

PASSEND CONTACT TUSSEN OVERHEID EN BURGER

Speech Jacques Wallage - 22 september 2016 - Koninklijke Schouwburg, Den Haag



Dames en heren,

De Raad voor het openbaar bestuur pendelt eigenlijk al een aantal jaren tussen de burger en de overheid en dat doen we niet voor onze lol. Als vertrouwen van de burger in de overheid een kernwaarde is, en de democratie meer is dan formele representatie, dan doet het oordeel van de burger over het doen en laten van de overheid er toe. Met andere woorden, het is geen hobby maar het is een noodzaak om vanuit het perspectief van de burger naar de overheid te kijken en ons de vraag te stellen hoe we het doen.

Er is denk ik sprake van een democratisch tekort. En dat is een merkwaardig ding in een land, waar je, wanneer je mensen vraagt hoe zij tegen de democratie aankijken, of ze onze democratie goed vinden, de percentages zeer hoog zijn. Wij behoren internationaal tot de 'high trust countries'. Maar als je die vraag een klein beetje kantelt en je praat over de dragers van die representatieve democratie – politici, politieke partijen – dan zie je dat het vertrouwen in die dragers feitelijk wankelt. Als het systeem vaak boven de 80% aan vertrouwen scoort, dan scoren politici en politieke partijen nog geen 50%. En het proces dat daarachter schuil gaat krijgt, vind ik, te weinig aandacht. Je zou kunnen zeggen, de politiek heeft zich de democratie *toegeëigend*. Burgers voelen zich tussen twee verkiezingen door *onteigend*. Het formele mandaat is niet genoeg. En dat is een gegeven waar met name mensen die in het juridische werkveld zitten, heel erg aan moeten wennen. Hun denken wordt bepaald door die juridische kaders. Maar het gegeven dat het formele mandaat dat de overheidsvertegenwoordigers hebben (de overheid heeft het recht om a, b, c te doen) feitelijk niet voldoende is, dringt maar moeilijk tot ons door.

Burgers reageren op dat gegeven, namelijk dat ze de overheid helemaal niet per definitie als legitieme handelaar zien, op twee heel verschillende manieren:

- (1) In positieve zin lossen burgers het op door de beslissruimte zelf te organiseren. Zich minder afhankelijk van de overheid op te stellen. Door de handen uit de mouwen te steken. Ironisch genoeg wordt door *die* burgers de overheid vaak als een hindermacht ervaren. Ik heb een tijd geleden in Amsterdam een bijeenkomst bijgewoond van allemaal mensen die in de wijk actief zijn en echt hele goede dingen doen. En de vraag "Wat vindt u eigenlijk van het gemeentebestuur?" werd met een hoongelach beantwoord. Toen dat werd toegelicht zeiden mensen in de zaal "Meneer, als u weet hoeveel moeite wij hebben om die ambtenaren elke keer weer uit te leggen waar wij mee bezig zijn". Zo'n zinnetje moet je even goed tot je door laten dringen. Wij

organiseren dit allemaal voor de burger. En de actieve burger, die dus in positieve zin reageert op de beperkte ruimte van de overheid door dingen zelf te doen, die ervaart vervolgens de overheid als een hindermacht.

- (2) In negatieve zin gooien heel veel burgers de kont tegen de krib. Ze gaan niet stemmen of ze stemmen tegen. Ze gebruiken de sociale media als ventiel of bedreigen hun volksvertegenwoordigers of hun burgemeester. En dat is geen klein bier.

Er is alle reden om het vraagstuk van de responsiviteit van de overheid tegen *die* achtergrond te bekijken en niet als een soort nieuw speeltje. In het advies van de Raad voor het openbaar bestuur "*Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.*" hebben we één sleutelbegrip grondig uitgewerkt. Vertrouwen moet in het proces worden verdiend. De democratische legitimiteit (*Wij hebben dit mandaat en daarom moeten wij of mogen wij dit doen. Met andere woorden wij zijn anders als overheid dan u. Wij hebben dat mandaat..*) dat is niet meer voldoende. En ook de status van het antwoord is niet meer voldoende. In dat proces moet je andere dingen doen die dat vertrouwen waard zijn. Die leiden tot dat vertrouwen. En als je zo kijkt naar besturen, dan is het nemen van besluiten maar één dimensie van besturen. Het organiseren van het proces dat vertrouwen wekt is een andere, net zo belangrijke, dimensie. En noch wethouders, noch ministers, noch ambtenaren hebben een training om aan hun mensen, aan hun medewerkers door te geven dat het niet alleen maar gaat om het nemen van besluiten maar dat het net zo zeer gaat om het organiseren van processen die vertrouwen wekken. Procedurele rechtvaardigheid is inmiddels als begrip in Nederland wel bekend, maar er lijkt zoiets te zijn als een glazen muur. Er is niet alleen een glazen plafond maar er is ook een glazen muur. Je kunt er wel doorheen kijken maar niet met elkaar spreken.

Waarom is responsiviteit zo ingewikkeld? Het toepassen van regels is de core business van de rechtsstaat. Overheidshandelen moet een rechtsgrond hebben. Veel van de besluitvorming wordt ingekaderd in budgetten en wetten. Besturen komt inderdaad neer op 'besluiten nemen'. Bestuurders vertalen dat vaak met 'knopen doorhakken'. Maar dat proces van knopen doorhakken abstraheert van de wereld buiten. De burger wordt dan een object. Zijn positie wordt bepaald door de wet die hij moet kennen en dan zijn we vervolgens in de wereld van beroep en bezwaar. Maar daarmee hebben we met hele goede bedoelingen de relatie tussen burger en overheid verengd tot het formeel juridische. Maar er staat echt nergens in de wet "*Het is verboden om met burgers naar oplossingen te zoeken*". Dat staat echt nergens. Zeker, uiteindelijk moeten er besluiten worden genomen en die moeten voldoen aan een aantal formele vereisten. We hebben procedures voor geschillen tot in detail geregeld. Onder het besluit staat "*Als u het hier niet mee eens bent, kunt u bezwaar maken*". Ook een zin om toch eens tot je door te laten dringen. We zeggen niet "*Wij zijn geïnteresseerd in wat u vindt en willen daar best eens met u over praten*". Wij zeggen "*Als u het er niet mee eens bent kunt u bezwaar indienen*." Dat klopt. Dat is de juridische relatie om duidelijk te maken dat de burger niet weerloos is. Maar nergens staat dat het verboden is om geschillen te voorkomen.

Een van de belangrijkste redenen waarom dit toch een heel taai en ingewikkeld onderwerp is, is dat de overheid denkt in producten. In besluiten, in beleidsnota's, in wetsvoorstellen, in investeringsbeslissingen. Dat is de cultuur van de verticaliteit. In die cultuur is het nemen van een besluit een overzichtelijk ding. En de hele machinerie op basis van het collegeprogramma of regeerakkoord is productgericht. Daarop rekenen politici elkaar ook af. Het tempo waarin de productmachine draait. Maar responsiviteit gaat over het proces. Over de tijd die je uittrekt om opvattingen van burgers serieus te nemen. Over de manier waarop in bestuur en rechtspraak een betekenisvolle dialoog kan plaats vinden. De politiek heeft het bord van de democratie zo vol geschept, dat de burger, voor wie we dit feestje organiseren, toeschouwer is geworden. Geen deelnemer.

Er overkomt hem wat waartegen hij bezwaar kan maken. Pas bij een geschil duikt er dan opeens een individuele burger in ons gezichtsveld op. En dat geschil, daar passen wij vervolgens dan de regels

die wij in de verticale wereld hebben bedacht, op toe. Zelfs dat geschil, dat een aanleiding zou kunnen zijn voor een goed gesprek, formaliseren wij razendsnel. De opdracht is dus, om met instandhouding van de basisregels, te kijken wat je kunt doen (en u hebt vandaag veel gelegenheid om daar met elkaar goed en secuur naar te kijken), om die verbinding net zo belangrijk te maken als het besluit. Want daar gaat het om. Het gaat over de vraag of de spelregels, de bedoelingen, de redenen waarom in de verticaliteit besluiten genomen worden, of die net zo veel aandacht krijgen als onze wil om de burger daarover te informeren en daarin serieus te nemen en op het moment dat er geschillen zijn, proberen tot een oplossing te komen of in ieder geval een proces te organiseren dat respect toont.



In de campagne van die andere Clinton, Bill, is ooit op de muur geschreven *"It's the economy, stupid!"*. Op deze muur zou eigenlijk moeten staan *"It's the process, stupid!"*. Het is niet alleen maar wat in een regeerakkoord of in een collegeprogramma staat, het is niet alleen wat een rechter moet doen omdat dat in de wet staat. Dat zijn allemaal noties, waar de burger, die zich langzamerhand afkeert van het gehele proces, zich niet bij betrokken voelt.

We moeten dus wegen vinden waarmee we als overheid kunnen laten zien dat we ook aan de kant van die individuele burger staan, ook als we het niet met hem eens zijn. Het is precies *deze* stap, die politieke bestuurders moeilijk vinden en die in het interne proces ook vaak heel weinig aandacht krijgt. Want we willen wat, we zullen dat netjes doen maar uiteindelijk nemen *wij* dat besluit. En dat 'wij' dat is een geïsoleerde groep. Wat ik u toewens vandaag is dat u de kracht van de verbinding leert analyseren en leert vorm te geven.

Vraag uit de zaal: *Hoe ziet u de rol van raadsleden in het meenemen van burgers in het proces? Uiteindelijk zie je dat de raadsleden in de arena zich een beetje op de achtergrond geplaatst voelen. Herkent u dat?*

Antwoord Jacques Wallage:

Ja, absoluut. Wat voor rol vervult een raadslid eigenlijk tussen de overheid en de burger? Dan moet ik eerst een beetje een geniepige opmerking maken. De burger ziet dat raadslid als onderdeel van de overheid. Dat is in een democratie ook een heel interessant fenomeen. Dit is vrij grondig uitgezocht. Zowel politieke partijen als individuele volksvertegenwoordigers worden als onderdeel gezien van de politiek. En de politiek wordt als onderdeel gezien van de overheid. Dat zijn *"hullie"*. Volksvertegenwoordigers zijn *"hullie"*. Van welke kleur dan ook. Een ongelooflijk fenomeen. Wij hebben als Raad voor het openbaar bestuur een advies uitgebracht dat heet *"15,9 uur"*. Dat staat voor het aantal uren dat een raadslid gemiddeld aan zijn raadslidmaatschap besteedt. En dan zie je dat het overgrote deel van die uren besteed wordt aan stukken lezen en discussiëren met burgemeester en wethouders en dat het daar ook over die stukken gaat. Dus ook daar die verticale cultuur, namelijk *"We moeten besluiten nemen en we moeten B&W controleren"*. En dan worden raadsleden dus eigenlijk schaduw wethouders, schaduw burgemeesters, schaduw accountants. Ons advies is, ze zijn volksvertegenwoordigers. Ze moeten dus proberen om dat proces, als proces democratisch te organiseren en dat is meer dan een avondje inspraak. Die rolverschuiving naar de essentie, namelijk: bespreken we hier in de Raad wat in de stad aan de orde is? Als er dingen onder de oppervlakte blijven, trekken wij ze dan boven de oppervlakte? Dat is een rolverschuiving die vrij

fundamenteel is. Het is interessant dat zowel griffiers als raadsleden zo gewend zijn aan die controlerol in de engere zin van het woord, dat ze die bredere rol van vertegenwoordiging van hoe het er in de samenleving voor staat en grote vraagstukken in de raad brengen, niet zozeer om moties in te brengen maar om een proces op gang te brengen, vergeten. Die verschuiving wordt gezien als één van de ingewikkeldste opgaven voor de komende jaren. U heeft precies het punt te pakken waar ook een aantal veranderingen nodig zijn, wil je die overheid als responsief zien. Raadsleden kunnen in mijn ogen daar een cruciale rol in vervullen.

Vraag uit de zaal: *Wat ik soms mis in de praktijk is dat de ambtenaren die besluiten nemen in lastige contacten zich heel erg richten op de inhoud waardoor men geen aansluiting kan vinden bij de burger. Daar zit volgens mij ook een deel van de frustratie van de burger. Hoe ziet u dat?*

Antwoord Jacques Wallage:

Ik moet onmiddellijk denken aan mijn tijd in het onderwijs. De belangrijkste fase waarin een kind gaat leren is als hij heel jong is. En wij zetten in het peuteronderwijs de mensen met de kortste opleiding voor de klas. Eigenlijk moeten daar de mensen staan die heel veel weten en kunnen. Op de werkvloer zie je dat ook. Op de werkvloer voor de lastigste gesprekken die jij schetst zitten de mensen met de minste opleiding. In ons rapport over passend contact hebben we gezegd dat dit toch echt alleen maar kan wanneer de politieke en ambtelijke leiding van de organisatie laat merken dat ze het belangrijk vinden. Dat betekent dat je in je personeelsbeleid moet laten merken dat die contacten met buiten een cruciaal onderdeel van je werk zijn. In mijn tijd als burgemeester kwam mijn algemeen directeur eens in de maand koffie drinken in de burgemeesterskamer. Altijd keek ik dan naar de klantcontactcijfers. In het begin zei zo'n directeur in volle ernst "*Waar heb je het nou over?*" Ik zei dan dat ik de indruk had dat er een aantal klachten niet werd afgedaan. "*Hoe weet jij dat?*" "*Nou dat staat in je eigen verslag. Lees jij dat verslag eigenlijk zelf wel?*" "*Nou, nee, eigenlijk niet. We zijn hier met beleid bezig.*" Die discussie, van boven naar beneden, is cruciaal want die man of vrouw waar u het over hebt, die dat contact met de burger heeft, die is machteloos wanneer de totale cultuur van de organisatie niet ondersteunt dat onderwerpen dat contact vragen. Wij hebben een heel pakket aan zogenaamde inspraakdingetjes. Ik vind zelf niets verdrietiger dan zo'n zaaltje waar een bestemmingsplan ter discussie wordt gesteld met de slingers van de 25-jarige bruiloft van vorige week daar nog hangend, en waar die brave burgers hun best doen op dat bestemmingsplan en daar een heel verhaal houden, en dat dan op het stadhuis een jurist uitlegt dat het heel relevant was maar niet voor de tekst en de plaats van het bestemmingsplan. Zo mol je de democratie! En dat doen we. Dus voordat je toe bent aan de situatie "*dit is een bestemmingsplan, dit zijn de uitgangspunten, mogen wij eens met u praten over de uitgangspunten?*", dat kost aan het begin tijd. En wethouders en ambtenaren moeten dus in hun kop hebben dat je geen gedragen bestemmingsplan krijgt als je die procedure niet op zijn kop zet. Uiteindelijk, wanneer je dat niet doet, kom je terecht bij de situatie die je nu schetst. Het begint bij de vraag of wij die responsiviteit in onze organisatie politiek en bestuurlijk van belang vinden. En zo lang dat niet van boven naar beneden als een centrale prioriteit wordt uitgedragen..., of laat ik het positief zeggen, waar dat zo wordt uitgedragen dat men zich gesteund weet en heel graag de telefoon pakt.