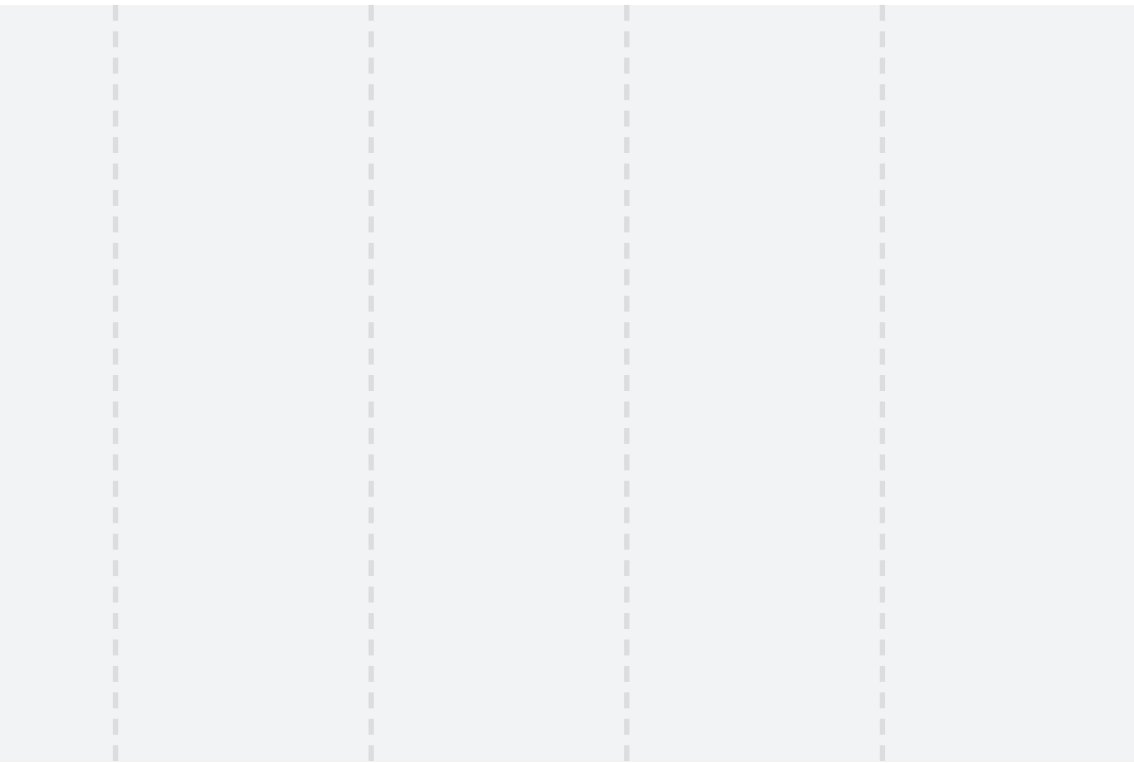


EEN VERTROUWDE OVERHEID

Ombudslezing 23 mei 2012



INHOUD

I Regels, respect en ruimte

Regels en wetten zijn onmisbaar om burgers te beschermen tegen de willekeur van een te machtige overheid. Maar regels en wetten staan in dienst van de burger en daarbij past een dienstbare overheid die werkt volgens behoorlijkheidsnormen. En er moet ruimte zijn voor een ´prettig contact met de overheid´, buiten de omgang volgens het strikte, juridische kader.

Liesbeth Spies

Pagina
10 t/m 13

Pagina
26 t/m 29

4 Intern vertrouwen basis voor legitiem overheidshandelen

Een overheidsorganisatie die alleen aandacht heeft voor het functioneren van het systeem, verliest op den duur haar legitimiteit. Het CBR maakt de omslag naar een betere balans tussen ´confidence´ en ´trust´, waarbij vertrouwen in de eigen medewerkers de basis vormt om op een klantgerichte manier met burgers om te gaan.

Susi Zijderveld

2 Geef vertrouwen

De manier waarop de overheid de burger behandelt, baart zorgen. Een te grote bemoeienis, gepaard met een overmaat aan regels en beleid, tast het vertrouwen van de burger in de overheid aan. Omgekeerd blijkt dat de overheid weinig verwacht van de burger als medeacteur in publieke vraagstukken. Door burgers meer vertrouwen te geven, kunnen zij met creatieve bijdragen helpen lastige problemen op te lossen.

Alex Brenninkmeijer

Pagina
14 t/m 19

Pagina
30 t/m 33

5 De deugd van de betrouwbaarheid

Echte veranderingen vragen om een betrouwbare overheid, en niet om burgers met louter een gevoel van vertrouwen in die overheid. Een te ver doorgeschoten democratisering leidt eerder tot een afname van het vertrouwen dan een toename. Wat wel helpt is wanneer tegenover de macht van de staat stevige individuele rechten van burgers staan. Met bijbehorende instituties, zoals dat van de Nationale ombudsman, als steun.

Marjolijn Februari

Pagina
20 t/m 25

3 Leren loslaten

Een overheid die de burger als klant ziet, krijgt diens grillen over zich heen uitgestort. Het is tijd voor een nieuwe verhouding tussen overheid en burger die recht doet aan de veranderingen van het digitale tijdperk. Burgers moeten worden gezien als waardige en creatieve participanten in de zoektocht naar oplossingen voor de grote uitdagingen van nu. Het gaat uiteindelijk niet om perfectie, maar wel om een behoorlijke manier van omgaan met elkaar.

David van Reybrouck

Pagina
34 t/m 37

6 Back to Basics

Procedures horen bij een complexe samenleving. Daartegenover moeten individuele ambtenaren in staat zijn om creatief met procedures om te gaan. Een meer persoonlijke relatie kan gevoelens van onveiligheid oproepen, maar een dienstbare overheid is die prijs meer dan waard. Daarom moeten overheidsdienaren zich bekwamen in de eigenschappen die de basis vormen voor een persoonlijke relatie.

Agali Mert

VOORWOORD

Vertrouwen in de overheid was het centrale thema in het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2011. Tijdens de Ombudslezing op 23 mei 2012 kreeg dit thema aandacht vanuit verschillende invalshoeken.

Minister Liesbeth Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opende de bijeenkomst en nam bij deze gelegenheid de nieuwe behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman officieel in ontvangst. In haar reactie op het jaarverslag namens het kabinet Rutte benadrukte zij dat de behoorlijkheidsnormen navolging verdienen van alle overheidsorganisaties die direct met burgers contact hebben.

Na de Ombudslezing met de titel ‘Geef vertrouwen’ trad David van Reybrouck als referent op. In zijn aanstekelijke stijl van Vlaams literator en als aanvoerder van de **G1000**¹ reflecteerde hij over een meer volwassen verhouding tussen overheid en burger die onze moderne tijd vraagt. Een behoorlijke verhouding, waarover Van Reybrouck stelt: “Wat een goed woord: het gaat niet om perfectie, om onredelijkheid, maar om behoorlijkheid. In dat woord schuilt zowel ambitie als bescheidenheid, precies zoals het een hedendaagse overheid betaamt.”

Vervolgens vond een forumdiscussie plaats met directeur Susi Zijderveld van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), publicist en filosoof Marjolijn Februari en referent David van Reybrouck. Marjolijn Februari stelde met enige nuchterheid de vraag of het om vertrouwen in de overheid gaat of om een betrouwbare overheid. Haar bespiegeling is terug te vinden in deze bundel, evenals een interview met Susi Zijderveld over de wijze waarop het veel bekritiseerde CBR weer een waardevolle rol voor burgers kan vervullen.

In samenwerking met nrc.next is een essaywedstrijd rond het thema vertrouwen in de overheid uitgeschreven die op de kop af honderd reacties heeft opgeleverd. Het winnende essay Back to Basics van Agali Mert kreeg een ereplaats tijdens de Ombudslezing en daarom ook in deze bundel. Mert meent dat procedures van de overheid de dienstbaarheid van ambtenaren in het gedrang kunnen brengen. In dit spanningsveld verdient dienstbaarheid naar zijn mening de voorrang.

Met de Ombudslezing streven wij een verdieping na van de discussie rond het thema van het jaarverslag. Wij hopen dat de inhoud van deze bundel u inspireert bij uw werk.

Alex Brenninkmeijer
de Nationale ombudsman

1
Zie
www.g1000.org

IREGELS, RESPECT EN RUIMTE

Liesbeth Spies,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De verhoudingen tussen overheid en burger zijn van oudsher gespannen. De overheid is voor de burger de macht die hem of haar in het gareel dwingt en er is geen echte wederkerigheid. De macht van de overheid over de individuele burger is vele malen groter dan de macht van de burger over de overheid. De burger ervaart die ongelijkheid heel duidelijk. Maar de overheid is zich hier eigenlijk pas relatief kort geleden van bewust geworden.

Uiteindelijk wordt het succes van regelgeving bepaald door de manier waarop ze in de uitvoering worden toegepast.

Als ik om me heen kijk, wordt daar heel verschillend op gereageerd. Sommigen zijn verbaasd dat hun oude rol van rentmeester kennelijk niet meer gewaardeerd of zelfs erkend wordt. Anderen tonen zich af en toe duidelijk geïrriteerd door wat zij ervaren als een ‘kritiek-industrie’ die de overheid voortdurend voor de voeten loopt. Maar hoe het persoonlijk gevoel ook is en in welke traditie wij – bestuurders en beampten – zijn opgevoed, het vertrouwen van de burger in de overheid – en het vertrouwen van de overheid in de burger – is onverminderd actueel en bepaalt de politieke en bestuurlijke werkelijkheid. Het speelt bij alles op de achtergrond mee. Of het nu gaat om draagvlak voor milieumaatregelen, het oplossen van de financiële crisis of verkiezingen: het speelt voortdurend.

In alle minder of meer academische discussies over het vertrouwen in de overheid heeft de Nationale ombudsman een eigen en cruciale hoek ingenomen. Een ‘niche’ zouden ze in de marketingwereld zeggen. Keer op keer betoogt en bewijst hij het belang van de correcte en attente dienstverlening door de overheid aan de burger.

De bij tijd en wijle verpletterende moloch die overheid heet, kan alleen aan banden worden gelegd door er precies op toe te zien dat elke keer weer – bij alle duizenden individuele handelingen van de overheid naar duizenden burgers toe – zorgvuldigheid en respect worden getoond. Dat doet de Nationale ombudsman als instituut al

dertig jaar. De ombudsman biedt de burger een onafhankelijke plek om te klagen, wanneer de overheid zich onbetamelijk gedraagt. De ombudsman probeert de verhoudingen te herstellen, stelt structurele problemen aan de orde en houdt de overheid een spiegel voor, ook als het oog van de overheid op iets anders is gericht.

Ik mag daar overigens ook iets tegenover stellen: de betrouwbare, integere en dienstvaardige ambtenaar die elke keer opnieuw zijn uiterste best doet om aan de wensen van de politiek, de bestuurders en de burgers te voldoen. Verleden week sprak ik voor ambtenaren die zich met Burgerzaken bezig houden en ik was onder indruk van hun inzet om ook maar weer de paspoorten voor kinderen te regelen die niet meer bij hun ouders mogen zijn bijgeschreven, bovenop de nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer die op lokaal niveau moeten worden gerealiseerd. Als daar eventueel fouten worden gemaakt is het uit werkdruk en niet uit arrogante machtsposities.

Hoe dat ook zij, de overheid moet werken volgens regels en wetten. Dat moet, om de burgers te beschermen tegen willekeur; om er voor te zorgen dat ze krijgen waar ze recht op hebben en opdat beslissingen onderbouwd en controleerbaar zijn. Maar er speelt nog een andere factor dan de onpersoonlijke regels en dat is de wijze waarop wij de mensen tegemoet treden.

Niet elk contact van de overheid moet per se bepaald worden door regels.

Wat blijkt uit wat de ombudsman ons meldt – en uit eigen onderzoek – is dat het juist de ervaringen in het persoonlijk contact tussen burger en overheid zijn, die bepalen of de mensen tevreden of ontevreden zijn over hun contact met de overheid. In zijn jaarverslag schetst de ombudsman de dichotomie van de systeemwereld van de overheid tegenover de leefwereld van de burger. De overheid functioneert in systemen, procedures en protocollen en maakt daarmee haar werk overzichtelijk en herhaalbaar.

Maar dat bepaalt niet hoe mensen met elkaar omgaan, hoe ze met elkaar praten, of ze luisteren of niet. En de overheid, dat is uiteindelijk de vrouw die achter het loket zit en de man die een brief ondertekent of de telefoon aanneemt. Dan gaat het vooral om de kwaliteit van het contact. En daarbij komt dan nog de verplichting om begrijpelijk te maken wat de overheid doet en waarom.

De ombudsman heeft daarvoor een praktisch hulpmiddel gemaakt, een handreiking voor ambtenaren die hen kan helpen om burgers te benaderen op een meer menselijke manier. Dat is de Behoorlijkheidwijzer. In deze Behoorlijkheidwijzer heeft hij de normen voor de omgang met burgers in vier gedeeltes:

- Open en duidelijk
- Respectvol
- Betrokken en oplossingsgericht
- Eerlijk en betrouwbaar.

Laten we eerlijk zijn: uiteindelijk wordt het succes van regelgeving bepaald door de manier waarop ze in de uitvoering worden toegepast. Het gaat om het samenspel tussen regels, vormgeving in de organisatie en hoe de medewerkers er mee omgaan. Dat bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van het contact met de overheid.

Al enige jaren proberen wij de regeldruk te verminderen. Daarbij is al veel bereikt in termen van benodigde tijd en papierwerk voor mensen. Maar alleen door de uitvoering voelen mensen en bedrijven verbeteringen.

De overheid kan misschien beter participeren in projecten van burgers in plaats dat burgers meedoen in het werk en de plannen van de overheid.

Wij kijken ook naar de toepassing van regels in de uitvoering. Ik denk aan het project 'Prettig contact met de overheid'. In dit project werken overheden op een andere manier bij klachten, bezwaren of een afwijzend besluit. Het moet er toe leiden dat niet elk contact van de overheid per se bepaald moet worden door regels. Het moet juist gedejuridiseerd worden- zoals dat heet. Bijvoorbeeld: ambtenaren nemen in een vroeg stadium contact op met burgers, die een klacht of bezwaar indienen, en dat lijkt ontzettend goed te werken. Omdat deze benadering oplossingsgericht is, leidt dit tot minder formele procedures. Dat scheelt in de kosten en daardoor zijn de doorlooptijden korter en de klanten meer tevreden.

Ik zou hier overigens nog een stap willen voorstellen en me daar ook voor in willen zetten, als ik daar de kans voor krijg. We zitten in een situatie waarin de overheid moet kiezen wat ze wel en niet meer doet. De overheid kan niet alles doen en de burger mag en kan ook niet meer verwachten dat de overheid alles voor hem of haar oplost. De overheid wil daarom steeds meer samenwerken met burgers

om de samenleving goed te laten draaien. Ik pleit ervoor de boel in feite om te draaien. De overheid kan misschien beter participeren in projecten van burgers in plaats dat burgers meedoen in het werk en de plannen van de overheid. Ik verwacht daar veel van.



Er is veel waardering voor de inzet van betrokken burgers en andere positieve krachten in onze samenleving. Maar de vraag is of de overheid op dit moment wel voldoende ruimte biedt voor maatschappelijk initiatief. Soms staan regels initiatieven in de weg. In mijn ogen zal de overheid moeten veranderen om de interactie met de mensen te optimaliseren en toekomstbestendig te maken.

Terug naar de Behoorlijkheidwijzer. De kwaliteit van dienstverlening wordt bepaald door hoe, met welke intentie en met hoeveel respect de regels worden toegepast. Zoals de ombudsman signaleert, heeft de overheid vooral aandacht voor de systeemwereld, en minder voor de leefwereld. Ik hoop dat we de komende tijd samen met het bureau van de Nationale ombudsman kunnen doordenken hoe we de aandacht voor de principes uit de behoorlijkheidwijzer kunnen doorvoeren in de werkzaamheden vanuit het rijk en naar ik hoop de andere overheden.

2 GEEF VERTROUWEN

Alex Brenninkmeijer,
de Nationale ombudsman

Je vraagt huurtoeslag aan, maar die wordt niet op je rekening bijgeschreven. Je checkt de website van de Belastingdienst, je belt, maar uiteindelijk wordt je niets wijzer. Ze zullen je terugbellen, maar dat gebeurt niet.

Dit zijn gebeurtenissen die in een mensenleven tot ergernis en zelfs slapeloosheid kunnen leiden, zeker wanneer je krap bij kas zit. En steeds meer mensen zitten krap bij kas. Het is daarom geen wonder dat de Nationale ombudsman in dit jaar al 25% meer klachten ontving dan in 2011. Verkeerde informatie krijgen, lang moeten wachten op antwoord, nodeloos doorverwezen worden, dat doet iets met je vertrouwen in de overheid.

We hebben een betrouwbare Belastingdienst, maar ook een betrouwbare SVB en een betrouwbaar UWV, een betrouwbare politie en betrouwbare gemeenten. Als ik bij de SVB een willekeurig dossier uit de kast trek dan is de kans 99,9% dat het besluit rechtmatig is. En leuk of niet, meer dan 99% van de boetes blijkt terecht opgelegd.

Mensen behoorlijk behandelen
schept vertrouwen.

We vinden het allemaal belangrijk dat de overheid betrouwbaar is. Wij leven in vergelijking tot de landen om ons heen in een land waarin het vertrouwen in elkaar en in onze instituties hoog is. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) rapporteert van kwartaal tot kwartaal wat de belangrijkste zorg voor Nederlandse burgers is: de manier waarop we met elkaar omgaan. We zijn ook trots op die manier van met elkaar omgaan. We willen elkaar kennelijk kunnen vertrouwen; vertrouwen in elkaar vormt een belangrijk kenmerk van onze samenleving. Dat zou ook anders kunnen zijn en in sommige andere Europese landen is dat ook zo.

Behoeft e aan vertrouwen in de samenleving

In deze tijd van financiële crisis en politieke onrust is het begrijpelijk dat er veel te doen is over vertrouwen. Onze verhoudingen worden op de proef gesteld en we zoeken zekerheid. Als Nationale ombudsman zie ik dat de overheid op verschillende manieren bij kan dragen aan die zekerheid door in te spelen op de behoefte aan vertrouwen in onze samenleving ². Het is het een enorme opluchting wanneer ik iemand van de Belastingdienst aan de telefoon krijg, die aandacht heeft voor het feit dat ik mijn huurtoeslag nog niet ontvangen heb, die in mijn dossier duikt en weet te vertellen wat er mis is en wat er moet gebeuren. En die eventueel op dat moment het probleem weet op te lossen. Zelfs als dat niet goed is gegaan kan later nog herstel van vertrouwen plaatsvinden.

Als ik dit verhaal – het verhaal van de Nationale ombudsman – aan de leiders van onze overheidsorganisaties vertel, dan beamen ze veelal dat ‘behoorlijke bejegening’ belangrijk is. Het gaat dan om algemeen onderschreven waarden: open en duidelijk; respectvol; betrokken en oplossingsgericht; eerlijk en betrouwbaar. Het Kabinet heeft niet voor niets in zijn reactie op mijn jaarverslag gesteld dat de behoorlijkheidsnormen die ik als ombudsman in de **Behoorlijkheidswijzer** ³ heb neergelegd voor alle overheidsorganisaties met burgercontacten moeten gelden. Dat is goed voor het vertrouwen in de overheid. Mensen behoorlijk behandelen schept vertrouwen. Dit is de eerste manier waarop de overheid met vertrouwen om kan gaan. De Engelsen noemen dit ‘trust’: vertrouwen hebben in de overheid.

Toch kost het mij als Nationale ombudsman vaak moeite om bij de overheid voldoende aandacht te krijgen voor die behoorlijke behandeling. Wat mij opvalt is dat – aangestuurd door de politiek – de meeste aandacht van overheidsorganisaties uitgaat naar ‘de systemen’. Grote diensten als de Belastingdienst, het UWV, de SVB automatiseren steeds meer taken en burgers worden via hun beeldscherm door de overheid bediend. Achter die schermen gaan de verschillende wettelijke regelingen verscholen, die van kabinetsperiode tot kabinetsperiode ingevoerd, ingetrokken, gewijzigd of bijgesteld worden. De tv en de andere media laten ons dagelijks de discussies zien over de plussen en tegenwoordig veelal de minnen die zich daarbij voordoen. De negatieve effecten van regelingen stapelen zich steeds meer op.

Ook dit raakt aan het vertrouwen. Vertrouwen op de systemen van de overheid. De Engelsen noemen dit ‘confidence’. Het is de tweede manier waarop de overheid bij kan dragen aan de behoefte aan vertrouwen.

2
Zie
www.nationaleombudsman.nl/visie
voor uitgebreide bespreking van het onderwerp ‘vertrouwen’

3
Zie
www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/behoorlijkheidswijzer_dec_2011.pdf

Vertrouwen op de systemen van de overheid en vertrouwen in de overheid die een luisterend oor heeft als het misgaat en mij dan behoorlijk behandelt. Beide vormen van vertrouwen staan natuurlijk in wisselwerking met elkaar. Als ik een luisterend oor tref bij de overheid versterkt dat ook mijn vertrouwen op de overheid. En goede systemen dragen ertoe bij dat ik veelal via het beeldscherm mijn zaken met de overheid kan regelen en slechts zelden een beroep hoeft te doen op het luisterend oor van de overheid. Sterker nog, als de overheid mij op een behoorlijke wijze behandelt, dan is de kans groot dat ik beslissingen van de overheid die mij tegenvallen, ook aanvaard. Als ik te veel uitkering heb ontvangen is terugbetalen een tegenvaller. Maar als mij duidelijk is waarom ik te veel heb ontvangen en ik een redelijke termijn krijg om terug te betalen, dan tast dit mijn vertrouwen in de overheid niet aan.

Stapelen van beleid

Gaat het dus goed met het vertrouwen in Nederland? Nee, ik maak mij ernstig zorgen. We zijn geconfronteerd met een ongekend zware financiële crisis. Een crisis die ertoe leidt dat veel over de hoofden van burgers heen wordt beslist. We beleven ook politieke instabiliteit en gebrek aan reflectievermogen van de vierkante kilometer in ‘Den Haag’. Zeer gering partijlidmaatschap, omdat partijen geen aansprekende verbanden blijken te zijn. En we zien opkomend populisme. Onze kabinetten hebben een korte doorlooptijd; daardoor wijzigen de plannen snel en stapelt beleid zich op, zonder dat bekend is wat de uitwerking was van het vorige beleid. Wetgeving rond zeer gevoelige maatschappelijke onderwerpen wordt voorgelegd aan het Parlement ondanks de (zeer) negatieve adviezen van de Raad van State.

Er heerst een grote politieke druk om ‘te scoren’ en dat leidt tot Haagse regelzucht en steeds meer sancties richting samenleving. Nog onlangs waarschuwde Advocaat-generaal Fokkens bij de Hoge Raad voor de teloorgang van de rechtspraak. Hij ziet straks nog een parlementaire enquête volgen. De uitkomst zal zijn: de politiek hield te weinig afstand van de rechtspraak en wilde te veel sturen. Er zijn te veel regelingen en veranderingen overhaast ingevoerd, waardoor ze de goede rechtspraak aantasten.

Vertrouwen bij de burger staat onder druk. Niet voor niets ontving de Nationale ombudsman in 2012 al 25% meer klachten dan in 2011. Het lijkt erop dat ‘de Haagse Kaasstolp’ steeds meer het contact met de burger verliest. Ik wijs op het ‘nationaal cynismecijfer’ dat jaarlijks gemeten wordt met het Kiezersonderzoek. Inmiddels vindt 93% van de mensen dat politici

welbewust meer en andere dingen beloven dan die ze waar kunnen maken. Dit percentage stijgt nog steeds. Ik vind dat de overheid moet investeren in vertrouwen.

Weinig vertrouwen in de burger

Dit vertrouwen kwam helder naar voren bij veel inzendingen van onze essaywedstrijd die we samen met nrc.next organiseerden. We ontvingen honderd enthousiaste reacties. Rode draad in de essays was dat de overheid de burger onvoldoende betreft bij de publieke zaak. Uit de reacties bleek dat veel burgers wel betrokken zijn maar ze krijgen geen eerlijke kans om ‘mee te doen’. In een van de essays was een gesprek tussen ambtenaren als illustratie opgenomen:

“Ach welnee man, dit was weer een van onze gebruikelijke querulanten – die mannen hebben altijd wel wat te zeuren. Je moet het zo zien: wij hebben er voor doorgeleerd, en al lang en breed en diep over deze hele kwestie nagedacht, en dan wordt ons van bovenaf nog eens een inspraakprocedure opgedrongen. Dan zijn er altijd wat goedwillende burgers die denken dat ze er ook verstand van hebben en die dan ook wat komen roepen. Daar doen we nooit wat mee. De kunst is om ze het idee te geven dat ze toch een constructieve bijdrage hebben geleverd.”

Het gaat hier om de inspraakprocedure die gemeenten regelmatig toepassen. De burger met ideeën wordt door de professionele ambtenaren weggezet als querulant. Dit raakt het vertrouwen van ambtenaren – maar ook politici – in burgers. Wij hebben daar onderzoek naar gedaan. 40% van de ambtenaren zegt ‘dat je met burgers in het algemeen niet voorzichtig genoeg kunt zijn’. Een derde van de ambtenaren heeft geen vertrouwen in burgers. Dat vind ik hoge percentages. Het vertrouwen van ambtenaren in burgers blijft ruim onder het cijfer zeven steken. Ambtenaren vinden dat mensen niet goed op de hoogte zijn van de publieke zaak, niet in staat zijn om publieke vraagstukken te beoordelen en steeds asocialer worden. Burgers worden als cynisch ervaren en ze zouden er dubbele agenda’s op nahouden.

Deze opvattingen sluiten nauw aan bij de bevindingen van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) in hun recente rapport **Vertrouwen in burgers** ⁴. De WRR constateert dat de overheid de aansluiting met de burger veelal mist. De overheid denkt te vaak niet vanuit burgers, creëert onvoldoende tegenspel van burgers, betreft burgers onvoldoende bij keuzes voor de dagelijkse leefomgeving. Bovendien vervreemdt

⁴
Zie
[www.wrr.nl/
fileadmin/nl/
publicaties/
PDF-Rapporten/
Vertrouwen_in_
burgers.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf)

het marktdenken burgers van de geprivatiseerde publieke voorzieningen. Investeren in vertrouwen in de burger vereist volgens de WRR een andere mentaliteit. Vooral is van belang dat de overheid durft los te laten. De overheid hoeft niet overal over te beslissen en kan ook burgers zelf keuzes laten maken.

Burgers om op te bouwen

Mijn conclusie is dat de overheid de burger meer vertrouwen moet geven. De meeste burgers deugen en stellen zich positief op ten opzichte van anderen. De overheid kan op de betrokkenheid, de inzet en het enthousiasme van burgers bouwen.

Deze conclusie past niet goed bij de huidige politieke agenda en menige discussie in de media. Iemand die één euro te weinig voor zijn boete overmaakt, krijgt standaard 50% van de oorspronkelijke boete als straf. We heffen administratiekosten bij het uitschrijven van boetes. Afschaffen van het woord allochtoon blijkt te moeilijk. Te gemakkelijk worden groepen burgers ‘weggezet’ als verdacht, tsja... verdacht van wat? Talentvolle bezoekers van ons land worden bij de grens onderworpen aan achterdochtige en vernederende verhoren.

93% van de mensen vindt dat politici meer en andere dingen beloven dan die ze waar kunnen maken.

De Belastingdienst, het UWV, de SVB en gemeenten passen – daartoe gedwongen door de wetgever – zeer zware sancties toe als mensen fouten maken. Die organisaties klagen bij mij dat ze geen afweging meer mogen maken en dat de wetgever hun kennelijk niet vertrouwt als professionals.

Wat ik als Nationale ombudsman zie is dat de wetgever heel weinig vertrouwen schenkt aan de burger. Bij de invoering van maatregelen en wijzigingen in de leefomgeving van mensen, krijgen burgers nauwelijks de kans om betrokken te raken bij de publieke zaak. Zo lijkt het alsof onze overheid burgers africht tot heel brave burgers. Burgerschap wordt zo een gehoorzaamheidstraining. Voor mij is het de vraag of je met zulke tot braafheid afgerichte burgers wel bijdraagt aan een bloeiende samenleving die bruist van energie en die opgewassen is tegen de lastige keuzes waar we voor staan.

Mijn advies aan de overheid is om burgers meer vertrouwen te geven. Om burgers niet onnodig zwaar te treffen met allerlei controles en sancties, en om burgers zo veel mogelijk te betrekken bij besluitvorming over hun directe leefomgeving en bij de inrichting van onze samenleving. Burgers zijn creatief en weten vaak slimme oplossingen voor lastige problemen te bedenken. Zeker met gebruik van de digitale media kan de overheid veel winst halen uit goede contacten met burgers. Dan kunnen we misschien ook de grauwsluiertrekken die over onze samenleving neergedaald lijkt. Geen cynisme maar humor, geen achterdocht maar vertrouwen.

3 LEREN LOSLATEN

David van Reybrouck,
Vlaams wetenschapper, auteur van het boek Congo
en initiatiefnemer van de G1000

Het was op een grauwe septemberdag in 1994 dat ik met mijn vader over de Moerdijk reed. Die dag verhuisde ik naar Leiden, waar ik enkele jaren promotieonderzoek zou verrichten. Mijn vader en ik zeiden niet veel, dat deden we eigenlijk zelden. Hij was niet zo'n prater. Maar toen we over de Moerdijkbrug reden blikte mijn vader vanachter het stuur van zijn oude BMW naar links en rechts. De spoorwegbrug lag er al, de nieuwe voor de HSL nog niet. We zagen de schepen veraf. De industrie in het westen. De natuur in het oosten. En het volmaakte asfalt van die onvolprezen brug. "Groot volk, die Ollanders", mompelde mijn vader. De Nederlandse overheid wist van aanpakken, zoveel was duidelijk.

Een zestal jaar later reed ik opnieuw over die brug. Nu in mijn eentje. Er waren grootschalige bouwwerkzaamheden bezig. Die waren er wel vaker in de jaren negentig. Een tijdlang dacht ik zelfs dat op Nederlandse snelwegen de gele wegmarkering de permanente was en de witte tijdelijke streken aangaf waar men experimenteerde met hogere snelheden tot 100 kilometer per uur. Maar dit terzijde. Ik schoof aan in de file op de brug, bewonderde de ijver van de wegenwerkers en zag, toen ik aan de Hollandse zijde de brug weer afreed, een enorm plakkaat staan dat zei: "Wij verontschuldigen ons voor het ongemak." "Dank voor uw begrip." En nog meer oneliners uit de excuuscultuur van de late jaren negentig.

Was dit nu het Groot Volk van weleer? Dezelfde fiere overheid die in de decennia ervoor had gezorgd dat burgers snel én droog het Hollands Diep konden oversteken (en die de Afsluitdijk en de Deltawerken bouwde, de Noordoost- en de Flevopolder drooglegde, de sociale welvaartstaat uitbouwde), diezelfde overheid putte zich nu uit in excuses omdat ze de Moerdijkbrug verbeterde. Al die miljoenen guldens, al die arbeiders, al dat polytechnisch vernuft, al die hectoliters bitumen om dan met een piepstemmetje te zeggen: "Sorry. Niet boos zijn. Please!" Het kon er in mijn Belgische brein niet in, ik die gewoon was aan bruggen die niet werden verzorgd of, beter nog, ergens te velde werden gebouwd zonder dat er ooit een snelweg over kwam. We hebben er zo een paar staan in mijn surrealistische vaderland. Hoewel, dit hier was toch ook behoorlijk surrealistisch.

Wat was er in godesnaam gebeurd met Nederland? Heel simpel kwam het hier op neer: ergens in de jaren negentig besloot Nederland (samen met nog een pak andere Westerse landen) de burger niet langer als onderdaan te beschouwen maar als klant.

De overheid moest moderniseren, de betuttelende rol van weleer was voorbij, de burger betaalde fors belastingen en had dus recht, zo ging de redenering, op billijke dienstverlening. En indien die dienstverlening wat langer duurde (en de file onvermijdelijk was) bood de staat zijn al dan niet welgemeende excuses aan, zoals een bedrijf.

Dat was een merkwaardige ontwikkeling. De moderne natiestaat had heel lang de burger als een kind beschouwd. "De verhouding tussen overheid en onderdaan," zo zei Alex Brenninkmeijer mij bij onze eerste kennismaking, "kon je toen zien als die tussen ouder en kind." Hij had, zoals eigenlijk altijd, helemaal gelijk. Het was de tijd toen een burgemeester nog als 'burgervader' werd omschreven en toen de Belgische overheid bekend stond als 'vadertje staat'. Aan die verhouding kwam een einde in de jaren negentig. De burger plots was niet langer een kind, maar een klant. De overheid werd dienstenleverancier, de staat een facilitair bedrijf en de belastingsbrief een factuur. Het was een welgemeende poging om efficiënter te worden, minder archaïsch, minder paternalistisch, maar het resultaat was vaak omgekeerd. De als klant beschouwde burger gedroeg zich eensklaps nukkiger, grilliger en kitteloriger dan hij ooit als kind had gedaan. Misschien was het toch niet zo'n goed idee geweest, die nieuwe metafoor. Het meest desastreuze gevolg was namelijk dat er een geweldige kloof groeide tussen wij, de overheid, en u, de burger. "Wij verontschuldigen ons voor uw eventueel ongemak." Van samenlevingsopbouw, van gedeelde verantwoordelijkheid was geen sprake. De burger behoorde niet langer tot een gemeenschap waarvan hij deel uitmaakte en waarbinnen hij rechten en plichten genoot. Nee, de burgerbevolking werd een optelsom van atomistische individuen, elk met het recht op klagen.

De burgerbevolking werd een optelsom van atomistische individuen, elk met het recht op klagen.

Hoe ver staan we nu? Verder, denk ik, aanzienlijk verder. Ik geloof dat we aan het begin van een nieuw tijdperk staan waarbij de burger niet langer als kind of als klant wordt beschouwd, maar als volwassene. "De verhouding overheid-burger evolueert in de richting van een gesprek onder volwassenen," zei de Nationale ombudsman me bij die eerste ontmoeting. Toen wist ik nog niet dat hij mij later zou vragen om referent te worden bij de presentatie van het jaarverslag en hoe verrekte moeilijk het zou zijn om te reageren op iemand met wie ik het de hele tijd hartgrondig eens ben. Ik geloof dat de klassieke verhouding tussen overheid en burger niet langer verticaal is, maar horizontaal wordt.

Ik geloof dat nieuwe technologie en hogere opleiding ervoor zorgen dat we fundamenteel in een periode zitten waar top-down benaderingen aangevuld kunnen worden met bottom-up werk. Ik geloof dat eenrichtingsverkeer plaats maakt voor tweerichtingsverkeer. Ik geloof dat informatie plaats maakt voor echte communicatie.

Ik geloof dat dit de belangrijkste les is die we moeten trekken uit de vreselijke ramp die zich vorige zomer bij Pukkelpop-festival in Belgisch Limburg voordeed. Toen het noodweer voor vijf slachtoffers en tienduizenden doorweekte festivalgangers zorgde, trad het provinciaal rampenplan in actie en werd het spontaan aangevuld met opvangacties van gewone burgers via Twitter. Mensen twitterden: “Wij hebben vier slaapplekken voor festivalgangers in Diest.” “Bij ons kunnen er tien slapen.” “Als je mobieltje het niet doet, geef maar een nummer en wij bellen je familie op.”

Kijk, in de 19de eeuw speelde de staat vooral een bevoogdende rol (ze zorgde voor bescherming en infrastructuur), in de 20ste kwam daar een ontvoogdende rol bij (door middel van onderwijs, sociale zekerheid, publieke media). Maar eenmaal die burger daadwerkelijk ontvoogd is, wat toch de ambitie was, welke houding moet de staat dan aannemen in de 21ste eeuw? Dat lijkt mij de grote uitdaging van vandaag. Hoe gaat de overheid om met mondige, beter opgeleide, razendsnel geïnformeerde en met elkaar communicerende burgers vandaag?

De opkomst van sociale media kan niet voldoende overschat worden. Ik geloof dat Facebook en Twitter een evolutie verder zetten die vijf eeuwen geleden met de opkomst van de boekdrukkunst begonnen is. In laatmiddeleeuws Europa waren het een paar duizend mensen die beslisten welke informatie kon circuleren: abten, prioressen, prinsen, vorsten. Ze konden bepalen welk manuscript al dan niet gekopieerd mocht worden. Met de uitvindingen van de drukpers werden dat er ineens tienduizenden. Een omwenteling, ten goede en ten kwade. De boekdrukkunst heeft zowel de Renaissance als de heksenvervolging mogelijk gemaakt. Het was op dezelfde drukpersen dat humanistische traktaten werden gedrukt als handleidingen voor de Inquisitie. Vandaag zijn we allemaal abt of prins geworden. Vandaag is het aantal mensen dat kan beslissen welke informatie mag circuleren exponentieel toegenomen. Dat zorgt voor een volkomen ander tijdsgewricht en ik geloof dat we nog maar aan het begin staan.

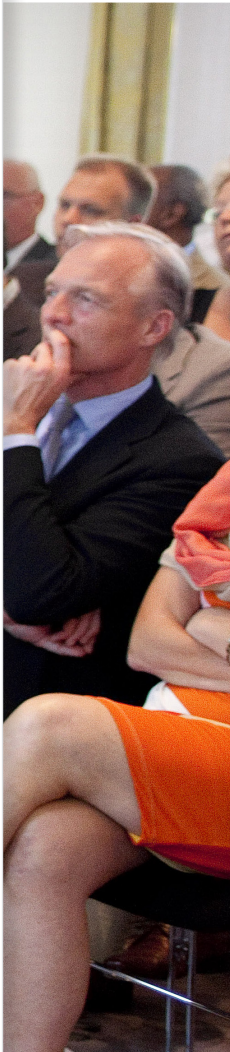
De Belgische socioloog Luc Huyse verrichtte in de jaren zestig onderzoek naar politieke betrokkenheid en apathie van burgers. Een West-Vlaamse boerin had toen totaal geen weet van waar het in de politiek om ging (zij stemde gewoon christen-democratisch, omdat dat nu eenmaal zo hoorde), maar ze had wel totaal vertrouwen in de politiek. Apathie, maar vertrouwen. Vandaag is het net omgekeerd: betrokkenheid, maar wantrouwen.



Hoe kan de staat omgaan met die nieuwe context van mondige, betrokken maar vaak argwanende burgers? Het antwoord is, merkwaardig genoeg, door te leren loslaten. Als de staat greep verliest op de onderdanen, moet je niet krampachtig dat gladde stuk zeep opnieuw proberen vast te grijpen. Juist integendeel. Die kritische burger is geen lastpak, maar een kans. Hij of zij toont nog steeds iets cruciaals voor de samenleving: betrokkenheid! Welaan dan, betrek hem bij het bewind. Vraag zijn mening. Laat hem meedenken. Mensen hebben iets te zeggen. The wisdom of the crowd is een onontgonnen bron van inzichten, voorkeuren en informatie. Niet alleen levert het nieuwe ideeën op, maar verhoogt het het vertrouwen. Betrek burgers niet alleen in een laatste fase bij beslissingen (waarbij zij enkel nog ja of nee mogen zeggen, zolang het maar ja is), maar vroeg. Durf met een blanco blad naar de burger toe te stappen, niet alleen met een maquette. Durf het als overheid ook niet te weten. Put kracht uit uw kwetsbaarheid. Kruip niet door het stof om de burger alsjeblief alsjeblieft te smeken niet boos te zijn op de file bij de Moerdijk. Zet op een groot bord: Leuk is het niet, maar we worden er samen beter van. Of: Even balen, straks weer razen.

Vorig jaar initieerde ik in België het G1000-initiatief. In volle formatiecrisis toen het land meer dan vijfhonderd dagen lang zonder regering zat, nodigden wij duizend door het lot getrokken burgers uit om samen een dag lang te komen beraadslagen in Brussel over de grote uitdagingen waar het land voor staat. Niet om het werk van onze politici over te nemen, maar om hen te helpen in de zoektocht naar oplossingen. De G1000 was een vorm van deliberatieve democratie en in die hoedanigheid volstrekt complementair aan de representatieve democratie. Wij waren geen aanval op het klassieke systeem, maar een aanvulling. Wat me bij is gebleven van die dag in Brussel (het proces loopt trouwens nog altijd door: vandaag zijn 32 burgers aan de slag om de conclusies van toen verder uit te diepen), was de ernst en de toewijding van die doodgewone inwoners van een land in crisis. We hadden 85 tafels met tien tot twaalf burgers. Mensen spraken elkaar gedurende meer dan tien uur over sociale zekerheid, migratie en financiële crisis. Nergens was er ruzie, op een moment dat het formatieberaad alleen maar crisis was. In de loop van de dag liepen slechts twee mensen weg (en het was nochtans zonnig!). Toen we deelnemers vroegen wat hun hoofdmotivatie was om te komen, gaven de meesten aan: ik vind het fijn dat er naar mij geluisterd wordt. Democratie is meer dan alleen maar een bolletje kleuren om de vier jaar, democratie is meer dan mogen zagen als klant bij een overheid die zich als bedrijf profileert. Democratie, dat is ook mogen meepraten, samen oplossingen zoeken die het algemeen belang dienen.

Nog een Hollandse herinnering van me, nu uit een veel recenter verleden. Enkele weken geleden trok ik met mijn Leidse Honourstudenten naar de Tweede Kamer. We waren al langs geweest bij de Nationale ombudsman (een bijzonder bezoek, wat sommigen na afloop uitspraken ontlokte als: “Hier wil ik héél graag werken”), en dit keer trokken we naar het parlement. We werden verwelkomd



Als de staat greep verliest op de onderdanen, moet je niet krampachtig dat gladde stuk zeep opnieuw proberen vast te grijpen.

door mevrouw Gerdi Verbeet die de studenten ruim en openhartig te woord stond, we kregen een rondleiding door de gebouwen van de parlementaire democratie en als apotheose mochten we enkele minuten Kamerdebat live meemaken. Het ging om een spoedberaad, maar omdat het al een jaar oud was, werd het een dertigledenraad genoemd. En toen we op de tribune plaatsnamen, bleken de dertig leden beperkt tot zes. Vier van hen zat te tokkelen op een smartphone, twee waren aan het babbelen. Het onderwerp was niettemin van groot belang: de bescherming van joodse gebouwen tegen mogelijke uitingen van moslimfundamentalisme. De replieken van GroenLinks en PVV hadden we op voorhand op bierviltjes kunnen uitschrijven. “Wat een farce,” zei een van mijn studenten toen we naar buiten liepen, “wat een voorspelbaar schouwspel”. Ik probeerde nog te redden met de opmerking dat we echt maar een paar minuten hadden gezien, maar velen vonden dat de overheid zich hier kinderachtiger gedroeg dan de burger in de tijd dat hij nog als kind werd beschouwd.

De lectruur van het jaarverslag van de Nationale ombudsman biedt hoop, veel hoop, voor de rechtsstaat, de democratie en de verhouding tussen overheid en burger. Helemaal terecht wordt ervoor gepleit om vertrouwen ter harte te nemen. Want niet alleen wantrouwt de burger de overheid heel vaak, dikwijls wantrouwt de overheid de burger net zozeer. (Bij de G1000 zeiden wij tegen de burgers: “Wees niet bang, u bent tot geweldige resultaten in staat.” En tegen de bewindslieden: “Wees niet bang, uw burgers bijten niet.” Mensen zijn niet populistisch, ze stemmen alleen populistisch. Zolang hun inspraak zich beperkt tot gaan stemmen. Wie de burgers als volwassenen behandelt, krijgt volwassen gedrag. Wie de burgers louter als kiesvee beschouwt, krijgt rundergedrag.)

Ik geloof dat een ombudsdienst als deze een schitterend voorbeeld is van hoe de overheid op een nieuwe, frisse en volwassen manier kan omgaan met de burger. Nadeel is natuurlijk dat je pas post hoc kan werken (nadat de burger zich onterecht bejegend voelt) en individualistisch blijft (het gaat om klachten van particuliere burgers), terwijl het vertrouwen ook hersteld moet worden door op voorhand burgers te betrekken bij beleid en niet alleen als individuen, maar ook als gemeenschap. De Nationale ombudsman beseft dat ook: vandaar de publicatie van **de Participatiewijzer** ⁵, vermoedelijk het beste beleidsinstrument dat ik ooit over burgerparticipatie heb gezien. Maar die hoge kwaliteitseis geldt voor nagenoeg al het drukwerk van de ombudsman.

Als schrijver valt me die communicatie bijzonder op. De ombudsman herstelt het vertrouwen tussen burger en overheid door prachtige adjectieven. Het adjectief mag dan al de vijand zijn van het substantief, zoals Couperus ooit zei, het is wel de vriend van het vertrouwen. Ik lees in het rapport prachtige woorden als rechtmatig, betrouwbaar, open, duidelijk, respectvol, betrokken, oplossingsgericht, eerlijk, coulant en, uiteraard, het sleutelwoord: behoorlijk. Wat een goed woord: het gaat niet om perfectie, om onredelijkheid, maar om behoorlijkheid. In dat woord schuilt zowel ambitie als bescheidenheid, precies zoals het een hedendaagse overheid betaamt. (De G1000 kondigde zich aan met woorden als waardig, transparant, divers, dynamisch en open: u begrijpt waaraan ik de uitnodiging van vandaag te danken heb.)



Natuurlijk wil ik het vele zinnige werk van de Nationale ombudsman niet herleiden tot zijn thesaurus of synoniemenlijst, maar is het vinden van een nieuwe taal geen wezenlijk onderdeel van het werken aan vertrouwen? De ombudsman is een poëet in de letterlijke betekenis van het Grieks: een dichter die doet, een taalgebruiker die maakt.

En hij doet dat ongelooflijk goed. Groot volk, die Ollanders.

5

Zie
www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/participatiewijzer_maart2010.pdf

4 INTERN VERTROUWEN BASIS VOOR LEGITIEM OVERHEIDSHANDELEN

Susi Zijderveld,
directeur Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Susi Zijderveld trof als nieuwe directeur van het CBR een organisatie met problemen. Na anderhalf jaar is het vertrouwen in eigen functioneren op de weg terug.



Hoe bent u erin geslaagd om het CBR weer op de rails te zetten?

“We zijn een intensief verbeterprogramma gestart. Daarmee pakken we onze dienstverlening aan, maar ook een hoop interne zaken zoals de financiële huishouding en ons personeelsbeleid. Een belangrijk onderdeel van het verbeterprogramma is de manier waarop we in de organisatie met elkaar omgaan. We werken aan een vertrouwenwekkende, open en legitieme cultuur waarin er naar elkaar wordt geluisterd en goed met elkaar wordt gecommuniceerd. Deze houding vertalen we ook naar de omgang met onze klanten.

Onze medewerkers zijn trots op de bijdrage die ze leveren aan de verkeersveiligheid. Bijna iedere burger in Nederland krijgt in zijn leven met het CBR te maken. Dit kan een leuke ervaring zijn, bij voorbeeld als je slaagt voor je rijexamen. Maar het kan ook ingrijpend zijn, als het CBR besluit dat iemand niet meer de weg op mag omdat dat medisch niet meer verantwoord is. Zeker bij dit soort negatieve besluiten is het ontzettend belangrijk dat er uitleg wordt gegeven, dat er direct, persoonlijk contact mogelijk is en dat we luisteren naar onze klanten. Door vertrouwen te stellen in het eigen vermogen van onze medewerkers en aandacht te hebben voor de ontwikkeling van hun vakmanschap, maak je het ook mogelijk voor hen om op een goede manier met de burger om te gaan.”

Wat merken burgers van deze nieuwe cultuur?

“We zijn nog volop bezig met de omslag. Maar de basis voor de nieuwe cultuur is gelegd. We zijn transparanter in onze communicatie en we hebben de informatie naar de burger verbeterd. Vorig jaar zijn we gestart met het project ‘Prettig contact met de overheid’, met hulp van het ministerie van BZK waarbij we mediation-vaardigheden inzetten bij de klachtafhandeling. We nemen bij klachten contact op met de klager, om zo snel mogelijk tot een oplossing te komen. Per telefoon, in een gesprek van mens tot mens, zodat burgers ervaren dat we naar hen luisteren. Het blijkt dat ook klagers die niet in het gelijk worden gesteld, deze persoonlijke benadering op prijs stellen.”

Er bestaat bij veel organisaties een neiging om meer aandacht te geven aan confidence, aan het functionele vertrouwen op systemen dan aan trust, het morele vertrouwen in personen.

Hoe moeilijk is het om zo'n verandering in gang te zetten?

“Culturen zijn taai en weerbarstig, en verandering vraagt tijd, focus en vastberadenheid. Ik denk dat veel organisaties in een vergelijkbare situatie zitten, waarin er weinig open communicatie is, weinig transparantie en vertrouwen in eigen medewerkers. De nadruk ligt op het vertrouwen op systemen (‘confidence’), op goed werkende processen, harde targets, financiële kaders en planning en control cycli. Het gaat dan om de harde, meetbare kant, die natuurlijk noodzakelijk is om een bedrijf goed te runnen. Tegelijk is het relationele aspect – het vertrouwen in personen (‘trust’) – op de achtergrond geraakt. Zeker in deze tijd van digitalisering. Er bestaat bij veel organisaties een neiging om meer aandacht te geven aan confidence, aan het functionele vertrouwen op systemen dan aan trust, het morele vertrouwen in personen. Als er geen goede wisselwerking is tussen trust en confidence en er te weinig aandacht is voor de relationele aspecten dan neemt de eigen verantwoordelijkheid en het zelfvertrouwen van medewerkers af. Zo was het ook bij het CBR. Op twee niveaus: in de verticale relatie tussen medewerkers en management en horizontaal, tussen het CBR en de burger, onze klant voor wie wij het werk doen. Dit leidde veelal tot een formele houding met verwijzing naar wet- en regelgeving waardoor het lastiger is om begrip en acceptatie te krijgen voor ingrijpende besluiten. Op den duur tast dat de legitimiteit van een organisatie aan.”

“In die situatie is het essentieel om weer het vertrouwen uit te spreken in de medewerkers. Om een andere manier van aansturen te ontwikkelen en door te voeren. De basis voor herstel van intern vertrouwen is er bij het CBR weer. Nu gaan we verder, om klantgericht handelen in de hele organisatie tot ‘natuurlijk gedrag’ te maken. Onze ambitie is dat iedereen die met het CBR te maken heeft, tevreden is over de manier waarop hij of zij is behandeld. Ongeacht de uitkomst. Daarbij baseren we ons ook op de behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld. Die waren voor ons destijds een belangrijke inspiratiebron om met deze cultuurverandering te beginnen.”

In hoeverre bent u daarbij afhankelijk van de prestaties van andere overheidsorganisaties?

“Onze focus ligt bij onze kerntaak. Dat geldt voor iedere overheidsorganisatie, denk ik. Ieder heeft zijn eigen rol en moet ervoor zorgen dat de eigen dienstverlening op orde is en aan behoorlijkheidseisen voldoet. Maar we hebben als overheidsorganisaties uiteindelijk een gemeenschappelijk belang: we dienen de burger en de samenleving. Dat betekent dat we met andere organisaties goed moeten samenwerken om dat belang te dienen. Daarbij speelt vertrouwen tussen organisaties ook weer een belangrijke rol.”

De basis voor herstel van intern vertrouwen is er bij het CBR weer.

5 DE DEUGD VAN DE BETROUWBAARHEID

Marjolijn Februari,
publicist en filosoof

De Nationale Ombudsman heeft altijd gelijk. Dat is een wonder dat samenhangt met zijn functie. Toch zou hij nog meer gelijk kunnen hebben. Als hij, namelijk, zou inzien dat niet het vertrouwen in de overheid, maar de betrouwbaarheid van de overheid inzet moet zijn van zijn ombudstaak. Bij de presentatie van het jaarverslag over 2011 liet Alex Brenninkmeijer weten dat vertrouwen ‘het belangrijkste smeermiddel in onze samenleving’ is. Dat mag zo zijn – maar je kunt je afvragen wat het inzicht ons brengt. Moeten we als burgers de overheid dan maar op hoop van zegen vertrouwen? Het lijkt niet zo raadzaam.

Eerst zorg je dat de organisatie betrouwbaar is, pas dan is er reden om de boel te vertrouwen.

Al jaren klinkt een roep om vertrouwen door Nederland. Het nadeel van zo’n oproep is dat die niet vraagt om gedragsverandering of actie maar louter om mentale verandering. Wie oproept tot vertrouwen eist van de burgers dat ze zich anders gaan voelen, dat ze fiducia krijgen in de volksvertegenwoordiging, de ambtenarij, de economie, de samenleving en liefst ook in elkaar. Hebben de burgers eenmaal besloten de wereld om hen heen met zulk blijmoedig optimisme tegemoet te treden, dan hoeft er verder niets te veranderen. Niet in de manier waarop de overheid en de publieke instellingen functioneren, niet in het gedrag van wie dan ook.

Wil je daarentegen dat dingen in werkelijkheid veranderen en verbeteren, dan zul je die hedendaagse roep om vertrouwen moeten inwisselen voor een roep om de deugd der betrouwbaarheid. En eerlijk gezegd blijken veel verstandige overheidsmanagers dat al wel ongemerkt te hebben gedaan. Als Susi Zijdeveld tijdens de Ombudslezing opmerkte dat zij het CBR leidt op basis van vertrouwen, dan moeten we ons goed herinneren hoe ze eerder vertelde dat ze bij haar aantreden een deel van het management had vervangen. Dit klinkt als precies de juiste volgorde: eerst zorg je

dat de organisatie betrouwbaar is, pas dan is er reden om de boel te vertrouwen. Kortom, het jaarverslag van de ombudsman zou niet ‘Een vertrouwd overheid’ moeten heten, maar ‘Een betrouwbare overheid’.

Zulke aandacht voor een deugdzaam, betrouwbare overheid is nog eens zoveel te meer van belang zodra je je opnieuw gaat oriënteren op de democratie en naar nieuwe vormen van democratisering zoekt, zoals David van Reybrouck met zijn onvolprezen project G1000. Want democratisering leidt niet vanzelf tot meer vertrouwen in de samenleving, soms verdwijnt het vertrouwen er zelfs door. De beste remedie voor dergelijke kwalen van de democratie lijkt een toename van betrouwbaarheid bij de overheid te zijn. ‘We hebben vandaag de dag niet meer democratie in de politiek nodig – maar minder’, schreef Fareed Zakaria een paar jaar geleden in zijn boek ‘The Future of Freedom’. Hij had het dan vooral over het oprukken van democratie als levensstijl, waarbinnen iedere prestatie, ieder idee en ieder plan aan stemming wordt onderworpen. Door al die populariteitspolls doet de macht van de meerderheid zich op steeds meer terreinen van de samenleving gelden, tot de wetgeving en de wetenschap aan toe. Als de hoofdredacteur van het NOS Nieuws tegenover wetenschapsjournalisten beweert dat ‘feiten niet bestaan’, is dat omdat hij in de ban is geraakt van democratie als levensstijl: waar is alleen dat waaraan de meerderheid geloof hecht.

Ik geef toe, zulke uitwassen van democratisering zou je terzijde kunnen schuiven, om je te beperken tot het terrein van de politiek. In dat geval zou je denken dat toch op zijn minst daar het vertrouwen toeneemt, als iedereen door te stemmen invloed kan uitoefenen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Maar in feite, zoals Zakaria opmerkt, neemt ook daar het vertrouwen juist af: de strijd om de gunst van de kiezer leidt tot zo grote hijgerigheid dat van de weeromstuit het respect voor de vertegenwoordigers verdwijnt.

Democratisering leidt niet vanzelf tot meer vertrouwen in de samenleving, soms verdwijnt het vertrouwen er zelfs door.

Zouden we dan beter af zijn met minder democratie? Dat niet. Maar het is wel goed te bedenken dat er meer in het leven is dan democratisering alleen. Om het nogmaals in de terminologie van Zakaria te zeggen: naast de Griekse erfenis van de democratie hebben we van de Romeinen een erfenis gekregen die bestaat uit de vrijheden en rechten die ieder individu afzonderlijk tegen de

macht van de meerderheid moeten beschermen. Tel daarbij nog de tegenkrachten op die in de loop van de geschiedenis ervoor hebben gezorgd dat de macht van de staat zelf ook aan regels werd gebonden – en je weet wat we op dit moment nodig hebben. Niet alleen democratie, maar ook een rechtsstaat waarin het individu zich beschermd weet tegen de democratie. En we hebben tegenkrachten nodig. Instituties die een buffer vormen tegen meerderheden en die de staatsmacht flink in de gaten houden.



De Nationale ombudsman kan zo'n tegenkracht zijn en kan die tegendruk bieden. Juist omdat hij niet is gekozen en dus autonoom opereert, kan hij zorgen dat de rechtsstaat zichzelf beter reguleert, dat instituties zich aan de regels houden, dat de ambtenaren het algemeen belang in het oog houden, dat de rechten van de burger worden nageleefd en dat de democratie zo wordt versterkt van binnenuit. Maar daarvoor is dan wel één ding nodig. Dat hij niet oproept tot vertrouwen, maar tot betrouwbaarheid.

Door al die populariteitspolls doet de macht van de meerderheid zich op steeds meer terreinen van de samenleving gelden, tot de wetgeving en de wetenschap aan toe.

6 BACK TO BASICS

Agali Mert,
winnaar essayprijs nrc.next

Ontzag voor de overheid is bij mij ingegeven door mijn vader. Hij kwam als een van de eerste gastarbeiders uit Turkije en de Nederlandse overheid had hem alle mogelijkheden gegeven zich hier te vestigen met zijn vrouw. Voor mij waren dingen vanzelfsprekend, maar voor mijn vader niet. Het ging om zaken als warm water, elektriciteit en onderwijs.

Nog steeds is er warm water uit de kraan, de plasma tv laat mij meer dan ooit de wereld in alle helderheid ervaren en ook heb ik twee universitaire studies afgerond. Dat laatste met dank aan overheidsinstantie DUO, de toenmalige Informatie Beheer Groep. Het is makkelijk te concluderen dat deze afstammeling van een boerenfamilie uit een nietszeggend gehucht uit Noordoost Turkije, niet op deze manier zijn talenten benut zou kunnen hebben in mijn vaders vaderland. Mijn studieschuld is inmiddels bijna afbetaald en de automatische afschrijving herinnert mij iedere maand aan de enorme kansen die de Nederlandse overheid mij gegeven heeft.

Het eerste moment dat mijn wenkbrauwen deed fronsen over het functioneren van het overheidsapparaat was toen ik tijdens mijn studie in Maastricht de Nederlandse nationaliteit aanvraag. Geboren en getogen in Nederland, het Atheneum met werkelijk prima cijfers afgerond, moest ik bij een ambtenaar komen die mijn Nederlands wilde beoordelen. Het was van beide kanten een ongemakkelijk gesprek. Niet in de laatste plaats vanwege zijn Maastrichtse accent, waarbij ik mij serieus afvroeg, wie wiens Nederlands aan het beoordelen was.

Had in mijn geval de bewuste ambtenaar niet een optelsom kunnen maken: geboren in Nederland, studierend in Maastricht aan de universiteit, ergo het Nederlands zal wel snor zitten.

In een complexe samenleving zijn procedures nodig. Iedere burger zal dit begrijpen. Als er bijvoorbeeld verkiezingen zijn, begrijpt iedereen dat je niet het hele jaar door je stem uit kan brengen, maar dat om een land bestuurbaar te houden een vaste datum noodzakelijk is. Het zijn echter de kleine zaken die irritaties veroorzaken. Had in mijn geval de bewuste ambtenaar niet een optelsom kunnen maken: geboren in Nederland, studierend in Maastricht aan de universiteit, ergo het Nederlands zal wel snor zitten. Procedures vernietigen eigen initiatief, creativiteit en dienstbaarheid van de ambtenaar. Zij zorgen door hun vorm voor meer procedures om de lacunes van de ene procedure op te vullen met een andere. Procedurele vastketening van de ambtenaar ligt op de loer. Het gevoel dat de overheid er voor de burger is, komt hiermee potentieel in gevaar. En de overheid, dat zijn mensen zoals u en ik die 's ochtends naar hun werk rijden, hun kinderen in een veilige omgeving willen zien opgroeien en op het einde van een werkdag misschien wel toe zijn aan een glas wijn of flesje bier. Het is daarom niet geheel ondenkbaar dat zij soms ook de neus vol hebben van procedures.



Procedures vernietigen eigen initiatief, creativiteit en dienstbaarheid van de ambtenaar.

Waar een beetje creativiteit in het ambtenarenapparaat toe kan leiden wordt duidelijk in een simpel voorbeeld bij onze Zuiderburen. In Antwerpen, net als in andere grote steden, zijn de wildplakkers in de stad voor velen een ontsierende doorn in het stedelijke oog. Feesten worden aangekondigd op muren, brievenbussen en op billboards. De standaardreactie van de overheid is om plichtsgetrouw de posters te verwijderen. Een vervelend karwei voor degenen die dit moeten verrichten, te meer omdat snel erna weer posters opgeplakt worden. In Antwerpen is vanwege het oneindige karakter van dit kat-en-muis-spel gekozen voor een bijzonder succesvolle aanpak die het wildplakken blijvend heeft verminderd. In plaats van afkrabben van de posters, werd een kleine extra poster eroverheen geplakt met een tekst als 'Wegens omstandigheden afgelast'. Het ambtenarenapparaat kan blijkbaar buiten de gebaande procedures denken, buiten gedachten als 'we doen dit al jaren zo' en 'is daar een procedure voor?' Maar wie geeft daar de mogelijkheid toe? In eerste instantie moeten dit de leidinggevenden zijn die buiten de veiligheid van bestaande procedures willen stappen en hun ambtenaren daarin ook veilig laten voelen.

In Eindhoven is veel succes geboekt met zogenaamde flitsvergunningen. Vergunningen voor verbouwingen bij voorbeeld die in no-time rond waren. Eindelijk konden de mensen hun vaak maandenlange voorbereidingen niet verlengd zien met soms maandenlange vergunningsaanvragen. Een overheid die er daadwerkelijk voor de burgers is, heeft in elke vezel van het ambtenarenapparaat het inzicht wat belangrijk is voor haar burgers, maar ook dat dienstbaarheid van haar medewerkers haaks kan staan op aanwezige procedures. Voor een dienstbare overheid dient bij een spanningsveld hiertussen de weegschaal daarom door te slaan naar dienstbaarheid.

Dienstbaarheid brengt ook kwetsbaarheid met zich mee. Zijn de ambtenaren wel adequaat geëquipeerd om zich in hun dienstbaarheid zich niet te laten overrompelen door mondige en eisende burgers? Opoffering van procedures voor eigen initiatief, creativiteit en dienstbaarheid brengt dus potentieel ook gevoelens van onveiligheid en onzekerheid mee. Dat is gek genoeg ook de prijs die hoort bij het aangaan van relaties waarbij mensen dichterbij elkaar komen. Net als in het echte leven, net als in echte relaties kan de een zich onzeker voelen en kan het zich kwetsbaar durven opstellen gevoelens van onveiligheid met zich meebrengen. Vraagt

mijn vrouw mij om een formulier in te vullen als ik hier last van heb? We gaan met elkaar in gesprek en proberen binnen de kaders van onze relatie (zoals eerlijkheid, openheid) tot elkaar te komen. Net als in een relatie, vergt het moed van de overheid om zich kwetsbaar te durven opstellen naar de burger toe.

Net als in een relatie, vergt het moed van de overheid om zich kwetsbaar te durven opstellen naar de burger toe.

In een waardevolle relatie gaat het om de basis en daarin willen blijven investeren. Voor de overheid die een langdurige, succesvolle relatie met haar burgers wenst, hoort het te gaan om kwetsbaarheid, dienstbaarheid, bedrijvigheid, eenvoud, nederigheid, geduld en moed. Voor de overheid is het dus 'Back to Basics'.

COLOFON

Deze bundel bevat een weerslag van de bijdragen tijdens de Ombudslezing op 23 mei 2012. De Ombudslezing wordt jaarlijks gehouden rond het verschijnen van het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Het is een reflectie op de visie van de ombudsman en een vertaling van deze visie naar het dagelijks handelen van de overheid.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman, Den Haag
Foto's: Arenda Oomen, Den Haag
Redactie: Peter de Zoete, Awareness, Den Haag
Vormgeving: Fabrique, Delft
Druk: Vijfkeerblauw, Rijswijk

September 2012

De Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 070 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl
www.jaarverslag.nationaleombudsman.nl

