

Alex Brenninkmeijer - Steen in de Hofvijver

Inleiding

Het is een eer en een genoegen om deze Lunshoflezing uit te spreken. Mijn lezing gaat over de betekenis van verschuivende machtsverhoudingen in de trias politica in Nederland voor burgers en de mogelijke rol van de media als vierde macht. Bij deze lezing wil ik de vraag aan de orde stellen of discussie gewenst is in de politiek en in de media over de werking van onze democratie en over de werking van het stelsel van de trias politica.

Hoewel ik gemerkt heb dat het als Nationale ombudsman soms oppassen geblazen is in Den Haag, wil ik vanmiddag toch maar een steen in de Hofvijver gooien en kijken of ik daarmee een discussie over de werking van onze democratie los kan maken. Deze week had ik een ontmoeting de nieuwe Kamervoorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw Van Miltenburg, en bij die gelegenheid hoorde ik haar zeggen dat de discussie over de werking van onze democratie belangrijk is. Welnu, ik heb haar toen beloofd dat ik aan die discussie met mijn Lunshoflezing zal bijdragen.

Perspectief van de Nationale ombudsman

Ik begin met het perspectief van de Nationale ombudsman. Hierbij kijk ik naar de klachten van burgers die ik de afgelopen zeven jaar als ombudsman voorbij heb zien komen.

Daar zit een duidelijk herkenbare rode draad in. Steeds ervaren burgers een spanning tussen hun wereld en die van de overheid, een spanning die ik benoem als die tussen de leefwereld van de mensen en het systeem van de overheid. En als ik 'de overheid' noem, besef ik mij die overheid, eigenlijk een heel ingewikkeld complex samenstel van systemen en deelsystemen is. Dit beeld van de mens en het systeem – theoretisch verkend door de filosoof Habermas - is literair het meest treffend verwoord door Franz Kafka in zijn roman Het Proces, die aangaf hoe je meegevoerd kunt worden door het systeem, door welhaast onbekende krachten omdat je het systeem niet kent, niet beheerst en omdat je eigenlijk alleen met de buitenkant – de harde buitenkant - van het systeem te maken krijgt.

Mijn stelling luidt dat de overheid bij het vervullen van zijn publieke functie als systeem steeds complexer wordt. We zijn voortdurend bezig met het verder uitbouwen en verfijnen van het systeem, noodzakelijkerwijs ook in Europees en internationaal verband. Hierdoor

groeit de spanning tussen de leefwereld van mensen, van burgers en de systeemwereld van de overheid, waardoor ook de autonomie van de mens - niet in abstracto maar echt uw autonomie zoals u die dagelijks in het maatschappelijk verkeer ervaart - onder druk staat. U bent net als iedere burger steeds meer afhankelijk van allerlei functies van de overheid en het is de vraag of het u lukt om die verbindingen met de overheid allemaal netjes in het spoor te houden, zeker in een tijd van economische teruggang.

Die autonomie van de mens - zoals die van u zoals u hier nu in als mijn gehoor zit - wordt steeds belangrijker vanwege de individualisering. Onze samenleving verandert en mensen zijn anders in de samenleving komen te staan. Wij willen autonoom zijn en functioneren, dat wil zeggen uiteindelijk zelf keuzes maken en onze rol en plaats in sociale verhoudingen zoveel mogelijk zelf bepalen. Wij bouwen al dan niet virtueel een eigen identiteit, die als actor in onze complexe wereld tot leven komt.

Eenzijds een steeds complexer overheidssysteem dat afhankelijkheid schept en anderzijds een burger die streeft naar expressie van de individuele identiteit en zo zich autonomie verwerft. U ziet dus dat zich een spanning opbouwt en als ombudsman probeer ik te begrijpen hoe dat in de dagelijkse contacten tussen overheid en burger uitpakt en vooral hoe de leefwereld van mensen en de systeemwereld van de overheid op een verstandige manier met elkaar in verbinding gebracht kunnen worden. Een belangrijke vraag daarbij is hoe je een verbinding kunt leggen tussen beiden, gegeven de spanning tussen de overheid, het systeem, en de burger - u als individu. Hoe kun je de burger overtuigen dat de overheid zijn werk goed doet? Dat raakt aan de kernvraag van vertrouwen. Marc Hertogh, de Nieuwspoort rapporteur 2012, spreekt op basis van materiaal uit veel verschillende onderzoeken over "het wankel gezag van de politiek". Onderzoek van bij voorbeeld de WRR wijst uit dat slechts 25% van de ondervraagden het eens is met de stelling: "De overheid luistert meestal goed naar wat de burger wil". 64% stelt: "Ik denk niet dat de Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken." En een zelfde percentage stelt: "Kamerleden in ons land hebben weinig begrip voor wat er onder de mensen leeft". Het wekt dan ook geen verwondering dat de opkomst bij de verkiezingen gedaald is tot het historische minimum van 74%. Ook de Legitimiteitsmonitor van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat zien dat 50% van de bevolking meent dat politici wel geïnteresseerd zijn hun stem maar niet in hun mening. De responsiviteit van ons politieke systeem wordt niet erg hoog ingeschat en de hang naar democratische vernieuwingen is 'substantieel en tamelijk structureel.'

De goede werking van de representatieve democratie vormt geen onomstreden kwestie. Een belangrijke vraag is of voldoende burgers zich ook daadwerkelijk gerepresenteerd voelt en of het zich gerepresenteerd voelen in alle lagen van de bevolking wel dan niet voorkomt.

Hoe de burger te overtuigen: logos, pathos en ethos

Bij het overtuigen van de burger dat de overheid op een goede manier omgaat met de belangen van de burger zie ik een aanknopingspunt bij de woorden Aristoteles. Aristoteles heeft in zijn inleiding op de retorica een onderscheid gemaakt tussen logos, pathos en ethos, ofwel rede, emotie en ethiek, de vraag waarom doen we het? Ik wil u meenemen in een betoog over de logos, pathos en ethos toegepast op ons openbaar bestuur.

De geloofwaardigheid van ons openbaar bestuur is niet zomaar iets magisch. Daar valt preciezer iets over te zeggen, namelijk dat u als burger de overheid moet kunnen vertrouwen en dat het vertrouwen ertoe leidt dat die overheid gelegitimeerd is en de autoriteit van de staat, zijn instituties en de beslissingen die zij nemen aanvaard worden. We kunnen om de burger te overtuigen steeds minder vaak zeggen: 'omdat het overheidssysteem beslist heeft, is het zo'. Mensen willen in de huidige tijd intrinsiek overtuigd raken. Dat is ook de reden waarom mensen meedoen in een rechtsorde. Niet omdat er sancties zijn – het is jammer dat minister Opstelten er niet bij is want die boodschap geef ik hem het liefst zo vaak mogelijk mee – maar omdat we met zijn allen, bijna allen, vinden dat onze samenleving beter functioneert wanneer we ons aan de regels houden als die tenminste redelijk zijn.

Wat is nu de valstrik van de huidige trend in de benaderingswijze van de overheid? Dat is een overdosis aan logos, een overdosis aan rationaliteit. Wij hebben de neiging om onze complexe werkelijkheid te reduceren tot iets begrijpelijks en hanteerbaars, iets dat bestuurbaar lijkt, en komen vervolgens uit bij enkelvoudige causaliteiten. Die enkelvoudige causaliteiten spelen een belangrijke rol in het politieke debat, maar vooral ook in verbinding met de media. De oneliners die de journalistiek vraagt, bieden weinig ruimte voor een analyse van de complexiteit waar we in onze werkelijkheid anno 2012 mee te maken hebben. We denken vervolgens dat we met de wetgeving die inwerkt op die enkelvoudige causaliteiten een paradijs kunnen stichten, of noem het de maakbare samenleving. Ter illustratie wijs ik op de criminaliteit. Iedereen is tegen criminaliteit – en het is verschrikkelijk als het je als slachtoffer overkomt. De veronderstelde causaliteit in het huidige publieke debat is dat je met hogere straffen de criminaliteit oplost. Dus we gaan de straffen verhogen, introduceren we minimumstraffen omdat we de rechter niet meer vertrouwen, de verjaring schaffen we af, TBS wordt als aanpak aangetast en zo zijn er wel meer maatregelen die we kunnen noemen. En de belangrijkste veronderstelling van al deze maatregelen is dat daardoor de criminaliteit nog verder zal dalen. Mijn stelling luidt dat die overdosis aan logos, het reduceren tot eenvoudige causaliteiten en daarop baseren van wetgeving en beleid, leidt tot escalatie in de samenleving, want die samenleving verdraagt niet zoveel rationaliteit. Zoveel regels, beleid, wijzigingen in dat beleid, dat houdt niemand meer bij. En wat wekt die escalatie op? Mijn stelling luidt dat zoveel logos als vanzelf pathos op. Je ziet daarom ook in onze tijd dat die pathos steeds sterker oplaait en dat pathos tot onderbuik gevoelens leidt – wat ook weer een machtsfactor kan opleveren – en tot verontwaardiging. Wij leven meer en meer in een dramademocratie en in een mediocratie: beelden in de media – veelal gebaseerd op één incident - gaan steeds meer onze waardering van de feiten bepalen.

Er leeft in onze samenleving een naar mijn idee te waarden verontwaardiging over sommige ontwikkelingen rond overheid, politiek en de functie van de media daarbij. Daar moeten we serieus aandacht aan schenken. De kernvraag is daarom de vraag naar de ethos: waarom doen we het eigenlijk? Waarom hebben we deze samenleving, waarom hebben we deze Nederlandse overheid ingericht en waarom hebben we die ingericht zoals die nu in elkaar zit? Waarom laten we die functioneren zoals die nu functioneert? Dat is een kernvraag en die raakt ook aan het vertrouwen. Ethos vereist boven de stof staan en afstand kunnen nemen. Het vereist ook dat je afstand dúrft te nemen van ontwikkelingen, van de waan van de dag. Het vereist bovenal dat je bereid bent om waarden te onderkennen, mee te doen aan een debat over waarden en waarden te koesteren. Mijn stelling luidt dat de waarden langzamerhand uit de samenleving verdwijnen, onzichtbaar worden omdat we te veel logos hebben toegevoegd aan de verhoudingen in onze samenleving en het pathos onvoldoende een kompas vormt om op een zinvolle wijze keuzes over de inrichting van onze samenleving te maken. De complexe mens is in politiek en beleid gereduceerd tot de homo economicus, die alleen voor geld zou gaan. Dit terwijl het SCP van kwartaal tot kwartaal vaststelt dat de belangrijkste vraag voor Nederlanders is de manier waarop we met elkaar omgaan en dat daarover breed in de samenleving zorgen bestaan.

Countervailing powers

De vraag is wat kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in het licht van deze huidige maatschappelijke context. Ik ga hier niet uitwijden over het wegvallen van de zuilen maar ik wijs erop dat we wel leven in een samenleving in transitie, en wel naar een 'vloeibare samenleving', in de woorden van Sygmond Bauman. We leven in een samenleving waarin veel verandert en we niet al te gemakkelijk kunnen aannemen dat het nu eenmaal zo is als het is. Heel veel staat ter discussie en we hebben weinig vastigheid. Wat heb je dan nodig? In deze samenleving hebben we countervailing powers nodig, checks and balances, krachten en –tegenkrachten, ofwel een 'tegendemocratie' zoals Rosanvallon dat omschreven heeft of 'tegenbinding' zoals Kees Schuyt dat heeft genoemd. We hebben niet alleen binding nodig in de samenleving, hoe belangrijk die ook is, maar we hebben vooral ook tegenbinding nodig, 'dissent', om tot een gezonde ontwikkeling van onze samenleving te komen. Deze aanbeveling voor tegenbinding en een tegendemocratie is traditioneel vastgelegd in het stelsel van de trias politica, de drie machten wetgeving, rechtspraak en uitvoering, en misschien wel de media als vierde macht. Mijn stelling luidt dat de trias politica al in een langer proces zwaar onder druk staat, namelijk dat wij van een trias richting een duos politica zijn gewandeld. Het systeem is feitelijk geïmplodeerd. Kabinet en parlement zijn namelijk in een symbiose terechtgekomen die ook wel wordt omschreven als de Haagse kaasstolp. Dit leidt er vervolgens weer toe dat onze wetgever vaak functioneert als een 'partijdige wetgever'. Daarmee zeg ik niet partijpolitiek partijdig, maar een partijdige wetgever. In heel veel processen in de samenleving kun je namelijk constateren dat het parlement eigenlijk niet meer een tegenkracht is maar zelf veel boter op het hoofd heeft. Dat zag je bijvoorbeeld met de ontwikkelingen in het onderwijs met de parlementaire enquête onder leiding van Dijsselbloem. Daar was in feite de conclusie dat ze als parlement erbij stonden en ernaar

gekeken hebben. Als u kijkt naar de parlementaire onderzoek in opdracht van de Eerste Kamer naar de privatisering dan krijg je precies hetzelfde beeld: het parlement vervult onvoldoende zijn rol als tegenkracht. Het parlement beschermt de gerechtvaardigde belangen van de burger onvoldoende. Dit is dus de partijdigheid waar wij als burger mee zitten, want je zou toch hopen dat het parlement die fundamentele tegenkracht biedt die ons beschermt. Mijn stelling luidt: het parlement maakt zijn controlerende taak onvoldoende waar. Er wordt te veel afgegaan op de informatie van de ministers, er is onvoldoende eigen onderzoek en het parlement volgt te veel waan van de dag. Kleine kwesties en vooral incidenten bepalen de agenda en bij voorbeeld driekwart van de Kamervragen gaat over 'klein leed' uit de media. Het is maar afwachten wat die parlementaire zelfreflectie uiteindelijk oplevert. Ik heb er goed naar moeten zoeken wat er allemaal als gevolg daarvan gebeurde, maar ik moet u zeggen dat ik niet achterover viel van de resultaten.

Wat ik hieraan nog toevoegen wil, is het volgende. Bij het bepalen van de rol van het parlement wordt primair van wet naar wet gekeken, van nota naar nota, van beleidsstuk naar beleidsstuk. Maar heeft iemand nog overzicht over de gehele wetgeving? Die vraag werd zonet gesteld in het jongerendeel van de Lunshoflezing. Iemand stelde de vraag 'kent iemand eigenlijk nog de wetten wel?' En dat is natuurlijk niet zo. Onze wetgeving omvat een gigantische vracht en de complexiteit ervan is zo groot dat deskundigen al moeite hebben om deelgebieden van het recht te begrijpen. Heeft iemand zicht op het functioneren ervan? Weten we wel of onze rechtsorde zo goed functioneert? Na 25 jaar rechter te zijn geweest en ruim zeven jaar Nationale ombudsman ben ik daar niet zo gerust over. Wat we zien is dat er veel en in hoog tempo veranderende wetgeving is, dat er sprake is van symboolwetgeving en van stapeling van regelgeving. Dat beleid wordt geïntroduceerd om te beïnvloeden en voordat goed en wel is ingevoerd, gaat het werken maar voordat we weten hoe het werkt, is er alweer nieuw beleid en zo gaat dat maar door. Wetgeving blijkt vaak perverse effecten te hebben, die dan weer ongedaan worden gemaakt door weer nieuwe wetgeving, die dan ook weer allerlei effecten heeft, waaronder perverse. Er is structureel te weinig aandacht voor uitvoering. De Eerste Kamer heeft er een prachtig project omheen gebouwd naar aanleiding van de motie Van Thijn en de Tweede Kamer liet het helemaal afweten toen dat project gepresenteerd werd. Waar is nu de aandacht voor de uitvoering?, zo vraag ik mij af.

Rechtspraak onder druk

Wij wandelen in de richting van een duus politica. Dat is niet iets van de laatste jaren, maar dat is een proces van de twintig, dertig of veertig jaar waarin regering en parlement steeds dichterbij elkaar zijn gekomen. Wat je echter ziet is dat de trias politica niet alleen een normatief uitgangspunt is dat in onze grondwet is neergelegd door een zekere spreiding van machten. De trias politica is ook een sociaal fenomeen. Macht roept tegenmacht op. Dus als regering en parlement dichterbij elkaar aanschuiven dan kun je verwachten dat de derde macht steeds meer in de aandacht komt: de rechtspraak. Dat zag je in de loop van de vorige eeuw opkomen. De rechtspraak ging een belangrijkere rol vervullen waar men uitspraken deed die baanbrekend waren, bijvoorbeeld in de

sfeer van de gelijke behandeling. Ik constateer echter dat de onafhankelijke rol van de rechtspraak in deze tijd onder druk is komen te staan. En dit geldt ook voor andere onafhankelijke adviescolleges zoals de Raad van State met zijn wetgevingsadviezen, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Als we kijken naar de rechtspraak zelf dan moeten we constateren een kritische voetnoot op zijn plaats is. De rechterlijke macht is een behoorlijk gesloten bolwerk. Binnenkort komt de Nationale school voor het Openbaar Bestuur (NSOB) met de studie 'reputaties gewogen' over het imago van de rechterlijke macht waaruit toch blijkt dat de geslotenheid van de rechterlijke macht te groot is. Gedoe over benoemingen, bureaucratisering, en mensen die zeggen dat de rechters zo'n grote productie draaien dat zij dit niet meer erkennen als rechtspraak. Incidenten rondom personen in de rechtspraak en ik noem het dan maar toch – ook al lijkt in Nederland zich niemand er meer om druk te maken – het ontbreken van constitutioneel toezicht. Onze grondwet is dood! We hebben een prachtige grondwet, maar we doen er niets mee, want er is geen rechter die er recht over kan spreken. Als het gaat om het Europese Monetaire Stelsel (EMS): Waar vindt de rechtspraak plaats? Die vindt plaats in Karlsruhe en in Luxemburg, maar waarom niet in Nederland? Ja, de heer Wilders heeft het geprobeerd bij de gewone rechter, maar dat was een nogal kromme weg die tot niets leidde. Het is toch wel vreemd dat we constitutionele vragen niet betrekken bij rechtspraak en dat er nu zelfs een steeds sterkere tendens is waarin het parlement zegt: 'Daar moeten wij zelf over gaan'. Hoezo macht en tegenmacht?

De bestuursrechter vervolgens, die wordt steeds instrumenteler, die incorporeert zelfs beleid in zijn rechtspraak. Een gezonde afstand van het openbaar bestuur is niet te vinden.

De strafrechter heeft op zijn beurt veel moeite om aan te sluiten bij de belevingswereld van het slachtoffer. De politiek kijkt om dat te verbeteren weer naar verdere instrumentalisering van het slachtoffer in het strafprocesrecht met een spreekrecht, met een schadevergoeding. Maar zouden we niet moeten kijken naar wat voor het slachtoffer echt van belang is? Als ombudsman heb ik daar een project over en binnenkort komen we daarmee naar buiten. Wat blijkt, is dat het slachtoffers om heel wat anders gaat dan nu in de discussie zo scherp naar voren wordt gebracht.

Onze civiele rechter is traag, onvoldoende conflictoplossend en er zou veel meer bemiddeld kunnen worden, maar dat komt niet van de grond. Er is geen externe controle op rechters, op gedragingen van rechters. Anders gezegd, bij de rechtspraak kun je voetnoten plaatsen en je kunt zien dat die tweedeling van machten, met aan de ene kant het politiek bestuur en aan de andere kant de rechter, behoorlijk dicht bij elkaar komen.

Systeemkritiek

Dames en heren, is het een probleem dat wij van een trias naar een duas of misschien wel zelfs naar een unitas politica gaan? Wat zijn de effecten daar eigenlijk van op wetgeving en beleid? Dan kom ik nu met systeemkritiek, want eerder heb ik dit soort opmerkingen

gemaakt en toen werd gezegd dat ik te politiek was, maar ik zeg: 'Dit is geen politiek, dit is systeemkritiek.' Die systeemkritiek is gebaseerd op heel wat jaarverslagen van de ombudsman, bijvoorbeeld het jaarverslag waarin we spraken over burger in de ketens: 'ketenproblemen'.

Heeft u enig idee wat er met u als burger gebeurt als u te maken krijgt met twee bestuursorganen, bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV of met twee ministeries? Er is in Nederland een geweldige fragmentatie van beleid, er zijn hele colonnes van beleid en wetgeving en dat leidt tot problemen. Ik spits het nu niet toe op de jeugdzorg of op de gezondheidszorg of het onderwijs, ik pas het eens toe op financiële problemen van mensen. Dat wordt immers een steeds groter probleem van mensen in deze tijd. Mensen komen steeds vaker in de schulden. Hoe werkt de overheid dan?

Wij hebben onderzoek gedaan naar invorderingspraktijken van de overheid en daaruit blijkt een systematische versplintering van de aanpak. De Belastingdienst heeft bij voorbeeld een eigen invorderingspraktijk met eigen bevoegdheden en met eigen deurwaarders. De Sociale Verzekeringsbank heeft een eigen invorderingspraktijk, maar ook het UWV en het CJIB. Een wethouder van een gemeente zei tijdens het onderzoek: 'Dat werkt natuurlijk niet, als al die verschillende armen van de overheid geld gaan ophalen bij mensen. Dan vallen ze als vanzelf om en valt er helemaal niets meer te halen en moet de gemeente via schuldhulpverlening en bijstand de problemen maar oplossen.'

En dan komen we bij de complexiteit van wetgeving. Dat is het tweede onderwerp dat ik benoem. Onze wetgeving is onwaarschijnlijk complex. Op een gegeven moment dacht men: het zou goed zijn als het CJIB in Leeuwarden hét incassobureau van de overheid wordt. Goed idee toch? Dan heb je er één en niet al die verschillende instanties meer die geld gaan ophalen, waardoor mensen in extra financiële problemen komen. Dit voorstel is een paar jaar geleden gedaan en wat ontdekte men? De wettelijke systemen zitten zo ingewikkeld in elkaar en al die ministeries die omarmen die wetten zo liefdevol dat zij er in dit onderwerp helemaal geen beweging konden krijgen. Dus hebben ze het er maar bij laten zitten. Dat is iets wat mij opvalt, bij heel veel onderwerpen, namelijk dat als ik deskundigen om tafel heb op een bepaald onderwerp zoals gezondheidszorg, jeugdzorg of welk onderwerp dan ook, dat zij zelfs verzuchten dat het toch wel heel erg ingewikkeld is. Dat is toch niet normaal meer, dames en heren? Dat deskundigen zeggen dat ze het heel ingewikkeld vinden en zelfs zo ingewikkeld dat vrijwel niemand het echt begrijpt.

Een derde onderwerp wat ik u wil voorhouden dat problematisch is voor burgers: rechtszekerheid. Onze wettelijke systemen werken tegen dat u zekerheid omtrent uw dagelijkse portemonnee heeft, zeker als u meerdere inkomensbronnen heeft zoals een uitkering, een beetje huurtoeslag, en u ook te maken heeft met het CAK voor facturen in de zorg. Dan zult u merken dat u in allemaal verschillende tijdzones terecht komt, dat u nu een bepaald bedrag op uw rekening krijgt en volgend jaar te horen krijgt dat u dat bedrag eigenlijk niet had moeten krijgen. En of u dat niet even zou willen terugbetalen in de

veronderstelling dat die dagelijkse portemonnee dat op dat moment mogelijk maakt. Maar dat is vaak niet zo.

De grote omloopsnelheid van wetgeving is het vierde onderwerp dat ik noem. De langstudeerdersboete is een interessant dossier om te bestuderen. Ook de invloed die deze voorgestelde wetgeving heeft gehad op de keuze van studenten voor de inrichting van hun studie in die periode. Je ziet dus wetgeving die opkomt en daarna al weer snel verdwijnt achter de rododendrons hier in Den Haag. Dat is toch wel een probleem.

Kortom: ons democratische systeem produceert een stroom wetgeving en beleid dat in de praktijk vaak niet goed werkt. Dat is toch niet de bedoeling? Waar zijn de tegenkrachten die deze ontwikkeling tegengaan?

Sanctiewet Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Als je ziet hoeveel sanctiestelsels er worden geïntroduceerd! Onlangs kwam het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een fors sanctiestelsel naar buiten om het misbruik en fraude - bij alle regelingen die specifiek onder dat ministerie vallen en niet andere ministeries - tegen te gaan. Bij deze wetgeving ontbrak een empirische onderbouwing, dus of echt in zo ruime mate sprake is van misbruik en er dus reden is om zo'n sanctiestelsel te introduceren valt niet na te gaan. Als je kijkt hoe het sanctiestelsel uitwerkt, dan roept bijvoorbeeld de wethouder in Utrecht: 'Help, als deze wet zo gaat werken, dan wordt het heel moeilijk om mensen buiten de schulden te houden.' Vooral omdat hier gefocust wordt op fraude en in de media wordt gesproken over 'notoire fraudeurs', mensen die zich verschrikkelijk misdragen. Natuurlijk zijn die er, maar een overgrote meerderheid van de mensen komen in de knoei komen met de formulieren, met al die computerprogramma's, met al die ordners van de overheid en dan maak je een fout of een tweede fout dan is dat ineens fraude dames en heren. Dan ben je de klos. Dat ligt maatschappelijk gezien heel moeilijk. Vooral omdat de bewijpositie van de burger zwakker en zwakker wordt.

Beleid & uitvoering

De spanning tussen beleid en uitvoering is ook een onderwerp dat problematisch is. Gemeenten moeten de schuldhelpverlening gaan doen per 1 juli van dit jaar, zo zei de wetgever. Maar de gemeenten waren hier helemaal niet op voorbereid. En de gemeenten zijn nu nog steeds niet goed voorbereid op deze taak. Ik weet niet of u het ziet, maar ik zie in de zaal allemaal mensen die instemmend knikken en zich herkennen in deze voorbeelden. Dus ik sta hier niet zo maar een fantasieverhaal te vertellen, maar de problemen die ik schets dit is de werkelijkheid. Als we nu eens kijken naar decentralisatie van de AWBZ, de jeugdzorg de vele andere taken die nu bij de gemeenten belegd wordt. Het kabinet zegt dan dat de gemeenten dan maar allemaal honderdduizend plus gemeenten moeten worden, waarop vervolgens in de krant een wijs commentaar van een oud-secretaris generaal komt te staan met de vraag: heeft u wel een idee waar u mee bezig bent als u zegt dat die

gemeenten maar moeten opplussen naar meer dan honderdduizend? Maar als ze dat dan niet doen? Ik was laatst in een kleine gemeente tegen de Duitse grens aan, waarbij de burgemeester, wethouders en de raad met de handen in het haar zaten en zich afvroegen hoe ze dit moesten bolwerken. Als u kijkt naar de budgetjes die daar beschikbaar zijn per jaar om goed openbaar bestuur te organiseren dan ziet u dat de vooronderstelling van decentrale uitvoering echt problematisch is.

Hoe denkt de burger hierover: de diplomabureaucratie

Dames en heren, dit is mijn probleemstelling. Van trias naar duas naar unitas politica en een constitutioneel systeem dat niet kritisch genoeg is: er zijn te weinig tegenkrachten. Het resultaat is zodanig dat de burger gemakkelijk in de problemen komt. Hoe denkt de burger hier over? Eerder is door Mark Bovens gesproken over de 'diplomademocratie'. Ik wil bij u introduceren de 'diplomabureaucratie'. Ik sprak bijvoorbeeld met de directeur generaal van de Belastingdienst. Die zei heel eerlijk dat je wel een HBO-administratie moet hebben om een beetje door alle administratieve systemen te kunnen komen. De paradox is dat vooral als je een lager inkomen hebt je administratieve lasten enorm stijgen. En er zijn juist heel veel mensen, juist aan de onderkant van de samenleving, die afhankelijk zijn van al die regelingen die nu juist niet zo'n opleiding hebben.

Anders zaten ze toch niet aan de onderkant van de samenleving? De diplomabureaucratie leidt ertoe dat mensen zoals u en ik wel snappen dat het systeem niet perfect kan zijn. Maar er zijn een heleboel mensen die dat inzicht niet hebben. En wat doen we dan met die mensen die het niet begrijpen?

Zeggen we dan 'u bent te dom om te begrijpen hoe onze overheid in elkaar zit?' Wat je ziet is dat mensen die lager opgeleid zijn, afhaken of in gezagsgetrouwheid maar weer meehobbelen en hopen dat het goed gaat. We zien dat deze consequenties vooral in deze tijd van economische teruggang sterk doorgaan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau tekent van kwartaal tot kwartaal op, dat grote groepen in de samenleving zeggen: 'Ze doen maar; ze houden geen rekening met mijn belangen'.

Den Haag als centrum van de macht?

Dames en heren, wat is hier aan de hand? We hebben serieuze ministers, serieuze Kamerleden en we hebben serieuze journalisten. Hoe komt het nou toch dat ons openbaar bestuur zo'n probleem kan worden? Iedereen doet toch zijn best? Wat ik constateer is dat het ongezond is, dat zoveel nadruk ligt op Den Haag als het politieke machtscentrum en dat in de media dat dan ook zo wordt uitgebeeld, als het politieke theater waar het allemaal gebeurt. Dit alles terwijl het eigenlijk gebeurt in het gemeentehuis, in Brussel en bij al die geprivatiseerde onderdelen van de overheid. De verplaatsing van de macht wordt dat genoemd. Hoe werkt onze representatieve democratie? Hoe staat het met het partijlidmaatschap en de betrokkenheid van doorsnee burgers bij politieke partijen? De

diplomademocratie van Bovens levert het beeld op dat de elite regeert. En dan noem ik ook de vrijwel onzichtbare invloed van de lobby hier in Den Haag. Er zijn vele krachten werkzaam die niet zichtbaar zijn en waar ook niets aan verandert. Daarbij zie je ook weer dat lager opgeleiden wegen niet weten te bewandelen om invloed uit te oefenen, die anderen wel weten te vinden. Wat we verder kunnen constateren is dat er sprake is van een 'oud denken' over Den Haag als machtsbolwerk, terwijl we leven in een veranderende samenleving en veel meer te maken hebben met netwerken. In die netwerken wordt de rol van de burger steeds belangrijker. Burgers vragen als gevolg hiervan ook steeds meer betrokkenheid bij de besluitvorming in het openbaar bestuur. Maar hebben wij daar een antwoord op? Zijn we bezig om daar een antwoord op te formuleren? Neem bijvoorbeeld het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van Pieter Winsemius over Vertrouwen in burgers. Dat gaat over die betrokkenheid! Hij constateert dat er te veel representatieve democratie is en te weinig betrokkenheid van burgers. Dat is niet alleen jammer voor de burger, maar mijn stelling luidt dat zonder die betrokkenheid het systeem minder goed werkt. We hebben die betrokkenheid gewoonweg ook nodig, want de overheid kan niet altijd en overal van alles over weten. De betere verbinding met de samenleving is daarom noodzakelijk om tot beter beleid te komen. Afgezien daarvan, ontstaat aan de onderkant van de samenleving – het is een wat beroerde aanduiding 'onderkant van de samenleving' maar voor iedereen wel helder – vervreemding. Mensen hebben het gevoel dat ze niet meedoen, dat er over hen wordt beslist en dat zij aan de kant staan. Dat is echt problematisch.

De media als countervailing power

De media kunnen bij dit alles een waardevolle rol vervullen, maar er is toch iets bijzonders aan de hand waardoor dit niet lukt. Hiervoor introduceer ik graag het begrip biotoop om te typeren hoe ons medialandschap eruit ziet. Wat je in de huidige samenleving ziet, is dat er verschillende biotopen zijn waarin mensen leven. Dit is denk ik de biotoop van Buitenhof, NRC, Volkskrant of van de Telegraaf en Wakker Nederland. Wat je ziet is dat de mediakeuze van mensen bepaalt welk deel van de werkelijkheid ze daarmee zien; de werkelijkheid van NRC en Volkskrant versus de werkelijkheid van Hart van Nederland en RTL Boulevard. De Telegraaf als biotoop en eventueel als politieke actiegroep, maar ook de rol van de sociale media waarin je een hyperindividuele biotoop ziet opkomen. Mensen zoeken in onze complexe samenleving veiligheid in hun biotoop, in hun eigen geconstrueerde werkelijkheid. Ik trek even heel kort een parallel met onze zuiderburen. Want als je kijkt naar het drama van Vlaanderen en Wallonië dan moet je je realiseren dat dat in de kern een verhaal is over biotopen. Mede door taal- en cultuurverschillen zijn verschillende biotopen ontstaan waarbinnen de mensen elkaar niet meer kennen en elkaar niet verstaan. Dat is de reden waarom men uit elkaar trekt. Te denken valt ook aan het bestaan van zoveel verschillende biotopen in Europa en de consequentie daarvan voor de beperkte sociale cohesie.

Dus die biotopen zijn niet neutraal in onze samenleving. Die leveren spanningen op die je niet zomaar kunt oplossen. En de biotoop die de media creëren, wordt ook bepaald door het commerciële bereik van de media, want in deze tijd zijn de media sterk gecommmercialiseerd.

De biotoop is meer en meer een klantenkring. In het verlengde hiervan speelt voor de media ook het belang om je te onderscheiden en je te profileren. Nieuws wordt een product, als aandacht van de consument. We spreken over de 'mediacratie', waar in de Groene Amsterdammer dit weekend zulke mooie bijdragen zijn verschenen.

De vraag is of de media een belangrijke rol kunnen vervullen als tegenmacht, als countervailing power. Mijn stelling luidt dat die rol versterkt zou kunnen worden en zou moeten worden. Daarbij zou ik wel willen suggereren dat niet de status quo in ons politieke stelsel als uitgangspunt genomen moet worden. Onze democratie moeten we durven te problematiseren en dat geldt ook voor onze bureaucratie en onze rechtsstaat. Welke vragen zijn dan relevant? Niet het strategische spel van de politieke partijen en hun vertegenwoordigers, niet de machtsverhoudingen en de rekensommen en de koopkrachtplaatjes. Die vormen allemaal juist wat je zou kunnen noemen 'de kloof' tussen Den Haag en de samenleving. Die sluiten niet aan bij de leefwereld van mensen. Ook niet het mediaspektakel van de krachtige leiders Rutte, Samsom en Roemer zoals we dat bij de laatste verkiezingen hebben gezien. Dat leidt af van het inhoudelijke debat over – waar ging het ook al weer over? – waarden. Waar zijn onze waarden gebleven? Dat gaat toch niet over koopkrachtplaatjes? Wat we verder kunnen constateren omtrent de media is een initiatiefwisseling. Traditioneel was het veelal zo dat de politiek iets op de agenda zette en de media daarover berichtten. Nu keert dat initiatief steeds meer om, de media worden steeds vaker agenderend en de media vormen ook politiek gezien meer en meer een eigen machtsfactor. Daarom is een belangrijke vraag welke democratische rol de media hebben. De kernvraag die de media zich zouden moeten stellen is steeds: wat is de doelstelling van beleid en wetgeving? Wat is de actuele praktijk en welke problemen treden op, zoals ik het eerder schetste. Welke aanpak wordt gekozen? En heeft de aanpak die de wetgever bepaald heeft eigenlijk zin? Als beleid eenmaal in werking is, werkt het dan ook? Zijn er ongewenste neveneffecten enzovoorts. Dat zijn de vragen die veel meer aandacht moeten krijgen, dan het spel om de knikkers.

Democracy is the worst form of government ?

Ik kom tot een afronding met de vraag: is er nu eigenlijk wel een probleem? Is dit toch niet erg overdreven? Want ik gaf al aan dat ik een steen in de Hofvijver wilde gooien. En dat heb ik nu dan ook gedaan. Ik denk dat veel mensen denken: 'Nee, het valt eigenlijk wel mee.' Het systeem werkt op zich wel'. Maar dat is nu juist het probleem van de diplomademocratie. Als je het snapt, dan werkt het redelijk, maar als je het niet snapt dan ziet het er heel anders uit. En daar moeten we iets aan doen. Bij veel burgers leeft er echt een groot probleem met de werking van ons democratische bestel en zij stellen terechte vragen. Als Nationale ombudsman vind ik het mijn rol om dat duidelijk te maken. Daarom vind ik ook dat we niet kunnen blijven zeggen: "Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time." (Democratie is de slechtste regeringsvorm, op alle andere methoden die al geprobeerd zijn na.) Het zijn woorden uit 1947 van Churchill die vaak als relativering van kritiek op democratie worden aangehaald.

Dan zijn we in een keer af van het probleem doordat we kritiek op het functioneren van onze representatieve democratie wegwijsen. Nee. We moeten goed blijven nadenken over onze democratie, over de effecten van de diplomademocratie en daar voeg ik aan toe de diplomabureaucratie en onze diplomarechtsstaat.

Dames en heren, logos, pathos en ethos. Er is te veel logos en er wordt vaak te gemakkelijk ingespeeld op pathos. Wat ik mis is een discussie over waarden. Waar gaat het ook al weer om in deze samenleving? Die vraag wordt naar mijn idee onvoldoende gesteld en daar vraag ik uw aandacht voor.

Ik werp een steen in de Hofvijver en toen ik dat zei op kantoor, kreeg ik meteen de waarschuwing: pas op, die Hofvijver is ondiep. Wat gebeurt er dan als je in ondiep water een steen werpt? Ik mis in ieder geval de diepgang in de discussie en hoop dat ik met deze lezing de discussie op gang breng.