



# Op zoek naar de verloren tijd

Bart Snels

Bij rampspoed en hersteloperaties liggen de werelden van de overheid en burgers vaak mijlenver uit elkaar. Mensen moeten in staat worden gesteld om met hun ellende in het reine te komen, zowel materieel als immaterieel. Zodat ze verder kunnen en hun toekomst weer kunnen vormgeven. In de dynamiek tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld van de overheid gaat dat niet vanzelf.

Ik wil door met mijn leven. Het is een zinnetje dat ik vaak gehoord heb van mensen die getroffen zijn door het toeslagenschandaal. Veel mensen in de hersteloperatie voor dit schandaal zijn moe, uitgeput van het gevecht om erkenning. De operatie duurt al een jaar of vijf, is complex geworden met verschillende loketten, regelingen en routes. De staatssecretaris kan in de zoveelste voortgangsrapportage blijmoedig melden dat alle mensen die zich gemeld hadden de integrale beoordeling hebben gekregen, maar dat is pas de eerste stap voor veel mensen. Om na jaren erkend te worden als gedupeerde, betekent dat iemand ook jaren in de wachtstand heeft geleefd. En de volgende wachtrij is die van de beoordeling van de werkelijke schade, als de forfaitaire compensatie niet voldoende de schade dekt, wat vaak het geval is. Mensen verlangen van de overheid zowel erkenning van het leed, als erkenning van de schade. De overheid heeft alle tijd, mensen hebben dat niet.

Wachten op compensatie in het heden, nog niet naar de toekomst kunnen kijken, bezig zijn met wat er gebeurd is in het verleden, het laat de verschillende tijdsdimensies zien als we op zoek gaan naar de verloren tijd van mensen die getroffen zijn door rampspoed en door de overheid geholpen worden bij erkenning van het leed en het herstellen van schade. Nu hebben alle hersteloperaties van de afgelopen jaren hun eigen oorzaken, kenmerken en dynamieken, maar er zijn ook overeenkomsten. Een belangrijke daarvan is dat het besef van tijd en de ervaring van een tijdspanne voor mensen fundamenteel verschilt van die van de overheid. Reken er maar op dat de tijdsbeleving van getroffen mensen aanzienlijk langer is dan die van beleidsmakers en uitvoerders. Waar de overheid en ook de

samenleving op een bepaald moment weer overgaan tot de orde van de dag, blijven getroffen mensen zitten met soms traumatische ervaringen. Dat levert spanningen en frustratie op, zowel aan de kant van mensen, als aan de kant van de overheid. Ook al willen politici en ambtenaren het goede doen, zijn de intenties goed, dan nog wordt dit vaak niet zo ervaren door betrokken mensen. In deze digitale tentoonstelling proberen we de verschillende tijdlijnen in een aantal hersteloperaties te laten zien. Het maakt deel uit van een overheid die wil leren van het verleden.

## PROUST

De ervaring van tijd en de herinnering aan de verleden tijd zijn complex. *Op zoek naar de verloren tijd* is in feite onmogelijk. De titel van dit essay is de titel van de klassieke romancyclus van Marcel Proust. Het is een filosofisch werk dat vragen stelt over hoe de wereld verandert bij het verstrijken van de tijd en wat dat betekent voor mensen die op basis van hun geheugen teruggaan naar het verleden. Teruggaan in de tijd is onmogelijk omdat het geheugen slechts beelden en gevoelens oproept, niet het verleden zelf. Voortdurend probeert Marcel, de hoofdpersoon, wel de tijd terug te vinden, wat niet lukt. En de titel van het laatste deel van de romancyclus, *De hervonden tijd*, wekt de suggestie dat dit wel kan, dat je terug kunt gaan in de tijd, maar dan blijkt dat de tijd is voortgeschreden, er een nieuwe geschiedenis, een nieuwe tijd is ontstaan, er in feite nieuwe verloren tijd gezocht moet worden.

De term hersteloperaties doet precies dat wat niet mogelijk is, namelijk op zoek gaan naar de verloren tijd. Herstellen wat niet hersteld kan worden. De geschiedenis kan niet teruggedraaid worden. De wijk Roombeek in Enschede is met de vuurwerkramp voor mensen weggevaagd, ook al herstel en herbouw je de wijk. Het leven van mensen in Groningen of van hen die geraakt zijn door de toeslagenaffaire is fundamenteel veranderd, het leed is er, kan niet ongedaan worden gemaakt. Mensen zijn ziek geworden als gevolg van de Q-koorts. Zij kunnen niet terug in de tijd. De tijd is voortgeschreden. Mensen die bij al deze hersteloperaties getroffen zijn, zullen hun leven opnieuw vorm moeten geven.

Vooruitkijken in plaats van terugkijken is een mooi uitgangspunt, maar is niet wat er in de praktijk gebeurt. Noch bij mensen, noch bij politiek en bestuur. Of hersteloperaties nu worden vormgegeven als gevolg van fouten van de overheid die lang zijn ontkend, gemaskeerd, verstopt, gebagatelliseerd, zoals bij de toeslagen, of omdat er plotselinge ramspoed plaatsvindt, zoals bij de overstromingen in Limburg; politiek en bestuur beloven op een bepaald moment in de tijd met beleid en wetgeving de schade te herstellen. Een belofte die lijkt op het terugdraaien van de klok, op teruggaan in de tijd naar de periode van voor de schade. Een onmogelijke belofte. De compensatie van schade moet gebeuren, vanzelfsprekend, maar is iets anders dan herstel. Het eerste heeft veel meer een materieel aspect dan het tweede. Dat gaat meer om de psychologische ervaring die niet ongedaan kan worden gemaakt.

De logica is begrijpelijk, zowel voor getroffen mensen als voor politici en ambtenaren van de overheid. Voor wat betreft de eerste groep: het is aan de ene kant een nostalgisch verlangen naar de werkelijkheid van voor de ramspoed: was dit maar nooit gebeurd. En aan de andere kant een diepgevoelde wens om te willen begrijpen waarom er iets vreselijks is gebeurd, op zoek naar antwoorden. Mensen willen hun dossiers, willen dat de overheid verantwoording aflegt over wat er is gebeurd, willen begrijpen waarom zij getroffen zijn. En willen daarmee erkenning van hun leed. Pas als ze die voldoende hebben gekregen, kunnen zij weer vooruitkijken. Het is een mechanisme dat door de overheid nogal eens onderschat wordt. Het gaat niet of niet alleen om financiële compensatie, het gaat om begrip en erkenning. Het immateriële is minstens zo belangrijk als het materiële. Het is de emotie van het op zoek zijn naar de verloren tijd. Als dit niet gezien wordt door de overheid, ondergraaft dit het vertrouwen.

Voor politiek en bestuur is er ook een logica, veel instrumenteler dan bij mensen. De logica van media en politiek is dat er een verhaal verteld moet worden, een eenvoudig verhaal van slachtoffers en daders. Er is iets fout gegaan. Daar zijn mensen slachtoffer van geworden. Media en politiek gaan op zoek naar de dader. Ook zij gaan terug in de tijd om de werkelijkheid van gisteren te kunnen beschrijven aan de hand van memo's, nota's, mails, berichten die moeten laten zien wie er fout is geweest. De complexiteit kan dan al snel het onderspit delven, de politieke verantwoordelijkheid al snel afgeschoven op de ambtenaren van uitvoeringsorganisaties. Begrijpelijk, maar het draagt zelden bij aan een lerende overheid. En tegelijkertijd ondergraaft dit nog eens het vertrouwen van mensen in de overheid.

Bij sommige hersteloperaties heeft het lang geduurd alvorens de overheid haar verantwoordelijkheid erkent, zoals in Groningen, bij de toeslagen of de Q-koorts. Bij andere is er een plotselinge gebeurtenis, zoals bij de overstromingen in Limburg of de vuurwerkramp in Enschede. Ook bij de laatste is de vraag of de overheid voldoende aan preventie heeft gedaan die wellicht deze gebeurtenissen had kunnen voorkomen. Hoe dan ook, op een bepaald moment zien politici dat zij 'iets' moeten doen. Dan gaan zij op de foto met gedupeerden, reizen af naar het getroffen gebied, voelen de noodzaak om empathie te laten zien en uit te spreken. En dan is er geen (politieke) tijd te verliezen. Dan is er de onmiddellijkheid van de belofte. Dan gaat de overheid alles doen om de schade te herstellen, verlies te

compenseren. Het is op dit cruciale kruispunt van tijdlijnen van burger en overheid waar het misgaat. De beloftes zijn te groot, gereageerd wordt er met beleid, regels en wetten, terwijl op dat moment mensen hun verhaal nog niet hebben kunnen vertellen, er nog niet echt geluisterd is naar wat mensen is overkomen. Het is het startpunt voor de zoektocht naar het verleden, terwijl de toekomst nog niet helder is. Mensen denken dat ze eindelijk erkenning krijgen, en die intentie is er ook echt, maar op dat moment, op dat punt in de tijd worden de keuzes voor de toekomst gemaakt, de wetten, regels, het beleid. Dan wordt het zompige fundament van de hersteloperaties gebouwd, want er is geen tijd te verliezen. De tijdlijn van de overheid krijgt een eigen dynamiek.

## HABERMAS

Het toeslagenschandaal heeft levens van mensen kapot gemaakt. Enigszins onderbelicht is de treurige vaststelling dat het schandaal een jaar of tien heeft kunnen voortwoekeren alvorens signalen werden opgepikt dat er iets dramatisch misging. Het politiek-bestuurlijke systeem op de paar vierkante kilometer in Den Haag had niet in de gaten wat er in leefwereld van mensen jarenlang fout ging. Er zijn talloze bestuurlijke en politieke analyses van de verbroken verbinding tussen bestuur en samenleving. Het beeld van twee werelden is echter voldoende om in deze context van hersteloperaties op zijn minst oog te krijgen voor de verschillende dynamieken die spelen bij mensen en bij de overheid.

De systeemwereld van de overheid werkt op basis van wetten, regels en ratio. De systeemwereld staat ver af van ervaringen van pech, ongeluk en ramspoed. De systeemwereld heeft meestal een chronologische tijdlijn van acties: ontkenning, onderzoek, erkenning, herstel, einde. Daartegenover staat de leefwereld van mensen, gebaseerd op ervaringen met de overheid die niet positief zijn. Eerst de pech, het verlies, het gevoel van schaamte, dan de opluchting van de erkenning, om opnieuw het verlies te voelen in de bureaucratie van de hersteloperatie. Het woord operatie zegt dan misschien al genoeg, een bureaucratische operatie die bij gewoon beleid al problematisch is, maar in het kader van herstel voortdurend leidt tot frustratie en teleurstelling bij mensen die het vertrouwen in de overheid al verloren hadden.

Dat de verbinding tussen leef- en systeemwereld niet vanzelfsprekend is, is een analyse van de dit jaar overleden socioloog Jürgen Habermas. Preciezer: hij stelde dat de systeemwereld de leefwereld van mensen als een soort kolonisator was binnengedrongen en de moderne samenleving min of meer overwoekert. Dit beeld past naadloos op de toeslagenaffaire. Bij het ontstaan kolonialiseerde de overheid het leven van mensen met fraudeverdenkingen, blauwe brieven, hoge terugvorderingen en deurwaarders. Bij het herstel kolonialiseert de overheid het leven van mensen met herstelroutes, loketten, regelingen, dossiers. Dat is twee keer in gevecht met de overheid, twee keer werd het leven van mensen gekolonialiseerd door de regels en handelingen van de overheid.

Het is een treffend beeld van een socioloog die als filosofisch uitgangspunt had dat taal gezien moet worden als middel voor wederzijds begrip en verbinding. Dat vereist wel een dialoog op basis van gelijkwaardigheid. En precies dat is zo moeilijk voor de overheid. In de eigen wereld van wetten, regels en instituties, in de eigen wereld van tijd en tijdsbesef, is er ondanks alle goede bedoelingen te weinig oog voor wat mensen echt vragen: aandacht, erkenning, gelijkwaardigheid. Oftewel mensen willen gezien worden als volwaardig burger, niet als fraudeur, niet als slachtoffer, niet als uitzondering, niet als nummer, niet als dossier, maar als burger die zelf grip heeft op het leven en niet in gevecht wil zijn met een ziellose overheid.

## INZICHTEN

In deze digitale tentoonstelling is dit het uitgangspunt: het bij hersteloperaties laten zien van de verschillende tijdlijnen in de leefwereld van mensen en in de systeemwereld van de overheid. Tentoonstellen is ook precies dat: laten zien. En laten zien is wellicht een eerste stap naar het krijgen van inzicht.

Als inspecteur-generaal leid ik een inspectie die is opgericht mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire: de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD). Met ons toezicht werken we aan een overheid die recht doet aan mensen. Dat is onze missie. Dat betekent dat ons toezicht om twee werelden draait en die met elkaar in verbinding probeert te krijgen. De leefwereld van burgers en bedrijven is het startpunt van het toezicht. Met een onafhankelijke blik kijken we vervolgens hoe het er in de systeemwereld van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane aan toegaat. Het blijft een belangrijk inzicht: dat er verschil bestaat tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen en dat er daarmee een verschillende perceptie van tijd ontstaat in de tijdlijnen van hersteloperaties. Als curator van deze tentoonstelling wil ik vooral dat laten zien.

Ik pretendeer niet om op basis van deze tentoonstelling stellige lessen te trekken voor toekomstige hersteloperaties, ook al maakt dit initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken deel uit van wat we de lerende overheid noemen. Er is al veel onderzoek gedaan, door wetenschappers, toezichthouders, de Ombudsman en talrijke andere instituties, die nauwkeuriger zijn in concrete lessen voor de overheid. Wel wil ik drie inzichten delen die onderdeel moeten zijn van het gesprek over hoe de overheid werkt en wat er verbeterd dient te worden.

1. Erken dat de dynamieken van politiek en bestuur anders zijn dan die in de leefwereld van mensen. En erken dat de overheid nog veel te verbeteren heeft in de dienstverlening aan mensen. Er dient bij het maken van beleid en wetgeving, niet alleen in het kader van herstel, een brug geslagen te worden tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld van de overheid.
2. Neem bij fouten van de overheid of bij dramatische gebeurtenissen waar mensen hulp van de overheid verwachten, de tijd om te luisteren naar wat mensen is overkomen. Dat is de eerste stap naar erkenning. Neem vervolgens de tijd om deze vraag te beantwoorden: wat is er nodig om mensen weer in staat te stellen hun leven vorm te geven, vooruit te kijken? Dat voorkomt complexiteit in de uitvoering later en helpt om niet alleen naar het verleden te kijken, maar de blik naar voren te richten.
3. Overweeg om niet zelf als overheid een hersteloperatie te doen. Misschien zijn maatschappelijke organisaties of andere uitvoeringsdiensten veel beter dan de overheid in staat om mensen weer op weg te helpen. De systeemlogica van de overheid past niet altijd en bovendien wordt de overheid vaak gezien als de veroorzaker van het leed. Doe dan een stap terug als overheid en zoek maatschappelijke partners waarmee mensen geholpen kunnen worden.