

# Verslag gesprekstafels sturingsfilosofie

Juni-juli 2023

Nederlanders willen dat de overheid betrouwbaar is en levert. Daarom werken we aan een sterke overheid die dienstbaar en responsief is. De overheid is een veelzijdig geheel van organisaties die worden aangestuurd op basis van uiteenlopende waarden. Denk aan rechtmatigheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en deskundigheid. Hoe brengen we dit soort waarden gebalanceerd in de praktijk, zodat overheidsorganisaties herkenbare resultaten opleveren voor iedereen in de samenleving? Welke eisen stelt dit aan de inrichting en sturing van een toekomstbestendige overheid binnen onze democratische rechtsstaat?

Om deze vragen te bespreken organiseerde het Ministerie van BZK voor de zomer een serie gesprekstafels over een nieuwe sturingsfilosofie voor de rijksoverheid. Ambtenaren die werken aan beleid, wetgeving, uitvoering en toezicht gingen in gesprek met burgers, ondernemers, wetenschappers, opiniemakers, politici en bestuurders. Dat leverde boeiende gesprekken en nieuwe perspectieven op.

Verspreid over vijf dagen spraken 75 deelnemers aan vijftien gesprekstafels twee uur met elkaar. Dit verslag geeft een indruk van de inhoud van die gesprekken en de oproepen van de deelnemers aan de rijksoverheid. Het moge duidelijk zijn dat aan de tafels veel meer is besproken dan we in dit korte verslag kunnen benoemen. We willen ook zeker niet stellen dat het beeld dat we hierna schetsen representatief is voor alles wat er leeft in de wereld van de rijksoverheid en de mensen en organisaties die met die rijksoverheid te maken hebben. Maar het beeld dat oprijst uit de vijftien gesprekken over de rijksoverheid, is wel degelijk herkenbaar en coherent.

## 1. Waarden en drijfveren

In de eerste ronde was de uitnodiging aan de deelnemers een waarde of begrip te kiezen die staat voor een belangrijke drijfveer in hun leven of werk, of een waarde of onderwerp waarvan ze vinden dat de overheid daar meer (of minder) werk van zou moeten maken.

### Vertrouwen, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid

De meest door de deelnemers genoemde waarden waren vertrouwen, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid; in de toelichting werden ze vaak in onderlinge combinatie(s) genoemd. Het gebrek aan vertrouwen in de overheid en in het functioneren van de democratie werd het meest genoemd met daarbij de noodzaak voor de overheid om burgers meer vanuit vertrouwen te gaan benaderen; vertrouwen werkt twee kanten op. De betrouwbaarheid van de overheid en de (ervaren) rechtvaardigheid van beleid en uitkomsten van dat beleid zijn dan onmisbare kenmerken (of randvoorwaarden) om aan (het herstel van) vertrouwen te kunnen werken. Bij elkaar werden deze waarden in de kennismakingsronde 33 keer genoemd door de 75 deelnemers.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Telling op basis van de afzonderlijke gespreksverslagen. Het totaal telt op tot een hoger aantal dan het aantal deelnemers, omdat de deelnemers in hun motivatie of duiding vaak ook naar andere waarden of begrippen verwezen. Die zijn in de telling meegenomen.



### Menselijke maat en betrokkenheid

Een andere veel genoemde waardencombinatie was die van de menselijke maat en betrokkenheid, twee waarden die beide verwijzen naar de volgens de deelnemers moeizame interactie tussen de overheid en de samenleving. De overheid moet mensen meer het gevoel geven dat ze ertoe doen, laten zien dat ze betrokken is en dat ze de wil heeft om tot oplossingen te komen. Deze twee waarden werden bij elkaar 18 keer genoemd.

### Complexiteit en systeemwereld

De combinatie van de begrippen systeemwereld en complexiteit werd door de deelnemers ook vaak genoemd als oorzaak van een gebrekkige verbinding tussen overheid en samenleving. Het systeem is te complex, burgers kunnen de weg niet vinden en er komen geen oplossingen uit voort. Bij elkaar 12 keer genoemd.

### Maatschappelijke opgave

Het begrip maatschappelijke opgave werd 9 keer genoemd, steeds in relatie tot de manier waarop de overheid haar werk beter zou kunnen doen en zou kunnen komen tot oplossingen waar de samenleving om vraagt.

De hierboven genoemde waarden en begrippen geven een goede impressie van de motivatie van de deelnemers om deel te willen nemen aan een gesprek over de richting waarin de overheid zich zou verder moeten gaan ontwikkelen.

## 2. Inhoud van de gesprekken

Na de voorstelronde werden de deelnemers uitgenodigd om de door hen uitgekozen kaarten op het canvas op de gesprekstafel te leggen. Onder begeleiding van een moderator hebben de deelnemers in de volgende ronde gezamenlijk een richting voor de rijksoverheid geformuleerd. Vervolgens ging het gesprek over begrippen, voorbeelden en spanningen die daarbij van belang werden geacht. Deze

zijn op het canvas genoteerd. Aan het einde van het gesprek stelden de deelnemers een advies op aan de rijksoverheid.

We identificeren hieronder de thema's die in meerdere gesprekken naar voren kwamen en zoeken naar rode draden.

### De verbinding tussen overheid en samenleving

Het onderwerp dat aan zo goed als alle tafels ter sprake komt is de gebrekkige verbinding en interactie tussen de rijksoverheid en de samenleving. Vaak in termen als de afstand tussen het verticale systeem en de horizontale leefwereld en een tekort aan de menselijke maat. Aan veel tafels wordt de stelling betrokken dat het potentieel, de energie en de kracht van individuele burgers, lokale collectieven en gemeenschappen in de samenleving onvoldoende door de overheid wordt gefaciliteerd en benut.

### Voorbeelden en casussen

Aan alle tafels komen voorbeelden en casussen voorbij die illustreren hoe groot en divers dit potentieel is en hoe op allerlei plaatsen uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten er wél in slagen productieve verbindingen te maken. Er wordt verwezen naar energiecorporaties, bewonersinitiatieven, herenboerderijen, overheden die buiten de kaders denken en proactief handelen, het *right to challenge*, doelgroepen die bij uitvoeringsorganisaties naar binnen worden gehaald zoals jongeren en cliëntenraden, burgerberaden die gebruik maken van andere (speelse) werkvormen, gemeenten die een avondmarkt organiseren met informatie over de opvang van asielzoekers of samen met direct betrokkenen beleidsnota's opstellen.

### Complexiteit

De veelheid van overheidsorganisaties en instanties zorgt in de praktijk veelal voor onoverzichtelijkheid en ontoegankelijkheid van de overheid. Burgers kunnen de weg niet vinden en ervaren vaak niet dat de overheid er voor hen is, wil meedenken en werkbare oplossingen kan bieden. De stapeling van beleid, wet- en regelgeving leidt tot een complexiteit die voor veel problemen zorgt en oplossingen in de weg staat. De afzonderlijke organisaties zien alleen hun eigen taak en het overzicht ontbreekt.

### Geschonden vertrouwen

Een gebrek aan oplossend vermogen in combinatie met beloftes vanuit politiek en overheid werkt negatief door in de (ervaren) betrouwbaarheid van de overheid. Er is een groeiende groep mensen die geen vertrouwen in de overheid heeft of zelfs wantrouwend is geworden. Ook het woord trauma valt als gevolg van geschonden vertrouwen. De overheid zou zich meer moeten bekommeren om de groep mensen die niet mee kan komen in de samenleving.

### Publieke waarden

Aan veel tafels gaat het over een overheid die belangrijke publieke waarden niet (genoeg) weet waar te maken: waarden als vertrouwen, rechtvaardigheid, inclusiviteit, betrouwbaarheid, betrokkenheid, eerlijkheid, integriteit, responsiviteit, toegankelijk en respectvol zijn.

### Sturing en verantwoording

De deelnemers wijzen op andere waardepatronen: op technocratie, op processen en mechanismes van sturing en verantwoording binnen de rijksoverheid die in de afgelopen decennia te dominant zijn geworden. Denk aan een focus op rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit, efficiëntie, KPI's, aanbestedingsprocedures, subsidieregels en checklistbenaderingen. Bij elkaar zorgt dat ervoor dat de basishouding van de overheid bij vragen en behoeften vanuit de samenleving niet ligt op zaken

mógelijk maken, maar op verwijzen of blokkeren. Dat impliceert dat binnen de rijksoverheid managers nodig zijn die zich oncomfortabel voelen bij dit type sturing en verantwoording.

### Vereenvoudiging en ruimte geven voor vertrouwen maakt horizontale sturing en verantwoording mogelijk

Vermindering van de complexiteit geeft meer ruimte voor vertrouwen en meer vertrouwen maakt gelijkwaardig samenwerken en organiseren en meer horizontale sturing en verantwoording mogelijk. Sturen is dan niet gericht op 'control', maar op de maatschappelijke impact die bereikt moet worden: 'van meten naar beleven.' Verantwoorden is dan niet strak gerelateerd aan rechtmatigheid (de letter van de wet) maar wordt: uitleggen wat je hebt gedaan en met welk doel (de geest van de wet). Ambtenaren maken dan meer en eerder contact met de burger en maken (vaker) gebruik van hun discretionaire bevoegdheden om tot rechtvaardige uitkomsten te komen. De bestaande kaders en wetten maken vaak meer mogelijk dan wordt gedacht, en ook het afschaffen/opruimen van overbodige regelgeving kan sneller dan over het algemeen wordt aangenomen.

### Zoeken naar de juiste prikkels, principes en patronen

Binnen departementen is nog te weinig sprake van domein overstijgend samenwerken, de focus ligt nog te weinig op de inhoud en te veel op het (politieke) proces. Er is te weinig vakkennis in huis, steeds vaker moet kennis worden ingehuurd, de nadruk ligt op de waan van de dag en het ontbreekt aan richting en visie voor de langere termijn. Ook wordt nogal eens gewezen op een hiërarchische cultuur binnen de rijksoverheid waar men graag in control wil zijn, de minister uit de wind wil houden, waar weinig ruimte is voor tegenspraak en het maken van fouten. Het ontbreekt aan lerend vermogen, 'aan de juiste prikkels, patronen en principes om het anders te doen.' Te vaak schiet men in de reflex van nieuwe wet- en regelgeving, of start met nieuwe projecten en programma's, vaak georganiseerd naast het reguliere werk waarin men op oude voet doorgaat.

### Opener en sneller

De overheid zou vaker open en duidelijk moeten zijn over zaken die niet kunnen. Geen beloftes doen die niet kunnen worden waargemaakt. Aan de andere kant zou ze ook minder risicomijdend moeten zijn. Aan meerdere tafels wordt vastgesteld dat het in tijden van crisis mogelijk bleek om sneller tot werkende oplossingen te komen (NOW, energietoeslag); op die momenten bleek het wel mogelijk om (financieel) te 'ontschotten'.

### *Put the system in the room* en zet de burger centraal

Behalve de verkokering tussen departementen benoemen bijna alle tafels ook de afstand tussen politiek, beleid, uitvoering en de samenleving. Signalen uit de uitvoering en de samenleving moeten meer leidend worden in besluitvormingsprocessen. Breng alle partijen eerder samen aan tafel en neem tijd om met elkaar het vraagstuk te bespreken, dilemma's op tafel te leggen en kom samen tot werkbare oplossingen. Werk waardengedreven aan de maatschappelijke opgave en zorg voor uitvoerbaar beleid. Reduceer de complexiteit en zet de burger centraal, klinkt het aan bijna alle tafels.

### Terug naar de kernwaarden

Vaak wordt gewezen op de noodzaak om als overheid én als samenleving terug te gaan naar de kernwaarden van de democratische rechtsstaat, naar rechtsstatelijke beginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te herijken. Begrijpen we de rol van de overheid als hoeder van het algemeen belang nog wel goed? Bieden we een vangnet voor diegenen die niet mee kunnen komen? Hebben ambtenaren voldoende zicht op de ruimte die die ze hebben om af te wijken van de regels, op hun discretionaire bevoegdheden om te handelen in de geest, in plaats van naar de letter

van de wet? De rechtstatelijke beginselen bieden wel degelijk ruimte om rechtvaardig te kunnen zijn.

### 3. Ontwikkelrichtingen en adviezen

De voorgestelde ontwikkelrichtingen en adviezen aan de rijksoverheid bouwen logischerwijs voort op de inhoud van de gevoerde gesprekken. In kort bestek noteren we:

1. Werk aan een betere verbinding en interactie tussen overheid en samenleving, wees betrokken en responsief, stel de burger centraal en heb aandacht voor de menselijke maat.
2. Werk als overheid aan publieke waarden die aansluiten op de behoeften van de samenleving.
3. Benut het maatschappelijk potentieel van lokale initiatieven en gemeenschappen.
4. Verklein de afstand tussen politiek, beleid, uitvoering en de samenleving. Maak signalen uit de uitvoering en de samenleving leidend in beleid en besluitvormingsprocessen.
5. Stel de maatschappelijke opgave centraal en werk binnen de rijksoverheid domeinoverstijgend.
6. Verminder de complexiteit en geef ruimte aan vertrouwen.
7. Werk toe naar andere vormen van (horizontale) sturing en verantwoording. Richt de organisatie in op samenwerking en het realiseren van maatschappelijke impact.
8. Investeer in kennis en kunde van de overheid, ontwikkel visie en perspectief voor de langere termijn.
9. Investeer in het democratisch en rechtsstatelijk besef en herijk de beginselen van behoorlijk bestuur.

### 4. Terugblik

In een korte terugblik op de gevoerde gesprekken willen we opmerken dat de deelnemers er duidelijk plezier in hadden om in divers samengestelde groepen met elkaar het gesprek te voeren, van elkaar te leren en met elkaar te zoeken naar manieren om de overheid beter te laten werken voor iedereen. [De gemaakte filmopnames getuigen daarvan](#). Wij gaan verder met deze opbrengst en ook met de oproepen die aan óns zijn gedaan na afloop van de gesprekstafels: vergeet de mensen niet die niet aan dit soort gesprekstafels willen of kunnen deelnemen, zorg ervoor dat het niet bij praten en papier blijft, maar maak het vooral scherp en concreet.

Wij willen alle deelnemers graag nogmaals bedanken voor hun deelname, inbreng en betrokkenheid!