

Hoe leg je de verbinding tussen maatwerk, standaarddienstverlening, rechtmatigheid en doelmatigheid/doeltreffendheid van de dienstverlening?

R.O. Vos

Aanleiding

In het jaarcongres van het Zijlstra Center is dit jaar het thema 'De klant is koning', met als twee van de sub-thema's:

- Maatwerk en standaarddienstverlening
- Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening.

Vaak worden deze begrippen tegenover elkaar gesteld, los van elkaar. Maatwerk tegenover standaarddienstverlening; rechtmatigheid los van doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar dat kan leiden tot spanningen in de bedrijfsvoering wanneer er in de dienstverlening een keuze gemaakt moet worden, soms het één, soms het ander. Hoe zorg je er dan voor dat er samenhang in de bedrijfsvoering blijft.

Samenvatting

In dit essay zullen de bovengenoemde vragen en de principes die daarbij gehanteerd zouden kunnen worden, aan de orde komen. Dit zal ik doen aan de hand van de '**10 van Vos**'. Dit zijn in mijn ogen de samenvattende principes voor een goed bestuur en een goede dienstverlening vanuit de (rijks)overheid. Deze '10 van Vos' vormen het resultaat van de inzichten die ik in de bijna 44 jaar werken bij het ministerie van Financiën, heb opgedaan¹.

1. Bekijk een problematiek zo integraal mogelijk vanuit jouw verantwoordelijkheid. Laat jezelf daarbij niet opsluiten in een hokje.
2. Heb bij afwegingen oog voor alle relevante belangen, niet alleen voor het eigen, departementale belang (of dat van de minister).
3. Onderken de ethische aspecten bij iedere problematiek. Bewaak in ieder geval de ethische ondergrens voor jezelf, maar ook voor jouw organisatie.
4. Ga zoveel mogelijk uit van vertrouwen. Geen blind vertrouwen, maar gerechtvaardigd vertrouwen. Zorg voor de juiste voorwaarden voor (meer) vertrouwen. Gebruik daarvoor het inzicht, verkregen met de vertrouwenscan.

¹ R.O. Vos. Rede op afscheidscongres 22 april 2022 (inclusief 'de 10 van Vos.'). Website 'Toezicht in het Nieuws', week 17, 2022.

5. Er is niks mis met regels (duidelijk, uniform etc.). Maar pas deze regels toe vanuit de bedoeling, gericht op het realiseren van publieke waarde. Maak deze expliciet.
6. Zorg voor een efficiënte uitvoering van de massa aan beslissingen (de '99%'). Maak daarvoor gebruik van ICT-systemen en (ethisch verantwoorde) algoritmen.
7. Zorg in regelgeving altijd voor differentiatie in de hardheid van regels voor die gevallen waarbij toepassing van de regels niet efficiënt is dan wel een conflict oplevert met de bedoeling (de '1%').
8. Vervang het begrip 'onrechtmatigheid' door 'niet-naleving', te onderscheiden in bewuste en niet bewuste niet-naleving. Zorg ervoor dat fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) een aparte categorie is.
9. Leg in de verantwoording het accent op het realiseren van de doelstelling (zuurstof in het systeem) en zie een goede naleving van regels daarbij als een hygiëne factor (basis op orde).
10. Bestrijd de (negatieve) afrekencultuur die nu dominant is. Investeer in een (positieve) cultuur van permanent leren. Investeer - in geval van uitzonderingen (maatwerk) - in goede processen en professionele kennis. Maak daarbij gebruik van goede voorbeelden, zoals de SVB, de UWV, maar ook de JP van den Bent stichting.

Toelichting:

Er komen steeds meer ICT-systemen en algoritmen om de kosten van de bedrijfsvoering te beheersen en om het enorme aantal te nemen beslissingen, beschikkingen etc. aan te kunnen. Anderzijds is er de individualisering, het accent op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid die niet iedereen aankan. Dit betreft de mensen die een tekort aan 'doen-vermogen' hebben, b.v. ouderen zonder PC en/of computerervaring. Natuurlijk kan een grote groep die eigen verantwoordelijkheid zeer goed aan en profiteren van de voordelen daarvan. Anderen kunnen dat dus niet en raken in de vernieling omdat er in het systeem geen tijd en aandacht voor hen is. Hoe zorg je dan voor een 'vangnet' om het 'realiseren van publieke waarde' binnen de dienstverlening voor iedereen inhoud te geven.

Hoe moet je deze spanning tussen enerzijds systemen/massa en anderzijds maatwerk/individu oplossen?

Aspecten die daarbij spelen, zijn:

- Hoe stellen we de aandacht voor het publiek belang (waarde) centraal.
- Hoe gaan we daarbij om met integriteit en ethiek.

- Hoe zorgen we voor meer vertrouwen.
- Hoe zorgen we voor meer differentiatieruimte in de regels (zuurstof in het systeem).

Dit zal hieronder aan de hand van de '10 van Vos' worden uitgewerkt:

1. Bij het organiseren van de dienstverlening is sprake van een vergaande taakverdeling, gebaseerd op een veelheid van afzonderlijke - vaak niet op elkaar afgestemde - wetten en regelingen. Er zijn bijbehorende beleidsdirecties en - afdelingen die voor die regelgeving beleidsverantwoordelijk zijn en uitvoeringsorganisaties die vervolgens voor de uitvoering moeten zorgdragen.

Het opknippen van de dienstverlening in ontelbare, aparte hokjes brengt het risico met zich mee dat een enorm bureaucratisch totaal-gebeuren ontstaat, met voor ieder hokje zijn eigen principes, wetmatigheden en werkelijkheid.

Voordeel is de duidelijkheid: je weet als organisatie waarvoor je *binnen* dat hokje verantwoordelijk bent. Je kan dat efficiënt organiseren. Nadeel: voor alles dat zich *buiten* je afgebakende hokje valt, voel je je niet verantwoordelijk. Dat is dan het 'pakkie aan' van een ander.

Vanuit een oogpunt van publieke dienstverlening kan dit tot gevolg hebben dat b.v. een client in de GGZ met een 'multi-problematiek' (b.v. anorexia én suïcide gevoelens) van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Iedere keer een intake, maar steeds met de uitkomst: 'wij kunnen je niet helpen, je moet ergens anders zijn'. Het gevolg: veel (dubbele) bureaucratische kosten en al die tijd geen hulp. De GGZ instelling voelt zich verantwoordelijk voor zijn eigen organisatie en zijn eigen specifieke taakgebied (anorexia óf suïcide gevoelens), maar niet voor de (aspirant) client die met beiden kampt.

Dit roept de vraag op: waarom wordt binnen die organisatie niet de verantwoordelijkheid gevoeld om te kijken waar de (aspirant) client *dan wel* geholpen kan worden en deze persoon daarnaartoe te (be)geleiden. Het antwoord is simpel: de kosten van 'begeleiding' worden niet vergoed en/of de andere instelling stelt deze 'inmenging' niet op prijs. Dus iedere organisatie blijft zich opsluiten in zijn eigen hokje.

Zo zijn er ontelbare voorbeelden. Recentelijk in de publiciteit: een jongere die via de jeugdzorg geholpen wordt (tot/met zijn 18^e jaar). Maar als de persoon 19 jaar wordt: zoekt u het maar uit, zonder nazorg, zonder overdracht. Risico: alle investeringen, kennis in de concrete problematiek van de persoon vloeien weg. De persoon wordt in het systeem in de steek gelaten. Begrijpelijk wanneer je vanuit je eigen hokje (regelgeving, verantwoordelijkheid) denkt. Onbegrijpelijk wanneer je naar het grotere geheel, het maatschappelijk belang (publieke waarde²) kijkt.

Een ieder die te maken heeft met ketens of multi-problematieken, kent veel meer andere voorbeelden. Essentieel is de cultuur van een organisatie (en

² Mark H. Moore. Creating Public Value.

daarmee ook van de medewerkers): ben je bereid in specifieke gevallen - aanvullend - breder te kijken dan uitsluitend je eigen directe verantwoordelijkheid (dus ook naar de overlapping met een ander gebied) of niet.

Het gaat hier dus om een aanvullende activiteit; aanvullend op de reguliere dienstverlening. De reguliere dienstverlening betreft de duidelijke ('enkelvoudige') gevallen binnen het eigen taakgebied. Dat zal het overgrote deel van de dienstverlening zijn (de '99%). Die dienstverlening moet uiteraard efficiënt en kwalitatief goed uitgevoerd worden. Dat is en blijft de core business. Maar mag het soms ook een onsje meer zijn in het kader van het publieke belang?

Dit leidt tot mijn **eerste** aanbeveling om te komen tot een goede publieke dienstverlening: Bekijk een problematiek met een brede blik zo integraal mogelijk (inclusief overlappend, aanpalend gebied), uiteraard wel vanuit jouw primaire verantwoordelijkheid. Laat je daarbij zelf niet opsluiten in een hokje.

2. Dit raakt een ander belangrijk punt in de dienstverlening. Beslissingen raken belangen, vele belangen. Van de eigen organisatie, van andere organisaties, van medewerkers, van jezelf, van je bazen, van je minister, maar ook van burgers, bedrijven etc. De toekenning van een toelage, bouwvergunning etc. kan voor iemand veel verschil uitmaken, hetzelfde geldt voor een afwijzing.

Vaak zal er sprake zijn van gelijke belangen, maar in evenzovele gevallen van tegenstrijdige belangen. Hoe ga je daarmee om in het kader van een goede dienstverlening?

Uitgangspunt voor die dienstverlening zal de regelgeving zijn. In deze regelgeving wordt de doelstelling vanuit de overheid geformuleerd ('de ambitie van de dienstverlening'). In deze regelgeving is - vaak impliciet - ook de (politieke) afweging tussen de diverse belangen verdisconteerd. Wanneer wel een toelage, wel een bouwvergunning etc., wanneer niet? Wat zijn de voorwaarden? Hoeveel budget is ervoor beschikbaar (in de begrotingswet)? Maar ook: welk beleid is er inzake tegengaan van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik? Dit hele complex van regelgeving zal de dienstverlening (uitvoering) bepalen. Een veelheid van uitvoeringsinstructies moeten daarbij behulpzaam zijn, evenals het gebruik van IT systemen, inclusief algoritmen.

Dit roept twee vragen op:

- Hoe te handelen indien de (politieke) afweging van belangen (oftewel de uitgangspunten in de regelgeving) niet evenwichtig is geweest?

De toeslagenaffaire heeft duidelijk gemaakt dat het in de regelgeving vastgelegde anti-fraude beleid na de Bulgarenaffaire in 2013, ook onschuldige burgers als fraudeurs behandelde, met vergaande financiële en persoonlijke gevolgen voor hen. Binnen de organisatie van de Belastingdienst zelf, maar ook de Raad van State was er voor de gevolgen van het (politieke) beleid geen aandacht omdat de 'dienstverlening' volgens de regels verliep. De Algemene

Rekenkamer noemde het fraudebeleid bij de toeslagen (het strikt hanteren van de regels) zelfs een good practice (sic!). Binnen de organisatie was het zeer lastig (bijna onmogelijk) dit aan de orde te stellen. Zie de notitie van de juridisch deskundige bij de toeslagenaffaire die de (juridische) onhoudbaarheid en ernstige gevolgen van het beleid glashelder formuleerde. Deze notitie stond echter haaks op de wensen van de politiek (en de ambtelijke top die deze wensen vertaalde naar de uitvoering) en kwam dus niet op de agenda. De notitie werd weggemoffeld en verdween in een la.

- Hoe te handelen indien de uitkomst van de regelgeving in de praktijk in strijd is met de doelstelling van die regeling.

Met regelgeving is niets mis, integendeel³. Regels bieden houvast en duidelijkheid. Regelgeving is een middel om een problematiek op te lossen of een bepaald doel te bereiken en in dat kader zeer nuttig (onmisbaar). Maar regels hebben ook een keerzijde:

- regels zijn noodzakelijkerwijs algemeen geformuleerd;
- niet alles is in regels te vangen. Er zijn immers altijd meer situaties dan regels;
- regels kunnen elkaar tegenspreken en de inhoud of de bedoeling van de regels is niet altijd helder;
- regels lopen in een dynamische wereld vaak achter op de ontwikkelingen.

Ook hier geldt: moet je als de regels niet passend zijn, ook dan de regels (strikt) toepassen? Vaak wordt het onverkort naleven van de regels gezien als het belang van de organisatie. De hele organisatie en alle (interne) richtlijnen zijn daar op gericht. Afwijken van de regelgeving levert 'onrechtmatigheid' op. Het is dan het belang van de organisatie daar niet tegenaan te lopen (en een aantekening van de Algemene Rekenkamer te krijgen). In de afweging van belangen binnen de organisatie is het voorkomen van die aantekening vaak de doorslaggevende factor (tot en met de minister toe).

Dit leidt tot mijn **tweede** aanbeveling om te komen tot een goede publieke dienstverlening: Heb bij afwegingen oog voor alle relevante belangen, niet alleen het eigen, departementale belang (of dat van de minister).

3. Hierbij komen we bij een derde belangrijk aandachtspunt voor een goede dienstverlening. De integriteit van een organisatie en de medewerkers in het kader van de dienstverlening (ontwikkelen ethisch bewustzijn).

Integriteit is een kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering (dienstverlening). Aan ieder bedrijfsvoeringsproces zitten integriteitsaspecten vast. Een permanente aandacht voor deze integriteitsaspecten vanuit de organisatie en het management is geboden⁴.

³ Doorlichtingsaanpak regelgeving in: De motiveringsverplichting in de aanbestedingswet TPC. Nr. 6. December 2019.

⁴ Vos R.O. en H.J. Beentjes. Het Integriteitsbeleid bij het Rijk. SDU. 2004.

Als definitie voor integriteit bij de overheid kan aangehouden worden: al het overheidshandelen, zowel van de organisatie als de medewerkers dat gekenmerkt wordt door onkreukbaarheid en betrouwbaarheid en als zodanig de legitimiteit van de openbare dienst (dienstverlening) bevestigt.

Integriteit is daarbij een zeer ruim begrip. Het omvat:

- Gedrag dat beantwoordt aan vooropgezette standaarden en regels (naleving van de regels en afspraken),
- De individuele karaktereigenschappen eerlijkheid, betrouwbaarheid en rechtschapenheid (persoonlijke deugd),
- Bekwaamheid en bereidheid om taken adequaat en zorgvuldig uit te oefenen, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen, gebaseerd op een redelijke beoordeling van alle relevante feiten (sociale deugd).

Tussen 'regels naleven' en 'zorgvuldige afwegingen maken' kan een spanning ontstaan. Dit kan leiden tot een dilemma, wanneer er nadrukkelijk een keuze gemaakt moet worden. Dan zijn het 'de individuele karaktereigenschappen' van de betreffende organisatie die het handelen in dat concrete geval bepalen⁵.

De organisatie kan daarbij meer gericht zijn op 'hard controls' (naleven regels, rule based, zwart-wit) dan wel 'soft controls' (stimuleren, principle based, gradueel). Hierbij zou het geen kwestie moeten zijn van of/of, maar van een goede mix tussen én hard controls én soft controls.

In het kader van de dienstverlening is het allereerst van belang dat de ethische aspecten onderkend worden en vervolgens dat er (ethisch verantwoorde) keuzes gemaakt wordt. In de bedrijfsvoering is hier vaak (te) weinig aandacht en tijd voor. Dit is vaak ook een kwestie van cultuur, zeker als het accent ligt op 'productie'. Als ethische aspecten (h)erkend worden, is vervolgens aan de orde hoe in een concreet geval (dilemma) een evenwichtige afweging gemaakt wordt. Hierbij kan het 'zes stappenplan' zoals o.a. beschreven in het artikel van Edgar Karssing⁶, zeer behulpzaam zijn.

De aanwezigheid van een gedragscode, integriteitstrainingen en vertrouwenspersonen is zonder meer een vereiste voor iedere organisatie, maar daarbij zou het niet moeten blijven: het gaat ook om actieve aandacht voor de normen en waarden, een open cultuur en het bespreken van moeilijke gevallen/ethische dilemma's met elkaar. Betrek hier ook bij hoe je op een ethische verantwoorde manier met b.v. ICT-systemen en algoritmen kan omgaan. Het instellen van een ethische commissie, zoals b.v. in Academische Ziekenhuizen gebruikelijk is, kan hierbij een belangrijke rol spelen. Dit zou ook kunnen betekenen het bespreken van een ethische ondergrens, zowel voor de organisatie als voor individuele medewerkers ('over die grens gaan wij niet heen'). Voor die ethische ondergrens zou de doelstelling van de organisatie en de beoogde realisering van publieke waarde de leidraad kunnen vormen.

⁵ Ministerie van Financien. Integriteit en het beoordelen van soft controls. Oktober 2007.

⁶ E.D. Karssing: Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek (44). Tijdschrift voor Compliance nr. 2, mei 2012.

Het is onthutsend om te zien hoe op al deze punten het ontzettend mis is gegaan bij de Belastingdienst bij de toeslagenaffaire:

- Een verandering van de normen en waarden. Bij de Belastingdienst stond traditioneel hoog in het vaandel: het gaat ons om het juiste bedrag, niet maximale gedrag: als iemand een aangifte heeft gedaan, die op basis van de regels te hoog is, dan corrigeren wij die aangifte uit onszelf tot het juiste bedrag en storten het teveel betaalde bedrag terug. Hierop moet de belastingplichtige kunnen vertrouwen!
- Hoe anders bij de toeslagaffaire: een klein bedrag onjuist, dan werd het hele bedrag teruggevorderd (niet alleen het onjuiste bedrag, maar vaak een veelheid daarvan). Dit gebeurde ook als er alleen sprake was van een (onbewust) foutje. Ook dan werd de betrokkene gekenmerkt als fraudeur. Het gevolg van de bestempeling als fraudeur: geen recht op rechtsbijstand of de mogelijkheid van een betalingsregeling voor het vaak enorm hoog bedrag.
- Het gebruik van een algoritme systeem waarvan men statistisch wist dat van de groep die eruit naar voren kwam, ongeveer 80% waarschijnlijk gefraudeerd had (niet wetende wie van deze groep wel en wie niet). In de fraude aanpak werd deze *volledige* 100% behandeld als fraudeur. Dus ook de statistische 20% waarvan de Belastingdienst statistisch kon weten dat deze niet gefraudeerd hadden.
- De oprichting van een aparte eenheid voor deze fraude-aanpak die gefinancierd werd uit de teruggevorderde fraude-bedragen. Een perverse prikkel optima forma.
- Het buiten spel zetten van het ethisch besef van de organisatie onder het motto: 'de politiek wil dit'. Signalen/opmerkingen van medewerkers werden onderdrukt door de 'tussenlagen', die zich volledig oriënteerden op de wens van de leiding/politiek.
- Het creëren van een gesloten organisatie gesloten, waarin niet open over moeilijke beslispunten en dilemma's gesproken kon worden.
- Medewerkers die vanuit hun eigen moreel besef, geen andere keus hadden dan elders te gaan werken (als ze zich dat financieel konden permitteren).
- Een omgeving (Raad van State, Algemene Rekenkamer) die alleen keek naar de naleving van de regels en niet naar de consequenties daarvan.

Dit voorbeeld kan overal gebeuren als er geen aandacht is voor de ethische aspecten voor een goede dienstverlening. Een professionele organisatie vergt professionele medewerkers die ook oog hebben voor de ethische aspecten van de besluiten van de organisatie en ruimte om dilemma's open binnen de organisatie te bespreken.

Soms heb je het bij integriteit over 'goed of fout'. Dan heb je het over de naleving van de regels. Maar in andere gevallen gaat het om de kwaliteit van de afweging. Heb je op een evenwichtige manier rekening gehouden met alle in het geding zijnde belangen?

Voor mij geldt op ethisch vlak één alles overstijgend principe: wat jij niet wilt dat jou geschiedt, doe dat ook een ander niet. Dit principe heeft mij persoonlijk

altijd een duidelijk richtsnoer gegeven. Misschien had meer aandacht voor dit ethisch principe een heleboel ellende bij de toeslagaffaire kunnen voorkomen, maar dit terzijde.

Dit leidt tot mijn **derde** aanbeveling om te komen tot een goede publieke dienstverlening: onderken de ethische aspecten bij iedere problematiek. Bewaak in ieder geval de ethische ondergrens voor jouzelf, maar ook voor jouw organisatie.

4. Een goede dienstverlening staat of valt met een goede samenwerking. En een goede samenwerking kan niet zonder vertrouwen over en weer.

Een overheid die bij zijn dienstverlening de cliënten (burgers, boeren, bedrijfsleven etc.) wantrouwt, zal wantrouwen van zijn cliënten terugkrijgen.

Wat is vertrouwen? Vertrouwen is de verwachting dat mensen of organisaties ons niet in de steek laten, ook al is dat mogelijk. Vertrouwen is de bereidheid dat risico te lopen. Inherent aan vertrouwen is een zekere risicoacceptatie. Maar dat vertrouwen moet wel ergens op gebaseerd zijn, waardoor we dat risico willen lopen. Vertrouwen zonder meer (blind vertrouwen) is niet verstandig. Dat kan veel geld kosten en veel teleurstelling opleveren. Niets en niemand vertrouwen (stelselmatig wantrouwen) werkt niet en is zeer onprettig. Dat is dus ook niet aan te raden. Bij vertrouwen moet het dus gaan om 'gerechtvaardigd vertrouwen' (tussen aan de ene kant 'wantrouwen' en aan de andere kant 'blind vertrouwen' in). Vertrouwen moet van twee kanten komen. It takes two to tango.

Dit sluit aan op mijn bredere boodschap: ga zoveel mogelijk uit van vertrouwen. Investeer in de omstandigheden die de basis kunnen zijn voor wederzijds vertrouwen :

Positief (+):

- *Samenwerking centraal stellen*
- *Gerichtheid op lange termijn succes*
- *Inzetten op gemeenschappelijk belang*

Negatief (-):

- *(Doorzettings)macht gebruiken*
- *Gerichtheid op korte termijn succes*
- *Eigen belang laten prevaleren*

Voor de duidelijkheid: 'Controle is goed' (daar is niets mis mee). Controle kan bijdragen aan vertrouwen (voorkomen misbruik). Alleen die controle moet niet doorslaan. Het is belangrijk om ook ruimte te geven aan het tweede deel van het gezegde, namelijk: 'Vertrouwen is beter'. Maar dat vertrouwen moet dan wel gerechtvaardigd zijn.

Om een beeld te krijgen of er sprake is van voldoende gerechtvaardigd vertrouwen kan als praktisch instrument de vertrouwenscan⁷ gebruik worden. De vertrouwenscan bestaat uit de inmiddels alom bekende 9 Kritische Succesfactoren. Deze zijn:

1. Duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen.
2. Die verwachtingen over en weer ook waar kunnen maken (capaciteiten).
3. Gedeeld belang over en weer.
4. Goed gevoel bij elkaar.
5. Goede communicatie over en weer.
6. Goed zicht op het risico van elkaar vertrouwen en dat accepteren.
7. Mogen controleren/kritische vragen mogen stellen.
8. Bespreken en samen leren van een inbreuk.
9. Consequenties verbinden aan verkeerde intenties.

Voor *gerechtvaardigd* vertrouwen is het hebben van de 'basis op orde' essentieel. Als de 'basis' niet 'op orde' is het vertrouwen gebouwd op drijfzand. Dit geldt zowel voor de 'basis' van de overheid zelf, als voor de 'basis' van de client van de overheid. In het laatste geval hebben we het ook over het aanwezig zijn van voldoende 'doen-vermogen' bij de client. Investeren in vertrouwen vanuit de overheid, betekent derhalve ook vaststellen en - indien nodig - investeren in het 'doen-vermogen' van de cliënten.

Hiermee kom ik tot mijn **vierde** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: ga zoveel mogelijk uit van vertrouwen. Geen blind vertrouwen, maar gerechtvaardigd vertrouwen. Zorg voor de juiste voorwaarden voor (meer) vertrouwen. Gebruik daarvoor het inzicht, verkregen met een vertrouwenscan.

5. Er is in de bedrijfsvoering heel veel aandacht voor het naleven van de regels (rechtmatigheid), maar relatief weinig voor het realiseren van de doelstelling van de regelgeving⁸. Voor het bereiken van publieke waarde is daarentegen juist het realiseren van die doelstelling(en) van belang.

In het onderstaande schema wordt tegenover elkaar gezet:

- de vraag of de doelstelling van de regelgeving wel/niet gehaald is en

⁷ Vos R.O. en R.J. Witte. Vertrouwen geven en in control zijn gaat dat samen?. Audit Magazinenummer 4, December 2009.

⁸ Vos R.O.. De motiveringsverplichting in de Aanbestedingswet. Een doorlichting op basis van 'zuurstof in het systeem'. TPC. Nr. 6. December 2019.

- de vraag of de regelgeving wel/niet is nageleefd.

		Doelstelling regelgeving	
		Wel gehaald	Niet gehaald
R e g e l g e v i n g	Wel nageleefd	A	B
	Niet nageleefd	C	D

Interessant zijn de blokken B en C:

Wat als de regelgeving wel is nageleefd, maar de doelstelling van de regelgeving niet is gehaald (Blok B)? Nu is daar nauwelijks aandacht voor. De regels zijn toch immers nageleefd?! Rechtmatig! Toch zou er m.i. nader onderzoek op zijn plaats zijn. Kennelijk is er ergens sprake van een mismatch. Is er bij voorbeeld sprake van een onrealistische doelstelling? En wat betekent het voor het bereiken van de publieke waarde, als er alleen aandacht is voor het voldoen aan de regels en niet voor de doelstelling (realiseren publieke waarde). Is er dan wel voldoende oog voor bij voorbeeld de 'menselijke maat'?

Hetzelfde geldt als de regelgeving niet is nageleefd, maar de doelstelling van de regelgeving evengoed gehaald is (Blok C). Nu levert dat een groot probleem op (onrechtmatig)! Maar is dat echt erg? Is bij voorbeeld die regelgeving dan wel nodig, als ook zonder naleving van de regelgeving, de doelstelling (realiseren publieke waarde) gewoon gehaald wordt?

Hiermee kom ik tot mijn **vijfde** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: er is niks mis met regels (duidelijk, uniform etc.). Maar pas deze regels toe vanuit de bedoeling, gericht op het realiseren van publieke waarde. Maak de doelstelling en de te bereiken publieke waarde expliciet.

6. Zoals gezegd, kan een goede dienstverlening niet zonder regels, een heldere inrichting van processen en een slim gebruik van ICT systemen, inclusief

algoritmen. Deze 'basis' moet 'op orde' zijn⁹. Dit vergt regelgeving, bedrijfsvoeringsprocessen en ICT-systemen die op elkaar zijn afgestemd.

Nu is het zo dat veelal eerst de regelgeving wordt vastgesteld, daarna worden de processen ingericht die moeten zorgdragen voor de uitvoering van de regelgeving en tenslotte worden die processen 'geautomatiseerd' (vertaald in ICT systemen). Deze activiteiten gebeuren dus voor een groot deel volgtijdelijk.

Eigenlijk zou regelgeving pas aan de Tweede Kamer voorgelegd dienen te worden als de regelgeving, benodigde processen en de ICT systemen volledig op elkaar aansluiten (en uitgetest zijn). Dit kan dus betekenen dat de regelgeving wordt aangepast omdat de voorgenomen regelgeving leidt tot problemen in de processen (te ingewikkeld) en/of bij de vormgeving van de systemen (benodigde informatie niet beschikbaar/begrippen onwerkbaar). Als de regelgeving nog niet is ingediend, kan dit dan nog leiden tot tijdige aanpassing van de regelgeving voor invoering (double-loop learning)⁹. Kortom, de regelgeving, processen en ICT systemen zouden voor een goede dienstverlening één doorgaande lijn moeten vormen.

Hoe belangrijk een goede afstemming is tussen de regelgeving, processen en systemen wordt momenteel duidelijk bij de invoering van de Omgevingswet. Voor een goede invoering moet voldoende tijd, geld en capaciteit vrijgemaakt worden. De doelstelling zou moeten zijn dat in minimaal 99% van de gevallen de regelgeving zonder problemen de gewenste uitkomst oplevert vanuit de doelstelling van de regeling.

Hiermee kom ik tot mijn **zesde** aanbeveling om te komen tot een goed: zorg voor een efficiënte uitvoering van de massa aan beslissingen (de '99%'). Maak daarvoor gebruik van ICT-systemen en algoritmen.

7. Maar hoe voorkom je dat deze systemen de dienstverlening volledig bepalen, zonder mogelijkheden om vanuit het publieke belang (een goede dienstverlening) in specifieke gevallen af te kunnen wijken.

Momenteel is dit thema - het gebrek aan zuurstof in het systeem - zeer actueel vanwege o.a. de toeslagaffaire. Maar ook daarvoor kon je al zien dat de huidige insteek die gebaseerd is op strikte regels en wantrouwen, in veel gevallen niet goed (uit)werkt. Het is de vraag of een systeem van strikte regels en wantrouwen altijd wel nodig is.

Door de Operatie comptabel bestel is vanaf 1986 het financieel beheer sterk verbeterd. Internationaal gezien staat het financieel beheer in Nederland op een zeer hoog peil (en dat moet uiteraard zo blijven). Geen enkel misverstand daarover. Wel is er een breed levend gevoel ontstaan dat de lasten van al die beheers- en control maatregelen lang niet altijd opwegen tegen de baten ervan.

⁹ Vertrouwen als middel voor bezuinigingen. Karin Batstra, Tjerk Budding en Annemarie Jutte. TPC. Nummer 12. December 2013.

Zijn we in onze regel- en controledrift in veel gevallen niet te ver doorgeschooten?

In het onvolprezen rapport van het IBO Regeldruk en Controletoren¹⁰ werd in 2004 al een andere controle-aanpak voorgestaan. Daarbij werd voorgesteld om de departementsleiding de mogelijkheid gegeven om in specifieke situaties beredeneerd van regels af te kunnen wijken. Deze ruimte om af te wijken zou je kunnen vormgeven door in de regelgeving **tevens** een 'hardheidsclausule' in te bouwen die ruimte geeft aan professionals om in specifieke situaties - vanuit de bedoeling van de regelgeving - te differentiëren in de hardheid van regels¹¹. Anno 2023 (18 jaar na het IBO) is van de kernaanbeveling – meer eigen verantwoordelijkheid voor de departementsleiding - weinig terecht gekomen.

Nog steeds is er in de regelgeving niet of nauwelijks ruimte voor de departementsleiding om op basis van een goede risico-afweging zelf in specifieke gevallen keuzes te maken en daarover – uiteraard - verantwoording af te leggen¹².

Het gaat dan om:

- a. Een keuze om vanuit efficiëntie-overwegingen te differentiëren in de beheersmaatregelen. Uitgebreide controle- en beheersmaatregelen op terreinen waar niet of nauwelijks risico wordt gelopen, is zonde van het geld.
- b. Een keuze om vanuit de doelstelling van een regeling af te wijken van de regels, als de consequenties van de regels niet aanvaardbaar zijn (regels in dat geval doorgeschooten zijn). Dit had in een aantal gevallen zeker moeten bij de Toeslagenwet, maar die ruimte was er niet.

Natuurlijk moet het hier gaan om specifieke gevallen (uitzonderingen). Het zou moeten gaan om de (maximaal) '1%'. Als het om een hoger percentage gaat, is er in feite iets mis met de regelgeving zelf en zal die zo snel mogelijk aangepast moeten worden. De regelgeving is dan kennelijk inefficiënt (a) dan wel 'inherent' onrechtvaardig (b).

Deze mogelijkheid om te differentiëren in de hardheid van de regelgeving is - in lijn met de aanbevelingen van het IBO rapport – mogelijk door de volgende gradaties in de regelgeving te onderkennen:

- a. Rode regels: verplicht. Dit is het gebied van beheersing en controle. Deze stringente, rode regels zijn de regels waaraan iedereen zich moet houden. Dit zijn regels waar je op moet kunnen rekenen en uniformiteit geboden is. Dit zijn ook de regels die om die reden strikt gehandhaafd dienen te worden.

¹⁰ Ministerie van Financiën. Brief d.d. 22 december 2004 inzake rapport IBO Regeldruk en Controletoren. Tweede Kamer 2004-2005, 29950, nr. 1

¹¹ R.O. Vos en M.A. de Bree. Meer zuurstof in het systeem. TPC. Nr. 4. 2016.

¹² R.O. Vos. Zuurstof in het management control systeem. Audit Magazine nr. 4. 2017.

- b. Blauwe regels: in principe volgen, maar afwijkingen zijn mogelijk. Deze afwijkingen moeten wel toegelicht worden. Dit is het gebied van comply or explain.
- c. Groene regels: aanbevelingen, adviezen etc. Er is goed over nagedacht. Verstandig om te volgen, maar niet verplicht. Dit is ter bepaling aan de ander. Er is voldoende vertrouwen in de professionaliteit en het ethisch besef van de organisatie.

Hiermee kom ik tot mijn **zevende** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: zorg in regelgeving altijd voor differentiatie in de hardheid van regels voor die gevallen waarbij toepassing van de regels niet efficiënt is dan wel een conflict oplevert met de bedoeling (de '1%').

8. Als de departementsleiding op dit moment 'differentieert in de regels' door af te wijken van de regelgeving, wordt het gelijk ongenadig afgestraft met het oordeel 'onrechtmatig', zoals VWS heeft ervaren met hun keuze voor snelheid bij de acute bestrijding van de Corona-crisis. Dus ook onrechtmatig als het slechts ging over het ontbreken van een pakbon die in de haast om b.v. geleverde beademingsapparaten zo snel mogelijk aan te sluiten, niet goed geadmistreerd was, zelfs als duidelijk was dat de beademingsapparaten wel geleverd waren.

Dit betekent dat er nog steeds een allesoverheersende dominantie bestaat van het begrip 'rechtmatigheid'. Van bovenaf bepaald. Zwart/wit. Goed of fout. Zeer strikt. Dit is des te problematischer omdat het begrip 'rechtmatigheid' een totaal verkeerde indruk wekt. Alsof er bij 'onrechtmatigheid' altijd iemand 'met de poet' vandoor is gegaan. Dat is echter zelden het geval.

Een ander begrippenkader - dat ook gebruikt in het bedrijfsleven en in het buitenland - zou dit hardnekkige, verkeerde beeld kunnen wegnemen. Waarom sluit de (rijks)overheid zich niet aan bij dit begrippenkader?

Dit zou op de volgende manier geëffectueerd kunnen worden:

1. Vervang het begrip 'onrechtmatigheid' door het begrip 'niet-naleving' (non-compliance).
2. Splits daarbij het begrip 'niet-naleving' op in drieën:
 - a. bewuste niet-naleving
 - b. onbewuste niet-naleving
 - c. fraude/misbruik en oneigenlijk gebruik

Ad a. bewuste niet-naleving

Bij bewuste niet-naleving is voor het uitvoeren van de handeling al bekend dat met de handeling de regels niet zullen worden nageleefd of dat bewust een groot risico wordt genomen (zoals bij Corona). Dan dient op dat moment al aangegeven te worden welke afweging ertoe heeft geleid de regels op dat moment niet na te leven of dat grote risico te nemen. Overwogen kan worden de

niet-naleving inclusief de afweging, al direct aan de Tweede Kamer te melden. Bij instemming van de Tweede Kamer is de niet-naleving min of meer 'gesanctioneerd' en kan dit bij de verantwoording ook als zodanig worden meegenomen.

Ad b. onbewuste niet-naleving

Dan komt de niet-naleving pas bij de verantwoording/controle naar voren. Dit betekent – voor de specialisten - een onvoldoende werking van het management control systeem. Het kan hierbij ook gaan om (onbedoelde) fouten. Zoveel en zo snel mogelijk zullen deze fouten hersteld moeten worden. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de ernst van de fout en/of de fout een incidenteel dan wel structureel karakter heeft. Afhankelijk van die beoordeling zal tot maatregelen ter verbetering overgegaan dienen te worden.

Ad c. fraude/misbruik en oneigenlijk gebruik

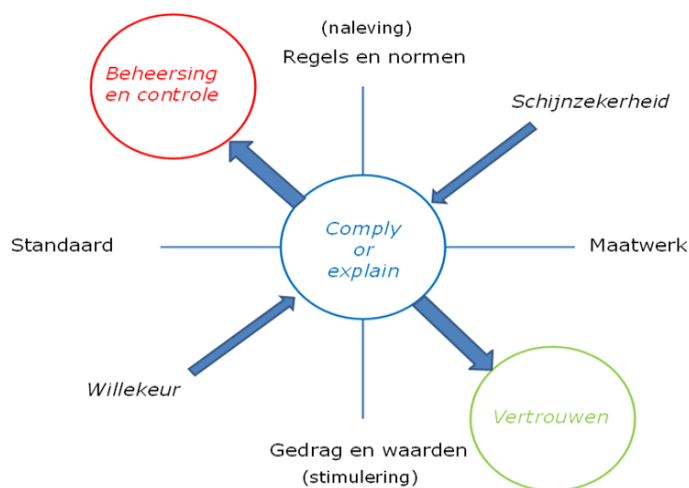
Fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik zijn zeer ernstig. Dan hebben we het echt ergens over. Dan hebben we het over b.v. fraude in de zorg (zie ook: het recente rapport van de Algemene Rekenkamer). Om dit tegen te gaan zal een actief preventief anti-fraude beleid gevoerd moeten worden. Als zich desondanks gevallen van fraude voordoen, zullen deze gevallen afzonderlijk in de verantwoording vermeld dienen te worden, vergezeld van een pakket gerichte maatregelen om dit in de toekomst in principe te voorkomen.

Hiermee kom ik tot mijn **achtste** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: vervang het begrip 'onrechtmatigheid' door 'niet-naleving', te onderscheiden in bewuste en niet bewuste niet-naleving. Zorg ervoor dat fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) een aparte categorie is.

9. Een goede dienstverlening kan niet zonder een goede sturing en verantwoording. Door het Expertforum 'Rechtmatigheid in een nieuwe tijd' van de Vrije Universiteit is hiervoor het *analysemodel Sturing en Verantwoording* ontwikkeld¹³.

De hierboven aangeduide indeling in rode, blauwe en groene regels (aanbeveling 7) kan heel goed geïntegreerd worden in dit analysemodel:

¹³ Expertforum 'Rechtmatigheid in een nieuwe tijd': White Paper (2018)



In dit analysemodel zie je twee assen:

1. 'Standaard situaties' tegenover 'Maatwerk situaties'.
2. 'Nalevingsstrategie: regels en normen' tegenover 'Stimuleringsstrategie: gedrag en waarden'.

Deze twee assen leveren vier blokken op:

- a. In een standaard situatie waar uitgekristalliseerd is wat goed of fout is (en waar geen of nauwelijks een grijs gebied is), kunnen strikte, **rode** regels zorgen voor duidelijkheid. Deze zullen dan ook in principe geaccepteerd worden. Hier staat de traditionele beheersing en controle centraal (Blok A).
- b. In een situatie van regels en normen waar ook maatwerk (afwijkingen) nodig is, past niet louter beheersing en controle (dus geen rode regels). Dat zou alleen maar leiden tot schijnzekerheid. Er zullen dan de bekende 'olifantspaadjes' ontstaan (de kortste route door het gewas, die de officiële route afsnijdt). In deze situatie zou er meer sprake moeten zijn van comply or explain regels: de **blauwe** regels. Die bieden ruimte voor afwijkingen. In geval van afwijkingen, moeten die uiteraard wel beargumenteerd worden door degenen die tot deze afwijking beslissen. De beheersing vindt dan plaats door deze afwijkingen/argumentatie door b.v. de controller te laten beoordelen (Blok B).
- c. In een uitgekristalliseerde standaard situatie waar de beslissing van handelen overgelaten wordt aan 'eigen' gedrag en waarden, zouden groene regels (alleen adviezen) te vrijblijvend kunnen zijn en kunnen leiden tot willekeur en/of inefficiëntie. Daar zouden ook comply or explain regels (**blauwe** regels) overwogen moeten worden (Blok C).
- d. Als er sprake van situaties waar in principe maatwerk gewenst is, dan moet daar in de regelgeving ook ruimte voor gegeven worden. Professioneel gedrag en ethische waarden zijn dan van belang om op een goede wijze met deze ruimte om te kunnen gaan. Dit is het

toepassingsgebied van **groene** regels. Beheersing vindt hier plaats door gemeenschappelijke uitgangspunten en 'collegiaal beraad' bij lastige gevallen. (Blok D).

In dit systeem zorgen de **rode** regels en de **blauwe** regels/**comply** (die je volgt) voor 'de basis op orde'. De **blauwe** regels/**explain** (afwijken met toelichting) en de **groene** regels zorgen dan samen voor 'de zuurstof in het systeem'.

In de inleiding stelde ik de spanning tussen enerzijds systemen/massa en anderzijds maatwerk/individu centraal. M.i. is deze spanning op deze wijze goed op te lossen: 'basis op orde' (**rode** regels en **blauw/comply**) voor de systemen en de massa, aangevuld met 'zuurstof in het systeem' (**blauwe /explain** en **groene** regels) voor maatwerk en het individu.

Op basis van deze indeling (basis op orde en zuurstof in het systeem) legt de departementsleiding de verantwoording af over de mate waaraan de doelstellingen gerealiseerd zijn en de mate waarin binnen de regels gebleven, (en zo nee, waarom niet).

Hiermee kom ik tot mijn **negende** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: leg in de verantwoording het accent op het realiseren van de doelstelling (zuurstof in het systeem) en zie een goede naleving van regels daarbij als een hygiëne factor (basis op orde).

10. In het Expertforum wordt onder de inspirerende leiding van Gerda van Dijk (VU) verkend hoe op een andere manier met de bedrijfsvoering en vraagstukken als rechtmatigheid omgegaan kan worden. Daarbij worden ook bovenstaande ideeën betrokken. Aan het Expertforum nemen o.a. deel AR, ADR, NBA, UWV, SVB, Politie en de Europese Rekenkamer.

In de praktijk zijn er een aantal initiatieven die publieke waarde, de bedoeling van de regelgeving en de menselijke maat, centraal stellen. Daar worden ervaringen opgedaan met een andere aanpak dan (alleen) de traditionele beheersingsaanpak. Deze organisaties en hun ervaringen geven aan dat deze andere aanpak mogelijk is, maar dat het wel essentieel is te investeren in:

- in een juiste cultuur (primair aandacht voor de doelstellingen/client),
- in kwaliteit van de processen (splitsing in standaard situaties/geautomatiseerd en bijzondere situaties/maatwerk) en
- in goed personeel met de juiste professionele kennis om (afwijkende) situaties goed te kunnen beoordelen.

Organisaties die je hiervan als voorbeelden kan zien, zijn de UWV met de 'Maatwerkplaatsen', de SVB met de 'Garage de Bedoeling/Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen (ABBA)' en tenslotte de JP van den Bent Stichting met het in hun hele bedrijfsvoering centraal stellen van de doelstelling 'de kwaliteit van het leven van de cliënt verbeteren'.

Deze goede voorbeelden zullen hieronder nader worden toegelicht:

- UWV: Maatwerkplaatsen¹⁴

De Maatwerkplaats is een netwerk binnen het UWV waar gewerkt wordt volgens de methode van 'praktijk gericht handelen'. De Maatwerkplaats kijkt met verschillende disciplines naar complexe situaties van burgers. Een situatie of casus wordt in de Maatwerkplaats gewogen vanuit *juridisch, financieel-economisch en maatschappelijk perspectief*. Het uiteindelijke doel is zoeken naar (structurele) oplossingen voor een burger:

- Inzicht en transparantie in complexe casuïstiek
- Oplossen van casuïstiek
- Leren van de oorzaken en belemmerende en bevorderende factoren
- Bevorderen van interne, horizontale samenwerking

Alle medewerkers van UWV kunnen zich wenden tot de Maatwerkplaats. Degene die een casus indient, wordt begeleid door het team van de Maatwerkplaats. Wel blijft de indiener eigenaar van de casus, aangezien bij hem of haar de kennis én vaak de oplossing ligt.

Mensen die tussen wal en schip raken, verdienen in de ogen van het UWV altijd maatwerk van het UWV. Met de Maatwerkplaats lost het UWV individuele zaken op én wordt geprobeerd als organisatie te leren om tot structurele oplossingen te komen.

Sinds de oprichting van de Maatwerkplaats in augustus 2020 zijn 330 individuele casussen afgehandeld. Ook zijn meerdere structurele vraagstukken aangekaart. Voorbeelden hiervan zijn:

- Terugvorderen van voorschotten WIA ongedaan maken
- Mogelijk maken van inkoop re-integratie en voorzieningen voor duurzaam arbeidsongeschikten (IVA en Wajong/DGA)

De Maatwerkplaats hanteert het fix and solve-principe: de aanpak is erop gericht individuele problemen op te lossen en te kijken of er dingen anders moeten in de interne organisatie, dan wel in wet- en regelgeving. Dit wordt gedaan door alle casussen te verzamelen, inclusief de eventuele oplossingen. Dit noemen we casusprudentie. Hierbij wordt samengewerkt met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Maatwerkplaats is onderdeel van een overheidsbrede aanpak en is binnen UWV een van de manieren om de menselijke maat terug te brengen in de dienstverlening. Daarbij zorgen de medewerkers dat de mens altijd centraal staat.

In de zeer leerzame brochure 'Hoe maatwerk bij UWV het licht zag' wordt uitvoerig – naast uiteraard de filosofie en de achtergrond – beschreven hoe de maatwerkbenadering (voor uitzonderingen) in de praktijk is ingericht ten opzichte van de massa van reguliere beslissingen, hoe de doelstelling van het UWV daarbij centraal staat, hoe met dilemma's omgegaan wordt. Hoe leren van de casusposities onderdeel uitmaakt van het proces (en voor de verbinding met

¹⁴ Brochure 'Hoe maatwerk bij UWV het licht zag'. Landelijke maatwerkplaats, April 2022.

de reguliere processen zorgdraagt) etc. Min of meer alle elementen van 'de 10 van Vos' zijn in deze aanpak in de praktijk terug te vinden.

- SVB: Garage de Bedoeling en Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen (ABBA).

In 'Garage de Bedoeling' kunnen moeilijke gevallen intern aangedragen worden voor een gezamenlijke benadering vanuit de doelstelling van de regeling/taakopdracht SVB. Alle beschikbare deskundigheid wordt gemobiliseerd (dat kan ook van buiten de organisatie). Het kan dan gaan om een vraagstuk waarbij een onbedoeld effect lijkt te zijn ontstaan voor burger of maatschappij. Gedeeld eigenaarschap en gezamenlijk multidisciplinair oplossen staan centraal. De Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen (ABBA) (zie website SVB: Onder de motorkap: analyse Garage de Bedoeling)¹⁵.

De SVB draagt als publieke organisatie bij aan het sociale stelsel, waarbij bestaanszekerheid en het vergroten van eigen regie van burgers centraal staan. De SVB wil niet alleen zijn deel leveren als uitvoerder, maar ook samenwerken met andere betrokkenen om maatschappelijke meerwaarde te leveren. Samen zorgen voor impact hebben.

In een 'garagesessie' is het idee dat 'de auto' met het samenbrengen van de juiste experts gerepareerd kan worden, omdat zij verschillende perspectieven op een vraagstuk meebrengen. Voorafgaand aan de garagesessie worden de aanvragen doorlopen door een werkgroep. Deze werkgroep beoordeelt of de aanvraag in een garage moet worden opgepakt of mogelijk via een andere (vaak eenvoudiger) weg kan worden afgehandeld. Een garagesessie duurt twee uur en wordt, voor zover mogelijk, dichtbij de werkplek van de aanvrager georganiseerd.

De SVB gebruikt niet alleen de metafoor van een kapotte auto. Op de locatie van de garage worden ook een mobiele set met garage-attributen gebruikt. Alle monteurs in de garage dragen een overall. De reden hierachter is dat juist de veranderde context een andere werkwijze en gelijkwaardigheid van alle deelnemers stimuleert. Het aantal deelnemers is afhankelijk van de benodigde expertise, maar het zijn er niet meer dan 12. De werkgroep zoekt de geschikte experts van de verschillende disciplines, die samen aan de oplossing in de garage kunnen werken. In een garage mogen alleen ter zake doende deskundigen zitten. Vaak is dit een combinatie van staf, uitvoering en management/besluiters.

In een garage zijn 3 verschillende rollen te onderscheiden: De medewerker die het vraagstuk aandraagt is de eigenaar van de kapotte auto. De medewerkers die vanuit verschillende disciplines deelnemen aan de garages zijn de monteurs. De procesbegeleider van een garage wordt een opzichter genoemd.

¹⁵ SVB. Garage de Bedoeling. www.svb/garage

Voorwaarden:

- Gelijkwaardigheid van alle deelnemers: In een garagesessie dragen alle medewerkers overalls, die de onderlinge gelijkheid tot uitdrukking brengt
- Verschillende standpunten en invalshoeken leren kennen
- Perspectieven gezamenlijk afwegen
- Vervolg actiepunten koppelen aan een actiehouders

Aan het eind van de garagesessie worden actiepunten benoemd. Met deze actiepunten gaan de monteurs en de eigenaar aan de slag om het vraagstuk op te lossen. Soms is een oplossing niet haalbaar omdat uit de garage blijkt dat de het effect van de uitvoering van de wet wel degelijk zo bedoeld is.

Belangstellenden mogen in de 'buitenring' plaatsnemen. De buitenring is toebehoort en wordt niet bij de garagesessie betrokken, omdat dit verstorend werkt. Wanneer iemand uit de buitenring toch een opmerking heeft die van toegevoegde waarde is, kan dat aan de opzichter kenbaar gemaakt worden.

De SVB heeft als hulpmiddel bij lastige afwegingen (dilemma's) de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBA) ontwikkeld. Deze algemene beginselen geven een richtsnoer bij het gezamenlijk afwegen van de verschillende perspectieven.

Ook hier zie je min of meer alle elementen van de '10 van Vos' in de praktijkaanpak van de SVB terugkomen.

- JP van den Bent Stichting

Hierbij staat niet de (verkokerde) regelgeving in de zorg centraal, maar de doelstelling van de JP van den Bent stichting: een passende oplossing voor de cliënt (en tevreden medewerkers). Met alle betrokken deskundigen wordt bekeken hoe deze passende oplossing binnen het totaal van regelgeving inclusief hardheidsclausules (blauwe regels!), door de betrokken partijen samen gerealiseerd kan worden. Dit leidt tot een multi-aanpak op basis van een gemeenschappelijke doelstelling, over de financiële kokers heen.

Er is vooraf sprake van een over-all plan van aanpak met gezamenlijke afspraken over de financiering door zorgkantoren/Wlz-uitvoerders en gemeenten. Verantwoording vindt achteraf plaats (richting o.a. financiers) op basis van dit plan van aanpak, een goede interne beheersing en een (continue) aandacht voor de medewerkerstevredenheid en cliënttevredenheid (zie website JP van den Bent stichting: Wij ondersteunen mensen bij hun leven; Mensen vormen ons verhaal).

Hier zie je dat sprake is van een integraal plan voor de cliënt, wars van hokjes, maar wel gericht op samenwerking met alle noodzakelijke partijen binnen en buiten de eigen organisatie. Bijzonder is dat deze aanpak afgestemd is met de accountant en het ministerie van VWS in het kader van het Programma (Ont)regel de zorg (onderdeel 'Anders verantwoord'), waarbij het integrale

plan en de resultaten het uitgangspunt zijn, ook voor de financiële verantwoording, inclusief rechtmatigheid¹⁶.

Opvallend is dat bij de dossiers aardbevingsschade Groningen, schade overstromingen Zuid Limburg en de tegemoetkoming schade Toeslagaffaire Belastingdienst toch weer overwegend de traditionele werkwijze volgen van strikte uitvoeringsregels met veel betrokken partijen en onduidelijke bevoegdheden ten aanzien van het gezamenlijk te bereiken resultaat, ondanks alle voornemens van maatwerk. Een totaal vastlopen in de uitvoering is dan niet meer dan logisch. Een goede dienstverlening zou ook hier moeten beginnen met een splitsing tussen standaard situaties (grote aantallen/geautomatiseerd) en bijzondere situaties (uitzonderingen/maatwerk) en vervolgens een strakke organisatie met duidelijke bevoegdheden (inclusief afwegingsruimte voor de deskundigen).

Van belang bij een maatwerk aanpak is afstappen van het principe: 'gelijke monniken/gelijke kappen' of te wel: in vergelijkbare gevallen, eenzelfde uitkomst. Bij maatwerk gaat het om het principe: 'ongelijke monniken, ongelijke kappen' of te wel: in verschillende gevallen, eenzelfde wijze van behandeling (met mogelijk wel een andere uitkomst).

Bij maatwerk gaat het om permanent leren: fouten maken mag, als je er maar van leert. Dus geen afrekencultuur. In een sterk gepolitiseerd veld zal dit onder invloed van de sociale media zeer lastig kunnen zijn. Dit vergt dat er een permanent tegenwicht gegeven wordt aan 'negatieve' sociale media, die inspelen op wantrouwen. Het goede verhaal vooraf vertellen en consequent elke keer herhalen. Uitstralen betrouwbaarheid en realiseren publieke waarde waar. Dat is waar je het voor doet. Wegblijven van opportunisten. Slechts dan kan het vertrouwen in de overheid weer langzaam hersteld worden.

Dit betekent ook waken voor de bekende Pavlov reactie bij incident: meer regels en meer controle (schijnzekerheid). Dat betekent alleen maar veel extra lasten voor degenen die zich toch al aan de regels hielden. Degenen die het probleem vormen (en de regels niet volgen), zullen dat blijven doen en dankbaar gebruik maken van de veelheid van onwerkbaar regels om zich daarachter nog beter te kunnen verschuilen.

Hiermee kom ik tot mijn **tiende en laatste** aanbeveling om te komen tot een goede dienstverlening: bestrijd de (negatieve) afrekencultuur die nu dominant is. Investeer in een (positieve) cultuur van permanent leren. Investeer voor deze uitzonderingen, voor dit maatwerk, in goede processen en professionele kennis. Maak daarbij gebruik van goede voorbeelden, zoals SVB, UWV, maar ook JP van den Bent stichting.

¹⁶ Klarenbeek. R. (JP van den Bent Stichting): Blijf volstrekt grenzeloos denken, maar ga niet grenzeloos handelen. www.managementimpact.nl/organisatie/artikel2018/01

Afsluitend

In de 'Inleiding' werd de vraag gesteld: hoe verbind je maatwerk met standaarddienstverlening. Wanneer is standaarddienstverlening aan de orde en wanneer maatwerk? Hoe integreer je beiden in je dienstverlening naast elkaar. Hoe verloopt dat proces.

Hoe zorg je ervoor dat rechtmatigheid en doelmatigheid/doeltreffendheid niet los van elkaar georganiseerd worden. Aparte hokjes, aparte doelstellingen, aparte rapportages. Welke afwegingen maak je tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, als de een (deels) ten koste van de ander gaat? Hoe zorg je voor een geïntegreerde benadering. En ook hier: welke afwegingen maak je daarbij en hoe verloopt het proces.

Het antwoord zit in een (rijks)overheid (departementen) die de voorwaarden hiervoor faciliteert (minder rigide regels, minder hokjes denken etc.) *samen met* overheidsorganisaties die vanuit een andere filosofie en cultuur het realiseren van publieke waarde centraal stellen en daadwerkelijk in de praktijk willen brengen: zie hiervoor UWV en SVB (met steun van SZW) en JP van de Bontstichting (met steun van VWS). Deze voorbeelden laten zien dat het kan, als je het goed regelt (met het ministerie), het als organisatie zelf goed organiseert (basis op orde hebt) en ruimte geeft aan professionals vanuit een duidelijke visie (zuurstof in het systeem). Moge de '10 van Vos' een inspiratie zijn voor het ontwikkelen van deze visie en aanpak.

Afsluitend: nogmaals – wellicht ten overvloede - de '10 van Vos'

1. Bekijk een problematiek zo integraal mogelijk vanuit jouw verantwoordelijkheid. Laat jezelf niet opsluiten in een hokje.
2. Heb bij afwegingen oog voor alle relevante belangen, niet alleen voor het eigen, departementale belang (of dat van de minister).
3. Onderken de ethische aspecten bij iedere problematiek. Bewaak in ieder geval de ethische ondergrens voor jezelf, maar ook voor jouw organisatie.
4. Ga zoveel mogelijk uit van vertrouwen. Geen blind vertrouwen, maar gerechtvaardigd vertrouwen. Zorg voor de juiste voorwaarden voor (meer) vertrouwen. Gebruik daarvoor het inzicht, verkregen met de vertrouwenscan.
5. Er is niks mis met regels (duidelijk, uniform etc.). Maar pas deze regels toe vanuit de bedoeling, gericht op het realiseren van publieke waarde. Maak deze expliciet.
6. Zorg voor een efficiënte uitvoering van de massa aan beslissingen (de '99%'). Maak daarvoor gebruik van ICT-systemen en (ethisch verantwoorde) algoritmen.
7. Zorg in regelgeving altijd voor differentiatie in de hardheid van regels voor die gevallen waarbij toepassing van de regels niet efficiënt is dan wel een conflict oplevert met de bedoeling (de '1%').

8. Vervang het begrip 'onrechtmatigheid' door 'niet-naleving', te onderscheiden in bewuste en niet bewuste niet-naleving. Zorg ervoor dat fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) een aparte categorie is.
9. Leg in de verantwoording het accent op het realiseren van de doelstelling (zuurstof in het systeem) en zie een goede naleving van regels daarbij als een hygiëne factor (basis op orde).
10. Bestrijd de (negatieve) afrekencultuur die nu dominant is. Investeer in een (positieve) cultuur van permanent leren. Investeer in geval van uitzonderingen (maatwerk) in goede processen en professionele kennis. Maak daarbij gebruik van goede voorbeelden, zoals SVB, UWV, maar ook JP van den Bent stichting.

Literatuurlijst

Batstra. K, G.J. Budding en A. Jutte. Vertrouwen als middel voor bezuinigingen. TPC. Nummer 12. December 2013.

Expertforum. White paper. Website 'Expertforum Rechtmatigheid in een Nieuwe Tijd'. 2018

Karssing. E.D.: Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek (44). Tijdschrift voor Compliance nr. 2, mei 2012.

Klarenbeek. R. (J.P. van den Bent Stichting): Blijf volstrekt grenzeloos denken, maar ga niet grenzeloos handelen.

www.managementimpact.nl/organisatie/artikel2018/01

Ministerie van Financiën. Brief d.d. 22 december 2004 inzake rapport IBO Regeldruk en Controletoeren. Tweede Kamer 2004-2005, 29950, nr. 1.

Ministerie van Financiën. Projectbureau Forensische Accountancy. Integriteit en Cultuur. April 2007.

Ministerie van Financiën. Projectbureau Forensische Accountancy. Integriteit en het beoordelen van soft controls. Oktober 2007.

Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken. Vertrouwen geven en in control zijn, gaat dat samen? Den Haag. April 2009.

Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken. Vertrouwen geven en in control zijn, Hoe doe je dat? Den Haag. December 2010

Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken. Vertrouwen geven en in control zijn, En nu doen! Den Haag. Februari 2012.

Ministerie van VWS. Actieplan (Ont)regel de zorg. Kamerbrief 22 april 2022.

Moore. M.H. Creating Public Value. Harvard University Press. 1995.

SVB. Garage de Bedoeling. www.svb/garage

UWV. Brochure 'Hoe maatwerk bij UWV het licht zag'. Landelijke maatwerkplaats, April 2022.

Vos R.O. en H.J. Beentjes. Integriteitsbeleid bij het Rijk. SDU. Den Haag. 2004.

Vos R.O. en R.J. Witte. Vertrouwen geven en in control zijn gaat dat samen?. Audit Magazine, nummer 4. December 2009.

Vos R.O. en R.J. Witte. Is vertrouwen als onderdeel van de interne beheersing te meten? Audit Magazine, nummer 3. September 2011

R.O. Vos. Integriteitsbeleid bij de overheid. Audit Magazine. Nummer 1. 2015

R.O. Vos. Zuurstof in het management control systeem. Audit Magazine nr. 4. 2017

Vos R.O. De motiveringsverplichting in de Aanbestedingswet. Een doorlichting op basis van 'zuurstof in het systeem'. TPC. Nr. 6. December 2019.

Vos R.O. Rede op afscheidscongres 22 april 2022 (inclusief 'de 10 van Vos'). Website 'Toezicht in het Nieuws', week 17, 2022.

R.O. Vos en M.A. de Bree. Achtergrondverkenning inzake relatie tussen vertrouwen, systeemtoezicht en ruimte voor professionele afwegingen op het gebied van bedrijfsvoering ('zuurstof in het systeem'). 15 augustus 2016. Website 'Expertforum Rechtmatigheid in een Nieuwe Tijd'.

R.O. Vos en M.A. de Bree. Meer zuurstof in het systeem. TPC. Nr. 4. 2016.