

Ambtenaar, durf je uit te spreken tegen bestuurders

De metamorfose van de ambtenaar als dienaar van de politiek tot dienaar van de burger roept grote spanningen op, ziet *Thijs Jansen*. Maar ze is wel noodzakelijk.

De spanningen tussen het kabinet en de rijksambtenaren schijnen zodanig toegenomen te zijn, dat er vorige week woensdag topoverleg nodig was. Aanwezig waren de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de twaalf secretarissen-generaal, de hoogste ambtenaren van de verschillende ministeries.

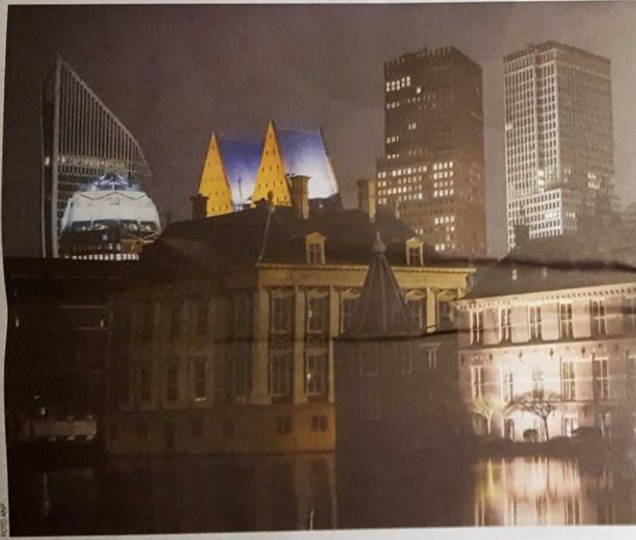
De oplopende spanningen moesten mijns inziens geduurd worden in het licht van de conclusies die dit kabinet-Rutte en de topambtenaren zelf hebben getrokken uit de Toeslagenaffaire. Ze hebben aan den lijve ondervonden dat de geloofwaardigheid van de overheid wordt bepaald door de kwaliteit van de uitvoering, en hebben zich genoodzaakt gezien er consequenties aan te verbinden.

Ze moedigen ambtenaren nu aan om zich in toenemende mate stevig op te stellen richting bestuurders, als dat van belang is voor vertrouwen in en het gezag van de overheid. Het onvermijdelijk gevolg daarvan is echter dat het moreel van het bestuur op ambtelijk vakmanschap steeds sterker onder druk komt te staan. Kortom: we zien hier de eerste verschijnselen van de 'ontwenningskuur' waarvoor bestuurders zelf hebben gekozen.

Door de Toeslagenaffaire is het inzicht gaan dagen dat het toezicht van het recht op vakmanschap door bestuurders tot problemen leidt. Het is daarom belangrijk dat in de komende jaren wordt toegewerkt naar een evenwicht waarbij vier partijen in gelijke mate recht hebben op ambtelijk vakmanschap.

Nast de bestuurders zijn dat allereerst de burgers. Ten eerste omdat zij belasting betalen en ten tweede omdat zij in een rechtstaat behoorlijk en rechtvaardig behandeld dienen te worden. Terecht hebben de beginselen van behoorlijk bestuur in beleid en uitvoering sterk aan belang gewonnen.

Ten tweede heeft de volksvertegenwoordiging recht op ambtelijk vakmanschap: de incidentenpolitiek van de Tweede Kamer – waarin wordt gereageerd op incidenten, in plaats van beleid gemaakt – hangt onder andere samen met een gebrek aan goede inhoudelijke ambtelijke ondersteuning en informatievoorziening. Kamerleden zijn



in veel gevallen te sterk afhankelijk van wat bewindsheden wensen te delen.

De Tweede Kamer krijgt sinds kort ook voorbereidende ambtelijke stukken te zien. Dat is een eerste stap, maar dit gaat nog niet ver genoeg. En tot slot is er het recht van ambtenaren zelf: ambtenaren in beleid, uitvoering en toezicht moeten goed werk kunnen leveren, ook ten behoeve van burgers en Tweede Kamer.

Dit kabinet heeft, met de topambtenaren, uit de Toeslagenaffaire de les getrokken dat ambtenaren meer ruimte moeten krijgen om voor burgers te doen wat nodig en wat rechtvaardig is. Het verklaart waarom dit kabinet van vestend in 'ambtelijk vakmanschap'. Het heeft daartoe in snel tempo programma's opgezet als 'ambtelijk vakmanschap', 'grenzeloos samenwerken', 'dialoog en ethiek', 'werk aan uitvoering' en 'loyale tegengpraak'.

Met deze programma's beoogt het kabinet ruimte te scheppen voor het recht dat burgers en ambtenaren zelf hebben op ambtelijk vakmanschap. Zo is er in dit kader een *Gids Ambtelijk Vakmanschap* samengesteld. Daar staat

De volksvertegenwoordiging heeft recht op ambtelijk vakmanschap

onder andere in dat ambtenaren moeten werken vanuit vertrouwen in burgers. Dat ze begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar zijn, dat de bedoeling van de wet belangrijker is dan de regel zelf. Maar ook dat hun inbreng vakkundig, feitelijk en kritisch is, dat ze anderen de mogelijkheid geven om te laten zien hoe keuzes tot stand zijn gekomen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

Bij 'grenzeloos samenwerken' wil men ambtenaren zo ver krijgen dat ze niet meer denken in termen van het eigenbelang van hun eigen departement, maar samenwerken over interne scheidslijnen heen voor het beste resultaat voor burgers. Dit heet dan 'opgeveger' of 'werken'.

Het programma 'Dialoog en ethiek' wil het ethisch vermogen van rijksambtenaren versterken. In 'werk aan uitvoering' is men druk doende om ervoor

te zorgen dat de uitvoerende ambtenaren gelijkwaardig worden aan beleidsambtenaren. Uitvoeringsovereenkomsten krijgen de mogelijkheid om met een jaarlijkse Staat van de uitvoering terug te praten naar kabinet, beleidsmakers en de Tweede Kamer. In 'loyale tegengpraak' onderzoekt men dan weer, hoe de ruimte voor loyale tegengpraak binnen de Rijkssoevereïteit kan worden vergroot, zodat de oprechte stem makkelijker graait en beter gehoord kan worden.

De overkoepelende lijn van deze programma's is dat men ambtenaren krachtig stimuleert om veel meer – zo als het zo moeit in het Engels heet – een 'civiel' antwoord te worden, dan naar van burgers. Het gevolg van deze herpositionering van de ambtenaar is echter dat hij veel meer professionele verantwoordelijkheid en ruimte toegestaan moet krijgen. Alleen zo kunnen ambtenaren zorgen dat burgers rechtvaardig behandeld worden en dat uitvoerbaar beleid wordt gemaakt.

Op dit moment zijn in de rijks-overheid termen als 'maatwerk', 'werken naar de bedoeling', 'responsief' en 'bescheiden' niet van de lucht. Hiermee voltrekt zich de breuk met het alleenrecht dat bestuurders tot voor kort op ambtelijk vakmanschap dachten te hebben. Dit recht drukt andere rechtshouders vrijwel volledig weg. Dat deze metamorfose van de ambtenaar als dienaar van de politiek tot dienaar van de burger steeds grotere spanningen oproept, is allernuist verbaal te verklaren.

Een stevige erkenning van het recht van burgers, volksvertegenwoordiging en ambtenaren zelf op ambtelijk vakmanschap is onontkoombaar. Het vertrouwen in politiek en openbaar staatsrecht ontstaat niet als er slechts de illusie is dat goed ambtelijk vakmanschap ten dienste van de maatschappij noodzakelijk is om het tij te keren.

En het is allernuist verbaal te verklaren dat deze operatie tot grote spanningen leidt. Te lang heeft het moreel van het bestuur geleed tot incidentenpolitiek die naar buiten gaat bij ambtelijk vakmanschap in de weg heeft gestaan. Zo bijvoorbeeld hoe vorig jaar een wettelijke uitvoeringsovereenkomst als de bestaande staat er makkelijk aan toe is. De jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst voor bestuurders is daarom noodzakelijk voor de toekomstige uitvoering van een nieuwe evenwicht tussen de vier verschillende rechtshouders.



Thijs Jansen is directeur van de Stichting Bestuur en Vakmanschap van de Universiteit Utrecht.