



Bouwen aan vertrouwen

Hoogleraren benoemen pijnpunten en geven visie

Inhoudsopgave

Visie Frits van der Meer: ‘Is het erg dat er minder vertrouwen is in de overheid?’	3
Visie Zeger van der Wal: ‘Nationale parlementen gaan bijna nergens over’	6
Visie Jaap Uijlenbroek: ‘Het wordt steeds moeilijker voor burgers en bedrijven om wet- en regelgeving te begrijpen’	8
Visie Marc van der Meer: ‘In deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap’	12

Visie Frits van der Meer

Bijzonder hoogleraar leerstoel Comparative Public Sector en
Civil Service Reform

‘Is het erg dat er minder vertrouwen is in de overheid?’

In de media en politiek wordt gesproken over een verminderd of zelfs gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur en ambtenaren. Ik vraag me af of dat daadwerkelijk zo is en is dat negatieve oordeel breed verspreid? En maakt het dan eigenlijk wat uit als dat zo is? We komen dan namelijk ook te spreken over de consequenties voor de legitimiteit en het slagen van het overheidshandelen. Relevant vanwege de huidige tekortkomingen in de uitvoering van de overheidsdiensten en de weerstand van groepen burgers tegen de overheid.

Nederland in vergelijking met Europese landen

Internationaal onderzoek laat zien dat het vertrouwen in politiek, bestuur en ambtenaren in Nederland beter is dan in veel andere landen van de Europese Unie. Overigens wel met uitzondering van de Scandinavische landen. De pers, de kerk, het parlement, de EU, de banken en de bedrijven scoren lager dan de ambtenaren. Dat blijft ook het geval na het laatste onderzoek van de Eurobarometer 2020 in Coronatijd en na de Toeslagenaffaire. 71% heeft vertrouwen in de overheid en ambtenaren.

Vertrouwenscrisis

De echte acute vertrouwenscrisis lijkt in delen van het parlement in het kabinet te bestaan. En die vertrouwenscrisis heeft een echo in de media. De overheid en het ambtelijk apparaat scoren als geheel lager in het kader van vertrouwen dan diensten als brandweer, politie en Defensie. Dat geldt ook voor ambtenaren: hoe groter de afstand ten opzichte van de burger en hoe onzichtbaarder ze zijn, hoe lager het vertrouwen is in ambtenaren.

Minder vertrouwen leidt niet tot minder steun aan partijen

Nu kom ik tot de kern: het vertrouwen in de overheid en ambtenaren hangt af van de mate van de politieke gezindheid, opleiding en zelfstandigheid van de arbeidspositie van burgers. Dat laatste is belangrijk, want dé burger bestaat niet. Velen zijn zelfredzaam, maar anderen juist niet. De toegankelijkheid en het begrip van hoe je je recht en je diensten bij de overheid moet halen, verschilt onderling van burger tot burger. Dat zie je ook aan de impact van de Toeslagenaffaire, de harde aanpak voortvloeiend uit de Participatiewet op minder bureaucratievaardige en mondige burgers en de mate van vaccinatiebereidheid. Vandaar de verbazing over de politieke steun van partijen die recentelijk kritiek in het politieke debat hebben gekregen, maar toch niet aan steun verloren hebben. Hoe komt dat? Hun kiezers hebben niet die problemen. En daarom ook mijn wellicht wat cynische vraag: is dat erg? Het gaat voor de meesten toch voor de wind? Ja, dat is erg vind ik. Het is niet goed voor de burgers die in de wind staan, de politieke bestuurders en het ambtelijk apparaat.

Gevolgen voor legitimiteit

Belangrijk verder is dat er (nog steeds) een wellicht groeiende en ieder geval meer vocale groep is die zijn ontevredenheid uit via social media en demonstraties. Een verminderd vertrouwen kan meer dan vroeger nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich mee brengen: aantasting van de legitimiteit en het gezag van de functionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving uitdraagt. Minder vanzelfsprekende legitimiteit en

gezag bij groepen van burgers maakt het werk moeilijker en tast in de kern het dragen van de democratische rechtsstaat aan. Dat is het verschil met het verleden waar ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden, vandaar de spot, maar het wel werd geaccepteerd. Dat is nu minder het geval.

Een verdeeld huis wekt geen vertrouwen

Ook de wederzijdse beeldvorming van de politiek en het ambtelijk apparaat is van belang. Conflicten uitvechten in de media vergroot niet het vertrouwen bij (delen) van de samenleving: 'a house that is divided can not stand'. Ook de Kamer is als medewetgever verantwoordelijk voor uitvoeringsfalen. Achteraf controleren is te gemakkelijk wanneer je wetgeving niet goed uitvoerbaar hebt gemaakt.

Rekening houden met dé burger?

Daarnaast is het ook verstandig om de perceptie van de wensen, noden, mogelijkheden van burgers in kaart te brengen en daarbij oog te hebben voor de variatie onder burgers. Die perceptie lijkt soms gebaseerd op een gewenst profiel van de burger/klant. De overheid creëert zo een eigen gemiddelde burger. Uitgangspunt voor de oplossing is het benadrukken van de noodzaak van een betrouwbare overheid en politiek in de context van een transparante democratische rechtsstaat en een betrouwbare, ook zelf aan te spreken (gedifferentieerde) samenleving.

Visie Zeger van der Wal

Bijzonder hoogleraar Ien Dales leerstoel

‘Nationale parlementen gaan bijna nergens over’

Herstel van vertrouwen moet worden beoordeeld in de context van Gezagsturbulentie: het einde van grote, traditionele ideologieën, een steeds ontroover electoraat, nieuwe partijen die heel snel groeien maar net zo snel weer (bijna geheel) kunnen verdwijnen en een toenemende focus op single-issues en directe behoeftenbevrediging (Greenpeace en Amnesty hebben in NL al jaren meer leden dan de klassieke politieke partijen) waarbij nieuwe, kleine partijen als Bij1, BBB, Volt, PvdD en toch ook de FvD sterke trekken vertonen van dat soort actiegroepen.

Populisme en extremisme is voor de Bühne

Bovenstaande trend in combinatie met het verschuiven van macht richting Brussel en niet-democratische organen zoals de WTO, leidt ertoe dat er weliswaar steeds harder wordt geschreeuwd en gepolariseerd, maar dat komt juist omdat nationale parlementen bijna nergens meer over gaan. Populisme en extremisme zijn vanuit dat perspectief grotendeels voor de Bühne: de meeste partijen het voor 80% over de grote thema's eens. Wat betekent dat voor het 'vertrouwen'? Zeker is dat een keur aan hele kleine partijen extra hun best zullen doen om te scoren en op te vallen en tegelijkertijd de capaciteit ontberen om stevig wetgevend en controlerend werk te doen. Vooral dat laatste is een zorgelijke ontwikkeling.

Werkbezoeken en design thinking dragen bij

Deze parlementaire dynamiek, waarbij men zal schreeuwen om herstel van vertrouwen, zou wel eens tot een verdere verbrokkeling van vertrouwen kunnen leiden. De Toeslagenaffaire liet daarnaast ook zien dat wetgeving soms te snel en op basis van emotie wordt opgetuigd met weinig oog voor uitvoerbaarheid. Meer werkbezoeken en 'design thinking' – diensten en regelingen samen met (potentiële) eindgebruikers zo eenvoudig mogelijk vormgeven – zouden wel kunnen bijdragen aan het broos herstel van vertrouwen.

Visie Jaap Uijlenbroek

Bijzonder hoogleraar Albeda leerstoel

‘Het wordt steeds moeilijker voor burgers en bedrijven om wet- en regelgeving te begrijpen’

Vertrouwen is een breed en gelaagd begrip, dat in verschillende situaties een andere betekenis heeft. Vertrouwen in het eigen kunnen, vertrouwen in de eigen toekomst en in die van de kinderen, vertrouwen in de toekomst van Nederland, vertrouwen in instituties en zo kan je doorgaan. Met de mondiale COVID-19-pandemie is de onzekerheid voor burgers en bedrijven sterk toegenomen. Onderliggend zijn evenwel al langer veranderingen gaande die onzekerheden vergroten en die moeilijk overbrugbaar lijken. De arbeidsmarkt met veel zzp'ers en tijdelijke contracten, de opkomst van nieuwe technologie met disruptieve effecten, toenemende ongelijkheid in de samenleving (onder andere op het gebied van opleidingsniveau), effecten van het veranderende klimaat, veranderende geopolitieke verhoudingen en migratiestromen en meerdere concrete situaties waarbij de rechtstaat burgers onvoldoende heeft kunnen beschermen. Deze ontwikkelingen voeden de onzekerheid bij de burger en leiden tot een grotere vraag om bescherming waarbij als eerste naar de overheid wordt gekeken. Indien die bescherming als onvoldoende wordt ervaren, doet dat afbreuk aan het vertrouwen in algemene zin en specifiek in het functioneren van de overheid. Nederland is nog altijd te typeren als een op basis van vertrouwen gebaseerde samenleving met ook een relatief hoog vertrouwensniveau in instituties en politiek. De toenemende onzekerheid en concrete casuïstiek (zoals de aardbevingsschade in Groningen, Toeslagenaffaire, integriteitstwesties met politici zoals recent in Limburg) hebben een eroderend effect op dat vertrouwen.

Toenemende onzekerheid over de toekomst

Ondanks dat uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat in Nederland de zaken over het algemeen goed geregeld zijn en burgers grote vrijheden kennen en ook relatief gelukkig zijn (vijfde op de ranglijst), zijn er ook grote groepen mensen in Nederland die achter het net vissen. Voorbeelden daarvan zijn: de schaarste aan woningen wat vooral starters belemmert, de grote groep werknemers met flex-contracten en zelfstandigen met weinig bescherming tegen economische teruggang (zoals in de COVID-19-periode is gebleken), langjarige achterblijvende indexatie van pensioenen waardoor het inkomen van ouderen wordt uitgehold en toenemende tweedeling in het onderwijs waarbij de sociaal-culturele en sociaal-economische achtergrond van de ouders medebepalend kunnen zijn voor de schoolcarrière en de kanselijkheid van het kind.

De globaliserende economie en de daarmee samenhangende open grenzen voor goederen, arbeid en personen, heeft positieve en negatieve effecten die onevenredig verdeeld worden over specifieke groepen in de samenleving. Praktisch opgeleiden ervaren daardoor meer baanonzekerheid (niet alleen door het outsourcen van werk maar ook door de snelle opkomst van nieuwe technologie waardoor werk ingrijpend verandert of verdwijnt). Arbeidsmigranten vervullen een cruciale rol in de Nederlandse economie en zijn daarmee onmisbaar. Tegelijkertijd leiden concentraties van arbeidsmigranten in woonwijken tot een veranderende en door veel van de al aanwezige bewoners anders gewaardeerde sociale structuur.

Publieke dienstverlening onder druk

Ten tijde van de formatie van Rutte III was het besef van deze onzekerheid over de toekomst al aanwezig. De titel van het regeerakkoord Rutte III in 2017 was niet voor niets 'Vertrouwen in de toekomst'. Rutte III was dan ook sinds lange tijd het eerste kabinet dat geen bezuinigen oplegde aan overheidsorganisaties: alle vier de kabinetten Balkenende en Rutte I en II deden dat wel.

Als gevolg van de jarenlange taakstellingsdruk op overheidsorganisaties en de daarmee samenhangende oriëntatie op efficiëntie en een terugtrekkende overheid, hebben zich de laatste jaren meerdere uitvoeringsproblemen voorgedaan. Voorbeelden daarvan zijn: achterstanden bij de IND, problemen bij de Belastingdienst met de Vertrekregeling en de Toeslagenaffaire als dieptepunt, problemen bij Defensie, problemen bij UVW en SVB, etc. Deze problemen hebben allemaal gemeen dat langjarig is gestuurd op efficiëntie-verbeteringen als gevolg van de taakstellingen in combinatie met grote nieuwe politieke ambitie waardoor er juist nieuwe taken bij kwamen en/of bestaande taken grote veranderingen ondergingen. Dit vond plaats in een tijdsgewricht (groveweg 2000 – 2017) waarin zelfredzaamheid van de burger de norm was, er een grote roep was naar het tegengaan van misbruik met publieke middelen en weinig oog was voor de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit fenomeen heeft zich niet alleen voorgedaan bij de Rijksoverheid. Deze brede ontwikkeling heeft ook de lokale overheden geraakt blijkens de decentralisatieoperaties van Rutte I en II die gepaard zijn gegaan met grote kortingen op de budgetten vanuit de fictie dat gemeenten de uitvoering veel goedkoper en efficiënter zouden kunnen doen. Ook dit is gepaard gegaan met een verschraving van de dienstverlening.

Complexe wet- en regelgeving die moeilijk te begrijpen is

Wet- en regelgeving heeft de neiging in de loop van de tijd steeds complexer te worden. De intentie van de wet- en regelgeving is daardoor niet meer gekend. Als gevolg van incidenten waarvoor een oplossing wordt gezocht binnen de contouren van de bestaande wet- en regelgeving, ontstaan steeds meer uitzonderingen en bijzondere constructies wat de uitvoering en het toezicht bemoeilijkt. Dit mechanisme is overigens van alle tijden en leidt dan ook periodiek tot ingrijpende stelselherzieningen. Bijvoorbeeld de fiscale herzieningen rond de eeuwwisseling en de nieuwe Arbowet van begin deze eeuw. Ingrijpende stelselwijzingen vereisen een substantiële meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer en het is met de verbrokkeling in de Tweede Kamer steeds moeilijker om een substantiële meerderheid voor een stelselwijzing te krijgen. Bijvoorbeeld ten aanzien van Toeslagen bestaat al meerdere jaren (ook al voor de Toeslagenaffaire) een consensus dat het anders moet, maar op welke wijze is geen consensus over.

Gevolg van complexe wet- en regelgeving is dat de uitvoerende en toezichthoudende instanties, in combinatie met de langjarige taakstellingsdruk, het steeds moeilijker krijgen om aan de maatschappelijke verwachtingen te voldoen en uit te leggen wat de bedoeling van de wet- en regelgeving is. Gevolg daarvan is dat het steeds moeilijker voor burgers en bedrijven te begrijpen is waarom wet- en regelgeving is zoals het is. Een goed voorbeeld daarvan zijn de

verschillende inkomensbegrippen op verschillende beleidsterreinen. Het is moeilijk om de uitkomst van wet- en regelgeving te vertrouwen indien die niet begrepen wordt en ook steeds moeilijker uitlegbaar is door de uitvoerende dienst.

Oplossingsrichting om te werken aan herstel van vertrouwen

Langjarige analyses laten zien dat het macro-economisch best goed gaat met Nederland, los van de actualiteit van de COVID-19-crisis. Een sterk concurrerende economie, lage werkloosheid, gemiddeld hoge inkomens, hoogopgeleide beroepsbevolking, goede gezondheidszorg, etc. Maar dat zijn macro-cijfers. Onder deze macro cijfers ligt een toenemende ongelijkheid in de samenleving met zelfs verschillen in levensverwachting in relatie tot opleiding en inkomen.

Om het vertrouwen te herstellen is het nodig dat groepen die nu achter het net vissen nieuwe kansen krijgen om hun positie te verbeteren. Dat vereist wezenlijke veranderingen op het terrein van wonen, arbeidsmarkt, pensioenen, onderwijs, etc. De complexiteit op deze terreinen en verwevenheid met andere sectoren heeft tot gevolg dat het steeds moeilijker wordt om de problemen vanuit één sector te benaderen. Bijvoorbeeld het terrein wonen: het gaat dan om voldoende bouwlocaties (dus ruimtelijke ordening in een bestuurlijk complex veld met gemeenten en provincies), directe en indirecte subsidies (zoals hypotheekaf trek en huurtoeslag) en daarmee inkomens- en uitgavenstructuren van huishoudens. Om de problemen op te kunnen lossen is een sectoroverstijgende blik nodig. Dat geldt ook voor de arbeidsmarkt vraagstukken. Naast de contractvarianten heeft dat fiscale aspecten en via het minimumloon raakt het ook aan inrichting en werking van ons sociale zekerheidstelsel waarin het sociaal minimum en het minimumloon aan elkaar gerelateerd zijn. Ook hier is een sectoroverstijgend perspectief nodig.

Daarnaast is de uitvoering een groot vraagstuk. In dit tijdgewricht wordt de prijs betaald voor het jarenlang uithollen van de publieke dienstverlening. Om dat te herstellen is het niet alleen nodig om te investeren in de uitvoering, maar ook om beleid en wet- en regelgeving minder complex en uitlegbaar te maken. Wezenlijke beleidsvereenvoudiging is nodig om te komen tot goed uitvoerbare wet- en regelgeving en dat vereist terughoudendheid bij de politiek om in reactie op incidenten nieuw beleid te maken. Veel incidenten zouden ook in de uitvoering opgelost kunnen worden indien daartoe de ruimte wordt geboden omdat het moeilijk is om met algemene wetgeving alle mogelijke uitkomsten te voorzien. Er zullen altijd onverwachte situaties zijn die de wetgever niet heeft kunnen voorzien. Dat vereist ruimte in de uitvoering om daarop in te kunnen spelen. Momenteel gaat de aandacht vooral uit naar het opnemen van hardheidsclausules in wet- en regelgeving en maatwerk in de uitvoering waarbij de balans gezocht zal moeten worden met rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid.

In het formatieproces is momenteel veel aandacht voor deze thema's en krijgt de politieke zoektocht vorm naar politiek breed gedragen beleidswijzigingen. Met die beleidswijzigingen zou de overheid weer moeten gaan voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en daarmee het vertrouwen herstellen in de meest letterlijke betekenis: 'voldoen aan verwachtingen van Nederland'.

Visie Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt

‘In deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap’

De laatste jaren is sprake van een sterke herschikking in de maatschappelijke verhoudingen. De politieke pijler van de overlegeconomie is geërodeerd, dat geldt ook voor de maatschappelijke pijler. De internationale pijler is meer van belang geworden. Tegelijkertijd staat de publieke dienstverlening onder druk. In sectoren zoals de zorg, het onderwijs en de veiligheid is sprake van intensivering van de dienstverlening en technologische ontwikkelingen. Van de professionals kan niet als vanzelfsprekend meer inzet, betere prestaties en meer vertrouwen in de arbeidsverhoudingen worden verwacht. Kwaliteit heeft een prijs.

Onderzoek, innovatie en professionalisering

Het is daarom de vraag hoe te komen tot hoogwaardige publieke dienstverlening. Overal is sprake van nieuwe vormen van flexibele personeelsinzet, versterking van de teamorganisatie en uitwisseling en kenniscirculatie tussen school en bedrijf. Het zou vanuit dit perspectief van reductionisme getuigen om de analyse van de werkgelegenheid alleen vanuit een arbeidsmarktperspectief te definiëren, zonder daarbij de arbeidsorganisatie en de professionele ontwikkeling te betrekken. Er is juist een integrale benadering van onderzoek, innovatie en professionalisering noodzakelijk.

Reflectie en feedbackmechanismen

Er zijn dus sterke wederzijdse afhankelijkheden en fluctuerende variabelen tussen het landelijke beleid en de decentrale uitvoering van de publieke dienstverlening. Om deze reden is de scheiding tussen het wat en het hoe in bijvoorbeeld het onderwijs kunstmatig. Verstandige beleidsvoering vraagt juist om voortdurende reflectie van leidinggevenden en docenten op de werkvloer en om sluitende feedbackmechanismen om landelijk te kunnen beoordelen wat lokaal gebeurt. Onderwijsinstellingen kunnen op hun beurt het heft meer in eigen handen nemen en werken aan eigen kwaliteitscriteria en intensieve oplossingen. Naarmate dat samen leren beter lukt, is er minder overheidsinterventie noodzakelijk. Het is niet voor niets dat de scholen eigen netwerken van kwaliteitszorg en innovatie hebben opgezet. In de learning society van de nieuwe eeuw zal de beschikbare informatie hoe dan ook geordend moeten worden en betekenis moeten krijgen ten behoeve van combinaties van leren en werken tijdens de levensloop van mensen.

Modernisering van arbeidsverhoudingen

Mijn oratie uit 2014 heb ik ‘Vakmensen en bewust vertrouwen’ genoemd. Dit adjectief bewust vertrouwen is mogelijk behulpzaam bij de modernisering van de arbeidsverhoudingen en de organisatievorming van docenten in een periode van sterke flexibilisering en onzekerheid op de arbeidsmarkt, waarin de samenleving vraagt om publieke verantwoording van de besteding van publieke middelen. Wat ik daarbij ook wil problematiseren is dat het toezicht van overheidswege, dat achteraf (of ex post) verdiend vertrouwen toekent aan scholen waar het goed gaat, juist meer systematisch vooraf (ex ante) de ruimte zou moeten bieden aan professionals bij het vorm geven aan onderwijsvernieuwingen. Alleen door actief te reflecteren op en bij te dragen aan maatschappelijke en technologische veranderingen kunnen docenten

hun onderwijs verbeteren. Dit wordt beter mogelijk als de schoolorganisatie heldere kaders stelt, waardoor docenten(teams) hun professionalisering zelf kunnen vormgeven.

Zelfbewust vakmanschap

Bewust vertrouwen is te lezen als een vrije vertaling van deliberate trust, dat volgens de vooraanstaande rechtssocioloog Charles Sabel (1994) noodzakelijk is verbonden aan een strategie van learning by monitoring. Deze strategie van diagnostisch leren gaat expliciet voorbij aan het enkelvoudig claimen van professionele ruimte voor docenten, maar verbindt juist het politieke met het professionele en met de markt. Er is handelingsruimte én experimenteeruimte nodig voor docenten en praktijkopleiders, zonder dat ze door leidinggevenden bij voorbaat worden teruggefloten. Dan kunnen docenten zich achteraf verantwoorden voor wat ze voor elkaar hebben gekregen. En is er op instellingsniveau en op nationaal niveau behoefte aan systematische feedback op de bereikte directe en indirecte resultaten. Het wettelijke gezag op school moet daarbij voldoende rugdekking geven, terwijl de overheid voor samenhang in de eindtermen moet zorgdragen en als multiplier kan optreden om nieuwe kennis en inzichten te ontwikkelen en te verspreiden. Ik had dit vertrouwen ook weloverwogen kunnen noemen, vertrouwen dat je van jongs af aan opdoet en ontwikkelt, thuis, op school en in het werk. Maar in deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap. Zoals Geert Mak tien jaar geleden zei (op 31 maart 2004): Wie durft te vertrouwen, verwerft gezag. Wie gezag heeft krijgt vertrouwen.



CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:
redactie@caop.nl