

Verslag bijeenkomst

Staan professionaliteit en loyaliteit van ambtenaren onder druk?

Datum 16 september 2013

Locatie Goed Werk Hub, Korzo Theater, Den Haag

Zijn ambtenaren verplicht klakkeloos gehoor te geven aan de wensen van hun politieke baas? Hoever kan een ambtenaar gaan in het binnen de grenzen van het politieke primaat ontwikkelen van beleid? Naast loyaliteit aan de bewindspersoon spelen ook loyaliteiten aan je eigen vak of aan de burger een rol. Als ambtenaar is het nodig een balans te vinden tussen de verschillende loyaliteiten.

In deze Goed werk Hub vertellen twee ambtenaren over het spanningsveld tussen verschillende loyaliteiten: Charlotte Grezel, projectmanager Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en Herman Scholten, hoofd ontwikkeling bestuurlijke organisatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook gaan betrokkenen vanuit verschillende ministeries, de provincie en de gemeentelijke overheid met elkaar in gesprek over dit thema.

Actualiteit van het thema

Het thema loyaliteit van ambtenaren is in tijden van bezuiniging en bij een krimpende overheid actueler dan ooit, aldus Thijs Jansen, de begeleider van de bijeenkomst. Jansen is senior onderzoeker en docent aan de School voor Politiek en Bestuur en mede-oprichter van Stichting Beroepseer. Voor jongeren ligt er binnen de overheid geen vanzelfsprekend carrièrepad meer in het verschiet. Als je baan snel kan verdwijnen, waar ligt dan je loyaliteit? Bij je vak, je afdeling of zie je jouw baan als springplank? Bovendien is de politieke omgeving instabiel en onveilig geworden. Politieke bestuurders leven in een glazen stolp en kunnen door één uitglijder of door zetelverlies van hun politieke partij snel hun baan verliezen. Als politieke bestuurders zich onveilig voelen, is de neiging om meer loyaliteit van hun ambtenaren te vragen des te groter.

Grezel staat voor de opdracht de ‘executieketen,’ het samenspel tussen verschillende betrokkenen belast met de oplegging en uitvoering van straffen, sneller en efficiënter te maken. Scholten staat voor de lastige en omstreden taak om de bestuurlijke paragraaf uit het regeerakkoord – o.a. grotere provincies – uit te voeren.

Eerste verkenning: tegenstrijdige eisen nopen tot het maken van afwegingen

Uit een eerste ‘rondje’ met de zaal blijkt de zaak niet eenvoudig te liggen. Op de vraag “wat moet je in alle gevallen van een ambtenaar kunnen verwachten” komen geen eenduidige antwoorden. Het is niet altijd zo dat de ambtenaar gevraagd en ongevraagd advies geeft; soms is het effectiever even de mond te houden. Ook is het te sterk gezegd dat hij de bestuurder nooit zal tegenspreken. Zelfs kennis van de relevante wetgeving wordt niet in alle gevallen noodzakelijk geacht, als je maar zorgt dat je deze wel in je team aanwezig hebt of zo nodig kunt inschakelen. Juist de verschillende, vaak ook tegenstrijdige eisen die aan ambtenaren worden gesteld maken absolute keuzen niet mogelijk en nopen tot het maken van afwegingen.



Charlotte Grezel
*projectmanager uitvoeringsketen
 strafrechtelijke beslissingen*

Bruggenbouwen en ruimte creëren binnen het politieke primaat

Grezel leidt een team van vijftientig man, naar eigen zeggen vooral ‘jonge honden’ op het Haagse departement van Veiligheid en Justitie. Ze heeft op drie ministeries achttien jaar ervaring opgebouwd op het terrein van wetgeving, laatstelijk op het terrein van veiligheid en justitie als raadsadviseur. Zij is ‘doordesemd met vakjuridische inhoud’ en beluisterde met ‘afgrijzen’ de relativerende woorden die in de zaal over het belang van wetgeving werden geuit. Ze profiteert nog steeds volop van deze vaktechnische kennis in haar nieuwe rol die zich concentreert op de verbetering van de uitvoeringspraktijk. Het is een veld vol van hectiek, en alleen al daarom een fascinerend veld want als er in de uitvoering iets misgaat, is het onmiddellijk een politiek probleem, zoals de zaak rond de zelfmoord van de Russische activist en asielzoeker Dolmatov begin 2013 nog heeft laten zien. Volgens haar gaat het erom in haar werk voortdurend bruggen te bouwen tussen de beleefde politieke realiteit en de praktijk op de werkvloer. Daarvoor moet je binnen de grenzen van het politieke speelveld zoveel mogelijk afwegingsruimte creëren.

Grezel: “Ik ken in dat spel eigenlijk niet veel meer loyaliteiten dan de loyaliteit aan jezelf. De kernvraag als ambtenaar is: hoe kun je autonomie verwerven en behouden binnen de grenzen van het politieke speelveld waarbinnen je opereert? Je bent als ambtenaar niet onafhankelijk. Je werkt binnen een bepaalde context die duidelijk is ingebed in staatsrechtelijke principes en de ministeriële verantwoordelijkheid. Het politiek primaat is niet absoluut, maar wel leidend. Ik zie dat vooral als een praktische eis hoe je naar derden opereert en daar moet je als ambtenaar heel zorgvuldig in zijn. Naar buiten toe moet je qua uitlatingen niet afwijken van de politieke lijn. Intern kun je kritiek hebben”.

Tegenspreken door mee te denken

Het ‘tegenspreken’ van de minister wordt wel als de ultieme loyaliteit opgevoerd. Volgens Grezel worden ambtenaren betaald om tegen te spreken, maar liefst niet in de letterlijke betekenis van het woord. Meedenken en andere, positieve alternatieven schetsen is vaak veel effectiever. “Dat is voor mij de crux van het werk als ambtenaar, dat je laat zien dat je een politieke wens met verschillende middelen kunt bereiken. Je moet niet beginnen met: ja, maar... .

Je kunt beter zeggen: u wilt dit, ik heb erover nagedacht, dat kan via plan A, maar ook via de volgende alternatieven. Het denken in alternatieven helpt enorm in het gesprek.”

Volgens Grezel neem je daarin onvermijdelijk je persoonlijke opvattingen mee. Je bent geen machine die klakkeloos uitvoert wat de politiek wil, zoals het beeld van klassieke Weberiaanse bureaucratie suggereert. Je denkt na en denkt mee met de minister en dat wordt ook op prijs gesteld. “Een minister die niet ontvankelijk is voor je inhoudelijke verhaal moet ik eigenlijk nog tegenkomen”.

In het schetsen van alternatieve scenario’s kun je best ver gaan. “Als je vindt dat iets echt nodig is voor de afweging en het wordt bewust achtergehouden, dan mag je wat mij betreft de Directeur Generaal passeren. Maar laat het hem wel weten, het liefst vooraf. Zorg dat je altijd kunt verantwoorden wat je doet, dan kun je volgens mij een heleboel maken”.

Grezel heeft het zelf als ondergeschikte altijd gewaardeerd dat je inderdaad de gelegenheid wordt geboden om in alternatieven te denken. “De baas is er, en dat probeer ik nu ook te doen, om medewerkers te behoeden voor misstappen. Op basis van mijn ervaring probeer ik mijn medewerkers een steeds grotere autonomie te laten bereiken binnen de grenzen van het politieke speelveld.”

Case: het verbeteren van de executieketen

Duizenden mensen zijn in Nederland strafrechtelijk veroordeeld met een vrijheidsstraf, maar zitten niet in de gevangenis. Maatschappelijk gezien is dat onaanvaardbaar. Het streven is om ervoor te zorgen dat deze groep niet groter wordt. De politieke wens is om bij nieuwe gevallen te zorgen dat honderd procent van de opgelegde straffen wordt uitgevoerd. Binnen de praktijk van de ketenpartners, variërend van het Openbaar Ministerie tot de dienst justitiële inrichtingen, is dat volstrekt onhaalbaar. Maar wat is wel een politiek acceptabele en praktisch uitvoerbare norm? Dat was de cruciale vraag. Hoe pak je dat aan?

Verschillende werkelijkheden bij elkaar brengen

Een eerste belangrijke randvoorwaarde die Grezel stelde was ervoor zorgen dat de te ontwikkelen norm binnen de kabinetsperiode valt, om daarmee het *commitment* van de bewindslieden te houden. Verder moet uitgelegd worden wat er wel en niet kan. We hebben aldus Grezel nu eenmaal niet alleen ‘halleluja- nieuws’ te brengen. De opdracht aan de ketenpartners was: probeer zelf te denken hoe je graag zou willen dat het er in 2016 voor staat. Vele intensieve gesprekken met alle ketenpartners hebben uiteindelijk geleid tot een nieuwe norm in 2016. 92% van alle principale vrijheidsstraffen moet binnen zes maanden ten uitvoer worden gelegd.

Dat lijkt lang, maar nu is het nog zo dat het gemiddeld vierhonderd dagen duurt voordat iemand in de gevangenis komt als de rechter daartoe heeft bevolen. Het uiteindelijke bereikte *commitment* van zowel de ketenpartners als van de politiek verantwoordelijken is in dat licht een knappe prestatie. Vervolgens moet een ander nu vertaald worden in acties per ketenpartner. Dat vraagt onderling vertrouwen in het besef dat je voor succes geheel van elkaar afhankelijk bent. Dat vraagt dus loyaliteit tussen de ketenpartners onderling. Je krijgt

pas resultaat als de ketenpartners ook gemotiveerd zijn het politieke doel te halen en bereid zijn inzicht te geven in wat er in hun uitvoerings-praktijk beter kan en bovendien bereid zijn het effect van hun handelen op de andere partners inzichtelijk te maken. “Mijn taak als eindverantwoordelijke is om de ketenpartners inzicht te geven in het politieke bedrijf en om de politiek inzicht te geven in hoe het gaat op de werkvloer. Dat betekent het bijbrengen van gevoel voor politieke sensitiviteit bij de ketenpartners en het aan de politiek bijbrengen van gevoel voor de realiteit van de uitvoering.

Volgens mij heb je de plicht als ambtenaar om die verschillende werkelijkheden zo goed mogelijk bij elkaar te brengen”.

Vragen en discussie uit de zaal

De bijdrage van Grezel riep volop discussie op. Enkele punten daaruit:

Hoe kweek je vertrouwen bij de ketenpartners?

Wees duidelijk waarop je aanspreekbaar bent en erken de expertise van de werkvloer. Ga echt op de werkvloer kijken, niet even een middagje, maar een hele week om te zien wat er speelt en om werkelijk te ondergaan wat de problemen zijn waar men tegenaan loopt. Dan zie je ook hoe ongelofelijk complex zo’n ketenproces is en heb je meer begrip voor de problemen. Wanneer je rekening houdt met de behoeften van de ander en tegelijkertijd zegt dat je niet alles kunt honoreren, geeft dat duidelijkheid en respect. Je wilt volgens Grezel weten van de werkvloer: wat gaat er niet goed en hoe kunnen we het beter krijgen? “Dat kunnen wij in Den Haag niet. Laat maar zien wat er fout gaat, ik reken je er niet onmiddellijk op af. Uiteindelijk streef je naar wederkerige relaties waarin alle partijen begrijpen hoe de ander erin zit.”

Zorg dat een norm als betekenisvol wordt ervaren op de werkvloer

Belangrijk is dat een norm als betekenisvol wordt gezien. Deze kwestie speelt in negatieve zin bij het van bovenaf opleggen van prestatie-indicatoren. Dat mensen er niets in zien en betekenisverlies ervaren. Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat als het lagere niveau in een prestatie-indicator geen betekenis ziet, het hogere niveau deze niet zou mogen opleggen.

Vergroten van foutentolerantie is mogelijk

Toegeven dat er in jouw werkproces dingen fout gaan, dat is pittig, omdat we nog erg in een afreken- en afschuifcultuur zitten. Maar op het moment dat je erkent dat overall fouten gemaakt worden, kan toename van de foutentolerantie en de bereidheid om elkaar aan te spreken op resultaten hand in hand gaan. Maar zo’n proces vergt een lange adem.

Hoe typeer je de ambtenaar?

“De ambtenaar is bewust van de politieke context waarbinnen hij opereert en moet op alle niveaus praktisch, tactisch en strategisch kunnen opereren. Hij is veel op pad, zit liever niet dan wel achter het bureau in Den Haag, weet echt waar hij het over heeft. Hij maakt geen beleid op basis van suggesties, maar op basis van getoetste feiten en cijfers binnen de diverse uitvoeringspraktijken”.

Voor de ‘jonge honden’ van Grezel die inhoudelijk heel nieuwsgierig zijn en makkelijker ‘horizontaal’ kunnen schakelen opereren daarin heel soepel. Velen staan op de *payroll* bij Randstad, maar dat doet niets af aan hun betrokkenheid. Die notie van vaste dienst, is niet zaligmakend voor hen.



Herman Scholten

hoofd ontwikkeling bestuurlijke organisatie, BZK

Uitdagend, snel en afwisselend werk

Wat betekent het huidige turbulente klimaat voor de loyaliteit van ambtenaren? Volgens Scholten is het op dit moment allereerst een

boeiende tijd om ambtenaar te zijn en te werken voor de overheid.

“In mijn directe omgeving zie ik dat medewerkers heel veel verantwoordelijkheid en ruimte krijgen, simpelweg alleen al door het feit dat er te weinig capaciteit is. Door alle bezuinigingen in de afgelopen jaren zijn er heel veel mensen uitgestroomd en vacatures niet opgevuld. Dat betekent dat mensen die wel zo gelukkig zijn om een plek te hebben, harder moeten werken maar ook meer kansen en mogelijkheden krijgen”. En het klassieke bureaucratische model van Weber is niet uit de tijd: dat bestaat in de praktijk nog steeds. “Je hebt afdelingen met de bekende lagen die je langs moet als je voor de minister een stuk aan het maken bent. Ik merk dat dat nog steeds zo is maar ook dat je een steeds groter mandaat hebt over de inhoud dan in het verleden. Tegelijkertijd is alles veel complexer en veel sneller geworden door de enorme toevloed aan informatie die je moet verwerken en waarover de minister per ommegaande een advies wil, in een ook nog eens door de media bepaalde context”. Daar komt de praktijk van het zogenoemde ‘van binnen naar buiten werken’ nog bij. Je werkt niet alleen meer vanachter je computer op je bureau, maar gaat eerst in de buitenwereld eens goed kijken wat er nu werkelijk aan de hand is.”

Ook de politieke context is onrustiger geworden. Kabinetten zitten gemiddeld een jaar of twee. Dat vraagt van de ambtenaren een enorme flexibiliteit, omdat er met elk nieuw kabinet ook een verandering van beleid kan plaatsvinden. De tijd dat een kabinet de rit uitzit ligt ver achter ons, de politieke cycli zijn veel wispelturiger geworden, heel wat anders dan de klassieke vierjarige beleidscyclus waarin in jaar een het beleid werd uitgezet, in jaar twee beleid in wetgeving werd gegoten, dat vervolgens in jaar drie parlementair werd behandeld en in jaar vier werd uitgevoerd. Er was tijd om zaken in alle rust voor te bereiden en het proces werd niet verstoord door de politieke noodzaak om ook her en der te zorgen voor politiek draagvlak en de daarbij horende deals, niet alleen in de kamers maar ook via allerlei convenanten en sociale akkoorden. Dit alles onder een enorme druk om zo snel mogelijk te leveren. Maar ook het doen van suggesties voor het verkrijgen van politiek draagvlak hoort volgens Scholten bij een het ambtelijk bedrijf: “Je kunt ten slotte niet net doen alsof je in een cocon leeft”.

Case: het opschalen van provincies

Hoe ga je om met een gebrek aan draagvlak? Je werkt nu aan een dossier waarbij het draagvlak onder de partners niet groot is.

Dat gebeurt o.a. door zoveel mogelijk tegemoet te komen aan kritiek en dat ook zo goed mogelijk te communiceren. Maar uiteindelijk beslist de politiek en gaat het er ook om steun te zoeken voor de plannen in de Tweede en Eerste Kamer. Dat betekent

een voortdurend politiek schakelen op hoog politiek niveau tussen verschillende dossiers. Hoe hoger je komt in de hiërarchie, hoe noodzakelijker het wordt om mee te kunnen praten in dat soort afwegingen. “Allereerst word je afgerekend op de inhoud. Dat is les één voor de beginnende ambtenaar, weet waar je over praat en zorg dat het klopt. Tot aan de minister aan toe vertrouwen ze op jouw kennis. De minister bedenkt in de praktijk vaak het uitruilen dat voor het draagvlak van de plannen kan zorgen. Maar je moet daar op een gegeven moment wel in mee kunnen denken. Dat is weer het mooie aan Webers model, elke hiërarchische laag voegt toch iets toe. Ik word geacht als afdelingshoofd het bredere belang in de gaten te houden. Dat kan ook betekenen ervoor te zorgen dat een voorstel niet strandt in het parlement.

Ben je dan als ambtenaar niet ook politiek aan het bedrijven?

Er is niets op tegen om de minister suggesties te doen om een bepaald probleem te helpen oplossen. De politieke deals moeten natuurlijk wel op politiek niveau plaatsvinden. “Ik leef niet in een cocon en kan niet alleen maar zeggen: inhoudelijk gezien moet u dit doen en wanneer de minister dan constateert dat hij daarvoor geen meerderheid haalt, er dan verder maar het zwijgen toe doen. Nee. Ik denk graag mee met mijn minister”.

Wat je ziet is dat je dossier wordt uitgeruild. Hoe ga je daarmee om?

Dat is het spanningsveld tussen professionaliteit en loyaliteit. Ik ben van de klassieke school. De gouden regel is: je mag de minister twee keer tegenspreken en daarna moet je gewoon doen wat hij zegt. Laat je niet al te zeer tot persoonlijke opvattingen verleiden, maar geef zo eerlijk mogelijk het speelveld van mogelijke opvattingen en oplossingen aan. Soms moeten wij argumenten leveren voor een inhoudelijk lastig te onderbouwen passage uit het regeerakkoord. Dat doen we dan gewoon. Vaak is er ook achteraf voldoende ruimte om een en ander te herstellen. Het droomscenario is natuurlijk dat een bepaalde passage uit het regeerakkoord honderd procent ambtelijk is voorbereid. We werken er hard aan om dat voor elkaar te krijgen.

Hoe ver gaat de loyaliteit ?

Loyaliteit moet ook verdiend worden door als politiek betrouwbaar te zijn en geen al te dwaze dingen te doen. Soms kan dat best lastig zijn, zoals de volgende door een deelnemer ingebrachte case laat zien.

Politieke klem

De plaatselijke politiek kan behoorlijk zwabberen en op een nogal willekeurige wijze belangen afwegen. Dat ondervond een gemeenteambtenaar die bestemmingsplannen maakt. Dat is een vrij ‘harde’ aangelegenheid. De wet op de ruimtelijke ordening laat in principe twee keuzen, naast het beproefde ‘gedogen’ ofwel je ‘bestemt’ ofwel je gaat de wet ‘handhaven’).

In de onderhavige case bestemt de gemeente positief in een geval waar dat - conform het bij jouw ingewonnen ambtelijk advies - overduidelijk niet kan. De provincie trekt vervolgens een streep door dat besluit. Maar de gemeente procedeert door tot de Raad van State en vraagt jou het betreffende verweerschrift te maken. Daar sta je dan als ambtenaar. Je hebt A geadviseerd, de politiek zegt B, wordt terug gefloten en nu moet je straks bij de Raad van State B verdedigen. Wat doe je?

Adviezen uit de zaal

Een suggestie uit de zaal: Ga na wat hier het leidende principe is. Is dat de klagende of zielige burger of speelt er wat anders? Wanneer duidelijk is waarom deze omweg



De deelnemers aan de Goed Werk Hub over 'Staan professionaliteit en loyaliteit van ambtenaren onder druk?' in het Korzo Theater in Den Haag

bewandeld wordt, is wellicht meer begrip mogelijk. Zelf heeft de betrokkene voorgesteld dat de wethouder voortaan in een veel vroeger stadium de gemeenteraad bij de verschillende afwegingen rond het maken van bestemmingsplannen betreft. Door op deze wijze kennis aan te dragen wordt wellicht ook een minder zigzagbeleid mogelijk. Een tweede advies is: houd dergelijke problemen niet bij jezelf, betrek anderen erin. Een derde advies: berust erin dat dingen zo gaan. Misschien levert het op termijn een leereffect op, dat zo'n gang van zaken de verspilling van tijd en moeite niet meer waard is.

Verspilling van tijd en middelen: *business as usual* of toch niet?

Er ontspint zich een levendige discussie over de vraag of verspilling bij de overheid hoort of niet.

Een deelnemer: "Die inefficiëntie is soms gewoon ook deel van het werk. *So be it*. Het werk kan leuk zijn maar of de burger er werkelijk iets van merkt?" Hoe vaak wordt nu werkelijk in de praktijk geëvalueerd of een bepaalde beleidsinspanning effect heeft gehad? Toch bijna nooit? We zijn volgens mij eerder verbaasd als het tegendeel blijkt".

De vraag is of deze stellingname niet uiteindelijk tot cynisme en het opgeven van kwaliteitsstandaarden leidt. Een tegenspreker in de zaal merkt op. "Ik zou om die verspilling heel boos worden en mijn betrokkenheid verliezen. Maar ik ervaar dat in mijn werk niet zo, ik zie het als zinvol".

Maar verlies van betrokkenheid hoeft volgens zijn opponent niet het geval te zijn. Er zijn mechanismen die ervoor zorgen dat je toch je motivatie houdt. "Want uiteindelijk denk je toch: ja, maar met mijn project zal het niet gebeuren, die inspanningen zullen geen verspilde moeite zijn".

Balanceringskunst



Het staat buiten kijf dat voor goed werk binnen de ambtenarij een flink staaltje balanceringskunst nodig is. Om de verschillende bestuurlijke werkelijkheden en de realiteiten van de werkvloer met elkaar te kunnen verenigen bijvoorbeeld of het vermogen om te kunnen meebewegen met de politieke realiteit zonder cynisch te worden of het eigen morele kompas te verliezen. Misschien schuilt in een dergelijke betrokken lenigheid ‘met ruggengraat’ wel de beroepseer van de ambtelijke professie.

Deze bijeenkomst maakt deel uit van de *Routekaart Goed Werk in het Openbaar Bestuur*, ontwikkeld door Stichting Beroepseer en wordt mogelijk gemaakt door het programma *Beter Werken Openbaar Bestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verslag geschreven door Jan Prij

Redactie, foto's, vormgeving: A. Gabrielli

www.beroepseer.nl