Alexander Pechtold en Bart Snels

TOT UW DIENST

TEGENSPRAAK DOOR PUBLIEKE DIENSTVERLENERS

2024 Prometheus Amsterdam



Tegenspraak

Wij zijn twee voormalige Kamerleden. Jarenlang hebben we vanuit de Tweede Kamer geprobeerd richting te geven aan de samenleving. Dat deden we met de instrumenten die we daarvoor hadden: moties, amendementen, initiatiefnota's of initiatiefvoorstellen. We geloofden dat we daar, in het hart van de democratie, écht het verschil konden maken.

Die jaren in de Kamer voelen nu soms als een ver verleden, en we kijken anders terug op de tijd die we daar doorbrachten – soms zelfs met enige gêne. Niet omdat we ons best niet deden, maar omdat we ons nu realiseren dat we al die tijd een blinde vlek hadden.

Als Kamerlid was onze wereld beperkt tot collega-Kamerleden, met wie we scherp debatteerden, en de leden van het kabinet, die we in het parlement ter verantwoording riepen. Maar de mensen die daadwerkelijk het beleid uitvoeren, al die honderdduizenden publieke dienstverleners, bleven buiten ons gezichtsveld.

Nu werken we zelf in de publieke dienstverlening, of houden daar toezicht op. Alexander doet dat als algemeen directeur bij het CBR en Bart als inspecteur-generaal bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane. En we overdrijven niet als we zeggen dat er een wereld voor ons is opengegaan.

Uitvoeringsorganisaties, zoals het CBR, UWV of DUO, voeren specifieke taken uit voor de overheid. Hoewel ze een eigen bestuur hebben, vallen ze wel onder ministeriële verantwoordelijkheid. Sinds de jaren zeventig, en met name in de jaren negentig, zijn ze op afstand van het ministerie geplaatst met als doel de dienstverlening te verbeteren en te depolitiseren.

Dat geschiedenislesje hadden we als Kamerleden ooit wel gehoord, maar het was niet erg blijven hangen. Nu pas zien we hoe uitvoeringsorganisaties functioneren, en hoe groot de afstand is tussen de Kamer en de publieke dienstverlening. En bovenal: hoe groot de uitdagingen waar medewerkers in de praktijk tegenaan lopen eigenlijk zijn.

We realiseren ons pas sinds kort hoeveel tijd medewerkers eigenlijk kwijt zijn aan administratie, waardoor er soms bijna geen tijd meer overblijft om de burger te kunnen helpen. Zo vertelde Joey, die bij het UWV mensen begeleidt bij hun terugkeer naar werk, dat hij elk telefoongesprek moest registreren in zeven verschillende systemen. Hierdoor voelt hij zich vaak meer een 'registratiebegeleider' dan een 're-integratiebegeleider'.

Ook waren we ons er te weinig van bewust dat niet de politici maar de publieke dienstverleners voor veel burgers het gezicht van de overheid zijn. En dat zij, zoals Linda van uitvoeringsorganisatie RVO ons liet weten, regelmatig de schuld krijgen als de regering beloftes doet die niet waargemaakt kunnen worden.

Bovendien zijn het de mensen in de uitvoering die zien hoe ons beleid soms hard neerslaat in de samenleving – en daar door burgers mee worden geconfronteerd. Als mensen door ons ingewikkelde belastingsysteem verder in de schulden worden gebracht, zo vertelde Sherwin van de Belastingdienst ons, kunnen de emoties soms hoog oplopen. Hij beschouwt zich-

zelf dan ook niet alleen als een baliemedewerker, maar ook als een 'maatschappelijk werker, psycholoog en psychiater'.

Als Kamerleden moeten wij de hand in eigen boezem steken. Wij kwamen tot de pijnlijke conclusie dat de politiek het werk van de publieke dienstverleners er de afgelopen decennia namelijk niet makkelijker op heeft gemaakt.

Ten eerste omdat politici zich te veel bezighouden met het 'hoe' in plaats van het 'wat'. Kamerleden willen beleid gedetailleerd uitwerken, en via moties en regels meebeslissen over de uitvoering zonder een grondig begrip te hebben van de mensen en organisaties in de publieke dienstverlening.

En ten tweede schuiven politici de schuld van beleidsfouten nog te vaak in de schoenen van uitvoeringsorganisaties. Vervolgens worden er voortdurend controlemechanismen opgetuigd, waardoor het werk van de uitvoerders nog ingewikkelder wordt.

Het eindrapport 'Klem tussen Balie en Beleid', onder leiding van voormalig VVD-Kamerlid André Bosman, heeft dit goed geanalyseerd. Na incidenten volgen steeds weer nieuwe regels, die het voor de uitvoering alleen maar ingewikkelder maken. Het rapport van Bosman heeft meer dan een jaar op de plank gelegen omdat de Kamer er niet over wilde praten. Ook bij de toeslagenaffaire valt op hoe weinig reflectief de Kamer zelf is. Liever wordt de verantwoordelijkheid voor wat er fout ging in de schoenen geschoven van de medewerkers uit de uitvoeringsdiensten.

Tegelijkertijd heeft de politiek haar eigen taak verzaakt door geen antwoorden te geven op de grote vragen. De afgelopen twintig jaar hebben we gezien hoe systemen zijn vastgelopen. Er werd beloofd dat het fiscale systeem vereenvoudigd zou worden, en dat het toeslagenstelsel op de schop zou gaan.

Jaren later is er echter nog steeds geen duidelijke richting en blijft de wet- en regelgeving razend ingewikkeld.

Te lang is er een politiek van improvisatie gevoerd. En het zijn de organisaties in de uitvoering die uiteindelijk met de gevolgen zitten.

Als we, na de toeslagenaffaire, na Groningen, na alles waar burgers en bedrijven chagrijnig van worden, het vertrouwen tussen overheid en burgers willen herstellen, dan moeten we ons eerst richten op het verbeteren van de publieke dienstverlening.

Wij zijn niet de eersten die dit aankaarten. De afgelopen tijd is de 'uitvoering' een belangrijker thema geworden in Den Haag, en een aantal jaar geleden werd zelfs het overheidsbrede programma 'Werk aan Uitvoering' gelanceerd. De gehele overheid, van gemeenten tot de Belastingdienst en DUO, heeft de opdracht om de menselijke maat toe te passen, de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Daar is veel voor nodig.

Het viel ons op dat de mensen die het werk doen, die aan de balie zitten, die de telefoon opnemen, die iedere dag in de frontlinie het werk van de overheid doen, in die discussie eigenlijk nauwelijks gehoord worden.

We wilden de medewerkers zelf het woord laten voeren. Dat verliep niet zo gemakkelijk als we aanvankelijk hadden gehoopt. Het kostte soms wat tijd om de uitvoeringsorganisaties gerust te stellen, en in sommige gevallen kregen we alleen toestemming als er ook een woordvoerder bij het gesprek aanwezig was. Maar dat het uiteindelijk is gelukt om tien gesprekken te voeren, zegt veel over de uitvoeringsorganisaties. Ze durfden zich kwetsbaar op te stellen, juist in een tijd waarin ze het gevoel hebben onder een vergrootglas te liggen. Dat waarderen we enorm.

Wij wilden weten waarom ze hun werk met zo veel passie doen en hoe ze tegen 'Den Haag' aankijken. Het waren stevige gesprekken, waarin frustraties geuit werden over ouderwetse ICT-systemen, bureaucratische controlemechanismen, afstand tot beleidsmakers en onhaalbare politieke beloftes.

Het zegt veel over de omvang van de agenda en de uitdagingen in het proces van het verbeteren van de dienstverlening. Op allerlei vlakken moet er verbetering plaatsvinden. Denk hierbij aan:

- vereenvoudiging van wet- en regelgeving
- meer ruimte voor professionals om de menselijke maat toe te passen
- beter gebruik van informatie om samenwerken tussen organisaties te bevorderen
- minder controlemechanismen om de administratieve rompslomp te verminderen
- beter zicht van politiek en ministeries op wat er echt gebeurt op de werkvloer van de dienstverlening
- meer invloed vanuit de werkvloer op beleid om knelpunten op te lossen

Maar bovenal is het een hoopvol boek. Alle mensen die we gesproken hebben doen hun werk met passie en in het belang van de burger. En al deze mensen vertellen dat het de goede kant op gaat. Langzaam.

Dit boek geeft een beeld van de staat van de publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de medewerkers zelf. Voor het eerst praten zij terug tegen 'Den Haag'. Tegenspraak vanuit de uitvoering, het is dringend nodig.

We zijn er dankbaar voor dat we dit project mochten uit-

voeren, zeker omdat wij zelf beiden onder ministeriële verantwoordelijkheid staan. Dat voormalige Kamerleden bij allerlei overheidsorganisaties met medewerkers gingen praten, leidde begrijpelijkerwijs tot enige nervositeit. Kan dat wel? Mag dat wel? En wat zijn de risico's? Maar we kregen goedkeuring, en gedurende dit project werden we zelfs ondersteund vanuit het programma Werk aan Uitvoering, met name door Gamze Aslancik en Olga van Oort.

Met trots presenteren we dit boek dat tien gesprekken bevat met mensen uit de publieke dienstverlening. Het betreft mensen die achter de balie werken, burgers met schulden helpen of ervoor zorgen dat bruggen goed onderhouden worden. Dit zijn de personen die handen en voeten geven aan ons beleid.

We hebben met Mark Rutte gereflecteerd op wat er nodig is om de dienstverlening echt te verbeteren. Dertien jaar heeft hij aan het roer gestaan in Nederland. Na de ingrijpende toeslagenaffaire beloofde het kabinet-Rutte IV verbeteringen aan te brengen in de publieke dienstverlening. Maar ook de premier, zo erkent hij zelf, heeft het belang van de publieke dienstverlening te weinig op zijn netvlies gehad.

En we hebben een fundamenteel gesprek gevoerd met Herman Tjeenk Willink, die zich al decennialang druk maakt over de staat van de democratische rechtsorde en het belang van de uitvoering. Als informateur schreef hij in 2017 bij zijn eindverslag aan de Kamer een bijlage over het belang van de publieke dienstverlening. Geen Kamerlid heeft er een vraag over gesteld. Zo erg is het nu niet meer, maar er is veel te doen.

We hebben dit project niet in ons eentje gedaan. Bij al onze interviews was Elian Yahye aanwezig. Als freelancejournalist heeft hij voor ons de pen gehanteerd. Hij heeft met ons meegedacht en van de gesprekken leesbare teksten gemaakt.

Dit boek is geen politiek manifest. Hoewel wij twee oud-po-

litici zijn en de gesprekken aan politieke onderwerpen raken, is dit geen 'links' of 'rechts' verhaal. Het is een boek over het functioneren van de overheid – een thema dat ons allemaal bezig zou moeten houden.

Dit boek is ook geen wetenschappelijk rapport waarin we gedetailleerd beschrijven wat er misgaat in de publieke dienstverlening. We hebben geen representatieve steekproef genomen om een alomvattend beeld te schetsen van wat er zich afspeelt binnen de publieke dienstverlening.

Dit zijn verhalen van professionals. Mensen die proberen in een oerwoud van wet- en regelgeving een pad te banen voor de burger. Die werken bij organisaties die vaak in het nieuws komen, maar niet het gevoel hebben dat hun stem ook gehoord wordt. Hun verhalen zouden wat ons betreft het vertrekpunt moeten zijn om tot echte verbetering te komen.

De medewerkers die we spraken zijn afkomstig uit alle lagen van de samenleving. Voordat ze de overstap maakten naar de dienstverlening werkten zij als dj's, consultants of voor uitzendbureaus. Soms, zoals in het geval van Rémi van het CAK, hadden ze aanvankelijk zelfs 'een hekel aan de overheid'. Allemaal hebben ze er bewust voor gekozen om hun talenten en ervaringen in te zetten voor het publieke belang, en zich dienstbaar op te stellen aan de samenleving.

We kunnen niet zonder deze mensen. Daarom worden ze in dit boek op een voetstuk gezet, en hebben we ze een podium geboden om eindelijk eens tegenspraak te kunnen bieden. Wij hopen dat politiek-bestuurlijk Den Haag, maar ook de geïnteresseerde lezer, daar lessen uit trekt.


DREES

‘Houd vol!’

Herman Tjeenk Willink

Op een rustige woensdagmiddag worden we ontvangen in het huis van Herman Tjeenk Willink, in de buurt van de Haagse duinen. We verontschuldigen ons omdat we eigenlijk te vroeg zijn. ‘Dat geeft niets, jongens! Willen jullie koffie met ontbijtkoek?’

Doel van ons bezoek is ons boek met gesprekken met publieke dienstverleners. Stuk voor stuk gepassioneerde medewerkers met hart voor hun werk. Elk van hen had een eigen verhaal, maar toch zagen we bepaalde elementen vaker terugkomen.

Het vele administratiewerk en de verschillende managementlagen waarvan de meerwaarde vaak niet duidelijk is, bijvoorbeeld. Maar ook de ingewikkelde wet- en regelgeving en het gebrek aan tijd dat deze medewerkers daardoor vaak hebben om zich volledig te wijden aan het dienen van de burger.

We zijn op zoek naar duiding, en daarom zijn we vandaag naar Den Haag afgereisd. Herman heeft decennialange ervaring met het ‘werken in’ en het ‘werken aan’ de overheid. Dat deed hij onder meer als ambtenaar en wetenschapper, als regeringscommissaris en bestuurder, als vicepresident van de Raad van State en voorzitter van de Eerste Kamer. Telkens de combinatie van praktisch bezig zijn (‘werken in’) én reflecte-

ren ('werken aan'). Zijn ervaringen werden geboekstaafd: *Niet de beperking, maar de ruimte* (2012), *Groter denken, kleiner doen* (2018), *Kan de overheid crises aan?* (2021), *Het tij tegen* (2023).

De voornaamste boodschap is steeds: het huidige functioneren van de overheid holt de democratische rechtsorde uit. Om die uitholling te stoppen moet (dus) het functioneren van de overheid verbeteren. En om het functioneren te verbeteren moet ieder eerst zijn eigen rol begrijpen. Weet de politicus wat zijn functie is? Weet de ambtenaar dat nog? Beseffen bestuurders wel dat de publieke dienstverleners het gezicht van de overheid zijn, de belangrijke schakel tussen overheid en burger? Zij zien vaak het scherpst wat er misgaat als het (Haagse) beleid niet aansluit op de (maatschappelijke) praktijk. 'Dat zie ik ook terug in de gesprekken die jullie gevoerd hebben. Meer dan politici en bestuurders geven uitvoerders vaak het goede voorbeeld in hun poging twee werelden – de Haagse wereld en de maatschappelijke werkelijkheid – met elkaar te verbinden.'

Herkenbaar

Als wij 'bekeerlingen' zijn, dan is Herman de patroonheilige van de publieke dienstverlening. Al meer dan veertig jaar lang houdt hij zich bezig met de professionals op de werkvloer. Hij was te gast bij menig uitvoerende dienst die zich klemgezet voelt en vaak niet de ruimte krijgt om te doen wat naar de eigen professionele maatstaven nodig is om de problemen waarmee burgers worstelen op te lossen.

Al in de jaren zeventig was hij als ambtenaar op Algemene

Zaken betrokken bij de Nederlandse politiek, en ook toen al had de latere 'EHBO'er van het Binnenhof' een rol bij kabinetsformaties. Maar Herman kreeg pas echt landelijke bekendheid toen hij in 1982 benoemd werd tot regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst. Die reorganisatie moest 'het sturend vermogen' van de overheid aanpassen aan de 'toenemende maatschappelijke sturingsbehoeften'. Met het aantreden van het kabinet-Lubbers I veranderde dat. Niet versterking van het sturend vermogen van de overheid, maar het terugdringen van de maatschappelijke sturingsbehoeften werd het doel. De overheid moest juist minder doen. 'Lean-and-mean' werd de slogan.

Maar Herman had twijfel over het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties; hij verzette zich tegen de privatisering van publieke diensten. En hij vroeg – in 1985 voor het eerst – de aandacht van de Kamer voor uitvoering (en uitvoerbaarheid!) van wetgeving en beleid. Tevergeefs.

Toch – of misschien juist daarom – is Herman zich altijd betrokken blijven voelen bij de uitvoering. Aan de resultaten in de publieke dienstverlening ontleent de overheid immers haar geloofwaardigheid. Ook het afgelopen decennium, na zijn terugtreden als vicepresident werd hij nog regelmatig uitgenodigd om zijn analyse van de problemen in de uitvoering te delen. 'Professionals op de werkvloer vertelden mij dat het leek alsof de regelzucht toenam en de ruimte om aan de eigen professionele maatstaven te voldoen (nog) minder werd. Ik probeerde uit te leggen wat mogelijke oorzaken zouden kunnen zijn en hoe die zouden kunnen worden weggenomen. Ik voelde het als mijn taak hen te bemoedigen en voor te houden: kom zelf in de benen, laat u horen, anders verandert er niets.'

En dat gebeurt ook steeds vaker. Uitvoeringsorganisaties treden zelfbewuster én zelfverzekerder op. Maar ook rechters

verenigden zich, eerst in 2012 rond het 'Leeuwarder Manifest' en later in de landelijke actiegroep 'Tegenlicht'. Zij kwamen in verzet tegen de 'verbestuurlijking' van de rechterlijke macht, waarin niet de kwaliteit, de inhoud van de rechterlijke functie, maar de kwantiteit, het aantal vonnissen, het ijkpunt vormde. In 2015 uitten huisartsen in de actiegroep 'Het Roer Moet Om' hun bezorgdheid over een 'exploderende zorgbureaucratie' die hun werk bemoeilijkte. 'Neem de thuiszorg, waar gemotiveerde medewerkers soms 40 procent van hun tijd kwijt zijn aan administratie. Tijd die beter aan de zorg voor patiënten zelf besteed kan worden.'

Het fascineerde Herman dat al die uitvoerders, eigenlijk al sinds de jaren negentig, tegen vergelijkbare problemen opliepen. 'Telkens zag ik hetzelfde patroon,' vertelt hij terwijl hij in zijn koffie roert. 'Ik was bij directeuren sociale diensten. Daar hoorde ik hetzelfde als bij commissarissen van de politie. Dat was niet toevallig – het had allemaal dezelfde verklaring.'

Bv Nederland

Voor die verklaring moeten we terug naar de jaren tachtig. In hetzelfde jaar waarin Herman regeringscommissaris werd, trad ook het kabinet-Lubbers I aan. Dit was het startschot van een nieuwe fase binnen het openbaar bestuur, waarin 'het bedrijfsmatige denken' dominant werd. De vooronderstelling was: 'Ordening via de markt is superieur aan ordening door de overheid. Want de vrije markt is het fundament voor individuele vrijheid en de overheid staat voor dwang. Overheidsinterventies moeten daarom dienstbaar zijn aan de markt.'

De overheid zelf moest als bedrijf worden gemanaged. Het

is achteraf overigens opmerkelijk dat bij het afstoten van publieke taken steeds op de markt is gekoerst en dat de mogelijkheden van publieke diensten geleverd door coöperaties in handen van de burgers werden genegeerd. Opmerkelijk omdat dat in lijn zou zijn geweest met de Nederlandse traditie. Ook die traditie werd doorbroken. Bestaande woningcoöperaties werden 'de markt op gestuurd', sociale huurwoningen verkocht, het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening opgeheven. We kennen inmiddels de gevolgen.

Alexander: Jij leidt de problemen terug tot de 'vermarkting' van de overheid. Kan je dat wat meer uitleggen? Waarom is het zo funest dat de overheid als bedrijf wordt gezien?

'Je moet over de overheid anders denken dan over bedrijven in de marktsector. De markt kent geen moraal; uiteindelijk bepalen vraag en aanbod, kosten en opbrengsten de uitkomst. Moreel besef, moraliteit, is voor bedrijven in een democratische rechtsorde een – uiterst belangrijke – randvoorwaarde maar niet de kern. Ook bedrijven zijn gebonden aan de uitkomsten van democratisch genomen besluiten. Ook bedrijven moeten zich bewegen binnen de grenzen van het recht. Ook bedrijven staan voor de vraag: kan dit door de beugel, is dit rechtvaardig en maatschappelijk aanvaardbaar? Maar uiteindelijk bepalen winst en verlies de koers.

Bij de overheid in een democratische rechtsorde is dat precies andersom. Daar staan waarden voorop en is het morele oordeel de kern. Efficiëntie en kostenbewustzijn zijn randvoorwaarden. Het gaat tenslotte om publiek geld. Dat is een essentieel verschil. Daarom moet iedereen die een rol heeft in het openbaar bestuur, en zeker iedere ambtenaar, zich telkens afvragen: is wat ik doe rechtvaardig en binnen de grenzen van het recht? Is dit redelijk en laat mijn optreden de burger in zijn

waarde? Kan dit door de beugel en is er ruimte om het anders te doen? Daar ging het fout bij de toeslagenaffaire.'

Bart: Leg uit...
'Ambtenaren hebben hun werk bij dat schandaal *en règle* gedaan. Maar het eigen beoordelingsvermogen ("Vind ik dit rechtvaardig?") heeft niet gefunctioneerd. De ruimte ontbrak of werd niet gezien, noch genomen. Alle onderdelen van de overheid, van de uitvoeringsorganisaties tot de politiek, hadden blinde vlekken. Daardoor ontbrak het tegenwicht of was dat te zwak. En als tegenwicht ontbreekt gaat het – onvermijdelijk – op den duur goed mis.'

Bart: Door de intrede van het 'bedrijfsmatige denken' hebben we dat essentiële kenmerk van de overheid – de waarden – verwaarloosd en hebben we efficiëntie en effectiviteit tot ijkpunt voor het functioneren gemaakt...
'Ja, en zolang we dat essentiële verschil tussen overheid en bedrijven in de marktsector niet erkennen en daarnaar handelen komen we niet verder. Politiek gaat om waarden. Beleid, functioneren en inrichten van de overheid zijn politieke vraagstukken. Ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor alle drie gelden de eisen van democratie en recht als ijkpunt.

Veertig jaar lang hebben we de verbinding tussen beleid, functioneren en inrichting van de overheid genegeerd. Niet de eisen van democratie en recht waren het voornaamste ijkpunt voor succesvol overheidsbeleid, maar economische groei via de private sector. Niet de eisen van democratie en recht waren de (kwalitatieve) meetlat waarlangs het functioneren van de overheid werd gemeten maar de (kwantitatieve) eisen waaraan de overheid als efficiënt gemanaged bedrijf moest voldoen.

Dat had gevolgen voor de inrichting. De verhoudingen tussen overheid en burgers, tussen wetgever en rechters, tussen politici en uitvoerders, tussen bestuurders en ambtenaren, tussen beleidsambtenaren en professionals op de werkvloer raakten verstoord. En daar hebben vooral de laatsten, de professionals op de werkvloer, als eersten last van.'

Bart: Jij begon als regeringscommissaris precies op het moment dat die bedrijfsmatige overheid geïnstitutionaliseerd werd – een proces dat in de jaren daarna alleen maar erger is geworden. Toch ben jij al die jaren trouw gebleven aan je eigen analyse, terwijl de beweging eigenlijk totaal de andere, in jouw ogen de verkeerde kant op ging.

'Hans van Mierlo zei ooit: "We moeten een revolutie maken voordat die uitbreekt." Die uitspraak heeft me enorm aangesproken. Ik heb altijd geweten: dit kan niet goed gaan. Op een gegeven moment loopt deze weg dood. Het is nodig dat we op tijd de koers verleggen. Verschillende keren heb ik gedacht: nu is die tijd gekomen.

Voor het eerst was dat in 1986, aan het einde van mijn regeringscommissariaat. Ik dacht dat binnen een aantal jaren politici en ambtenaren wel gedwongen zouden worden de huidige veranderingskoers te verlaten. Het enige wat me echt hinderde was dat de omstandigheden dan minder gunstig zouden zijn en de maatschappelijke kosten hoger. Dat is bijna veertig jaar geleden. Je ziet nu langzamerhand dat de politiek-maatschappelijke discussie "langszij" komt. Het lijkt erop dat de boodschap wordt gehoord. Maar wordt zij ook verstaan? Dat staat nog te bezien.'