

---

# Vertrouwen verdienen

**Mr. Ralph Pans**

**Drs. Jean Eigeman**

## 1. Goed bestuur

Goed bestuur is een veelgevraagd artikel. In kranten, tijdschriften, op internet en in het debatcircuit wordt veel gesproken over de kwaliteit van besturen. Dat beperkt zich niet tot het openbaar bestuur. Al langer wordt in het bedrijfsleven gesproken en geschreven over de eisen waaraan het bestuur van een goede geleide onderneming moet voldoen. In 1997 leverde de commissie Peters een werkbaar kader voor het bedrijfsleven op en eind 2003 vernieuwde het bedrijfsleven samen met de overheid dat kader door de introductie van de Code voor corporate governance, ontwikkeld door een commissie onder leiding van mr. Morris Tabaksblat.

Ook in internationale forums als de EU en de VN is good governance een belangrijk onderwerp. In het kader van de voorbereiding van de uitbreiding van de EU is veel aandacht besteed aan goed bestuur zowel van nationale staten als van de doorwerking naar het lokale niveau. Ook onze eigen organisatie, de VNG, werkt daar actief aan mee door inbreng via VNG International. Het gaat daarbij om het versterken van het lokale draagvlak voor een goed werkende lokale democratie en het uitwerken daarvan in passende modellen. Dat geldt evenzeer voor medewerking aan programma's in de traditionele ontwikkelingslanden. Internationale fondsen hebben voor de inzet van middelen vaak de eis dat gewerkt wordt aan goed bestuur (good governance).

We kunnen dus spreken van een common sense als het gaat om goed bestuur. In Nederland zijn de beginselen van behoorlijk bestuur die we in het bestuursrecht kennen de juridische vertaling hiervan. Het gevaar bestaat dat we bij het nadenken over goed bestuur ons vastklampen aan die juridische uitwerking. Geen misverstand: wetten zijn een belangrijke waarborg voor goed bestuur en ons bestel van rechtsbescherming tegen autocratisch handelen van bestuurders is een groot goed. Maar die juridische basis regelt de noodsituatie, als bestuur en bestuurder dat nodig hebben, is dat al een smet op de beeldvorming van goed bestuur.

Bij goed bestuur gaat het om meer. In de preambule van de Code voor Corporate Governance wordt het volgende over vertrouwen gezegd:

“ Vertrouwen van de belanghebbenden dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde voor hen om binnen en met de vennootschap samen te werken. Goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, waaronder inbegrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële

---

voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden. Dit zijn de twee steunpilaren waarop goede corporate governance rust en waarop deze code ziet.” (preambule punt 3.)

Het is voor overheidsbestuurders een goed referentiepunt. Opmerkelijk ook omdat zo nadrukkelijk de vertrouwensbasis als uitgangspunt genomen wordt binnen de bij uitstek zakelijke context van het (grote) bedrijfsleven. Voor een zakelijke overeenkomst met een passende prijs, af te dwingen kwaliteitseisen, resultaat etcetera komt het op vertrouwen aan.

## **2. Context en analyse**

Concepten van goed bestuur zijn ook gerelateerd aan een bredere maatschappelijke context. Het is niet voor niets dat juist in dit tijdsgewricht de discussie over de kwaliteit van bestuur en het perspectief van de burger nauw met elkaar verbonden zijn. Wie in de weken van bezinning rond het einde van 2004 en het begin van 2005 de tijd genomen heeft om de kranten en tijdschriften uitgebreid door te nemen, is indringend geconfronteerd met de burger op drift en met overheden in verwarring. Vaak wordt daarbij Pim Fortuyn als toetssteen genoemd en dat is begrijpelijk want de beweging waarvan hij zich woordvoerder heeft gemaakt, staat voor een scherpe verandering in het perspectief van de burger en de verhouding met overheden en autoriteiten. Overigens niet alleen in het klassieke publieke domein, maar ook in delen van het bedrijfsleven die nauw met grote massa's zijn verbonden, denk aan de gebeurtenissen rond AH in het bijzonder, maar ook aan de vuist die de VEB heeft weten te vormen bij het behartigen van de belangen van de kleine aandeelhouder.

De context van deze gebeurtenissen reikt echter verder dan de horizon van Fortuyn c.s., want al vroeg in de jaren '90 werd in het openbaar bestuur nagedacht over het verbeteren van de openbare besluitvorming in termen van toegankelijkheid voor burgers en werden modellen uitgedacht om van de rijke kennis van burgers voor het ontwikkelen van stad en dorp beter te benutten. Vooral in gemeenten bestaat al langer een traditie om actief draagvlak op te bouwen door vroegtijdig burgers mee te nemen in de productie van beleid (zie bijvoorbeeld denkbeelden van Tops en Depla over co-productie van beleid).

Er is in de loop van de jaren in de context van het denken over de rol van de burger wel het een en ander veranderd. Aanvankelijk vooral gevoed door een verreikend optimisme is geleidelijk aan een meer realistische toon gaan doorwerken. Belangrijke bijdrage in de analyse van die veranderende context is van de Duitse socioloog Ulrich Beck. Van hem komt het begrip risicomaatschappij. In zijn hoofdwerk “De wereld als risicomaatschappij” (1986) schetst hij een ontwikkeling waarin verregaande individualisering gepaard gaat aan een sterke bureaucratisering, die diep in het dagelijks leven van

---

mensen doordringt. Hij verbindt dat met een samenleving waarin informatie steeds dominantier wordt als ordenend principe en waarin de oneindigheid van die informatie door de globalisering een tegendraadse uitwerking heeft. Er is veel meer informatie bereikbaar, maar keuzeprocessen worden des te complexer en voor bestuurders moeilijker beheersbaar. De rol van het openbaar bestuur staat daarbij extra onder druk, wordt ook relatief zwakker door de toegenomen invloed van transnationale ondernemingen. Zij zijn door hun beperktere scope in hun handelingsbereik flexibeler, zij kunnen sneller handelen, daar waar nationale staten meer beperkingen kennen. Extra complicatie is het gegeven dat andere dragende instituties als kerken en vakbonden aan erosie onderhevig zijn mee door dezelfde invloeden van individualisering, de open beschikbaarheid van informatie en de globalisering. Dat werkt door in de media, in het onderwijs, maar ook naar politieke partijen. Minder ideologie, minder nadruk op visionaire bindmiddelen. Er is als het ware sprake van de versplintering van cultuur, daar waar het bestuur nog steeds uitgaat van de nationale staat en daarmee verbonden (culturele) concepten. Beck in de Volkskrant van 20 november 2004: “Het sentiment is: ik begrijp de wereld niet meer. De wereld stort in, schreef Hebbel in een 19de eeuws theaterstuk ten tijde van de industriële revolutie. Die Welt bricht zusammen. Dat is het gevoel. Onze begrippen werken niet meer, de politieke instrumenten kloppen niet meer”.

Ook door de toegenomen kennisintensiteit van overheidsproductie is de druk van de technocratie (de klassieke bureaucratie) sterker geworden. Die kennis is op schaal van de centrale overheid ruim voorhanden en door middel van kennismanagement tracht die centrale overheid tot adequate transformatie en overdracht te komen. Politieke sturing komt daarmee sterker onder druk, decentrale politieke sturing dreigt hieronder te bezwijken. De oude verhoudingen uit de gedecentraliseerde eenheidsstaat verliezen meer en meer hun betekenis. Lagere overheden worden steeds meer gezien als uitvoeringseenheden van centraal geformuleerd beleid. In naam wordt er steeds meer gedecentraliseerd, d.w.z. de implementatie (c.q. uitvoering) van beleid. De zeggenschap wordt echter steeds meer op hoger schaalniveau georganiseerd (en bepaald). Schaalvergroting van de zeggenschapsverhoudingen, schaalverkleining voor de uitvoering.

### **3. Gezond verstand**

Vanuit de veranderingen in de context is nieuwe aandacht voor de kwaliteit van het bestuur, voor gewoon goed bestuur van extra betekenis. Het perspectief van de burger is veranderd, de verwachtingen van de burger evenzeer. Er zal een nieuw evenwicht gevonden moeten worden tussen enerzijds zakelijke inbreng van de overheid in het leven van burgers door te verlenen diensten, door noodzakelijke interventies in de sfeer van regels en belastingen en de beleidsproducten (beleid, bescherming, regulering van het openbare leven e.d.) en anderzijds de politiek - culturele component,

---

het verlangen naar visionaire concepten, soms niet meer dan een bijna ouderwetse hang naar identificatie.

Dat begint bij nuchter, met gezond verstand nagaan wat veel burgers in voor en tegenspoed van een overheid mogen verwachten.

Burgers willen in de eerste plaats een effectieve overheid. Zij verwachten resultaten, die met een zekere trefzekerheid worden gehaald. Het is onze overtuiging dat het daarbij niet altijd gaat om excellente prestaties. De straat vegen, het groen verzorgen, de openbare verlichting op tijd laten branden, maar ook zonder veel poespas je paspoort kunnen regelen. Natuurlijk ook effectief beleid voeren in de beheersing van de criminaliteit, met gerichte preventieve activiteit het gevoel van onveiligheid te lijf gaan, complexe problemen oplossen in de ruimtelijke ordening.

Efficiency is een tweede eis die veel burgers van hun overheden verlangen. Geen dubbel werk doen bij het verzorgen van de infrastructuur en als dat uit een oogpunt van veiligheid wel nodig is, leg dat uit. Laat mensen niet onnodig wachten, maak formulieren eenvoudig, benut daarvoor de laatste snuffjes op internet zonder dat je de indruk wekt altijd aan de laatste IT-hype mee te doen. En laat in je verantwoording zien dat je kostenbewust bent. Ook dat is een kwestie van informatie verstrekken.

In de derde plaats dient overheidsbestuur extra oog te hebben voor draagvlak. Het vormt een belangrijk ingrediënt van de eigen geloofwaardigheid van het eigen handelen van de overheid. Dat is maatwerk omdat de omstandigheden waarin de overheid opereert naar tijd en plaats variëren. Algemeen geldend is dat draagvlak gemaakt moet worden, het is geen deus – ex - machina, ook geen natuurwet, anno 2005 is de wil van de overheid niet meer automatisch de WET. Dat wil niet zeggen dat geen kracht getoond moet worden en dat alle activiteiten en besluiten van de overheden gepaard moeten gaan met eindeloze praatsessies en meningspeilingen waarin gekwalificeerde meerderheden gehaald moeten worden. Democratie is meer dan de helft plus 1. Democratisch bestuur dat in termen van goed en slecht beoordeeld wil worden, heeft oog voor de spankracht van burgers, betreft hen op tijd, informeert en rapporteert, legt verantwoording af, is transparant. Op die wijze maak je draagvlak, zorg je er voor dat ook besluiten die weerstand oproepen, gedragen worden.

Draagvlak hangt direct samen met het 4<sup>e</sup> element dat deel uit maakt van het gezonde verstand waarmee we het vraagstuk van goed moeten benaderen, vertrouwen. Ons vertrekpunt is de overtuiging dat een goed bestuur van Nederland, een bestuur dat het vertrouwen van burgers waard is, alleen maar mogelijk is met een sterk en slagvaardig lokaal bestuur. De kwaliteit van de democratie op lokaal niveau is mede bepalend voor het democratisch gehalte van de totale overheid. Gezag en legitimiteit moeten verdiend worden door overtuigingskracht, door vakmanschap in de publieke sector, door vertrouwenwekkend optreden. Keuzes maken en uitleggen waarvoor niet gekozen is, verantwoorden waarom doelstellingen niet gehaald zijn, is even productief voor de continue waarde van openbaar bestuur als een gladdesuccesstory.

---

Onderzoek van bijvoorbeeld het Sociaal Cultureel Planbureau laat zien dat het vertrouwen van de burger al jaren teruggloopt en dat geldt ook voor de gemeenten die hun imago de afgelopen jaren fors hebben zien verslechteren. Het vertrouwen in de democratische rechtsstaat, in de overheden staat onder druk door toegenomen accentuering van de individualiteit van burgers. Ook in een internationaal onderzoek bleek vorig jaar dat binnen de EU Nederlandse burgers het minst ja zeggen op de vraag of zij het een goed idee vinden om de lokale overheid meer bevoegdheden te geven. Als gemeenten er (met de VNG!) niet in slagen het imago te verbeteren, zal het moeilijker zijn om de lokale autonomie te verdedigen.

#### **4. Gemeenten**

Tot nu toe is ons betoog over goed bestuur vooral algemeen geweest. Een toespitsing op gemeentebesturen is op zijn plaats. De kracht van lokaal bestuur is dat het om het bestuur voor gewone mensen gaat. Gemeenten zijn de meest nabije overheid. De ontwikkeling van IT en media hebben daar ontegenzeggelijk invloed op, zij geven andere overheden de kans om wat dichterbij te komen, maar gegeven blijft dat in de persoonlijke benadering gemeenten voor burgers het meest nabij zijn. Je slaapt, eet, drinkt, werkt en hebt bureaus in een dorp of een stad, in een gemeente. Je tuin, je balkon, het groen in de omgeving van je huis, je flat staan onder directe invloed van wat een gemeentelijk apparaat uitvoert. De inrichting van je woonomgeving, het gevoel dat je thuis bent, je veiligheid worden bepaald door denkbeelden en besluiten die in gemeenteraden ontwikkeld worden. Dit soort overwegingen zijn essentieel bij het opmaken van het oordeel van burgers over goed bestuur. Dat bestuur is niet alleen een zaak van gemeenten, maar wordt mee gemaakt door de wijze waarop andere overheden rekening houden met de gemeente als meest nabije bestuurslaag. De Code voor de Interbestuurlijke verhoudingen die in het najaar van 2004 is afgesproken tussen het kabinet, de VNG en het IPO is naar ons oordeel een goede basis om expliciet uitwerking te geven aan een werkwijze die de eigenheid van de verschillende overheden op adequate wijze benut. De Code voorziet onder meer in het terugdringen van de interbestuurlijke administratieve lasten en wil de sturings- en prestatiebureaucratie te lijf gaan. Dat zou overigens goed kunnen leiden naar een Code voor Public Governance. Pans en Horrevoets hebben eerder in Socialisme en democratie (september 2004) gepleit voor een dergelijke code. Zij willen voor het openbaar bestuur en voor terreinen als cultuur (inclusief de omroep), sport, zorg en dergelijke een code voor goed bestuur waarin vier elementen nader uitgewerkt worden: 1. de positie van de kiezer en zijn participatie in de beleidsvorming, 2. de inrichting van bestuurlijk en ambtelijk leiderschap, 3. de totstandkoming van strategie en beleid en 4. de inrichting van de uitvoering en van het toezicht. Deze code biedt “evenwicht tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuur, de beginselen van publiek leiderschap en de rechten van de kiezer.” Het pleidooi behelst feitelijk een nieuwe vorm om actief invulling te geven aan de relatie tussen bestuur en burgers.

---

Die burgers hebben een meervoudige relatie met hun gemeentebestuur, gespiegeld hebben gemeentebestuurders evenzeer een meervoudige relatie met hun burgers. Dit raakt ook het hart van de visie van de VNG. Wij staan met onze leden voor de kracht en de kwaliteit van het lokaal bestuur. Wij presteren met het oog op de burger, wij willen een beeld oproepen van gemeenten als het onderdeel van het staatsbestel dat het best in staat is om “betekenisvolle resultaten” (maatwerk) voor burgers te boeken in de kerngebieden van het overheidsoptreden (veiligheid, zorg en gezondheid, sociale en fysieke leefomgeving (inclusief integratie), onderwijs en educatie). Essentieel is hierbij de wisselwerking tussen lokale overheid en burgers in de verschillende rollen die zij ten opzichte van elkaar hebben (dienstverlener - klant, gezagdrager – medeburger, gekozene – kiezer, producent – coproducent van beleid). Deze indeling sluit in grote lijnen aan bij de benadering van Hiemstra in “Presterende gemeenten” (2003), die terecht veel nadruk legt op het presterend vermogen van de lokale overheid. Dat sluit aan bij de koers die het lokaal bestuur moet willen varen in de komende jaren. Zelfbewust zoeken naar wegen om burgers te binden primair door het gewoon beter te doen. Dat kun je laten zien door prestaties meetbaar te maken en daarover actief de openbaarheid te zoeken.

## **5. Vergelijken, verantwoorden, meedoen**

Wie echt autonoom wil zijn, laat zich de maat nemen. Dat is een complex vraagstuk want overheden in het algemeen en gemeenten in het bijzonder presteren op een breed terrein. Het gaat er dus om een benadering te vinden die enerzijds die breedte verdisconteert en anderzijds specifiek genoeg is om concreet te zijn naar burgers. Het is bovendien van belang dat de lokale overheid zich rekenschap geeft van het feit dat de overheid monopolist is (van niet altijd gewenste producten!). Dat dilemma (burgers kunnen niet of nauwelijks kiezen), vraagt om extra inspanning bij het afleggen van verantwoording. Een methode omdat te doen is het vergelijken. Het mes snijdt dan twee kanten: je kunt aan burgers laten zien hoe je het relatief doet en het levert informatie om je te verbeteren.

De VNG is daarom samen met haar leden actief in “benchmarking”, er zal als het ware een familie van benchmarks moeten ontstaan, die recht doet aan het ruime en gevarieerde pakket van producten en prestaties waarop de burger gemeenten aanspreekt en afrekent. Dat is weliswaar geen sinecure in deze tijd waarin zelfbewuste burgers kwaliteit eisen, maar is ook zeker niet zonder perspectief.

Actief informatie verstrekken over de resultaten van benchmarks, burgers hierbij betrekken door panels via internet of via de plaatselijke informatiemedia versterken het leerresultaat omdat het een extra motivatie voor de organisatie oplevert. Ook draagt het bij aan het versterken van de geloofwaardigheid en dus aan de beeldvorming. In dit verband is ook het organiseren van rekenschap en verantwoording bijvoorbeeld door een burgerjaarverslag, maar ook door transparante financiële verantwoording een goede manier om vanuit het perspectief van de burger aan goed bestuur te werken.

---

Behalve de kritische consument is er ook druk juist vanuit een oogpunt van democratische verworvenheden. Mensen hanteren veel zelfbewuster dan voorheen het middel van de juridische procedure om hun belang te behartigen. Veel wetgeving voorziet expliciet in die mogelijkheid. Door toegenomen kennis en opleiding, door meer nadruk op individueel belang versus collectief belang is de schaal waarop procedures gevoerd worden sterk gegroeid, zodanig dat in bestuurlijke kring soms van hindermacht gesproken wordt. Zorgvuldigheid in rechtspleging en adequaat/effactief bestuurlijk handelen, lopen niet altijd parallel.

Die veranderde relatie met de burger neemt niet weg dat het lokaal bestuur een appel moet blijven doen op burgers om mee te bouwen aan het beleid. Sterker nog, juist door burgers te prikkelen mee te doen ontstaan nieuwe kansen om legitimiteit op te bouwen. Dat kan door burgers in de productie van beleid te betrekken en door de eigen verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren. De vormgeving van de civil society is geen zaak van de overheid alleen, het gaat nadrukkelijk om coproductie met burgers. Wij kijken uit naar het advies van de WRR dat onder leiding van dr. Pieter Winsemius tot stand gebracht wordt en waarin het probleemoplossend vermogen van buurten onder de loep genomen wordt. Het zal nieuwe leerstof opleveren, ook voor de lokale democratie.

## **6. Beter gedragen**

Tot slot van deze beschouwing de bestuurder zelf. Theoretische concepten, abstracte analyses, maar ook concretere stappen in nieuwe methoden om het handelen te verbeteren en verantwoording af te leggen, zijn noodzakelijk. Cruciaal is vooral het eigen optreden van bestuurders zelf, het bestuurlijk gedrag. Goed bestuur is in de 1<sup>e</sup> plaats integer bestuur en dat is geen zaak van protocol maar van mensen die in hun publieke verantwoordelijkheid laten zien dat ze het vertrouwen van de burger waard zijn. Afspraken en codes kunnen daarbij behulpzaam zijn, ze vormen het sluitstuk, maar het begint met een open houding over je politieke agenda, wat wil je bereiken voor wie. Investeren in draagvlak voor het openbaar bestuur begint bij bestuurders die bereid zijn te investeren in hun professionele gedrag. Vertrouwen vragen, vertrouwen geven, vertrouwen verdienen.