

## Groepsondernemingsraad Rijk

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
T.a.v.: de secretaris-generaal Drs. M.R. Schurink

### Groepsondernemingsraad Rijk

p/a Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20001  
2500 EA Den Haag  
[www.facebook.com/GORRijk/](http://www.facebook.com/GORRijk/)  
[www.twitter.com/gorriijk](http://www.twitter.com/gorriijk)  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

### Contactpersoon

Ambtelijk Secretariaat GOR Rijk; [REDACTED]

[REDACTED]  
AmbtelijkSecretariaatGORRijk  
@minbzk.nl

### Onze referentie

GOR Rijk 23.004

### Uw referentie

Datum 1 februari 2023  
Betreft Initiatief GOR Rijk ongevraagd advies ambtelijk vakmanschap

Geachte heer Schurink,

Hierbij neemt de GOR Rijk het initiatief u te adviseren over het daadwerkelijk faciliteren van ambtelijk vakmanschap. Ontwikkelingen binnen de samenleving die van invloed zijn op het ambtelijk apparaat en de rol die de GOR Rijk daarin ziet vanuit de WOR (art. 2 en 23) geven hiertoe aanleiding.

### Context

Ambtelijk handelen valt onder de hiërarchische ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor ambtenaren is de loyale uitvoering van de hiërarchisch genomen besluiten. De GOR Rijk ziet dat de samenleving vraagt om maatschappelijk verantwoorde besluiten, waaraan de ambtenaren cruciale bijdragen leveren. Goede invulling van deze rol van de ambtenaar behelst ambtelijk vakmanschap. De professionele ambtenaar heeft hiervoor, op alle niveaus, vertrouwen en ruimte nodig om expertise, ervaringen vanaf de werkvloer en vanuit de uitvoering te delen en te uiten. Ambtelijk vakmanschap en loyale tegenspraak vormen de kern van deze notitie<sup>1</sup>. Thema's als leiderschap en sociale veiligheid zijn er onlosmakelijk mee verbonden.

De GOR Rijk baseert dit advies, naast het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties "Klem tussen balie en beleid" en het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag "Ongekend onrecht", mede op de volgende publicaties en ontwikkelingen:

1. Het ongevraagd advies van de afdeling Advisering van de Raad van State aan het kabinet inzake ministeriële verantwoordelijkheid (15 juni 2020);
2. Onderzoek naar de werking van de Algemene bestuursdienst door Universiteit Utrecht, USBO (15 januari 2012);
3. De werking van de Wet op de ondernemingsraden bij de rijksoverheid en de petitie Politiek Primaat (7 december 2021);
4. De ambtenaar kop van Jut maken? Dat kan dit land zich niet permitteren - Roel Bekker en Geert van Maanen, de Volkskrant (17 augustus 2022);
5. Hoge ambtenaren bezorgd over samenwerking met politiek, topoverleg bij Rutte, NRC (10 januari 2023), met bijbehorende brandbrief d.d. 15 november 2022, en Kamervraag onder nummer 2023Z00142.

<sup>1</sup> De GOR Rijk gebruikt hierbij de gangbare term 'loyale tegenspraak' met de kanttekening dat het binnen onderdelen van de Rijksoverheid een negatieve lading heeft, terwijl het in de kern gaat om het meenemen van en ruimte geven aan alle uiteenlopende standpunten in de voorfase van het te nemen besluit.

De Raad van State doet in zijn advies een vijftal aanbevelingen. Drie worden er hier genoemd. Ze raken in belangrijke mate aan het functioneren van het ambtelijk apparaat:

- Maak duidelijke afspraken over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren; wees daar transparant en ontspannen over;
- Verbeter het inhoudelijk, ambtelijk vakmanschap; koester en waardeer ambtenaren in de uitvoering;
- Als een minister niet wettelijk bevoegd is ter zake van een onderwerp moeten de Kamers dat respecteren; voorkom schijnvertoningen.

De GOR Rijk ziet met het afgeven van onderstaande adviezen het startmoment waarna medezeggenschap en bestuurder nauw gaan samenwerken om daadwerkelijk een cultuurverandering inzake ambtelijk vakmanschap te bereiken.

### **Adviezen**

De GOR Rijk adviseert u het volgende te doen.

#### **1. Stel een code/protocol op voor ambtelijk vakmanschap, in lijn met het advies van de Raad van State**

In het advies van de Raad van State worden toenemende onzekerheid en gevoelens van onveiligheid bij ambtenaren op alle niveaus gesignaleerd. De precieze rol en wat er van ambtenaren verwacht wordt, is niet duidelijk. Om de dialoog over de rollen en posities van bewindslieden en ambtenaren te stimuleren, adviseert de afdeling Advisering van de Raad van State een code of een protocol op te stellen en daarin ook de rol van bewindslieden te betrekken.

De GOR Rijk onderschrijft dit, maar ziet onvoldoende inspanningen voor de totstandkoming van deze code. Er is een Gids Ambtelijk Vakmanschap in ontwikkeling met gedragsregels voor open en transparant werken voor en door de ambtenaar. De GOR Rijk spreekt waardering uit voor de inhoud van deze Gids en vraagt u om in 2023 aan deze gids nadrukkelijk meer kenbaarheid te geven. Wat nog ontbreekt is een verbinding tussen deze gids met de wijze waarop de politiek, bewindspersonen en het parlement, hun rol invulling geven. Zolang dit ontbreekt, zal de gids zijn doel niet raken.

De GOR Rijk ziet onvoldoende intentie en daadkracht bij bestuurders en leidinggevenden om ambtenaren (in alle haarvaten van de organisatie), bewindspersonen en het parlement hierbij te betrekken. Door dit niet voldoende krachtig op te pakken, blijft het beeld binnen (een deel van) het ambtelijk apparaat bestaan dat we er vooral zijn om de bewindspersonen uit de wind te houden. Indien de overheid het vertrouwen van de burger terug wil winnen, is er meer vertrouwen, samenwerking en verbinding nodig tussen ambtenaren onderling (leden van de algemene bestuursdienst en de overige ambtenaren), tussen ambtenaren en bewindspersonen, respectievelijk ambtenaren en Kamerleden.

De GOR Rijk dringt erop aan om voor iedereen - ook voor de burger - zichtbaar op zoek te gaan naar een werkende verbinding tussen deze partijen, door de door Raad van State voorgestelde code daadwerkelijk tot stand te brengen, met betrokkenheid van de politiek, de bestuurder en de medezeggenschap.

De GOR Rijk acht het dan ook noodzakelijk dat deze betrokkenheid van de politiek bij de totstandkoming van die code, door ons beiden, bestuurder en

medezeggenschap, gezamenlijk wordt uitgesproken richting kabinet en parlement.

## **2. Houd bij de uitwerking van het ambtelijk vakmanschap rekening met het verschil tussen beleid en uitvoering**

De verscheidenheid aan soorten werk dat door ambtenaren wordt uitgevoerd, is zeer groot. De GOR Rijk ziet op dit moment dat de ontwikkelingen op het vlak van ambtelijk vakmanschap vooral geïnspireerd zijn door het werk in de omgeving van de politiek en in de sfeer van beleid. Aandacht voor ambtelijk vakmanschap is inhoudelijk wezenlijk anders bij ambtenaren die de uitvoering van dat beleid verzorgen. In de optiek van de GOR Rijk dient er nog veel meer aandacht te zijn voor de uitwerking van het professionele vakmanschap van de uitvoerende ambtenaar.

## **3. Geef de uitvoering een zwaarwegende positie in het besluitvormingsproces van nieuw beleid**

Ambtelijk vakmanschap komt tot uiting in uitvoerbaar beleid. De uitvoerbaarheid van beleid is een punt van zorg. Dit wordt mede veroorzaakt doordat 'andere geluiden', van degenen die dat beleid moeten uitvoeren, niet voldoende worden gehoord en niet worden meegenomen in het besluitvormingsproces voorafgaand aan nieuw beleid. De GOR Rijk verwacht een betere kwaliteit van beleid als de positie van de uitvoering in het besluitvormingsproces wordt gezien, gehoord en verzaamd.

## **4. Ontwikkel een cultuur waarin loyale tegenspraak ongehinderd een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming**

De GOR Rijk dringt erop aan om te investeren in tijd, geld en ruimte voor de ontwikkeling van een ambtelijke werkcultuur met loyale tegenspraak. Leidinggevend dienen het goede voorbeeld te geven. Medewerkers dienen weerbaar te zijn, zodat loyale tegenspraak en praktijkgericht werken daadwerkelijk vorm krijgen. Zo kan de professionele ambtenaar echt bijdragen aan maatschappelijk verantwoorde besluitvorming én uitvoering. In deze werkcultuur staat sociale veiligheid vanzelfsprekend voorop. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zijn situaties waar (inhoudelijk deskundige) medewerkers constateren dat er in het besluitvormingsproces keuzes worden gemaakt, waarbij onvoldoende rekening is gehouden met alternatieve oplossingen, of als tijdens de uitvoering van besluiten afwijkende signalen door het management worden genegeerd. Dit vraagt om ongehinderde mogelijkheden voor escalatie, waarin sociale veiligheid vanzelfsprekend is.

Van belang is dus dat elke fase - van beleidsvoorbereiding, tot uitvoering en evaluatie - vraagt om specifiek vakmanschap en daar horen uiteenlopende zienswijzen bij. Alleen cumulatief vakmanschap in elk van de verschillende onderdelen kan leiden tot een goede, verantwoorde besluitvorming en uitvoering en de maatschappelijk gewenste resultaten.

## **5. Geef de medezeggenschapsorganen een prominente rol bij de ontwikkeling en uitvoering van ambtelijk vakmanschap, inclusief de daarbij behorende loyale tegenspraak**

De medezeggenschap kan een voorbeeldfunctie vervullen bij het realiseren van die cultuur, waarin loyale tegenspraak ongehinderd een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming. Faciliteer daartoe ruimhartig het gesprek tussen bestuurders en de medezeggenschap over hoe bestuurders uitvoering geven aan

departementale en rijksbrede trajecten op het terrein van ambtelijk vakmanschap.

Binnen de rijksoverheid ervaren leden van de ondernemingsraden bij bestuurders weinig notie wat praktijkgericht werken kan betekenen voor een juiste uitvoering van de Wet op de ondernemingsraden. Te weinig worden ondernemingsraden - en medewerkers in het algemeen - betrokken en in hun kracht gezet, bij het ontwikkelen van beleid op het terrein van de bedrijfsvoering en de personele regelingen, bedoeld in artikel 27 van de WOR.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van een adviesaanvraag voor de SER vanwege een mogelijke wijziging of andere toepassing van de Wet op de ondernemingsraden om zo het politiek primaat in de WOR beter vorm te geven. Dit maakt het mogelijk om ook voor ambtenaren, conform de bedoeling van de wetgever, goede en daadwerkelijke medezeggenschap te realiseren. De GOR Rijk dringt er bij u op aan om de medezeggenschap over dit belangrijke proces niet alleen geregeld te informeren, maar ook daadwerkelijk hierbij te betrekken en te laten meedenken. Tevens verzoekt de GOR Rijk u om alle ondernemingsraden bij de rijksoverheid en hun bestuurders actief op de hoogte te houden van deze ontwikkelingen.

De GOR Rijk nodigt u uit voor een bespreking over de uitgebrachte adviezen. Eveneens ziet de GOR Rijk uw reactie en het besluit op deze adviezen met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Drs. R.A.M.J. Jans CIA  
voorzitter GOR Rijk



Mevr. C.N. van Schaagen  
Secretaris GOR Rijk