

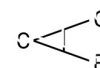


Bouwen aan hernieuwd vertrouwen

Visie Frits van der Meer
31 mei 2022

Inhoudsopgave

Openbaar bestuur, burgers en de ‘vertrouwenscrisis’	3
Het openbaar bestuur wordt steeds belangrijker voor (groepen van) burgers	3
Er heerst een gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur	4
Maakt het uit als er kritiek en wantrouwen bestaat?.....	4
Kiezers blijven partijen steunen die verbonden zijn aan de crises	4
Ontevredenheid wordt steeds meer via social media en demonstraties geuit	5
Dé burger bestaat niet en niet iedere burger is zelfredzaam.....	5
Minder vertrouwen tast de democratische rechtsstaat aan.....	6
De overheid creëert een eigen gemiddelde burger	6
Vertrouwen is het cement in een samenleving.....	6
Concluderend	7



Visie Frits van der Meer

Bijzonder hoogleraar leerstoel Comparative Public Sector en
Civil Service Reform

Openbaar bestuur, burgers en de 'vertrouwenscrisis'

'Only the closed mind is certain... If I were to tell you, you wouldn't believe me.'

Fisk Senior: 'Then by all means don't tell me, I don't believe in enough things already.'

Uit Dean Spanley

Het openbaar bestuur heeft als kerntaak zorg te dragen voor een goede publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Onderzoek laat zien dat een goed bestuur (good governance) bijdraagt aan een gezonde maatschappelijke en economische ontwikkeling. Die zorg is niet alleen een zaak voor overheden met hun politici en ambtenaren. Die verantwoordelijkheid wordt gedeeld met burgers en bedrijven. Wanneer dat bestuur goed geregeld is kan eenieder zich met zijn eigen zaken en leven bezighouden. Die publieke dienstverlening moet op peil gehouden worden en daar waar mogelijk zelfs verbeterd worden.

Het openbaar bestuur wordt steeds belangrijker voor (groepen van) burgers

Maatschappelijke uitdagingen en bedreigingen grijpen steeds op elkaar in. Ondanks de wens tot beheersing daarvan ook op de langere termijn, blijkt dat vanwege onvoorspelbaarheid en de beperkingen aan interventiemogelijkheden maar moeilijk. Zie alleen al de economische (Brexit) en gezondheidsontwikkelingen (COVID-19) van recente datum. Er wordt ook veel gesproken over bestuurlijke crises waarvoor een antwoord moet worden gevonden. Het crisisgevoel kan betrekking hebben op een veelheid aan nationale en internationale crisisthema's. Om er maar een paar te noemen: de coronacrisis, Oekraïne-crisis, klimaatcrisis, energiecrisis, bankencrisis, economische en schulden-crisis, kinderopvangcrisis, algemene uitvoeringscrisis, asielopvang en statushoudercrisis (zie Ter Apel), Gezondheidszorgcrisis, Jeugd GGZ-crisis, huisvestingcrisis, politieke vertrouwenscrisis, bureaucratische vertrouwenscrisis, etc (BB 2022).

Het dagelijks leven wordt dan ook meer kwetsbaar/precair of beter geformuleerd: burgers worden zich wellicht meer van bewust van de precariteit van het bestaan. Dat gevoel van kwetsbaarheid was lang verdwenen met de bedwinging van levensbedreigende ziekten als tbc, pokken en tyfus, de directe bedreiging van de persoonlijke veiligheid en de garantie van een redelijk sociaaleconomisch bestaan. Althans dat gold voor de meeste maar niet alle Nederlanders. Hoe dat ook zij, het openbaar bestuur was en wordt dan ook voor (groepen van) burgers steeds belangrijker en de verwachtingen ten aanzien van het overheidsoptreden groter. Gegeven deze verwachtingen, wordt de kans op teleurstellingen groter en wordt de vertrouwensvraag gesteld. Dit staat nog los van het eventueel disfunctioneren van politieke en ambtelijke functionarissen, waar het debat zich nu wellicht al te veel in algemene termen op lijkt te concentreren. Dan komt een breed scala aan meningen en opvattingen naar voren over wat er goed of fout is aan de praktijk van die publieke dienstverlening en waar het naartoe zou moeten gaan. Laten we in concreto op deze vertrouwensvraag ingaan, die door sommigen zelfs als een vertrouwenscrisis is bestempeld.

Er heerst een gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur

In kranten, in opinierubrieken, op de sociale media en in de politiek wordt recent gesproken over een verminderd of zelfs een gebrek aan vertrouwen in het openbaar bestuur, politici en ambtenaren. Het is goed op te merken dat de vraag zich hiertoe niet beperkt. Het is breder dan een oordeel in de trant van – en nu geef ik het wat gechargeerd weer – een onbetrouwbaar openbaar bestuur, een disfunctionerend politiek stelsel en een onbetrouwbare bureaucratie. Het gaat ook om een verminderd vertrouwen in bijvoorbeeld de medische wetenschappen, economie, expertise, professionals van allerlei soort; eigenlijk alles buiten de eigenlijke persoonlijke leefwereld. Over dat laatste – het onderling maatschappelijk vertrouwen – zijn ook vragen te stellen. Als aanleiding voor de [webinarreeks: Bouwen aan vertrouwen](#) – waarvoor deze paper is geschreven – wordt genoemd dat het vertrouwen tussen overheid en burger onder druk staat. Ook wordt aangegeven dat het afnemend vertrouwen verschillende oorzaken heeft en niet los kan worden gezien van gebeurtenissen als bijvoorbeeld de coronacrisis, Toeslagenaffaire en gaswinning in Groningen. De samenleving zal geconfronteerd blijven worden met crises van verschillende vorm. Hoe kan dan het vertrouwen hersteld worden en wat kan de publieke sector hieraan doen?

Maakt het uit als er kritiek en wantrouwen bestaat?

Men kan zich afvragen of dit beeld van een algemeen gedeeld wantrouwen in het openbaar bestuur daadwerkelijk juist is en of dat negatieve oordeel wel zo breed verspreid is? Tevens kan men betwifelen of het nieuw is, of dat het iets conjunctureel is. Bestuurswetenschappers als Van Braam hebben immers in bestuurshistorische analyses laten zien dat ambtenaren en overheden nooit op een grote mate van populariteit konden rekenen. Er was altijd al kritiek, met name van groepen die niet direct of indirect (via bijvoorbeeld verzuilde structuren) bij politiek en bestuur betrokken. Een geringe toegang tot de klassieke media en de afwezigheid van sociale media is daarbij een factor van belang. Verzet tegen politiek en bestuur uitten zich soms dan van tijd tot tijd via demonstraties en explosief via oproeren (denk aan het Jordaanoproer voor de Tweede Wereldoorlog). Die onrust werd dan met de harde hand bestreden. De onrust en ongeregelheden die we ten tijde van de coronacrisis hebben gezien, was dan ook nog gematigd en in vergelijking met die eerdere periode tot op zeker niveau gedoogd.

Maar maakt het dan eigenlijk wat uit als er kritiek en sterker nog wantrouwen bestaat? Maakt het eigenlijk wat uit voor het functioneren van samenleving en openbaar bestuur? Tast het een goed maatschappelijk functioneren aan?

Kiezers blijven partijen steunen die verbonden zijn aan de crises

Allereerst wil ik op basis van de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek stilstaan bij de relatieve kwaliteit en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. Nu kan je methodische kanttekeningen plaatsen hoe dit vertrouwen gemeten moet worden en wat de cijfers exact betekenen. De bekende uitspraak ‘there are lies, damned lies and statistics’ heeft een zekere waarde, maar mag niet leiden tot een al te grote relativering en wegdeneren van

uitkomsten. Maar ondanks deze kanttekening, blijkt dat in Nederland vanuit internationaal perspectief het vertrouwen in openbaar bestuur relatief omvangrijk is. Daarnaast is het vertrouwen in het parlementaire democratie en de rechtsstaat nog steeds omvangrijk (Verwey Jonker Instituut 2022). Een groot vertrouwen is er vooral in het functioneren van de rechterlijke macht, politie en Defensie. Het algemene cijfer blijkt in de loop der jaren maar licht te variëren.

Wel zien we soms als gevolg van een acute crisis of gebeurtenis een kortstondige toename in het vertrouwen als in het geval van de coronacrisis. Dan is er weer een daling wanneer de genomen crisismaatregelen hard in bijten en een boosheid over een lange en ongeregelde formatie en bijvoorbeeld uitvoeringsfalen als in het geval van de Toeslagencrisis beeldbepalend worden. De verbazing daarnaast over de blijvende politieke steun van kiezers voor juist die partijen en leiders van wie de namen verbonden zijn aan deze crises, is dan onterecht. Hoe komt dat? Hun kiezers hebben niet die problemen. Daarnaast blijken de meeste mensen tevreden over het eigen leven. De echte acute vertrouwenscrisis lijkt dan allereerst in de relatie van delen van het parlement en het kabinet, tussen politiek en onderdelen van het ambtelijk apparaat en in de (sociale) media te bestaan.

Ontevredenheid wordt steeds meer via social media en demonstraties geuit

Is er dan echt niets aan de hand en kunnen we nu naar huis en de verbinding verbreken? Nee. Belangrijk is dat er (nog steeds) een wellicht groeiende en ieder geval steeds meer vocale groep is die zijn ontevredenheid uit via social media en demonstraties of probeert via de rechter zijn gelijk te krijgen. Daarnaast is het fundamenteel verkeerd om over dé burgers te spreken en te kijken naar gemiddelde opvattingen. Er zijn burgers in soorten en maten met eigen situaties en problemen en daarmee verbonden oordelen over hoe het openbaar bestuur met de publieke zaak omgaat.

Dé burger bestaat niet en niet iedere burger is zelfredzaam

We komen hier tot de kern: de mate van vertrouwen in de overheid en ambtenaren hangt af van de politieke gezindheid, opleiding, de zelfredzaamheid en de zelfstandigheid van de arbeidspositie van burgers. Dat laatste is belangrijk, want dé burger bestaat niet. Veel burgers worden geacht zelfredzaam te zijn, maar anderen zijn dat juist niet. Dat zien we in de uitvoeringscrises terugkeren. De toegankelijkheid en het begrip van hoe je je recht en je diensten bij de overheid moet halen: de bestuurlijke geletterdheid, verschillen van burger tot burger. De moeite die deze groep minder zelfredzame mensen moeten doen om voor hen hoge bestuurlijke drempels te nemen om zo in een voor hen onbekende wereld te belanden, is al heel lang bekend in de bestuurskundige en bestuursociologische literatuur. Zie dan ook de grote gevolgen van onder meer de Toeslagenaffaire en de harde aanpak voortvloeiend uit de Participatiewet op het leven van minder bureaucratievaardige en mondige burgers. Dus het gemiddelde vertrouwen mag dan wel hoog blijven, maar de kritische onderstroom komt in dat gemiddelde onvoldoende tot uiting.

Minder vertrouwen tast de democratische rechtsstaat aan

Daarom mijn wellicht wat cynische vraag: is dat dan erg? Ja, dat is erg. Los van het persoonlijk leed en ook het vereiste van een betrouwbare overheid kan een verminderd vertrouwen bij deze burgers meer dan vroeger nadelige consequenties hebben. Een minder vanzelfsprekend vertrouwen en gezag van de overheid, politici en ambtenaren, legitimiteit en gezag bij groepen van burgers maakt het werk moeilijker en tast in de kern het uitdragen van de democratische rechtsstaat aan. Een verminderd vertrouwen kan meer dan vroeger nadelige consequenties voor het overheidsfunctioneren met zich meebrengen: een aantasting van de legitimiteit en het gezag van de functionaris die het openbaar bestuur naar de samenleving uitdraagt. Dat is het verschil met het verleden, toen ambtelijk gezag misschien niet leuk werd gevonden, vandaar de spot, maar wel werd geaccepteerd. Dat is nu minder het geval.

De overheid creëert een eigen gemiddelde burger

Politieke en politiek-ambtelijke schuldvragen en conflicten uitvechten in de media vergroot niet het vertrouwen bij (delen) van de samenleving: 'A house that is divided can not stand.' Ook de Tweede Kamer is als medewetgever verantwoordelijk voor uitvoeringsfalen. Achteraf controleren is te gemakkelijk wanneer wetgeving niet goed uitvoerbaar is gemaakt. Het gaat niet alleen om het imago en beeld van het openbaar bestuur, politiek en ambtenaren in de ogen van burgers via de verbetering van handelen, communicatie en verwachtingsmanagement. Het is daarnaast ook verstandig om de perceptie van de wensen, noden en mogelijkheden van burgers in kaart te brengen en daarbij oog te hebben voor de variatie onder burgers. Die perceptie in het ambtelijk apparaat 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.

Vertrouwen is het cement in een samenleving

Vertrouwen gaat om de mate van geloof in de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kennis, de waarachtigheid en de onbaatzuchtigheid van experts en de organisaties die een beroep/verzoek doen en een eis stellen aan het handelen van burgers. Het begrip 'vertrouwen' is breed, gelaagd en kan op verschillende manieren worden begrepen. Hier komen verwante en onderlinge verbonden begrippen als vertrouwen, betrouwbaarheid, trouw maar ook verwachtingen in terug. Het kernwoord is trouw. Vertrouwen is het cement in een relatie, in een samenleving en daarmee ook de relatie tussen de samenleving en het openbaar bestuur. Dat klinkt mooi, maar er zit ook een tweedeling in wij en zij of ook zij en wij met de mogelijkheid van het tegendeel: wantrouwen, onbetrouwbaarheid en een teleurstelling in de verwachtingen. Ook burgers zijn dan medeverantwoordelijk in hun maatschappelijk gedrag en bijdrage aan de publieke zaak en hun zorg aan de samenleving. Alleen kritiek uiten en achterover zitten is te gemakkelijk. Dat stimuleren van brede een maatschappelijke betrokkenheid en zelfactie is een medeverantwoordelijkheid van het openbaar bestuur. Dat

zorgt weer voor geloof in de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur, een wederzijdse open houding van politici, ambtenaren en burgers: zo essentieel voor de zorg voor de publieke zaak. Daarom is het eventueel herstel van dat vertrouwen zo belangrijk. Het begincitaat afkomstig uit de film geeft aan dat een open geest en houding niet een vast gegeven maar wel onontbeerlijke voorwaarde is om persoonlijk en maatschappelijk cynisme (Then by all means don't tell me, I don't believe in enough things already). Die laatste houding is de dood in de pot.

Concluderend

1. Is het erg dat er minder vertrouwen in de overheid is? Los van de vraag of dat vertrouwen nu veel minder is dan vroeger, is voor dit moment het antwoord op deze vraag volmondig: ja, want een overheid die minder vertrouwd wordt, loopt het gevaar vanwege verlies aan (moreel) gezag minder medewerking van burgers te krijgen en die medewerking van de samenleving vormt de basis voor de zorg voor de publieke zaak.
2. Dat gezag moet constant worden verdiend; immers gezag is geaccepteerde en derhalve daardoor gelegitimeerde macht. Die acceptatie berust bij burgers.
3. Die publieke zaak is de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers als de eigenaren en politiek en ambtenaren als de dienaren daarvan.
4. Ook burgers, individueel en in groepsverband, hebben zelf een verantwoordelijkheid; het is geen eenrichtingsverkeer;
5. Ook burgers moeten het vertrouwen onderling en van het openbaar bestuur verdienen; het afschuiven van de eigen verantwoordelijkheid betekent het einde wanneer het gaat om een goed zorgdragen voor de publieke zaak.
6. Maar het moet die burger wel mogelijk gemaakt worden.
7. Daarom: begin bij de burger en kijk in samenspraak wat die burger nodig heeft en maak geen beeld van de gemiddelde en ideale burger vanuit ambtelijk apparaat en politiek.
8. Ga ervan uit dat die behoeften, de zelfredzaamheid, wensen en mogelijkheden van burger tot burger kunnen verschillen: dé burger bestaat niet.
9. Let ook op verwachtingen van burgers en doe aan verwachttingsmanagement: hoe meer je belooft en niet waar maakt, hoe minder vertrouwen wordt opgewekt en hoe meer gevoelens van onbetrouwbaarheid ontstaan.
10. Om te kunnen bouwen aan vertrouwen en acceptatie van overheidsgezag gaat het bijvoorbeeld om zichtbaarheid van bestuur, transparantie, het bieden van ruimte aan burgers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers en het minder richten op incidenten en mediahypes.
11. Doe dat structureel, in alle lagen en breed in het publieke domein, en met name ook waar mensen in een maatschappelijke en sociaaleconomische afhankelijke positie zitten: versterk zo geheten zwakkeren.
12. Dat te faciliteren is een essentiële overheidstaak maar de wijze van faciliteren veronderstelt een niet top-down en paternalistisch optreden van het openbaar bestuur.
13. Door zo te handelen vanuit deze ondersteunende mentaliteit kan vertrouwen in bredere segmenten van de samenleving worden opgewekt.

14. Dat kan de nodige tijd kosten: vertrouwen komt te voet en gaat te paard.
15. Last but not least om het in goed academisch Nederlands te stellen, gewaakt moet worden dat men coûte que coûte in alles burgers wil plezieren; het behoort ook tot de taak van het openbaar bestuur om namens en voor de gemeenschap beslissingen te nemen die bij sommigen onaangenaam overkomen. Vrijheid is niet absoluut en wordt begrensd door de vrijheid van anderen, dat kan om ingrijpen vragen. Dat valt niet te vermijden maar uitleg, onderbouwing en verantwoording van daden is dan essentieel. Ook dat stut het vertrouwen.



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

Bel of mail voor info:
redactie@caop.nl