

---

# *Afscheidsspeech van Hans Wilmink*

Hans Wilmink ging in april 2013 met pensioen. Vanaf 1982 is hij werkzaam geweest op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Op 15 april gaf hij zijn afscheidsspeech.

De korte terugblik op zijn loopbaan is hier weggelaten. Zijn betoog over het gezag van de overheid en de beroepsuitoefening door ambtenaren, is volledig en ongewijzigd weergegeven. Er zijn noten toegevoegd.

## *Titel...*

Ik kreeg van mijn collega's het verzoek om vandaag nog wat voort te borduren op de thema's waar ik de laatste jaren mee bezig geweest ben. Met collega's van kennis en van strategie. (KOV en K&S). Daarom ga ik het hebben over twee thema's: ten eerste het gezag van/vertrouwen in de overheid en ten tweede de beroepsuitoefening van ambtenaren. En ik verbind die twee met elkaar. Ik heb daartoe een paar ervaringen en bevindingen op een rijtje gezet, ik hang die op aan een paar stellingen.

Ik leg een accent op bevindingen en kennis die we de laatste tijd zelf hebben opgedaan bij de kennisonderdelen van ons ministerie of die in onze opdracht door anderen is opgebracht. Ik noem u de titel van deze voordracht nog niet, u ziet deze aan het eind. In de laatste vijf woorden van mijn voordracht.

## **Het algemeen belang is niet: alle burgers tevreden stellen**

**Stelling 1:** *Er is sprake van een miskennis van de overheidsrol door de overheid zelf. Dat schaadt het overheidsgezag*

Zodra we over het beleid van de overheid met de burger communiceren wordt veelal de halve boodschap verteld, en de indruk gewekt dat goed wordt gedaan voor *alle burgers*. Het begrip algemeen belang wordt ook binnen de overheid zo versimpeld als zou dat identiek zijn aan het belang van iedereen.

Nu maak ik het me wellicht te gemakkelijk als ik het voorbeeld neem van de inkomensafhankelijke zorgpremie. Dat onderwerp kende als formatiedossier een wat andere voorbereiding dan "gewone" kabinetsdossiers misschien, en de boodschap dat het hier om "een feestje" voor iedereen ging kwam uit de hoek van de politiek en niet van de overheid. Toch noem ik het als een voorbeeld van hoe bij een lastenverdeling over burgers de nadelen van het beleid voor groepen burgers weinig aandacht krijgen.

Soms zien we een patroon dat nog een stapje verder gaat, en dan gaan we als overheid zelfs

ontkennen dat er een last is.

De opslag van CO<sub>2</sub> die minister Cramer aan Barendrecht wilde gaan opleggen is daar een voorbeeld van. De betrokken bewoners werd daar voorgehouden dat de overheid ieder risico geheel zou hebben weggenomen. Het vraagstuk van verdeling van lasten en lusten werd hier geheel achter technocratische oplossingen weggemoffeld.

In de woorden van Michel van Eeten en anderen (in een BZK publicatie) hierover: “Het probleem is niet dat het antwoord van de overheid ondeugdelijk is, maar dat ze de vraag ontwijkt en weigert te antwoorden”.<sup>i</sup>

De burgers van Barendrecht hadden geen vertrouwen in die aanpak, zij zagen nog wél risico’s (alleen al de waardedaling van hun woningen) en het opslagproject is door de volgende minister (Verhagen) gestopt wegens “gebrek aan lokaal draagvlak”.

De legitimiteitsmonitor democratisch bestuur<sup>ii</sup> die wij in 2011 uitbrachten (die wordt dit jaar geactualiseerd) meet o.a. de beleidslegitimiteit, en stelt dat we bij de burger op tien beleidsterreinen net boven een 6 scoren en op vijf beleidsterreinen eronder. “Voor een land dat afstand wil nemen van de zesjescultuur ligt de lat laag” wordt daar opgemerkt.

BZK voert een beleid dat gericht is op een andere rolverdeling tussen de overheden en tussen de burgers en de overheid. Wat dat laatste betreft is dat gericht op meer verantwoordelijkheden voor de burger, voor voorzieningen die de overheid voorheen verzorgde of garandeerde.

Soms wordt gesproken over “teruggeven” aan de samenleving, en dat klinkt erg verrijkend voor alle burgers, maar het miskent de rol die de overheid had voor bijvoorbeeld de toegankelijkheid en spreiding van de voorzieningen zoals ze geworden zijn. En het miskent dan dus ook de gevolgen die het nieuwe beleid kan hebben voor groepen burgers. Hoort dat niet bij de overheidsrol om die gevolgen helder te krijgen en ook dáár op in te spelen?

Zal de overheid hier niet keihard op worden afgerekend als ze dat niet doet? Bijvoorbeeld met verlies van gezag en geloofwaardigheid?

Uit onderzoek blijkt dat voorzieningen die op de participatie door burgers draaien zeer hoge eisen stellen aan het organisatorisch vermogen van mensen, maar ook aan het onderling vertrouwen. Die komen dus maar niet zo overal en voor iedereen tot stand.

Met collega’s van K&S begonnen we aan een verkenning die daar inzicht in geeft, ik hoop dat zij er in slagen hier een interdepartementaal agendapunt van te maken. Misschien een advies door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, desnoods ongevraagd?

Dezelfde grondgedachte dat je alle burgers tevreden moet en kunt stellen kom ik tegen in de pleidooien voor het nieuwe werken en voor de inzet van nieuwe media. In de publicatie “wij de overheid”<sup>iii</sup> wordt de stelling betrokken dat de publieke zaak een co-creatie is tussen overheid en samenleving.

Natuurlijk zijn er nieuwe mogelijkheden van samenwerking en participatie mogelijk, zoals die publicatie ook laat zien. Maar ook deze zullen hun geloofwaardigheid en effectiviteit verliezen als aan deze fictie wordt vastgehouden.

In 2010 heb ik samen met Guido Rijnja een verkenning naar het ambtelijk vakmanschap uitgevoerd<sup>iv</sup>. Ook dat werd een BZK-publicatie. We zochten uit welke bijzondere kenmerken

aan de overheid worden toegekend in de literatuur, we voerden daar een analyse op uit, en keken hoe dat in de praktijk van het werk leefde bij ambtenaren. Daar kwam die belangenafweging als één van de elementen naar voren, en dan in de context van het besef van de rechtsstatelijkheid. De overheid weegt de belangen af maar beslist ook over belangen, maakt sommige belangen aan andere ondergeschikt.

Bijvoorbeeld: De weg komt er wel, maar ten nadele van de rust in het landschappelijk gebied en van de mensen dáár die dáaraan hechten. Die investering wordt gedaan, maar ten koste van een andere die ook is overwogen of ten koste van een bezuiniging. Of een voorbeeld uit de buitenlandse politiek dat toen in de aandacht stond vanwege het rapport Davids dat net verschenen was: de oorlog wordt gesteund, maar daarmee moet een pijnlijke internationaal rechtelijke afweging worden gemaakt.

Het klassieke statement van David Easton dat alle politicologen onder ons in hun opleiding meekregen, klinkt makkelijker dan het is. Hij definieert het wezenskenmerk van de overheid als volgt: “De gezaghebbende toedeling van waarden in en ten behoeve van de samenleving”<sup>v</sup> Echter, dat gezag heeft de overheid niet vanzelfsprekend en zeker niet bij voorbaat. Zijn systeembenadering *ont*problematiseert het gezag van de overheid.

De afwegingen die nodig zijn om tot die toedeling van waarden te komen gebeuren immers op grond van een subjectieve, want politieke, grondslag en brengen onontkoombaar een zekere dwang en machtsuitoefening met zich mee. Juist daarom is de overheid zelf ook gebonden aan allerlei eisen van zorgvuldigheid die moeten worden betracht bij die afwegingen in strijdige kwesties. Dat is één van de grondslagen onder het beginsel van rechtsstatelijkheid en in ons boekje (BZK publicatie 2010) zetten we het neer als de kern van het ambtelijk besef.

### **Het algemeen belang is niet: de burger is klant**

Tot nu praatte ik vanuit de beleidsvormende rol van de overheid. Ik zie een parallel met het optreden van de overheid bij de *uitvoering* van overheidsbeleid: het leveren van voorzieningen en diensten. Daar verschijnt het verzuim om de publieke rol te nemen in de gedaante van de notie dat de burger als een klant benaderd moet worden. Het boek *Gezagsdragers* (alweer een publicatie op initiatief van BZK!, 2012) laat zien hoe diep dat overal is doorgedrongen. In de integratiesector (inburgering), de reclassering, de leerplichthandhaving, bij de sociale uitkeringen.

Zou dat niet ook de interactie tussen burger (cliënt) en ambtenaar verstoren? Ervaart de burger juist dóór deze fictie vaak niet hetzelfde als wat zojuist bij de beleidsvorming door de overheid werd genoemd “een weigering om te antwoorden”?

Lees er de laatste twee jaarverslagen van de Ombudsman nog eens op na. Daarin zien we een schat aan casuïstiek, maar ook een gedragslijn om daadwerkelijk de relatie met de burger aan te gaan. Juist ook in situaties waar de overheid hen iets moet weigeren of hen tot iets moet verplichten. Dus juist ook er geen sprake kán zijn van een klantrelatie.

Tot zover over mijn eerste stelling.

## Politiek primaat, maar ook ambtelijk initiatief

**Stelling 2:** *Die miskennen van de overheidsrol is ook een zaak van en voor ambtenaren.*

Natuurlijk is het vooral de politiek die bepaalt hoe de overheid haar rol vervult. Onze Colleges van Staat, de Ombudsman noemde ik al, maar ook de Raad van State willen er in hun Jaarverslag nog wel eens behartigenswaardige woorden aan wijden. Helaas zien we hierover weinig politiek debat, dat beperkt zich meestal tot concrete overheidsmaatregelen. Maar verschuilen wij ons als ambtenaren niet teveel achter het primaat van de politiek als het over de rolvulling door de overheid in de praktijk gaat? Is de invloed en bijgevolg ook de verantwoordelijkheid van de ambtenaren hier niet groot?

Wij ambtenaren zijn de adviseurs (en soms zelfs de initiatiefnemers) als het gaat om het voorbereiden van beleid. Maar bij de uitvoering van het overheidsbeleid – het leeuwendeel van het overheidsoptreden dus – zijn de ambtenaren het die de overheidsrol vertolken naar burgers, bedrijven en instellingen toe. Veel vaker dan de politiek gekozen en benoemde bestuurders! De burger ziet de politieke gezagsdragers op de tv en op lokale bijeenkomsten, maar de ambtelijke gezagsdragers ontmoet hij bijna dagelijks en *face to face*: denk aan de politiemans, de leerplichtambtenaar, de beslisambtenaar (die heet nu toetsambtenaar) bij de sociale dienst, etc.

In welke mate hebben zij de ruimte om te bepalen hoe zij hun rol vervullen en in welke mate gebruiken ze die ruimte? In vogelvlucht enkele waarnemingen.

Van verschillende kanten bereiken ons signalen dat die onafhankelijkheid onder grotere druk komt. Ik noem er enkele.

Caspar van den Berg<sup>vi</sup> constateert in zijn proefschrift over veranderingen in bureaucratieën in Europa (onlangs daarmee de van Poeljeprijs gewonnen!) dat zich in toenemende mate een kring van strategen rondom de bewindslieden formeert (een hofhouding) die de bewindslieden afschermt van de inhoudelijke experts en de departementale managers. Roel Bekker bevestigt die waarneming in zijn portrettering van vierenzeventig topambtenaren<sup>vii</sup>. Bekker schetst dat de kloof tussen politici en topambtenaren groeit. Wat dat zou gaan betekenen voor de onafhankelijkheid van de ambtenaar is niet rechttoe rechtaan te zeggen, maar een grotere kloof betekent meestal afnemend vertrouwen en een afnemende onafhankelijke invloed.

Paul 't Hart<sup>viii</sup> schetst in een ander verband dat het beleidsdebat “minder puzzelen en meer poweren” zal worden, de neutrale gezaghebbende analyse komt onder druk te staan.

In de eerdergenoemde verkenning van Guido Rijnja en mijzelf naar de beroepsuitoefening van de beleidsambtenaar kon iedere respondent ons een dossier noemen waar de politieke leiding volwaardig, en met een gezaghebbende neutrale analyse kon worden bediend. Uit de analyse van dat optreden hebben wij wat Max Weber zou noemen een ideaaltypische beschrijving gedestilleerd, van wat het vak van een beleidsambtenaar in de praktijk kán zijn. Maar de respondenten konden ons ook dossiers noemen waar ze die ruimte niet kregen of namen. Enkelens noemden zelf die hofhouding van Van den Berg en ook voorbeelden van wat Paul 't Hart *poweren* noemt.

Uit een door ons (BZK) geïnitieerd en nog niet gepubliceerd onderzoek naar het optreden van rijksambtenaren in de openbaarheid blijkt dat ambtenaren hun eigen beleidsruimte als zeer beperkt opvatten. Onderdeel van dit onderzoek is o.a. een flitspanel waarmee ruim 1522 rijksambtenaren zijn bevestigd. Rijksambtenaren achten hun speelruimte om voor hun beroepsuitoefening zelf het contact met de samenleving te zoeken zeer klein, en ook de ruimte om daartoe gebruik te maken van nieuwe media.

Maar dit heeft vooral betrekking op de beleidsvorming door de overheid. Ik kijk ook hier even naar de uitvoering van overheidsbeleid.

Het boek *Gezagsdragers*<sup>ix</sup> gaat over die uitvoering en Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber spreken in dat boek van een “politiek correct bewustzijn”. Bedoeld wordt dat er onvoldoende besef is dat de overheidsrol een toekenning van rechten en plichten behelst die soms drang en dwang vergt.

Peeters c.s. lanceren in dit zelfde boek de hypothese dat veel agressie tegen publieke functionarissen hiermee wel eens zou kunnen samenhangen!

De Ombudsman roept in het jaarverslag 2010 de overheid op om uit de strikt juridische instrumenten (regel is regel) en systemen (procedure is procedure) te stappen en de directe relatie met mensen aan te gaan. Hij geeft aan dat dit ook in gevallen waarin de burger zijn zin of zijn gelijk niet krijgt de acceptatie en het vertrouwen vergroot. Ons (BZK) eigen internationaal geprijsde project “Prettig contact met de overheid” laat zien dat de burger meer besef heeft van en betekenis hecht aan de procedurele rechtvaardigheid dan de overheid zelf denkt.

In zijn recent verschenen Jaarverslag 2011 laat de Ombudsman de resultaten zien van een onderzoek onder z.g. frontlijnwerkers die voor burgers veel contacten hebben met overheidsorganisaties. Denk aan advocaten, belastingadviseurs, sociaal raadslieden, maatschappelijk werk. Waar loopt de burger tegenaan, waar zitten de belemmeringen? Bezuinigingen en wetgeving zijn naar het oordeel van die frontliniewerkers goed voor dertig procent van de belemmeringen. Ik zou zeggen: die komen vooral op het conto van politieke beslissingen.

Maar aan de andere dingen die worden aangevoerd (beperkt, inlevingsvermogen, slechte informatie, bureaucratie) kunnen ambtenaren zelf veel doen.

Ik kom tot vier afrondende opmerkingen. Die hang ik op aan mijn

**Stelling 3:** *De herontdekking van de overheidsrol door de overheid zelf (bestuurlijk en ambtelijk) is een noodzakelijke voorwaarde voor het herstel van overheidsgezag.*

### **Eerst je rol nemen, dan gezag verdienen**

Terzijde: het is dit jaar precies twintig jaar geleden dat het beroemd geworden boek *Reinventing government*<sup>x</sup> verscheen. Dat legde een accent op de marktprikkels (en efficiency) ten behoeve van het functioneren van de overheid en heeft nog steeds grote invloed op het denken en doen van de overheid. Misschien wordt het nu tijd om het accent te leggen op de specifieke overheidsrol in bepaalde situaties. Niet op de taken en onderwerpen dus (de

takenanalyses uit het verleden hebben niet tot een nieuw perspectief geleid) maar op de specifieke rol en functie. <sup>x1</sup>Restoring government of rediscovering government zou wat mij betreft de titel kunnen zijn.

*Ten eerste: Eerdergenoemde waarnemingen laten een opvallende parallel zien tussen de beleidskolom en de uitvoeringskolom van de (rijks)overheid: een te vrijblijvend en vaak ontwijkend optreden.*

Dat is niet hetzelfde als zacht optreden, het kan juist zeer bot zijn. De eerdergenoemde legitimiteitsmonitor spreekt van “gebrekkige responsiviteit”.

*Ten tweede: Er is veel onbenut gezag van de overheid en veel onbenut vertrouwenspotentieel van de burger.*

De geloofwaardigheid van de overheid zou kunnen groeien indien de overheid haar afwegingen wel goed laat zien (beleid) en goed rekening houdt met de beginselen van de procedurele rechtvaardigheid in de uitvoering.

*Ten derde: De ambtenaar (in beleid én uitvoering) heeft veel invloed om hier iets aan te doen en dus ook veel verantwoordelijkheid hiervoor. Meer dan we vaak zelf willen aannemen.*

In het uitvoerende werk zijn de mogelijkheden daartoe wellicht groter dan in de beleidsvorming. Maar kunnen we in de beleidsvorming niet meer kennis opdoen over wat er in de samenleving omgaat? En dat door laten klinken in de advisering? En vervolgens een beetje meer openbaarheid over die advisering (uiteraard via de verantwoordelijke bewindspersonen) betrachten? Zodat het niet via de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) of een commissie (bijvoorbeeld Davids) moet worden opgediept alsof het gaat om iets dat het daglicht eigenlijk niet verdragen kan?

*Ten vierde: De verandering begint niet bij andere (sturing)instrumenten maar bij een andere waarde-oriëntatie, ander denken. In politiek, bestuur, ambtenarij. Restoring government?*

Steeds dominantier wordt een manier van denken die wel gekenschetst wordt als de technisch-instrumentele rationaliteit. Twee van onze Colleges van Staat, de Raad van State én de Ombudsman wezen er herhaaldelijk op. Overigens zonder dat hierover politieke discussies ontstonden. Die doorwerking van deze adviezen is – althans op dat niveau – dus nog gering.

Een ander adviesorgaan, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling raadt het kabinet aan om hier tegenkracht tegen te organiseren en spreekt van “een breed gedragen geloof in dominante werkwijzen van een sector, en van de miskennis van de meervoudigheid van belangen en de perverse effecten daarvan.”

## **Tot slot**

Onze minister Blok laat onderzoeken wat de doorwerking is van de adviezen die de adviesorganen hebben geleverd. Niet de eerdergenoemde Colleges van Staat dus, maar de andere. Als je het mij vraagt is die doorwerking gering geweest is en dat zal dit onderzoek

ook wel uitwijzen. Maar zal er ook serieus worden gekeken naar de mogelijke oorzaken van die beperkte doorwerking? Natuurlijk moet de advisering beter. Maar kan het zijn dat hier en daar de eerder genoemde technisch-instrumentele manier van denken één van de oorzaken is?

Wil onze minister Blok de ongevraagde advisering door adviesorganen afschaffen?

Mijn collega's van Kennis en Strategie zijn juist nu bezig een kabinetsreactie te maken op het eerdergenoemde advies Tegenkracht organiseren. Het zou aardig zijn als daarin mede namens minister Blok door het kabinet werd aangegeven hoe de rijksoverheid gaat voorkómen dat ze alleen de vragen onder ogen krijgt die ze aan zichzelf stelt en waarvan ze weet welk antwoord ze wil.

Dan eindig ik nu met de woorden die de titel kunnen vormen van deze bijdrage:

## *Ik heb nu makkelijk praten*

Ik dank u wel!!!

---

<sup>i</sup> Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Anke Stapels: "Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien." In: Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden. Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties. 2012

<sup>ii</sup> Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, BZK 2011

<sup>iii</sup> Davied van Berlo, Wij de overheid.

<sup>iv</sup> *Beroep: beleidsambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef.* Den Haag, BZK 2010. Meegenomen in het proefschrift van Guido Rijnja. Genieten van weerstand (met succes verdedigd op 27 april 2012). ISBN 978-90-365-3354-6

<sup>v</sup> Easton, D. *A framework for political analysis.* Prentice Hall.

<sup>vi</sup> Transforming for Europe, Leiden University Press 2011

<sup>vii</sup> Bekker, Roel. Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970 – 2010. Boom, Lemma uitgevers 2012.

<sup>viii</sup> Van Slingelandtlesing 13 oktober 2011 en Bestuurskunde 2012 nr. 1

<sup>ix</sup> Jansen, Thijs, Gabriël van den Brink en René Kneyber (red.) Gezagsdragers. De Publieke Zaak op zoek naar haar verdedigers. Boom 2012

<sup>x</sup> Osborne, David en Ted Gaebler Reïnventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. A Plume Book, Penguin books 1993.

<sup>xi</sup> Wellicht een betere benadering om tot een "compacte overheid" te geraken?

Hans Wilmink (1948) is opgeleid als socioloog en als Hoger Bestuursambtenaar en begon zijn loopbaan bij de Stichting Het Refter in Zwolle waar hij onder meer initiatieven ontplooid voor de opvang en integratie van minderheden. Dat deed hij in samenwerking met de lokale overheid, lokale instellingen en vertegenwoordigers uit de minderheidsgroepen. Vanaf 1982 werkte hij voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in diverse functies en op meerdere beleidsterreinen: minderhedenbeleid, interbestuurlijke relaties, sociale vernieuwing, organisatie van de rijksoverheid.

In de laatste periode van zijn loopbaan werkte hij als senior bij de afdeling Kennis en Strategie. Hans Wilmink is Voortrekker van de Stichting Beroepseer.