

3. Kloteburgers!

Lezen in een boek waarmee je in het openbaar niet gezien wil worden is een lastige opgave. 'Kloteklanten' is zo'n boek. Niet om zijn inhoud, maar om zijn cover. In de trein en in het restaurant valt gefrons je ten deel. Maar ook instemmend geknik, bijvoorbeeld van een serveerster die in de titel een bevestiging zag van de vervelende ervaringen die zij met sommige klanten heeft. Dat terwijl, zo moet u nu als lezer weten, dit boek juist een aanklacht tegen haar beroepsgroep is.

'Kloteklanten' gaat namelijk over alles behalve de perceptie van verkopers dat hun klanten klootzakken zijn. Sterker nog, zij, de verkopers, zijn vaak de klootzakken die hun klanten klote behandelen. Het hypotheekverstreckende, koffieserverende en wurgcontractsluitende deel der natie dat klanten leegzuigt en zonder gewetenswroeging laat stikken als er niets meer aan te verdienen valt. 'Kloteklanten' is zodoende het equivalent van 'Kutmarokkanen', de protestsong van de Marokkaanse rapper Raymzter. Aan welke kant de auteur Egbert Jan van Bel staat wordt dus pas duidelijk na het lezen van de titelverklaring. Het is een jammerklacht, een schreeuw om hulp, om erkenning, om service! Van Bel is dus iemand die in verzet komt tegen de 'klotebehandeling'.

Toch voel ik de behoefte om me nader te verklaren. Want schrijven in een boek waarmee je in het openbaar niet gezien wil worden is nog lastiger dan het lezen. Zeker omdat ik van Van Bel het verzoek kreeg mijn hoofdstuk 'Kloteburgers' te noemen. Gelukkig, en dat is ook de aanleiding van mijn bijdrage aan dit boek, heb ik wat ervaring met het schofferen van 99 procent van de bevolking. In 2006 startte ik namelijk de website www.lastvandeburger.nl. Een site waarmee ik appelleerde aan de gevoelens van ambtenaren jegens drammen, onverantwoordelijke en egoïstische burgers. Een site die ik heb opgezet om de irritatie van ambtenaren te doorgronden en, belangrijker nog, hun handelen te verklaren. Want ook ambtenaren behandelen burgers soms 'klote', en wie weet kon ik uit de discussies op de site het antwoord destilleren op de vraag waarom ze dat doen.

De website www.lastvandeburger.nl is begonnen met een internetenquête onder duizenden ambtenaren, waarvan er 64 reageerden. Weinig misschien, maar het was ook geen gewone enquête. Ambtenaren moesten in een open brief aan de burger beargumenteren waarom zij hem onverantwoordelijk, egoïstisch of onbeschoft vinden. Die brieven plaatste ik op de site, met de mogelijkheid – voor burgers én ambtenaren – om te reageren. Dat bleek nogal nieuwswaardig. Het ANP kopte met 'Ambtenaren slaan terug'. Het Nederlands Dagblad oordeelde, nadat de reacties binnen stroomden, dat burgers en ambtenaren op mijn forum "op voet van oorlog" stonden. En dagblad Trouw turfde vervolgens ijverig de bedreigingen over en weer. Het forum dat ik voor onderzoeksdoeleinden had geopend, werd een boksring. Ikzelf stond erbij en keek erna.

Nu, meer dan een jaar later, is de rook opgetrokken van het slagveld dat ik heb aangericht. Tijd om de scherven op te rapen. Niet om ze aan elkaar te lijmen, maar om te onderzoeken waar in de relatie tussen burger en ambtenaar de breukvlakken liggen. Dat doe ik aan de hand van drie typen burgers, of beter gezegd drie gedaantes waarin een burger zich kan manifesteren: als *initiatiefnemende burger* (betrokken burger), als *insprekende burger* en als *service ontvangende burger* (loketburger). Typen die samenkomen in de *belastingbetalende*

burger, want dat is immers het type waarmee de burger schermt als hij zijn zin (lees: het eigenbelang boven het algemeen belang stelt) niet krijgt.

3.1 De insprekende burger en zijn achtertuin

Het publieke domein is niet zo publiek als de overheid zichzelf wil doen geloven. Het is verkaveld in miljoenen achtertuinen. Wie als ambtenaar deze heilige grond betreedt, bijvoorbeeld om er een opvanghuis voor verslaafden te bouwen, stuit altijd op hevig verzet van burgerzijde.

Het voorbeeld van het opvanghuis is niet uit de lucht gegrepen. Op 22 februari 2008 brandde in Den Bosch een antikraakpand tot de grond toe af. De gemeente had het, in weerwil van omwonenden, in gebruik willen nemen als hostel voor drugsverslaafden. "Als de overheid nou eens één keer zou luisteren, dan was dit nooit gebeurd", schreef bewoner Mick op de website van Omroep Brabant.

De reactie staat niet op zichzelf. Waar goedwillende burgers normaal gesproken schande spreken van brandstichting, blijken zij in deze situatie het delict goed te keuren. "Uit mijn hart gesproken, het had niet beter gekunne", zei een bewoonster van volkswijk De Kruiskamp in de camera van actualiteitenrubriek Netwerk. In haar stem klinkt zowel frustratie als opluchting door. "Hiep, hiep, hoera, dat het is afgebrand", voegt haar buurtgenote er desgevraagd aan toe. "En ik hoop niet dat er iets voor terugkomt."

Bewezen is het niet, maar het heeft er alle schijn van dat een boze burger zijn stem heeft laten gelden met een jerrycan benzine. De week voor de brand hadden bewoners tijdens een inspraakavond al gezinspeeld op het lot van dit pand. "De fik moet erin", kreeg burgemeester Rombouts te horen. Nadat de daad bij het woord was gevoegd, reageerde de burgervader in bewoordingen zoals het een hoge ambtsdrager betaamt. "In een democratie is dit niet de manier om je gelijk te halen", aldus Rombouts op het Journaal, hetgeen natuurlijk geen afbreuk doet aan de effectiviteit van de 'lucifermethode'.

Daags na de brand ging het bestuur op de knieën. Er is niet goed overlegd met de bewoners, gaf het college toe. Het plan voor de hostels zou "te snel zijn doorgedrukt". Het bestuur zal naar een nieuwe locatie op zoek gaan, en in dat proces zullen bewoners eerder betrokken en beter ingelicht worden. Bewoner Jacqueline laat in het gastenboek van www.denbosch.nl weten al een locatie op het oog te hebben. "Naast het huis van de burgemeester."

Als initiatiefnemer van de website www.lastvandeburger.nl ben ik buitengewoon geïnteresseerd in dit soort conflicten. Het deed me denken aan de ingezonden brief die ik in 2006 van een medewerker Ruimtelijke Ordening, belast met de bouwplannen van een kinderdagverblijf in Amstelveen, ontving. Via mijn site richtte hij zich tot een comité van boze omwonenden. Op hun buurtsite had een bewoner zich afgevraagd "hoe brandbaar" het gebouw is dat de gemeente op het oog heeft. "Als het moet kan alles branden. Waar een wil is, is een weg", kopte een ander in. "Dat is ongehoord en onacceptabel", aldus de ambtenaar op www.lastvandeburger.nl, die zich vervolgens bediende van het bekende ambtenarenjargon. "Wij dienen het algemeen belang in opdracht van een democratisch gekozen gemeentebestuur. Als u boos bent, ga dan naar de rechter zoals in onze rechtstaat betaamt."

Niet lang erna kreeg ik een keurige e-mail van het Amstelveense gemeentebestuur. "Naar aanleiding van gesprekken die hierover met betrokkenen hebben plaatsgevonden (gemeentebestuur, ambtenaren en bewoners), wil ik u namens het gemeentebestuur vragen of het mogelijk is de brief van onze ambtenaar van uw website te halen." Ongetwijfeld heeft de Amstelveense ambtenaar op zijn kop gehad. Boze burgers spreek je niet zomaar aan op een internetforum. Doe je dat wel, dan krijg je reacties als, ik citeer: "IK BETAAL GODVERDOMME KRANKJOREM WEL ME ZELF HELEMAAL KAPOT AAN BELASTINGSCHULDEN KRIJG TOCH LEKKER DE TYFUS MAN".

Hoe verhoudt het rechtvaardigheidsgevoel van de burger zich tot het democratisch bestel, vraag ik me op zulke momenten af. Hoe komt het dat gewone burgers eigenrichting goedkeuren? Het ziet er naar uit dat democratische afspraken door grote groepen burgers niet onderschreven worden. Dat democratie ook met verlies nemen te maken heeft, wil er bij de Bossche volkswijk in ieder geval niet in. Is er misschien iets fundamenteel mis met de uitleg die burgers aan het begrip 'burger' geven? Is de burger een beleidsbegrip; een actor die mag kiezen en inspreken, maar zich uiteindelijk zal moeten neerleggen bij overheidsbesluiten die het algemeen belang dienen? Of is de burger een rechtmatig eigenaar van een achtertuin waar je als ambtenaar met je poten van af hebt te blijven? Hoe publiek is de publieke ruimte eigenlijk? En hoe groot de achtertuin?

Ik heb het de boze burgers zelf niet durven vragen. Daarom heb ik duizenden ambtenaren opgeroepen hun beklag te doen over lastige burgers. 64 dappere *civil servants* klommen, al dan niet anoniem, in de pen. Aan het woord is een opbouwwerker van de gemeente Tilburg. "Ik ben in een wijk bezig om jullie als medeburgers te ondersteunen en te helpen om de wijk en buurt meer leefbaar te krijgen. Daarvoor zit ik vaak met jullie en ambtenaren van de gemeente aan tafel om zaken beter op elkaar af te stemmen. En vooral om jullie stem te laten horen. Maar als ik jullie uitnodig om mee te helpen om de wijk een betere te laten worden, komen jullie niet in grote getale opdagen! Dat kan toch wel beter?"

"Mooi lullen", reageert een bezoeker, "voor jou is het werktijd". Een ander, Leo genaamd, oppert dat de vergaderstijl eens aangepast moet worden. "De techniek van de wijk- en stadscafé's slaat echt aan bij de mensen", weet hij. Burger 'Blabla' is ervan overtuigd dat de uitkomst bij de wijkvergaderingen van te voren al vast staat. "Als jullie alle eisen van burgers zouden gebruiken, dan zou er wel iemand komen. Maar aangezien jullie niet naar wensen kijken maar naar een bestemmingsplan, schiet dat niet op." Ook Peter weet waarom de ambtenaar zijn zaaltje niet vol krijgt met betrokken burgers. "Dat komt omdat jij zo uit je bek stinkt." Meteen wordt hij van repliek gediend door iemand die het opneemt voor de ambtenaar: "Jullie hebben geen zin in jullie eigen gezeik."

Een enkeling weet zich beschaafd te uiten. Martin laat weten regelmatig inspraakavonden bezocht te hebben, maar is op een gegeven moment afgehaakt. "Slot van de avond is steevast: we gaan er wat aan doen", schrijft hij. "Maar omdat het de gemeente geen geld mag kosten, wordt alle initiatief bij de burgers gelegd." Dat werkt niet, verwittigd Martin. "Reserveer als gemeente nou eens een keer geld voor een echt gezamenlijke campagne in plaats van het te besteden aan suffe posters en folders, zoals bij de campagne 'Nederland Schoon'. In dit land wordt beter nagedacht over campagnes voor het verkopen van soep dan over campagnes voor een schone straat, stad en land."

Het lijkt me een hard bestaan, dat ambtenaarschap. Ik betwijfel zelfs of het tegenwoordig wel mogelijk is er met bewoners onderling goed uit te komen. Met maatschappelijke organisaties

en lobbygroepen is het allicht mogelijk om in goed overleg compromissen te sluiten, maar of dat kan met insprekende burgers? Moeten we ons er maar bij neerleggen dat de burger niets meer is dan een individu met een eigenbelang? Is het echt teveel gevraagd om over de schutting heen te kijken?

Protesterende bewoners zomaar wegzetten als lastig burgers doet echter geen recht aan hun gevoelens. Getuige de reacties van bewoners van een minder volkse wijk, de Leusderweg in Amersfoort, die met een soortgelijk probleem zitten als De Kruiskampers, is de opstelling van een college net zo zeer deel van het probleem.

In de eerder aangehaalde uitzending van Netwerk, toepasselijk 'Geen drugsopvang in mijn achtertuin' genaamd, wordt verslag gedaan van een bijeenkomst in het gemeentehuis. De gemeente wil op drie verschillende locaties aan de Leusderweg verslaafden en daklozen opvangen. Een welbespraakte, beschaafde mevrouw, Betty genaamd, voert het woord namens Buurtcomité Leusderweg.

Tegen de plannen van de gemeente heeft ze in een paar weken tijd 833 handtekeningen weten te verzamelen. "Maar ze doen er niks mee", aldus de bewoonster. Ze zegt te begrijpen dat de opvanghuizen ergens geplaatst moeten worden, maar dan had de inspraak wel "transparant" moeten zijn. "Dat is het niet. Er is sprake van een soort politieke correctheid", zegt ze, het begrip uitsprekend alsof het een vies snoepje is. "Dat ze willen opkomen voor de zwakkeren, maar ze zitten er namens ons", corrigeert Betty. "Zit dat pluche dan zo lekker dat niemand van de politieke partijen nou durft te zeggen van 'jongens, ik sta op, ik ben het zat, ik ga eens echt luisteren naar wat de burger wil'?"

Dat het gemeentebestuur blaam treft, wordt duidelijk als wethouder Hans van Daalen geconfronteerd wordt met het feit dat een bewoner uit de krant heeft moeten vernemen dat zijn huis moet wijken voor de opvang van alcoholverslaafden. "We werken met een soort trechtermodel", reageert hij ongemakkelijk. "Het was al langer bekend dat deze specifieke plek op de lijst stond." Op aandringen van de verslaggever geeft hij schoorvoetend toe dat het handiger was geweest "als deze meneer de brief wat eerder had gehad dan de uitnodiging (en het bericht in de krant, SdJ) voor de informatieavond." Voor het huis dat op de slooplijst staat wordt iemand geïnterviewd die namens de bewoners het woord voert. "Het evenwicht is weg, er is geen draagvlak, het vertrouwen is er niet meer." Ook de plaatselijke Juwelier reageert onthutst op de daadkracht van de gemeente. "Het is machteloosheid ten opzichte van iets dat je opgedrongen wordt. En je kan er niks tegen doen." Een ander lid van het buurtcomité wordt gefilmd terwijl hij ruziet met iemand van de gemeente. "Mijn twee kinderen van twee en vijf lopen daar rond. En dan gaat u daar een paar aso-containers neerzetten? Echt bloedlink ben ik, bloedlink!" Wethouder Van Daalen laat, wederom, zien de regie verloren te hebben. "Wij proberen juist heel nadrukkelijk in gesprek met de mensen te blijven. Wij houden niet voor niks van die informatieavonden. We hebben niet voor niks een website, een inspreekuur. Mensen kunnen op allerlei manieren zeggen wat ze ervan willen zeggen." En dan, na de nodige ambtelijke taal, komt de aap uit de mouw. "Alleen, het is natuurlijk wel zo dat de beslissing uiteindelijk door het gemeentebestuur genomen wordt."

En hier zit de crux. Het college beschouwt inspreken als een vrijblijvende activiteit, een extraatje voor de burger, terwijl de bewoners het zien als de laatste strohalm om hun gelijk te halen. Als inspraak slechts toegestaan wordt om draagvlak te verwerven voor de politieke agenda, dan is de legitimiteit ervan het eerste slachtoffer. Dat pikt de burger niet. Dan vliegt,

soms letterlijk, de vlam in de pan.

3.2 De betrokken burger versus 'het beleid'

Tot zover de georganiseerde inspraak. Maar hoe zit het eigenlijk met ongeorganiseerde inspraak? Hoe worden burgers behandeld die, zonder dat het gemeentebestuur erom vroeg, een plan hebben ontwikkeld voor het publiek domein en om hulp bij de uitwerking ervan vragen?

Aangenomen mag worden dat deze mensen uit ander hout gesneden zijn dan de NIMBY-burgers uit de vorige paragraaf. Het is het slag mensen dat voldoet aan het ideaalbeeld van het Kabinet Balkenende IV. Zij die verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving, voor binding in de buurt zorgen en oog hebben voor hun naasten.

In mei 2007 heb ik de proef op de som genomen. Ik ging *undercover* als 'betrokken burger', meldde me per e-mail met een grandioos plan voor de oprichting van een senioreneethuis bij 432 gemeenten en 18 deelgemeenten en vroeg ze om raad en daad.

Na het uiteenzetten van mijn ideeën en motieven om een senioreneethuis, op vrijwillige basis, te starten formuleerde ik mijn prangende vragen als volgt: "We zullen een aantal dingen nodig hebben die we niet zelf kunnen regelen, en ook weten we niet wat we precies moeten regelen. Als gemeente weet u denk ik het beste hoe het geregeld is met voorzieningen als vervoer, locatie, et cetera. Waar ik verder niets van weet, en eigenlijk ook niet lastig mee gevallen wil worden, zijn de papieren dingen. Ik heb opgevangen dat ik een stichting zou moeten oprichten, een ander had het over horecapapieren en weer een ander zei dat ik zelfs belasting moet betalen over alles wat binnenkomt in de melkbus. Kortom, een hele waslijst misschien nog. Er komt dus veel meer bij kijken dan ik van te voren gedacht had en op dit moment kan overzien. Daarom informeer ik u over mijn plan, zie uit naar uw reactie en hoop dat u mij de komende tijd kunt helpen waar nodig."

Kort na het versturen van de e-mail werd de mailbox van 'Eric van der Veer' (mijn schuilnaam) overspoeld met automatische en persoonlijke ontvangstbevestigingen. Veelal met de boodschap dat de e-mail zou worden doorgestuurd naar de behandelende ambtenaar of afdeling.

Uiteindelijk heeft slechts 51 procent van de 450 aangeschreven gemeenten inhoudelijk gereageerd op het plan voor de oprichting van een senioreneethuis. De term inhoudelijk is ruim genomen; als een ambtenaar gericht op het initiatief reageerde, hoe mager ook, werd dit wel gerekend tot een inhoudelijke reactie. Een ontvangstbevestiging werd daar niet toe gerekend.

Of een reactie inhoudelijk voldoende scoort, is vooral een gevoelsmatige, subjectieve toets: hoe compleet is de informatie, hoe aanvullend is het geschrevene, noemt de ambtenaar concrete regelingen en verwijst hij, met contactgegevens, naar ondersteunende diensten en personen? Kortom, kan 'Eric' met de reactie een stap verder doen in zijn ambitie om een senioreneethuis te verwezenlijken? Slechts 13 procent van de aangeschreven gemeenten bleek aan die vraag te beantwoorden. Zij dachten zeer actief mee, gaven een overzicht van regelingen en bestaande initiatieven, bekeken samenwerkingsverbanden en nodigden de burger in sommige gevallen uit.

De sombere conclusie is dat de meeste ambtenaren dus geen raad weten met een betrokken en initiatiefnemende burger. Ze geven een schouderklopje (“Wat een prachtig initiatief!”), maar sturen vervolgens de burger met een kluitje in het riet (“Veel succes!”).

Na bekendmaking van de resultaten kopte De Volkskrant op haar voorpagina ‘Burgeridee strandt bij gemeente’. Gemeenten die goed scoorden gingen aan de haal met het onderzoek, gemeenten die slecht scoorden gingen – onder druk van de media – door het stof. Vooral de gemeente Utrecht. Deze gemeente pakte de e-mail met de beste wil van de wereld op, stuurde het van loket naar loket, maar bleek uiteindelijk niet in staat de betrokken burger verder te helpen. Woordvoerder Pluup Bataille van Utrecht deed zijn weerwoord in de Volkskrant op 20 juli 2007: “Dit legt de vinger op de zere plek. Ons doel is juist de burger te stimuleren tot dit soort initiatieven. We hebben allerlei regelingen waarbij mensen zelf geld bij elkaar kunnen sprokkelen voor een speeltuin of een buurtfeest. Daarom doet dit onderzoek zo’n pijn. Laten we zeggen dat dit een handvat voor verbetering is.” Ook de lokale politiek roerde zich. “Wat onderneemt het college om er voor te zorgen dat dit soort burgerinitiatieven de ondersteuning krijgen die ze verdienen zodat de initiatieven gestalte kunnen krijgen?”, luidde een raadvraag van Groenlinks aan het Utrechtse college van B&W.

Tegengas werd ook gegeven. Oud-wethouder Gerben Karssenberg stelde dat het politiek correct is te vinden dat ambtenaren direct in de houding springen, maar dat dat niet vanzelfsprekend is. “De ambtenaren hebben als taak het (politieke) bestuur te dienen. Het bestuur heeft een mandaat, een programma en de verantwoordelijkheid.” Zwaarder geschut kwam van Volkskrant-columniste Amanda Kluvel. “De ideale BRR-burger is dus lui, niet in staat grenzen te stellen, kan de consequenties van eigen handelen niet overzien en overlegt niet”, schreef zij op 21 juli 2007. “Gemeenteambtenaren doen er goed aan deze burger af te poeieren. De gemeenschap en het gemeenschapsgeld moeten tegen deze door het huidige kabinet gewenste sukkels worden beschermd. De meeste gemeenten blijken dat te begrijpen”, aldus de columniste.

Ongezouten meningen die, in meer of mindere mate, mogelijk gedeeld worden door ambtenaren die ‘Eric’ daadwerkelijk hebben afgepoeierd. Betrokken burgers bijstaan is in hun ogen ‘gedoe’ en valt lastig te combineren met de dagelijkse praktijk van uitvoering geven aan bestaand beleid. Vooral in dat laatste ligt de kern van het probleem. Insprekende en initiatiefnemende burgers verstoren conventionele democratische processen. Zo kan het gebeuren dat goedwillende burgers als lastig worden ervaren, en dat diezelfde burgers zich door al dan niet goedwillende ambtenaren ‘klote’ behandeld voelen.

3.3 Hoe de loketburger een klant werd

Niet alleen als het om burgerparticipatie gaat, maar ook en vooral aan het loket komt het tot conflicten. Bij het aanvragen van een paspoort, aangifte van een geboorte, het afwachten van een beslissing op een bezwaarschrift of het opvragen van een ‘verklaring omtrent gedrag’ spelen bejegening, nauwkeurigheid, snelheid en informatievoorziening een grote rol. Deze uitvoering van beleid loopt niet altijd op rolletjes: het gaat er niet altijd even netjes, nauwkeurig, snel en efficiënt aan toe. En dat maakt burgers boos, heel boos getuige de briefdiscussies op www.lastvandeburger.nl.

Voordat ik de uitkomsten van de analyse van deze briefdiscussies openbaar maak, is het van belang eerst de aard van het contact tussen ‘loketburger’ en overheid te schetsen. Deze geniet namelijk alle aandacht, zeker de laatste jaren, van mensen die de overheid servicegericht willen maken. Dit zogenaamde klantdenken is een direct gevolg van *New Public Management*. De idee achter dit model, dat begin jaren negentig door wetenschappers werd

geïntroduceerd en door politici bejubeld, is deze: als ambtenaren burgers als klanten gaan zien, die producten en diensten van de overheid afnemen, zal de dienstverlening als vanzelf verbeteren. Het dwingt de overheidsorganisatie tot meer efficiëntie, tevredenheidsonderzoeken, minder machtsvertoon en innovatie. Deze houding heeft vooral in het contact tussen *street level bureaucrats* en burgers veel verbetering opgeleverd.

Op dit schaalniveau, het punt waar het beleidsproces eindigt en de uitvoering begint, ligt het voor de hand het begrip 'klant' in plaats van 'burger' te hanteren. Anders is dat bij een inspraakronde over de plaatsing van een opvanghuis voor verslaafden in een woonwijk. Als burgers zich daar als klanten gedragen, die NIMBY-eisen opleggen, dan is het voor de overheid moeilijk om nog een beroep op de redelijke burger te doen. In het beleidsproces zelve zijn klanten zagezegd uit den boze, maar aan het einde – aan het loket – heeft de burger gewoon recht op een klantvriendelijk contact. Zo benadrukt ook het projectteam Kwaliteitshandvesten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: “Als de overheid eenmaal keuzes heeft gemaakt, moeten die keuzes op een betrouwbare manier tot uitvoering worden gebracht. Zeggen wat je doet en doen wat je zegt. Dat wordt ook wel uitvoering van beleid genoemd en is op dit moment een *hot topic* op ons ministerie.”

Een wezenlijk verschil met de commerciële sector is dat 'burgerklanten' veroordeeld zijn tot een relatie met een overheidsdienst. Wie ontevreden is over een gemeentelijke dienst kan dit niet veroordelen door niet meer gebruik te maken van die dienst: op de uitgifte van bijvoorbeeld paspoorten en vergunningen heeft de overheid namelijk een absoluut monopolie. De prikkel om het beter te doen dan de concurrent is er niet, simpelweg omdat er geen concurrent is. Om ambtenaren toch een reden te geven zich uit te sloven voor de burgerklant zijn Kwaliteitshandvesten ontwikkeld. Wie googlet op ‘Kwaliteitshandvest’ wordt doorverwezen naar kleurige PDF-brochures op de websites van de gemeenten Gouda, Enschede, Den Haag, Kapelle, Wijk bij Duurstede, Hoogezand-Sappermeer en Leiden. Van Almere tot Zoetermeer; tientallen, zo niet al een paar honderd gemeenten, hanteren een Kwaliteitshandvest.

Een Kwaliteitshandvest is, zo formuleerde een ambtenaar op Binnenlandse Zaken, “met name een setje beloften over de kwaliteit van de dienstverlening die door individuele burgers getoetst kan worden op het moment dat de dienstverlening wordt genoten”. Dit handvest, zo benadrukte hij, gaat niet over de vraag of aangiften bij de politie een nuttige bijdrage leveren aan een nette en veilige woon- en leefomgeving. “Bij handvesten gaat het juist om de vraag hoe een aangifte het beste vorm gegeven kan worden: bijvoorbeeld via privacy bieden bij de aangifte zodat niet iedereen mee hoeft te luisteren en de toezegging dat na drie weken door de politie teruggebeld wordt om de stand van zaken te communiceren.”

Het is zagezegd een document waarin overheden, met name gemeenten, de burger beloften doen, transparant zijn over werkwijzen en hem – eventueel – compenseren bij in gebreke blijven. Naast abstracte beleidsdoelstellingen, die voor het politiek bedrijf onmisbaar zijn, wordt de burger met een Kwaliteitshandvest nog meer iemand om rekening mee te houden. Niet als menigte, maar als individu. Op deze manier wordt de burger een actieve en betrokken tegenspeler. Precies de rol die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wenselijk achtte in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (2004). De Raad uitte in dat rapport kritiek op de trend beleidsdoelstellingen als *targets* te formuleren. Deze doelstellingen, doorgaans opgebouwd uit een termijn en een cijfer (bijvoorbeeld: 'In 2009 moeten besluiten over bouwvergunningen 1,5 keer zo snel genomen worden') zouden de prestaties van de organisatie als geheel teveel centraal stellen waardoor de dienstverlening op

balieniveau uit het zicht verdwijnt. Terwijl dit laatste aspect nu juist de belangrijkste rol speelt in hoe de burger de kwaliteit van de dienstverlening ervaart. Degene die dit contactmoment op kwaliteit het beste kan beoordelen, op basis van zijn individuele ervaring, is uiteraard de burger. Wat dat betreft organiseert een Kwaliteitshandvest een prikkel vergelijkbaar met die van een echte klant. De toets op het nakomen van beloften als substituut voor de 'hand op de knip'.

3.4 Wat maakt een burger lastig?

Ontkennen dat de burger een klant is, leidt dan ook tot woeste reacties. Het raakt de moderne, mondige burger in zijn rechtvaardigheidsgevoel. Illustrerend in dezen is het debat op de website www.lastvandeburger.nl. Een medewerker van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) waagde in onomwonden taal te stellen dat de burger geen klant is. "De overheid is geen organisatie die klanten moet bedienen", schreef de ambtenaar, "de overheid is er voor het algemeen nut en niet voor u als burger. Dat is een wezenlijk verschil tussen publieke en private organisaties."

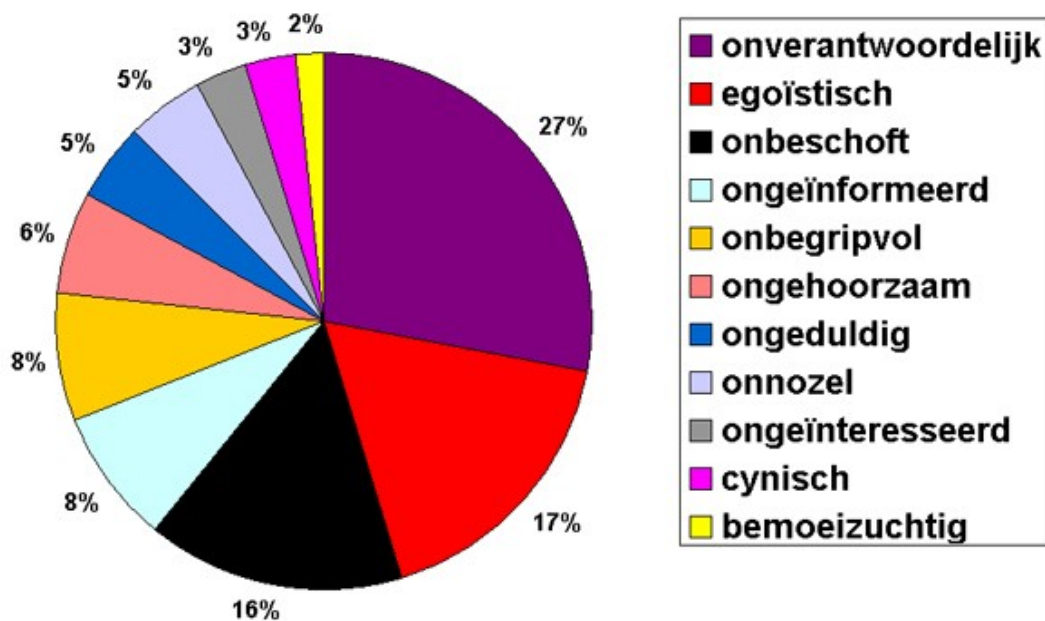
De CWI'er deed een zwaar beroep op zijn lezers. "Burgers moeten zich weer als burgers gaan gedragen. Om de rechten en verworvenheden in stand te houden, zal de burger zich niet alleen aan de plichten moeten houden, hij zal ook een inspanning moeten verrichten om deze rechten in stand te houden. Hiertoe zal men eerst enig verantwoordelijkheidsgevoel moeten hebben."

Van alle brieven zorgde deze voor de grootste beroering. Meer dan driekwart van de bezoekers verwierp het standpunt van de ambtenaar, en liet dat op niet mis te verstane wijze blijken. De reacties, 159 stuks, waren niet van de lucht. "Als ambtenaar werk je ten dienste van de gemeenschap en als zodanig zul je dus ook met ieder lid van die gemeenschap rekening dienen te houden", reageert 'Joey'. En daarom, zo vervolgt hij, "moet je de mensen wel als klant behandelen. De klant is in beginsel koning." 'Whitedog' doet er een schep bovenop: "Nee, de burger is geen klant, maar is uw werkgever!" Deze stelling krijgt onder de bezoekers opmerkelijk veel bijval, "want wij betalen de ambtenaren".

Al snel escaleert de discussie, en nemen de brutale burgers de leiding. Het woord is aan 'Dees': "Ik zweer het je... Als je nu mijn buurman was, zou ik met mijn Vitara (een terreinwagen, SdJ) dwars over je heen rijden! Wat ben jij een lul!" Deze bezoeker beweert dat hij vaak "lang op zijn geld moet wachten". En dat de regels bovendien zo lastig en moeilijk zijn dat de gemiddelde Nederlander "er dagen zo niet weken over doet om te snappen wat er eigenlijk van hem verlangd wordt".

De uit de hand gelopen discussie is voor de ambtenaar reden om zijn naam en werkgever te laten anonimiseren. Een handeling die uiteindelijk nog meer woede tot gevolg heeft. "Als je kloten hebt zeg je waar je werkt, dan zit je binnenkort zonder kloten en werk", reageert 'Wodan'. 'Luie hond' is uit het zelfde hout gesneden: "Jouw taak is de burger van zijn rechtmatige uitkering te voorzien, zonder grote bek te hebben." En bezoeker 'Piet' is er heilig van overtuigd dat het nummer op zijn identiteitsbewijs van een zelfde orde is als het nummer op zijn Albert Heijn Bonuskaart. "Sofi-nummer is klantnummer!"

Wie het over 'de lastige burger' heeft, zal moeten uitleggen wat hij of zij daar precies mee bedoelt. 64 ambtenaren hebben aan die oproep gehoor gegeven en in een brief beschreven aan welk gedrag zij zich storen, geïllustreerd met een situatie uit de praktijk. Vóór het verzenden hebben zij in een keuzemenu het gedragskenmerk aangevinkt dat op 'hun lastige burger' het meest van toepassing is. Dit leverde een verdeling op zoals gepresenteerd in onderstaand diagram.



Figuur 1: 64 klachtenbrieven geanalyseerd: 27% van de klagende ambtenaren stoort zich aan onverantwoordelijke burgers....

Ter verduidelijking:

- onverantwoordelijk (burger sluit ogen voor eigen aandeel in probleem)
- egoïstisch (burger bekommert zich niet om publieke zaak)
- onbeschoft (schelden, schreeuwen, geen respect, gemene grappen)
- ongeïnformeerd (burger leest zich onvoldoende in)
- onbegripvol (wij-doen-ook-maar-gewoon-ons-werk)
- ongehoorzaam (burger lapt regels aan zijn laars)
- ongeduldig (burger eist dat hij meteen geholpen wordt)
- onnozelen (burger begrijpt niet wat overheid communiceert)
- ongeïnteresseerd (burger wil niet bij beleid betrokken worden)
- cynisch (overheid kan het nooit goed doen)
- bemoeizuchtig (beroepsactivisten en burgers die klagen om het klagen)

Dat deze kenmerken, of beter gezegd beschuldigen, niet uit de lucht zijn gegrepen blijkt uit de brieven waarin ambtenaren concrete voorbeelden aandragen. Van de huismoeder die meent dat de toestellen op de speelplaats afgestemd moeten zijn op de leeftijden van haar eigen kinderen tot aan de meneer die klaagt over mestlucht terwijl hij zelf voor de rust en ruimte van het buitengebied gekozen heeft. Of, in het algemeen, de mensen die niet willen accepteren dat hun levensstijl risico's en ongemakken met zich meebrengt. "Jullie houden van een luxe leven. Met auto's, plastic en vliegweiden naar verre stranden", schreef een beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid. "Toch zijn jullie niet blij met die zaken die het mogelijk maken, zoals LPG-tankstations, fabrieken en vliegvelden. Zeker niet als die zich bevinden in je eigen achtertuin. Ook al ben je in het huis gaan wonen toen het tankstation er al stond."

Hoe keurig de brieven ook zijn, hoe raak ook geformuleerd, tot begrip bij burgers komt het nauwelijks. Voor veruit de meeste reageerders kan er geen misverstand over bestaan dat de burger een klant is. Hoewel de grofheid waarmee deze mensen hun recht benadrukken weinig sympathie zal ogen onder het weldenkende deel der natie, wil dat nog niet zeggen dat ze geen gelijk hebben. Een uitkeringsgerechtigde die eist dat "zijn geld als de sodemieter moet worden overgemaakt" heeft wel degelijk een punt: als hij daar recht op heeft is het niet netjes, soms zelfs onwettig, om hem weken op zijn geld te laten wachten of de aanvraag te frustreren.

Opgemerkt moet worden dat veel uitvoeringsambtenaren zich op www.lastvandeburger.nl uitgesproken hebben als beleidsmaker. Uiteenzettingen over 'algemeen belang', 'eigen

verantwoordelijkheid' en 'klantgerichtheid' worden van hen niet getolereerd. Ze laden de verdenking op zich ook aan het loket de burger lastig te vallen met ideeën over goed burgerschap. Waar de burger op inspraakavonden weinig gevoel voor decorum toont, laten de ambtenaar zich hier – indien zij spreken vanuit hun functie en niet op persoonlijke titel – ook niet van hun meest professionele kant zien.

Uit de tientallen briefdiscussies op www.lastvandeburger.nl kunnen we de conclusies trekken dat de burger te allen tijde de aanspreektitel 'klant' eist en als zodanig, in wat voor situatie dan ook, behandeld wil worden. Dat is misschien niet fraai, niet eerlijk, niet democratisch, maar wel de bittere werkelijkheid. Juist daarom is het zaak de Kwaliteitshandvesten strikt gescheiden te houden van terreinen waar het beleid nog in de koker zit. En op dit cruciale punt gaan sommige Kwaliteitshandvesten de mist in. Laat ik dit illustreren met een passage uit het Kwaliteitshandvest¹ van de gemeente Enschede.

“Wij vinden dat u als klant het recht heeft om te weten of u een bepaald product direct kunt meenemen of dat u er langer op moet wachten. U mag van ons verwachten dat u uitleg krijgt waarom u op een bepaald product zo kort of zo lang moet wachten. De servicenormen die wij voor onze producten en diensten hanteren, treft u deels aan in deze brochure.”

Tot zover prima. Maar even later schiet het Kwaliteitshandvest terug in de beleidskoker:

“Als het gaat om wat de burger van de gemeente Enschede mag verwachten is dat een schone, nette en veilige woon- en leefomgeving die voldoet aan de afgesproken kwaliteitsniveaus. Als de burger zaken constateert die niet in orde zijn, kan daar melding van worden gedaan (telefonisch, digitaal). Dit kan variëren van een gat in de weg, een losse stoeptegels, tot klachten over groenonderhoud.”

Dit wekt de suggesties dat de geadresseerde, in het Kwaliteitshandvest eerder nog aangesproken als klant, aan het loket ook nog zijn ideeën over de inrichting van de woon- en leefomgeving kwijt kan. In deze passage wordt hij nadrukkelijk als burger aangesproken. Dit zaait voor verwarring en voedt onprettige discussies zoals die op www.lastvandeburger.nl gevoerd zijn. Iets wat het Enschedese Kwaliteitshandvest beter kan voorkomen, beter geen rol in kan spelen.

3.5 De breukvlakken van het publiek domein

In dit hoofdstuk heb ik drie soorten burgers geschetst die in conflict kunnen raken met de overheid. De *insprekende burger* die zijn belang soms niet behartigd krijgt 'omdat de politiek uiteindelijk de knoop doorhakt'. De *betrokken burger* die soms met een kluitje het riet wordt ingestuurd 'omdat zijn plan niet in de beleidsvisie past'. En de *loketburger* die niet altijd netjes, snel en efficiënt geholpen wordt. Frustraties die niet zelden leiden tot gedrag dat door ambtenaren als 'lastig' ervaren wordt.

Er is een superambtenaar voor nodig om deze drie typen burgers (typen die eigenlijk niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar een twee- of drie-eenheid kunnen vormen) het hof te maken. Of is er een superburger nodig? Eén die inziet dat hij in zijn rol als insprekende burger ander privileges heeft als wanneer hij aan het loket staat? Op wie moeten we eigenlijk een appèl doen als het gaat om een gestroomlijnd en vruchtbaar contact tussen burger en overheid?

De breukvlakken ontstaan daar waar onbegrip heerst, waar toneel gespeeld wordt. Zoals bij inspraakavonden waarop de burger afspraken denkt te kunnen maken, maar achteraf blijkt dat

¹ 'Servicenormen gemeente Enschede - Wat mag u van ons verwachten?', Gemeente Enschede, 2007

hij vooral voor de vorm is opgeroepen. Breuken ontstaan ook aan het loket, waar uitvoeringsambtenaren beloftes maken die niet nagekomen worden.

Het simpele devies luidt dan ook: wie de burger aanspreekt als klant, moet hem ook de instrumenten geven om zich als klant te kunnen gedragen. Bijvoorbeeld een Kwaliteitshandvest, waarmee de burger (geldelijke) compensatie kan eisen voor gebrekkige dienstverlening. En wie als ambtenaar de burger aanspreekt op zijn burgerschap, zijn verantwoordelijkheid in het publieke domein, zal hem ook met raad en daad moeten bijstaan als hij daar gebruik van wenst te maken. Het kan niet zo zijn dat een vrijwilliger die voldoet aan het ideaalbeeld van de regering-Balkenende stuk loopt op wet- en regelgeving. Dan moet of dat ideaalbeeld bijgesteld worden of het ambtenarenapparaat beter toegerust worden.

De kern is eigenlijk dat voor de meeste burgers het grootste belang het eigenbelang is. Het is de taak van de overheid om telkens aan te geven welke belangen er tegenover dat belang staan en welke wegingsfactoren daaraan toegekend zijn. Dat de burger weet dat hij op een inspraakavond niet op de stoel van een raadslid moet gaan zitten, dat de burger weet dat een huisvestingsvergunning niet bedoeld is om hem te pesten maar om de buurt leefbaarder te maken, dat de burger weet dat zijn burgerplan gewaardeerd wordt maar dat het bestuur het moet toetsen aan reeds uitgezet beleid. En dat is waar het aan ontbreekt.

In een tijd dat het land schreeuwt om transparantie en service, wordt het belang van duidelijkheid veronachtzaamd. Zolang de overheid de grenzen niet aangeeft, blijven burgers de grenzen opzoeken, blijven ze lastig, en zullen ambtenaren zich blijven opwinden over 'die kloteburgers!'. Of, in de apologie van Van Bel: dan blijven burgers zich klote behandeld voelen. Grenzen stellen dus, niet in de zin van strenger optreden, maar om aan te geven tot welk deel van het publiek domein de insprekende, loket bezoekende en initiatiefnemende burger toegang heeft, hoe hij zich daar moet gedragen en wat hij mag verwachten van de overheid.