

Graag schrijf ik u een korte brief met enkele inzichten die ik opgedaan heb in mijn werkzame leven. Ooit ben ik gepromoveerd op bureaucratietheorie, ik ben ook bijzonder hoogleraar geweest, en uit onvrede met de kwaliteit van de overheid, maar ook uit onvrede met een puur analytische, reflectieve rol, heb ik de Kafkabrigade met enkele idealisten opgericht, later werd ik om die reden ombudsman voor de metropoolregio Amsterdam, en recent ben ik benoemd tot regeringscommissaris informatiehuishouding.

Uw vraag over het functioneren van de trias politica, en de rol van de hoogwaardige instituties interpreteer ik vanuit die ervaringen.

Een eerste waarneming is dat burgers een belangrijke belemmering ondervinden in wat ik 'het materiële recht' noem. Je hebt de formele instituties, en die ontwerpen regels, c.q. bewaken de naleving daarvan. Maar nadat deze trias haar rol heeft gespeeld, en de barrière van de politieke deliberatie is genomen door een norm vast te stellen, komt er een tweede barrière. In het daarop volgende functioneren van de regels, van de uitvoerende macht en van de rechtsprekende macht, zitten mechanismen die ervoor zorgen dat datgene wat formeel bedacht is, feitelijk (materieel) niet gerealiseerd wordt. Zo kennen veel regelingen tientallen procenten niet-gebruik: burgers kunnen de regeling niet vinden, professionals mogen de rechthebbende burgers niet identificeren met privacy als (schijn-argument) en financiële professionals boeken liever een besparing, zonder zich te beseffen dat rechtsstatelijkheid andere normen met zich meebrengt dan simpel efficiency-denken.

Mijn eerste waarneming is dus dat als na de politieke deliberatie een nieuwe norm gesteld wordt, er nog een tweede barrière ontstaat, die van het materiële recht. Rond die barrière worden veel politieke keuzen (impliciet) gemaakt, waardoor de maatschappelijke waarde die nagestreefd wordt met de gestelde norm, feitelijk toch niet gerealiseerd wordt. Politiek ambtelijke belangen en belangengroepen slaan daar hun slag, terwijl ze in het democratische, deliberatieve proces niet (voldoende) in hun belang gehonoreerd werden.

Dat brengt mij op een tweede waarneming, die ik omschrijf als 'Bureaucratic Dysfunction'. Ik gebruik hiervoor de theorie van mark Moore (Creating Public Value) in combinatie met het proefschrift van een van zijn leerlingen (Jorrit de Jong, Bureaucratic Dysfunction). In de kern komt deze theorie er op neer dat de politiek, nadat ze een norm gesteld heeft, uitvoeringscapaciteit nodig heeft om die norm te realiseren. Er is sprake van bureaucratic dysfunction, als die uitvoeringscapaciteit niet in staat is die maatschappelijke waarde te realiseren die de samenleving nodig heeft (en die als norm gesteld is door de politiek). Ik constateer dat er op tal van terreinen sprake is van 'loss of public value', als gevolg van bureaucratic dysfunction: zowel de wetgevende macht als de uitvoerende macht werken nog vanuit een institutionele orde die in het (post-)industriële tijdvak is ontstaan: traag, verticaal-hiërarchisch, strak afgebakend/verkokerd, reactief, bureaucratisch, gesloten. We hebben nu een overheid die traag is, reactief, in de verleden tijd werkt, verkokerd, bureaucratisch en uitgaand van wantrouwen. Dit terwijl we een overheid nodig hebben die proactief is, die vermaatschappelijkt werkt, in netwerken, horizontaal, en die uitgaat van vertrouwen. Dat is een overheid die meer integraal kan werken, en opgave-gericht. Nu is zij taak-gericht. De stukken van Michiel Scheltema werken dit heel goed uit in het concept van de responsieve overheid. Vanuit mijn rol als regeringscommissaris zie ik dat de informatie-huishouding dit bureaucratisch/legalistische paradigma volgt, misschien zelfs versterkt. De institutionele orde is niet van deze tijd, maar van de verleden tijd.

Een derde waarneming betreft het lerend vermogen van de overheid: deze schiet tekort. Ik ben twee jaar voorzitter geweest van het ouderpanel, en heb in die hoedanigheid van dichtbij meegemaakt hoe het herstelproces van het Kinderopvang Toeslagen Schandaal is vormgegeven. Ik ben bang dat bij het herstelproces in Groningen hetzelfde aan de hand is: omdat het herstelproces door dezelfde

instituten wordt ontworpen als de instituten die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de schade, is het herstelproces voor de slachtoffers net zo schadelijk als de oorspronkelijke schade. In het jargon spreken we dan van 'secondaire victimisatie'. De bureaucratisch, legalistische cultuur, in combinatie met de niet-functionerende trias, die de oorzaak van de schade is, komt weer terug in het herstelproces, dat dan zelf weer ernstige schade toebrengt aan de slachtoffers, omdat ze het wantrouwen, de bureaucratie, de traagheid en het onvermogen om tot oplossingen te komen opnieuw moeten beleven. De overheid en haar instituten leren niet, omdat ze in het oude paradigma (bureaucratisch legalistisch) blijven werken. Er is sprake van systemisch falen, maar binnen de bestaande, institutionele orde kan men dat niet oplossen.

Tot slot: het politiek bestuurlijke systeem is zodanig met zichzelf bezig (zelfreferentieel), dat ze niet toekomt aan het rechtstatelijke: ze concentreert zich op de relatie overheid-burger, terwijl de opdracht breder zou moeten zijn. We hebben een overheid nodig die ertoe bijdraagt dat het economische, sociale en juridische verkeer tussen burgers onderling, en tussen burgers en bedrijven goed wordt vormgegeven. Grootschalige belastingontwijking, criminaliteit en ondermijning, en falende zorg-systemen maken dat de burger zich niet gehoord, en zeker niet geholpen voelt. Dat leidt tot verlies aan vertrouwen, en dat is iets dat niet alleen op het niveau van het formele staats- en bestuursrecht kan worden opgelost.