

Onmachtige toeslagambtenaren Gevangen in het patroon. Men kon niet anders

Met afgrijzen kijken veel mensen de laatste weken naar de verhoren van twee parlementaire commissies over het gedrag van de overheid naar zijn burgers. Kamerbreed is er een enorme verlegenheid met en veroordeling van de manier waarop de Belastingdienst onschuldige burgers voor fraudeurs hield en hen met navorderingen soms tot de bedelstaf bracht.

De commissie die de toeslagenaffaire onderzoekt, probeert met toewijding en vasthoudend boven tafel te brengen hoe dit toch kon gebeuren.

Kafka aan de macht

In talkshows en elders in de pers krijgen de slachtoffers de ruimte om hun onmacht onder woorden te brengen. Als in een roman van Kafka kwamen mensen in een situatie terecht waarin ze opgesloten raakten. De overheid bracht enorme bedragen in rekening, aangevuld met boetes en rente. Mensen met bescheiden inkomens kregen vorderingen die ze onmogelijk konden opbrengen. De onmacht van de slachtoffers wordt terecht scherp naar voren gebracht.

De verantwoordelijke ambtenaren worden gehoord, of beter gezegd, verhoord. Want hoewel de commissie van Tweede Kamerleden zich realiseert dat hier politieke besluiten werden uitgevoerd, je hebt de ambtenaren nodig om het naadje van de kous te kunnen achterhalen.

De banaliteit van het kwaad

In het verhoor klinkt het ongeduld door. Hoe kan het dat die ambtenaren die mensonterende toestand hebben uitgevoerd? Hebben die lui dan zelf geen moraal? Deugen ze eigenlijk wel als ze dit zo doen? In een enkel commentaar komt de uitdrukking voorbij die Hannah Arendt gebruikte in haar verslag over het proces van Adolf Eichmann: *“de banaliteit van het kwaad”*. Eichmann verdedigde zich in zijn proces door erop te wijzen dat

hij als ambtenaar slechts orders uitvoerde en dat hem daarom geen blaam trof.

Sommige van de slachtoffers kunnen maar moeilijk naar de gehoorde ambtenaren kijken. Voor hen wast de persoon die hun brieven ondertekende met terugtrekkende bewegingen zijn handen in onschuld tegen de terechte verwijten die worden gemaakt in de ondervraging.

Je ziet ook het ongemak bij de ambtenaren. Je hoort dat ook zij het enorm ongemakkelijk vonden, dat ze machteloos waren iets te veranderen aan de uitvoering van beleid dat in zijn consequenties harteloos en wreed was. Ze geven aan dat ze zich er niet aan konden onttrekken.

De ander heeft het gedaan

In de interviews wijzen ze daar een schuldige voor aan: een ander. De directie Toeslagen van de Belastingdienst geeft aan dat de opdracht van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwam; het ministerie dat verantwoordelijk was voor de wet waarvan de uitvoering bij de Belastingdienst terecht kwam. Dat ze -met tegenzin- deze strenge wet uitvoerden. SWZ erkent dat, maar wijst evengoed terug naar de Belastingdienst die niet echt zei dat de consequenties onacceptabel waren.

Onmacht alom

Het zijn onmachtige ambtenaren, wat je daar ook van vindt. Maar de onmacht is groter. Ook de verantwoordelijk staatssecretaris deelde hun bezwaren, maar kreeg ook geen deuk in een pakje boter.

De grote verliezer is de burger, maar iedereen is in deze complexe situatie onmachtig: slachtoffers, ambtenaren, politiek. Allemaal wilden ze dit niet, en toch is het gebeurd.

In april van dit jaar, midden in de eerste lockdown kwam ons boek over Onmacht uit. 'Hoe hadden we een boek over dat onderwerp zo kunnen timen', vroegen sommigen zich af. Niet dus. Corona en de onmacht die dat opriep zagen we niet aankomen, maar de toenemende gevoelens van onmacht in ons

tijdsgewricht zagen we wel al een tijd. De onmacht van burgers ten opzichte van de overheid en tegelijk de onmacht van ambtenaren ten opzichte van burgers en politiek is niet uniek voorbehouden aan de toeslagen crisis. Er is al veel langer veel meer aan de hand.

Onmacht is meer dan de afwezigheid van macht. Onmacht is het onvermogen om vat te krijgen op je onvermogen. Het woordenboek beschrijft onmacht als iets persoonlijks. En dat is het ook voor velen; het gaat gepaard met emoties als frustratie of boosheid, het voelt als een persoonlijk tekortschieten. Wij sluiten niet uit dat dat geldt voor veel van die ambtenaren die zijn gehoord. Maar de oorzaak voor onmacht is niet altijd individueel falen.

Onmacht als interactie- en organisatiepatroon

Onmacht kan ook zijn oorzaken hebben in het grotere systeem. Ook dat zie je bij de toeslagenaffaire. De Belastingdienst stond in de jaren 90 met de slogan *“Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker”* bekend als een goed werkende organisatie. Een reeks van gebeurtenissen heeft de belastingdienst tot een zorgenkind gemaakt. Almaar meer beleid werd vertaald in fiscale maatregelen, grootscheepse ICT-projecten faalden en vanaf 2006 werd de uitvoering van toeslagen toegevoegd aan een organisatie die vooral goed was in invorderen.

Het ingewikkelde van de Belastingdienst is dat het (gebrek aan) adaptief vermogen nauwelijks een rol speelt bij alle nieuwe voornemens in het toch al zo ingewikkelde proces van kabinetsformaties. Er komen meer en meer gecompliceerde taken bij. Ondertussen leiden incidenten tot nieuwe beleidsopvattingen. Straatarme, maar handige Bulgaren ontdekken een maas in onze zeer gecompliceerde wetgeving en weten bakken geld naar huis te sluizen. Het land is te klein als we er in 2010 achter komen, dit kan de staatssecretaris niet met droge ogen uitleggen aan De Telegraaf en de Tweede Kamer. Dus moeten de mazen in de wet gedicht en moeten fraudeurs bikkelhard worden aangepakt!

Kortom, als je kijkt naar de belastingdienst zie je een overspannen organisatie die al jaren meer op zijn tenen loopt dan de kuitspieren aankunnen.

Hoe verantwoordelijk is het individu?

Een mechanisme dat we vaak zien, is dat we het individu verantwoordelijk maken voor de onmacht die uit de relatie of uit het systeem voortkomt. Iedereen snapt dat je de ambtenaar aan het loket niet verantwoordelijk kunt maken voor onuitvoerbare Haagse logica, maar het wordt voor velen al een stuk lastiger te zien dat topambtenaren zich net zo onmachtig gedragen als de uitvoerders aan het loket. Toch zijn ook zij in hun handelingsruimte beperkt. Natuurlijk bekruipt je als buitenstaander het gevoel dat die topambtenaren wat meer hun nek zouden moeten uitsteken, met hun vuist op tafel zouden moeten slaan of desnoods de eer aan zichzelf zouden moeten houden. Maar dat is van buitenaf een gemakkelijk oordeel. Het gaat voorbij aan alle formele en informele regels waarmee het complexe systeem Rijksoverheid samenhangt en functioneert.

Doorbreek het patroon

Als we niet willen dat burgers slachtoffer worden van de complexiteit van het systeem, dan moeten we iets doen aan de onmacht van de ambtenaren om systeemfouten te benoemen. Ruimte maken die hen de mogelijkheid geeft om uit vastzittende rolpatronen te breken. Om andere paadjes en mogelijkheden binnen het systeem te zoeken die ruimte geven om destructieve patronen te benoemen. Mogelijkheden creëren om met afstand naar eigen ongewenste patronen te kijken en die aan de orde te kunnen stellen. Mogelijkheden om onmogelijkheden niet uit te voeren.

Macht heeft tegenmacht nodig en een cultuur waarin bewindspersonen mogen worden tegengesproken.

Ruimte om ongewenste patronen aan de orde te stellen

Een paar dingen anders doen, kan al helpen. Zo is er de 'oekaze Kok', de gedragsregel die contact tussen ambtenaren en Kamerleden verbiedt zonder voorafgaande toestemming van de minister. Immers, de minister is verantwoordelijk, niet de ambtenaren. Deze *'Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren'* leidt ertoe dat ook Kamerleden onvoldoende geconfronteerd worden met de effecten van hun handelen. Alles moet via de minister en de minister heeft er nu eenmaal belang bij om voortdurend signalen af te geven dat alles onder controle is, ook dat wat hij niet kan overzien of dat wat hij graag onder het vloerkleed houdt. Het opheffen van de oekaze schept ruimte voor een meer ontspannen omgang tussen ambtenaren en degenen die dingen bedenken waar zij later meer geconfronteerd worden. Dat kan ze minder onmachtig maken.

In de Coronacrisis is een manier van werken ontstaan die illustreert wat helpend is tegen die potentiële onmacht. Het OMT informeert de Kamer apart, voorafgaand aan het Kamerdebat met het kabinet. De ministers realiseren zich dat ze het antwoord op tal van technische vragen niet paraat hebben en brengen eerst de medisch-technenuten in het veld zodat het debat erna over de politiek-bestuurlijke kant kan gaan. Dit onderscheid tussen het expertoordeel en de politieke afweging speelt echter niet alleen bij Corona, maar doet zich voortdurend voor. Waarom maken we er geen gewoonte van dat naast het oordeel en voornemen van de minister de expertise van de ambtenaren openbaar wordt gemaakt? Waarom is er niet altijd het (schriftelijk) oordeel van de Secretaris-Generaal naast dat van de minister? Dat geeft de Kamer (en de burgers) de ruimte om ambtelijke overwegingen mee te wegen in de oordeels- en besluitvorming.

Aan onmacht heeft niemand wat

Als we willen dat ambtenaren niet langer de troosteloze, fletse en defensieve figuren zijn zoals ze naar voren komen in het parlementaire onderzoek, moeten we iets aan de context doen,

moeten we ze meer mogelijkheden geven om een bijdrage te leveren aan het eenzijdige politieke spel tussen pers, Kamer en Kabinet.

Gepubliceerd op Managementsite 23-10-2020

Jaap van 't Hek en Leike van Oss, Organisatievragen.nl