

Ambtelijk vakmanschap: doe wat werkt

Een pleidooi voor evenwicht en kwaliteit in de overheidspraktijk

Caroline Raat*

In dit artikel introduceert Caroline Raat het begrip responsivisme: een wetenschappelijke en praktische benadering waarin de responsieve overheid doel op zich wordt voor de ambtelijk vakman. Zij onderbouwt op basis van bestuurswetenschappelijk en sociologische literatuur dat dit voor de burger grote rechtsstatelijke risico's in zich draagt. De kans op uitsluiting en favoritisme ligt op de loer, zeker in een toxische of 'warme' organisatie. Daarom stelt zij voor te doen wat werkt: betere werwing en selectie op basis van waarden, en goede opleiding voor ambtelijke vakmensen. Een wettelijke basis om in de 'opleidingsindustrie' kaf van koren te scheiden is daarvoor noodzakelijk.

De oogst van digitaal zoeken op 'rechtsstaat' en 'nieuws' uit de derde week van januari 2023: de toeslagenouders moeten mogelijk tot 2030 wachten op compensatie van hun schade (NOS, 2023). De corruptiezaak van een Haagse wethouder raakt volgens het OM het functioneren van de rechtsstaat (Trouw, 2023). En op de valreep van deze week: op vrijdag kwam het bericht dat ambtenaren een nieuwe ambtseed krijgen (Binnenlands Bestuur, 2023).

Eén ding is hiermee wel duidelijk: de rechtsstaat is geen rustig bezit meer en vraagt om onderhoud. Vervolgens komt de vraag naar voren: wat moeten we hiermee? Op die vraag komen wetenschappers en consultants snel met antwoorden en oplossingen die niet wetenschappelijk doordacht zijn.¹ Dat is problematisch op het moment dat deze vanwege hun aantrekkelijke simpelheid worden geïmplementeerd bij de overheid. Om dit fenomeen te beschrijven introduceer ik de term responsivisme: het ontkennen van een *wicked problem*. We moeten een antwoord vinden op de vraag: hoe kan het dat de toeslagenaffaire nog steeds niet is opgelost, als de oplossingen zo gemakkelijk zijn?

In deze bijdrage zoom ik in op ambtelijk vakmanschap. Daarbij ga ik in op de context waarbinnen dit goed kan werken: een rechtsstatelijke organisatiecultuur. Hierin onderkent men niet alleen de waarde van klassieke rechtsstatelijke beginse-

* Mr. dr. C. Raat studeerde staats- en bestuursrecht en bestuurswetenschappen aan de Universiteit Leiden, met een getuigschrift in psychologie. Zij promoveerde op een rechtssociologisch en -filosofisch proefschrift met als onderwerp rechtsstaat en macht in en van organisaties. Onder meer schreef zij boeken over open overheid en ethiek en integriteitszorg. Zij werkte lange tijd als onderzoeker voor Open Government Partnership, is trekker van 'oplossing ambtseed' voor de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken en bestuurder van de beroepsvereniging onafhankelijke onderzoekers.

1 Voor de wonderlijke, maar ook schadelijke voorbeelden hiervan en de analyse hoe deze 'responsivisme-carousel' werkt, verwijs ik naar Raat (2023a).

len als rechtsgelijkheid en onpartijdigheid, maar hanteert men die ook altijd; deze zijn namelijk gericht op het zorgen voor een gelijk speelveld tussen overheid en alle burgers. Responsieve waarden die dit speelveld kunnen bevorderen, moeten daarom altijd binnen deze randvoorwaarden worden ingevuld.

Om deze cultuur te vormen moeten volgens het HEXACO-model mensen met integriteit, altruïsme en bijbehorend waardenstelsel worden geselecteerd. Dat is een noodzakelijk startpunt voor rechtsstatelijke competenties en vakmanschap. Alleen dan kan een organisatie(cultuur) rechtsstatelijk worden (Selznick, 1969, 1992; Raat, 2007a). Door goed onderwijs kan men deze mensen kennis en vaardigheden bijbrengen, waaronder die op het gebied van goed beslissen. De huidige vrijblijvendheid van de ‘cursusindustrie’ staat hieraan in de weg. Om dat te veranderen is wetgeving nodig.

1. Responsieve rechtsstaat en weerbare rechtsorde: verwarrend voor de vakman

Een van de zaken die opvalt, is dat rechtsstaat en rechtsorde begripmatig door elkaar lopen. Dat is in een politiek discours begrijpelijk, maar het werkt verwarrend voor ambtenaren: moeten we nu juist vóór of tégen de burger zijn? Moeten we ‘alle burgers vertrouwen’ of ‘wantrouwen’? Moeten we nu ons boekje te buiten gaan of de regels strak hanteren – of geen van beide, maar in plaats daarvan: de burger ‘recht doen’?

De rechtsstaat is volgens alle handboeken staats- en bestuursrecht een staat waarin de overheid zich aan het recht houdt. Dat is een belangrijke waarborg tegen willekeurige machtsuitoefening. De rechtsorde daarentegen is de ordening van de samenleving door middel van het recht. We zouden kunnen stellen dat door repressief rechtsordedenken en marktdenken het rechtsstatelijke ideaal binnen de overheid het onderspit heeft gedolven. Daarbij kunnen we denken aan te grote afstandelijkheid en formalisme, maar ook aan de participatiesamenleving. Een ander voorbeeld zijn trainingen in weerbaarheid tegen ‘lastige burgers’. Uiteraard moet en mag een overheid stevige grenzen stellen als dat echt nodig is. Maar wanneer gedraagt iemand zich objectief gezien ‘grensoverschrijdend’? Mijn ervaring als gemachtigde is dat dit soms al het geval is volgens ambtenaren – zeker van toxische organisaties – als een burger op een nette wijze, maar met enige urgentie de overheid erop wijst dat er in juridische of communicatieve zin iets niet goed is gegaan (Raat & Remmé, 2021).

Een voorbeeld van wat niet werkt, vinden we bij Van Zutphen, die erkent dat bij ‘lastig klaaggedrag’ de aanspraak van de burger ‘niet afhankelijk [mag] worden gemaakt van het gedrag van de vragende burger’, om vervolgens te adviseren dit als een ‘dilemma’ te zien. De ambtenaar moet samen met collega’s en leidinggevendenden de vragen bespreken en overzichten van betrokkenen, mogelijke reacties en de consequenties daarvan bedenken en weloverwogen besluiten (Van Zutphen, 2022, p. 5). Dit advies biedt geen houvast.

2. Rechtsstatelijkheid als evenwichtskunst

Wonderlijk is het dat Van Zutphen het *mer a boire* aan sociologische en bestuurswetenschappelijke literatuur over deze en soortgelijke dilemma's, vallend onder de klassieke noemer *street level bureaucracy*, niet onderkent.² Hieruit volgt namelijk dat de kans groot is dat een 'lastige burger' door de ambtenaar niet krijgt waar hij recht op heeft.

Deze theorie gaat over de vraag hoe je enerzijds rechtsgelijkheid, rechtmatigheid en efficiency borgt, maar anderzijds responsiviteit en maatwerk levert. Het gaat erom integer met je (machts)positie om te gaan. Rechtsstatelijkheid is een evenwichtskunst waarbij er altijd een verlies plaatsvindt tussen enerzijds klassieke waarden als gelijkheid en legaliteit en anderzijds responsiviteit en menselijkheid (Raaijmakers, 2007a). Kolen en geiten sparen is een *wicked problem* (Coble Vinzant & Crothers, 1998, p. 46). Hiervoor moet – volgens veel auteurs en consultants – een gemakkelijke oplossing zijn, maar dat is een illusie. Juist in de acceptatie daarvan moet de ambtenaar weerbaar zijn.

3. Te veel 'prettigheid' en maatwerk

Daarmee komen we op een punt waarop in de literatuur momenteel te eenzijdig wordt getamboereerd: meer handelings- en beslissingsruimte en mogelijkheid tot informele oplossingen voor de ambtenaar. Dat kan goed uitpakken, maar het is riskant in organisaties waar een machtsgerichte cultuur heerst (Raaijmakers & Remm , 2021) en in responsivistische organisaties. Over de eerste categorie stel ik de volgende vraag: is het mogelijk dat juist door slechte regelgeving en verkeerde signalen toelagenambtenaren zich gerechtigd voelden om hun eigen moraal te volgen, die niet rechtsstatelijk was?

Verder is het riskant als organisaties ambtenaren aanmoedigen om responsief te zijn of informeel te handelen (Raaijmakers & Loyens, 2020). Ik noem dit de 'warme setting', waarin het recht wordt gerelativeerd, mogelijk een vriendschapscultuur heerst, wat tot weinig kritisch denken leidt (Raaijmakers, 2022 1, hoofdstuk 8). Een dergelijke setting heeft veel gemeenschappelijk met een 'ontaard' netwerk, waarin loyaliteit en 'het gezellig' houden' belangrijker zijn dan elkaar aanspreken (Slingerland, 2019). Daar is sprake van een rechtsstatelijk lage weerbaarheid (Slingerland, 2023). Dit 'gepolder' is in de Nederlandse context een bekend risico (OGP, 2018, pp. 8-9). Het probleem van oncontroleerbaarheid werd ook vastgesteld bij PCMO (Passend (voorheen: prettig) contact met de overheid), waar Wob-verzoeken op een informele manier werden afgehandeld. PCMO heeft tot op heden niet aan zijn belofte om een handboek hierover te publiceren voldaan (Open Overheid, 2016). Informele Wob-afhandeling kan leiden tot minder verantwoording en minder algemene openbaarheid van overheidsinformatie (het doel van de Wob en de Woo) (OGP, 2018, pp. 8-9). PCMO was zelf een slecht voorbeeld door bewust onafhankelijk

2 Er is een grote hoeveelheid onderzoek gedaan naar aanleiding van het werk van Lipsky (Lipsky, 1980).

onderzoek te frustreren (OGP, 2018, p. 41). Artikel 2:4 van de Awb is een juridische waarborg hiertegen (Kluwer Algemeen Bestuursrecht, Commentaar artikel 2:4 Awb, aant. 2.2.1), maar dat werkt vaak niet. Gelet op de literatuur is de kans op favoritisme en uitsluiting erg groot, zeker als er geen vierogenprincipe en goede besluitvormingsmethodiek wordt toegepast.

De vrees voor te veel ‘prettigheid’ werd al in 2010 benoemd door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), maar werd terzijde geschoven: ‘De mate van procedurele rechtvaardigheid die mensen ervaren bij het overheidshandelen is net zo belangrijk voor de legitimiteit van de overheid als de rechtmatigheid en doelmatigheid van zijn beslissingen’ (Rob, 2010, p. 13). De vraag is of de Rob het probleem hiermee voldoende adresseert. Hij leunt namelijk op een theorie, zonder te onderkennen dat deze niet gaat over juridische procedurele rechtvaardigheid (behoorlijke procesgang of *due process*), maar over door de burger gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid. Het is een (prima) psychologische theorie, gestoeld op respectvolle bejegening (Raat, 2021, p. 208 e.v.).

Daar kan niemand tegen zijn, maar wat heeft een burger uiteindelijk aan het doen van zijn verhaal, het idee te krijgen dat hij is ‘gehoord en begrepen door een professional’, om vervolgens een aantal weken later alsnog een slecht gemotiveerd, nadelig besluit te krijgen? Kan de Rob serieus stellen dat psychologische procedurele rechtvaardigheid even belangrijk is als echte, inhoudelijke rechtvaardigheid? Hoe bant de louter op die theorie gebaseerde techniek willekeur uit?

De Rob miskent hier, dat het bij vrijwel alle beslissingen die de overheid neemt, in wezen gaat om verdeling van schaarste, in de vorm van geld, tijd en vakmanschap. Dat moet op een *rechtvaardige* manier gebeuren. Hier zijn de klassieke rechtsstatelijke beginselen – zowel de procedurele als inhoudelijke – voor bedoeld: optimale verdelende rechtvaardigheid. Blijkt hiervoor structureel maatwerk nodig te zijn, dan moet de eerste impuls van de overheid zijn het aanpassen van kennelijk kwalitatief ondermaatse regels in plaats van het niet, ongelijk of naar eigen believen toepassen ervan.

Het aanpassen van wetgeving en beleid is ook de oorsprong van responsiviteit: ‘responsive law’ gaat volgens Nonet en Selznick hierover, en niet over het uitvoerende niveau (Nonet & Selznick, 1978). Deze theorie – met haar politieke agenda van de sociale verzorgingsstaat – vinden we nu terug in *people centered justice*. Dat gaat over klassieke rechtsstatelijkheid, waaronder gelijkheid, toegankelijkheid, responsiviteit bij inhoudelijke rechtvaardigheid en empowerment (OESO, 2021).

Uit een lopend survey-onderzoek komt naar voren dat burgers meer waarde hechten aan een rechtvaardige uitkomst van een procedure dan aan een prettige behandeling. Burgers zijn niet gek en snappen dat zij uiteindelijk niets hebben aan procedurele rechtvaardigheid – zowel in psychologische als juridische zin – alleen. Beide zijn namelijk geen doel of waarde in zichzelf, maar instrumenteel aan een zo zorgvuldig en rechtmatig mogelijke beslissing waarmee de burger inhoudelijk ‘recht wordt gedaan’. Bovendien: als de burger erachter zou komen dat ‘empathisch luisteren’ slechts is ingezet om hem een suboptimaal besluit te laten accepteren, dan neemt zijn vertrouwen nog veel sneller af. Responsiviteit als middel om het ‘vertrouwen van de burger terug te winnen’ is, net als overheidscommunicatie, een toxisch motief (Raat, 2022c, p. 95).

Niet alleen de Rob als overheidsinstantie, maar ook de minister van BZK sluit zich recentelijk aan bij de mode van ‘prettig contact’ zonder zich rekenschap te geven van de risico’s met haar behoorlijk ondoordachte idee dat passend contact en informele bejegening de panacees zijn voor de bestrijding van ‘toeslagentoestanden’ (memorie van toelichting). Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat de juridische kwaliteit – in de zin van het uitbannen van willekeur en het bevorderen van rechtsgelijkheid – sterk verbetert bij het gebruik van geautomatiseerde expertsystemen. Daar moet de organisatie echter niet in doorslaan: als ze hierop te veel op een legalistische manier vertrouwt, worden fouten niet opgemerkt (Groothuis & Svensson, 2000). Is dit niet ook een van de belangrijkste conclusies van de toeslagenaffaire? Dat betekent echter niet dat de systemen maar moeten worden afgeschaft, zij moeten – net als wetgeving en beleid – meer ruimte en juridische kwaliteit inbouwen (Bovens & Zouridis, 2002; Raat, 2007b, 2021).

4. Wetenschappelijke kritiek

Omdat responsivisme ook bij de wetgever opgeld doet, is het belangrijk om te wijzen op de mogelijke risico’s ervan. Met deze gebreken voldoen door de overheid gebruikte of uitgevoerde onderzoeken zelden aan de sociaalwetenschappelijke vereisten van interne validiteit, positionaliteitsbewustzijn, methodologische verantwoording en externe validiteit. Een groot aantal van de publicaties is niet geschreven door ter zake voldoende deskundige wetenschappers en zelfs soms door consultants en de Landsadvocaat. De onderzoeksresultaten zijn daarmee niet betrouwbaar genoeg.

Het belangrijkste kritiekpunt is dat norm en beschrijving door elkaar worden gehaald. Dat een bepaalde praktijk – vaak ook nog niet diepgaand genoeg – wordt beschreven, maakt die geen ‘goede praktijk’. Dat een zuiver descriptief bedoelde psychologische theorie als normatief juist wordt gepresenteerd, is wetenschappelijk niet verantwoord.

Het risico op te veel responsiviteit wordt in de onderzoeken in abstracto benoemd. Echter, de consequenties ervan worden verder miskend of genegeerd. Dat duidt op *confirmation bias*. Men is niet actief op zoek naar falsificatie, wat wetenschappelijk vereist is. Daarbij wordt geen aandacht besteed aan de vraag of hier wel sprake is van *good of best practices*. Men beschrijft hooguit *own practices*, zonder dat er onderzoek is gedaan naar de vraag of deze uiteindelijk ook werkelijk leiden tot meer rechtvaardige overheidsbeslissingen of -beleid.

Er is een onderzoek gedaan naar de vraag welke factoren en condities behulpzaam zijn bij het toepassen van de oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften. Daarbij was de conclusie dat ‘bewustwording en beroepshouding, organisatiecultuur en -inrichting’ belangrijk zijn (Mein & Marseille, 2020). De onderzoekers gaan daarmee uit van de niet-geëxpliciteerde premisse dat de informele aanpak inherent goed is. De wetenschappelijke vragen: *waarom* werken deze praktijken in deze organisaties wel of niet goed, kunnen *best practices* met succes worden ‘overgeplant’ naar andere organisaties, en onder welke randvoorwaarden, worden in geen van de onderzoeken opgeworpen, laat staan beantwoord.

Hiernaar moet veel meer onderzoek worden gedaan, waarbij degelijke organisatie-wetenschap, (rechts)sociologie en psychologie serieus moeten worden genomen.

5. Responsivisme

Net als juridisch denken *pathologisch* kan worden door legalisme, bureaucratie in bureaucratisme (Selznick, 1992, p. 273), en integriteit kan ontsporen in integritisme (Huberts, 2005), kan responsiviteit ontaarden. Ik noem dit responsivisme.³ Responsiviteit en klassieke rechtsstatelijkheid werken in de ideale situatie als contragewichten⁴ voor een optimale gerichtheid op (dezelfde) waarden: gelijke rechtvaardigheid voor iedere burger en voor de samenleving als geheel. Als deze echter niet langer als waarde, maar als doel in zichzelf beschouwd gaan worden, verdwijnen de genoemde waarden uit het zicht. Responsivisme kan in verschillende omstandigheden ontstaan, waaronder:

- in een ‘warme setting’; deze is hierboven al beschreven;
- in een toxische setting. In een dergelijke setting worden responsiviteit en moraliteit met de mond beleden, maar niet op een intrinsieke manier. Er is sprake van een *laissez-faire* stijl van leidinggeven, waarbij medewerkers aan hun lot worden overgelaten. De kans dat zij ofwel op té responsieve wijze ‘hun hart volgen’, ‘afhaken’, ofwel zelfs niet-integer gedrag vertonen, is in dergelijke situaties groot. Ook is het risico dat medewerkers in zo’n setting geen ‘nee’ willen of kunnen zeggen – een belangrijke kwaliteit voor ambtenaren – levensgroot.

Dergelijke settings wijzen erop dat een organisatie en haar medewerkers niet weerbaar zijn: naar behoeven of onder druk hanteren zij de ene keer streng de formele regels en de andere keer laten zij deze slabakken – uit gemakzucht of verkeerd begrepen klantgerichtheid. Belangrijke rechtsstatelijke waarden als legaliteit, rechtsgelijkheid en objectiviteit worden soms ondergeschikt gemaakt aan de ‘wens tot menselijkheid’, wat leidt tot uitsluiting en favoritisme. Sommigen krijgen ‘te veel’, anderen (dus) ‘te weinig’ – gelet op de relevante feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de beslissing.

Bij responsivisme hoort pathologisch inzetten van ‘maatwerk’, ‘prettig contact’, ‘passend contact’ en ‘responsieve overheid’. De waarschuwing tegen responsivisme is bepaald niet nieuw. In feite is onze rechtsstaat oorspronkelijk voortgekomen uit de wens om machtsmisbruik in de zin van uitsluiting, maar ook nepotisme en favoritisme te bestrijden. Ook tijdens de heersende mode is er al gewaarschuwd: in 2020 verscheen al een artikel met de titel: ‘Maatwerk aan de keukentafel: van “hoera” begrip tot betwiste norm’ (Linthorst & Oldenhof, 2020). Diverse auteurs constateerden dat in maatwerkland een industrie is ontstaan om ambtenaren te helpen om het maatwerk daadwerkelijk te leveren, en dat dit vaak niet voldoet aan de rechtsstatelijke waarborgen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de ‘omgekeerde toets’

3 Hiermee doel ik niet op wetenschapsfilosofisch responsivisme, maar op ‘doorgeslagen’ responsiviteit in het recht.

4 In mijn proefschrift noemde ik dit ‘rechtsstatelijke evenwichtskunst’ (Raat, 2007a, p. 251).

(Schulmer et al., 2019, p. 2; Raat, 2021, pp. 5-6). Hier zien we dat maatwerk – net als responsiviteit – niet meer een middel of instrumentele waarde is, maar een doel op zich is geworden. Maatwerk is echter niet meer of minder dan een inherent juridische noodzaak. Rechtsregels zijn namelijk algemeen en moeten daarom voor goede toepassing in de praktijk altijd een bepaalde ruimte bevatten, of van een uitzonderingsclausule zijn voorzien. Om die beslisruimte op een verantwoorde manier in te vullen, is een beroep op rechtsbeginselen en waarden aangewezen, en niet emoties of belangen.

Een voorbeeld is een door UWV en SVB uitgerolde ABBA-werkwijze, oftewel Algemene Beginselen van Behoorlijk Afwegen in Garage de Bedoeling (SVB, 2019), waarbij ‘buikpijn’ het leidende criterium is (Raat, 2022b). Deze projecten gaan ervan uit dat als mensen ‘delibereren’ en ‘empathie oefenen’, zij van persoonlijkheid en gedrag veranderen en loyale tegenspraak in de organisatie mogelijk is. De werkelijkheid leert dat mensen en organisaties niet op die manier leren of fundamenteel veranderen. De stelling dat met ‘fantasie’ en ‘empathie’ oefenen mensen en organisaties rechtsstatelijker worden (Van Ommeren, 2022), is een onwetenschappelijke illusie. De bekende ontwikkelingspsychologie van Piaget en Kohlberg gaat niet over de morele ontwikkeling en het internaliseren van morele normen bij volwassenen, laat staan bij organisaties.⁵ Populaire ‘verandertheorieën’ over het ‘aankweken’ van een growth mindset blijken een illusie (Burgoyne & Macnamara, 2022).

6. Rechtsstatelijk vakmanschap en organisatie

Om tot een rechtvaardige samenleving te komen, kunnen uiteindelijk klassieke rechtsstatelijke waarden als rechtsgelijkheid, maar ook een soms als vervelend ervaren hinderpaal als ‘de wet’ niet aan de kant worden gezet. Uiteraard is het goed om de wet en interne regels niet op een legalistische manier te beschouwen (Webb, 1998, pp. 134-150). Aan de andere kant biedt het recht zelf al behoorlijk wat aangrijppingspunten om dat niet te hoeven of zelfs te mogen doen: rechtsbeginselen zijn hiervoor juist bedoeld. Hoe deze toe te passen en te wegen, dat is een kwestie van vakmanschap. Dat staat ook in de voorgestelde nieuwe ambtseed en zijn toelichting centraal (Kamerbrief, pp. 1-2).

Ondanks dat deze ambtseed vanwege de nadruk op de dienstbaarheid aan de samenleving en de burger een grote verbetering is, zien we in de tekst en toelichting te weinig besef van het feit dat hier sprake is van een *wicked problem*, waar de ambtenaar vooral weerbaar in moet zijn, oftewel ‘mee moet leren leven’. Van hem wordt kennelijk verwacht dat hij dit ‘oplost’, alleen worden daarbij geen handvatten gegeven.

Voor vakmanschap zijn twee zaken cruciaal: de organisatie en de persoon van de ambtenaar. Philip Selznicks idee is dat organisaties *kunnen* veranderen van een zuiver formele, rationele vorm in morele instituties. Dat er een institutie is, met eigen waarden en identiteit (een cultuur dus), maakt echter niet dat die ook rechtsstate-

5 Voor meer schadelijke voorbeelden verwijs ik naar Raat (2023-2).

lijk is. Interessant is dat Selznick ook wijst op het blijvende belang van bureaucratie. Deze moet volgens hem niet worden losgelaten. Een bureaucratie is noodzakelijk voor de verwerkelijking van rechtsstatelijke waarden – niet alleen de procedurele, maar ook waarden die op inhoudelijke rechtvaardigheid zijn gericht (Selznick, 1992, p. 279).

Het is dus veeleer zaak om een goed functionerende, waardegeoriënteerde bureaucratie te hebben, waarin vakmensen optimaal tot hun recht kunnen komen. Niet alleen is daarvoor een bepaalde mate van ruimte noodzakelijk om maatwerk te leveren, maar net zo goed dient willekeurige machtsuitoefening zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Enkele auteurs volstaan met de eenvoudige opvatting dat ‘cultuur veranderbaar is’: ‘Om die te veranderen moet het (top)management eigenaarschap nemen en het hoe en waarom van het burgerperspectief invullen’ ((Hulst et al., 2022, p. 3217). Echter, veranderen van organisatiecultuur is geen kwestie van ‘gewoon doen’ en ‘eigenaarschap’ (Raat & Remmé, 2021), laat staan van het invullen van een inherent vaag begrip als burgerperspectief. Openheid en druk van buitenaf én het aantrekken en afstoten van mensen met bepaalde persoonskenmerken zijn een noodzakelijke voorwaarde voor verandering (Raat, 2007a, 2013). Het gaat bij cultuur immers niet om het veranderen van de ‘way we do things’ door benchmarks of ‘walk the talk’ (Hulst et al., 2022, p. 3217); in toxische organisaties en bij de 40-80% toxische leiders is volgens deskundigen juist sprake van ‘talking the walk’ (Babiak et al., 2010). Cultuurverandering gaat om het veranderen van de intrinsieke waarden (Raat, 2007a; Selznick, 1969, 1992), niet om schijnverandering (hypercultuur, Alvesson & Sveningsson, 2008).

Waarden zijn zowel in groepsverband (en wat is een organisatie in dit verband anders dan een groep) als op individueel niveau niet of nauwelijks te veranderen. Waarden zijn gerelateerd aan persoonlijkheid, en die verandert bij een volwassene ook niet meer. Dat geldt ook voor gedrag. Dat kan volgens psychologen alleen veranderen als iemand daarvoor de motivatie heeft (Bandura, 2002). Wil een organisatie veranderen, dan moet een kritische massa gemotiveerd zijn en het nog (kunnen) doen ook (Raat, 2022a, p. 63).

Uit mijn onderzoek bleek dat mensen in organisaties waarden als gelijkheid in abstracto onderschrijven. Dat wil echter helemaal niet zeggen dat zij die in concrete gevallen ook naleven (Raat, 2007a). Zij hanteerden geen universele waarden, maar ‘welwillende’ of ‘relationele’ waarden (Raat, 2023a) die een risico op responsivisme in zich dragen.

Er is geen bewijs dat het voorstel van Hulst c.s. om een cultuur van dienstbaarheid te combineren met een cultuur van creativiteit en durf qua rechtsstatelijke kwaliteit ook maar iets oplevert. Sterker: creativiteit in mindere mate, maar durf is in hoge mate een kenmerk van duister leiderschap en de combinatie met dienstbaarheid is dan ver te zoeken (Raat, 2022a, hoofdstuk 2). Dat geldt ook voor het idee van Hulst c.s. voor een benchmark: ‘Het is vervelend om slecht uit een vergelijking te komen.’ Dit is een typisch toxische (markt)prikkel, die niet is gericht op de intrinsieke motivatie van integere vakmensen, maar op macht, ‘glorie’ en status (Raat & Remmé, 2021; Raat, 2022a, hoofdstuk 2).

7. Ambtelijk vakmanschap als competentie

Vakmanschap kunnen we zien als een competentie: persoonlijkheid, kennis en vaardigheid (Raat, 2022b). Daarop kan worden geselecteerd, geworven en in de HR-cyclus verder op worden voortgebouwd. Met name is het van belang om bij werving en selectie te kijken naar de persoonlijkheid van de kandidaat, omdat dit een noodzakelijke voorwaarde is. Vervolgens kan worden gekeken naar scholing en carrière als ambtelijk vakman. Met die gedachte publiceerde de OESO aanbevelingen voor rekrutering en scholing van overheidsfunctionarissen (OESO, 2019). Hoe werft en selecteert de overheid integere en rechtsstatelijke vakmensen?

- Adverteer niet met ‘toeters en bellen’, zoals snelle carrièremogelijkheden, mooie functietitels, *awards* en hoog salaris (De Vries, 2016; Raat & Remmé, 2021; Raat, 2022a, hoofdstuk 2).
- Adverteer met rechtsstatelijke waarden, die een goede balans zijn tussen klassieke rechtsstatelijke en responsieve. Dit maakt de organisatie onaantrekkelijk voor de duistere driehoek (Paulhus & Williams, 2002; Jonason et al., 2012).
- Laat kandidaten de HEXACO-test doen en laat arbeidspsychologen een uitgebreider HEXACO-profiel maken. Op die manier worden integere mensen geselecteerd, die hoog scoren op de dimensies eerlijkheid en bescheidenheid en altruïsme (De Vries, 2016).
- Laat kandidaten een waardentest doen (Anglim et al., 2017) en laat kandidaten een kwalitatief waardeninterview ondergaan (Raat, 2007a, hoofdstuk 2). Op die manier worden mensen geselecteerd met sociale in plaats van zelfgerichte waarden.
- Laat kandidaten testen op beslis- en oordeelsvaardigheden (Niessen & Meijer, 2019; Kahneman et al., 2021).

Zijn de vakmensen op deze wijze geselecteerd, dan voldoen zij aan de noodzakelijke voorwaarden voor competentie: hun persoonlijkheid en waarden (Raat, 2023a). Vervolgens moet er worden gewerkt aan kennis en vaardigheden – idealiter begint dit uiteraard al tijdens de studie. Ook moet er volgens de OESO tijdens de aanstelling objectief wordt getoetst.

Juist omdat rechtsstatelijkheid niet kan zonder grondige kennis van het geldende recht, maar vooral ook de rechtsstatelijke grondslagen ervan, kan dit niet ontbreken. Momenteel wordt hieraan, als gevolg van responsivisme, te weinig aandacht besteed. Het is mogelijk een van de redenen waarom de ambtenaren niet meer met voldoende gezag kunnen adviseren en – waar noodzakelijk – tegenspraak kunnen leveren. Juridische vaardigheden, waaronder zorgvuldig (juridisch) onderzoek, schrijfvaardigheid en logisch redeneren zijn belangrijk.

Wat niet mag ontbreken, zijn kennis over oordelen en beslissen, alsook oefenen in beslisvaardigheid: gestructureerd beslissen (Kahneman et al., 2019; Kahneman et al., 2021). Dit is de meest beproefde methode voor het nemen van rechtsstatelijke beslissingen (Raat, 2021; 2022a, hoofdstuk 4).

‘Responsieve’ vaardigheden als gesprekstechnieken moeten niet ten koste gaan van juridische. De theorie over responsiviteit is belangrijk, en moet niet worden vervangen door ‘goedbedoelde vrijblijvendheid’; dringend noodzakelijk blijft kri-

tisch nadenken over wat de overheid zou moeten zijn, de eigen rol en verantwoordelijkheid (zie voor een ondoordacht voorbeeld, onder meer over het promoten van psychologische procedurele rechtvaardigheid: Marx et al., 2022).

Het gebrek aan echt vakmanschap heeft mede te maken met de ‘opleidingsindustrie’, die trainingen, workshops en coaching in responsiviteit, maatwerk en informele aanpak verkoopt – soms zonder daar voldoende van te weten; dit wordt hypocognitie genoemd (Dunning & Wu, 2018; Erkens & Raat, 2022). Dat deze misstand heeft kunnen ontstaan, heeft te maken met het volledig overlaten van professionele opleidingen (waaronder die aan ambtenaren) aan de vrije markt. Daarom is wettelijke regulering noodzakelijk, waarbij voor inhuur door de overheid wordt vereist dat de docent een wettelijk erkende, ter zake relevante opleiding heeft afgerond (Feikema et al., 2022). Met deze inhoudelijke eis wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Raad van State (Raad van State, 2021).

8. Conclusie

Naar aanleiding van de toeslagenaffaire, maar ook al ervoor, zijn er allerlei projecten opgestart en zijn rechtswetenschappers en de ongereguleerde consultancy- en opleidingsindustrie ondoordacht met de rechtsstaat aan de haal gegaan. In deze bijdrage heb ik dat responsivisme genoemd. Dat is potentieel schadelijk voor de rechtsstaat en daarmee voor de samenleving en burgers. Dat betekent niet de gemakkelijke, snelle weg, maar langdurig investeren in kwaliteit. Wetgeving, beleid en verandertrajecten moeten aan die kwaliteitsmaatstaf voldoen. Dat betekent ook dat overheidsadvies en opleiding van ambtenaren beter en minder vrijblijvend moeten worden.

Literatuur

- Ambtseed, *Kamerstukken II* 2022/23, 29362 (Modernisering van de overheid).
- Alvesson, M., & Svingsson, S. (2008). *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*. London/New York: Routledge.
- Anglim, J. et al. (2017). HEXACO personality and Schwartz’s personal values: A facet-level analysis. *Journal of Research in Personality*, 68, 23-31.
- Babiak, P. et al. (2010). Corporate psychopathy: Talking the walk. *Behavioral Sciences and the Law*, 28, 174-193.
- Bandura, A. (2002). Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of Moral Education*, 31(2), 101-119.
- Binnenlands Bestuur. (2023). *Nieuwe eed rijksambtenaren*. Verkregen van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/nieuwe-ee-rijksambtenaren-werken-voor-algemeen-belang>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Burgoyne, A. P., & Macnamara, B. N. (2022). Do growth mindset interventions impact students’ academic achievement? A systematic review and meta-analysis with

- recommendations for best practices. *Psychological Bulletin*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1037/bul0000352>
- Coble Vinzant, J., & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership, discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Dunning, D., & Wu, K. (2018). Hypocognition: Making sense of the landscape beyond one's conceptual reach. *Review of General Psychology*, 22(1), 25-35. <https://doi.org/10.1037/gpr0000126>.
- Erkens, F. J., & Raat, C. (2022). De deskundige in het bestuursrecht. *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 5/6, nr. 74.
- Feikema, L. et al. (2022). Internetreactie Wet NLQF. Verkregen van <https://www.internetconsultatie.nl/wetnlqf/reacties>
- Groothuis, M. M., & Svensson, J. S. (2000). Expert system support and juridical quality. In J. Breuker, R. Leens, & R. Winkels (Eds.), *Legal knowledge and information systems* (pp. 1-10). Jurix 2000: The Thirteenth Annual Conference. Amsterdam.
- Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past.....* FSW, VU Amsterdam.
- Hulst, L., Marseille, B., & Steenhagen, N. (2022). Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen? *Nederlands Juristenblad*, (39), 3210-3218.
- Jonason, P. K. et al. (2012). The Dark Triad at work: How toxic employees get their way. *Personality and Individual differences*, 52(3), 449-453.
- Kahneman, D. et al. (2019). A structured approach to strategic decisions: Reducing errors in judgment requires a disciplined process. *MIT Management Review*, 60(3), 67-73.
- Kahneman, D. et al. (2021). *Ruis: Waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Kluwer Algemeen Bestuursrecht*, Commentaar artikel 2:4 Awb, aant. 2.2.1.
- Linthorst, E., & Oldenhof, L. (2020). Maatwerk aan de keukentafel: Van 'hoera' begrip tot betwiste norm. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 209(8), 511-521.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Marx, S. et al. (2022). Burgergericht werken bij bezwaren of klachten, gewoon doen! *Tijdschrift voor Klachtrecht*, (4), 14-16.
- Mein, A., & Marseille, B. (2020). Onderzoek 'informele aanpak' bij bezwaar: *Werkpakket 5: Afsluitende rapportage*. (HvA Open). Hogeschool van Amsterdam.
- Niessen, A. S. M., & Meijer, R. R. (2019). *Rapport onderzoek: Evaluatie van het selectieproces voor de rio-opleiding*. Research Memoranda nr. 2. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and society in transition: Toward responsive law*. New York: Harper & Row.
- NOS. (2023). *Compensatie ouders toeslagenaffaire kan zomaar tot 2030 duren*. Verkregen van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2460354-compensatie-ouders-toeslagenaffaire-kan-zomaar-tot-2030-duren>
- OGP. (2018). *Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism (IRM)*. Netherlands Progress Report 2016-2017.
- OESO. (2019). *OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD/LEGAL/0445.
- OESO. (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>
- Ommeren, F. J. van. (2022). Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur. *Nederlands Juristenblad*, (38), 3136-3141.
- Paulhus, D. L., & Williams, K. M. (2002). The Dark Triad of personality: Narcissism, Machiavellianism, and psychopathy. *Journal of Research in Personality*, 36, 556-563.

- Raad van State. (2021). *Advies Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatiekader voor een leven lang leren (Wet NLQF)*. Verkregen van <https://www.raadvanstate.nl/@126029/w05-21-0180/>
- Raaphorst, N., & Loyens, K. (2020). From poker games to kitchen tables: How social dynamics affect frontline decision making. *Administration & Society*, 52(1).
- Raat, C. (2007a). *Mensen met macht: Rechtsstatelijkheid als organisatie-deugd in maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Raat, C. (2007b). Macht, mensen en machines. *Openbaar Bestuur*, oktober, 9-11.
- Raat, C. (2013). Selznick on Governance Revisited: What can we learn from early legal sociology? In M. A. Heldeweg et al. (red.), *Law & governance: Beyond the public-private law divide?* (pp. 59-79), The Hague: Eleven International Publishing.
- Raat, C. (2021). Gij zult maatwerk leveren, maar hoe dan? *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 8, 226.
- Raat, C. (2022a). *Ethiek en integriteitszorg, handboek voor de overheidsjurist*. Berghauser Pont Publishers.
- Raat, C. (2022b). Grondslagen van het recht op ambtelijk vakmanschap. In T. Jansen et al. (red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 27-34). Stichting Beroepseer.
- Raat, C. (2022c). Open en transparant, hoe doe je dat? In Jansen et al. (red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (pp. 90-97). Stichting Beroepseer.
- Raat, C. (2023a). *Werving en selectie op publieke moraal*. Verkregen van <https://www.beslisgoed.nl/selectie-publieke-moraal>
- Raat, C. (2023b). *Responsivisme en de ontkenning van wicked problems: Een pleidooi voor evenwicht en kwaliteit in rechtswetenschap en overheidspraktijk*. Verkregen van https://www.researchgate.net/publication/367590665_Responsivisme_en_de_ontkenning_van_wicked_problems
- Raat, C., & Remmé, J. (2021). *Integrity in toxic public organizations solving wicked problems for street level workers in distress*. EGPA Conference paper. Verkregen van https://www.researchgate.net/publication/354463224_Integrity_in_Toxic_Public_Organizations_Solving_Wicked_Problems_for_Street_Level_Workers_in_Distress
- Rob. (2010). *Adviesrapport Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Schulmer, F. M. E. et al. (2019). De omgekeerde toets getoetst. *Gst.* 2019/154.
- Selznick, P. (1969). *Law, society and industrial justice*. New York: Russell Sage Foundation.
- Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth, social theory and the promise of community*. Berkeley: California University Press.
- Schulmer, F.M.E. et al (2019), De omgekeerde toets getoetst, *Gst.* 2019/154.
- Slingerland, W. (2019). *Network corruption: When social capital becomes corrupted*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Slingerland, W. (2023). *Op zoek naar weerbaarheid wanneer de democratie onder druk staat*. Lectorale rede Saxion.
- SVB. (2019). *ABBA, Algemene Beginselen voor Behoorlijk Afwegen*. Hand-out. Sociale Verzekeringsbank.
- Trouw. (2023). *Richard de Mos wilde alles regelen*. Verkregen van <https://www.trouw.nl/binnenland/richard-de-mos-wilde-alles-regelen-voor-zijn-kiezers-maar-wat-regelde-hij-precies~b68e7a10/>
- Vries, R. E. de. (2016). De nachtmerrie van elke werkgever: Het explosieve mengsel van lage Integriteit, lage Consciëntieusheid en lage Verdraagzaamheid. *Gedrag & Organisatie*, 29(4), 316-346.
- Webb, J. (1998). Ethics for lawyers or ethics for citizens? New directions for legal education. *Journal of Law and Society*, 25(1), 134-150.

Wetsvoorstel Awb, memorie van toelichting voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/01/20/bijlage-2-memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-wet-versterking-waarborgfunctie-awb>

Zutphen, R. F. C. van. (2022). Zorgvuldig begrenzen. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, (4), 5.