

Gezag en ambtelijk vakmanschap

Toelichting op de thema's *gezag* en *ambtelijk vakmanschap* uit het boek *Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren*, uitgave van Stichting Beroepseer in opdracht van Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF).

Het boek maakt inzichtelijk welke voorwaarden nodig zijn om medewerkers van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen in staat te stellen tot ambtelijk vakmanschap te komen.

Meer info over het boek: *Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen op zoek naar professionele ruimte in boek 'Gezaghebbend heffen, innen, toekennen en controleren'*, Blogs Beroepseer, 20 april 2023: <https://beroepseer.nl/actueel-in-beroepseer/belastingdienst-douane-en-dienst-toeslagen-op-zoek-naar-professionele-ruimte-in-boek-gezaghebbend-heffen-innen-toekennen-en-controleren/>

1. Van de burger als klant naar een gezagsvolle overheid

In deze toelichting gaan we dieper in op het gezag van de overheid in het algemeen en de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen specifiek. In de eerste paragraaf bespreken we waarom het klantperspectief maar beperkt past bij de relatie tussen overheid en burger. In paragraaf 2 en 3 leggen we de gezagsrelatie tussen overheid en burger uit en bespreken het belang hiervan. Paragraaf 4 is toegespitst op het gezag van de Belastingdienst, van de Douane en van Toeslagen.

Het klantperspectief als dominant paradigma: Goed bedoeld maar niet alles omvattend

In de jaren 80 kwam er binnen de overheid steeds meer aandacht voor de visie dat de burger als klant diende te worden beschouwd. Deze visie paste binnen het New Public Management (NPM), dat in die tijd steeds meer in zwang raakte binnen de bestuurskunde. De kern van deze benadering is dat een overheidsorganisatie zou moeten worden ingericht en aangestuurd als een bedrijf, met streven naar efficiëntie en rechtmatigheid als belangrijkste waarden. Binnen deze benadering zijn burgers in de eerste plaats klanten van de overheid, die gebruikmaken van publieke dienstverlening. Deze 'klanten' moeten optimaal worden bediend.

De verschuiving naar NPM volgde op het klassieke perspectief waar de ambtenaar als klassieke dienaar werd gezien die loyaal en neutraal diende te zijn.¹ Op het oog lijkt het klantperspectief een verbetering. Een efficiënte overheid die optimale diensten levert als de ideale situatie voor de maatschappij. Er kan immers tegen zo laag mogelijke kosten, veel worden 'geleverd'. De beroemd geworden leuze van de Belastingdienst '*Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker*' past

¹ Kruyen, P.M., & Genugten, M. van (2019). Zoektocht naar de juiste competenties. De perfecte ambtenaar. *Binnenlands Bestuur*, 40, 64-67.

binnen dit perspectief. Met deze slogan lijkt de dienst zich te excuseren voor haar publieke rol belasting te moeten heffen, maar doet het wel de belofte het proces zo eenvoudig mogelijk te maken.

Toch sluit de focus op het klantperspectief niet aan bij de verhouding die overheid met burgers heeft. Er is geen sprake van een commerciële relatie, zoals bijvoorbeeld bedrijven die met hun klanten hebben. De overheid bestaat niet bij de gratie van klanten. Anders dan in een commerciële relatie kunnen burgers niet overstappen naar een concurrent of besluiten geen belasting meer te betalen indien de maatschappelijke opbrengsten tegenvallen. Indien de 'klant' ontevreden is, blijft deze aangewezen op de overheid. Er is sprake van een relatie met wederzijdse rechten en plichten.

De overheid moet recht doen aan situatie van alle burgers. Dat vraagt om maatwerk en staat niet zelden haaks op de gepropageerde efficiëntie vanuit het NPM. Ombudsman Reinier van Zutphen constateerde in 2019² een ongewenste maatschappelijke tweedeling. *"De afgelopen jaren heb ik als ombudsman gemerkt dat de overheid zich enorm concentreert op de mensen die het allemaal aankunnen, die zelfredzaam zijn en de digitalisering snappen. De andere groep, die substantieel is, wordt vergeten. Dat komt ook doordat de overheid systemen heeft ontwikkeld om de burger te beoordelen. Het is een machine geworden."* Waar de beperkte blik op de burger dus tot een goede en efficiënte bediening van de burger had moeten leiden, leidt het er vooral toe dat een deel van de bevolking wordt vergeten. De overheid moet recht doen aan situaties en aan burgers en niet enkel aan hen die de overheid weten te vinden. Dat vraagt om maatwerk en staat niet zelden haaks op efficiëntie.

Het klantperspectief kan andersom ook leiden tot een andere houding van burgers. In het klantdenken is de overheid vooral leverancier van diensten aan individuele burgers.³ Deze grondhouding maakt de burger een consument, die van de overheid hetzelfde kan verwachten als van een commerciële aanbieder. Dat zorgt voor een situatie waarin de nadruk bij burgers sterk zal liggen op wat de overheid voor het individu kan betekenen. Daarmee wordt het beeld uit het oog verloren wat het individu andersom kan betekenen voor de overheid of het algemeen belang.⁴

Ondanks dat het klantperspectief dus niet volledig past, dient de overheid wel responsief te zijn. Een responsieve overheid wil burgers ondersteunen door aan te sluiten bij hun individuele situatie en

² <https://nos.nl/artikel/2308412-ombudsman-wil-hulploket-in-elke-gemeente-voor-alle-denkbare-vragen>

³ Hoogwout, M. (2010). De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Uitgeverij Reunion.

⁴ Zouridis, S., & Thaens, M. (2005). Vliegwil voor de wil. Superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten.

aandacht te hebben voor hun specifieke omstandigheden en mogelijkheden. Om hiertoe te komen is het belangrijk dat de overheid over gezag beschikt.

Achtergrond: overheidsgezag in context

In plaats van burgers als klanten te beschouwen, is het passender om te kijken naar de gezagsrelatie tussen overheid en burger. Hieronder geven we een theoretische toelichting op het begrip gezag. Dit dient als fundament voor de visie op het gezag van de Belastingdienst, van de Douane en van Toeslagen. Veel mensen hebben negatieve associaties bij het woord 'gezag', wellicht omdat het vaak geassocieerd wordt met sterke hiërarchische verhoudingen. Die conclusie is overigens niet onterecht: van het 'vroegere' gezag kan men zeggen dat het vaak autoritair was, in de negatieve betekenis van het woord. Toch is er ook een veel positiever gezagsbegrip mogelijk, en bovendien wenselijk. Om dit duidelijk te maken, moeten we eerst de vraag beantwoorden wat gezag is: *Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep*. Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: het handelen van de gezagsdrager wordt als het ware gelegitimeerd door degene op wie invloed wordt uitgeoefend. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de scheidsrechter bij een sportwedstrijd. De spelers hoeven niet altijd blij te zijn met diens beslissingen, maar accepteren wel diens invloed en beschouwen deze als legitiem.

Allereerst bespreken we het verschil tussen macht en gezag, daarna gaan we in de gezagsbronnen waar professionals een beroep op kunnen doen en tot slot van de paragraaf leggen we uit hoe gezag in de 21^e eeuw kan worden verkregen

Het verschil tussen macht en gezag

Gezag is de vrijwillig aanvaarde invloed van een individu of organisatie op een andere persoon of groep. Van gezag gaat zo een legitimerende werking uit: de invloed van de gezaghebbende partij wordt als het ware goedgekeurd door degene op wie die invloed wordt uitgeoefend. Die persoon hoeft het niet altijd eens te zijn met de gezagsdrager, maar accepteert wel diens beslissing en beschouwt die als legitiem. In een gezagsrelatie kan sprake zijn van een formele machtsverhouding, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Zo heeft de Nationale Ombudsman geen machtspositie of mogelijkheden om beleidswijzigingen af te dwingen, maar kan hij toch gezagsvol adviseren: zijn rapporten hebben vaak wel degelijk invloed. Een gezagspositie is dus iets wezenlijk anders dan een hogere positie in een hiërarchie.

Om het verschil tussen macht en gezag verder te concretiseren is het interessant om terug te grijpen op klassieke denkers. In het werk van de hellenistisch-joodse filosoof Philo van Alexandrië (20 v.Chr.- 50 n.Chr.) speelde gezag al een belangrijke rol. Hij schreef:

God is geen tiran die wreedheid en geweld uitoefent en alle andere soorten handelingen die passen bij het schaamteloze gedrag van een onverbiddelijke meester; hij is veeleer een soeverein die bekleed is met menselijk en legitiem gezag, en in die hoedanigheid bestuurt hij de hemel en de hele wereld in overeenstemming met de rechtvaardigheid.⁵

Het interessante aan bovenstaand citaat is dat Philo ermee illustreert dat mensen altijd behoefte hebben gehad aan macht die op een moreel juiste manier wordt gebruikt. Het verschil tussen gezag en macht is dus dat gezag gelegitimeerd is. De basis van de democratische rechtsstaat is daarmee de overtuiging dat het niet alleen verwerpelijk is – want totalitair – om burgers te dwingen zich te houden aan wetten, maar ook dat het niet verkieslijk is. De Italiaanse machtsfilosoof Machiavelli stelde al dat enkel het uitoefenen van macht niet voldoende is om het volk tevreden te houden. Volgens Machiavelli is het voor een heerser noodzakelijk het volk te vriend te houden, ‘want anders heeft hij in tegenspoed niets waarop hij kan terugvallen.’

Uit deze definitie volgt dat gezag alleen kan ontstaan wanneer de persoon of groep op wie een gezagsdrager invloed uitoefent deze invloed vrijwillig accepteert. De Duits-Amerikaanse filosofe Hannah Arendt stelt zelfs dat als voor deze aanvaarding enige onderhandeling of overtuiging nodig is, er al geen sprake meer is van gezag.⁶ Wij gaan in onze gezagsopvatting wat minder ver, in die zin dat we menen dat overtuigingskracht wel een bron kan zijn van gezag, maar we delen wel de opvatting dat ‘gezag hebben’ iets fundamenteel anders is dan ‘macht uitoefenen’.

In elke samenleving zijn niet alleen mensen, maar ook instituties met gezag nodig, zoals een kabinet, een rechtssysteem en/of uitvoeringsdiensten. Mensen hebben instituties nodig omdat zij anders volledig op zichzelf aangewezen zijn. De Engelse filosoof Thomas Hobbes stelt dat zo’n totale vrijheid van de mens leidt tot een ‘oorlog van allen tegen allen’.⁷ In zo’n situatie zouden alle mensen in voortdurende doodsangst moeten leven. Deze oorlog kan volgens Hobbes alleen worden voorkomen wanneer alle mensen via een ‘sociaal contract’ vrijwillig een deel van hun vrijheid afstaan. Instituties zorgen onder andere voor de fysieke en juridische bescherming van het individu. Iedere burger moet ervan kunnen uitgaan dat een regel die op hemzelf wordt toegepast, ook op een ander zal worden toegepast. Anders kan een burger bijvoorbeeld van mening zijn dat de straffen in Nederland veel

⁵ Philo, *Over de voorzienigheid*, fragment II (2); <http://www.earlyjewishwritings.com/text/philo/book39.html>

⁶ ‘Authority precludes the use of external means of coercion; where force is used authority itself has failed. Authority is incompatible with persuasion’; Arendt (1961), pp. 92-93.

⁷ Hobbes, T. (1642). *De Cive*. Parijs.

strenger moeten zijn, maar in verzet komen als hem zelf een straf boven het hoofd hangt. Op deze manier ontstaat er een 'algemeen belang', op basis waarvan een maatschappij wordt ingericht.

Typen gezag

De vrijwillige aanvaarding van invloed is dus cruciaal is om van gezag te kunnen spreken, zowel op individueel als institutioneel niveau. De vervolgvraag is hoe die vrijwillige aanvaarding dan tot stand komt. Om gezag te verwerven kunnen gezagsdragers gebruikmaken van verschillende soorten gezagsbronnen. Een juist gebruik van deze bronnen zorgt ervoor dat een gezagspositie kan worden opgebouwd en behouden. Grofweg zijn er drie soorten gezagsbronnen die bepalen of iemand gezag verwerft of juist niet:^{8,9}

De eerste categorie bestaat uit **institutionele gezagsbronnen**: dit zijn normen en waarden waarover een grote meerderheid van de bevolking het eens is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om eerlijkheid, fatsoen of rechtvaardigheid. Een groot deel van de bevolking ziet deze waarden als belangrijk om iemand te vertrouwen en daarmee zijn invloed vrijwillig te aanvaarden. Wanneer een gezagsdrager deze waarden belichaamt zal de burger eerder geneigd zijn de invloed van diegene vrijwillig te accepteren. Een goed voorbeeld van een gezagsdrager met veel institutioneel gezag is de rechter. Een rechter maakt namelijk gebruik van de institutionele waarde onafhankelijkheid. Het gezag van de rechter is grotendeels gebaseerd op zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de strijdende partijen en de breed geaccepteerde wet- en regelgeving die hij toepast.

De tweede categorie bestaat uit **positionele gezagsbronnen**: hier gaat het om gezagsbronnen die inherent zijn aan de positie die iemand vervult. Gezag wordt bij deze bronnen puur gelegitimeerd door de positie die een gezagsdrager bekleedt en de macht die daarvan uitgaat. Positionele gezagsbronnen zijn bijvoorbeeld beloningsmacht en sanctiemacht. Doordat de gezagsdrager op basis van zijn positie anderen kan belonen of juist straffen, wordt zijn invloed aanvaard en bouwt hij gezag op. Een voorbeeld hiervan is de scheidsrechter in een voetbalwedstrijd, die zijn sanctiemacht kan inzetten om ongewenst gedrag te bestraffen en gewenst gedrag te bevorderen. Op basis van zijn positie op het veld accepteren de spelers van beide elftallen zijn beslissingen.

De derde categorie bestaat uit **persoonsgebonden gezagsbronnen**: hierbij wordt gezag verworven door middel van de persoonlijke kenmerken van een individuele gezagsdrager. Mensen kunnen verschillende redenen hebben om de invloed van een ander te aanvaarden op basis van zijn of haar

⁸ Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organization* (ed. T. Parsons). New York: Free Press.

⁹ Jansen, T., Brink, G.J.M. van den, & Kneyber, R. (red.) (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.

persoonlijke kenmerken.¹⁰ Zo kan iemand zich bijvoorbeeld vrijwillig laten beïnvloeden omdat de ander veel deskundigheid heeft. Daarnaast kunnen de communicatieve kwaliteiten van een gezagsdrager doorslaggevend zijn om een ander ervan te overtuigen dat hij iets op een andere manier moet aanpakken. Denk bijvoorbeeld aan een consultant die het vertrouwen van de opdrachtgever moet winnen. Daarvoor zijn zowel de juiste expertise als goede communicatieve vaardigheden nodig.

In de praktijk is het moeilijk om de mate waarin iemand gezag heeft volledig toe te schrijven aan één van de bovenstaande categorieën. Vaak zorgt juist een combinatie ervoor dat iemand veel gezag heeft. Daarnaast is de categorisering van gezagsbronnen niet (altijd) uitsluitend. Een voorbeeld hiervan is de onafhankelijkheid van een rechter. Die is in het voorgaande overzicht geschaard onder de institutionele gezagsbronnen, omdat hij uiting geeft aan de institutionele waarde onafhankelijkheid. Tegelijkertijd kan het echter ook een individuele kwaliteit zijn waarmee een rechter gezag verwerft: hij moet zijn onafhankelijkheid persoonlijk uitdragen en waarmaken.¹¹ De mogelijkheid om een individuele rechter, bij de schijn van partijdigheid, te wraken geeft aan dat de waarde 'onafhankelijkheid' niet alleen een institutionele waarde is, maar ook een persoonlijke kwaliteit. Institutionele gezagsbronnen worden persoonsgebonden gezagsbronnen als de gezagsdrager zich met een bepaalde waarde identificeert, zich daarbij betrokken voelt en daar ook actief invulling aan wil geven door het eigen optreden. We kunnen concluderen dat het gezag van een individuele professional of ambtsdrager wordt gevormd door een combinatie van verschillende gezagsbronnen.

Gezag in de 21^e eeuw

De afgelopen decennia heeft een verschuiving in de aard van gezag plaatsgevonden: het hangt meer af van de professionele en persoonlijke kwaliteiten van gezagsdragers. Waar gezag vroeger vaak min of meer automatisch was verbonden aan een bepaalde positie, moet gezag tegenwoordig grotendeels op individueel niveau worden verdiend. In de bundel *Gezagsdragers*¹² uit 2012 stellen Jansen, Van den Brink en Kneyber: *'Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en*

¹⁰ Raven, B.H. (2008). The bases of power and the power/interaction model of interpersonal influence. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 8(1), 1-22.

¹¹ Bokhorst, M., & Witteveen, W. (2013). Als gezag verdiend moet worden ... In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (pp. 127-164). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

¹² Idem.

“verdiend” moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor “wat er dient te gebeuren” en zoekt legitimiteit in de interactie met hen.’

Doordat gezag steeds meer op individueel niveau verdiend moet worden, hebben persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen aan waarde gewonnen ten opzichte van positionele bronnen. Een gezagsdrager moet aantonen dat hij het verkregen gezag daadwerkelijk waard is. Dit kan bijvoorbeeld door een heldere manier van communiceren of een hoge mate van deskundigheid.

Ook de Nederlandse politie heeft ingezien dat het opbouwen van gezag door de tijd heen is veranderd.¹³ Toen het klassieke positionele gezag van de politie na de jaren zestig niet meer bleek te werken, zijn ze aanvankelijk overgestapt op het motto *‘De politie is je beste vriend’*. Ook dit bleek echter geen succes; het is in feite een miskenning van de inherente machtsongelijkheid tussen burgers en de politie. Sinds ruim tien jaar hanteert de politie daarom vooral de methode van *‘communicatief gezag’*, als een soort middenweg. Kenmerkend hieraan is dat iedereen beleefd wordt aangesproken en elke actie wordt aangekondigd en voorzien van een onderbouwing. Deze manier van opereren vormt een duidelijk contrast met de vroegere vorm van zwijgend, automatisch geweldsgebruik en met het andere uiterste, de politie als je *‘beste vriend’*. Men probeert een effectieve combinatie van overwicht op en respect voor mensen te ontwikkelen.

Het toegenomen belang van institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen heeft voor gezagsdragers zowel voor- als nadelen. Een belangrijk voordeel is dat een gezagsdrager meer gelegitimeerd en geaccepteerd kan handelen: door in het directe contact op individueel niveau gezagsvol op te treden is minder machtsuitoefening nodig. Een belangrijk nadeel is dat er nu veel afhangt van de persoonlijke kwaliteiten van de professional. Niet iedereen zal over de capaciteiten beschikken om blijvend gezag te kunnen verwerven.

Concluderend

De relatie tussen overheid en burger is wezenlijk anders dan dat tussen bedrijven en hun klanten. Daardoor schiet het perspectief van de burger als klant tekort om als overheid gezagsvol te kunnen opereren. De relatie tussen de overheid en burger is er een met wederzijdse rechten en plichten. Om goed invulling te geven aan haar positie moet de overheid over gezag beschikken in de samenleving. Daarmee zijn maatschappelijke instituties gezagsdragers binnen de maatschappij.

¹³ Rood, J. (2012). Het gezag van de politieagent in drie vragen. In G.J.M. van den Brink, T. Jansen & R. Kneyber (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 86-101). Amsterdam: Boom.

Deze gezagsdragers kunnen verschillende bronnen aanwenden om een gezagspositie op te bouwen. Een beroep op een hiërarchische positie is niet langer een sterke basis voor een sterke gezagspositie. In Nederland heeft de afgelopen jaren een duidelijke verschuiving plaatsgevonden, waarbij gezag steeds meer op individueel niveau moet worden verdiend. Dat gezag verdiend moet worden geldt waarschijnlijk ook voor de Belastingdienst, voor de Douane en voor toeslagen, zowel op het niveau van de organisatie als dat van de individuele ambtenaar.

2. Het recht op ambtelijk vakmanschap

Gezag is in de huidige maatschappij geen vanzelfsprekendheid, zo is in het voorgaande hoofdstuk uitgewerkt. Het opbouwen van een stevige gezagspositie vergt veel van instituties en de professionals die voor hen werken. Een belangrijke voorwaarde voor een gezagsvolle overheid is daarom ambtelijk vakmanschap. Indien in de maatschappij immers in toenemende mate het sentiment leeft dat overheidsdiensten geen goed werk leveren, zullen mensen minder geneigd zijn de invloed van de overheid vrijwillig te aanvaarden.

In dit hoofdstuk gaan we eerst dieper in op de begrippen goed werk en vakmanschap.

Van werk naar vakmanschap

De Amerikaanse psycholoog Howard Gardner van Harvard University deed met zijn team in het begin van deze eeuw onderzoek naar goed werk. Zij wilden met het 'GoodWork Project' in kaart brengen wat goed werk is en welke randvoorwaarden belangrijk zijn voor professionals om goed werk te kunnen leveren. Een eerste basale conclusie was dat de meeste professionals hun werk graag goed doen. Dat betekent echter niet dat dit ook lukt. Gardner en collega's spreken van Goed Werk als het aan de volgende voorwaarden voldoet:

1. *Het is technisch excellent.*
2. *Voor degene die het uitvoert is het betekenisvol, men kan er zijn/haar (maatschappelijke) betrokkenheid in kwijt.*
3. *Het wordt op een ethisch verantwoorde manier uitgevoerd.*

Werk kan voldoen aan geen, één, twee of aan alle drie de criteria. Hoewel Gardner en collega's erop wijzen dat het overgrote deel van de professionals graag goed werk levert, zijn er verschillende randvoorwaarden die dit streven bemoeilijken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan druk binnen de organisatie om de kosten laag te houden of een te hoge tijdsdruk. De door Gardner genoemde

criteria hangen nauw samen met institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen. De technische excellentie komt immers bij de persoonsgebonden bronnen terug in de competenties. Het belang van waarden komt terug in punt 2 en 3 dat werk betekenisvol moet zijn en ethisch worden uitgevoerd.

Wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden voor goed werk kan gesproken worden van vakmanschap. De Amerikaanse arbeidssocioloog Richard Sennett ziet vakmanschap als een duurzame, basale menselijke drijfveer.¹⁴ Bij vakmanschap staat het werk zelf centraal en is zowel het proces als het eindproduct van hoge kwaliteit.

Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap

Met de voorwaarden voor goed werk in het achterhoofd, zoomen we verder in op het vakmanschap van ambtenaren. Specifiek voor het vakmanschap van ambtenaren speelt de rechtsstaat een belangrijke rol. Bij rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap gaat het dus 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 grondwet¹⁵ beschrijft de aanwezigheid van een ambtelijke dienst en het belangrijke aandeel van ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak. De Algemene wet bestuursrecht¹⁶ (afgekort Awb) is de wet die de algemene regels bevat voor de verhouding tussen de overheid en individuele burgers. Voor rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap zijn ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) van belang.¹⁷ De abbb'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.¹⁸ Met het afleggen van de eed verklaart de ambtenaar een onkreukbare en betrouwbare ambtenaar te zijn. Daarnaast zijn er codes zoals de Gedragscode Integriteit Rijk¹⁹. Dat document geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Deze code bevat onder andere

¹⁴ Sennett, R. (2016). *De ambachtsman. De mens als maker*, Amsterdam: Meulenhoff, p. 17.

¹⁵ <https://www.denederlandsegrondwet.nl/>

¹⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-08-01>

¹⁷ Zie voor meer informatie over de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

<https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/procedure-keuze-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur/>

¹⁸ <https://www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/indiensttreding-en-integriteit/eed-en-beloofte>

¹⁹ De gedragscode is te vinden via:

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

een aantal kernwaarden om houvast te bieden bij het maken van afwegingen en het nemen van integere afwegingen.

Staats- en bestuursrecht deskundige Michiel Scheltema voert de dienende overheid op als een rechtsstatelijk beginsel. Dat wil zeggen: de overheid is geen doel op zichzelf, maar staat ten dienste van de burgers en de samenleving.²⁰ 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. We gaan daarmee uit van de volgende globale werkdefinitie van rechtsstatelijk 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.*

Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap binnen het krachtenveld

Ambtenaren acteren in een krachtenveld. Zoals we eerder bespraken kunnen verschillende interne en externe factoren binnen dit krachtenveld ervoor zorgen dat goed werk al dan niet tot stand komt. In zijn essay *Ambtelijk vakmanschap 3.0*²¹ 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 waarden gedreven 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 de individuele ambtenaar betekent dat onder andere dat deze zich moet willen committeren aan het boeken van vooruitgang in de aanpak van maatschappelijke opgaven.

In bovengenoemde aanbevelingen wordt het complexe krachtenveld waarin ambtenaren werken zichtbaar. Binnen het krachtenveld moeten ambtenaren voortdurend op zoek gaan naar de balans die leidt tot een zo groot mogelijk gezag van de overheid. In het in oktober 2022 verschenen boek *Het recht op ambtelijk vakmanschap*²² werkt Stichting Beroepseer toe naar een viervoudig recht op ambtelijk vakmanschap. In het voorgaande hoofdstuk is besproken dat er verschillende gezagsrelaties zijn. Het boek stelt de diagnose dat de ambtenarij de afgelopen decennia te sterk gericht is geweest op het bedienen van de politiek in plaats van het gezag in de samenleving. Een te

²⁰ Scheltema, M. (1989). De Rechtsstaat. In: J.W.M. Engels (red.), *De rechtsstaat herdacht*. Zwolle: Wolters Kluwer.

²¹ t Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*.

²² Stichting Beroepseer (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Culemborg: Stichting Beroepseer

sterke focus op de politieke wil draagt niet bij aan het per se bij aan het realiseren van een zo groot mogelijk overheidsgezag. Dat maakt dat ambtelijk vakmanschap niet enkel toekomt aan de politiek of de ambtenaren zelf, maar dat er vier partijen zijn voor wie dit recht in belangrijke mate geldt:

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 ze het recht om rechtvaardig, rechtmatig en behoorlijk behandeld worden. Voor de overheid zelf moet dit ook een voornaam streven zijn. Zoals eerder beschreven kan een overheid immers alleen gezagsvol functioneren wanneer hun invloed wordt aanvaard door de bevolking.
2. **Het recht van gekozen volksvertegenwoordigers op ambtelijk vakmanschap.** De gekozen volksvertegenwoordigers dienen de overheden te controleren 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 organisaties.
4. **Het recht van ambtenaren zelf op goed 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 dient de intrinsieke motivatie van ambtenaren gestimuleerd te worden. Dit alles in dienst van de rechtstatelijke verhoudingen, ten behoeve van duurzaam en vreedzaam samenleven door zo veel mogelijk overheidsgezag.

Ambtelijk vakmanschap bestaat uit het bedienen van verschillende publieken die allemaal belangrijk zijn. Daarmee is de link gelegd met de verschillende gezagsrelaties die zijn besproken in het voorgaande hoofdstuk. Ambtenaren 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.

Een kader voor rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap

In het 'GoodWork Project' van Howard Gardner kwam naar voren dat de meeste mensen goed werk willen leveren, maar dit vaak niet lukt. Daarom zijn de voorwaarden binnen een organisatie cruciaal om tot rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap te kunnen komen. In het boek *Recht op ambtelijk*

*vakmanschap*²³ wordt toegewerkt naar een aantal aanbevelingen om tot ambtelijk vakmanschap te kunnen komen. In deze paragraaf lichten we dit kader beknopt toe.

Ontwikkelen van ambtenaren

Een belangrijke onderliggende gedachte is dat ambtelijk vakmanschap begint bij ambtenaren zelf. Daarom moeten zij zich als ‘professionele professional’ opstellen. 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.

Naast de juiste motivatie is deskundigheid ook van groot belang voor ambtelijk vakmanschap. Gardner en zijn team stellen dat goed werk, technisch excellent is, dat vergt functie specifieke deskundigheid en capaciteiten van ambtenaren. Ambtelijke organisaties moeten bereid zijn te leren en te blijven ontwikkelen. Daarvoor is een goede vaktechnische scholing belangrijk. Ook een algemene opleiding voor alle ambtenaren kan het vakmanschap vergroten. Daarmee kan gestimuleerd worden dat de ambtelijke professionele identiteit bewust collectief geleerd, gedeeld en onderhouden wordt. Daar gaat het dus om de ontwikkeling van wat het betekent om ambtenaar te zijn en welke algemene waarden en capaciteiten benodigd zijn voor het zijn van ambtenaar. Naast een gedegen opleidingsaanbod kunnen ook het instellen van een ambtelijke code of het door ontwikkelen van de ambtenarenwet of de eed hieraan bijdragen.

Ontwikkelen van ambtelijke organisaties

Om tot ambtelijk vakmanschap te kunnen komen moeten de juiste voorwaarden aanwezig zijn. Een hoge mate van psychologische veiligheid is in de wetenschappelijke literatuur in verband gebracht met tal van positieve effecten.²⁴ Zo stimuleert het kennisdeling binnen de organisatie, helpt het werknemers om met initiatieven te komen en zijn de resultaten beter. Met andere woorden: psychologische veiligheid stelt organisaties en teams in staat om zich te verbeteren en te blijven ontwikkelen.

In het publiek debat is er veel aandacht geweest voor sociale situaties waar psychologische veiligheid tekort schoot. Wanneer er weinig psychologische veiligheid is, kan dat ertoe leiden dat ambtelijke organisaties niet-integer gedrag gaan vertonen. Zo bleek uit een rapport dat werd opgesteld in

²³ Stichting Beroepseer (2022). Het recht op ambtelijk vakmanschap. Culemborg: Stichting Beroepseer

²⁴ Zie voor een overzicht van relevante literatuur: Edmondson, A. C., & Lei, Z. (2014). Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct. *Annu. Rev. Organ. Psychol. Organ. Behav.*, 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.

opdracht van de Tweede Kamer dat de werkcultuur bij de Belastingdienst ertoe zou leiden dat misstanden niet werden gemeld en fouten niet werden aangekaart.²⁵ Ambtenaren zouden interne problemen niet durven aan te kaarten uit angst dat het hun verdere loopbaankansen negatief zou beïnvloeden.

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 onderzoekt daarom hoe rijksmedewerkers zich makkelijker kunnen uiten en hoe hun stem beter kan worden gehoord.²⁶ Volgens bestuurskundige Leonie Heres speelt leiderschap een cruciale rol bij het tot stand komen van veilige organisaties. In het recht op ambtelijk vakmanschap zegt zij hierover: *'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 veilige organisaties te creëren, zullen leidinggevenden dus proactief aan de slag moeten om de geldende morele waarden en normen actief uit te dragen binnen de organisatie, aldus Heres. *'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.'*

Concluderend: Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap is een moeilijke maar belangrijke puzzel

Ambtelijk vakmanschap is een cruciale bouwsteen voor een gezagsvolle overheid. Hoewel de overgrote meerderheid van de mensen graag goed werk aflevert, wil dat niet zeggen dat men hier ook in slaagt. Wanneer we spreken over rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap, dan gaat het over vakmanschap dat in lijn is met de beginselen van de rechtsstaat. Als ambtenaar zijn er verschillende rechtsstatelijke beginselen waar in het werk rekening mee dient te worden gegeven. Rechtsstatelijk ambtelijk vakmanschap geeft dus rekenschap van de bijzondere positie van de overheid in de maatschappij.

Voor ambtelijk vakmanschap moeten ambtenaren verschillende publieken bedienen. Allereerst is er natuurlijk de bevolking die recht heeft op een goed functionerend ambtelijk bestel. Maar ook

²⁵ NOS (2021) <https://amp.nos.nl/artikel/2401425-angstcultuur-bij-de-belastingdienst-zijn-nog-niet-waar-we-willen-zijn.html>

²⁶ A&O Fonds, (2020) <https://www.aofondsrijk.nl/artikel/een-open-cultuur-stimuleert-het-vertrouwen-bij-de-rijksoverheid/>

bewindspersonen en volksvertegenwoordigers hebben recht op ambtelijk vakmanschap om hun werk goed te kunnen doen. Tot slot is er nog het recht op vakmanschap voor ambtenaren zelf.

Om ambtenaren in staat te stellen om goed werk te kunnen leveren zijn verschillende voorwaarden van belang. De ontwikkeling van ambtenaren op individueel niveau moet bewust collectief onderhouden worden. Daarbij gaat het om het ontwikkelen van vaktechnische competenties en van het besef wat het betekent om ambtenaar te zijn. Op die manier ontwikkelen ambtenaren de juiste gereedschappen om tot vakmanschap te kunnen komen. Naast de ontwikkeling van individuele ambtenaren speelt ook factoren binnen de organisatie een grote rol. In een organisatie waar medewerkers psychologische veiligheid ervaren krijgen zij meer ruimte om te verbeteren en te blijven ontwikkelen. De combinatie van inzet op individuele ambtenaren en organisatiecultuur vergroot de kans dat ambtenaren vakmanschap kunnen leveren.