

Ambtelijke

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

r u i m t e

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Henk den Uijl
Paul Frissen
Martin Schulz
Johan Oudega

dr. Henk den Uijl

is onderzoeker en docent bij de NSOB. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde.

prof.dr. Paul Frissen

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij doceert, verricht onderzoek en adviseert op het terrein van de bestuurskunde en de politieke filosofie.

dr. Martin Schulz

is als co-decaan en adjunct-directeur werkzaam bij de NSOB. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

drs. Johan Oudega

is onderzoeker en opleidingsmanager voor de NSOB. Hij is betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Inhoudsopgave

Samenvatting → 4

1 Kan de overheid het nog wel aan? → 7

1.1 Een (on)gemakkelijke vraag → 7

1.2 Politiek en bestuurlijk perspectief → 10

1.2 Dit essay: reflecties op de vraag wat de overheid vermag → 13

2 Spanning tussen ambitie en uitvoering → 14

2.1 Vier verbindende aspecten → 14

2.2 (Tussen overspannen en ontspannen) ambitie → 15

2.3 (Tussen verwarrende en heldere) rolopvatting → 16

2.4 (Tussen verstarde en adaptieve) strategie → 19

2.5 (Tussen beperkt en geëquipeerd) uitvoerend vermogen → 20

2.6 Op zoek naar ruimte → 21

3 Tussenruimtes in het ambtelijk systeem → 26

3.1 Praktische wijsheid → 27

3.2 Tussenruimtes zoeken in een regelreflex → 32

3.3 Invullen van tussenruimte → 34

3.4 Het vermogen tussenruimtes te hanteren is praktische wijsheid → 38

4 Tot slot: mogelijk maken én begrenzen van ambtelijke ruimte → 43

Literatuur → 46

Samenvatting

Kan de overheid de maatschappelijke uitdagingen aan?

De omstandigheden zoals de stikstofcrisis, woningnood en asielproblematiek leiden gemakkelijk tot de vraag 'of de overheid de maatschappelijke uitdagingen wel aankan'. Meestal heeft die vraag betrekking op de Rijksoverheid. Het antwoord op de vraag is geconditioneerd. Dat wil zeggen dat dit afhangt van hoe de overheid politieke ambities, de eigen rolopvatting, de strategie en de uitvoeringscapaciteit met elkaar in verband brengt, en hoe het ene wordt vertaald in het andere. Ambities zijn politiek bij uitstek, maar ambtenaren kunnen wel degelijk invloed uitoefenen op deze ambities. Op dezelfde manier is uitvoering ambtelijk bij uitstek, maar het kan zijn dat uitvoeringsdetails toch gepolitiseerd worden. Nog concreter, als de ambities kleiner worden gemaakt, staat er ook minder druk op de uitvoering en als de uitvoeringscapaciteit wordt vergroot, dan is er meer ruimte voor grote politieke ambities. Spanning in het systeem ontstaat bijvoorbeeld als ambities groot zijn en de uitvoeringscapaciteit is gedecentraliseerd, waardoor de Rijksoverheid genoodzaakt is te kiezen voor een regierol – zoals bij de woningbouwopgave.

Gebruiken van ambtelijke ruimte

De stelling van dit essay is daarom dat de vraag niet is of de overheid 'iets' of 'het' aankan, maar dat de vraag is hoe ambtenaren omgaan met de ruimte die hun is gegeven in en tussen elk van de vier genoemde aspecten van bestuur (ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoering). Die tussenruimte kunnen ambtenaren benutten om te:

- Volgen
- Temperen
- Versterken
- Bekritisieren
- Afwijken
- Voorwaarden stellen
- Afwachten
- Creëren
- Voorsorteren

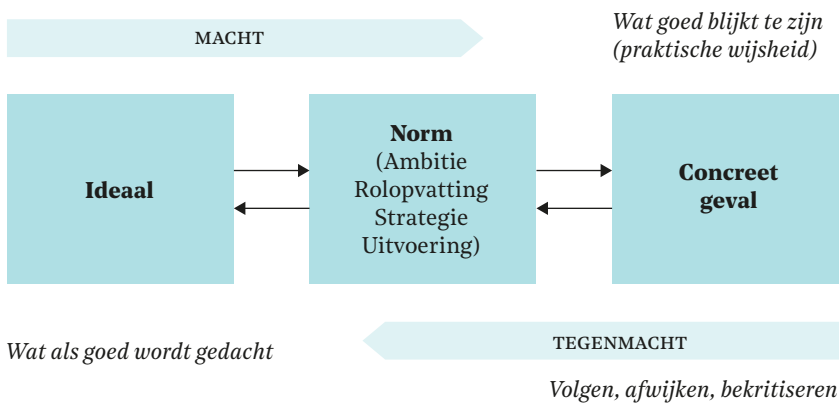
Zo was het, met de toeslagenaffaire vers in het geheugen, goed geweest als het ambtelijk systeem de politieke ambities van fraudejacht had getemperd via rolopvatting, strategie of uitvoering. Op eenzelfde manier had het gunstig kunnen zijn als door het ambtelijk systeem in een vroeger stadium scenario's

waren uitgewerkt over de toekomst van landbouw en natuur – en als er ruimte was gevonden om dat bij de politiek te brengen.

Daarbij gaat het niet alleen om de vertaling van ambities in rolopvattingen, maar ook over de andere stappen. Steeds is er weer ruimte voor keuzes, voor volgen, temperen, afwachten, enzovoort. De ruimte is een *gegeven*: het is er sowieso en altijd. Het gebruiken van de tussenruimte door bijvoorbeeld politieke ambities te temperen door een specifieke rol te kiezen, is geen uitdrukking van ongehoorzaamheid, disloyaliteit of vorming van een vierde macht. Het is de kern van het ambtelijk vakmanschap deze ruimte aan te wenden. Het is daarom óók een *opdracht*, ja zelfs een *plicht* voor ambtenaren om politieke uitwassen via ambtelijke ruimte te corrigeren. De ruimte is dus tegelijkertijd voorwaarde én norm voor ambtelijk handelen.

Door praktische wijsheid

Het gebruik maken van deze ruimte noemen we praktische wijsheid. Praktische wijsheid betekent: weten wat het goede is om te doen in een bepaalde situatie. Dit moet blijken in de context waarbinnen dat plaatsvindt, en zich tegelijkertijd uitstreken naar ‘het goede leven’ in het algemeen. Het is geen wetenschappelijke of een technische kennis, maar morele en politieke kennis. Het is een ‘houding’. Het is morele kennis omdat het gaat over de vraag wat in deze situatie het goede is, en het is een politieke vraag omdat het gaat over de vraag hoe en of dat goede in deze situatie bereikt kan worden. We laten dat zien in onderstaande figuur.



Omdat een wet, een beleid, een kader of een norm niet volledig kan bepalen wat het goede is om te doen, is er bestuurlijke en ambtelijke ruimte nodig én noodzakelijk aanwezig om te interpreteren wat in dit geval het goede is om te doen, afgewogen tegen alternatieven en keerzijden. Of iets praktisch wijs is of was moet blijken in de praktijk, niet uit de wet. En ook daarover valt in politieke zin achteraf in alle toonaarden van mening te verschillen.

Begrenzing

Praktische wijsheid betekent ook dat het ambtelijk handelen moet worden begrensd, omgeven moet zijn door *checks and balances*. Het volstaat niet te zeggen dat ambtenaren hun morele kompas moeten volgen. Dit kan zelfs een risico zijn voor de rechtsstaat. Ambtenaren dienen immers, uit de aard van het ambt, juist neutraal op te treden en hun eigen morele opvattingen buiten de orde te stellen. We hebben dus enerzijds de altijd aanwezige ruimte van de ambtenaar, de normatieve opdracht dit goed te gebruiken en tegenwicht te geven indien nodig, en anderzijds de rol die een functionaris in de staat heeft die vereist dat het gebruik van die ruimte begrensd dient te worden. Praktische wijsheid is een permanente onderhandeling tussen begrijpen en zien waar de ruimte tussen politieke ambities, rolopvattingen, strategie en uitvoeringscapaciteit ligt, en waar die ruimte moet worden begrensd.

1 Kan de overheid het nog wel aan?

Na PAS ook 'bouwvrijstelling' van de baan

Op 2 november 2022 zet de Raad van State een streep door de zogenaamde 'bouwvrijstelling' stikstof. De bouwvrijstelling stikstof is een maatregel van het kabinet om de bouwsector ruimte te geven om te bouwen door een algehele vrijstelling te geven van het laten onderzoeken van de uitstoot van stikstof die tijdens de bouw vrij komt. Door het besluit van de Raad van State moet, net als voorheen, weer per project worden bepaald van hoeveel stikstof uitstoot sprake is, voordat een vergunning kan worden afgegeven. De bouwvrijstelling bestond om de vertragingen die in dat proces ontstaan, te voorkomen. De voor deze vrijstelling berekende compensaties worden op dat moment nog niet of te traag uitgevoerd, waardoor de bestuursrechter vindt dat niet aan Europese regels is voldaan.

Het besluit van de Raad van State wordt in de media neergezet als weer een nieuwe nederlaag voor het kabinet. Drie jaar eerder, in 2019, heeft de bestuursrechter al een streep gezet door het Programma Aanpak Stikstof (PAS) waarin berekende toekomstige positieve effecten van beleidsmaatregelen voor kwetsbare gebieden dienden als grondslag om alvast toestemming (vergunning) te verlenen voor activiteiten die nu schadelijk zijn voor diezelfde kwetsbare gebieden.

1.1 Een (on)gemakkelijke vraag

Met deze stikstofuitspraak voegt de Raad van State een nieuw hoofdstuk toe aan wat inmiddels de stikstofcrisis is gaan heten. En die stikstofcrisis is bepaald niet het enige 'grote vraagstuk', niet de enige 'maatschappelijke opgave' die thans in de politiek en aan talkshowtafels wordt besproken.¹ Woningnood, armoede, toeslagenaffaire, ongelijkheid, problemen in de jeugdzorg, nasleep van covid-19, stijgende energieprijzen door de gascrisis, stijgende levensmiddelprijzen en schaarste van graan door de oorlog in Oekraïne, klimaatverandering, digitalisering, polarisatie, personeelstekorten, ongekende inflatie, asielzoekers die buiten moeten slapen en dat zijn dan nog zomaar enkele voorbeelden die anno 2022 aan de orde zijn. Door de oogharen

¹ In de internationale literatuur wordt gesproken over zogenaamde 'Grand Challenges'. Zie bijvoorbeeld George et al, 'Understanding and tackling societal grand challenges'.

gezien, lijkt het soms alsof er een soort perfecte storm (aan het ontstaan) is.² Hieruit blijkt ook dat het stempel ‘crisis’ niet iets neutraals is, maar ook uitdrukking van een tijdgeest, waarin tolerantie voor dat wat moeilijk is misschien laag is, en de verwachting dat de overheid de crisis ‘managet’ hoog.³

Een vraag die zich dan onherroepelijk aandient, is wie die problemen zou moeten oplossen. Daarin is de aanname al snel dat het oplossen van de problemen de verantwoordelijkheid is van de overheid. De samenleving verwacht dat van de overheid en de overheid vindt – ook politiek – dat die verwachting gerechtvaardigd is. De overheid moet ervoor zorgen dat de economie circulair wordt, dat de energietransitie zich op tijd binnen de doelstellingen voltrekt, dat de inflatie wordt gedempt, dat mensen hun energierekening kunnen betalen, dat gemeenten (nog meer extra) gaan bijdragen in de opvang van asielzoekers. Bovendien moet de overheid ervoor zorgen dat er tot 2030 ongeveer een miljoen huizen worden bijgebouwd. Pieter Hazenkamp (Centraal Planbureau) sprak over deze maatschappelijke verwachting als een ‘compensatiesamenleving’.⁴

De stikstofuitspraak van de Raad van State is dan ‘slecht nieuws’ voor een overheid die geacht wordt en zichzelf tot doel stelt om tot 2030 die miljoen huizen te realiseren. Niet voor niets reageert het kabinet op de uitspraak met de aankondiging om binnen een maand een oplossing te willen formuleren. De positie van de overheid als entiteit die de problemen dient op te lossen, is uitdagend, om tenminste twee redenen. Ten eerste bestaat er grote politieke verdeeldheid over een deel van de problemen en opgaven. Zeker bij stikstof, armoede en ongelijkheid liggen de standpunten over mogelijke oplossingsrichtingen ver uiteen. Ten tweede is er – als die politieke gevoeligheid niet bestaat, zoals bijvoorbeeld bij digitalisering en woningnood – de complexiteit van de opgaven die veel verschillende domeinen raken en de invloed van de overheid daarin beperkt is (gemaakt). Inmiddels is met regelmaat de vraag te horen of de overheid wel in staat is al deze problemen het hoofd te bieden: kan de overheid dat allemaal wel aan? Op Prinsjesdag 2022 stelt premier Rutte dat de regering de problemen niet zomaar kan oplossen of wegtoveren. Daarmee is de vraag ‘wat de overheid vermag’, ‘welk vermogen de overheid heeft om maatschappelijke problemen op te lossen’, steeds nadrukkelijker aan de orde.

2 In ‘t Veld, *Kennisdemocratie*.

3 Zie ook De Graaf, *Crisis!*

4 Pieter Hazenkamp, *De compensatiesamenleving gaat niet werken*, FD, 23 maart 2022.

Van de overheid wordt dus verwacht dat zij aan al die problemen iets doet, terwijl tegelijkertijd de overheid – van gemeente tot Europa – niet zelden als (onderdeel van) het probleem wordt gezien.⁵ Denk aan de rechtszaken van Urgenda, de gevolgen van decentralisatie van de jeugdzorg, de stikstofcrisis en een grimmige verzorgingsstaat waarvan de toeslagenaffaire een exponent is. Sterker nog, het is deze nadruk op de overheid als (onderdeel van) het probleem die maakt dat de vraag opkomt of de overheid het allemaal wel aankan. Het politieke en ambtelijke bestuur is de problemen, met enig opportunisme, ‘opgaven’ gaan noemen. Die moeten worden opgelost. Maar met wat meer gevoel voor melancholie zijn ze ook te zien als vraagstukken die onoplosbaar lijken, onontwarbare kluwens, zeker als het systeem dat het heeft veroorzaakt het ook denkt te moeten oplossen.

Dit is een (on)gemakkelijke vraag. Het is een gemakkelijke vraag, omdat deze zich in het huidige discours dat politiek, bestuur en samenleving hieromtrent opbouwen gemakkelijk laat stellen. Door de overheid verantwoordelijk te houden en daarin steeds verder naar boven te kijken, landt uiteindelijk alle verantwoordelijkheid bij de regering. Dan is het eenvoudig om te vragen of de problemen niet veel groter zijn dan die overheid en dus de regering aankan. Het is ook een ongemakkelijke vraag. In de eerste plaats natuurlijk, omdat als de vraag eenmaal gesteld is, een antwoord geformuleerd zal moeten worden. Gebeurtenissen, zoals de inmiddels herhaaldelijke afwijzing van stikstofbeleid door de Raad van State, helpen dan niet om een beeld op te bouwen van een overheid of een regering die de problemen oplost. Weerstand van gemeenten bij de huisvesting van asielzoekers en de uiteindelijke verplichting daartoe door het Rijk, lange wachttijden op Schiphol en steeds weer kritische rapporten van Planbureaus over transities – zoals die van het Planbureau voor de Leefomgeving over de energietransitie – stemmen dan weinig hoopvol. Het is ongemakkelijk, omdat er reden tot zorg lijkt. En tegelijkertijd kunnen we niet weten of de plannen waarmee het kabinet een maand later zal komen alles ten goede zullen keren voor stikstof en de woningbouw. We weten niet in welke beweging we zitten, of we het ergste gehad hebben of dat het ‘nog erger’ wordt. Het is die onvoorspelbaarheid en het gebrekkige vermogen om daartoe verhouding te vinden die het ongemak vergroot. Het is ten tweede een gemakkelijke vraag, omdat het stellen van de vraag wel heel nadrukkelijk de overheid en dus steeds meer ook de regering verantwoordelijk maakt voor het oplossen van alle problemen, terwijl daarin natuurlijk ook heel veel anderen overheids-, private en maatschappelijke actoren een rol (kunnen) spelen.

5 Een van de basisstellingen van de socioloog Ulrich Beck is dat moderne grote vraagstukken verholpen moeten worden met technische middelen, expertise en technocratisch bestuur, terwijl juist deze elementen de problemen hebben gegenereerd. Zie Beck & Holzer, ‘Organizations in World Risk Society’.

Het is ten derde ongemakkelijk omdat veel van deze ‘opgaven’ niet als natuurrampen op ons afkomen, maar vrijwel altijd door mensen gecreëerd zijn. De stikstofcrisis is een gevolg van een enorm maakbaarheidssucces dat nu in zwaar weer verkeert door de ecologische gevolgen die dat heeft opgeleverd, gevolgd door een culturele strijd over de legitimiteit van de ‘romantische boer’. Deze maakbaarheidsparadox, de moderniteit die zich tegen zichzelf keert, zit in vrijwel alle opgaven. Door dan te stellen dat we een transitie nodig hebben, of zelfs daar onvermijdelijk inzitten, is in democratisch opzicht uiterst riskant. De mogelijksvoorwaarde van een democratie is immers dat er altijd een alternatieve opvatting of handelingswijze denkbaar is, en dat hierover strijd wordt gevoerd. In een democratie moet sprake zijn van contingentie, niet van onvermijdelijkheid. Een ‘transitie’ is zodanig dikwijls een ideologisch project verhuuld in de technocratische taal van onvermijdelijkheid. Dat ook de transitie met ongewenste neveneffecten zal komen staat onverminderd vast, en moet het dus ook mogelijk zijn om die transitie onder democratische kritiek te stellen.

1.2 Politiek en bestuurlijk perspectief

De vraag of de overheid in staat is om antwoorden te geven op de vraagstukken van onze tijd heeft zowel een politiek als een bestuurlijk element. Hier verkennen we in vogelvlucht de verschillende analyses die langs deze twee lijnen – politiek en bestuurlijk – mogelijk zijn.

Politiek wil zeggen: er wordt strijd geleverd en er worden posities ingenomen. Er wordt *partij gekozen*. Bestuur betekent nu juist *onpartijdig* bestuur. Het bestuur voert de gekozen politieke positie uit alsof het zijn eigen overtuiging was.⁶ Maar hiermee is niet alles gezegd. Er kunnen wel morele aspecten zitten aan het uitvoering geven aan politieke keuzes. In het discours van het ambtelijk vakmanschap, waar verschillende analytici hun hoop stellen, wordt juist gesteld dat de ambtenaar zijn morele kompas scherper moet afstellen, of in ieder geval dat een zeker moreel bewustzijn van ambtenaren ertoe kan leiden dat tragedies zoals de toeslagenaffaire een kans krijgen voorkomen te worden.⁷ Weber stelt het onderscheid op scherp, en dat is in constitutionele zin ook correct. Tegelijkertijd lijkt het van belang dat ambtenaren aangeven hoe beleid uitpakt of dienen ze te bevragen welke doelen welke middelen heiligen. Maar dat moet eerder gezocht worden in de

6 Weber, *Politiek als beroep*, p. 65.

7 Zie bijvoorbeeld Pool, *Macht en moed*; Jansen et al, *Het recht op ambtelijk vakmanschap*.

sfeer van de verantwoordelijkheidsethiek (consequenties) dan in de overtuigingsethiek (intenties) van de ambtenaar.⁸

Het onderscheid tussen politiek en bestuur is in de capaciteitsvraag van groot belang. In feite is sprake van een glijdende schaal. Ambitie is politiek bij uitstek, uitvoering is bestuur bij uitstek. Daar tussenin overlappen ze elkaar. Politiek gaat over de rol die de overheid inneemt, maar het bestuur wil zich daar ook nog wel eens mee bemoeien – denk aan netwerksturing, wat lang niet altijd politiek is ingegeven. Strategie zou gezien kunnen worden als een bestuurlijke vertaling van politieke besluiten, maar het kan ook voorkomen dat de politiek zich meer in detail bemoeit met hoe de besluiten omgezet worden in beleid, uitvoering en in relatie tot andere besluiten of dossiers. Zelfs voor uitvoering geldt dat de politiek zich het toe kan eigenen. Zo blijkt ook dat uitvoeringsambtenaren in hun handelen rekening houden met de ‘sfeer’ in het Parlement, of dat politici eisen dat in concrete casuïstiek anders wordt gehandeld.⁹ Aan de andere kant van het spectrum kan het zo zijn dat het bestuur zich, impliciet of expliciet, bemoeit met politieke ambities – bijvoorbeeld door aan te geven of iets haalbaar is of niet, of door te anticiperen op vermoedde ambities. Het onderscheid tussen politiek en bestuur is dus niet helemaal zwartwit, hoewel het ene aspect dichter bij het ideaaltypen ligt dan het andere. Er is sprake van een zeker grijs gebied.

Politieke perspectieven

Er zijn verschillende analyses mogelijk van de politieke toestand in ons land en wat dat betekent voor de vraag of de overheid de grote vraagstukken aankan. Dat begint er al mee dat niet alle politieke partijen het eens zijn met wat de grote vraagstukken zijn. Politieke fragmentatie, toenemende polarisatie in en buiten de Kamer, worden dikwijls als bron gezien van vermeend onvermogen van de overheid. Naarmate polarisatie toeneemt, wordt draagvlak steeds moeilijker te vinden.¹⁰ Dit heeft ook zijn weerslag op het handelend vermogen van het bestuur. Het werkt ook politiek opportunisme in de hand – populaire besluiten nemen, impopulaire voor je uitschuiven. Rovers ziet dit als een van de tekortkomingen van het huidige democratische bestel, omdat de grote vraagstukken die voorliggen nu juist een lange termijn aanpak vragen.¹¹ Zo wees Remkes in zijn rapport ‘Wat wel kan’ erop dat de stikstofproblematiek voor een belangrijk deel is ontstaan vanwege het doorschuiven van problemen en het niet nemen van besluiten.

8 Weber, *Politiek als beroep*.

9 Frankowski et al, *Tussen staat en menselijke maat*.

10 Zie bijvoorbeeld Calhoun, et al. *Degenerations of Democracy*; Fukuyama, *Het liberalisme en zijn schaduwzijden*; Levitsky & Ziblatt, *How Democracies Die*; Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap*.

11 Rovers, *Nu is het aan ons*.

Dat kan natuurlijk ook politieke strategie zijn, net zo goed als dat een partij een ideologie heeft gericht op de lange termijn. Politiek en lange termijn sluiten elkaar allerm minst uit; het is niet zo dat we politiek hebben voor de waan van de dag, en een technocratie voor de lange termijn.

Politiek is ook altijd afwegingen maken, keuzes maken tussen ambitie en middelen, en daar prioriteiten in stellen. Dat kan ook zijn weerslag hebben op het ambtelijk apparaat. Bekend is de matige staat van het materieel van het leger. Te denken valt ook aan de ingeperkte capaciteit bij het COA zodra de vluchtelingeninstroom dat toeliet. Er wordt gezegd dat de afgelopen decennia flink bezuinigd is op onderdelen van het ambtelijk apparaat, terwijl Nederland in vergelijking met andere Europese landen al relatief weinig ambtenaren heeft.¹² Die bezuinigingen zijn vooral te vinden in de uitvoering en bij bijvoorbeeld Rijksinspecties. Maar het is niet altijd duidelijk hoe dit moet worden gewogen. Zo leidde privatisering tot minder ambtenaren, en dat maakt het tegelijkertijd moeilijk om landen te vergelijken. De afgelopen jaren is de Rijksdienst en de externe inhuur wel flink toegenomen. De ABD is gegroeid met zo'n 30%. De omvang van de gehele ambtelijke dienst is sinds 2017 met 20% toegenomen.¹³ Ondanks deze groei blijft het Rijk in internationale vergelijking een klein apparaat.

Bestuurlijke perspectieven

Wat de overheid vermag vanuit bestuurlijk perspectief heeft te maken met mensen (kwaliteit en kwantiteit), de beschikbare expertise en techniek, en met de kwaliteit van het samenspel op allerlei niveaus (bijvoorbeeld tussen departementen, bestuurslagen, beleids- en uitvoeringsorganisaties, EU, maatschappelijke partners). Het bestuur ziet zich afhankelijk van allerlei factoren waar het op zichzelf weinig invloed op uit kan oefenen. Denk aan historisch gegroeide verhoudingen, politieke besluiten (bijvoorbeeld wie de minister wordt, of politieke besluiten uit het verleden) of rechterlijke uitspraken. De effectiviteits- of efficiencyvraag van het bestuur kan niet gesteld worden zoals een bedrijf zich die vraag stelt; in een politieke context kan ook de kleinste bestuurlijke aangelegenheid immers altijd politiek worden. In dit essay ligt de nadruk op dit perspectief, en introduceren we het begrip 'praktische wijsheid' om het vermogen van de overheid te begrijpen.

¹² Van der Meer, *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*.

¹³ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2021. Zie ook: Roel Bekker, Het kabinet-Rutte IV en de ambtelijke dienst, Montesquieu instituut (website).

1.2 Dit essay: reflecties op de vraag wat de overheid vermag

Het is deze (on)gemakkelijke vraag die de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan ons hebben gesteld als basis voor reflectie in dit essay: kan de overheid het allemaal nog wel aan?

De één ziet een tijd van sturingsinnovaties en meer netwerkend werken waarin met (kleine) stappen voortgang wordt gemaakt op weg naar verandering en de ander ziet een tijd waarin we niet echt vooruitkomen, terwijl tegelijkertijd veel beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, maar echt richtinggevend beslissingen uitblijven. Te midden van die verschillen staat die vraag naar het vermogen van de overheid. Net als altijd klinkt een roep om de rol van de overheid te veranderen. Daar worden verschillende woorden aan gegeven. Soms wordt het een centralisering genoemd. Weer anderen zeggen dat we van een terugtrekkende overheid gaan naar een overheid die meer regie moet nemen – even los van de vraag of de overheid met alle interventies achter de voordeur en onder het bed wel is teruggetreden de afgelopen decennia. Dan weer gaat het om het (terug)brennen van de menselijke maat in de uitvoering. Of de bestuurscultuur moet veranderen. Het zijn allemaal signalen dat er iets kan, of moet, veranderen. Er is inderdaad momentum, en ook urgentie. En waar de natuurlijke neiging misschien is om nu te manen tot snelheid, omdat de problemen nu of eigenlijk gisteren nog moeten worden opgelost, achten wij het raadzaam te constateren dat de vraag naar het vermogen van de overheid bepaald een trage vraag is. Die is niet zomaar en zeker niet finaal te beantwoorden.

In dit essay beginnen we met de stelling dat de vraag of de overheid de grote vraagstukken aankan in beginsel geen technische of organisatorische vraag is; of er wel genoeg ambtenaren zijn, of ze slim genoeg zijn, of ze wel voldoende effectief samenwerken. Natuurlijk, er is verkoking, er wordt (soms) te veel vergaderd, zijn het verloop en de doorstroom (te) hoog, is het moeilijk om inhoudelijke experts en procesmatige verbinders te vinden en te binden – ga zo maar door. Dit zijn allemaal bekende zaken, omgeven door menig cliché. De vraag of de overheid de grote vraagstukken aankan is een vraag die niet in eenduidige helderheid te beantwoorden is, omdat die afhankelijk is van hoe de politiek en het bestuur ambities en uitvoering afwegen en van betekenis voorzien. Over die verbinding van politieke ambities en uitvoering en over de tussenruimte die ambtenaren daarin kunnen benutten (of juist onbenut kunnen laten) gaat dit essay.

2 Spanning tussen ambitie en uitvoering

Woningbouwambities tot uitvoering brengen

Nederland kent een groot woningtekort: de prijzen van koopwoningen zijn de afgelopen jaren omhooggeschoten, de wachtlijst voor sociale huurwoningen is groter geworden en ook in de vrije sector stijgen de huurprijzen.¹⁴ Nieuwbouw van woningen wordt vertraagd door onder andere de stikstofproblematiek en de vraag stijgt mede door de extra instroom van asielzoekers. Ook recent overheidsbeleid is mede veroorzaker van de problematiek: corporaties hebben jarenlang extra belasting betaald waardoor ze minder in woningbouw hebben geïnvesteerd en beleggers hadden vrij spel in de bouw en aanschaf van woningen die ze niet zelf gingen bewonen, maar juist duur verhuren. Om het aantal woningen te verhogen, heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening de *ambitie* gesteld om in 2030 in totaal 900.000 nieuwe woningen te hebben gebouwd. Om vervolgens te komen tot uitvoering bepaalt de overheid de eigen rol om die ambitie te realiseren. Het bouwen van woningen doet de overheid niet zelf. De Rijksoverheid kiest voor een *rolopvatting* waarin zij mogelijk maakt dat de actoren die wel huizen bouwen dat ook daadwerkelijk gaan doen. Deze specifieke rolopvatting wordt ook wel een *regierol* genoemd. Die rolopvatting wordt vervolgens vertaald in een *strategie*. Het Rijk maakt met decentrale overheden en woningcorporaties afspraken over te bouwen woningen. Dat gebeurt onder meer in zogenaamde 'woondeals'. In deze deals worden per regio afspraken gemaakt over de aantallen te bouwen woningen en de betaalbaarheid daarvan. Deze deals worden op het moment van schrijven tot stand gebracht. Als ze zijn ondertekend zullen in de uitvoering nog veel obstakels beslecht moeten worden. Denk hierbij aan de krapte op de arbeidsmarkt en de stikstofproblematiek.

2.1 Vier verbindende aspecten

Een maatschappelijke opgave, een grote vraag is niet zomaar tot een oplossing gebracht, niet als de samenleving het zelf moet oplossen en ook niet als de overheid ervoor verantwoordelijk is of wordt gemaakt. Wat uit deze kleine

¹⁴ Marc van den Eerenbeemt, *Wat er het best op de borden bij het woonprotest kan staan? Weg met de verhuurdersheffing! Goed gedaan die hypotheeknormen!* Volkskrant, 10 september 2021.

beschouwing van de woningbouwopgave duidelijk wordt, is dat de vraag of de overheid 'het' wel aankan, allereerst een politieke vraag is. Deze is daarom niet zonder meer objectief of technisch te beantwoorden. De grote vraagstukken, of 'opgaven', zijn niet van goden gegeven of in de natuur geschreven. Ze zijn politiek gedefinieerd en gecreëerd en in berekeningen, modellen, scenario's, afbakeningen en dergelijke weerspiegeld. Dit betekent dat de vraag naar het vermogen van de overheid altijd een afweging is tussen ambitie aan het ene uiterste en uitvoering aan het andere uiterste. Daartussen bevinden zich nog twee stappen die een vertaling van de ambitie naar de uitvoering bewerkstelligen. De vragen zijn steeds wat de ambitie is, welke rol de overheid heeft of in wil nemen, welke strategie er bestuurlijk wordt ingezet en wat vervolgens van de uitvoering wordt gevraagd, dus welke uitvoeringscapaciteit wordt georganiseerd. Ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoeringscapaciteit zijn de verbindende aspecten waarmee de overheid maatschappelijke opgaven tracht op te lossen.

Uit het rapport en het overheidsbrede programma 'Werk aan Uitvoering' (Wau) blijkt dat de politiek soms meer van de uitvoering heeft verlangd dan deze waar heeft kunnen maken. De uitvoering leert nu om politieke ambities ook 'terug te duwen'. Maar deze spanning zal niet verdwijnen. Telkens is het zoeken naar nieuwe verhoudingen tussen een politiek die (te) veel verlangt van de uitvoering en een uitvoering die dat zo veel mogelijk probeert te weerstaan. Immers, of iets uitvoerbaar is of niet is niet alleen een kwestie van geld (en ook dat is politiek), maar ook een kwestie van tijd (en ook dat is politiek) en van beschikbaar instrumentarium (en ook dat is politiek of kan politiek worden). Aangezien politiek alles wat ze wil politiek kan verklaren, zijn niet alleen de ambities, maar ook de rolopvatting, de strategie en de uitvoeringscapaciteit in potentie altijd politiek.

2.2 (Tussen overspannen en ontspannen) ambitie

Wat de overheid aan vermogens nodig heeft, is natuurlijk afhankelijk van de ambities die worden gesteld. Althans, dat is te verwachten. Ambities worden politiek bepaald en doorgaans ambtelijk vertaald in rol, strategie en uitvoering. Aangezien die uitvoering de afgelopen jaren politieker is geworden, heeft politiek ook steeds meer opvattingen over de rol en strategie die tot die uitvoering zouden moeten leiden. Het is niet moeilijk om hoge ambities te stellen. We willen allemaal wel veel welvaart, de beste zorg, veilige buurten, een gezonde leefomgeving en mooie en betaalbare woningen. Mooi ook als dat allemaal 'integraal' kan. Veel moeilijker, en minder populair, is het om ambities te stellen die realistisch zijn of laten zien waar de (politieke of maatschappelijke) pijn zit. Bovendien kennen we geen begrotingsnorm

(meer) zoals de Europese Unie die hanteert – de Zalmnorm lijkt sinds 2019 losgelaten. Het is nog maar de vraag of deze weer terugkomt. Die norm nam financiële kaders als uitgangspunt om ambities vorm te geven, in plaats van eerst ambities te stellen en er vervolgens middelen voor te zoeken – wat inmiddels steeds vaker gebeurt. Dit neemt natuurlijk niet weg dat die financiële kaders zelf ook onderdeel van politieke strijd kunnen zijn. Ambities en uitvoering lopen nogal eens uiteen. Het patroon is dikwijls dat de ambities, ondanks de voorspelde uitvoeringsproblemen toch door uitvoeringsorganisaties of decentrale overheden op zich worden genomen en tegen wil en dank tot uitvoering wordt overgegaan. De mate waarin het handelen van de overheid toereikend is en de beoogde ambities behaald worden, stuit op grenzen, zowel in uitvoering als handhaving, waardoor te hoge ambities ook de rechtsstatelijkheid van de staat kunnen ondermijnen. Ambities kunnen op deze wijze overspannen zijn, waardoor de staat altijd met een tekort aan capaciteit, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, te kampen heeft. Grote ambities kunnen ten aanzien van de beleidsterreinen ook *moral hazard* opleveren: als de overheid instaat voor bedrijfsrisico's kunnen deze bedrijven grotere risico's nemen. In de publieke sector kan een te ruimhartige subsidiering leiden tot bestedingen die nog maar weinig met het publieke te maken hebben.

Een andere belangrijke valkuil zijn politieke ambities die geen duidelijk *hoe* aangeven – of politieke verantwoording die achteraf, bij gebrek aan een hoe tijdens het formuleren van ambities vooraf, het bereikte resultaat als onvoldoende kwalificeren. Er wordt bijvoorbeeld plechtig beloofd een probleem aan te pakken, maar vervolgens worden er geen concrete keuzes gemaakt hoe dit dan zou moeten gebeuren. Of er wordt achteraf geconstateerd dat de regering en de uitvoering incapabel zijn, omdat ze het gewenste resultaat niet hebben weten te bereiken – of de politieke ambities vooraf overspannen waren, of de uitvoering wel voldoende is toegerust om de ambities waar te maken, doet politiek dan vaak niet meer ter zake. De strategievorming en de pijnlijke keuzes worden zo met regelmaat overgelaten aan de uitvoering, maar die moet rekening houden met de politieke gevoeligheden die juist aanleiding waren om geen concrete invulling aan de ambities te geven. Dit leidt vanzelfsprekend niet alleen tot een vertraagd beleidsproces, maar ook tot steeds grotere politieke strijd over de uitvoering die daaraan in wezen weinig kan doen.

2.3 (Tussen verwarrende en heldere) rolopvatting

Rolopvatting heeft te maken met de legitimiteit van het handelen van de overheid. Legitimiteit wordt niet alleen verkregen door een goed besluit, maar

ook door draagvlak en vertrouwen. De vraag is dus ook welke rol aan de overheid wordt gegund en welke grenzen worden getrokken. Denk bijvoorbeeld aan de rolopvatting van de overheid in de woningbouwopgave: regievoeren in een domein waar het zelf niet bouwt, door uiteindelijk afspraken te maken met decentrale overheden om decentrale overheden de bouwers en andere benodigde actoren in beweging te laten brengen. Een aanknopingspunt voor de beoordeling van de rolopvatting is te vinden in het stelsel van *checks and balances*, macht en tegenmacht. Immers, in de politieke democratie is het, ongeacht de politieke wind, altijd van belang om verschil en pluraliteit – vrijheid – in de samenleving te koesteren en tot uitdrukking te laten komen. Dit is niet alleen iets dat de staat actief moet bevorderen, maar betekent evenzeer dat de samenleving tegen de staat beschermd dient te worden – en daarmee dat de staat tegen zichzelf beschermd moet worden.¹⁵ Waar die grens precies wordt getrokken blijft voor een deel politiek, maar er is altijd de noodzaak om ook de politiek institutioneel te begrenzen. Zeker als het gaat om de bescherming van minderheden – en daartoe kan elke burger op enig moment behoren – is dit van groot belang.

Rolopvatting heeft in die zin iets te maken met hoe de staat zich onderscheidt van de samenleving. Juist dat is de afgelopen decennia ingewikkeld geworden. Er wordt gezegd dat de overheid een meer actieve rol moet innemen ten opzichte van markt en samenleving. In dat perspectief heeft de overheid de markt te veel haar gang laten gaan – denk aan de rol van *big tech* of de zorg. Het New Public Management wordt gezien als de motor hiervan, hoewel dat tegelijkertijd, wegens de noodzaak om tot prestatieafspraken te komen, via de omweg van de bureaucratie toch een grote rol van de overheid veronderstelt.¹⁶ Vanuit een ander perspectief kan de rolopvatting juist inhouden dat de overheid de grenzen tussen deze drie domeinen scherper moet markeren. Door netwerksturing zijn deze drie domeinen elkaar sterk gaan overlappen, en is er sprake van rolovervaging.¹⁷ Via allerlei overlegtafels en deals met maatschappelijke organisaties, overheden en het bedrijfsleven wordt er beleid gemaakt. De rol van de overheid is dan die van *partner*.

Juist in die rol van partner gaat rolopvatting ook over rolbewustzijn: begrijpen dat de staat niet samenvalt met de samenleving, dat de macht van de staat uiteindelijk is gebaseerd op het geweldsmonopolie en dat dit een grote verantwoordelijkheid én terughoudendheid met zich brengt. Het gebruik van de benadering van de staat (geweld, macht, exclusiviteit) in andere domeinen, zoals die van de markt en samenleving (eerlijkheid, respect voor contracten), en andersom, leidt onherroepelijk tot problemen. Dit is beschreven door Jane

¹⁵ Den Uijl & Frissen, *Over de onafhankelijkheid van toezicht*.

¹⁶ WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*.

¹⁷ Van der Steen et al, *Sedimentatie in sturing*.

Jacobs die erop heeft gewezen dat politiek, bestuur en staat worden gekenmerkt door het ‘wachterssyndroom’ terwijl in de markt het ‘handelaarssyndroom’ dominant is.¹⁸ Wat in het ene domein een deugd is, is in het andere domein een ondeugd. De wachtersmoraal wordt gekenmerkt door vrijgevigheid, traditie en eerbied voor rangorde. De handelsmoraal wordt gekenmerkt door zuinigheid, vernieuwingsdrang en concurrentie tussen gelijkwaardigen. Hoewel deze ‘stelsels’ van de wachter en de handel elkaar nodig hebben, kunnen ze ook problemen oproepen als ze gaan vermengen. Deugden worden dan ondeugden: denk aan de zelfverrijking van politici (terwijl voor wachters handeldrijven een taboe is), of het bedrog in het bedrijfsleven (terwijl van de markt eerlijkheid en vertrouwen wordt verondersteld, en politiek bestaat bij de gratie van bedrog). Opmerkelijk is dat in het Europese denken vaak een omgekeerd perspectief geldt met ook omgekeerde normatieve appreciaties: van de markt verwachten we geen eerlijkheid, van politici wel. Hoe het ook zij, in meer empirische zin is evident dat de staat het monopolie op geweld heeft en alleen al daardoor een ander soort ‘doorzettingsmacht’ heeft dan welke andere partij dan ook. Door deze positie van de staat wordt meer van de overheid verwacht, hoezeer deze zelf ook het discours van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid hanteert. Tegelijkertijd is dit ook merkwaardig: degene die de knoet hanteert kan maar beter een beetje terughoudend zijn en ingesnoerd worden. Het bewaken van deze grenzen is altijd nodig, ook, of juist, als samenleving en politiek vragen om meer ‘centrale regie’ van de overheid in het oplossen van maatschappelijke problemen. Als dan ook nog de grenzen tussen staat, markt en samenleving minder duidelijk zijn gemarkeerd en er meer wordt verwacht van netwerken en ‘opgavegericht werken’, kan dat tot zowel in conceptuele als in normatieve zin tot *verwarring* leiden. Het is niet altijd duidelijk wat de overheid wel en niet zelf de eigen rol acht, hoe die dan precies wordt ingevuld en vooral hoe die gedacht wordt bij te dragen aan het komen tot uitvoering. Dat is ook altijd het bezwaar geweest tegen hybriditeit: die zou tot vervaging en corrumpering leiden.¹⁹ Opnieuw maakt dit duidelijk dat reflectie op de institutionele positie²⁰ van de staat noodzakelijk is bij elk nadenken over de verhouding tussen ambities en rolopvatting en de betekenis daarvan voor strategisch vermogen.

18 Jacobs, *Systems of Survival*.

19 Zie bijvoorbeeld Billis, *Hybrid organizations*.

20 Politiek-filosofisch zouden we eigenlijk van de constitutionele betekenis van staat en politiek moeten spreken.

2.4 (Tussen verstarde en adaptieve) strategie

Strategie vatten we op als een praktijk waarin strategen trachten om politieke ambities, bij een gekozen rolopvatting om te zetten in (beleids)aanwijzingen en/of uitvoering.²¹ Het gaat daarbij om de vertaling van ambities en rolopvatting in iets dat gedaan kan worden. Dat is geen kwestie van de toekomst voorspellen, de logica volgen of een rekensom maken. Het is eerder een permanent balanceren tussen en verbinden van verschillende partijen, visies, belangen en organisatieonderdelen. Dat is belangrijk omdat het risico met strategie is dat deze op enig moment *verstart*, permanent wordt, dat de gevolgde strategie eerder doel in zichzelf wordt, dan middel om het doel (namelijk uitvoering) te bereiken. Doelsubstitutie ligt dan altijd op de loer.²² Strategie heeft als uitdaging om steeds in beweging te blijven: het gaat om verbinden (de beweging) niet om verbonden zijn (de status). In dat opzicht zijn natuurlijk ook de woondeals interessant die nu tussen Rijk en decentrale overheden gesloten gaan worden – die zijn een middel om een doel te bereiken, geen doel op zich.

Van strategen worden uitkomsten verwacht die de politiek niet als vanzelf produceert: dit lijkt in onze tijd vooral te gaan over lange termijn denken en handelen, verbinding met de buitenwereld, verbinding tussen partijen in de binnenwereld of het doorbreken van verkokering of conflict.²³ In het verleden, toen ideologie meer centraal stond in het politieke denken en handelen, was de politiek hier zelf actiever mee bezig. Voor strategen (voor zover die toen al als zodanig aanwezig waren in het ambtelijk bestuur) gold toen wat anders: klein en tastbaar maken van ideologie, op zoek gaan naar concrete resultaten, et cetera. Wat een strateeg dient te doen, hangt nauw samen met de politieke context, en het wegen wat er nodig is dat politiek niet zelf produceert maar wat toch nodig wordt geacht.

Als het gaat om het strategisch vermogen van de overheid is het van belang te kijken naar hoe strategieën tot stand komen, wie daar invloed op uit kan oefenen en hoe ze worden veranderd en door wie. Een ander belangrijk element is dat het niet altijd duidelijk is hoe doel en middel van elkaar zijn te scheiden. Bovendien zijn middelen vaak net zo politiek als de doelen. Ambtenaren kunnen ook strategieën ontwikkelen die, impliciet of expliciet, andere doelen verwezenlijken dan die welke politiek zijn bepaald. Ambtelijke strategieën kunnen ook verschillende politieke ambities aan elkaar verbinden, of komen tot nieuwe oplossingen die meer werkbaar zijn én politiek

21 Van Twist et al, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting*.

22 Verdieping van het concept doelsubstitutie bij: Nuijten, *Deaf effect for Risk Warnings* en in Schulz, et al. *Volhouden en doorgaan*.

23 Van der Steen et al, *Strategiseren in de schaduw van de macht*.

acceptabel. Dát er strategie gemaakt moet worden, en dat dit creativiteit veronderstelt in het ambtelijk systeem, geeft aan dat het ambtelijke systeem – binnen de grenzen van de politieke verantwoordelijkheid – ruimte heeft om te handelen en beleid vorm te geven. Veel van de kritiek op het neoliberalisme toont – vaak ongewild – aan dat in de strategische vertaling van politieke ambities in uitvoering sprake is van langetermijneffecten die een evidente politiek-ideologische grondslag kennen. Marktwerking vergt omvattende politieke interventies en technocratische programma's. Vandaar ook dat marktwerking in de zorg intense bureaucratisering heeft gebracht. En wie ooit een aanbestedingsprocedure heeft doorlopen kan onmogelijk flitsende marktdynamiek hebben ervaren.

2.5 (Tussen beperkt en geëquipeerd) uitvoerend vermogen

Voor de burger is de uitvoering het gezicht van de staat, en juist daar zit nu de meeste pijn (hoewel dat zeker niet per definitie op het conto van de uitvoeringsorganisaties komt). Regelmatig wordt geklaagd over een overdosis aan bureaucratie, regels, procedures en uiteraard een gebrek aan uitvoerende capaciteit (niet in het minst vanwege bezuinigingen uit het verleden). Juist in de uitvoering speelt de vraag naar de menselijke maat een rol, de vraag naar maatwerk, en hoe zich dat verhoudt tot rechtmatigheid. De politiek gruwet ervan als burgers onder gelijke omstandigheden in het kader van de WMO in de ene gemeente anders worden behandeld dan in een andere gemeente, terwijl dat toch echt het idee van de WMO was. De combinatie van de wens tot gelijkheid én maatwerk heeft geleid tot een omvangrijke bureaucratie waarin tot in den treure wordt getracht te bepalen aan wie in welke situatie wat toekomt of wie in welke situatie welke plichten heeft, terwijl er zich tegelijkertijd steeds nieuwe situaties voordoen waarin de bureaucratie niet voorziet.²⁴

Uitvoerend vermogen heeft ook te maken met het mandaat dat de uitvoering krijgt van de politiek of het beleid, of met afhankelijkheden van andere overheden, markt en samenleving. In de woningnood is de uitvoering sterk afhankelijk van marktontwikkelingen. Hetzelfde geldt voor de zorgsector die voor een belangrijk deel bestaat uit maatschappelijke organisaties. Het uitvoerend vermogen is uit de aard der zaak *beperkt*. Technocratische kennis en technologische vooruitgang voeden echter voortdurend de overtuiging dat beperkingen zijn te overwinnen. In het stikstofdossier leidt politieke polarisatie tot een gebrek aan uitvoerend vermogen, omdat draagvlak als een belangrijke toetssteen wordt gezien. Naarmate de maatschappelijke polarisatie toeneemt, zal het uitvoerend vermogen aan mandaat inboeten.

24 Frankowski et al, *Tussen staat en menselijke maat*.

Ook speelt in uitvoeringsorganisaties de vraag naar discretie en toepassingsruimte. Die vraag naar ruimte hangt samen met de strategische kwestie van de dynamiek tussen politiek, beleid en uitvoering. Algemene regels of normenkaders leiden niet in iedere situatie tot een goede uitkomst.²⁵ Dat schept ruimte voor ambtelijk vakmanschap maar ook het risico van willekeur. Ambtelijke speelruimte is daarom altijd onderwerp van politiek-bestuurlijke debatten. Menselijke maat heeft in ieder geval iets te maken met hoe er, ondanks of dankzij het inhoudelijke beleid, met burgers wordt omgegaan: goed luisteren, breed kijken en de mogelijkheid openhouden ‘buiten de lijntjes te kleuren’.²⁶ Een valkuil is dat er enerzijds wel de politieke behoefte is om recht te doen aan de situatie van individuele gevallen, maar dat de politiek dit recht niet of amper toestaat aan de uitvoering. Het gevolg is dus dat deze verantwoordelijkheid naar beleid wordt geschoven, dat vervolgens nieuwe wetten, regels en regelingen maakt, die het web juist weer ingewikkelder maken voor burgers.²⁷

2.6 Op zoek naar ruimte

In de hier behandelde aspecten van overheidssturing hebben we het nog niet over de rol die media, de aard van het parlementaire debat en de publieke opinie spelen. Deze dragen bij aan een dynamiek die van invloed is op politieke ambities en rolopvattingen van de staat. Als we op basis van deze vier elkaar conditionerende aspecten iets willen zeggen over de capaciteit van de overheid, dan is het dit: politiek en uitvoering zijn op zoek naar een nieuwe balans. De uitvoering lijkt te veel meebewogen te hebben met de politieke ambities, en ontdekt dat het noodzakelijk is om terug te duwen, en meer ruimte te nemen ten opzichte van politieke ambities. Tegelijkertijd liggen er grote vraagstukken voor waarvan de politiek wenst dat deze spoedig worden opgelost: er moet nú gehandeld worden. Dat kan gemakkelijk leiden tot *overspannen* ambities, keuze van een *verwarrende* rolopvatting, *verstarring* van strategie bij een *beperkt* uitvoerend vermogen – zonder dat dit steeds en altijd (in combinatie) aan de orde hoeft te zijn. Deze spanning tussen de politieke ambities die gesteld worden, de rol die de overheid zichzelf aan kan meten en dat wat de uitvoering aankan, doet wellicht denken dat de overheid onmachtig is.

25 Van Ewijk, ‘Conceptuele Inleiding: Ontvouwing van Normatieve Professionalisering’.

26 Canoy et al, *Momentum voor de menselijke maat* en Putters, *De menselijke staat*.

27 Frankowski et al. De NSOB werkt momenteel aan een onderzoek naar ‘de menselijke maat’.

Omgang met de grote vraagstukken vraagt om een andere houding, om een ontspannen houding van de overheid.²⁸ Dat is iets anders dan gemakzuchtig constateren dat de overheid voortaan maar ontspannen ambities, heldere rolopvattingen, adaptieve strategieën en goed toegeruste uitvoering moet vormgeven. Het punt is namelijk dat niet alleen de samenleving niet maakbaar is en de maatschappelijke opgaven niet ‘maakbaar’ zijn. Ook aanpassing van het politieke systeem is niet maakbaar – hoezeer dat soms ook door buitenstaanders wordt betoogd als zij het oneens zijn met het gevoerde beleid. Niet alleen in ons land, maar in Westerse samenlevingen in brede zin, is een idee ontstaan dat de meeste problemen die we zien vragen om technische en eenduidige oplossingen. De taak is het bepalen van de juiste middelen. Besturen is het werk van *social engineers*.²⁹ Dat heeft geleid tot een sterk technocratische oriëntatie en inrichting van de staat, zeker ook in Nederland met zijn planbureaus, adviesraden en professioneel zeer hoogwaardige bureaucratie. Voor een deel kunnen vraagstukken ook een dominant technisch perspectief vereisen, en bestaan er dus ook wel vormen van maakbaarheid. Toch kan het politieke moment in ieder besluit daarmee nooit weggehaald worden.³⁰

Het volstaat niet om alleen maakbaarheidskritiek te uiten. Maakbaarheidskritiek stelt de vraag naar overmoed (*hubris*) wat al bij de oude Griekse mythen en tragedies een belangrijke illustratie was van de menselijke conditie.³¹ In onze tijd keert die overmoed terug via risico's: veel Grote Vraagstukken ('opgaven') waar we nu mee kampen zijn door de mens zelf geproduceerd. Hier voltrekt zich iets paradoxaals, want naarmate we meer risico's gaan bestrijden, ontstaan er meer risico's.³² We denken het samenleven naar onze hand te zetten, maar het blijkt toch steeds moeilijker vast te houden. De alternatieven die de critici van de maakbaarheid aandragen zijn meestal een zekere terugtrek van de overheid, of althans een minder hoge ambitie, minder grote woorden, tonen van bescheidenheid en het erkennen van tragiek en het niet-weten. Dus: dan maar ontspannen ambities formuleren, heldere rollen kiezen, adaptieve strategieën formuleren en de uitvoering goed toerusten. Dan vervangen we alleen de bestaande maakbaarheidsidee door een gematigder maakbaarheidsidee. Hoewel accuraat en treffend, schiet de bekende kritiek van maakbaarheid ook tekort in het licht van de perfecte storm waarin we terecht kunnen zijn gekomen of misschien steeds meer aan

28 Van Putten, 'Ontspannen bestuur in een overspannen samenleving'.

29 Van Putten, *De ban van beheersing*. Zie in de bestuurskunde bijvoorbeeld het werk van Frissen, Trommel, en Van Putten; in de sociologie van Beck en Bröckling en in de filosofie van Taylor of Arendt.

30 Zie ook de afscheidsrede van Frissen, *De volle plek van de macht*.

31 Frissen, *De fatale staat*.

32 Beck & Holzer.

het komen zijn. Natuurlijk is het zo dat de mens, en dus ook het bestuur, permanent tegen de grenzen van zijn kunnen aanloopt, zichzelf overschreeuwt, te veel hooi op zijn vork neemt. Ondanks de tragiek van deze, vaak latente, perfectie-illusies, zit er ook een kant aan het bestuur die politiek gezien vanzelfsprekend is. De maakbaarheidskritiek kan in beschouwende zin wel accuraat zijn, toch blijft het de vraag of die voldoende grond vindt in de alledaagse praktijk van besturen en uitvoeren. Dit heeft een aantal redenen.

De eerste reden is dat de aard van een aantal grote vraagstukken *de indruk wekken* dat ze niet alleen politiek bepaald zijn, maar ook materieel en objectief zich opdringen. Politieke ambities komen in dat perspectief als het ware niet meer van binnenuit, maar worden van buitenaf opgelegd, en doemen op dwars door een onontkoombare werkelijkheid als onvermijdelijke ‘opgaven’ – steeds vaker ook op basis van wetenschappelijke berekeningen en modellen. In veel van die opgaven is vaak grote haast geboden, zoals bij klimaatverandering, stikstof of de woningnood. Niets doen lijkt dan inderdaad geen optie, terwijl het tegelijkertijd ook heel moeilijk is om te bepalen wat er te doen staat. Daarmee wordt het politieke karakter van de opgaven ook weer onmiddellijk duidelijk. Er is diepgaande strijd over zowel de aard en de oplossingen van de problematiek, ondanks (en soms dankzij) wetenschappelijke robuustheid. Sterker nog, het politieke debat gaat vooral over de afwezigheid van duidelijke oplossingen en het politieke ongemak en de druk tot versneld handelen dat dit creëert voor de regering. Er is zo geen andere optie dan maakbaarheidsillusies te koesteren. Of preciezer: de vraag naar maakbaarheid als ideologie doet er in zekere zin niet toe, omdat er nu eenmaal gehandeld moet worden om een probleem de wereld uit te helpen. Tegelijkertijd blijkt juist die realiteit vaak weerbarstig, en moeilijk te vangen in beleidstermen (denk aan de voortdurend omstreden stikstofmodellen).

De tweede reden heeft te maken met de bestendige institutionele praktijken, de ‘bestuurscultuur’. Ambtenaren zijn loyaal, en dat moeten ze ook zijn, aan de politiek. De bestuurder, en ook de ambtenaar, staat niet buiten het spel als een toeschouwer, maar zit er middenin. Daarbij is het niet alleen zo dat de bestuurder of ambtenaar het spel speelt; het bestuurlijke en ambtelijke spel wordt ook met hem of haar gespeeld: ambtenaren zijn onderdeel van een zeker repertoire, gebonden aan grenzen, logica’s en dynamieken, waar zij niet zomaar uit kunnen stappen. Ze zijn gebonden aan positionele logica: praktijken die niet zozeer bestendig worden door opvattingen van deelnemers (zoals een maakbaarheidskritiek), maar die in stand worden gehouden door een onnoemlijke hoeveelheid onderlinge afhankelijkheden, verdeelde verantwoordelijkheden en routines. March en Olsen noemde dit een *logic of appropriateness*: mensen passen hun repertoires aan op wat in

een zekere geïnstitutionaliseerde praktijk als normaal wordt beschouwd én bestendig.³³ Die praktijken kunnen een (impliciete) normativiteit herbergen die weliswaar op cognitief niveau te bekritisieren zijn, maar heel moeilijk vanuit dat cognitieve niveau te veranderen.³⁴ Politiek en ambtelijk handelen moet immers ook altijd verklaard worden uit *symbolisch* handelen. Dan staat niet zozeer de rationele effectiviteitsvraag voorop, maar wordt er gehandeld in rituelen op basis van gestolde waarden en verwachtingen over wat betekenisvol wordt geacht in de symbolische orde.³⁵ Dat verklaart wellicht de grote hoeveelheid onheilsverwachtingen, aankondigingen van het einde van de wereld en een permanente crisishysterie.

Er is een zekere druk om te veranderen. Zo zal een politiek bestuurder die bewust zonder al te veel ambities aan een ministerpost begint, of een ambtenaar op een leidinggevende functie, al snel verweten worden dat er niets wordt klaargespeeld, er geen visie is, en er sprake is van een bleke besturing. Bestuurders hebben bovendien ook zelf de neiging om een stempel te drukken op datgene wat ze besturen; ze willen iets achterlaten, iets hebben verbeterd of iets in gang hebben gezet. Dat bestuurders een biografische stempel willen drukken of 'optimistisch zijn' (of doen alsof) is dan ook van belang: zonder eigen signatuur kan men geen gezag verwerven. Een bestuurder die zwartkijkt of gelaten is (de acceptatie van tragiek: 'het wordt toch nooit wat') zal waarschijnlijk niet zoveel bereiken. Dat is overigens in de afgelopen decennia wel veranderd. Niets doen leek in vroeger tijden juist een prijzenswaardig alternatief: het initiatief moest juist worden gelaten aan maatschappelijk middenveld, burger, of markt, als al niet het hogere de eerste en de laatste instantie was.

Het is te gemakkelijk om te zeggen dat nu maakbaarheidsillusies politiek breed worden gekoesterd. Het is de huidige logica van het bestuur³⁶, en het is, gegeven het spel dat op de wagen is, begrijpelijk dat fletse bestuurders zonder ambitie op weinig enthousiasme (letterlijk: begeestering) kunnen rekenen. De noodzaak maakbaarheidsillusies te koesteren, gedwongen te zijn tot krampachtig ADHD-bestuur, zoals Jos de Beus dat eens noemde, is ingebakken in de politieke en bestuurlijke verwachtingen die er zijn of worden gewekt.³⁷

33 March & Olsen, 'Institutional Perspectives on Political Institutions'.

34 Nicolini, *Practice Theory, Work and Organization*.

35 March & Olsen, 'The New Institutionalism'.

36 Den Uijl, *Practical Wisdom in Governance*.

37 Jos de Beus, ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontsporen, NRC, 28 juni 2008.

Echter, of juist, ook in dit model, waarin handelen een dure plicht en meetbaar resultaat een verplichting is, bestaat ruimte om ambities en uitvoering op elkaar af te stemmen. Ten eerste is er altijd ruimte voor politieke matiging: de ambities temperen, een rolopvatting hanteren waarvan duidelijk is hoe deze tot uitvoering leidt, beweging en verandering van strategische perspectieven toestaan en de uitvoering goed toerusten. Ten tweede is er ruimte voor ambtenaren om politieke ambities via strategie en de rolopvatting van de overheid tot uitvoering te brengen in situaties waarin politiek onmatig opereert. In het vinden van ontspanning van ambities, helderheid in de betekenis van rolopvatting, adaptieve strategie en toerusting van de uitvoering kunnen natuurlijk ook ambtenaren een rol spelen. Daarop gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in.

3 Tussenruimtes in het ambtelijk systeem

De ruimte van politieke luwte

Begin deze eeuw werd de pachtwetgeving geliberaliseerd. In eerste instantie was de reguliere pachtvorm de enige vorm van pacht. Deze vorm beschermt de pachter en maakt het daarnaast mogelijk dat pachtcontracten van generatie op generatie overgaan. Hiermee bestaat de kans dat verpachters hun grond lange tijd niet kunnen gebruiken. Iets wat met name voor projectontwikkelaars die grond verpachten nadelig is. In de reguliere pacht werd vroeger altijd een ‘insteek’ betaald (ongeveer 50% van de grondwaarde). Toen deze insteek werd afgeschaft weigerden verpachters nog reguliere pacht uit te geven. Dit leidde tot wetsontduiking in pachtcontracten: het kwam voor dat pachter en verpachter buiten de wet om afspraken maakten. Er mocht dan geboerd worden op de grond, maar een pachtcontract werd niet opgesteld. De verpachter liep geen risico zijn grond niet te kunnen verpachten en de pachter betaalt een lagere prijs. Als reactie hierop werd de pachtwetgeving geliberaliseerd.

Bij het ontwerpen van de wet bestond het idee dat de verpachter van grond meer ruimte moet krijgen om voorwaarden en prijs te bepalen. Echter, de kortlopende contractduur van 6 jaar geeft een pachter weinig zekerheid en is voor een pachter duurder en dus onaantrekkelijk. Ten tweede ontstaat misbruik van regelgeving. Naar aanleiding van een lobby in 2007 stemt de politiek ermee in de AOW-leeftijd niet meer te verbinden als einddatum van de reguliere pacht, wanneer er geen opvolger is. Dit leidt tot ruimte voor pachters, maar tegelijkertijd leidt het ook tot een (on)voorzien nadeel. Vanuit het verzorgingshuis huurt de oude boer een loonbedrijf in om zo zijn land te bewerken en zo extra inkomsten te genereren, of de boer verhuurt zijn grond tegen een hogere prijs dan hij via de reguliere pacht voor de grond betaalt.

Naar aanleiding van een in 2014 uitgevoerde evaluatie en na enig uitstel, heeft de verantwoordelijk minister uiteindelijk uitgesproken dat zij een ‘actualisatie’ wil van de pachtwetgeving. Deze actualisatie staat politiek gezien niet in de schijnwerpers en door de (lange) kabinetsformatie heeft de actualisatie op zich laten wachten. De politieke ambitie behelst dat de negatieve gevolgen van de kortlopende liberale pachtcontracten worden weggenomen, dat contracten niet meer buiten de wet om opgesteld →



mogen worden en dat daarnaast meer ruimte is voor voorwaarden die ten gunste zijn van de natuur.

Deze lage politieke aandacht samen met ruime randvoorwaarden, maakt dat de beleidsmakers de ruimte hebben om naar eigen inzicht de wet te actualiseren. Zij kunnen hierbij terugvallen op eigen ervaringen en hun creativiteit gebruiken om tot een nieuwe wet te komen. De ambtenaren kleuren daarmee naar eigen inzicht de nieuwe wetgeving in. In dit geval is de ruimte die de ambtenaren hebben relatief groot, maar niet onbeperkt: zij moeten wel hun minister meekrijgen en de politiek moet akkoord gaan. Zij moeten aanvoelen waar andere betrokkenen wel en niet belang bij hebben, om voldoende draagvlak te creëren. Maar de uitkomst is een resultaat van hun kijk op de zaak en hun vindingrijkheid om met de belangen en uitdagingen om te gaan.

3.1 Praktische wijsheid

Om te begrijpen wat de rol is of kan zijn van het ambtelijk systeem in het bij elkaar brengen van ambitie en uitvoering gebruiken we een invalshoek die bekend is geworden onder de noemer ‘praktische wijsheid’.³⁸ Het oorspronkelijke Griekse begrip, dat we voornamelijk kennen door Aristoteles, is *phronesis*. In het Latijn kennen we het begrip als *prudentia*. Aristoteles beschrijft dit als de intellectuele deugd die de voorwaarde is voor de andere deugden (zoals rechtvaardigheid, moed of matigheid).³⁹

Praktische wijsheid betekent weten wat het goede is om te doen in een bepaalde situatie. Dit moet blijken in de context waarbinnen dat plaatsvindt, en zich tegelijkertijd uitstrekken naar ‘het goede leven’ in het algemeen. Het is geen wetenschappelijke of een technische kennis, maar morele en politieke kennis. Aristoteles noemt het ook wel een ‘houding’. Het is morele kennis omdat het gaat over de vraag wat in deze situatie het goede is, en het is een politieke vraag omdat het gaat over de vraag hoe en of dat goede in deze situatie bereikt kan worden. Daarbij geldt: in een politieke gemeenschap kan onenigheid zijn over de vraag wat het goede is, zowel in algemene als in concrete zin, en deze onenigheid moet tot uitdrukking kunnen komen. Op enig moment moet een besluit genomen worden, en wordt er gelegitimeerde macht ingezet.

³⁸ Den Uijl, *Practical Wisdom in Governance*; Kinsella & Pitman, *Phronesis as Professional Knowledge*; Küpers & Pauleen, *A Handbook of Practical Wisdom*; Schwartz and Sharpe, *Practical Wisdom*.

³⁹ Aristoteles, *Ethica*.

Praktische wijsheid is een terugkerend begrip in de geschiedenis van de filosofie. Waar het voor Aristoteles met name ging om het karakter van het individu, interpreteren verschillende moderne denkers dit begrip breder als een *politiek* vermogen. Zij keuren een technocratische of rationalistische opvatting van politiek en bestuur af, waarin goed beleid als het ware kan worden uitgerekend. De democratische ervaring is nu juist dat altijd een alternatief besluit mogelijk is, en dat het op voorhand niet duidelijk is wat goed blijkt te zijn. Het redelijke strekt verder dan het logische. Het gaat om het hebben van een soort zintuig voor dat wat je als bestuurder 'kunt maken', in een afweging tussen wat nodig wordt geacht en hoe, en of je dat voor elkaar kunt krijgen, en wat daar de mogelijke keerzijde van is.

Hannah Arendt spreekt in dit verband over *common sense* en het vermogen om te denken vanuit de positie van ieder ander. Hans-Georg Gadamer heeft het over een soort morele jurisprudentie en plaatst interpretatie centraal in het begrip. Maurice Merleau-Ponty benadrukt de alledaagse lichamelijke ervaring als drager van deze deugd – in plaats van het louter cognitieve. Voor hem heeft het te maken met *responsiviteit*. Paul Ricoeur ziet praktische wijsheid als een sleutelbegrip om tot rechtvaardigheid te kunnen komen om voorbij de starheid van de wet of de norm te komen.

Als we het dus hebben over praktische wijsheid voor ambtelijk handelen bedoelen we dat in deze zin: Omdat een wet, een beleid, een kader of een norm niet volledig kan bepalen wat het goede is om te doen, is er bestuurlijke en ambtelijke ruimte nodig én noodzakelijk aanwezig om te interpreteren wat in dit geval het goede is om te doen, afgewogen tegen alternatieven en keerzijden. Of iets praktisch wijs is of was moet blijken in de praktijk, niet uit de wet.⁴⁰ En ook daarover valt in politieke zin achteraf in alle toonaarden van mening te verschillen.

Daarmee is ieder professioneel handelen, ten minste ten dele, gebaseerd op de eigen of gezamenlijke professionele praktische wijsheid. Een dokter is weliswaar gebonden aan allerlei protocollen en diagnosestandaarden, maar toch zal een goede dokter begrijpen dat daarmee niet iedere situatie recht gedaan kan worden. Kwaliteit komt vaak tot stand door de norm juist niet te volgen. Zo is ook een ambtenaar weliswaar gebonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid, het politieke primaat en daaruit volgende wetgeving en regels, toch kan dit niet volledig bepalen wat het beleid is of hoe beleid zou moeten worden uitgevoerd in een concrete situatie. Het voorbeeld van het pachtbeleid laat dat mooi zien; er is een moment van creativiteit vereist. De politiek stelt enkele kaders, maar de uiteindelijke vormgeving van het

⁴⁰ Den Uijl, *Practical Wisdom in Governance*.

pachtbeleid hangt vooral samen met de wijze waarop de professional deze kaders inkleurt. De vraag naar juist handelen van de overheid wordt zo niet volledig bepaald door politiek of rechtmatigheid.

Praktische wijsheid volgens Paul Ricoeur

Laten we het perspectief op praktische wijsheid van de eerder genoemde Paul Ricoeur wat verder verkennen. Praktische wijsheid is niet primair een wens van meer discretionaire ruimte. Het is begrijpelijk dat dit politiek gevoelig ligt, omdat politiek nu eenmaal haar grond vindt in democratische legitimatie: en waar is die gebleven bij discretionaire ruimte?⁴¹ Het gaat erom dat dit element van ruimte voortkomt uit een logisch begrip van de aard van professioneel werk. Aanleiding voor dit argument komt onder andere van de Oostenrijkse filosoof Wittgenstein. Hij stelde dat het toepassen van regels alleen zinvol is als rekening kan worden gehouden met de context, omdat dezelfde regels in verschillende contexten verschillende betekenissen en uitkomsten kunnen hebben.⁴² Voor Wittgenstein is dit nog een louter logische constatering. Ricoeur zette dit om in een meer normatieve benadering van wat hij 'rechtvaardige instituties' noemt. Hij was op zoek naar een institutionele houding die enerzijds het primaat van de politiek in stand houdt, maar anderzijds toch ook recht kan doen aan het noodzakelijk tekort van normen en wetten die voortvloeien uit het politiek primaat. Uiteindelijk gaat het erom of burgers en de samenleving baat hebben bij beleid.⁴³ Hij formuleert een belangrijk aanknopingspunt voor de ambtelijke omgang met een overspannen overheid. Het gaat als volgt.

Politiek, aldus Ricoeur, gaat over de vraag hoe een algemeen ideaal wordt omgezet in normen. Participatie kan zo'n ideaal zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van sociale zekerheid. Hier volgen allerlei wetten, normen en handhavingkaders waarin dat ideaal tot uitdrukking moet komen: in het geval van de participatiewet bijvoorbeeld allerlei normen ten aanzien van plichten die de burger heeft zodra hij een uitkering aanvraagt. Het ideaal gaat over de vraag wat in algemene zin, voor iedereen als gelijke, op dat moment, als goed wordt beschouwd. Het ideaal is per definitie object van discussie, juist omdat in politiek deze idealen uiteenlopen. Op enig moment

41 Hoewel dit gezien kan worden als een beperkte opvatting van democratische legitimatie. Die komt niet alleen tot stand in verkiezingen en daaruit volgende representatie, maar ook in een institutioneel stelsel van macht en tegenmacht ten einde de plaats van macht leeg te houden – om met Lefort te spreken. Democratische legitimatie gaat vervolgens ook over een gevoel dat burgers hebben dat het besluitvormingsproces en beleidsvorming hen aangaat, dat zij zich daarin, zij het op abstracte wijze, gekend weten. Vanuit dit perspectief kan discretionaire ruimte juist een logische plaats innemen binnen democratische legitimatie.

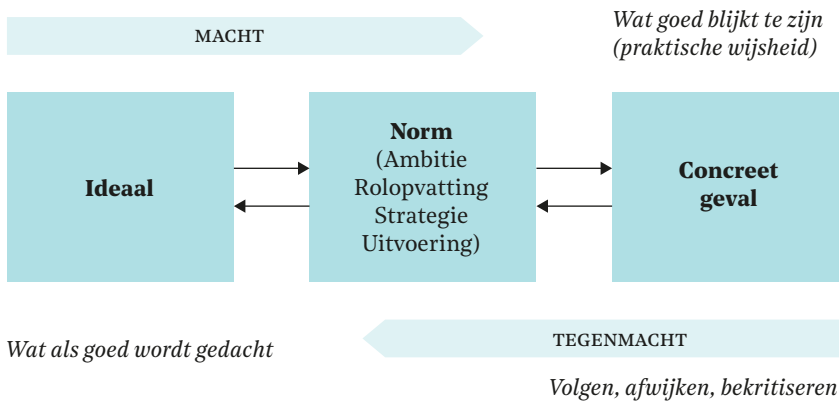
42 Wittgenstein, *Filosofische onderzoekingen*.

43 Ricoeur, *Oneself as Another*.

stolt dat in een meerderheidsopvatting of in een compromis, en worden normen opgesteld. Een politiek ideaal bestaat niet zonder machtsverwerving en -uitoefening, en draagt altijd een risico van machtsmisbruik of neveneffecten van machtsuitoefening met zich mee. Zo was het in de toeslagenaffaire de norm en de morele overtuiging dat vermeende overtreeders werden gestraft.

In onderstaand schema wordt deze gedachtelijn in beeld gebracht.

Schema 1 - praktische wijsheid



Het ideaal moet worden vertaald in normen en beleid. Er moet worden gespecificeerd, rollen gekozen, afgebakend, routes uitgestippeld, actoren aangewezen, compromissen gesloten, et cetera. De vier aspecten van het openbaar bestuur die eerder zijn genoemd – ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoering – horen bij de normstelling.⁴⁴ In dit proces is het ingewikkeld het ideaal goed te laten blijven doorklinken in de gestelde normen, beleid en uitvoering. Bovendien zijn er botsende waarden. Wet en norm schrijven dan een compromis: hoe gaan we om met pluraliteit en waar liggen de grenzen? Idealen zijn vaak niet eenduidig, terwijl wetten en normen wel (meer) eenduidigheid veronderstellen. Als de norm er dan eenmaal is, moet die worden toegepast in de praktijk, in een context. Dit is het moment, aldus Ricoeur, waarop het ideaal, via de norm, stuit op het *particuliere*, het individuele, de alledaagse en de weerbarstige realiteit. Dan is er een moment van ‘praktische wijsheid’, een oordeel, nodig in de uitvoering: weten wat het goede is in zowel het algemene als in het bijzondere. Het gaat er in die toepassing om zowel dat wat men *denkt* dat goed is in algemene zin (het

44 In dit schema is sprake van een versimpelde weergave, omdat, bijvoorbeeld, een ambitie of een rolopvatting gedeeltelijk bij het ideaal kan horen, en de uitvoeringspraktijk bij concrete gevallen.

ideaal) en om hoe de norm uitpakt, of het goed *blijkt* te zijn (praktische wijsheid). De verwerkelijking van het ideaal via de norm kan goed gaan – toepassing van de norm kan goed uitpakken. De norm kan worden gevolgd. Maar het kan ook zijn dat, om het goede te bereiken, de uitvoerder van beleid om normen heen moet werken en rafelrandjes op moet zoeken. Gedacht kan worden aan de verschillende maatwerkplaatsen die momenteel actief zijn binnen uitvoeringsorganisaties. De participatiewet, ondanks alle ogenschijnlijk mooie idealen, pakt dikwijls pervers uit in de praktijk – mensen worden juist afhankelijker van de overheid en soms tot op het bot vernederd.⁴⁵ Het kan ook gaan om het oogluikend goedkeuren van praktijken waarin om wetgeving heen wordt gewerkt. Bijvoorbeeld als in het belang van maatschappelijke veiligheid door organisaties in zorg- en veiligheidsketen toch informatie over de mentale staat van personen wordt gedeeld, terwijl de privacywetgeving dat eigenlijk niet toestaat. Het kan zelfs zo zijn dat het particuliere geval helemaal buiten de norm valt: dat wat in concrete gevallen nodig en goed is kan niet worden bereikt – ondanks de wellicht goed bedoelde norm en ideaal. De vraag naar rechtmatigheid is voor Ricoeur meer dan alleen de wettelijke grondslag; rechtmatigheid gaat óók over de vraag wat in een concreet geval verstandig is, omdat een wet nu eenmaal te algemeen is. Bovendien moet het ook andersom doorwerken: als blijkt dat een norm of ideaal in de praktijk niet goed werkt of zelfs perverteert, moet er een proces zijn waarin die normen en idealen ter discussie worden gesteld vanuit de praktijk.

Praktische wijsheid betekent enerzijds zoeken naar ruimte om in een concreet geval passend te handelen, en anderzijds de vraag stellen of het ideaal of de norm kan worden gevolgd, moet worden aangepast of bekritiseerd. Er ontstaat een proces van macht en tegenmacht van ideaal naar uitvoering en van uitvoering naar ideaal. Als overheidsbeleid op deze wijze wordt ingevuld kan gesproken worden over rechtvaardige instituties (het gaat dus niet om de vraag of het ideaal, de norm of zelfs de uitvoering per definitie rechtvaardig is, integendeel).

Wat Ricoeur duidelijk maakt, is dat ambtelijke loyaliteit aan politiek iets anders is dan het klakkeloos volgen van politieke ambitie. Er is weldegelijk altijd ruimte voor ambtenaren om in de vertaling van ambities naar uitvoering eigen professionele keuzes te maken. Sterker nog, die ruimte is er niet alleen, het mag in het belang van het collectief worden genoemd dat verstandige en daarmee soms van de regels en de politieke ambities afwijkende keuzes worden gemaakt in concrete en in individuele gevallen. Ambtenaren doen dat in de praktijk door ‘tussenruimtes’ op te zoeken.

⁴⁵ 's Jongers, *Beledigende Broccoli*; Frankowski et al.

De ambtelijke ruimte is dus paradoxaal genoeg tegelijkertijd een mogelijkheidsvoorwaarde én normatieve opgave voor de ambtenaar. *Mogelijkheidsvoorwaarde* omdat met het idee van uitvoering en toepassing ruimte een gegeven is. Een *normatieve opgave* omdat het reflexief aanwenden van deze ruimte geen vanzelfsprekendheid is, terwijl de juiste aanwending van deze ruimte bij zou moeten dragen aan de legitimiteit en rechtvaardigheid van het overheidshandelen.⁴⁶

3.2 Tussenruimtes zoeken in een regelreflex

In alle overheidsprocessen wordt steeds van alles toegevoegd of weggelaten voordat er sprake is van daadwerkelijk uitgevoerd beleid. Dit veronderstelt dus een ruimte tussen het politieke primaat en het maken en uitvoeren van beleid. Die ruimtes kunnen niet politiek worden bepaald, maar zijn onderdeel van het ambtelijk vakmanschap. Die ruimte moet wel politiek gelegitimeerd worden. Natuurlijk kan een zekere politieke dynamiek of een bepaalde wet ruimtes groter of kleiner maken (een wet zonder hardheidsclausule is daar een voorbeeld van). De ruimte die hier zit is ook niet absoluut, deze ontstaat vanuit en vloeit weer terug naar het politieke primaat. Deze ruimtes vormen, naar ons inzicht, een aanknopingspunt om vruchtbare ambtelijke omgangsvormen met de permanente spanning tussen ambitie en uitvoering te ontwikkelen. Wat we namelijk hebben toegevoegd aan de politieke ambitie en rolopvatting, is de ambtelijke noodzaak om in het maken, toepassen of controleren van beleid rekening te houden met het particuliere, de context. In ons betoog is het deze ruimte die ambtenaren ‘lucht’ geeft, en daarmee een aanknopingspunt vormen voor ontspannen bestuur – hoewel met deze ruimte een grote verantwoordelijkheid meekomt.

Zo gezien is de ambtelijke kant van het openbaar bestuur niet slechts ‘uitvoering’. Omdat de politiek niet volledig kan bepalen wat er in iedere situatie moet gebeuren, en zelfs de plank volledig mis kan slaan, is het ten eerste van belang dat ambtenaren ruimte krijgen, hebben en nemen. Ten tweede is het van belang dat het ambtelijk systeem ook kan terugpraten tegen de politiek – het herstellen van de genoemde balans. De ambtenarij, de vierde macht, is zelf ook onderdeel van het stelsel van macht en tegenmacht. Zo heeft de vraag naar rechtvaardigheid weliswaar belang bij het politieke primaat, maar ook bij de praktische wijsheid in de beleidsprocessen en uitvoering.

⁴⁶ Dit is een analogie naar de redenering van Immanuel Kant over autonomie. De mens is alleen mens voor zover hij als een autonoom wezen gekenmerkt wordt (in staat om te handelen, dat wil zeggen: de rede te volgen), terwijl deze autonomie tegelijkertijd een normatieve opgave is: *Sapere audi!* ('Durf te denken!').

Deze interpretatieruimtes zijn in beschrijvende zin altijd aanwezig, maar in normatieve zin niet altijd onderkend of gewenst. Dat komt omdat ruimtes die ambtenaren gebruiken niet alleen maar of uit zichzelf goed uitpakken. In de parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen wordt bijvoorbeeld het beeld gewekt dat topambtenaren de minister cruciale signalen zouden hebben onthouden. Naar aanleiding van dergelijke casussen is de politieke argwaan ten aanzien van ambtelijke ruimte begrijpelijk – hoewel tegelijkertijd de vraag gesteld kan worden of we niet altijd achteraf alles van tevoren weten en pas achteraf duidelijk is wat een belangrijk signaal geweest was. Tegelijkertijd kan politiek die ruimtes niet helemaal wegnemen, en moet ze erop vertrouwen dat ambtenaren verstandig met die ruimte omspringen. Zonder een dergelijk vertrouwen wordt besturen wel erg lastig. Ook al, omdat de nadruk op enkele gevallen waarin gebruik maken van tussenruimtes (misschien) niet helemaal goed is uitgepakt, statistisch ook verwaarloosbaar kunnen zijn bij de hoeveelheid situaties waarin ambtenaren door slim gebruik te maken van tussenruimte uitzichtloze situaties ten goede hebben gekeerd. De tussenruimtes zien wij dan ook niet als een stiekeme sluiproute om politiek te corrigeren of te omzeilen. Het gaat erom dat de noodzakelijk aanwezige interpretatieruimte bewust en reflexief wordt ingezet, omdat precies dit uitdrukking is van een gezond politiek-ambtelijke systeem: rechtvaardige instituties. Juist dat geeft een mogelijkheid tot openheid. Dit geldt ook andersom: politici kunnen argwaan hebben over ambtelijke ruimte, maar ambtenaren kunnen een complementaire argwaan hebben jegens politieke ambities en risicomijdend gedrag van politici, bijvoorbeeld wegens een medialogica. In zo een argwaan kan een opvatting ontstaan dat politici voor de bühne weliswaar allerlei ambities formuleren, maar dat ambtenaren tenminste weten hoe het echt zou moeten of kunnen. Het gebruik van ambtelijke ruimte kan in deze zin dan ook juist een afsluitend effect hebben. Het gebruik van ruimte is dan ook geen sine cure.

Hier komt de welbekende ‘regelreflex’ ter sprake. Politici, maar dikwijls ook bestuurders of beleidsmakers, vinden die ruimte helemaal niet prettig. Zij veronderstellen dat de legitimiteit van het overheidshandelen wordt vergroot als de mogelijkheid van afwijking (in schema 1 helemaal rechts) wordt uitgeschakeld, of in ieder geval zo klein mogelijk is. De norm (in schema 1 het midden) wordt dusdanig verfijnd dat zoveel mogelijk individuele gevallen daaronder te scharen zijn, en uitvoering niet veel meer is dan gedachteloos toepassen. Dat evenwel het politiek ideaal maar moeilijk doorklinkt in zo’n verfijnde norm, én dat er toch altijd een heleboel verschil in de samenleving te ontwaren is waar zelfs de meest verfijnde norm geen rekening mee kan houden, wordt hardnekkig genegeerd. De legitimiteit van het overheids-handelen wordt juist geweld aangedaan – zij het dikwijls met de beste bedoelingen. Ambtenaren wordt op deze wijze de mogelijkheid ontnomen

reflexief met ruimte om te gaan; de marges worden steeds smaller. Aan de andere kant: zelfs in de meest strenge regelreflex moet er ruimte aanwezig zijn – dat is immers de consequentie van deze redenering. De ruimte is nooit volledig afgesloten, en de vaardige ambtenaar zal ook hier zijn kans zien om ruimte te trekken. Dat het ambtelijk oordeelsvermogen *onderdeel uitmaakt* van de legitimiteit en rechtvaardigheid van het overheidshandelen, maar dat die ruimte tegelijkertijd niet onbegrensd kan zijn, is misschien wel het meest cruciale inzicht voor de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen.

3.3 Invullen van tussenruimte

Dat de ruimte gegeven is in de aard van politiek bestuur wil niet zeggen dat die ruimte ook wordt genomen of gegund. Ons pleidooi is tweeledig. Enerzijds is het noodzakelijk dat politiek de ambtelijke ruimte (h)erkent, anderzijds is het nodig dat de ambtenarij zich (daardoor) gesterkt voelt in het mandaat. Dit speelt net zo goed in de interne organisatie op departementen. Als leidinggevend geen ruimte geven aan ambtenaren, zal dat ertoe leiden dat ambtenaren ook moeite zullen hebben ruimte te gebruiken. Er zit dus ook zeker een institutioneel aspect aan deze ruimtekwestie, temeer als vraagstukken zich uitstrekken over verschillende departementen. Een pleidooi voor ambtelijke vakmanschap kan niet los worden gezien van de institutionele omgeving en inrichting.

We beschrijven hier een aantal manieren waarop ambtenaren gebruik kunnen maken van tussenruimtes die ontstaan in én tussen politieke ambities, rolopvatting, strategie en uitvoering. Dit hoeft niet sequentieel plaats te vinden, soms zitten er allerlei beleidsprocessen tussen een ambitie en daadwerkelijke uitvoering, maar soms vindt de uitvoering ruimte om direct ambities tegen te spreken. Soms speelt de rolopvatting een belangrijke rol, maar soms is dit een gegeven. Soms speelt uitvoeringscapaciteit een rol, maar in andere gevallen is juist de beleidscapaciteit beperkt.

Onderstaande is geen uitputtende lijst, maar biedt een startpunt voor een reflectie op de wijze waarop ambtelijke diensten zich in beleidsdossiers opstellen tussen het politieke primaat, de vertaling in beleid en de interpretatie in uitvoering.

Volgen

Het meest voor de hand liggende mogelijk gebruik van tussenruimtes is *volgen*. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld bij de vertaling van politieke ambities in een rolopvatting de politieke ambities volgen. De tussenruimte wordt dan aangewend om dat wat de minister als ambitie heeft, wat de Kamer

als uitgangspunt heeft geformuleerd, wat de coalitie in het Regeerakkoord is overeengekomen zoveel mogelijk en heel precies uitvoeren. De tussenruimte wordt aangewend vanuit de hiërarchie: 'de baas' geeft een opdracht die ambtenaren uit dienen te voeren. Als de condities dit niet, of moeilijk, toelaten, is het een kwestie van de condities of de beeldvorming veranderen. Dit volgen gaat ook altijd gepaard met interpretatie. Met enige voorzichtigheid: De belastingdienst heeft bij de toeslagenaffaire de fraudewet en het politieke klimaat zo geïnterpreteerd dat overheidshandelen werd gelegitimeerd dat in veler ogen ronduit onrechtvaardig was. Dat onderstreept nog maar eens dat ook politiek baat heeft bij het gebruik van ambtelijke tussenruimtes, want 'zo hebben we het niet bedoeld'. Soms moet het ambtelijk apparaat volgen, omdat een ambitie heel politiek is geworden, terwijl het eigenlijk ziet dat het in de praktijk niet goed werkt. Zo wilde het huidige kabinet, op ambtelijk advies van het ministerie van Financiën heel snel de salderingsregeling voor eigenaren van zonnepanelen op het dak afschaffen, tegen het ambtelijk advies van het ministerie van Economische Zaken in. Uiteindelijk is de ambitie bijgesteld, maar dat leverde wel enorm veel ambtelijk (tussen ministeries) en politiek gedoe op.

Temperen

Een ander gebruik van tussenruimtes is *temperen*. Dit kan op het niveau van de ambitie al gebeuren, bijvoorbeeld in de totstandkoming van een regeerakkoord. Daar kan ambtelijk input worden gegeven ten aanzien van consequenties of haalbaarheid. Het kan ook op het snijvlak van ambities en rolopvatting gebeuren, door ambities op een specifieke manier te vertalen in normen. De soep wordt dan niet zo heet gegeten als deze wordt opgediend. Dit gebeurde bij verschillende coronamaatregelen. Denk aan het schudden van handen of het houden van anderhalve meter afstand. In de praktijk werd dit niet of nauwelijks gehandhaafd of beter gezegd, handhaving werd iets van de samenleving zelf, niet iets wat de overheid actief deed. De boodschap, en het bijbehorende gezondheidsrisico, moest in zichzelf voldoende zijn om burgers te motiveren de regels na te leven. Het gebruik van deze tussenruimte wordt gelegitimeerd door verzachtende omstandigheden: in concrete gevallen zal er steeds wel weer een goede reden zijn om niet de norm te volgen, en wordt ingeschat dat dit ook acceptabel is. Het is niet ondenkbaar en zeker voorstelbaar dat dit ook gaat gebeuren met de aanpak van stikstof, zoals die is gepresenteerd in juni 2022 – hoewel het ministerie die intentie niet lijkt te koesteren. Er is in kaart gebracht in welke gebieden de stikstof gereduceerd moet worden. Zonder dat dit concreet is gemaakt, betekent dit het einde van veel boerenbedrijven. Tegelijkertijd, zo valt te verwachten in de uitvoering, kunnen er gemakkelijk omstandigheden zijn bij boerenbedrijven waardoor het toch niet opportuun is de boer uit te kopen of te onteigenen. Dit kan bijvoorbeeld zijn om redenen van veronderstelde hardvochtigheid van beleid,

disproportionaliteit, gedane investeringen door boeren in stikstofreductie, milieubewuste landbouw, invloed van lobby, verandering van het politiek landschap of gemeentelijke of provinciale belangen. Wat betreft de toeslagenaffaire: daar hadden we achteraf wellicht gehoopt dat het ambtelijk systeem een temperende werking zou hebben gehad op snoeiharde wetgeving.

Versterken

Een andere mogelijkheid is dat het ambtelijk systeem ambities juist uitvergroot en *versterkt*, bijvoorbeeld omdat ambtelijk wordt gedacht dat de politiek niet ver genoeg gaat, of niet snel genoeg handelt. Een voorbeeld daarvan vinden we in de Staat van het Onderwijs uit 2022 van de Onderwijsinspectie. Daarin wordt gepleit voor een masterplan om de kwaliteit van rekenen en taal landelijk aan te pakken. Blijkbaar heeft de inspectie gevonden dat het niet snel genoeg gaat, en loopt op de scholen vooruit. Aan de beleidskant lijkt het stikstofdossier hier een voorbeeld van: op het departement worden diverse ingrepen voorbereid, zoals het creëren van een fonds en een gebiedsgerichte aanpak, om de temperende politiek tot beweging aan te zetten. Hier is het dus juist het geval dat de politiek tempert, dat wil zeggen, gevoelige besluiten voor zich uitschuift. De ruimte die het ambtelijk systeem gebruikt is het versterken door juist wel ingrijpende voorstellen te doen.

Bekritisieren

Een bekende manier is om ambtelijk politieke plannen te *bekritisieren*. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de recente voorstellen (ambitie van het kabinet) om de asielinstream te beperken. Volgens ambtenaren was dit juridisch niet houdbaar. Kritiek kan ook in het ambtelijk systeem plaatsvinden, en dat is ook aan de orde van de dag, bijvoorbeeld als een uitvoeringsinstantie kritiek heeft op een beleidsstrategie (niet uitvoerbaar, onrealistisch, te weinig mensen beschikbaar).

Afwijken

Soms wordt ambtelijke ruimte ook gebruikt om simpelweg *af te wijken* van staand beleid. Dit kan te maken hebben met dat wet- en regelgeving niet gelijk oploopt met veranderende maatschappelijke opvattingen. De uitvoering maakt dan gebruik van de maatschappelijke common sense om anders te handelen. Een voorbeeld hiervan kwam van het UWV, eind 2021, toen het besloot om per ongeluk verstrekte dubbele uitkeringen niet terug te vorderen, omdat gedacht werd dat deze mensen daardoor in flinke schuldproblemen zouden komen. Een ander voorbeeld is dat de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ) in de loop van 2022 is gestopt met handhaving bij jeugdzorginstellingen, omdat volgens de IGJ het probleem bij het stelsel ligt.

Voorwaarden stellen

Weer een ander gebruik van het gebruik van tussenruimtes is het *stellen van voorwaarden* bijvoorbeeld bij gestelde ambities. Dit kan bijvoorbeeld gaan over ontoereikende middelen, over tijdgebrek, beperkende ICT-systemen of de complexiteit van een vraagstuk om iets snel te kunnen doorvoeren. Het is eigenlijk wat uitvoeringstoetsen doen. Zo gaf de Belastingdienst aan de verlaging van BTW op groente en fruit nog niet te kunnen doorvoeren omdat het in de praktijk heel lastig is onderscheid te maken tussen wat wel en niet als groente en fruit moet worden beschouwd (denk aan een ijsje met echte vruchten er in). Het definiëren van wat geldt als groente en fruit vergt veel tijd, en dus gaf de dienst aan het wel door te willen voeren, maar pas na een aantal jaren.

Afwachten

In bepaalde beleidsvraagstukken kan de complexiteit zo groot zijn dat interventies weinig uitrichten en *afwachten*, kijken naar veranderingen in (deel)systemen, tact, onderzoeken van nieuwe richtingen meer soelaas biedt dan uit alle macht proberen politieke ambities te realiseren. Digitalisering is wellicht een goed voorbeeld. Zo wil de staat, onder andere, de informatiehuishouding snel op orde krijgen, ICT-systemen integreren, de digitale staat beter toegankelijk maken, en wil hij burgers beter beschermen tegen privacy-schendingen. Het zijn thema's die aan meer departementen raken. Dit leidt tot allerlei overlegorganen, verschillende werkgroepen, maar beperkte ambtelijke doorzettingsmacht. De politiek-bestuurlijke kennis en inzichten inzake digitalisering behoeven stevige stimulans om de strategische ambities in het regeerakkoord te verwezenlijken. De verhuizing naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom betekenisvol. Op het gebied van cyberdreiging zijn de Nederlandse inlichtingendiensten van hoog niveau. Dit, gecombineerd met de dominante aanwending van ICT in uitvoering, toezicht en controle, maakt een versterking van de strategie gericht op het beschermen en versterken van burgers en samenleving tegen dreigingen en monopolisten ingewikkeld. Het vergt normatieve oriëntaties en praktische wijsheid die goed met ambiguïteit en paradoxen kunnen omgaan. Dat is een strategische kwaliteit die heel moeilijk te verwerkelijken is als er verschillende departementen belangen hebben bij de aard van het beleid. Zo kan het gebeuren dat er wel ambities zijn, maar dat het ambtelijk systeem wacht op of zoekt naar heldere en eenduidige oplossingen.

Creëren

Van ambtenaren wordt in sommige dossiers *creativiteit* verwacht, zoals in het voorbeeld van het pachtbeleid. De ruimte is hier politiek gegeven omdat er simpelweg (nog) weinig aandacht is. Het is wel een dossier, zoals er velen

zijn, dat van belang is voor veel burgers en bedrijven. Er is een oplossing gevraagd voor een bepaald probleem, maar er is geen duidelijke voorkeur over wat het zou moeten worden. Van de ambtenaar wordt verwacht dat hij of zij met creatieve voorstellen komt om tot nieuw beleid te komen. Creatief wil zeggen: de ambtenaar zet zijn vakmanschap in om tot beleid te komen waarvan hij of zij denkt dat het goed is in professionele zin en politiek verkoopbaar. De ruimte is hier zeer expliciet gegeven, en in zekere zin ook persoonlijk: de ene ambtenaar zal wellicht met ander beleid komen dan een andere.

Voorsorteren

Het dossier van de aankoop van de F-35 straaljagers is een aardig voorbeeld van hoe het ambtelijk systeem kan *voorsorteren* op politieke verandering. Na lange politieke debatten mochten er uiteindelijk 37 nieuwe straaljagers komen van het type F-35 (die relatief duur zijn ten opzichte van andere straaljagers). Dit aantal was niet genoeg om de ambities, gesteld door de politiek, waar te maken, maar toch wilde defensie liever een geringer aantal straaljagers van dit type dan meer straaljagers van een goedkoper type. De gedachte was, zo lijkt het, dat de politiek vanzelf 'het been bij zal trekken' als blijkt dat de ambities met dit aantal niet waargemaakt kunnen worden.

3.4 Het vermogen tussenruimtes te hanteren is praktische wijsheid

Eerst hebben we de vier aspecten (ambitie, rol, strategie, uitvoering) voor overheidsbeleid uitgewerkt. Daarna volgden zes soorten manieren waarop de overheid en haar onderdelen gebruik kan maken van ruimte die ontstaat tussen de verschillende aspecten: tussenruimtes. In iedere overgang, van ambitie naar rol naar strategie naar uitvoering, is sprake van een interpretatiemoment, een ruimte die gevuld moet worden door praktische wijsheid. De vraag die zich voordoet, is hoe die tussenruimtes strategisch zijn in te zetten. Wij kunnen niet op voorhand zeggen in welke situaties het goed is om bepaalde omgangsvormen te gebruiken, wanneer het bijvoorbeeld verstandig is te temperen of juist te versterken, voor te sorteren of af te wachten. Dat is afhankelijk van de context. De hele idee van het denken in termen van praktische wijsheid is dat het niet in algemene zin te normeren, categoriseren of schematiseren is; het gaat juist om contextueel oordelen.

Om een en ander een beetje vast te kunnen pakken is het nuttig schema 1, over praktische wijsheid, erbij te pakken. Binnen dit schema is ook de sequentie van ambitie, rol, strategie en uitvoering te plaatsen, alsook de politieke en bestuurlijke logica. Het is steeds de taak van het bestuurlijk

stelsel om enerzijds via de norm het politieke ideaal te laten doorklinken in concrete contexten, ook als dat een afwijking van de norm zou impliceren, en anderzijds om de norm en het ideaal van tegenwicht te voorzien. Dit gebeurt onder andere door het strategisch gebruik maken van tussenruimtes.

We begrijpen dat het conceptueel allemaal wat vreemd klinken mag, dus maken het in stappen steeds concreter door een voorbeeld uit te werken dat niet per se realiteit is, het gaat om de gedachtenexercitie. Stel dat de politieke ambitie is om per jaar 100.000 huizen te bouwen. Dan is de vraag hoe dat tot uitvoering wordt gebracht. Dan is de eerste vraag welke rolopvatting hier voor de overheid passend is. Ons gaat het niet om de werkelijk gemaakte keuze, namelijk regie voeren. Dat zou in ons schema ‘temperen’ heten. De overheid bouwt zelf geen huizen, maar de ambitie blijft onverlet overeind, maar wordt wel getemperd, want de overheid kan het niet zelf. Het punt is dat hier ook andere keuzes mogelijk zijn. De keuze kan ook zijn om de ambitie te ‘versterken’ door bijvoorbeeld via wet- en regelgeving gebieden aan te wijzen en bouwaantallen te verplichten. De Rijksoverheid realiseert de ambitie dan zelf, in plaats van samen met of zelfs via anderen. En zo zijn er nog andere keuzes denkbaar. Op dezelfde manier zijn er keuzes mogelijk in het bepalen van de strategie. De in werkelijkheid gekozen strategie ‘versterkt’ de rolopvatting. Door samenwerking, door het sluiten van woondeals wordt de regierol maximaal vervuld. Dat blijkt ook uit de activiteiten van dealmakers, de uitgebreide onderhandelingen en *roadshows* bij provincies, gemeenten en woningcorporaties. Ook hier zouden op zich weer andere keuzes mogelijk zijn, bijvoorbeeld voorwaarden formuleren voor goede regieneming, zoals de aanwezigheid van commitment bij alle betrokkenen om er samen uit te willen komen of het maken van procesafspraken over hoe regie wordt ingevuld en wat dat betekent voor de rol van de andere actoren. En natuurlijk zijn combinaties mogelijk. Sterker nog, dat is het punt, strategisch omgaan met tussenruimte, betekent het maken van combinaties van dergelijke omgangsvormen in de overgang van ambities naar rol, strategie en uitvoering ten einde ambities om te zetten in concrete uitvoering. Op basis hiervan kunnen alternatieve omgangsvormen met ruimte in beeld komen, en kan de afweging meer reflexief worden.

Praktische wijsheid voor het ambtelijk handelen gaat niet alleen over of en hoe ambtenaren meer ruimte kunnen gebruiken. Praktische wijsheid binnen het domein van de staat heeft ook een begrenzing nodig. Die benodigde begrenzing komt voort uit de aard van het ambtelijk apparaat, dat, in lijn met Weber, ‘zonder woede en passie’ dient te handelen:

De eer van de ambtenaar bestaat in de bereidheid en het vermogen om, indien een boven hem staande overheid een naar zijn mening verkeerd bevel geeft, dat op verantwoording van de bevelgevende gewetensvol en precies zo uit te voeren alsof het zou stroken met zijn eigen overtuigingen. Zonder deze discipline – die in hoogste mate moreel van aard is – en zonder deze zelfverloochening zou het hele apparaat ineensstorten.⁴⁷

Het ‘morele kompas’ van de ambtenaar behoeft wellicht aandacht, maar moet wel begrepen worden binnen zijn rol als functionaris. Soms zal het bijvoorbeeld zo zijn dat ambtenaren met een zeker pragmatisme of functionalisme naar dossiers kijken, die tegelijkertijd symbolische tekenen zijn van politieke strijd. Zo kan op de beleidsafdeling groot enthousiasme zijn voor een vaccinatieplicht of 3g-beleid, simpelweg omdat ‘het werkt’. Een ander voorbeeld is de toepassing van CRISPR-cas methoden (genmodificatie) om bijvoorbeeld voedselveiligheid en volksgezondheid te verbeteren. Op een ministerie kan hier al snel enthousiasme voor zijn – omdat het werkt, doelen bereikt die de overheid zichzelf stelt. Toch moet dit enthousiasme bekoeld worden gezien de politieke en ethische gevoeligheid en verdeeldheid.

We hebben dus enerzijds de altijd aanwezige ruimte van de ambtenaar, die normatieve opdracht dit goed te gebruiken en tegenwicht te geven indien nodig, en anderzijds de rol die een functionaris in de staat heeft die vereist dat het gebruik van die ruimte begrensd dient te worden. Praktische wijsheid is een permanente onderhandeling tussen begrijpen en zien waar de ruimte ligt, en waar die moet worden begrensd.

De volgende vragen kunnen leidend zijn om deze ruimtes te openen en de grenzen ervan te verkennen. De vragen zijn niet bedoeld om ze meteen van een antwoord te voorzien, maar wijzen juist op het precaire karakter van het aanwenden van deze ruimtes, en leggen dilemma’s bloot die ermee verbonden zijn. Die dilemma’s liggen met name op het vlak van politiek-bestuurlijke verhoudingen, de rol van de ambtelijk functionaris en de vraag naar rechtvaardigheid, juist rechtstatelijk handelen en het vergroten van de legitimiteit van het overheidshandelen.

We onderscheiden vragen die gaan over inhoud (waar?, wat?), over vormen en processen (hoe?) en over redenen, argumenten of drijfveren (waarom?). Dit is een klassieke drieslag, waar nog een vierde aan toevoegen die in politiek-ambtelijke verhoudingen ook van groot belang is: de vraag naar

⁴⁷ Weber, *politiek als beroep*, p. 64-65.

actoren (wie?). Het is geen uitputtende lijst met vragen, maar een aanzet om strategisch na te denken over het aanwenden van ambtelijke ruimte.

Waar? (ten aanzien van de aspecten: ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoering)

- Waar is veel of weinig ruimte?
- Zit die ruimte in het aspect zelf of ergens tussenin?
- Waar is sprake van een bottleneck?
- Waar is nog weinig invulling aan gegeven?

Wat?

- Hebben we blinde vlekken ontwikkeld ten aanzien van het gebruik van tussenruimte: 'zo doen we het of is het nu eenmaal'?
- Hoe verhoudt deze aanwending van ruimte zich tot het politieke ideaal?
- Wat is de ervaring van tussenruimte in een bepaald domein of dossier? Wordt deze als nauw of ruim ervaren?
- Hoe zou een ambtenaar zelf het gebruik van tussenruimte in een bepaald domein of dossier omschrijven?
- Is er een nieuw of ander frame te bedenken waardoor ambities aan elkaar zijn te knopen of er draagvlak ontstaat?

Hoe?

- Hoe gaan we hier de tussenruimte aanwenden?
- Hoe zorgen we voor legitimiteit?
- Hoe zorgen we voor tegenspraak en begrenzing ten aanzien van deze inzet van tussenruimte?
- Zijn we er transparant over?
- Is er een mogelijkheid om op de schreden terug te keren?

Waarom?

- Is dat politiek verantwoord?
- Is dat maatschappelijk verantwoord?
- Hoe verhoudt deze aanwending van ruimte zich tot het politieke ideaal?
- Hoe verhoudt deze aanwending van ruimte zich tot de concrete context?
- Hoe verhoudt deze aanwending van ruimte zich tot persoonlijke overtuigingen?
- In welke mate zijn de rolopvatting en strategie in een bepaald domein of dossier politiek bepaald?

Wie?

- Wie mag bepalen hoe de ruimte wordt aangewend, en wie mag en kan tegenspreken? Komt het van onderop of van bovenaf?
- Zijn politici en bestuurders zich bewust van de noodzaak deze tussenruimtes aan te wenden?
- Welke mandaten krijgen ambtenaren van leidinggevendenden op de dossiers?
- Wie heeft er iets te verliezen of te winnen?
- Wie geeft rugdekking?

Deze vragen kunnen leidend zijn bij de totstandkoming en uitvoering van specifiek beleid, maar kunnen ook dienen als een start van een gesprek over wat het betekent ambtenaar te zijn.

4 Tot slot: mogelijk maken én begrenzen van ambtelijke ruimte

Ambtelijke ruimte is zowel een gegeven als een opdracht. Wat in iedere situatie verstandig ambtelijk handelen is, ligt echter niet bij voorbaat vast. Er is geen reden om aan te nemen dat dempen altijd beter is dan volgen, of andersom. Het vereist een praktische wijsheid, een afwegen van idealen, normen en situaties. Wat de politiek aan ambities heeft, bepaalt niet volledig de rol, strategie en uitvoering. Er is iets te kiezen, er is een alternatief mogelijk. Soms betreft dat maar een paar vrijheidsgraden, soms meer. Dit zien en toepassen vereist reflexiviteit, en daarmee een zekere ontspanning. De ambtenarij moet dan ook institutioneel en individueel op zoek naar werkbare vormen waarin zij kan reflecteren op het eigen handelen in verhouding tot politiek en samenleving. De vraag naar 'of de overheid de grote vraagstukken aankan' hangt, vanuit het perspectief van de ambtenaar, op deze wijze nauw samen met de vraag naar ambtelijk vakmanschap én institutionele verhoudingen.⁴⁸ Vakmanschap, omdat daarin die toepassing van en reflexiviteit op ambtelijke ruimte tot uitdrukking moet komen. Institutioneel, omdat de verschillende spelers van het politiek-bestuurlijke veld elkaars domein en legitimiteit dienen te respecteren.

Om tot reflectie op en een handelingsperspectief voor het ambtelijk handelen te komen, hebben we gesteld dat ambtenaren ruimte hebben én dienen te maken om te kunnen opereren in de perfecte storm van grote vraagstukken. In onze ogen is het idee van praktische wijsheid in en van instituties en de daarin veronderstelde tussenruimte een belangrijk aanknopingspunt voor toekomstig handelen.

Praktische wijsheid is, zo hebben we beargumenteerd, iets anders dan louter benadrukken dat ambtenaren hun morele kompas moeten gebruiken. Dat moeten ze soms misschien doen, maar ze moeten er ook mee oppassen. Praktische wijsheid verdisconteert de rol die de ambtenaar heeft: een *functionaris* met de gegeven ruimte, waarin niet alleen morele, maar ook politieke-sensitieve en strategische overwegingen een rol spelen, en waar persoonlijke politieke opvattingen zoveel mogelijk buiten de orde dienen te blijven. Dit vereist een grote evenwichtsoefening, en daarom weerwerk en tegenspraak: het oordeelsvermogen van de ambtenaar moet tegelijkertijd

⁴⁸ Zie ook Jansen et al, *Het recht op ambtelijk vakmanschap*.

aangewakkerd én begrensd worden. Aangewakkerd omdat dit de legitimiteit van het overheidshandelen kan vergroten, middels het gebruik van tussenruimte en begrip van de context. Begrensd omdat de ambtenaar in dienst staat van politieke idealen, en niet van zijn of haar eigen moraal.

We zijn, met andere woorden, op zoek gegaan naar een opening, een begin van een verstaan van de rol van het ambtelijk apparaat in deze tijd. In dit essay willen wij benadrukken dat in de omgang met politieke ambities, rolopvatting, strategie en uitvoering, het ambtelijk systeem de noodzakelijk aanwezige tussenruimte reflexief moet inzetten. Dat wil zeggen: een bepaald gebruik van een tussenruimte moet niet iets zijn dat de ambtenaar overkomt, waar hij of zij wordt ‘ingezogen’, maar moet in gesprek ter tafel worden gebracht.

De vraag die ten grondslag ligt aan dit essay is of de overheid wel in staat is om alle ambities waar te maken of opgaven te voltooien met de beschikbare capaciteit en vermogens. We hebben gesteld dat deze vraag alleen geconditioneerd beantwoord kan worden, gelet op de spanning tussen ambitie en uitvoering – uitgewerkt in ambitie, rol, strategie en uitvoering. Overspannen ambities, verwarrende rolopvattingen, starre strategieën en beperkt uitvoerend vermogen kunnen maar al te gemakkelijk – ieder voor zich en in combinatie – een beeld oproepen van een overheid met onvermogen. Meer ontspannen ambities, heldere rolopvattingen, adaptieve strategieën en toegeruste uitvoeringscapaciteit daarentegen, kunnen ook zonder meer het tegenovergestelde beeld creëren. Daarmee vormen ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoeringscapaciteit ieder voor zich en in combinatie aangrijpingspunten om het vermogen van de overheid te bepalen en zo nodig bij te sturen. Het gaat om legitimiteit en rechtvaardigheid, veel meer dan om capaciteit. Waarbij we nog maar eens willen benadrukken dat een focus op het vermogen van de overheid alleen, zonder daarbij het vermogen van de samenleving zelf – van bedrijven, maatschappelijke instellingen, burgerinitiatieven, kennisinstellingen en ga zo maar door – mee in ogenschouw te nemen, de druk op de overheid alleen maar (kunstmatig) vergroot. De overheid is niet de samenleving en de samenleving is weldegelijk in staat om veel dingen zelf te regelen – ook al gaat het dan misschien anders dan de overheid en (sommige) politieke partijen graag zouden willen. We willen maar zeggen: vermaatschappelijking, loslaten is altijd ook een optie. Die geruststellende gedachte zou toch de opmaat kunnen zijn naar iets meer ontspannen bestuur.

Kan de overheid de crises aan? Deze vraag is niet objectief en technisch te beantwoorden, omdat die vraag alleen maar opkomt binnen een al reeds aanwezig politiek bepaalde ambitie en rolopvatting van de overheid ten

aanzien van politiek gepercipieerde vraagstukken. De ambities zijn de symbolische uitdrukking van 'het politieke' in 'de politiek'. Dat wil zeggen, de wijze waarop de politiek dat tracht te verbeelden wat als belangrijk wordt geacht in de samenleving, terwijl daar ook onenigheid over zal zijn.⁴⁹ Als dan blijkt dat het niet altijd lukt om de dan gestelde ambities waar te maken, wil dat nog niet zeggen dat de overheid het aan technische vermogens ontbreekt. Praktische wijsheid is handelingsvermogen dat meer is dan technocratie, ruimte veronderstelt en dus alternatieven aan kan wenden. Deze alternatieven gaan niet zozeer over het aanpassen van de ambities, maar wel over de wijze waarop dit in het ambtelijk handelen wordt vertaald in rollen, strategie en uitvoering.

Ambtelijke ruimte wil zeggen: er is altijd een alternatief in de ambtelijke omgang met de ruimtes tussen ambitie, rolopvatting, strategie en uitvoering.

⁴⁹ Den Uijl & Frissen, 'Transparantie, representatie en vertrouwen'.

Literatuur

Aristoteles. *Ethica*. Groningen: Historische Uitgeverij, 1999.

Beck, Ulrich, & Holzer, Boris. 'Organizations in World Risk Society'. In C. M. Pearson, C. Roux-Dufort, & J. A. Clair (Eds.), *International Handbook of Organizational Crisis Management*. London: Sage, 2007.

Billis, D., (ed.). *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*. Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2010.

Bröckling, U. (2007). *Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform*. In Berlin: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft

Calhoun, Craig, Dilip Parameshwar Gaonkar & Charles Taylor. *Degenerations of Democracy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2022.

Canoy, Marcel, Sandra van Dijk & Marcel Ham (red.). (2021). *Momentum voor de menselijke maat*. Movisie.

Ewijk, Hans van. 'Conceptuele Inleiding: Ontvouwing van Normatieve Professionalisering', in *Praktijken van Normatieve Professionalisering*, red. Hans Van Ewijk and Harry Kunneman. Amsterdam: SWP, 2013.

Frankowski, Andrea, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen & Marije Huiting. *Tussen staat en menselijke maat*. Den Haag: NSOB, 2022.

Frissen, Paul. *De fatale staat*. Over de politiek-noodzakelijke verzoening met tragiek. Amsterdam: Van Gennep, 2013.

Frissen, Paul. *De volle plek van de macht. De versplinterde staat voorbij* [Afscheidsrede]. Tilburg: Tilburg University, 2022.

Fukuyama, Francis. *Het liberalisme en zijn schaduwzijden. Verdediging van een klassiek ideaal*. Amsterdam: Atlas Contact, 2022.

George, G., Howard-Grenville, J., Joshi, A., & Tihanyi, L. 'Understanding and tackling societal grand challenges through management research'. *Academy of Management Journal*, 59(6): 1880–1895, 2016.

Graaf, Beatrice, de. *Crisis!*. Amsterdam: Prometheus, 2022.

Hirsch Ballin, Ernst. *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*. Amsterdam: Querido Facto, 2022.

Jacobs, Jane. *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House, 1992.

Jansen, Thijs, Hans Wilmink, Gerard van Nunen, Corné van der Meulen, Meike Bokhorst & Maurits van Leeuwen. *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. A+O Fonds Rijk, 2022.

Jongers, Tim, 's. *Beledigende broccoli*. Amsterdam, Van Genneep, 2022.

Kinsella, Elizabeth A., & Allan Pitman. *Phronesis as professional knowledge: practical wisdom in the professions*. SensePublishers, 2012.

Küpers, Wendelin, & David J. Pauleen. *A Handbook of Practical Wisdom : Leadership, Organization and Integral Business Practice*. London: Taylor and Francis, 2016.

Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. New York, Crown, 2018.

March, James G. & John P. Olsen. 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life'. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749, 1984.

March, James G. & John P. Olsen. 'Institutional Perspectives on Political Institutions'. *Governance*. 9 (3): 247–264, 1996.

Meer, Frits, van der. *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat. De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multi-level governance systeem*. Den Haag, CAOP, 2021.

Nicolini, Davide. *Practice theory, work, and organization. An introduction*. Oxford University Press, 2012.

Nuijten, Arno. *Deaf Effect for Risk Warnings: A Causal Examination applied to Information Systems Projects [Internet]*. ERIM Ph.D. Series Research in Management. Erasmus Research Institute of Management, 2012.

- Pool, Erik. *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Den Haag, Rijksoverheid, 2021.
- Putten, Robert, van. 'Ontspannen bestuur in een overspannen samenleving'. *De Psycholoog*, 02/04/2021.
- Putten, Robert, van. *De ban van beheersing: naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 2020.
- Putters, Kim. *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2022.
- Rovers, Eva. *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. Amsterdam: De Correspondent, 2022.
- Ricoeur, Paul. *Oneself as another*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Schulz, Martin, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen & Daphne Bressers. *Volhouden en doorgaan. Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB, 2017.
- Schwartz, Barry & Kenneth Sharpe. *Practical wisdom: the right way to do the right thing*. Riverhead Books, 2010.
- Steen, Martijn, van der, Mark van Twist, Rik Peeters & Marlies de Vries. *Strategiseren in de schaduw van de macht. Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*. Den Haag: NSOB, 2009.
- Steen, Martijn, van der, Jorren Scherpenisse, & Mark van Twist. *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB, 2015.
- Twist, Mark, van, Rik Peeters & Martijn van der Steen. *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksstaat*. Den Haag: NSOB, 2017.
- Uijl, Henk, den & Paul Frissen. 'Over de onafhankelijkheid van toezicht', In: C. Braun, A.W. Heringa & J. Schinkelshoek, *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in een democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Boom Juridisch, 2021.

Uijl, Henk, den. *Practical Wisdom in Governance* (dissertatie). Den Haag: NSOB, 2022.

Uijl, Henk, den & Paul Frissen. 'Transparantie, representatie en vertrouwen. Hoe de transparantie-eis de politiek kan eroderen', in: *Openbaarheid in politiek en bestuur. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2022*. Amsterdam: Boom, 2022.

Veld, Roel, in 't. *Kennisdemocratie: in het oog van de orkaan*. Amsterdam: Boom Bestuurskunde, 2021.

Weber, Max. *Politiek als beroep voorafgegaan door Wetenschap als beroep*. Nijmegen: Van Tilt, 2012.

Wittgenstein, Ludwig. *Filosofische onderzoekingen*. Amsterdam: Boom, 2002.

WRR. *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004

Eerder publiceerde de NSOB

2022

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in Beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk - een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteem perspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

augustus 2020 - februari 2021

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff, Myrthe van Delden, Wiljan Hendriks, Laura Schröer, Nancy Chin-A-Fat

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Impliciete politiek

Noord-Brabants erfgoed: een verhaal van stille sturing

Paul Frissen, Henk den Uijl, Martin Schulz, Mark van Twist

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgevegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Mark van Twist

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832838-9-0

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.