

# Het Openbaar Bestuur is te belangrijk om aan juristen over te laten

Lezing voor Slotcongres Beter en Concreter  
25 maart 2015, Utrecht

*Jacques Wallage*

De Raad voor het openbaar bestuur heeft geadviseerd over de informele omgang met de burger en - een beetje afwijkend van het patroon van advisering in de jaren daarvoor - twee rapporten uitgebracht die een andere toonsoort, vorm en opbouw hadden. Dat zijn de rapporten *'Loslaten in Vertrouwen'* en *'Hoe hoort het eigenlijk?'*. Wat het interessante is, is dat de belangstelling voor die rapporten een veelvoud is van de belangstelling voor de (oorspronkelijke door mij wel eens spottend als 'omgevallen boekenkast' aan geduide) advisering. De rapporten *'Loslaten in Vertrouwen'* en *'Hoe hoort het eigenlijk?'* zijn duizenden keren gedownload en als je kijkt naar programma's van de colleges van Burgemeesters en Wethouders zie je er ook vaak rechtstreekse verwijzingen naar in de afspraken die lokaal worden gemaakt en ik vind dat een heel hoopvol teken. Ik vind dat een teken dat de vraag 'hoe hoort het nu eigenlijk tussen overheid en burger?' serieus is gaan leven en dat de mensen die achter dat project staan daar trots op mogen zijn dat die belangstelling er is en ik ben blij dat ik daar af en toe een handje bij heb kunnen helpen.

Waar het eigenlijk over gaat is de vraag of de manier waarop wij de overheid organiseren zich nog verdraagt met de manier waarop de mensen in de samenleving leven. De spanning tussen de systeemwereld en de leefwereld (de verticale en de horizontale wereld) neemt hand over hand toe. Dat heeft met de autonomie van burgers te maken, met verdraagzaamheid, met de opleiding die mensen hebben genoten en dergelijke maar het heeft ook te maken met het feit dat in de samenleving het organiseren een andere dimensie heeft gekregen. In de netwerksamenleving weten heel veel participanten hoe je dat moet doen. De overheid weet dat een beetje minder. Die is nog steeds in staat om vanuit zijn autonome positie om en nabij te werken zoals ze dat in het verleden deden. Toen ik in 1998 terugkwam op het stadhuis van Groningen en ik een pak papier mee kreeg voor de B&W vergadering, dacht ik verrek, dat is net zo'n pak papier als ik 18 jaar geleden kreeg, toen ik burgemeester was. Net zulke stukken, net zo'n gesprek en ik vroeg me af : klopt dit eigenlijk wel? De samenleving is fundamenteel veranderd en ik kijk kennelijk naar een methode van werken die hoe dan ook standhoudt, ondanks de omgeving en hoe het daar werkt.

Misschien is wel de belangrijkste les uit het project Prettig Contact met de Overheid maar ook uit onze advisering en de enorme discussie daarover, dat geleidelijk aan bestuurders en politici begrijpen dat niet hun positie en zeker niet hun mandaat, bepaalt of ze gezag hebben. Dat gezag moet worden verdiend in het proces. En het is op dat punt dat maakt dat dit onderwerp ook helemaal niet blijvend is of een leuke hobby van een aantal enthousiaste mensen maar dat dit een cruciaal onderdeel is van wat ik maar eens 5 voor 12 noem. Als nog niet de helft van de bevolking opkomt bij de verkiezingen en voor zover ze opkomen deels stemt op partijen die alleen maar de kont tegen de krib willen gooien, dan zijn dat signalen van een samenleving die zijn overheid zo langzaam maar zeker niet meer als zijn overheid ervaren. Dat zijn dus ernstige feiten.

Gezag en overtuigingskracht moet je in het proces verdienen en degene die dat kan, kan dat proces managen (voor zover je kan spreken van managen in de huidige complexe samenleving). Maar degenen die dat niet kunnen worden ingeruild voor de volgende lichter. Ik ben (en dat mag ik als sociaal democraat hardop zeggen) een groot fan van mevrouw Merkel. Waarom ben ik een groot fan van mevrouw Merkel? Dat komt omdat zij tijdsbestendig is en omdat zij ook in staat is om in allerlei moeilijke omstandigheden op een normale manier met haar bevolking te blijven communiceren en geen politicus speelt met allemaal leuke debatvaardigheden, maar gewoon bezig is om het land op een serieuze manier te besturen. Dat komt dus omdat sommige politici en sommige bestuurders door hebben, dat niet hun positie en al helemaal niet hun mandaat, maar de manier waarop zij werken en omgaan met burgers, cruciaal is.

Ik zou vandaag graag op twee relatief kleine onderdelen van het advies wat we hebben uitgebracht over '*Hoe hoort het eigenlijk?*' het licht willen plaatsen.

1. Je kunt eigenlijk van een organisatie niet verwachten dat zij anders gaat functioneren als de leiding van die organisatie de kop niet neemt in die verandering. Het moet *Chefsache* zijn. Dat klinkt eenvoudig maar heel eerlijk gezegd – en u moet dat in uw eigen omgeving maar even nagaan – één van de redenen waarom minister Plasterk de Raad voor het openbaar bestuur om advies heeft gevraagd, is dat projecten die proberen die informele aanpak te bevorderen, niet uit zichzelf zich vermenigvuldigen in het land. Daar zit een grens aan. En dat is een interessant fenomeen. Dat betekent dat als je dat niet met enorm enthousiasme en met buitenboordmotoren en ambassadeurs aanpakt, dan gebeurt het dus niet of volstrekt onvoldoende. En dat geeft een beetje aan hoe veranderresistent overheidsorganisaties eigenlijk zijn. En dan is dus de vraag: *neemt iemand de kop?* cruciaal. Wethouders moeten ook leren dat je ook politiek je af kunt verdienen door dit thema serieus te nemen. We hebben daar inmiddels gelukkig een paar voorbeelden van in het land maar het zou heel fijn zijn wanneer u collega's op de meer opportunistische lijn, een beetje bij zou kunnen praten. Het idee dat je je programma uitvoert en met oogkleppen op zorgt dat je het allemaal af kunt vinken en dat de kiezers daar dan gelukkig van worden, moet vervangen worden door het idee dat men ziet dat er iemand zit die begrip heeft voor hoe je tegenwoordig met elkaar moet omgaan.

2. Over het tweede aspect uit het advies heb ik weinig teruggehoord en daarom zeg ik het nog maar een keer hardop. Toen ik verantwoordelijk werd voor de klachtafhandeling heb ik de contactambtenaren die de klachten behandelden uitgenodigd op de koffie. Ze kwamen met pretoogjes binnen in de burgemeesterskamer want ja, die hadden ze ook nog nooit van binnen gezien, en we spraken met z'n allen. Een paar weken later kreeg ik één van mijn algemeen directeurs op het maandelijkse gesprek. Toen ik vroeg: *Hoe gaat dat eigenlijk bij jou met de klachtafhandeling?* keek hij mij vragend aan. *Dat is toch jouw dienst? Jajaja, maar ik wist niet dat je erover zou beginnen. Oh, denk je dat ik het niet belangrijk vind? Nou, nee, het is wel belangrijk maar als je dat wilt weten dan laat ik uitzoeken hoe dat zit. Oh, zei ik, dat betekent dat jijzelf dat eigenlijk niet zo heel erg belangrijk vindt, anders zou je het weten. Nou ja ja, het is een grote dienst Ja, maar het zijn de klachten van burgers. Die zeggen tegen ons: je doet het niet goed!* Als je dat een paar keer doet dan begrijpt de directeur dat wel en haalt een volgende keer een papiertje uit zijn zak waarin staat hoe we het doen. In het advies van de Raad voor het openbaar bestuur wordt met nadruk gezegd: dit is onderdeel van personeelsbeleid! Als je mensen opleidt, leid je ze dus niet alleen maar op dat ze die formele regelgeving in hun kop hebben, maar leid je ze ook op dat het ook zonder kan, dat een telefoontje helpt, dat een kop koffie helpt, dat interesse in wat de burger dwars zit helpt. Dat is opleiden en dat is trainen en zeg ik er ook even bij in de huidige tijdsgeest – dat is ook afrekenen!

Als we iemand een goede ambtenaar of een goede leidinggevende of topprofessional noemen moet 'ie niet zo'n A-4tje in zijn zak hebben omdat de burgemeester dat gevraagd heeft maar dan moet hij dat in zijn kop hebben. En het is die omslag door het personeelsbeleid heen waar de vraag om anders met burgers om te gaan zijn fundament vindt. En die denklijn beveel ik van harte aan want het vermenigvuldigt zich daardoor veel sneller.

Eén van de redenen waarom iets wat eenvoudig lijkt, zo lastig is, heeft te maken met het feit dat wij ons bestuur sterk in een juridische jas hebben gegoten. Dat moet in een rechtsstaat ook. Je hebt geen macht anders dan gefundeerd op grond van de wet. Maar de relatie tussen de burger en de overheid is niet alleen een juridische relatie. Het versmallen van die relatie tot 'in rechte' is net zo raar als wanneer je de relatie met je partner op het huwelijkscontract ent. Een beetje partner weet helemaal niet wat je precies hebt afgesproken en heeft dat ook helemaal niet nodig. Het moet er wel zijn voor het geval dat het helemaal mis maar niet als de enige werkelijkheid! Dit gaat ook over de vraag: interesseren wij ons überhaupt nog voor degene die tegenover ons staat? Dit gaat over de vraag: waarom zijn wij er? Voor de burger? Was dat niet het 'mission statement? De patiënt staat centraal? Kom op. Vraag het eens aan de patiënt! Tegen die achtergrond vraag ik mij af of wij tegenkracht hebben tegen het formele? Is die juridische jas het enige kledingstuk wat wij hebben en staan wij er voor al het andere daarnaast naakt bij? Het is dat gemis aan normale empathie, aan gewone nieuwsgierigheid, aan de vraag: kunnen we dit ook oplossen? die besturen versmalt tot het toepassen van regels. Het toepassen van regels is niet moeilijk. Dat kan de computer in een heleboel gevallen maar besturen is moeilijk. Want dat is overtuigen, luisteren, oplossingen zoeken. Dat is kortom doen wat je ook in de rest van het leven doet. Een betekenisvolle dialoog. Dus die tegenkracht tegen het formele, daar gaat het eigenlijk om. Die tegenkracht is heel hard nodig en daarom is het van belang dat sommige mensen hun nek durven uitsteken. De wet is heel belangrijk. Maar nergens in de wet staat dat denken en verstandig handelen verboden is. Die spanning, daar gaat het over. Ik ben opgevoed in een oudtestamentische traditie en let op, dat is heel veel regelgeving en heel veel regeldruk! Toen ze vroegen aan één van de grootste geleerden uit de Joodse geschiedenis of hij het oude testament kon samenvatten staande op één been, toen dachten ze 'nou hebben we je, want al die regels..' Toen ging hij op één been staan en zei: 'Doe een ander niet aan wat jou niet mag worden aangedaan.' Dat is de essentie. Als wij niet meer in staat zijn, terwijl wij met onze beide benen op de grond staan, om de essentie van de regels tot leven te wekken door op een open, directe, informele manier samen met mensen oplossingen te zoeken, dan helpen ons de regels niet! Dat is de essentie.

Vraag uit het publiek: *'Om een element uit het oudtestamentische naar voren te halen, Abraham moest zijn zoon offeren. Dat is een metafoor voor het feit dat er soms geen oplossingen zijn. Het makkelijke en ook inspirerende van uw verhaal is dat we met ons allen altijd maar die oplossing moeten gaan vinden. Om naar de diva van het fatalisme te verwijzen: soms is er geen oplossing. En de grap is dat burgers dat soms ook begrijpen. En soms is besturen gewoon ook, en ik plaag de heer Wallage nu even: Die chloortrein, die hoort bij onze samenleving en daar gaan we niets aan doen....'*

Jacques Wallage: Ik meen dat ik precies het omgekeerde heb gezegd, maar u heeft gelijk. Er is heel vaak geen oplossing. Maar in het proces naar de totstandkoming van Rob-advies is één ding heel duidelijk geworden. Het accepteren van het feit dat er geen oplossing is, hangt ook af van de procedure die je hebt gevolgd. Procedurele rechtvaardigheid betekent ook dat je in die situaties de moeite getroost om een betekenisvolle dialoog te organiseren.

En de mededeling: *Dit moet want het staat in het college programma behoort niet tot die geloofwaardige procedures.* De mededeling: *We gaan dit doen want we hebben dat met de coalitie afgesproken* is van een systeemwereld waarin de burger zich niet herkent. Dus ook als er geen oplossing is telt extra zwaar dat je een route door moet die geloofwaardig is. Toen ik het verkeerscirculatieplan in Groningen dat door Max van der Berg was ontworpen als wethouder van verkeer mocht invoeren heb ik drie maanden geworsteld met het midden- en kleinbedrijf en iedereen in Groningen – per bord en per kruising – en uiteindelijk hebben we het verkeerscirculatieplan ingevoerd. Na het eind van die dramatische weken en maanden was er feestje, zoals dat bij de overheid gaat als ze iets gedaan hebben, dan is er een feestje. Ik kreeg toen van de voorzitter van de ondernemingsverenigingen een kleine zilveren Martinitoren aangeboden. En hij zei: *‘Het is een rotplan. Ik ga er nooit in geloven. Dit had nooit moeten gebeuren maar u heeft het fatsoenlijk ingevoerd en daarom krijgt u van ons een zilveren Martinitoren.’* Die staat nog op mijn bureau. Dus ja, je hebt gelijk. Voor sommige geschillen zijn geen oplossingen maar daar geldt extra dat wij niet in de formele kaders moeten blijven hangen want dan overtuigen wij in elk geval niet.

Vraag uit het publiek: *De heer Wallage benadrukt de tegenstelling tussen het juridische en de menselijke maat terwijl ik het gevoel heb dat het veel breder is. Het is veel meer een cultuuraspect. Ik heb het gevoel dat als de collega’s, waarvan de overgrote meerderheid geen jurist is, het gemeentehuis binnenlopen, vergeten dat ze ergens ook een inwoner zijn van de gemeente en een burger en ineens een andere houding aannemen, dus ik heb veel meer het gevoel dat het een cultuuraspect is en dat het dus veel breder is dan alleen maar de juridische benadering.*

Jacques Wallage: Ja, in de twee adviezen die we hebben uitgebracht staat heel nadrukkelijk: Het is geen organisatievraagstuk, het is een cultuurvraagstuk. Ik deel dat dus. Als heeft doorgeklonken dat ik de juridische opleidingen of juristen minder aantrekkelijk zou vinden dan wil ik dat nu graag bestrijden. Ik heb problemen met de denkrant dat de relatie van de overheid met de burger primair worden bepaald door de juridische kaders. Ja, onze mogelijkheden om op te treden worden bepaald door de bevoegdheden die we op basis van de wet hebben, die zijn juridisch ingekaderd, zeker. Maar mijn kernpunt is, de betrekkingen tussen overheid en burger zijn niet *alleen* juridisch! Sterker nog, waarschijnlijk schaden wij die betrekkingen door die relatie vooral als juridisch te duiden. Als wij conform de Algemene wet bestuursrecht onder een brief schrijven ‘Dit is een besluit en als u het er niet mee eens bent mag u bezwaar maken’ dan openen we een juridisch loket en accentueren een relatie die juridisch van aard is. Niet dat ik er bezwaar tegen heb dat dat er staat maar als wij daarbovenop ook zelf nog gaan denken dat onze relatie met de burger bestaat uit het feit dat hij of zij bezwaar mag maken, dan hebben wij het openbaar bestuur verschaald tot het juridische en met alle respect voor de deskundigheid van de juristen: het openbaar bestuur is te belangrijk om aan juristen over te laten.

Vraag uit het publiek: *We doen het als overheid richting de burgers volgens de heer Wallage blijkbaar niet goed, maar de publieke dienstverlening, waar wij ons als Taskforce toch ook voor een belangrijk deel mee bezig hebben gehouden, wordt door burgers juist heel positief gewaardeerd. Hoe zit dat spanningsveld? Richten wij ons dan niet op het goede?*

Jacques Wallage: Dat is een heel interessant punt. We scoren gemiddeld genomen als het om dienstverlening gaat behoorlijk goed. Het onderzoek waar minister Plasterk net even uit citeerde en in ons advies staat (*onderzoeksresultaten Prettig Contact met de Overheid*), ging over de vraag wat er gebeurt als je in geval van klachten en bezwaren niet alleen maar juridisch reageert maar probeert om een betekenisvolle dialoog met de burger te voeren. Toen bleek, en zelfs voor mij was dat echt een eyeopener, dat niet alleen ambtenaren zich veel beter voelen in dat proces en bij die werkwijze, dat de burger veel tevredener was maar ook dat het aantal bezwaren drastisch verminderde. Dus met andere woorden, wat de minister wilde weten dat staat niet op gespannen voet met de ervaringen met de dienstverlening. Want met dienstverlening is de overheid eigenlijk een handelende partij op de markt, zou je kunnen zeggen, die vergeleken wordt met hoe je elders wordt behandeld. Dan doen wij het nog niet zo slecht. Hier gaat het om besluiten die wij nemen, beleid wat wij voeren en over hoe wij omgaan met belangenafwegingen en conflicten. Hebben wij dan een relatie opgebouwd met de burger die voor iedereen werkt en bij die vraagstelling moeten we helaas vaststellen dat daar nog heel veel te winnen valt. Je zou kunnen zeggen: we hebben al goed geluisterd in de dienstverlening, als we in de rest van de wereld van het openbaar bestuur nog ietsje beter zouden luisteren, misschien zouden we daar dan ook betere cijfers zouden kunnen scoren. Ik denk dat dat moet kunnen. Als ik kijk naar de eerste resultaten en naar de waardering die dat oplevert dan zou het best eens zo kunnen zijn dat we over een tijdje, als we dit systematisch hebben gedaan, kunnen zeggen dat de burger ons ook iets positiever ziet staan net als bij de dienstverlening.