijke doel voorbij schiet.⁷

Blokkerende overtuiging 2: De ambtenaar moet de lijken in de kast houden

Een andere overtuiging is dat het de taak van de ambtenaar is om lijken in de kast te houden. Transparantie kan als een boemerang terug in je gezicht slaan. Het kan de interne vertrouwelijkheid schenden en potentiële misstanden of fouten bloot leggen. Zo ontkende het Ministerie van Financiën lange tijd het probleem van etnisch profileren bij de Belastingdienst.⁸ Erkenning van misstanden kan ook grote politieke, juridische en financiële gevolgen hebben, zoals aftreden, aansprakelijkheid en herstelbetaling.⁹ Maar wie te weinig openheid betracht, kan door de media geconfronteerd worden

3 Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire*. Amsterdam: De Correspondent.

4 Onderzoekscommissie WODC II (2019). *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans in de relatie WODC en beleid*. Den Haag: WODC, p. 61; www.wodc.nl/over-het-wodc/documenten/publicaties/2019/01/15/onderzoekscommissie-wodc-ii-ongemakkelijk-onderzoek

5 www.parlement.com/id/vkyonwgtluwu/nieuws/staatssecretaris_mark_harbers_treedt_af

6 Rutger Bregman en Jesse Frederik in gesprek met Herman Tjeenk Willink over macht en tegenmacht. *De Correspondent*, 10 september 2021.

7 Zie ook <https://podcastluisteren.nl/ep/De-Rudi-and-Freddie-Show-In-gesprek-met-Wouter-Koolmees-en-zijn-hoogste-topambtenaar-Loes-Mulder#/>

8 www.trouw.nl/binnenland/komen-er-straks-nog-meer-lijken-uit-de-kast-bij-de-fiscus-vraagt-de-tweede-kamer-zich-af~bda02b55

9 <https://nos.nl/artikel/2430198-kabinet-erkent-institutioneel-racisme-bij-deel-belastingdienst>

met openbaargemaakte gegevens, die ongefilterd op straat komen te liggen. Je kunt dus maar beter de regie voeren over wat je wanneer in welke vorm naar buiten brengt dan de luiken krampachtig gesloten te houden.

Een ambtelijke organisatie kan de omgevingsgerichtheid versterken door te werken aan transparantie, verantwoording en responsiviteit.¹⁰ Wie de luiken openzet, kan vragen verwachten en dient antwoord te geven. Dat kun je vóór zijn door het actief openbaar maken van informatie en die van begrijpelijke uitleg te voorzien. Dan nog zal die informatie en uitleg discussie oproepen. Een responsief gesprek waarbij de ander zich gehoord voelt, kan het wederzijds inzicht vergroten. Dat vergt van ambtenaren dat ze zich verplaatsen in en luisteren naar de mensen op wie het beleid of de uitvoering van toepassing is. Zo voeren de ambtenaren van het Staatstoezicht op de Mijnen SodM nu keukentafelgesprekken met bewoners in Groningen.¹¹

Blokkerende overtuiging 3: De beleidsambtenaar kan de minister niet op zijn schreden laten terugkeren

Publieke verantwoording is in de ambtelijke wereld vaak ook meteen politieke verantwoording. In de politieke en journalistieke arena heerst er een afrekencultuur en is het verkeerd informeren van de Kamer een doodzonde. Deze dynamiek zet niet aan tot reflecteren en leren. De druk om consistent te zijn in de politieke uitleg kan zo groot zijn, dat het voor departementen lastig is om fouten toe te geven of voortschrijdend inzicht te tonen. Journalist Bas Haan schetste in het boek *De rekening voor Rutte* hoe hoog de politieke prijs was die vier afgetreden bewindslieden van Justitie moesten betalen voor de strategie van liever consistent blijven liegen dan tijdig op je schreden terugkeren.¹²

Ambtelijk vakmanschap betekent weerstand bieden tegen leugens om bestwil vanuit het adagium 'Liever ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.' Ook moet een ambtenaar zich uitspreken tegen schijnoplossingen. Zo leek het goed dat de staatssecretaris voor asiel en migratie de grootschalige noodopvang Heumensoord in de bossen bij Nijmegen sloot, maar de asielzoekers waren feitelijk slechter af zolang ze geen vervangende opvangvoorzieningen kregen.¹³ Tegenmachters zoals toezichthouders, onderzoeksraden of colleges kunnen helpen bij waarheidsvinding, ook als die waarheid ongemakkelijk is.

Blokkerende overtuiging 4: Een uitvoeringsambtenaar zegt geen nee tegen beleid

Uitvoeringsorganisaties vinden het lastig om tegen een minister te zeggen dat iets niet kan.¹⁴ Uitvoeringsambtenaren zijn gewend om zich in duizend bochten te wringen om het onhaalbare toch haalbaar te maken. De Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets dient om betere haalbaarheidsinschattingen te maken over nieuwe wetsvoorstellen. Toch is het voor beleidsmakers relatief eenvoudig om praktische bezwaren te 'overrulen' met een belofte om meer geld ter beschikking te stellen. Zo had directeur-generaal van de Belastingdienst Jenny Thunnissen bij de gedwongen overname van Toeslagen door de Belastingdienst in 2005 in alle toonaarden bezwaar gemaakt. Na jaren van bezuinigingen kon de

10 Bokhorst, M., & Erp, J. van (2017). Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders; www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2017/12/19/publicatie-rapport-van-transparantie-naar-responsiviteit

11 www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2021/06/22/kennis-delen-over-de-maatschappelijke-dialoog

12 Haan, B. (2017). *De rekening voor Rutte*. De Teevendeal, het bonnetje en de politieke prijs voor leugens. Amsterdam: Prometheus.

13 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/sluit-noodopvang-heumensoord-en-regel-ander-onderdak-voor-evacues

14 Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid* (Kamerstukken II, 35387, nr. 2). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Belastingdienst die extra taak er echt niet bij hebben. Het enige wat ze niet had gedaan, was zwaaien met haar portefeuille.¹⁵ De Belastingdienst heeft daar een dure prijs voor betaald. Hoopgevend is dat belastingdienstambtenaren zich tijdens technische briefings in de Tweede Kamer nu wel publiekelijk uitspreken tegen onrealistische politieke wensen. Zo kan de belofte uit het coalitieakkoord om de btw op groente en fruit te verlagen niet voor 2026 ingaan, omdat verouderde ICT-systemen nog worden gemoderniseerd.¹⁶

Blokkerende overtuiging 5: Een toezichtambtenaar zoekt bij geen gehoor geen publiciteit

Toezichthouders zijn de oren en ogen van de overheid in het veld. Zij kunnen hun unieke sector kennis terugkoppelen naar de beleidspraktijk en zijn bij uitstek geschikt om te signaleren en agenderen als publieke belangen in de knel komen.¹⁷ De ministeriële verantwoordelijkheid zorgt er echter meestal voor dat zij bij gevoelige kwesties vooral interne memo's sturen of problemen in de bestuursraad bespreken. Voor zelfstandige bestuursorganen zoals markttoezichthouders is die autonome houding makkelijker. Een inspectie zet minder snel zijn vertrouwensrelatie met de minister of het departement op het spel door publiekelijk de klok te luiden. Zo heeft het Staatstoezicht op de Mijnen lang geworsteld met die ambtelijke loyaliteit bij geen gehoor op de risicosignalering bij de Groninger gasboringen. Pas sinds kort vaart die toezichthouder een autonomere koers, waarbij hij problemen vaker publiekelijk in parlement en media bespreekt.¹⁸

Gedeeld dilemma: Een ambtenaar is na tegenspraak uiteindelijk loyaal en geen drammer

Er zijn nog veel meer blokkerende overtuigingen en ondermijnende gedragspatronen te benoemen, maar achter deze blokkerende overtuigingen gaat uiteindelijk een gedeeld dilemma schuil. Hoeveel interne discussie er ook is, uiteindelijk staat de minister in de Kamer en draagt daar de verantwoordelijkheid voor de politieke besluitvorming. Ambtenaren bieden in meer of mindere mate intern tegenspraak en schetsen alternatieven. Bij elke misstand of crisis is een memo of rapport te vinden waarin van tevoren voor risico's is gewaarschuwd. Maar wat doe je als er niet of onvoldoende geluisterd wordt naar geboden alternatieven en waarschuwingen? Hoe ver ben je bereid te gaan voor je eigen vermeende gelijk? Een ambtenaar is loyaal, biedt één of twee keer tegenspraak en volgt daarna instructies van politieke of bestuurlijke opdrachtgevers op. Collega's die niet uit hun groef komen en blijven hameren op het eigen gelijk worden in een organisatie al snel als drammers ervaren. Er zijn maar weinig ambtenaren die een levensloop als klokkenluider ambiëren of zonder lood in de schoenen een gang naar een parlementaire enquêtecommissie maken.

Waar het om gaat, is dat een organisatie een veilige werkomgeving biedt om inhoudelijke onenigheid en conflict bespreekbaar te maken. Dat leidinggevenden openstaan voor signalen en discussies op de werkvloer, bij uitvoeringsorganisaties en in de sector. Dat de organisatie de best mogelijke kennis en ervaring in huis haalt om onderbouwd beslissingen te nemen. En dat er uiteindelijk ook een beslissing genomen wordt, waarna iedereen weer aan het werk kan. Een ambtenaar wil geen spelbreker zijn, maar soms is het wel nodig dat iemand het spel even stillegt of ingrijpt.

15 Bokhorst, A.M. (2020). Toezien op de menselijke maat in de publieke dienstverlening. *Socialisme en Democratie*, 77(6); www.wbs.nl/publicaties/toezien-op-de-menselijke-maat-de-publieke-dienstverlening

16 <https://nos.nl/artikel/2414528-belastingdienst-worstelt-met-verouderde-systemen-en-dat-maakt-btw-verlaging-ingewikkeld>

17 WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

18 Zie bijv. voor technische briefing: www.sodm.nl/documenten/toespraken/2021/06/23/spreektekst-theodor-kockelkoren-bij-tweede-kamer-over-de-veiligheid-in-groningen. En voor mediaoptreden: www.nu.nl/binnenland/6182426/staatstoezicht-noemt-meer-gas-winnen-in-groningen-echt-een-slecht-idee.html

Stroef samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht

Vooral in het samenspel tussen beleids- en uitvoeringsorganisaties gaat het mis, getuige de parlementaire onderzoeken en enquêtes. Daar is in de eerste plaats de secretaris-generaal voor verantwoordelijk, als hoogste ambtenaar en als 'eigenaar' van uitvoeringsorganisaties, maar ook de directeuren-generaal als opdrachtgever. Het nadeel is dat zij steeds korter op hun plek zitten en daardoor minder tijd hebben om inhoudelijke deskundigheid op te bouwen van zowel het specifieke beleidsterrein als de uitvoeringspraktijk.¹⁹ Vandaar ook het pleidooi van ABDTOPConsult in 'Werk aan uitvoering' om ambtenaren meer gerichte vakmanschap en domeinkennis op te laten doen door uitwisseling te stimuleren binnen functietypen en domeinen.²⁰

Het vergroten van domeinkennis is zinvol, maar beleid maken, uitvoeren en toezicht houden zijn ook aparte ambachten, die specifieke kennis en ervaring vergen. Niet iedereen zal makkelijk kunnen wisselen tussen die functies. Een stap verder gaat het voorstel om uitvoerings- of toezichtervaring te vragen als voorwaarde voor een ambtelijke toppositie.²¹ Beleidsmensen die naar de uitvoering of het toezicht overstappen hebben nu vaak moeite om terug te keren. Er zijn ook risico's aan verbonden als mensen vanuit beleid de leidinggevende functies bij uitvoeringsorganisaties en toezichthouders gaan vervullen. De zelfstandigheid van uitvoeringsorganisaties en de onafhankelijkheid van toezichthouders kan daarmee onder druk komen te staan, zeker als de leidinggevendenden hun beleidsagenda's meenemen en hun beleidsbril ophouden.

Om een gelijkwaardig samenspel te krijgen tussen beleid, uitvoering en toezicht is het zinvol om stil te staan bij de gedeelde publieke belangen en waar deze voor staan. Welke democratisch-rechtsstatelijke kernwaarden wil de overheid versterken vanuit beleid, uitvoering en toezicht? En hoe kan het ambtelijk samenspel van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders bijdragen aan het borgen van publieke belangen en het dienen van burgers?

Versterk onpartijdigheid, reflexiviteit en nabijheid

Aanknopingspunten voor die democratisch-rechtsstatelijke waarden zijn te vinden in het werk van de Franse socioloog Pierre Rosanvallon. In zijn boek *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (2008) problematiseert hij de beperkte mogelijkheden van de democratie om nog legitimiteit op te wekken.²² Democratische legitimiteit steunt volgens hem op drie waarden: onpartijdigheid, reflexiviteit en nabijheid. Voor ambtenaren zijn dit belangrijke kernwaarden bij het bieden van tegenspraak.²³

Het onpartijdig signaleren en agenderen van knelpunten in beleid en uitvoering is vooral een taak van onafhankelijke deskundigen, zoals toezichthouders en kennisinstellingen. In de afgelopen tien jaar is hun onafhankelijke positie versterkt met extra waarborgen. Met de aanwijzingen voor de rijksinspecties en planbureaus zijn er heldere kaders gekomen die de formele positionering van organisaties regelen, de relatie tussen ministerie en onafhankelijke organisaties structureren en zo bijdragen aan voorspelbaarheid in de verhoudingen. Heldere kaders bieden een basis om op terug te vallen als het lastig of

19 www.uu.nl/nieuws/algemene-bestuursdienst-moet-zichtbaarder-en-strategischer-worden.

20 ABDTOPConsult (2020). *Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, p. 86; www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse

21 ABDTOPConsult (2020). *Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, p. 88.

22 Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust* (vertaling van *La contre-démocratie*). Cambridge: Cambridge University Press.

23 Zie ook Bokhorst (2021). De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht. *Beleid en maatschappij*, 48(4), 391-396.

spannend wordt in de relatie. Zo stond de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het RIVM ter discussie na Woo-verzoeken waaruit bleek dat ambtenaren van het Ministerie van VWS OMT-adviezen hadden gewijzigd.²⁴ Om herhaling te voorkomen is het van belang te leren van dit soort incidenten.²⁵ Naast harde institutionele waarborgen, zoals formele positie en financiën, zijn ook zachte afspraken nodig, zoals professionele rolvastheid en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.²⁶ Ook ambtenaren van uitvoeringsorganisaties zouden baat hebben bij heldere kaders voor professionele autonomie, maar daar beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid eerder de mate waarin zij onpartijdig kunnen opereren.²⁷ Bij toezichthouders en kennisinstellingen gaat het vooral om informatieverzameling en oordeelsvorming waarvoor onafhankelijkheid vereist is.

Reflexiviteit is van belang voor het vinden van systeemrisico's en het benutten van onderbelichte kansen. Naast inhoudelijke deskundigheid hebben ambtenaren daarvoor ook deliberatieve vaardigheden nodig, zoals actief luisteren, om ervaringskennis op te halen. Een risico bij deliberatie is dat vooral degenen die toch al betrokken zijn nog meer betrokken raken. Daarom is het van groot belang dat ambtenaren bij beleidsconsultatie, uitvoeringstoetsen en toezichtonderzoeken ook aandacht besteden aan onderbelichte groepen en belangen.

Nabijheid richt zich op het directe persoonlijke contact tussen burger en overheid, maar dat contact laat zich op landelijk niveau moeilijk organiseren. Ambtenaren organiseren gesprekken en leggen met hun bestuurders werkbezoeken af om fysieke afstand te overbruggen. Maar daarmee zijn ze voor burgers en uitvoeringsprofessionals nog niet functioneel nabij. Ambtenaren kunnen zich het burgerperspectief meer eigen maken door in structurele dialoog te gaan met critici en hen uit te nodigen om met de scherpe blik van de buitenstaander zwakke plekken in het functioneren en presteren van de overheid bloot te leggen.²⁸ Interessant hierbij is de opkomst van de ervaringsdeskundigen, die ambtenaren helpen om zich te verplaatsen in het perspectief van burgers die in de knel gekomen zijn. Bij de consultatie van nieuwe beleids- en wetsvoorstellen loont het om niet alleen belanghebbenden en professionals inspraak te geven, maar ook actief op zoek te gaan naar betrokkenen.²⁹ Wie wordt door het beleid geraakt, en wie zou zich namens hen kunnen uitspreken over de mogelijke gevolgen?

Het organiseren van nabijheid

Het organiseren van nabijheid is een steeds grotere opgave in grootschalige en geprofessionaliseerde organisaties. Hoogopgeleide ambtenaren kennen in hun kennissen- en vriendenkring niemand meer met een bijstandsuitkering of een woning in een achterstandswijk. Dat maakt het moeilijk om de participatiewet te herzien of energiearmoede op te lossen. Het is voor Haagse ambtenaren lastig om echt verbinding te maken met bewoners met aardbevingsschade in Oost-Groningen of waterschade in Zuid-Limburg. Ook binnen de overheid is de afstand tussen beleidsambtenaren en ambtenaren bij uitvoerings- of toezichtorganisaties groot.

Paul 't Hart schrijft in zijn brief aan de nieuwe minister van BZK over de grote psychologische afstand tussen de op strategische beleidsvorming gerichte departementen en de werkelijkheid aan de 'frontlinie' van de uitvoering en de beleving daarvan door burgers en bedrijven: 'De "knippen" die op allerlei manieren tussen beleid, uitvoering en toezicht zijn gezet, hebben als onbedoeld effect

24 <https://nos.nl/nieuwsuur/collectie/13889/artikel/2416817-hoe-het-ministerie-omt-adviezen-aanpaste>

25 https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/bk/2019/4/Bk_0927-3387_2019_029_004_006

26 https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/bk/2019/4/Bk_0927-3387_2019_029_004_001

27 Dekkers, M., Brummel, L., Schellhout, D., & Bokhorst, M. (2022). Ruimte voor uitvoering vraagt om krachtige kaders. *Platform Overheid*, februari 2022.

28 Zie ook Bokhorst, A.M. (2014). Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag, Proefschrift. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 115.

29 Zie ook WRR (2013). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag: WRR, p. 54.

gehad dat het beleidswerk te veel losgezongen is geraakt van de maatschappelijke praktijken waarin het uiteindelijk zijn beslag moet krijgen. Waar veel gemeenten al vorderingen hebben gemaakt met het (opnieuw) leren luisteren naar burgers, inclusief burgers met “zachte stemmen”, blijft dat in het Rijk te vaak beperkt tot “afstemmen” en “polderen” met het georganiseerde middenveld, dat zelf lang niet altijd over de volle breedte in verbinding staat met haar veronderstelde achterbannen.³⁰ Hoe kunnen ambtenaren die verbinding dan wel maken en echt luisteren? Hoe kunnen ze burgers bereiken die de overheid echt nodig hebben? Dat valt te leren vanuit de rapporten van de Nationale Ombudsman.

Reflecties vanuit de praktijk van de Nationale Ombudsman

Verbinding maken vergt een lange adem

Echt luisteren, verbinding maken en problemen voor mensen oplossen vergt vooral een heel lange adem. Zo begon de Nationale Ombudsman vijf jaar geleden een onderzoek naar de schrijnende situatie van vrouwen in de opvang. De ombudsman maakte een reconstructie van de lange weg naar verbeteringen en resultaten voor de 12.000 vrouwen die jaarlijks in de vrouwenopvang terechtkomen. Deze vrouwen hebben meestal te veel zorgen aan hun hoofd om de telefoon op te pakken en te klagen. De Nationale Ombudsman kreeg in 2016 dringende signalen vanuit de hulpverlening: veel vrouwen in de vrouwenopvang zouden in armoede leven.³¹ Het is voor vrouwen in deze situatie bijna onmogelijk om zelfstandig hun weg te vinden. Zo is het regelen van een eigen inkomen voor de vrouwen ingewikkeld. Dit duurt lang en zorgt voor administratief gedoe.

De Nationale Ombudsman kwam in 2017 met oplossingsrichtingen voor verbetering en aanbevelingen voor overheden. Na een jaar bleek dat er nog weinig was verbeterd. Daarom startte de Ombudsman eind 2018 een vervolgonderzoek. Langzaam kwam er schot in de zaak. Bij de publicatie van het tweede rapport *Vrouwen uit de knel?* in 2019 hebben de betrokken partijen voor een aantal verbeteringen gezorgd.³² Nu, twee jaar later, werken betrokken partijen samen aan het oplossen van de financiële knelpunten. Zo krijgen de vrouwen eerder de toeslagen waar ze recht op hebben. Maar toegang tot schuldhulpverlening en uitstroom naar een betaalbare woning blijven knelpunten. Kwetsbare groepen zoals vrouwen in de opvang hebben langdurig bemoeienis nodig van een instantie zoals de Ombudsman.³³

Maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid of slechte systemen

In reactie op de Toeslagenaffaire heeft het kabinet zich voorgenomen om vaker sociale wetten van hardheidsclausules of kan-bepalingen te voorzien, maar uitvoeringsambtenaren kunnen niet met maatwerk de mazen in de wet gaan dichten.³⁴ De wetgever kan beter de wetten zelf rechtvaardiger en begrijpelijker maken. Uitvoeringsambtenaren en toezichthouders kunnen bij de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets wel mogelijke onredelijke gevolgen scherp voor het voetlicht brengen. De voorgenomen invoeringstoets na één jaar kan helpen om dingen bij te stellen, maar vergt wel goede terugkoppeling vanuit de uitvoeringspraktijk en politieke bereidheid tot herziening.

Aan die politieke bereidheid tot herziening op basis van uitvoeringskennis ontbreekt het geregeld gedurende een regeerperiode. Zo liet de Nationale Ombudsman in het rapport *Hindernisbaan zonder*

30 www.linkedin.com/pulse/nieuwe-rondes-kansen-een-agenda-voor-de-rijksdienst-open-paul-t-hart

31 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017075-vrouwen-in-de-knel

32 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2019022-vrouwen-uit-de-knel-het-vervolg

33 www.nationaleombudsman.nl/waarom-vrouwen-in-de-opvang-de-nationale-ombudsman-hard-nodig-hebben

34 Brinkman, O. en Vonk, G. (2022) De menselijke maat: een kwestie van doen én denken. S&D, 2. <https://wbs.nl/publicaties/de-menselijke-maat-een-kwestie-van-doen-en-denken>

finish in 2020 zien dat het onredelijk lang is dat mensen tien jaar moeten wachten om opnieuw toegang te krijgen tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) als ze na schuldhelpverlening opnieuw schulden maken.³⁵ Een groot aantal burgers komt door deze tienjaarstermijn in een langdurige en uitzichtloze schuldsituatie terecht. In plaats van de termijn flink te verkorten, stelde het kabinet in de wetswijziging Wsnp een hardheidsclausule voor om mensen bij schrijnende gevallen eerder dan tien jaar opnieuw toe te kunnen laten. Pas na herhaald aandringen van de Nationale Ombudsman en de Tweede Kamer is het nieuwe kabinet bereid de tienjaarstermijn in te korten.³⁶

In een brief aan de informateurs waarschuwt de Nationale Ombudsman samen met de andere Hoge Colleges van Staat voor al te gemakkelijke oplossingen, zoals pleidooien om ambtenaren in de uitvoeringspraktijk meer ruimte te bieden voor maatwerk: 'Als het fundament van de wet niet deugt, is maatwerk bieden in de praktijk dweilen met de kraan open. Wetgeving heeft onvermijdelijk een generiek karakter en moet dus zo geschreven zijn dat er een zekere voorspelbaarheid van uitgaat en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid geboden worden. In de sfeer van bijvoorbeeld fiscaliteit, sociale zekerheid en tegemoetkomingen (toeslagen) gaat het bovendien om massale toepassing en uitvoering, waardoor standaardisatie van de processen noodzakelijk is.'

Maatwerk is dus volgens de Hoge Colleges van Staat in zichzelf geen oplossing voor wetgeving die als onrechtvaardig wordt ervaren: 'Maatwerk is niet het uitgangspunt, maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt. Het is nodig om de relevante wetgeving kritisch tegen het licht te houden en waar mogelijk aan te passen.'³⁷ Regels én uitvoering dienen aan te sluiten bij burgers: waar hebben zij behoefte aan en hoe kunnen ambtenaren dat via begrijpelijke systemen uitvoeren.

Conclusies

In de schaduw van de ministeriële verantwoordelijkheid is het verankeren en ontwikkelen van ambtelijk vakmanschap een weinig zichtbare maar belangrijke maatschappelijke opgave. Ambtenaren leggen individueel een eed af op de wetten, maar dienen collectief vooral de belangen van 'hun' minister of organisatie. Publieke belangen kunnen dan uit beeld raken en burgers kunnen in de knel komen. De vraag is met welk gedeeld publiek vakmanschap ambtenaren kunnen voorkomen dat ze politiek gelegitimeerde regels volgen, maar onbedoeld bijdragen aan onwenselijke maatschappelijke uitkomsten.

Het helpt allereerst om het bewustzijn te vergroten over de blokkerende overtuigingen die het dienen van publieke belangen in de weg staan. Zo leven er misplaatste ideeën dat een beleidsambtenaar de minister uit de wind moet houden, de lijken in de kast moet houden en de minister niet op zijn schreden mag laten terugkeren. Uitvoeringsambtenaren zouden geen nee durven te verkopen aan beleid en toezichthouders durven bij geen gehoor bij beleid geen breder publiek te zoeken. Achter deze blokkerende overtuigingen gaat een gedeeld dilemma schuil dat na één of twee keer ambtelijke tegenpraak de politiek uiteindelijk beslist. Maar elke politieke beslissing zou open moeten staan voor heroverweging op basis van ambtelijke inzichten. Uitvoerders kunnen door hun nabijheid problemen van burgers als eerste zichtbaar maken. Toezichthouders kunnen door hun reflexiviteit knelpunten in de wet

35 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/16/aansluiting-minnelijke-schuldhelpverlening-wettelijke-schuldsanering
www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2020/toegang-tot-wet-schuldsanering-is-een-hindernisbaan-zonder-finish

36 Nationale ombudsman (2021) Brief aan minister Koolmees over knelpunten in toegang tot Wsnp.

www.nationaleombudsman.nl/uploads/inline-files/Brief%20aan%20minister%20Koolmees.pdf

Minister van BZK (2022) Reactie op de jaarverslagen 2021 van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z12447&did=2022D25711

37 Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman (2021). *Zorgvuldig, rechtstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken.*

en systeemrisico's signaleren en agenderen. Beleidsambtenaren kunnen door hun onpartijdigheid zorgen voor een evenwichtige afweging van publieke belangen. Goede terugkoppeling en samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht is nodig om te voorkomen dat regels hun doel voorbij schieten.

Ambtelijk vakmanschap vergt onpartijdige deskundigheid, reflectieve tegenspraak en nabij contact. Beleidsambtenaren, toezichthouders en uitvoerders dienen hun eigen vak te verstaan en periodiek kennis en ervaring terug te koppelen aan elkaar. Nabij contact met burgers en professionals is nodig om tijdig te zien waar maatschappelijke uitkomsten ongewenst zijn en publieke belangen in de knel komen. De reflecties uit de ombudspraktijk leren dat het een lange adem vergt om echt verbinding te maken met burgers die de overheid hard nodig hebben. Maatwerk in de uitvoering kan geen oplossing zijn voor slechte of onrechtvaardige wetgeving.

Het gaat bij ambtelijk vakmanschap niet alleen om integriteitsregels en ethiek, maar ook om professionele autonomie. Heldere kaders voor verantwoordelijkheden en gelijkwaardige samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht kunnen het oog voor de menselijke maat versterken.³⁸ De kunst van het ambtelijke vakmanschap is het verenigen van verschillende publieke belangen en het omgaan met dilemma's bij de botsing van die publieke belangen. Mensen in uitvoering en toezicht vervullen een belangrijke signalerende rol en reflectieve functie voor beleidsmakers en wetgevers. Dat is uitdagend werk dat maatschappelijk voldoening geeft en waardering verdient. De beste wervingslogan van de Rijksoverheid luidde niet voor niets: 'Werken bij het Rijk. Als je verder denkt.'³⁹

38 <https://platformoverheid.nl/artikel/ruimte-voor-uitvoering-vraagt-om-krachtige-kaders/>

39 www.adformatie.nl/merkstrategie/rijksoverheid-beste-wervingscampagne

6.

BESLUIT EN AANBEVELINGEN

Het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap

De redactie

1. Diagnose

Zoals in de probleemstellende inleiding van deze publicatie werd beschreven, is de normatieve antenne van ambtelijke organisaties de afgelopen decennia verkeerd afgesteld geweest. Hierdoor is de ambtenaar zichzelf in toenemende mate als een 'normale werknemer' gaan zien, en de burger als 'klant'.

Een ander probleem is dat de *positieve* kernwaarden en gedragsnormen voor goed ambtenaarschap nergens adequaat zijn vastgelegd, en dat het recht van de ambtenaar om integer werk te kunnen verrichten, ook als dat ambtelijke meerderen of politieke bestuurders niet goed uitkomt, nergens juridisch is uitgewerkt. Ook ontbreekt een door bestuur, organisatie en ambtenaar erkende plicht om te werken volgens de beginselen van behoorlijk bestuur en is er geen gemeenschappelijke opleiding en vorming van rijksambtenaren.

De normatieve identiteit van de rijksambtenaar wordt in de dagelijkse werkpraktijk niet werkelijk erkend. De ambtenaar dient daar als *normale werknemer* te functioneren en presteren door als uitvoerder 'gewoon' de wet uit te voeren. Als *loyale politieke medewerker* dient hij¹ boven alles 'zijn' minister of staatssecretaris 'uit de wind te houden'. Uit deze beperkte rolopvatting blijkt dat het collectieve normatieve kompas van de Nederlandse ambtenaar niet goed is ontwikkeld. De stelling van deze publicatie is dat de normatieve identiteit van de ambtenaar niet langer kan en mag worden overgelaten aan het toevallige individuele geweten van de ambtenaar, aan de mate van *public service motivation* die hij voelt en aan de opleiding die hij toevallig heeft genoten. Die identiteit moet collectief bewuster worden ontwikkeld, geleerd, gedeeld en onderhouden. De overheid is een essentiële maatschappelijke institutie, die daarom moet beschikken over een stabiel, herkenbaar waardenpatroon dat de integriteit van de ambtenaar structureert, stimuleert en ondersteunt.²

Hiermee is de diagnose van deze publicatie kort samengevat. In dit afsluitende hoofdstuk vatten we als redactie onze visie op ambtelijk vakmanschap kernachtig samen, mede op basis van de bijdragen van auteurs en geïnterviewden. We doen dit door eerst uiteen te zetten wat wij onder ambtelijk vakmanschap verstaan, door middel van een definitie en twee verdiepende perspectieven. Vervolgens bepleiten wij dat er vier groepen zijn die in gelijke mate recht hebben op ambtelijk vakmanschap. Dit pleidooi vloeit voort uit de hieronder uitgewerkte perspectieven.

1 Waar 'hij' staat aangegeven in dit afsluitende hoofdstuk kan ook 'zij' worden gelezen.

2 Jansen, T. (1993). Philip Selznick: Hoe meer zielen, hoe meer deugd. In: B. van Klink, P. Seters & W. Witteveen (red.), *Gedeelde normen? Gemeenschapsdenken en het recht* (pp. 165-179). Zwolle: Tjeenk Willink.

2. Ambtelijk vakmanschap gedefinieerd

We gaan uit van de volgende globale werkdefinitie van ambtelijk vakmanschap:

De kennis, kunde en betrokkenheid die het een overheidswerknemer mogelijk maakt om op zijn terrein van werkzaamheid integer, doelgericht, doelmatig en doeltreffend te handelen in het publiek belang.

We geven deze werkdefinitie meer diepgang vanuit twee perspectieven:

1. Het perspectief van motivatie in relatie tot de kwaliteit van het werk: voor de ambtenaar is het van belang dat deze kan werken met zelfrespect en een grote mate van intrinsieke motivatie.³
2. Het perspectief van gezag: de functie van ambtenaren is het mede realiseren en waarborgen van een gezaghebbende overheid. Met hun vakmanschap dragen ambtenaren bij aan overheidsgezag en daarmee aan de bescherming van de democratische rechtsstaat.⁴

Perspectief 1: Motivatie

Het belang van ambachtelijke eigenwaarde, beroepstrots en beroepseer

Gedreven overheidswerknemers met beroepstrots en beroepseer zijn van onschatbare waarde voor publieke organisaties. De intrinsieke motivatie van professionals in het algemeen ontstaat in een drie-trapsraket: het begint met het ontlenen van eigenwaarde aan de beheersing en ontwikkeling van de eigen ambachtelijkheid. Vervolgens wil men die eigenwaarde met anderen delen en trots kunnen zijn op het eigen werk, en ten slotte wil men samen met anderen de eer van de beroepsgroep hooghouden. Deze drie drijfveren vormen gezamenlijk de 'motor van goed werk'. Men zou dit ook kunnen omschrijven als 'een actief streven naar zelfrespect'. Hieronder staan we stil bij elke trap van de 'raket'.

Trap 1: ambachtelijke eigenwaarde

Bij de eerste trap van ambachtelijke eigenwaarde komt zelfdiscipline kijken (omdat het lang duurt voordat je de betreffende vaardigheden onder de knie hebt), een grote leergierigheid en het vermogen om kritisch naar jezelf te blijven kijken. Dat afzien, investeren en scherp blijven wordt niet gemotiveerd door een kracht van buitenaf. Een belangrijke 'beloning' voor de ambtenaar zit hem in het vergrote gevoel van eigenwaarde dat hij krijgt als dingen lukken en hij erin slaagt zich te blijven ontwikkelen. Dit gevoel van eigenwaarde is niet in de eerste plaats afhankelijk van de erkenning van anderen: het gaat om iets goed doen als doel op zich.

Trap 2: beroepstrots

Bij de tweede trap gaat het erom trots te kunnen zijn op je werk: het zelfbewust, in het openbaar kunnen uitkomen voor een prestatie of eigenschap van jezelf of van iets of iemand die je tot 'jezelf' rekent (bijvoorbeeld je team of organisatie), omdat je vindt dat de waarde daarvan bredere erkenning verdient. Daarbij ben je erop uit dat anderen je positieve waardering van dat 'eigene' zullen delen, of op z'n minst respecteren.

Trap 3: beroepseer

Bij de derde trap gaat de eer een rol spelen. Dat gebeurt wanneer de individuele professional nog verder naar buiten treedt en hij de maatschappelijke realiteit ingaat. Eer is sterk gericht op erkenning door anderen. 'Eer' is van toepassing als je hoge eisen aan je eigen doen en laten stelt, om in de ogen van jezelf en anderen iets voor te stellen. Eer is, in tegenstelling tot trots, een ingespannen streven. Ook

3 Dit perspectief is eerder uitgewerkt in een eerder boek van Stichting Beroepseer: *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (2009). Zie deze publicatie voor een uitvoeriger uitwerking en verantwoording.

4 Deze invalshoek is eerder uitgewerkt in verschillende publicaties van Stichting Beroepseer: *Gezagsdragers. De publieke zaak en haar verdedigers* (2012), en *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016). Zie deze publicaties voor een uitvoeriger uitwerking en verantwoording.

hier is sprake van een nauwe relatie tussen zelfrespect en respect van anderen. Vaak gaat het hierbij om het voldoen aan hoge normen die door jezelf en de groep waarbij je hoort tot maat zijn verklaard. De drietrapsraket laat zien hoe de intrinsieke motivatie van ambtelijke professionals zo effectief mogelijk gevoed kan worden:

1. door hen de ruimte te geven hun ambachtelijkheid in de praktijk te brengen, zich lerend en creatief op te stellen en zich te blijven ontwikkelen;
2. door een omgeving te scheppen waarin ambtenaren openlijk trots kunnen zijn op wat ze tot stand hebben gebracht;
3. door ambtenaren te stimuleren om als beroepsgroep gezamenlijk hoge normen vast te stellen waaraan zij willen voldoen en hen de ruimte te geven om daar ook werkelijk aan te kunnen voldoen.

Perspectief 2: Gezag

Het belang van overheidsgezag als doel van ambtelijk werk

Het tweede perspectief waarmee we meer diepgang geven aan de definitie van ambtelijk vakmanschap is die van gezag. Voor ambtenaren moet een gemeenschappelijke missie worden opgesteld, waaraan ze vervolgens hun beroepstrots en beroepseer kunnen ontleenen. Wij stellen dat dit de volgende gemeenschappelijke missie is: *de functie van ambtenaren is om een gezaghebbende overheid te realiseren* en daarmee de democratische rechtsstaat te beschermen.

Over het begrip gezag

Gezag betekent een gebruik van machtsmiddelen dat erkend of aanvaard wordt. Aan zuivere machtsuitoefening moet iets worden toegevoegd om er gezag van te maken, namelijk de erkenning van degene die de machtsuitoefening ondergaat. Zo kan de politieagent bijvoorbeeld (mede) gezag opbouwen doordat hij wijkbewoners goed kent, betrokkenheid met hen toont en een groot netwerk heeft. Als een dergelijk gezag bestaat, zal de toepassing van de formele machtsmiddelen ook eerder geaccepteerd worden. Men stemt ermee in dat de gezagsdrager in het uiterste geval dwangmiddelen gebruikt. Een gezagsdrager functioneert idealiter zo dat hij die dwangmiddelen niet hoeft in te zetten: burgers gehoorzamen de gezagsdrager omdat ze het eens zijn met zijn normatieve maatschappelijke opdracht en met de manier waarop hij deze ten uitvoer brengt. Werken aan gezag vergt dus een werkwijze die vertrouwen schept, die laat zien dat aandacht is besteed en zorgvuldigheid is betracht, juist ook in die gevallen waarin burgers hun zin niet krijgen.

Gezag is dus een begrip met twee kanten. Ambtelijke gezagsdragers hebben vaak de beschikking over formele machtsmiddelen, van zeer uiteenlopende aard. Zo kan de politieagent niet alleen boetes uitdelen, maar indien nodig ook geweld gebruiken. Een belastingdienstinspecteur heeft de bevoegdheid burgers en ondernemers te verplichten om informatie te verstrekken, en kan hen ook boetes opleggen. De reclasseringsambtenaar kan ervoor zorgen dat ex-gedetineerden weer achter de tralies verdwijnen. Dat betekent dat het gezag van deze gezagsdragers nooit geheel los te zien is van de plichtsituatie waarin de interactie met de burger zich afspeelt en de daarmee gepaard gaande ongelijke machtsverdeling.

Gezag, legitimiteit en de wet

Het principe om bij voorkeur met instemming leiding te geven aan mensen heeft ten minste twee redenen. Ten eerste is het effectiever. Machtsfilosoof Niccolò Machiavelli benadrukte al dat zelfs een 'almachtige' heerser in werkelijkheid afhankelijk is van de erkenning van zijn onderdanen. Hij concludeert *'dat het voor een heerser noodzakelijk is het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij niets waarop hij terug kan vallen.'*⁵ Ten tweede is instemming van de onderdanen van belang omdat, zoals

5 Machiavelli, N. (2009). *De Heerser*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Genneep, p. 107.

de politiek filosoof Jean-Jacques Rousseau stelde, *'macht geen recht tot stand brengt'*.⁶ De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral ook niet verkieslijk om burgers te dwingen om zich aan wetten te houden. Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten ze willen. Een staat waar burgers in meerderheid gedwongen moeten worden om zich aan de wetten te houden, waar de gehoorzaamheid hoofdzakelijk gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels, ondermijnt de democratische en normatieve basis van rechtvaardigheid. In een rechtsstaat moet daarom altijd worden gestreefd naar zo veel mogelijk vrijwillige binding aan democratisch tot stand gekomen wetten. Er staat dus heel wat op het spel: als er van vrijwillige binding niet of nauwelijks sprake is, moet de naleving van wetten steeds meer worden afgedwongen. Een zo breed mogelijk draagvlak voor de wetten en regels, dát is de centrale ambitie van een democratische rechtsstaat.

Dit betekent dat rijksambtenaren (beleidsmakend, uitvoerend en toezichhoudend) in een rechtsstaat de opdracht hebben om het gezag van de overheid zo groot mogelijk te maken door te werken aan zo veel mogelijk vertrouwenswaardigheid en legitimiteit. Daarom is het bijvoorbeeld zo belangrijk – zoals in deze publicatie wordt bepleit – om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en transparantie serieus te nemen. Ze zijn belangrijk voor het vertrouwen van de burger in de rijksoverheid.

3. Het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap

Nu we de definitie van ambtelijk vakmanschap en de verdiepende perspectieven hebben uitgewerkt, is het tijd om de koppeling te leggen met de titel van dit boek: *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Uit de hierboven besproken definitie en perspectieven volgt dat het recht op ambtelijk vakmanschap niet alleen toekomt aan politieke bestuurders (ministers en staatssecretarissen) of de ambtenaren zelf, maar dat er vier partijen zijn die in gelijke mate recht hebben op ambtelijk vakmanschap:

1. *Het recht van burgers* op ambtelijk vakmanschap. Burgers hebben dit recht alleen al omdat zij belasting betalen waarmee zij het ambtelijk apparaat financieren. Als zij – soms onverhoopt – met de machtsuitoefening van ambtenaren te maken krijgen, hebben zij het recht op een behoorlijke behandeling. Voor de overheid zelf moet dit ook een voornaam streven zijn. Zoals hierboven uiteengezet kan een overheid immers alleen gezagsvol functioneren wanneer haar invloed wordt aanvaard door de bevolking.
2. *Het recht van gekozen volksvertegenwoordigers* op ambtelijk vakmanschap. De gekozen volksvertegenwoordigers controleren de regering namens de burgers die hen gekozen hebben. Zij kunnen dat uitsluitend goed doen als zij toegang hebben tot de informatie en overwegingen die relevant zijn voor de beoordeling van beleid en uitvoering.
3. *Het recht van politieke bestuurders* op ambtelijk vakmanschap. Politieke bestuurders hebben recht op deskundige en ervaren beleidsambtenaren, maar ook op deskundige en ervaren uitvoerende ambtenaren en toezichhoudende ambtenaren.
4. *Het recht van ambtenaren* zelf op ambtelijk vakmanschap. Ambtenaren en ambtelijke organisaties kunnen uitsluitend goed vakmanschap realiseren als zij in beleid, uitvoering en toezicht de best mogelijke prestatie kunnen leveren voor de eerder genoemde drie groepen. Om hiertoe te komen moet de intrinsieke motivatie van ambtenaren worden gestimuleerd. Dit alles in dienst van de rechtsstatelijke verhoudingen, ten behoeve van duurzaam en vreedzaam samenleven door zo veel mogelijk overheidsgezag.

6 Geciteerd in Idem, p. 49.

Met het pleidooi voor het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap plaatsen we ambtenaren in een krachtenveld. In dit krachtenveld moeten ambtenaren voortdurend op zoek gaan naar de balans die leidt tot een zo groot mogelijk gezag van de overheid. Dit laat zien waarom we kanttekeningen moeten plaatsen bij het heersende monopolie van politieke bestuurders op het recht op ambtelijk vakmanschap. Dient dat wel het centrale doel van ambtelijk werk, namelijk het realiseren van zo veel mogelijk overheidsgezag?

Rijksambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht moeten het recht en de plicht krijgen om bij de uitoefening van hun werk het recht op ambtelijk vakmanschap van burgers, volksvertegenwoordigers en de eigen professionele beroepsgroep net zo serieus mee te wegen als het recht daarop van politieke bestuurders. Ambtenaren zijn niet ondergeschikt aan één van die vier groepen. Zij kunnen alleen een zelfstandige rol in het rechtstatelijk bestel vervullen als ze zich op alle vier de groepen richten. Dat brengt bijzondere spanningen met zich mee en stelt hoge eisen aan de opleiding en vorming van ambtenaren.

Deze visie op het recht op ambtelijk vakmanschap leidt tot acht concrete aanbevelingen, die in het laatste hoofdstuk van deze publicatie worden uitgewerkt. Met de aanbevelingen beantwoorden wij de centrale vraag van dit project: *Welke voorzieningen zijn er nodig om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te ontwikkelen en beschermen?*

De aanbevelingen op een rij

1.	Om ambtelijk vakmanschap duurzaam te ontwikkelen moeten rijksambtenaren zich als 'professionele professional' opstellen.
2.	Introduceer een gemeenschappelijk referentiekader voor ambtelijk vakmanschap binnen de Rijksoverheid. 2.1 Er is een integraal integriteitssysteem voor ambtenaren nodig 2.2 Maak de Ambtenarenwet normatiever, toegankelijker en aansprekender 2.3 Stel een ambtelijke code in 2.4 Leg in de code ten minste de vier volgende ambtelijke kernwaarden vast: onafhankelijkheid/onpartijdigheid, rechtvaardigheid, responsiviteit en verantwoordingsbereidheid 2.5 Pas de ambtseed aan in samenhang met de code 2.6 Geef beroepsverenigingen van ambtenaren een belangrijke rol bij het vormen en bewaken van de beroepsidentiteit 2.7 Introduceer tuchtrecht voor ambtenaren: niet om te straffen maar om te leren
3.	Creëer veilige ambtelijke organisaties.
4.	Introduceer een gemeenschappelijke opleiding waarin elke rijksambtenaar – actief in beleid, uitvoering en toezicht – wordt getraind in ambtelijk vakmanschap.
5.	Transparantie is een plicht. Maak van actieve openbaarmaking de norm en doorbreek de cultuur van afschermen en verdedigen.
6.	Geef de uitvoering het recht om in het openbaar het kabinet en de Tweede Kamer te laten weten hoe de uitvoering van wetgeving verloopt en wat er nodig is voor ambtelijk vakmanschap.
7.	Beleid, uitvoering en toezicht richten zich samen op structureel leren en verbeteren.
8.	De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten boven in de gereedschapskist van rijksambtenaren komen te liggen.

Aanbevelingen van de redactie

De redactie

In dit laatste hoofdstuk formuleren wij als redactie acht aanbevelingen, waarmee wij antwoord geven op de centrale vraag van dit verkennende onderzoeksproject: *Welke voorzieningen zijn er nodig om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te ontwikkelen en beschermen?* De aanbevelingen zijn mede gebaseerd op de artikelen van en interviews met deskundigen in deze publicatie, de resultaten van het enquêteonderzoek en de groeps gesprekken met ambtenaren. Deze acht aanbevelingen kunnen de realisering van het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap dichterbij brengen in de concrete werkpraktijk van de rijksambtenaar. We geven de aanbevelingen toelichting en kleur met behulp van treffende citaten en inzichten van de auteurs en geïnterviewden.

1. Om ambtelijk vakmanschap duurzaam te ontwikkelen moeten rijksambtenaren zich als ‘professionele professional’ opstellen

Ambtelijk vakmanschap begint bij de ambtenaren zelf. Om tot ambtelijk vakmanschap te komen is het belangrijk dat zij zich opstellen als ‘professionele professional’. Arre Zuurmond noemt iemand een professionele professional wanneer hij of zij is gedreven door een visie en een passie voor het oplossen van problemen. Zuurmond: *‘Hij gaat uit van wat nodig is en kent de grenzen van de eigen professie, dus schakelt hij relevante andere professies in. Voor de professionele professional is ‘nee’ niet altijd het einde van de discussie. Zo nodig verbetert hij de werkwijze als de huidige manier van werken niet afdoende is. Hij denkt in oplossingen en van buiten naar binnen. Hij blijft onderzoeken en is nieuwsgierig, herkent en erkent uitzonderingen. Tegenover “klanten” weet hij zich te positioneren en te engageren, ook omdat hij weet dat niet alles opgelost kan worden. Hij werkt vanuit gezag, niet vanuit macht.’¹*

De kern van ambtelijk vakmanschap door professionele professionals is dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de maatschappelijke impact van hun doen en laten en daarnaar handelen. Ruimte voor hun hoofd en hart opeisen is deels, hoe moeilijk ook, de verantwoordelijkheid van ambtenaren zelf. Zuurmond: *‘Kijk niet alleen naar boven (de politieke opdracht), maar ook naar buiten: gebeurt er wat de bedoeling is? Als je buiten iets ziet wat niet klopt, dan heb je de morele plicht om er iets aan te doen. Dat vraagt om persoonlijk leiderschap, proactiviteit, zelf verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van managers en bestuurders om een organisatie op te zetten die professioneel gedrag stimuleert en faciliteert.’*

¹ Zuurmond, A., & Jong, J. de (2011), *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 49.

2. Introduceer een gemeenschappelijk referentiekader voor ambtelijk vakmanschap binnen de Rijksoverheid

In het afsluitende hoofdstuk is benoemd dat een gemeenschappelijke missie voor ambtenaren moet worden opgesteld waaraan zij beroepstrots en beroepseer kunnen ontleenen. Deze missie draagt bij aan hun professioneel bewustzijn. Om dat professioneel bewustzijn verder te ontwikkelen zou het goed zijn om een referentiekader voor ambtelijk vakmanschap op te stellen. Dat gemeenschappelijke referentiekader zou in onze ogen kunnen bestaan uit de volgende zeven elementen:

2.1 Er is een integraal integriteitssysteem voor ambtenaren nodig

De aandacht voor integriteit centreert zich vaak rondom incidenten, wat zorgt voor een ongewenst golfpatroon. Na een of meerdere schandalen neemt de aandacht voor integriteit toe, om vervolgens langzaam weer naar de achtergrond te verdwijnen. Om integriteit duurzaam te verankeren binnen de rijksoverheid als onderdeel van ambtelijk vakmanschap is een integraal integriteitssysteem nodig. Leo Huberts en Alain Hoekstra leggen dat in hun interviewartikel treffend uit: *‘Vaak wordt gedacht in losstaande interventies, maar die werken alleen als ze passen binnen een integraal integriteitssysteem. Als je bijvoorbeeld een integriteitstraining invoert, maar deze enkel wordt beschouwd als onderdeel van een afvinklijst, dan ligt het voor de hand dat de positieve effecten minimaal zijn. Je moet als leiding van de organisatie het besef hebben dat de effectiviteit er alleen is als het instrument geloofwaardig is binnen de context van het volledige systeem.’*

Ook Erik Pool pleit in zijn bijdrage voor meer normatieve handvatten voor ambtenaren. Hij wijst op §2 artikel 4 uit de Ambtenarenwet, die luidt: *‘een overheidswerkgever voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen’*. Pool geeft daarop het volgende commentaar: *‘De opdracht is allereerst: het goede bevorderen. (...) Er zijn concretere inhoudelijke handvatten nodig, niet alleen om het eigen handelen mee te richten, maar ook om in het werk en bij het maken van keuzes te kunnen terugvallen op duidelijke, normatieve en principiële afspraken. Daarmee worden ambtenaren gestimuleerd om hun professionele en ethische overwegingen in stelling te brengen tegenover de perverse effecten van werkprocessen en politieke opdrachten die daar strijdig mee zijn of dreigen te worden.’*

2.2. Maak de Ambtenarenwet normatiever, toegankelijker en aansprekender

In de Ambtenarenwet van 2017 zijn de rechten en plichten van ambtenaren vastgelegd op basis van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Het is een gemiste kans dat de Ambtenarenwet niet rept niet over een publieke taak en sterker gericht lijkt op plichtsgetrouwheid dan op ambtelijke kernwaarden. Wij stellen voor om de Ambtenarenwet een normatiever, toegankelijker en aansprekender karakter te geven.

Hans Wilmink pleit in zijn artikel bijvoorbeeld voor aanpassing van art. 6 lid 1, omdat dit nogal grijs en geesteloos klinkt: *‘De ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.’* Beter is volgens Wilmink het volgende artikel uit de wet voor Duitse rijksambtenaren-, het Bundesbeamtengesetz (BBG). Deze duidt de opdracht van de ambtenaar veel steviger aan: *‘Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Vertaald: ‘Ambtenaren dienen het gehele volk, niet één partij. Ze moeten hun taken en opdrachten onpartijdig en rechtvaardig uitvoeren en hun ambt zo invulling geven dat het in het algemeen belang is.’*

2.3 Stel een ambtelijke code in

Wij pleiten voor de invoering van een ambtelijke code. Van der Meulen en Van Nunen zetten in hun artikel de potentiële positieve effecten van een code uiteen. *‘Een succesvolle ethische code heeft verschillende positieve effecten. Allereerst biedt het houvast aan individuele ambtenaren wanneer zij met*

dilemma's geconfronteerd worden. Daarnaast kan een code bijdragen aan het algemene ethische klimaat binnen een overheidsorganisatie, meer werktevredenheid onder ambtenaren en een groter vertrouwen in de overheid.' De in te voeren code zou een combinatie van een ethische code en een gedragscode moeten zijn. In de ethische code worden de positieve kernwaarden van het ambtenaarschap uiteengezet, waarna bij elke waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd.

Hoe positief de opbrengsten van een ethische code ook kunnen zijn, veel staat of valt met de positie van deze code binnen de ambtelijke organisatie. Een code is geen wondermiddel dat er op zichzelf voor zorgt dat niet-integer gedrag binnen organisaties wordt uitgebannen, zo waarschuwen Van der Meulen en Van Nunen. Leo Huberts deelt die opvatting: *'Als mensen mij vragen naar een code, dan zeg ik altijd: A code is nothing, coding is everything. Een code is niets waard als deze niet aansluit bij het integriteitssysteem van een organisatie. Waarden opnemen in een code is op zichzelf onvoldoende voor het waardenbesef in een organisatie. Maar de code kan heel waardevol zijn wanneer je het gesprek wilt aangaan met je medewerkers. Dan gaat het over de vraag waar je voor staat. Daar passen bepaalde waarden, normen en gedragingen bij, en daarover moet je het gesprek voeren.'*

Een code moet daarom eerder gezien worden als het begin dan als het eindpunt van het gesprek over integriteit en ambtelijk vakmanschap. Juist de waarden in een code kunnen daar belangrijke handvatten voor zijn, zo benadrukt Alain Hoekstra: *'Het punt is dat je niet voor elke mogelijke situatie concrete normen voor het handelen kunt opstellen. Wet- en regelgeving loopt altijd achter op de realiteit. Je hebt dus wat abstractere waarden nodig die je kunt inzetten als je geconfronteerd wordt met een bepaald vraagstuk. Uit die waarden kun je dan afleiden welke norm dat met zich mee kan brengen (...). In de Gedragscode Integriteit Rijk staat wel een aantal waarden genoemd, maar de nadruk ligt op normen. Of je een fles wijn of een voetbalkaartje mag accepteren, daar zijn regels en procedures voor. Maar juist waar waarden met elkaar gaan botsen, daar wordt het spannend en interessant. In dat opzicht kan een code met een sterkere nadruk op waarden zeker nuttig zijn.'*

2.4 Leg in de code ten minste de vier volgende ambtelijke kernwaarden vast: onafhankelijkheid/onpartijdigheid, rechtvaardigheid, responsiviteit en verantwoordingsbereidheid

De waarden uit een ethische code moeten houvast bieden wanneer professionals worden geconfronteerd met lastige situaties waarin zij afwegingen moeten maken en/of moeten handelen. Het is dus zaak dat de waarden uit de code zo goed mogelijk aansluiten bij de ambtelijke praktijk. Veel waarden die in buitenlandse ethische codes genoemd worden, lijken universeel toepasbaar. In codes die gericht zijn op ambtenaren komen vaak de waarden transparantie, integriteit, legitimiteit, eerlijkheid, responsiviteit, efficiëntie en doeltreffendheid terug, zo vonden Van der Meulen en Van Nunen.

Hans Wilmink stelt dat er vooral aandacht moet zijn voor de volgende vier ambtelijke kernwaarden. Die zouden in elk geval opgenomen moeten worden in de code:

1. **Onafhankelijkheid en onpartijdigheid:** De ambtenaar staat boven alle partijen en belangengroepen, functioneert ten dienste van het gehele volk, de gehele samenleving. De ambtenaar hanteert voor elke kwestie meerdere relevante invalshoeken, waakt tegen persoonlijke of institutionele vooringenomenheid en maakt gebruik van betrouwbaar getoetste feiten.
2. **Rechtvaardigheid:** De ambtenaar streeft er consequent naar recht te doen en zal opkomen voor de rechtvaardige oplossing. De ambtenaar let daarbij niet alleen op wat de wet- en regelgeving behelst, maar ook op wat de wetgever naar alle redelijkheid bedoeld heeft, en hij hanteert bij de toepassing op een concreet geval de beginselen van behoorlijk bestuur.
3. **Responsiviteit:** De ambtenaar neemt de burger serieus en is daadwerkelijk geïnteresseerd in wat deze belangrijk vindt. De ambtenaar luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De ambtenaar legt het overheidshandelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit.

4. **Verantwoordingsbereidheid:** De ambtenaar draagt een professionele verantwoordelijkheid tegenover politiek én samenleving, en is daarom bereid te laten zien hoe en op welke gronden hij tot een besluit of advies gekomen is.

2.5 Pas de ambtseed aan in samenhang met de code

De eed of belofte vormt het hart van de ambtelijke status. Deze is vanaf 2006 verplicht voor alle ambtenaren die onder de Ambtenarenwet vallen en is een stimulans voor de vroegtijdige bewustwording van de beginselen van het ambtenaarschap. Net als voor de code geldt voor de ambtseed dat deze goed moet aansluiten bij de ambtelijke praktijk. Op het moment van schrijven is de overheid al bezig met de aanpassing van de ambtseed. Wij adviseren dat deze eed wordt aangepast in nauwe samenhang met de in te stellen ambtelijke code.

Tobias Kwakkelstein onderstreept in zijn artikel dat het daarnaast belangrijk is om de eed te gebruiken voor de socialisatie van ambtenaren. *'Bijvoorbeeld als de eed wordt ingebed in een programma waarin de wezenlijke dilemma's en vragen van het ambtenaarschap centraal staan: wanneer licht je de politieke top in over een brisant rapport, hoe reageer je op een boze burger, welke belangenorganisaties betrek je bij je beleid, wat doe je als je een journalist aan de telefoon krijgt, en wat doe je als je gewetensbezwaren hebt met het uitvoeren van beleid?'*

2.6 Geef beroepsverenigingen van ambtenaren een belangrijke rol bij het vormen en bewaken van de beroepsidentiteit

Het is belangrijk dat ambtenaren zelf mede-eigenaar zijn van hun vakmanschap. Daarom is het aan te bevelen dat de beroepsverenigingen van ambtenaren een centrale rol gaan spelen in het bevorderen van de professionele identiteit en de kwaliteit van het ambtelijk werk. Onderdeel van deze professionele identiteit is het besef dat ambtenaren drie groepen bedienen met hun vakmanschap: burgers, volksvertegenwoordigers en politieke bestuurders.² Kwakkelstein stelt in zijn bijdrage dat het niveau en de inhoud van een universele opleidingsmodule voor rijksambtenaren bewaakt kan worden door een beroepsvereniging.

2.7 Introduceer tuchtrect voor ambtenaren: niet om te straffen maar om te leren

Als laatste aanbeveling voor het normatieve kader stellen we voor te verkennen of het ambtenarentuchtrect moet worden (her)ingevoerd. Mede naar aanleiding van de misstanden rondom de Toeslagenaffaire is gepleit voor de (her)invoering van het ambtenarentuchtrect, omdat er geen adequaat correctiemechanisme is voor onbetamelijk handelen van ambtenaren. Dit tuchtrect zou voor ambtenaren moeten gelden zoals het geldt voor andere professionals, zoals medici, advocaten, notarissen, belastingadviseurs en bankiers.³

Een ambtseed krijgt meer concrete betekenis als het is gekoppeld aan een goed functionerend tuchtrectsysteem. Dit tuchtrect zou niet op de eerste plaats gericht moeten zijn op straffen, maar op de vergroting van het lerende effect van ambtelijke organisaties, door inzichtelijk te maken hoe in de ambtelijke praktijk morele afwegingen en besluiten worden genomen. Op deze manier kan het tuchtrect een bijdrage leveren aan de collectieve professionalisering van ambtenaren.⁴ Tuchtrect kan de waarde van de eed en de ambtelijke code vergroten. Als deze instrumenten namelijk geen concrete gevolgen hebben voor de ambtelijke werkpraktijk, blijven zij een lege huls met slechts een symbolische waarde.⁵

2 Zie de uitwerking van het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap in het afsluitende hoofdstuk.

3 Buruma, Y.E.A., & Sijbers, F.H.H. (2021). Tuchtrect voor ambtenaren. Een oplossing voor het handhavingstekort bij handhavers en toezichthouders. *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, 11(5), 175-182.

4 Janssen, L.H. (2013). *Op weg naar een nieuwe ambtelijke status* (masterscriptie). Tilburg: Tilburg University.

5 Janssen, L.H., & Nunen, G.P.M. van (2020). Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 37(11), 518-529

3. Creëer veilige ambtelijke organisaties

Ambtenaren moeten zich veilig voelen om zich uit te spreken binnen de eigen organisatie. Een hoge mate van psychologische veiligheid is in de wetenschappelijke literatuur in verband gebracht met tal van positieve effecten. Zo stimuleert het kennisdeling binnen de organisatie, helpt het werknemers om met initiatieven te komen en zorgt het voor betere resultaten. Met andere woorden: psychologische veiligheid stelt organisaties en teams in staat om zich te verbeteren en te blijven ontwikkelen.

Joriene Beks zet in haar interview uiteen uit welke componenten veilige organisaties bestaan: *‘Als een team of een organisatie psychologisch veilig is, durven medewerkers elkaar uit te dagen en ontstaat er energie. (...) Een team of afdeling waar sprake is van psychologische veiligheid voldoet aan vijf kenmerken. (...) Het eerste kenmerk van psychologische veiligheid binnen een werkteam is inclusie. Je mag zijn wie je bent en je hoort erbij. Het tweede kenmerk is delen, je eigen mening geven en daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in de mening van de ander. (...) Het derde kenmerk is leveren. (...) De actielijst is er niet voor de gezelligheid, en in een veilige organisatie spreken collega’s elkaar duidelijk aan op de gemaakte afspraken. Het vierde kenmerk is elkaar uitdagen. Het gaat erom dat je als medewerker de bestaande praktijk durft te bevragen. Het streven moet zijn om de collectieve prestaties steeds weer te verbeteren. Hier hoort ook bij dat je je uitspreekt als je fouten of misstanden ontdekt en als je geweten tot je spreekt. Het vijfde en laatste kenmerk is positiviteit. Er moet een positieve sfeer heersen in het team. (...) De overkoepelende boodschap is dat je binnen je team durft te zeggen wat je vindt en dat je elkaar uitdaagt.’*

Om tot veilige ambtelijke organisaties te komen is de rol van leidinggevendenden cruciaal. Zij moeten integriteit actief stimuleren binnen de overheid, zo vertelt Leonie Heres: *‘Men onderschat vaak de cruciale rol van leiderschap in hoe beleid en instrumenten in de praktijk uitwerken. Diverse onderzoeken laten zien dat expliciete aandacht voor integriteit in het leiderschap er daadwerkelijk toe leidt dat medewerkers beter in staat zijn om morele afwegingen te maken. Daarmee kan ethisch leiderschap een belangrijke functie hebben om integriteitsschendingen te voorkomen.’*

Om integriteit echt te stimuleren, zullen leidinggevendenden proactief aan de slag moeten om de geldende morele waarden en normen actief uit te dragen binnen de organisatie, aldus Heres. *‘Leidinggevendenden overschatten vaak hoe zichtbaar hun leiderschap op integriteit is, terwijl medewerkers soms het idee hebben dat het voor de leiding een non-issue is. Daarnaast zijn bijvoorbeeld transparantie en morele moed nodig om integriteit echt centraal te stellen binnen de hele organisatie.’*

Erik Pool bepleit dat ook politici een rol hebben in het creëren en in stand houden van veilige ambtelijke organisaties: *‘Gekozen en benoemde bestuurders hebben de taak om mee te bouwen aan overheidsorganisaties die staan voor principes en waar ambtenaren vrij en deugdzaam hun vak kunnen uitoefenen en gemeenschapszin kunnen opbouwen. Want alleen zó komen zij tot publieke prestaties waar de samenleving, van links tot rechts, “de vingers bij aflikt”. Overvragen past dan niet: politici moeten maat houden met hun wensen en ambtelijke opdrachten, zodat er bijvoorbeeld ruimte is om achterstallig onderhoud uit te voeren bij uitvoeringsorganisaties.’*

4. Introduceer een gemeenschappelijke opleiding waarin elke rijksambtenaar – actief in beleid, uitvoering en toezicht – wordt getraind in ambtelijk vakmanschap.

Voor het behoud van overheidsgezag is het noodzakelijk dat de ambtelijke professionele identiteit bewust collectief geleerd, gedeeld en onderhouden wordt. Om daartoe te komen is de socialisatie van ambtenaren van groot belang. Momenteel is er sprake van een te grote versnippering van het opleidingsaanbod voor ambtenaren.

Voor ambtelijk vakmanschap is het belangrijk om de beroepstrots te vergroten door gemeenschappelijke opleidingen en socialisatie. Kwakkelstein zegt daarover: *‘Er is een sterker bewustzijn bij werkgevers en werknemers nodig dat ambtenaar een mooi, veelzijdig en bijzonder “beroep” is: een vak dat stevige en deels gemeenschappelijke opleidingen en socialisatie nodig heeft om zich te kunnen blijven ontwikkelen. Om beter te kunnen presteren, maar ook om een sterkere positie binnen de rechtsstaat te kunnen verwerven. Die sterkere positie kan ambtenaren vervolgens helpen om zelfverzekerd weerwoord te bieden aan de soms wat gemakkelijke en vaak onterechte oordelen van politiek, pers en publiek.’*

Kwakkelstein stelt daarnaast dat je kunt leren hoe je een goede ambtenaar wordt. Hij bepleit een rijksbrede opleidingsmodule om ambtelijk vakmanschap te versterken: *‘Daarin kunnen de basisprincipes van democratie en rechtsstaat worden behandeld, de rol van de ambtenaar tussen bestuur en samenleving, en de centrale waarden en mogelijke dilemma’s die het vak van ambtenaar kenmerken. De module kan worden ingepast in al bestaande opleidingstrajecten, en kan dienen als instrument om ambtelijk vakmanschap te ontwikkelen en te borgen. (...) Denkbaar voordelen zijn dat het ambtelijk vakmanschap beter is geborgd, dat er beter tussen departementen kan worden samengewerkt en dat het de discussie over ambtelijke kernwaarden en dilemma’s levend houdt. Het kan zelfs bijdragen aan het verbeteren van het imago van ambtenaren.’*

Marlies van Eck onderstreept de adviezen van Kwakkelstein. Ze benoemt de grote diversiteit in disciplines tussen ambtenaren, maar juist dat maakt het nodig om op zoek te gaan naar de overeenkomsten: *‘[D]ie diversiteit maakt het wel nodig om extra aandacht en tijd te besteden aan een gemeenschappelijke taal, een gemeenschappelijke oriëntatie. Het is essentieel om de kennis en het bewustzijn van de positie van de overheid in de rechtsstaat te vergroten. Daarbij moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur veel aandacht krijgen.’*

In zijn interview geeft Zuurmond aan dat het opleidingsaanbod niet alleen zou moeten gaan over kennisoverdracht. Ook zogenoemde ‘soft skills’ kunnen een belangrijke rol spelen in het opleidingsaanbod. Zuurmond: *‘Het gaat ook om reflectie op houding en gedrag, luisteren, het ontwikkelen van tactisch inzicht en het creëren van publieke waarde (...). Deze vaardigheden zouden eveneens een grotere rol moeten spelen in het personeelsbeleid van het Rijk, zowel bij het werven van nieuwe medewerkers als bij de ontwikkeling van bestaande ambtenaren.’*

5. Transparantie is een plicht. Maak van actieve openbaarmaking de norm en doorbreek de cultuur van afschermen en verdedigen

Een gezagsvolle overheid moet transparantie hoog in het vaandel hebben staan. De overheid heeft namelijk een verstrekkende macht over burgers. Dat privilege is uitsluitend verleend op voorwaarde dat de overheid hier op een behoorlijke en rechtmatige manier mee omgaat. Daarbij hoort de wil om je te verantwoorden tegenover de verschillende publieken die recht hebben op ambtelijk vakmanschap. Bij die verantwoording past dat je geen informatie achterhoudt, geen feiten verdraait en niet koste wat het kost bestuurders uit de wind houdt. Zuurmond geeft in deze publicatie aan dat de Wet open overheid (Woo) kansen biedt voor die transparantere overheid: *‘Actief openbaar maken wordt de norm en vraagt om het doorbreken van de cultuur van afschermen en verdedigen. Het handelen van een professionele ambtenaar dient controleerbaar en navolgbaar te zijn’.*

Caroline Raat legt in haar artikel uit dat transparantie een belangrijk onderdeel is van ambtelijk vakmanschap en geen vervelend bijverschijnsel: *‘De overheid is gehouden om openheid als corebusiness op te vatten en niet als vervelend bijverschijnsel. Het is de taak van de overheid om dat ideaal door middel van zo veel mogelijk documenten en gegevens dichterbij te brengen. Het ideaal van waarheid als morele norm past bij de moderne, autonome burger die zelf bepaalt wat hij of zij vindt, en die zich niet laat bevoogden door ambtenaren, bestuurders en hun voorlichters (...). Waarheidsgetrouwheid is dan ook onderdeel van ambtelijk vakmanschap. (...) Openbaarmaking van informatie moet erop gericht zijn om anderen dan de overheid in staat te stellen de waarheid te achterhalen. Dat is juist in het belang van verantwoording en integriteit van de overheid. Het ideaal van de waarheid brengt met zich mee dat het niet de overheid is die bepaalt welke informatie beschikbaar wordt gesteld en met welk doel’.*

Het is cruciaal om het belang van een transparante overheid te zien in het licht van het viervoudige recht op ambtelijk vakmanschap. Zoals in het afsluitende hoofdstuk gesteld moeten ambtenaren voortdurend op zoek gaan naar de balans die leidt tot een zo groot mogelijk gezag van de overheid. Daarbij past het niet om richting een van de ‘rechthebbenden’ geen transparantie te betrachten omdat dit een andere rechthebbende goed uitkomt.

Vanuit die achtergrond zegt Guido Enthoven in zijn artikel dat ambtenaren loyaal moeten zijn aan de maatschappij: *‘Ze moeten zich realiseren dat zij primair werken voor de publieke zaak en dat ze behalve loyaliteit aan de minister ook loyaliteit aan de samenleving moeten betrachten. Ambtenaren worden met publiek geld gefinancierd, en met publiek geld gefinancierde informatie behoort - uitzonderingen daargelaten - ook voor het publiek toegankelijk te zijn’.*

Enthoven pleit voor verschillende initiatieven die de overheidstransparantie kunnen vergroten: *‘Het kabinet en de ambtelijke top van departementen moeten het goede voorbeeld geven en een cultuur van openheid uitstralen. [De proeftuin ‘Transparantie vergaderstukken Raad van Bestuur’ van het UWV] verdient navolging (...). Elk ministerie zou in gesprek kunnen gaan met de belangrijkste stakeholders om te achterhalen welke informatie door hen bij voorrang interessant wordt gevonden. Start in elk Directoraat-Generaal enkele pilots met actieve openbaarheid’.* Ook is hij voor een grondige herziening van de ‘Oekaze-Kok’ over ministeriële verantwoordelijkheid. Zo zou het veel makkelijker moeten worden om als Kamercommissie of Kamerlid geïnformeerd te worden door ambtenaren die in het hart van de uitvoering werken.

6. Geef de uitvoering het recht om in het openbaar het kabinet en de Tweede Kamer te laten weten hoe de uitvoering van wetgeving verloopt en wat er nodig is voor ambtelijk vakmanschap

Meerdere bijdragen van deze publicatie benadrukken het belang van een gelijke positie tussen beleid en uitvoering.⁶ Momenteel is er sprake van een hiërarchische verhouding waarin de stem van beleidsambtenaren zwaarder weegt dan die van uitvoerende ambtenaren. Dat deze verhouding tot problemen leidt, komt duidelijk naar voren in de brief van demissionair minister Koolmees in reactie op het rapport 'Werk aan Uitvoering': *'Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid – en terecht! (...) De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid.'* De veranderingen die in deze brief worden aangekondigd dragen bij aan het beëindigen van het nu toe vanzelfsprekende hiërarchische primaat van beleidsambtenaren en proberen de uitvoerende ambtenaren en diensten een gelijkwaardige positie te geven.

Juist doordat uitvoerende ambtenaren doorgaans dichterbij de burger staan dan beleidsambtenaren is het cruciaal dat hun ervaringen de politiek en de ambtelijke top bereiken. Als beleid en uitvoering immers onvoldoende met elkaar verbonden zijn, kan dat ertoe leiden dat problemen die in de uitvoering tot uiting komen niet adequaat worden herkend en opgepakt. Om te zorgen dat problemen in de uitvoering snel aan het licht komen, moeten uitvoerende ambtenaren het recht hebben de openbaarheid te zoeken wanneer de uitvoering niet goed verloopt.

Momenteel zijn er goede initiatieven om de uitvoering de plaats te geven die het verdient. Zo wordt er met De Staat van de Uitvoering (een onderdeel van het programma Werk aan Uitvoering) rijksbreed de stand van zaken van beleidsuitvoering gemonitord. De Staat van de Uitvoering brengt 38 uitvoeringsorganisaties in beeld (zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en diensten) aan de hand van knelpuntenrapporten van de organisaties zelf en aan de hand van onderzoeken door onderzoeksbureaus. Dit zijn allemaal organisaties die intensief contact hebben met burgers en ondernemers; denk aan de Belastingdienst, DUO en het UWV.

De rapportage van De Staat van de Uitvoering heeft als doel dat politiek, beleid en uitvoering op basis van het verzamelde materiaal met elkaar in gesprek gaan met het oog op innovatie en verbetering van de uitvoeringspraktijk. Dit is zonder twijfel een stap in de goede richting. Het is echter de vraag of het voldoende is om een gelijke positie tussen beleid en uitvoering te bewerkstelligen. Het is zaak om te onderzoeken hoe afgedwongen kan worden dat het beleidsdepartement de signalen vanuit de uitvoering niet eerst van hun politieke angels ontdoet. Als signalen vanuit de uitvoering kritisch zijn over de beleidsvorming en de wet- en regelgeving, dan moet die kritiek op tafel kunnen komen en concreet navolging vinden in de daadwerkelijke verandering van beleid en in de adequate facilitering van de uitvoering.

6 Zie o.a. de artikelen 'Over die véél betere ambtenaar na de Toeslagenaffaire' en 'Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering en toezicht'.

7. Beleid, uitvoering en toezicht richten zich samen op structureel leren en verbeteren

Om ambtelijk werk en ambtelijke prestaties te verbeteren is een cultuur nodig van structureel leren en verbeteren. Een doordachte leercyclus waarin beleid, uitvoering en toezicht optimaal samenwerken, draagt bij aan de kwaliteit van beleid en publieke dienstverlening en daarmee aan de vergroting van overheidsgezag.

In hun artikel pleiten Meike Bokhorst en Reinier van Zutphen voor een leercyclus die ervoor zorgt dat wetten in de praktijk zo rechtvaardig mogelijk uitpakken. Om dit ideaal te bereiken zijn volgens hen heldere kaders nodig over de verhoudingen tussen de verschillende partijen, die uitkomst kunnen bieden als het voor toezichthouders, kennisinstellingen, maar ook voor uitvoeringsorganisaties spannend of lastig wordt in de relatie met politieke ambtsdragers, politieke vertegenwoordigers en ambtelijke organisaties: *'Het onpartijdig signaleren en agenderen van knelpunten in beleid en uitvoering is vooral een taak van onafhankelijke deskundigen zoals toezichthouders en kennisinstellingen. In de afgelopen periode is hun onafhankelijke positie versterkt met extra waarborgen. Met de aanwijzingen voor de rijksinspecties en planbureaus zijn er heldere kaders gekomen die de formele positionering van deze organisaties regelen, de relatie tussen ministerie en onafhankelijke organisatie structureren en zo bijdragen aan voorspelbaarheid in de verhoudingen. Heldere kaders bieden een basis om op terug te vallen als het lastig of spannend wordt in de relatie. Ambtenaren van uitvoeringsorganisaties zouden baat hebben bij even heldere kaders.'*

8. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten boven in de gereedheidskist van rijksambtenaren komen te liggen

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bevatten de gedragsregels waar een bestuursorgaan zich aan moet houden tegenover burgers en bedrijven. Die beginselen zijn er omdat de burgers en bedrijven geen 'klanten' zijn van de overheid, omdat de besluiten van de overheid zijn gebaseerd op machtsuitoefening. Ze zijn cruciaal om die machtsuitoefening zo in te richten dat het als gezagsuitoefening kan worden erkend.

De toepassing van die algemene beginselen begint bij de ambtenaar die voor het bestuursorgaan beleid voorbereidt, besluiten uitvoert, handhaaft of toezicht houdt. Ze beginnen dus zeker niet pas te tellen bij de bestuursrechter. De Tweede Kamer heeft in 2021 bijna unaniem een motie van Kamerleden Jetten en Marijnissen aangenomen waarin wordt gevraagd om deze beginselen volledig in de Algemene wet bestuursrecht te verankeren.⁷ Deze stap beslecht wellicht een aantal juridische discussies, maar voor de ambtelijke rol maakt dat niet veel uit. Ook zonder die juridische verankering zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rechtsbeginselen die de ambtenaar moet leren hanteren. Dat betekent dus dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur boven in de gereedheidskist van ambtenaren moet komen te liggen. En omdat het gaat om beginselen en geen eenvoudige regels die rechttoe, rechtaan tot een onomstreden uitkomst leiden, vergen ze voortdurende bezinning en training aan de hand van de praktijk. Van Eck zegt daarover: *'Ook de juridisch opgeleide ambtenaren kunnen nog veel over die beginselen bijleren, bijvoorbeeld over het waarom van die beginselen, over de historische achtergronden ervan en over de toepassing.'*

7 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-15.html>



BIJLAGEN

Dankwoord

Het recht op ambtelijk vakmanschap is het vierentwintigste boek in de boekenreeks Beroepseer. Sinds het ontstaan van de reeks in 2005 is de serie uitgebouwd tot een breed palet aan publicaties over het thema beroepseer. Waar de boeken aanvankelijk vooral gericht waren op het thema beroepseer in brede zin, zijn de afgelopen jaren boeken uitgebracht over verschillende specifieke beroepsgroepen en sectoren. Zo verscheen in 2017 *Artikel 5: De beroepseer van de accountant* en in 2018 *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp*. De alternatievenserie van Stichting Beroepseer heeft zijn sporen nagelaten in de beleidswereld en in de praktijk van de betreffende sectoren. Met gepaste trots presenteer ik u dit nieuwste boek in de reeks over het werk van de rijksambtenaar.

Als beheerder van deze boekenreeks wil ik graag verschillende organisaties en personen bedanken die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit boek. Op de eerste plaats wil ik het A+O fonds Rijk bedanken. Dankzij de opdracht en financiering van het fonds is deze publicatie tot stand gekomen. Ik ben het A+O fonds Rijk erkentelijk voor het geschonken vertrouwen en de prettige samenwerking. Naast het fonds wil ik de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF), hartelijk danken voor de samenwerking in het kader van dit project. In het bijzonder bedank ik Maurits Hoenders (beleidsadviseur Rijk bij de CMHF) voor de fijne samenwerking. Vanuit de CMHF was hij betrokken bij dit project als projectcoördinator.

Ik dank de auteurs van de essays uit de wetenschap en de praktijk. Zonder hun medewerking, kennis en ervaring had deze bundel niet kunnen bestaan. Veel dank gaat ook uit naar de deskundigen die zich door ons projectteam hebben laten interviewen, voor hun tijd en voor de openhartige gesprekken. De interviews hebben geleid tot rijke en leerzame artikelen over ambtelijk vakmanschap.

De redactie van dit boek bestond naast mijzelf uit Hans Wilmlink, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen, Meike Bokhorst en Maurits van Leeuwen. De samenwerking met deze redactie was zeer prettig, en dankzij de onderlinge chemie hebben wij samen een krachtige opzet en inhoud kunnen realiseren. Bijzondere vermelding verdient Gerard van Nunen, die als projectleider en auteur de pijler was van dit project. Ook dank ik Corné van der Meulen die onder andere de leiding had over de enquête en het uitgeefproces. Ik wil hun hartelijk danken voor de noeste arbeid en zorgvuldige praktische coördinatie van deze operatie.

De klankbordgroep bestond uit Roderick-Pieter Blank (adviseur en bestuurssecretaris bij de Belastingdienst), Jelle van Nuland (senior bestuursadviseur bij RVO), Keesjan Kleef (secretaris ketensamenwerking bij RVO), Antoniek Vermeulen (senior projectmanager bij de gemeente Utrecht), Enrico Viscione (beleidsadviseur sector Overheid bij FNV), Claartje Brons (programmamanager Versterking Democratie en Bestuur bij BZK), Nelly Riksen (beleidsmedewerker bij BZK), Guido Rijnja (communicatieadviseur bij de Rijksvoorlichtingsdienst) en Marie Louise Borsje (senior adviseur Rijksacademie voor digitalisering en informatisering Overheid bij BZK). Dit boek is beter geworden dankzij hun deskundige inbreng. Ik dank hen daar hartelijk voor.

Tot slot bedank ik alle rijksambtenaren die hebben meegewerkt aan het enquêteonderzoek en aan de groepsgesprekken over ambtelijk vakmanschap. Dankzij hun bijdrage hebben wij een goed beeld gekregen van hoe ambtenaren naar het eigen vakmanschap en naar de eigen werkpraktijk kijken.



Stichting Beroepseer ziet deze publicatie als een belangrijke bijdrage aan het debat over ambtelijk vakmanschap. Wij willen blijven werken aan ambtelijk vakmanschap ten behoeve van publieke professionaliteit, kwalitatieve beleidsvorming en kwalitatieve, gezagsvolle publieke dienstverlening. Wij nodigen u als lezer ook van harte uit hier een bijdrage aan te leveren.

Thijs Jansen
Directeur Stichting Beroepseer

Over de redactie

Thijs Jansen

Thijs Jansen is directeur en medeoprichter van Stichting Beroepseer en sinds 2019 verbonden aan het Centrum Éthos van de Vrije Universiteit Amsterdam als senior wetenschappelijk projectmedewerker. Tussen 2008 en 2019 was Jansen als senior onderzoeker verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University. Hij schreef diverse publicaties over (overheids)gezag, ambtelijk vakmanschap en professionaliteit. Samen met Gabriël van den Brink schreef hij het boek *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag* (2016). Ook is hij lid van de redactie van het Tijdschrift *Bestuurskunde* en co-redigeerde daar onder andere nummers over Ambtelijk vakmanschap (2014) en *Het gezag en de geloofwaardigheid van lokale politieke bestuurders* (2019).

Hans Wilmink

Hans Wilmink is socioloog, oud-rijksambtenaar en is als auteur verbonden aan Stichting Beroepseer. Hij heeft meerdere publicaties over ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag geschreven. Wilmink zet zich al jaren in voor de bevordering van ambtelijk vakmanschap. In het voorjaar van 2020 heeft Stichting Beroepseer zijn essay *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger* gepubliceerd. Eerder schreef hij samen met Guido Rijnja in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Beroep: Beleidsambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef*.

Gerard van Nunen

Gerard van Nunen is bestuurskundige en werkt als projectleider en onderzoeker bij Stichting Beroepseer. Hij werkt aan publicaties en onderzoeken over publieke professionals, (overheids)gezag en ambtelijk vakmanschap. Hij is medeauteur van het artikel *Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes* (2020) en stelde de *Goed Werk Toolkit Beleidsambtenaren* (2017) samen om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te kunnen onderzoeken. Daarnaast werkte hij aan publicaties over het gezag van professionals en ambtsdragers zoals *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021) en *Het gezag van de raadsgriffier* (2020).

Corné van der Meulen

Corné van der Meulen is socioloog en werkt als projectleider en onderzoeker bij Stichting Beroepseer. Hij werkt onder andere aan onderzoeken en publicaties over publieke professionals, (overheids)gezag en ambtelijk vakmanschap. Hij is (mede)auteur van meerdere publicaties over het gezag van (politieke) ambtsdragers en publieke professionals zoals *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021), *Het gezag van de raadsgriffier* (2020), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019) en *Het gezag van de wethouder* (2018).

Meike Bokhorst

Meike Bokhorst is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zij is daarnaast Associate researcher bij het Departement Bestuurs- en organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO). Zij doet onderzoek naar bestuur, toezicht en verantwoording bij semipublieke organisaties. Tevens is zij Projectleider Armoede bij de Nationale Ombudsman.

Maurits van Leeuwen

Maurits van Leeuwen is bestuurskundige en is als onderzoeker verbonden aan Stichting Beroepseer. *Het recht op ambtelijk vakmanschap* is de eerste publicatie waaraan hij een bijdrage levert. Eerder was hij als onderzoeker verbonden aan het Departement Bestuurs- en organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO).

Over de auteurs

Jacques Dijkgraaf

Jacques Dijkgraaf is advocaat en gespecialiseerd in het arbeidsrecht en het onderwijsrecht. Na zijn studie rechtsgeleerdheid aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam is hij eerst gaan werken als juridisch adviseur bij een Bureau voor rechtshulp in Tilburg. Vanaf 1981 tot 2000 is hij werkzaam geweest bij verschillende vakbonden voor ambtenaren en voor personeel in de sector onderwijs. Vanaf de eeuwwisseling is hij voor zichzelf begonnen. Eerst een jaar als juridisch adviseur en vanaf 2001 als advocaat. Naast zijn werk als advocaat maakt hij deel uit van verschillende geschillencommissies in de sector onderwijs.

Guido Enthoven

Guido Enthoven is oprichter van het Instituut Maatschappelijke Innovatie en promoveerde op het proefschrift *Hoe vertellen we het de Kamer?* Hij is adviseur actieve openbaarheid bij het Rijksprogramma Duurzame Digitale Toegankelijkheid (RDDI) en bij de ministeries van EZK en LNV.

Maurits Hoenders

Maurits Hoenders werkt sinds 2012 bij Stichting Beroepseer. Hij houdt zich inhoudelijk bezig met ontwikkelingen in het openbaar bestuur, met een focus op ambtelijk vakmanschap en overheidsgezag. Ook begeleidt Hoenders Goed Werk Plaatsen en Goed Werk Trajecten (groepscoaching en advies voor publieke professionals) bij diverse opdrachtgevers in de publieke sector. Daarnaast is hij als beleidsadviseur werkzaam voor de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF) en mede-initiatiefnemer van de Vuurmakers, een leiderschapsprogramma voor jonge ambtenaren. Hij is tevens actief als freelance facilitator en coach.

Tobias Kwakkelstein

Tobias Kwakkelstein is speechschrijver en communicatieadviseur bij de gemeente Amsterdam. Tot 2018 werkte hij onder andere als teamleider kennisontwikkeling en beleidsadviseur Rijkspersoneelsbeleid bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Arnt Mein

Arnt Mein is als lector Legal Management verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij doet onderzoek naar de juridische functie bij de overheid en de beroepshouding van juristen, in het bijzonder bij het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de rechtspleging.

Erik Pool

Erik Pool was journalist, ondernemer, politicus, interim-manager en directeur Participatie bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Pool werd in 2021 na de Toeslagenaffaire programmadirecteur Dialoog en Ethiek (Rijksoverheid). Hij benut filosofie als bron van wijsheid voor professionele vraagstukken en gebruikt de praktische filosofie ook in zijn huidige functie om overheidswerk (moreel) sterker en ambtenaren (mentaal) weerbaarder te maken. Als rijksambtenaar publiceerde hij een driedelige boekenreeks over tegenspraak: *Weerwoord en waarheid* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017), *Liefde en leiderschap* (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018) en *Macht en moed* (Rijksoverheid, herziene editie 2021).

Caroline Raat

Caroline Raat is staats- en bestuursrechtjurist en bestuurswetenschapper. Zij promoveerde op een rechtssociologisch en filosofisch onderzoek naar rechtsstaat en macht. Raat is auteur, docent en onderzoeker op het gebied van behoorlijk bestuur, open overheid, integriteit en organisatiecultuur. Daarnaast

staat zij journalisten, mensenrechtenorganisaties en melders van misstanden bij in rechtszaken met de overheid. Zij is tevens initiator van Rechtsstaat Nederland en de Beroepsvereniging Onafhankelijk Onderzoekers.

Reinier van Zutphen

Reinier van Zutphen is sinds 1 april 2015 de Nationale ombudsman. Hij was daarvoor president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In 2007-2012 was Van Zutphen voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVvR). Eerder was hij senior raadsheer bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en bekleedde hij diverse functies bij de rechterlijke macht, zowel in Nederland als in Luxemburg en Curaçao. Tevens was hij universitair docent.

Over Stichting Beroepseer

Stichting Beroepseer is een kennisinstituut met expertise op het gebied van publieke professionaliteit, ambtelijk vakmanschap en (overheids)gezag. Door haar werkzaamheden komt zij op voor het maatschappelijke belang van deze thema's. Stichting Beroepseer is daarnaast een brede netwerkbeweging van uitvoerende professionals, leiders, managers, bestuurders, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Stichting Beroepseer wil publieke professionals en leidinggevendenden op de werkvloer concrete en praktische hulp bieden om in hun eigen werksituatie professionaliteit te versterken.

Door de jaren heen heeft Stichting Beroepseer verschillende publicaties uitgebracht over het belang van publieke professionaliteit. Stichting Beroepseer beschikt sinds 2016 eveneens over een eigen uitgeverij. In eigen beheer verschenen onder andere: *De SAM-professional als gezagsdrager* (2021), *Het gezag van de raadsgriffier* (2020), *Het gezag van de gemeentesecretaris* (2019), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp* (2018) en *Artikel 5: De beroepseer van de accountant* (2017). De boeken en papers over professionaliteit worden altijd ontwikkeld in samenwerking met de beroepspraktijk en de wetenschap. Naast het uitbrengen van boeken en papers verricht Stichting Beroepseer empirisch onderzoek naar de werkpraktijk van professionals door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Stichting Beroepseer heeft ruime ervaring met het organiseren van adviestrajecten, onderwijsmodules, groepscoaching, congressen, bijeenkomsten, lezingen en workshops voor en over publieke professionals. Stichting Beroepseer richt zich daarbij op het versterken van professionaliteit en gezagsvol professioneel optreden.

Kijk voor meer informatie over onze activiteiten en ons aanbod op:

www.beroepseer.nl

Boekenreeks Beroepseer

Het recht op ambtelijk vakmanschap (2022)

Thijs Jansen, Hans Wilmink, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen, Meike Bokhorst en Maurits van Leeuwen

De SAM-professional als gezagsdrager (2021)

Gerard van Nunen, Corné van der Meulen en Thijs Jansen

Het gezag van de raadsgriffier (2020)

Corné van der Meulen, Gerard van Nunen, Thijs Jansen en Niels Karsten

Vorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger (2020)

Hans Wilmink

Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging (2019)

Corné van der Meulen, Thijs Jansen en Niels Karsten

Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp (2018)

Dorien Graas, Annemiek de Klein, Jeffrey Stevens, Thijs Jansen en Gerard van Nunen (redactie)

Het gezag van de wethouder. Een ambachtelijke uitdaging (2018)

Corné van der Meulen en Thijs Jansen

Artikel 5: de beroepseer van de accountant (2017)

Margreeth Kloppenburg en Thijs Jansen (redactie)

Goed werk voor academici (2016)

Gabriël van den Brink, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)

Ambtelijk Vakmanschap en moreel gezag (2016)

Gabriël van den Brink en Thijs Jansen

Moraliteit in actie. Wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren (2016)

Gabriël van den Brink, Cor van Beuningen, Alexandra Gabrielli, Hans Groen en Thijs Jansen (redactie)

Het kleine alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2016)

Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)

Het alternatief voor de zorg. Humaniteit boven bureaucratie (2015)

Jos de Blok, Herman Suichies, Lewi Vogelpoel en Thijs Jansen (redactie)

Het alternatief II. De ladder naar autonomie (2015)

René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)

Flip the system. Changing education from the ground up (2015)

Jelmer Evers en René Kneyber



Loonfatsoen. Eerlijk verdienen of graaicultuur (2014)

Margo Trappenburg, Wout Scholten en Thijs Jansen (redactie)

Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs! (2013)

René Kneyber en Jelmer Evers (redactie)

Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers (2012)

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber (redactie)

Professional pride. A powerful force (2010)

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)

Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk (2010)

Jaco van Hoorn

Beroepstrots. Een ongekende kracht (2009)

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole (redactie)

Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt (2005)

Gabriël van den Brink, Thijs Jansen en Dorien Pessers (redactie)

Over het A+O fonds Rijk en de CMHF

Over het A+O fonds Rijk

Het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds van het Rijk (A+O fonds Rijk) is een onafhankelijke stichting. In het A+O fonds Rijk werken werkgever en werknemers samen aan betekenisvol werk, ontwikkeling en werkplezier van medewerkers, nu en in de toekomst. Het bestuur wordt gevormd door leden van de vakorganisaties FNV Overheid, AC Rijksvakbonden, CNV Overheid en CMHF en vertegenwoordigers van de werkgever Rijk.

De werkgever en de werknemersorganisaties (de sociale partners) werken ook samen in het Sectoroverleg Rijk (SOR). Daarin onderhandelen ze bijvoorbeeld over een cao. De activiteiten van het A+O fonds Rijk zijn een aanvulling op het werk van het SOR en het werk binnen de Rijksorganisatie.

Over de CMHF

De CMHF is een onafhankelijke koepel van 43 beroepsverenigingen uit acht sectoren met circa 57.000 leden. De sector Functionarissen Overheid bestaat uit circa 5.000 leden. De CMHF is aangesloten bij de Vakcentrale voor Professionals (VCP).

Verantwoording enquête

In deze bijlagen gaan we dieper in op de enquête die in het kader van dit project onder ambtenaren is uitgezet. Achtereenvolgens bespreken we de vragenlijst, de praktische uitvoering, de achtergrond van de respondenten, de verwerking van de gegevens en de waarde en de beperkingen van de enquête.

Vragenlijst

De indeling van het boek diende als basis voor de vragenlijst. Bij het design van de vragenlijst is getracht om over alle inhoudelijke blokken uit dit boek relevante vragen voor te leggen. Om de vragenlijst toegankelijk te houden voor de respondenten is wel voor een iets andere opbouw gekozen. Na enkele introductievragen volgden vragen over ambtelijk vakmanschap, werkklimaat en transparantie, en over de verhouding tussen politiek en ambtenaren en tot conflicterende opvattingen.

Vanwege het verkennende karakter van de vragenlijst is gekozen voor een mix tussen gesloten en open vragen. Door open vragen aan de vragenlijst toe te voegen, wilden we de respondenten de mogelijkheid geven om dieper op bepaalde thema's in te gaan. Hoewel de open vragen zijn gebruikt voor de uitwerking in de introducerende hoofdstukken, waren de antwoorden op de open vragen voor de redactie van grote waarde voor het ontwikkelen van het gedachtegoed over ambtelijk vakmanschap.

De vragenlijst is ontworpen door de redactie. Tijdens de redactiebijeenkomsten is herhaaldelijk aan de lijst geschaafd om hem zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de ambtelijke praktijk. In de eindfase van de ontwikkeling is de vragenlijst voorgelegd aan de klankbordgroep en verschillende ambtenaren. Met hun input is de definitie vragenlijst ontwikkeld. De volledige vragenlijst is op te vragen bij Stichting Beroepseer.

Praktische uitvoering en respons

De vragenlijst is uitgezet in de onlineomgeving www.surveymonkey.com. Om deel te kunnen nemen aan de enquête hadden de respondenten een specifieke weblink naar het onderzoek nodig. Deze link is via diverse kanalen verspreid. Zo werd de vragenlijst aangeprezen via de website en de socialemediakanalen van Stichting Beroepseer. Ook de partners CMHF en A+O fonds Rijk hebben de vragenlijst actief onder de eigen achterban verspreid. Daarnaast is de vragenlijst gepubliceerd op verschillende websites.

De vragenlijst kon vanaf 18 april 2022 worden ingevuld. In totaal heeft de enquête zeven weken live gestaan, tot 6 juni. Ongeveer 45 procent van de respondenten vulde de vragenlijst de eerste twee weken na verschijning in. Gemiddeld kostte het de respondenten 14 minuten en 49 seconden om de vragenlijst volledig in te vullen. Zoals verwacht waren de respondenten die veel tijd besteedden aan de open vragen gemiddeld meer tijd kwijt aan het invullen.

In totaal begonnen 419 mensen aan de vragenlijst. 70 procent van hen maakte de vragenlijst volledig af. Het overgrote deel haakte af in het eerste blok met de introductievragen. Dit komt mogelijk doordat een deel van de respondenten uit nieuwsgierigheid de enquête heeft geopend, maar niet de tijd had om deze voor een groot deel in te vullen. Voor de analyses zijn daarom respondenten uitgesloten die niet tot vraag 10 zijn gekomen. Zo bleven er 331 respondenten over, van wie de uitkomsten in het boek zijn verwerkt.

Achtergrond van de respondenten

In de introductievragen van de enquête is een aantal achtergrondvragen gesteld. In deze paragraaf bespreken we de achtergronden van de 331 respondenten die zijn opgenomen in de uitwerking. Iets meer dan de helft van de respondenten gaf aan werkzaam te zijn bij een uitvoeringsorganisatie. 34 procent van de respondenten was werkzaam in een ministerie en 15 procent binnen een toezicht-houdende organisatie.

Tabel B10.1.

Antwoordverdeling op de vraag: voor wat voor overheidsorganisatie bent u werkzaam?

OVERHEIDSORGANISATIE	PERCENTAGE
Uitvoeringsorganisatie	51 %
Toezichthoudende organisatie	15 %
Ministerie	34 %

We vroegen de deelnemers ook onder welke groep zij vielen in het functiegebouw Rijk. Dit functiegebouw beschrijft de functies van medewerkers van het Rijk. Dit middel bestaat uit verschillende functiefamilies en functiegroepen. De antwoorden laten zien dat medewerkers uit verschillende functietypen aan de enquête hebben deelgenomen. Relatief de meeste respondenten gaven aan werkzaam te zijn in de advisering en de uitvoering. 77 procent van de respondenten gaf aan geen leidinggevende functie te hebben. 2 procent gaf aan leiding te geven aan 50 mensen of meer.

Tabel B10.2.

Antwoordverdeling op de vraag: onder welke groep in het functiegebouw Rijk valt uw functie?

FUNCTIEGEBOUW	PERCENTAGE
Advisering	23 %
Uitvoering	20 %
Beleid	13 %
Toezicht	11 %
Bedrijfsvoering	10 %
Project-/programmamanagement	8 %
Lijnmanagement	8 %
Kennis en onderzoek	3 %
Weet niet	4 %

De respondenten werken over het algemeen al lang voor de (Rijks)overheid. Gemiddeld zijn de respondenten 22,5 jaar werkzaam voor de overheid en 15,5 jaar binnen de huidige organisatie. De gemiddelde deelnemer aan de enquête vierde in 2022 zijn of haar 52^e verjaardag. 18 procent van de respondenten was 40 jaar of jonger. Daarmee kan gesteld worden dat de deelnemers aan de enquête iets ouder zijn



dan de gemiddelde rijksambtenaar.¹

De respondenten waren over het algemeen hoog opgeleid. Liefst 67 procent gaf aan een afgeronde universitaire opleiding te hebben. 21 procent stelde hbo, heao, pabo of hts te hebben afgerond. Hoewel ambtenaren gemiddeld genomen hoger zijn opgeleid dan werknemers in de private sector, kan gesteld worden dat er in de enquête een oververtegenwoordiging was van hoogopgeleide ambtenaren.

Tabel B10.3.

Antwoordverdeling op de vraag: wat is uw hoogst afgeronde opleiding?

HOOGST GENOTEN OPLEIDING	PERCENTAGE
Lbo, vbo, lts, lhno, vmbo, vmbo-t of mavo	2 %
Mbo, mts of meao	5 %
Havo, vwo of gymnasium	2 %
Hbo, heao, pabo of hts	21 %
Universitair	67 %
Anders, namelijk	3 %

Verwerking van de gegevens

De weergave van de resultaten is op basis van ongewogen beschrijvende statistiek. Dit houdt in dat de uitkomsten zijn weergegeven zoals ze door de respondenten zijn ingevuld. Er is gekozen om geen gebruik te maken van toetsende statistiek. Ten eerste sloot gebruik van geavanceerde statistische methoden niet aan bij de introductiehoofdstukken. Ten tweede vonden wij de keuze voor toetsende statistiek niet passend aangezien er in de bundel geen sprake is van hypothesevorming. Daardoor wordt het nagenoeg onmogelijk de mechanismen achter eventuele statistische verbanden adequaat te duiden. Het risico is in een dergelijke situatie groot dat statistisch aangetoonde verbanden onjuist worden geïnterpreteerd.

Waarde en beperkingen

De enquête is voor de redactie van het boek van grote waarde geweest bij de totstandkoming van het boek. Door het uitzetten van de vragenlijst waren we in staat om verschillende relevante thema’s voor te leggen aan een relatief grote groep ambtenaren. Doordat in de vragenlijst actief ruimte is geboden om antwoorden toe te lichten, konden de respondenten duidelijk verwoorden wat ze van de verschillende onderwerpen vonden.

Desalniettemin moeten de uitkomsten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De belangrijkste reden daarvoor is dat de deelnemers aan de enquête geen representatieve afspiegeling zijn van alle rijksambtenaren in Nederland. De enquête werd breed uitgezet, en de groep respondenten betreft een pluriforme groep ambtenaren. Zo is getracht een breed scala aan rijksambtenaren te bereiken. Dat betekent echter niet dat de steekproef ook overeenkomt met de populatie van rijksambtenaren.

Ondanks de inspanningen om een zo breed mogelijk palet aan ambtenaren te bereiken, bleek bijvoorbeeld uit de achtergrondgegevens al duidelijk dat er onder de respondenten een oververtegenwoordiging bestond van hoger opgeleiden. Ook was er in het enquêteonderzoek sprake van zelfselectie. Respondenten gingen in op de uitnodiging om de vragenlijst in te vullen. Het is goed mogelijk dat hierdoor een specifieke groep ambtenaren heeft deelgenomen, wat de resultaten kan hebben gekleurd.

Verantwoording groeps gesprekken ambtelijk vakmanschap

Opzet en doel groeps gesprekken

In het kader van het project *Het recht op ambtelijk vakmanschap* zijn er drie groeps gesprekken met rijksambtenaren georganiseerd. Deze groeps gesprekken werden ingericht als een zogenoemde *Goed Werk Plaats*. Dit is een onafhankelijke ontmoetingsplek voor professionals om in een open en laagdrempelige sfeer te spreken en denken over het eigen werk. Dialoog en reflectie staan tijdens een dergelijke bijeenkomst centraal. Rijksambtenaren konden zich aanmelden voor een van de drie groeps gesprekken die plaatsvonden op 18, 19 en 20 januari 2022. De bijeenkomsten vonden digitaal plaats via een videoverbinding (via het programma ZOOM). In totaal hebben 29 rijksambtenaren deelgenomen aan de gesprekken.

Tijdens de groeps gesprekken gingen ambtelijke professionals in gesprek over ambtelijk vakmanschap onder begeleiding van een gespreksleider en een onderzoeker van Stichting Beroepseer. Het doel van de groeps gesprekken was om op te halen wat er leeft onder ambtenaren zelf met betrekking tot hun vakmanschap. De groepen bestonden uit een mix van beleidsambtenaren, uitvoerende ambtenaren en toezichhoudende ambtenaren. De gesprekken gingen over wat ambtelijk vakmanschap volgens de deelnemers onder druk zet en over wat ze nodig hebben om hun vakmanschap goed uit te oefenen.

Inhoud

Tijdens de groeps gesprekken werd aan de hand van drie centrale vragen dieper ingegaan op het thema ambtelijk vakmanschap. De deelnemers hebben de drie vragen op voorhand ontvangen zodat zij de vragen konden voorbereiden. Dit ten behoeve van een soepel verloop van het groeps gesprek. Hieronder beschrijven we kort de vragen en welk gesprek we daarmee op gang wilden laten komen.

Vraag 1:

Wie is een rolmodel voor je als het gaat om ambtelijk vakmanschap en waarom?

Er werd met deze vraag gestart om de gedachten van deelnemers over ambtelijk vakmanschap los te maken en een veilige omgeving te creëren. Aan de hand van het gekozen rolmodel konden de deelnemers uitleggen wat voor hen ambtelijk vakmanschap inhoudt en waarom dat zo is.

Vraag 2:

Noem een voorbeeld uit je eigen praktijk of van een collega waarin je/het vakmanschap onder druk stond?

De bedoeling van deze vraag was om een beeld te krijgen van factoren die ambtelijk vakmanschap in de praktijk onder druk (kunnen) zetten. Het gesprek hierover ontstond naar aanleiding van de verschillende concrete praktijkvoorbeelden van de deelnemers.

Vraag 3:

Wat heb je nodig om je vakmanschap goed te kunnen uitoefenen? Probeer zo concreet mogelijk te zijn.

Bij de bespreking van de antwoorden op vraag drie was het de bedoeling dat de deelnemers zo concreet mogelijk aangaven wat zij nodig hadden om hun vakmanschap uit te oefenen. De deelnemers gingen daarmee (indirect) in op de hoofdvraag van dit project: *'Welke voorzieningen zijn er nodig om ambtelijk vakmanschap in de praktijk te ontwikkelen en beschermen?'*

Verwerking opbrengsten

Tijdens de groepsgesprekken maakte een onderzoeker van Stichting Beroepseer aantekeningen die later werden omgezet in een gespreksverslag. Daarnaast zijn de groepsgesprekken opgenomen en woordelijk getranscribeerd. Op basis van de gespreksverslagen en de transcripten is er een analyse gemaakt door de onderzoekers van Stichting Beroepseer die is vastgelegd in een analysedocument.^{1,2} In de analyse zijn alleen de belangrijkste opbrengsten opgenomen, dat wil zeggen de opbrengsten die door een (grote) meerderheid van de deelnemers werden genoemd en ondersteund. Delen van de opbrengsten van de groepsgesprekken zijn verwerkt in de introductiehoofdstukken die de verschillende onderdelen van deze publicatie introduceren in combinatie met de resultaten van het enquêteonderzoek.

1 Het analysedocument kan worden opgevraagd bij Stichting Beroepseer via info@beroepseer.nl

2 De transcripten en gespreksverslagen zijn in bezit van Stichting Beroepseer. De deelnemers zijn bekend bij Stichting Beroepseer. De opbrengsten van de groepsgesprekken zijn geanonimiseerd en onherleidbaar verwerkt.

VOOR MEER INFORMATIE

Bezoekadres

Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

Postadres

Postbus 556
2501 CN Den Haag

Tel. 070-3765759
info@aofondsrijk.nl
www.aofondsrijk.nl



van, voor en door
werkgever en **werknemers**