

# 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.'<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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-trevredenheidsonderzoeken 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.<sup>3</sup> 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.'<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

### 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.<sup>8</sup> Erkenning van misstanden kan ook grote politieke, juridische en financiële gevolgen hebben, zoals aftreden, aansprakelijkheid en herstelbetaling.<sup>9</sup> 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](http://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](http://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](http://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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### **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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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](http://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](http://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](http://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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

### **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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

### **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](http://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](http://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](http://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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> Democratische legitimiteit steunt volgens hem op drie waarden: onpartijdigheid, reflexiviteit en nabijheid. Voor ambtenaren zijn dit belangrijke kernwaarden bij het bieden van tegenspraak.<sup>23</sup>

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](http://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](http://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.<sup>24</sup> Om herhaling te voorkomen is het van belang te leren van dit soort incidenten.<sup>25</sup> Naast harde institutionele waarborgen, zoals formele positie en financiën, zijn ook zachte afspraken nodig, zoals professionele rolvastheid en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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](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](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.<sup>30</sup> 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 terecht komen. 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

### 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.<sup>34</sup> 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](https://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](https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017075-vrouwen-in-de-knel)

32 [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2019022-vrouwen-uit-de-knel-het-vervolg](https://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](https://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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.'<sup>37</sup> 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](http://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](http://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](http://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](http://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.<sup>38</sup> 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.'<sup>39</sup>

38 <https://platformoverheid.nl/artikel/ruimte-voor-uitvoering-vraagt-om-krachtige-kaders/>

39 [www.adformatie.nl/merkstrategie/rijksoverheid-beste-wervingscampagne](http://www.adformatie.nl/merkstrategie/rijksoverheid-beste-wervingscampagne)