

AAN

De Tweede Kamer  
t.a.v. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie  
Ter attentie van de informateur,  
mevr. drs. M. Hamer  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

VAN

Expertforum Rechtmatigheid:  
Rechtmatigheid in een nieuwe tijd

CC

BETREFT

Oproep tot meer zuurstof in het systeem door  
focus op publieke waarde

DATUM

17.05.2021

KENMERK

TELEFOON

020 598 98 65

E-MAIL

hetzijlstracenter@vu.nl

Geachte mevrouw Hamer,

Met deze brief richten wij ons, via u, tot het aankomend kabinet met een oproep tot 'meer zuurstof in het systeem', het vergroten van het leervermogen van de overheid en het herzien van de huidige controlepraktijk. Graag gaan wij eerst in op de achtergrond van ons als 'Expertforum Rechtmatigheid' en vervolgens op onze oproep.

### **Achtergrond Expertforum Rechtmatigheid**

Vanaf de Operatie Comptabel Bestel bij de rijksoverheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw is (financiële of comptabele) rechtmatigheid, de dominante norm geworden bij de controle van overheidsrekeningen en -verantwoordingen. Met andere woorden: het voldoen aan formele en materiële wet- en regelgeving is centraal komen te staan. Hoewel rechtmatigheid in de democratische rechtsstaat onbetwist een kernwaarde is, worden de uitwerking en toepassing ervan door velen ervaren als verstikkend en niet aansluitend bij 'de bedoeling'. Er klinkt dan ook steeds meer de roep om 'meer zuurstof in het systeem'.

Vanuit de idee dat een herbezinning nodig is over de wijze waarop met rechtmatigheid in het publieke bestel wordt omgegaan, is eind 2016 vanuit het Zijlstra Center for Public Control, Governance and Leadership van de Vrije Universiteit Amsterdam het Expertforum 'Rechtmatigheid in een nieuwe tijd' geïnitieerd. Het Expertforum is een academische vrije ruimte waar academici en vertegenwoordigers van bij het rechtmatigheidsdossier betrokken partijen op persoonlijke titel zich buigen over de vraag hoe kan de regeldruk rondom rechtmatigheid in verantwoordings- en controleprocessen verminderd worden? In bijlage A treft u een overzicht van de huidige samenstelling van het Expertforum.

### **De situatie: gevangen in het systeem**

De huidige tijd leert ons dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van de samenleving en aan de interventiemogelijkheden van de overheid. Het is onmogelijk om voor complexe vraagstukken in één keer de juiste maatregelen te bedenken. Maatregelen worden per definitie ontworpen en ingevoerd op basis van beperkte kennis. Of zoals het aan het begin van de coronacrisis is geformuleerd 'op basis van 50% van

de kennis moeten we 100% maatregelen nemen'. Een juist inzicht, dat echter bij uitzondering wordt gehanteerd binnen het huidige systeem dat gekenmerkt wordt door twee dominante patronen. Ten eerste schrijft het beleid aan de uitvoerende partijen voornamelijk een gestandaardiseerde werkwijze voor (waaronder via ICT), mede gebaseerd op argumenten van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit maakt dat de professional weinig ruimte heeft voor maatwerk en 'de menselijke maat'. Ten tweede wordt er onvoldoende naar input en feedback geluisterd van betrokken burgers en partijen (waaronder uitvoerders), deskundigen en wetenschappers, maar ook van bestaande tegenmachten zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Deze lijken niet optimaal te worden gehoord waardoor de uitvoering hiervan niet leert.

### Oplossingsrichtingen

Wij zien, naast het herwaarderen van de verhouding macht-tegenmacht, drie oplossingsrichtingen (zie bijlage B voor een compleet en concreet overzicht):

1. **meer zuurstof in het systeem:** creëer ruimte en minder complexiteit in de regels om specifieke gevallen specifiek te behandelen - wat onverlet laat dat uniforme gevallen uniform behandeld moeten worden.
2. **stimuleer het lerend vermogen:** versterk de terugkoppeling over de effecten van beleid en uitvoering om het lerend vermogen van de overheid te vergroten.
3. **herzie de huidige controlepraktijk:** leg de nadruk op de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de rechtmatigheid van het overheidshandelen en de verantwoording daarover; laat controleurs zich richten op de kwaliteit van die verantwoordingsinformatie en de onderliggende systemen en processen.

Deze oplossingsrichtingen vragen een heroverweging van de invulling in de praktijk van rechtmatigheidstoepassing.

Voor alle drie de oplossingsrichtingen biedt publieke waarde een sleutel. 'Publieke waarde' is dat wat 'het publiek van waarde acht', zoals de kwaliteit van leven en welzijn. En het publiek is daarin niet eenduidig of onveranderlijk. Het vereist een proces van onderzoek en deliberatie binnen en tussen betrokkenen, waarin waarden afgewogen en besproken worden. Concreet betekent dit dat bij het formuleren van de publieke waarde van (nieuw) beleid/maatregelen niet alleen de Tweede Kamer maar juist ook de direct betrokkenen en deskundigen deelnemen aan een continue proces bij de afweging van middelen en bedoelingen.

Wij pleiten ervoor dat de Tweede Kamer en het kabinet in het beleid en de uitvoering altijd expliciet maken welke publieke waarde (bijvoorbeeld in termen van veiligheid, zorg, onderwijs, wonen, welzijn, rechtvaardigheid en bestaanszekerheid) wet en regelgeving beoogt te realiseren, en vervolgens continu monitoren in hoeverre die wordt gerealiseerd en welke bijstellingen dit vraagt in de publieke waarden zelf dan wel in de uitvoering.

Elk proces van wet- en regelgeving dient te starten vanuit en gericht te blijven op het creëren van publieke waarde. Uitvoering dient onderscheid te maken tussen processen die te standaardiseren zijn, en die welke maatwerk zijn. Standaardsituaties worden standaard behandeld, en specifieke gevallen specifiek. Het is juist de uitvoering die het beste kan bepalen wat maatwerk moet zijn. Er komt dus ruimte voor de uitvoering om zelf de processen aan te sturen, gericht op een optimaal effect in termen van publieke waarde, menselijke maat en algemene beleidsdoelen. Tegelijkertijd wordt bewaakt dat gelijke

gevallen gelijk behandeld worden en de efficiëntie van taakuitvoering aandacht krijgt. Want ook dat is onlosmakelijk verbonden met het creëren van publieke waarde.

Vanuit een focus op het creëren van publieke waarde dient ook krachtig te worden ingezet op het stimuleren van het leervermogen binnen de overheid. Concreet stellen wij voor:

1. Feedback organiseren: Het nadrukkelijk het organiseren van feedback vanuit de samenleving en de betrokkenen voor wie het beleid en de maatregelen zijn ontwikkeld. Een continue monitoring en evaluatie van niet alleen de bedoelde effecten, maar van alle effecten: de bedoelde en onbedoelde, de verwachte en onverwachte effecten.
2. Leren van effecten: om vervolgens van alle effecten te leren en waar nodig beleid cq maatregelen aan te passen. Niet omdat er fouten zijn gemaakt maar omdat het beter kan met de kennis van nu.

Meer zuurstof in het systeem en het ontwikkelen van leervermogen vragen om een open cultuur, en leiderschap dat leren stimuleert. Het gaat niet om een maakbare samenleving en overheid, maar om een zich continu ontwikkelen en meebewegen door effectieve en rechtvaardige maatregelen, voortkomend uit meervoudige waardenafwegingen. Leiderschap dat weet dat ze tegenkracht nodig heeft om zelf goed te functioneren en daarmee de tegenkrachten positioneert en verankert. Op diverse niveaus vraagt dit reflectiegesprekken over hoe met elkaar de sleutel van publieke waarde op te pakken, en deze met de oplossingsrichtingen vorm en inhoud te geven in de dagelijkse praktijk.

### **Ten slotte**

Publieke waarde als sleutel en de geschetste oplossingsrichtingen doen een beroep op rechtmatigheid in een nieuwe tijd, waarin rechtmatigheid de publieke waarde stimuleert. Wij zijn graag bereid om met u over het bovenstaande verder door te praten en bieden ook graag ons meedenken aan, niet alleen aan de formatietafel, maar ook bij de verdere uitwerking van het creëren van meer zuurstof in het systeem.

Met vriendelijke groet,  
namens het Expertforum 'Rechtmatigheid in een nieuwe tijd',

Prof. dr. ir. Gerda van Dijk  
Hoogleraar Publiek Leiderschap  
Directeur Zijlstra Center

Dr. Tjerk Budding  
Opleidingsdirecteur Public Controllersopleidingen  
Het Zijlstra Center

## **Bijlage A**

### **Deelnemers Expertforum Rechtmatigheid**

Harold Aretz –	Ministerie van Financiën
Jan van der Bij –	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Martin de Bree –	Erasmus Universiteit Rotterdam
Alex Brenninkmeijer –	Europese Rekenkamer en Universiteit Utrecht
Tjerk Budding –	Vrije Universiteit Amsterdam
Martin Dees –	Algemene Rekenkamer
Gerda van Dijk –	Vrije Universiteit Amsterdam
Oscar Donck –	Vrije Universiteit Amsterdam
Paul Hofstra –	Rekenkamer Rotterdam
Edwin Poels –	UWV
Ronald van Rijswijk –	SVB
Peter Smits –	Politie
Wim Veldman –	De Durfplaats Campus
Peter Verheij –	Gemeente Alblasterdam
Koos Vos -	Nederlandse Beroepsgroep van Accountants
Robert Vos –	Ministerie van Financiën
Bas Wakkerman –	Algemene Rekenkamer

*Overzicht d.d. 17 mei 2021, op alfabetische volgorde. Deelnemers zijn lid op persoonlijke titel.*

## Bijlage B

Wat moet er (nu toch echt) gebeuren? Om meer Zuurstof in het Systeem te creëren doen wij onderstaand op een zestal domeinen aanbevelingen voor een nieuw regeerakkoord.

### 1. **Publiek leiderschap en gedrag**

- Verlaat de illusies van een volledig maakbare wereld en een foutloze overheid;
- Agendeer en organiseer het maken van waardenafwegingen;
- Kies voor vertrouwen als uitgangspunt in beleid en uitvoering - vanuit het besef dat de meeste mensen deugen;
- Erken en respecteer dat creatie van publieke waarde vooral in de uitvoering plaatsvindt: "uitvoering in het nauw, burger in de kou";
- Verzwaar in de selectie en vorming van ambtenaren in het top- en middensegment de aandacht voor moreel leiderschap en EQ – pathos en ethos naast logos;
- Benadruk de kunst der beperking, luisterend vermogen en ruimte laten als kerncompetenties in het openbaar bestuur.

### 2. **Ontwerpprocessen van beleid en wet- en regelgeving**

- Stel de processen van beleid en wetgeving open voor betrokkenen en deskundigen, benut hun inbreng en communiceer daarover met hen – zo mogelijk vanuit een gedeelde visie op het publieke belang dat in maatschappelijke opgaven aan de orde is;
- Experimenteer met nieuwe vormen van regulering, waarbij de gereguleerden verantwoordelijk worden gehouden voor hun bijdrage aan de publieke zaak - in plaats van reactief te worden gemaakt met detailregels van bovenaf;
- Geef een krachtige impuls aan de doorontwikkeling en toepassing van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK):
  - o hanteer het niet alleen als instrument voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen, maar ook als kader voor politieke dialoog en besluitvorming – toe te passen in alle bestuurslagen;
  - o voer wet- en regelgeving slechts na grondige afweging in;
  - o integreer de Nederlandse Code Goed openbaar bestuur erin; consequent in beeld te houden bij de uitvoering;
  - o neem erin op dat als in nieuwe wetgeving middelen worden geformuleerd, in de memorie van toelichting duidelijk wordt uitgelegd wat het veronderstelde verband is tussen middelen en de bedoeling;
  - o neem er een 'doenvermogenstoets' in op, die ingaat op de vraag of dat wat in de regelgeving wordt gevraagd wel voor alle betrokkenen realiseerbaar is.

### 3. **Beleed en wet- en regelgeving zelf**

- Stel een regeerakkoord op hoofdlijnen op; dit zet de juiste toon voor 'meer zuurstof in het systeem';
- Leg grotere nadruk op het verbeteren van bestaand beleid, in plaats van op het maken van nieuw beleid;
- Beperk wet- en regelgeving tot hoofdzaken, uitgaand van bedoelingen en principes;
- Bied structureel de mogelijkheid ('ventiel') om maatwerk te leveren (zuurstof in het systeem).

4. **Uitvoering van beleid en wet- en regelgeving**

- Houd de bedoeling van beleid en wet- en regelgeving en de Nederlandse Code Goed openbaar bestuur consequent in beeld;
- Neem afscheid van verbureaucratiseerde werkwijzen waarin procedures belangrijker zijn dan resultaat;
- Maak consequent onderscheid tussen enerzijds de 'massa' - grote aantallen beslissingen voor uniforme gevallen die mede vanwege efficiëntie/kosten vrijwel geheel kunnen worden geautomatiseerd - en anderzijds bijzondere gevallen die een individuele beoordeling vereisen vanuit de doelstelling van de regelgeving. Voor de bijzondere gevallen dient een mogelijkheid voor uitzonderingen (ventiel) te worden ingebouwd. Op die manier wordt ruimte geboden voor maatwerk (specifieke gevallen specifiek behandelen), terwijl tevens wordt bewaakt dat uniforme gevallen uniform worden behandeld;
- Versterk de verantwoording over de uitvoering en de dilemma's en keuzes die zich daarin voordoen; zorg daarbij voor een eerlijk verhaal, waarin ook fouten en leerpunten worden erkend;
- Doe vanuit de uitvoering continu aanbevelingen ter verbetering van beleid en wet- en regelgeving.

5. **Toezicht en controle**

- Maak onderscheid in gradaties van (on)rechtmatigheid, mede in relatie tot fouten en fraude;
- Betrek bij de beoordeling van de gradatie van onrechtmatigheid ook de relatie met de doelstelling van de regelgeving;
- Leg de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van het overheidshandelen aan de volksvertegenwoordigers en het publiek uitdrukkelijk bij het bestuur;
- Laat controleurs zich richten op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van het bestuur, de juistheid en volledigheid van financiële en andere verplichte informatie en van de onderliggen systemen en processen;
- Kies een controle- en toezichtbenadering die bijdraagt aan het lerend vermogen van de gecontroleerden en onder toezicht gestelden.

6. **Lerend vermogen**

- onderwerp beleid en wet- en regelgeving, vanuit een houding van willen leren en focus op de bedoeling, voortdurend aan een kritische beschouwing – via monitoring en evaluatie -, en ontwikkel ze van daaruit continu door;
- luister naar betrokkenen en deskundigen en leer hiervan;
- zet de angst om fouten te maken en hierop te worden afgerekend om in het streven te leren van fouten;
- Stimuleer, veranker en omarm tegenkracht.