

Gespreksnotitie ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars – 28 maart 2024.

Een betrouwbare en lerende overheid

1. Een nieuw overheidsbeeld

Nederland kent een robuuste rechtsstaat en een diepgewortelde democratische traditie. De overheid in Nederland werkt in het belang van de samenleving als geheel en individuele burgers en bedrijven, en weet daarbij veel tot stand te brengen. Dat geldt niet alleen voor de centrale overheid, maar op alle niveaus. De soms gewekte indruk dat de overheid structureel tekortschiet is dan ook onjuist. Toch is juist daarom blijvende aandacht voor het functioneren van overheid geboden. Onderling vertrouwen tussen overheid en burgers is namelijk het fundament van de rechtsstaat. Essentieel daarbij is het basale vertrouwen dat de overheid zorgvuldig met mensen omgaat en rechtvaardig, betrouwbaar en slagvaardig is. Breed gedeeld is het gevoel dat juist in die basis scheuren zijn ontstaan door de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen. En dat is evident een groot probleem: rafelt het vertrouwen, dan rafelt de rechtsstaat.

Om het vertrouwen van de burger te herwinnen, zal de overheid zich niet alleen betrouwbaar moeten tonen maar ook vertrouwen moeten geven. Daar is behalve een ander mensbeeld – en het burgerperspectief dat hieronder aan de orde komt – ook een *nieuw overheidsbeeld* voor nodig. Een helder beeld enerzijds van wat de overheid wèl kan, en waar burgers en bedrijven dus op moeten kunnen vertrouwen, en anderzijds van wat de grenzen van haar vermogens te buiten gaat. Een betrouwbare overheid schept daarover duidelijkheid. Unrealistische verwachtingen en te grote beloftes leiden uiteindelijk tot desillusie en wantrouwen, ook als zij met de beste bedoelingen zijn uitgesproken.

Een pregnant voorbeeld zijn de hersteltrajecten die zijn opgestart naar aanleiding van de genoemde toeslagenaffaire en gaswinning. Dat juist diegenen die jarenlang zijn benadeeld zich nu wederom geconfronteerd zien met onjuiste voorspiegelingen en een stokkende uitvoering noopt tot reflectie.

Een aangelegen aandachtspunt is de steeds luidere roep om mogelijkheden voor 'maatwerk' achteraf, zoals hardheidsclausules en meer ruimte voor evenredigheid. Dit is een begrijpelijke neiging, maar wel een die ook risico's in zich draagt. Te veel nadruk op evenredigheid en maatwerk vermindert immers de rechtszekerheid en -gelijkheid, en kan bovendien een aanzienlijke extra belasting opleveren voor al zwaar belaste uitvoeringsorganisaties als de IND en het UWV, en de (bestuurs)rechtspraak. Daarbij ontstaat ook het risico dat meer politiek geladen vragen op het bordje van de rechter of uitvoerder komen te liggen, omdat die in elk individueel geval een afweging zal moeten maken van wat evenredig is. Maatwerk achteraf verhult dat het in de basis niet goed zit, terwijl juist de problemen dáár moeten worden aangepakt. Het verdient daarom

aanbeveling om nog meer aandacht te richten op weloverwogen wet- en regelgeving waarin duidelijke keuzes zijn gemaakt en het perspectief van de burger, uitvoering en rechtspraak vooraf is meegewogen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hier onlangs nog aandacht voor gevraagd in haar advies over het voorstel tot wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Nationale ombudsman deed dit ook in zijn reflectie op de onderzoeken die hij heeft gedaan onder vier verschillende groepen burgers die rond moeten komen van het sociaal minimum. De Algemene Rekenkamer publiceert binnenkort het beoordelingskader menselijke maat dat eveneens helpt om de basis op orde te brengen, wet- en regelgeving uitvoerbaar te maken en burgers niet te overvragen. Dit moet fouten en ongewenste neveneffecten terugdringen en bijvoorbeeld burgers meer inkomenszekerheid bieden. Alle drie de Hoge Colleges zullen hieraan in advisering en onderzoek nadrukkelijk aandacht blijven besteden.

Kortom, de overheid moet zich proactief opstellen, heldere afwegingen maken en duidelijke kaders stellen voor waar zij de burgers mee van dienst kan zijn en waar juist de inzet van de burger zelf mag worden verwacht. Problemen moeten actief worden voorkomen, niet pas achteraf hersteld en zeker niet pas nadat burgers lange juridische procedures hebben moeten aanspannen om gehoord te worden. Met dit nieuwe overheidsbeeld waarin vertrouwen aan burgers, en bedrijven, wordt gegeven, kan dat vertrouwen op de lange termijn weer worden terugverdiend.

2. Burgerperspectief en het belang van participatie en invloed

Het burgerperspectief in het handelen door de overheid is een onmisbaar element voor het bereiken van vertrouwen in de overheid. We wezen er eerder al op: stel het burgerperspectief centraal in het handelen van de overheid. We constateren dat hier de afgelopen jaren nog weinig voortgang in is geboekt. De complexe maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat zijn er daarentegen niet minder op geworden. Wij roepen dan ook (wederom) op om het burgerperspectief te borgen in alles wat de overheid doet, te luisteren naar de burger en realistisch te zijn over de inspanningen die de overheid kan leveren.

De praktijk laat zien dat de overheid nog onvoldoende zicht heeft op de behoeften van burgers en dat juist de burgers die de overheid het hardst nodig hebben nog (te) vaak als laatst aan de beurt zijn om geholpen te worden. Zo toont het recente onderzoek van de Nationale ombudsman naar tien hersteltrajecten aan dat overheidsinstanties nauwelijks weten waar gedupeerden behoefte aan hebben en daar dan ook geen rekening mee houden bij het maken van fundamentele keuzes over de opzet en uitvoering van hersteltrajecten. Dat is funest voor het vertrouwen. In plaats van een start van het herstel van dat vertrouwen, raken sommige betrokken burgers opnieuw beschadigd waardoor hun al wankele geloof in de overheid juist verder afbrokkelt. Het (blijven) werken vanuit bestaande systemen, meer regels vanuit de overheid en verdergaande juridisering van het contact tussen overheid en burger zouden plaats moeten maken voor het versterken van de participatie en invloed van burgers. Dat vraagt van de overheid dat zij eerder, vaker en beter actief luistert naar burgers. Niet om bevestigd te krijgen wat er al is, want daarmee worden juist de bestaande systemen tot problemen hebben geleid in stand gehouden, maar met als doel samen verder te komen. Vervolgens is vooral dat wat volgt op het luisteren belangrijk. Nog regelmatig blijkt dat burgers zich niet gehoord voelen of niet serieus genomen worden. In gesprek met de burger zou de overheid vaker de vraag moeten stellen: wat heb je nodig? Wat kun je

zelf doen en hoe kan ik je helpen om dat te doen? Deze vragen nodigen de overheid overigens ook uit om helderheid te geven over wat zij wel en niet kan betekenen voor de burger en waar ieders verantwoordelijkheid ligt.

Burgers zijn de fundamentele spelers in onze democratie: de overheid waakt óver hen, werkt vóór hen, en besluit niet zónder hen. Daar zijn goede voorbeelden van, maar de uiteindelijke invloed van burgers op het optreden van de overheid blijft vaak beperkt. Bijvoorbeeld wanneer participatie lijkt te worden ingezet als plak- en pleisterwerk voor onbehoorlijke dienstverlening door de overheid. Het perspectief van en participatie door burgers zou dan ook geen sluitstuk moeten zijn van een 'afvinklijstje', maar een integraal onderdeel van de besluitvorming. Dat vergt van de overheid dat zij randvoorwaarden realiseert voor goede informatie, helder communiceert en burgers invloed en/of eventueel ondersteuning biedt. Hiermee wordt gewaarborgd dat burgerparticipatie niet wordt beperkt tot burgers die hier voldoende daadkrachtig voor zijn en wordt voorkomen dat burgerparticipatie leidt tot minder grip voor groepen die niet de tijd of capaciteit hebben om effectief hun stem te laten horen. Behoorlijke participatie van burgers gaat niet vanzelf en kan alleen succesvol zijn als burgers ook echt kunnen meedoen, en dat ook zo ervaren. Dat betekent dat een overheid responsief is, en serieus omgaat met de inbreng van burgers in participatietrajecten. Ook hier geldt: de overheid schept duidelijkheid. De overheid geeft terug wat zij van de inbreng vindt en laat zien wat ze ermee doet. Of, zij geeft aan dat ze er niets mee gaat doen, maar dan is een goede argumentatie onmisbaar.

3. Een lerende overheid: Van wetgeving naar uitvoering

Een overheid die blijft leren is noodzakelijk voor het nieuwe overheidsbeeld. Op papier heeft de rijksoverheid hiervoor een rijk gevulde gereedschapskist om systematisch van beleidsvorming en wetgeving naar uitvoering te komen. In theorie is dit een kringloop waarbij effecten in kaart worden gebracht en wordt geleerd en aangepast. De parlementaire hoorzittingen en enquêtes naar toeslagen, aardgaswinning en uitvoeringsorganisaties laten echter zien dat dit in de praktijk niet zo werkt. Succesvol leren van deze kringloop kan alleen in een klimaat waarin de overheid transparant kan zijn over fouten en de ruimte krijgt om hiervan te leren om zo beter te presteren. Dit vraagt om helderheid over doelstellingen, zelfbeperking en een stevige realiteitscheck door de uitvoering, ongeacht in welke vorm de afspraken over het voorgenomen regeringsbeleid worden gegoten.

Wij constateren dat ieder onderdeel van de kringloop van beleid en uitvoering versterkt dient te worden. Beleid en wetgeving lijken regelmatig niet te doen wat ze beogen en blijken meer dan eens onuitvoerbaar of ongewenste bijeffecten te hebben die grote gevolgen (kunnen) hebben voor een grote groep burgers. Ook constateren wij dat de gevolgen van beleid voor burgers en bedrijven onvoldoende in beeld worden gebracht. Hierdoor kunnen parlement en burgers niet vaststellen of dit tot het beoogde overheidshandelen leidt – met bijvoorbeeld oog voor de menselijke maat – en of de burger waar voor zijn geld krijgt.

Het inzicht in de effecten en uitvoerbaarheid van beleid kan op verschillende manieren worden versterkt. Allereerst door de (hoofd)doelstellingen van het te voeren regeringsbeleid te expliciteren en vervolgens door de wetgevingskwaliteit te verbeteren en door uitvoeringsorganisaties, burgers en bedrijven hierbij meer te betrekken. Voorstellen voor beleid missen nog regelmatig onderbouwing van doelen,

doeltreffendheid en doelmatigheid die de wetgever niet voor niets vraagt. Dit vraagt daarom niet om nieuwe kaders, maar wel om het consequent toepassen en combineren van bestaande voorschriften en handreikingen. Op deze manier krijgen parlementariërs, burgers en bedrijven meer inzicht in de geleverde prestaties van de overheid. Staand beleid wordt nog te weinig onderzocht op effectiviteit. Ineffectief beleid of fiscale regelingen worden nauwelijks geschrapt. Het omgekeerde lijkt eerder waar: het aantal regels neemt toe en uitzondering wordt op uitzondering gestapeld, met een toenemende complexiteit tot gevolg. Een brede heroverweging van de collectieve uitgaven en inkomsten is op zijn plaats. De zin en onzin van collectieve uitgaven en inkomsten moet systematisch onderwerp zijn van bestuurlijke en politieke evaluatie. Dat geeft meer grip op financiën en de doeltreffendheid van beleid en helpt om prioriteiten te kunnen stellen. Evaluaties kunnen beter strategisch worden ingezet om de witte vlekken op te sporen, maar ook voor terreinen waarover signalen zijn dat het beleid niet werkt zoals bedacht. De klachten die hierover bij de Nationale ombudsman of via de verzoekschriften bij de Tweede Kamer binnenkomen, de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, en de adviezen en signalering van beide Afdelingen van de Raad van State zijn hiervoor een goed startpunt. De kringloop wordt rondgemaakt als ook in wetsevaluaties aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid en de doeltreffendheid, en de conclusies ook gevolg krijgen.

De begroting zou het sluitstuk moeten zijn van dit verbeterde inzicht. Nu geven begroting en verantwoording nog te weinig inzicht in of beleidsprestaties geleverd worden, terwijl hier veel informatie over beschikbaar is. Het incorporeren van Brede Welvaart in begroting en verantwoording is een goede start om ervoor te zorgen dat de overheid bijdraagt aan kwaliteit van leven van latere generaties. In een digitale begroting zijn deze data beter te koppelen, zodat grote opgaven als klimaat(uitgaven) makkelijker te volgen zijn.

De drie Hoge Colleges van Staat dragen ieder bij aan de kwaliteit van wetgeving en overheidsbestuur. Onze adviezen, uitspraken, rapportages en onderzoeken geven bij elkaar een goed beeld van de staat van onze rechtsstaat, in het bijzonder van de kwaliteit van wetgeving, besluitvorming, uitvoering en de wijze waarop burgers worden gehoord en behandeld. Wij zullen de kennis van onze instituties regelmatig bundelen en analyseren om zo nog beter de mechanismes bloot te leggen die ervoor zorgen dat de overheid niet altijd responsief en proactief optreedt.

Pieter Duisenberg
Thom de Graaf
Reinier van Zutphen