

Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat







VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR WAARBORGSTAAT

NIEUWE KANSEN VOOR OVERHEID EN SAMENLEVING

**TOBIAS KWAKKELSTEIN
AART VAN DAM
ARDAAN VAN RAVENZWAAIJ
(REDACTIE)**



Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2012



Deze publicatie is mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de publicatie berust bij de auteurs. De inhoud van deze bundel vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Foto omslag: Retska, Nationale beeldbank
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2012 de auteurs | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-801-4
NUR 805

www.boomlemma.nl

WOORD VOORAF

Onze samenleving ontwikkelt zich van een redelijk geordende en stabiele samenleving naar een samenleving met enorme variatie en diversiteit. Ze wordt complexer en in veel opzichten gefragmenteerder. Deze vaststelling betekent het nodige voor de samenleving, voor de (groepen van) mensen die er deel van uitmaken. Wat zien burgers om zich heen gebeuren, waarop hebben burgers invloed en waarop niet? Hoe gaan burgers om met deze veranderingen, hoe reageren ze erop? En wat betekent dat voor hun onderlinge verhouding? De genoemde ontwikkelingen betekenen ook veel voor het bestuur, voor de overheid, zeker in een tijd van economische crisis en het – in elk geval ogenschijnlijke – onvermogen het tij te keren. Wat kan het bestuur (nog) voor zijn rekening nemen? Waar hebben anderen een taak? Vragen over bestuurbaarheid en over de legitimiteit van het overheidshandelen dienen zich aan.

In relatief korte tijd hebben verschillende sturingsfilosofieën en sturingsconcepten in het openbaar bestuur betekenis gekregen. We kunnen spreken van een bijna voortdurende herbezinning op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en markt, tussen overheid en samenleving. Zo zijn onder invloed van New Public Management steeds meer taken overgedragen van de publieke naar de private sfeer. Vermarkting, privatisering en verzelfstandiging zijn hier de steekwoorden. En in begrippen als die van de civil society en Big Society is sprake van een heel andere verantwoordelijkheidsverdeling dan lang gebruikelijk is geweest. De rol van de overheid wordt beperkter en anders van karakter, maatschappelijke partijen en marktpartijen nemen taken over. En aldus voltrekt zich een systeemwijziging, een transformatie in het openbaar bestuur. Deze transformatie lijkt juist in de huidige periode een stevige zet in de rug te krijgen. We zien dat in elk geval in het huidige kabinetsbeleid duidelijk terug. Met de idee van een compacte overheid wil het kabinet de grondslag leggen voor een krachtige, kleine en dienstverlenende


overheid die slagvaardig kan opereren. Het bestuur zal met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders moeten gaan functioneren. De samenleving zal meer in staat moeten worden gesteld haar verantwoordelijkheid te nemen en zaken zelf op te pakken. De eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen staat voorop.

Kortom, overheid en samenleving gaan zich anders tot elkaar verhouden. Omdat we daarvoor kiezen. Omdat dat past bij de ontwikkeling die de samenleving doormaakt. En omdat (internationale) economische omstandigheden dat nodig maken. De vraag naar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving en de daarmee verbonden vraag naar nieuwe rollen, is naar onze inschatting een rode draad in het denken over het openbaar bestuur, nu en in de komende jaren. De typering ‘Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat’ is een uitdrukking van dat besef. Het is een typering die wel vraagt om verdere verheldering en verkenning. Met die opzet en bedoeling biedt deze essaybundel een gevarieerde reflectie op de hier aangedragen thematiek.

Een aantal wetenschappers en opiniemakers is gevraagd om zich te buigen over de vraag: hoe zou – binnen uw specifieke discipline, interesse en/of aandachtsgebied – de transitie van verzorgingsstaat naar waarborgstaat eruit kunnen zien, welke belangrijke ontwikkelingen in de samenleving spelen een rol, welke uitdagingen voor het openbaar bestuur ziet u en voor welke keuzes/opgaven komen beleidsmakers te staan? Het resultaat is een verzameling van essays die elk hun eigen verhaal vertellen, kort en bondig. Het levert een boeiend palet van invalshoeken en inzichten op. Soms gelijk optrekend, even zo vaak nieuwe thema’s aanborend.

De essaybundel opent met twee bijdragen over het begrip waarborgstaat. Frits van der Meer bijt het spits af met een analyse van de consequenties van de opkomst van de waarborgstaat (ook wel: de voorwaardenscheppende staat) voor de positie en de taken van het openbaar bestuur. Paul 't Hart beschouwt drie invullingen

van de term waarborgstaat, gelet op ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen in het afgelopen decennium. Andreas Kinninging beklemtoont dat de komst van een waarborgstaat gepaard moet gaan met een goed functionerende markt én 'société civile'. Met name het reactiveren van die laatste ziet hij als het belangrijkste politieke thema van de komende jaren. René Cuperus benadert de waarborgstaat vanuit de sociaalculturele kloof die hij ziet tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten, inclusief de 'bias' die dat met zich mee lijkt te brengen ten aanzien van de invulling van het staatsbegrip. Frank Kalshoven spitst daarna toe op een ander aspect: de schulden crisis, die ons al vanaf 2008 op verschillende manieren in haar greep houdt. Deze economische crisis heeft – samen met andere trends overigens – effect op de spankracht van de overheidsorganisatie, ook in die zin dat de overheidsorganisatie van voldoende kwaliteit moet zijn om al die opgaven op te kunnen pakken. Ton Korver geeft tegen die achtergrond aan wat hij ziet als de belangrijkste inzet op het gebied van human resources management in de publieke sector. Een heel andere thematiek wordt uitgewerkt door Bart Jacobs: de ingrijpende betekenis van ICT en de wijdverbreide opname van ICT in de samenleving, die – in lijn met het credo 'kennis is macht' – vragen oproept over de vrije toegang van burgers tot informatie. Valerie Frissen stelt in haar betoog vervolgens dat de verdergaande digitalisering burgers in staat stelt zich radicaal anders op te stellen ten opzichte van de overheid: ICT als drijvende kracht van de transitie van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. En van die ontwikkeling staan we volgens Frissen nog maar aan het begin: we zijn op weg naar een 'Big Data Society'. De bundel vervolgt met een electoraal-geografische schets van Josse de Voogd. Hij brengt de versplintering van het politieke landschap in beeld, een fenomeen dat een stevige opgave voor het openbaar bestuur inhoudt. Een fenomeen ook dat decor is voor het sluitstuk van de bundel: een pleidooi van Hans Engels voor een samenhangend geheel van constitutionele hervormingsmaatregelen van de Nederlandse staat.



De slotopmerking betreft de huidige schulden crisis. De actuele situatie verscherpt en problematiseert veel van de genoemde thema's die in de essays worden belicht. Het is daarom nodig nieuwe paradigma's te vinden, opdat de energie en dynamiek die gelukkig ook volop in onze samenleving aanwezig is, optimaal door het openbaar bestuur gefaciliteerd kan worden. Wij hopen dat de invalshoeken in deze bundel nieuwe inzichten bieden aan allen die zich bij dat openbaar bestuur betrokken voelen.

Tobias Kwakkelstein, Aart van Dam, Ardaan van Ravenzwaaij (redactie)¹

1 De redacteurs zijn werkzaam op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij het Bureau Verkenningen en Onderzoek van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. De essaybundel is samengesteld in het kader van de opstelling van de strategische kennisagenda van het directoraat-generaal.

INHOUD

Woord vooraf	5
1 De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst <i>Frits van der Meer</i>	11
2 Van verzorgingsstaat tot waarborgstaat <i>Paul 't Hart</i>	23
3 Staat, markt en société civile <i>Andreas Kinneging</i>	33
4 Populistische 'Zeitgeist' vraagt om polyfone overheid <i>René Cuperus</i>	43
5 Openbaar bestuur in tijden van crisis <i>Frank Kalshoven</i>	61
6 Leren voor de kost <i>Ton Korver</i>	71
7 Bedwelmende zelfontplooiing <i>Bart Jacobs</i>	85
8 Big Society, Big Data: de radicalisering van de netwerksamenleving <i>Valerie Frissen</i>	99
9 Veelkleurig Nederland: electorale geografie brengt politieke verdeeldheid in kaart <i>Josse de Voogd</i>	113

10	De noodzaak van constitutionele hervormingen in de waarborgstaat <i>Hans Engels</i>	127
	Over de auteurs	149

HOOFDSTUK 1

DE WAARBORGSTAAT EN DE CONSEQUENTIES VOOR HET OPENBAAR BESTUUR EN DE PUBLIEKE DIENST

Frits van der Meer

1.1 Inleiding

Al wat langere tijd gaat de politiek-bestuurlijke en bestuurswetenschappelijke aandacht uit naar de veranderende positie, omvang en functies van het openbaar bestuur in de Nederlandse samenleving. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gesproken over een terugtrekkende overheid, een kleiner wordende overheid in termen van personeel, geld en regels en een overheid die minder en minder direct intervenueert in de samenleving. Recentelijk is in het beleid van het kabinet-Rutte gesproken om te komen tot een compacte overheid, dat gezien kan worden als een invulling van de rol van de overheid in een voorwaardenscheppende staat. Deze discussies over de veranderende rol en plaats van het openbaar bestuur zijn zeker niet alleen beperkt tot Nederland, maar kennen een veel bredere verspreiding in vooral de geïndustrialiseerde landen. Er zijn vele namen aan dit veranderingsproces gegeven. In het Engels wordt dit proces aangeduid met opkomst van de *enabling state* (zie Page

& Wright, 2007; Van der Meer, 2009). In het Nederlands gebruikt men als vertaling de ‘voorwaardenscheppende staat’ of ‘waarborgstaat’. Gegeven de iets preciezere betekenis gebruik ik verder de term voorwaardenscheppende staat. Deze wordt dan geplaatst tegenover de welvaarts- en/of verzorgingsstaat. Aangetekend moet worden dat binnen het wetenschappelijke debat over de waarborg- en de voorwaardenscheppende staat, de aandacht soms te veel wordt geconcentreerd op veranderingen binnen het veld van de sociale zekerheid. De transformatie van een welzijns- en verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende is veel breder en kent ook een belangrijk politiek-bestuurlijk institutioneel aspect, dat hier centraal staat. De vraag in dit essay luidt dan ook wat de consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat zijn voor de positie, taken, het functioneren en de omvang van het openbaar bestuur en in het bijzonder de publieke dienst.

Aan het eind van deze beschouwing zullen we zien dat gegeven recente ervaringen met dit model in de praktijk evenals, als gevolg van de bancaire en kredietcrisis, de nodige kritische kanttekeningen bij de enabling state zijn geplaatst. Die kritiek zal worden besproken en tevens worden de contouren van een mogelijke oplossingsrichting geschetst. Voordat we hieraan beginnen is het allereerst belangrijk te kijken naar de opkomst en inhoud van het voorwaardenscheppende staatsbegrip.

1.2 De opkomst en inhoud van het voorwaardenscheppende staatsbegrip

Vanaf het midden van de negentiende eeuw heeft de Nederlandse samenleving meerdere malen een verandering van het heersende staatsmodel meegemaakt. Na het geleidelijk verdwijnen van de makelaarstaat aan het begin van de negentiende eeuw als gevolg van de groeiende maatschappelijke nationale eenwording en de opkomst van een liberale burgerij, is de nachtwakersstaat ontstaan. In die nachtwakersstaat, die in zuivere vorm maar kort heeft bestaan, van

1850 tot 1880, heeft de nadruk vooral gelegen op de openbare orde en veiligheidstaken. Hoewel de nachtwakersstaat terughoudend was voor wat betreft de omvang van het takenpakket, had de vervaardiging en de handhaving van de eigendomsbescherming de inzet van publiekrechtelijke (machts)middelen tot gevolg. Hetzelfde gold voor de handhaving van de openbare orde, die fundamentele ingrepen in de samenleving met zich meebracht. Waar het deze beperkte taken betrof was er ook toen sprake van een sterke staat voorzien van zwaarmacht. Met de opkomende industriële revolutie aan het einde van de negentiende eeuw is geleidelijk de overheidsinterventie toegenomen en het takenpakket uitgebreid, met name in de richting van de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het onderwijs, de gezondheidszorg en het sociaaleconomisch terrein. Deze taken vormen als het ware een extra schil rond de openbare-orde- en veiligheidstaken van de nachtwakersstaat. Al doende is zo de welvaarts- en verzorgingsstaat (geleidelijk) tot stand gekomen.

Belangrijke verklarende factoren naast de industrialisatie zijn de toenemende democratisering, economische opbloei en emancipatie van maatschappelijke en politieke groeperingen evenals een imitatie van bredere internationale ontwikkelingen op dit terrein geweest. Hoewel veel van deze verzorgingsstaats-taken (gegeven de verzuilde structuur van Nederland) door maatschappelijke organisaties werden uitgevoerd, hebben op al deze terreinen de overheden een belangrijke rol toebedeeld gekregen; niet alleen in de beleidsvoorbereiding maar ook in de uitvoering en het toezicht. Als gevolg zijn met name overheidsorganisaties, overheidspersoneel, overheidsfinanciën en wetgeving sterk in omvang toegenomen. Een groeiprocés dat in ieder geval tot aan het einde van de jaren zeventig van de twintigste eeuw heeft geduurd.

Vanaf dat moment is door tal van oorzaken de verzorgingsstaat in een crisis terechtgekomen. Economische en monetaire crises (al aan het eind van de jaren zeventig) hebben twijfel doen rijzen aan de betaalbaarheid van de publieke voorzieningen. Voorts bleek ook dat de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van het overheidsingrijpen niet waargemaakt konden worden. Het openbaar bestuur

kreeg enerzijds te maken met te hooggespannen maatschappelijke verwachtingen terwijl anderzijds kritiek werd uitgeoefend op een bedilligerige staat, die de samenleving niet activeerde en te weinig ruimte liet voor maatschappelijk initiatief. De politieke wens van een terugtrekkende overheid en de aandacht voor het bedrijfsleven als voorbeeld voor de overheid zijn bij het aantreden van het kabinet-Lubbers I naar voren gekomen. Na een wat euforische beginperiode waarbij de markt enigszins kritiekloos centraal stond, is men zich in politiek en bestuurswetenschap gaan herbezinnen op de vraag wat de rol van het openbaar bestuur in positieve zin zou moeten zijn. Kortom: waar dat openbaar bestuur onmisbaar zou zijn. Hierbij werd wel uitgegaan van het beginsel dat waar het privaat kan eerst deze optie moet worden gebruikt, en dat pas bij falen het overheidsgezag zou moeten worden toegepast: het principe van het minimum *public power* (zie Hood & Schuppert, 1988) dat ten grondslag ligt aan de (liberale) democratische rechtsstaat.

Geleidelijk aan is in plaats van de welvaarts- en verzorgingsstaat in het politieke en het wetenschappelijke debat een ander model naar voren gekomen: de voorwaardenscheppende staat en daarbij het verstrekken van voorwaarden om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen, waarbij de overheid ook een aantal waarborgen kan geven. De Engelse term *enabling state* duidt erop dat de staat gezien wordt als maatschappelijke 'facilitator'. Met uitzondering van openbare-orde- en veiligheidstaken wordt bijvoorbeeld in het geval van de centrale overheid de uitvoering overgelaten aan lagere overheden, verzelfstandigde eenheden en private partijen. Die voorwaardenscheppende staat is onder verschillende namen populair geworden in verscheidene geïndustrialiseerde landen. Bekend is de naam 'The Third Way' oftewel 'de derde weg'; een derde weg tussen een ongereguleerd marktkapitalisme à la het thatcherisme en een al te sterke overheidsbemoeienis als toegeschreven aan de verzorgingsstaat van de jaren zestig en zeventig. In het bijzonder Tony Blair in het Verenigd Koninkrijk heeft zich hiermee geassocieerd. Ook president Clinton kon zich hierin vinden. Momenteel is de naam 'de derde weg' te veel verbonden aan New Labour; vandaar een vergelijkbare

benadering onder David Cameron: de Big Society. Ook in Nederland zijn, zonder dat er een bepaalde term werd meegegeven, vanaf de kabinetten-Kok via de kabinetten-Balkenende naar het kabinet-Rutte dergelijke ideeën (met wat marginale verschillen) te vinden. Net zoals dat het geval is bij menig populair begrip is de omschrijving van het concept wat ambigu. Wellicht verklaart dat ook voor een deel de populariteit van de voorwaardenscheppende staat. In sommige literatuur wordt het (ten onrechte) gelijkgesteld aan de terugkeer van de nachtwakersstaat. Maar meer dan de nachtwakersstaat wordt in de waarborgstaat de voorwaardenscheppende functie van de staat benadrukt. De overheden voeren, met uitzondering van de eerdergenoemde openbare-orde- en veiligheidstaken, minder taken zelf uit dan in de verzorgingsstaat wel het geval is geweest. De nadruk ligt als gezegd bij het creëren van gunstige randvoorwaarden. Voor het scheppen van die voorwaarden gelden eisen van *good governance* en de aanwezigheid van voldoende institutionele capaciteit. De invulling en uitwerking van die randvoorwaarden wordt overgelaten aan maatschappelijke partijen en individuele burgers. In zoverre bestaat er een grotere nadruk op individuele of groepsverantwoordelijkheid, waarbij het individuele of groeps perspectief afhankelijk is van het gehanteerde (politiek-ideologische) perspectief. Die veelheid aan betrokkenen bij de werking van een voorwaardenscheppende staat is verbonden met wat wordt aangeduid als het *multi-level governance*-karakter van het openbaar bestuur. Multi-level governance betekent dat er een veelheid aan actoren in de publieke sector op verschillende niveaus van de staat (van Europees tot lokaal niveau) aanwezig is en dat daarbij een nauwe samenwerking wordt gezocht met civil society, individuele burgers, private (*for profit*) actoren voor wat betreft de formulering van beleidsplannen en de uitvoering van dienstverlening. Onder een voorwaardenscheppende overheid wordt door de voorstanders en analisten van dit concept niet noodzakelijkerwijs een 'grote' overheid in termen van taken en personeel verstaan, maar een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer en daarbij optreedt als betrouwbare

overheid (in termen van haar expertise en haar producten) die werkt op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze onder hantering van de rechtsstaatnormen. Welke taken vormen de kern van een voorwaardenscheppende staat? Genoemd worden: het behoud en onderhoud van een betrouwbaar en transparant juridisch en administratief systeem. De samenleving in haar geheel, de zakenwereld en buitenlandse investeerders moeten kunnen rekenen op een effectieve (en efficiënte) werking van het juridisch systeem. Deze voorwaarde impliceert een operationeel juridisch systeem, een neutrale rechtsprekende macht, open toegang tot het rechtssystemen en heldere en eenduidige wetgeving (betreffende eigendomsrechten en contracten). Voor een goed functioneren van een voorwaardenscheppende staat is een wijdverspreide maatschappelijke legitimiteit van het juridisch systeem en de betrokken ambtsdragers van essentieel belang.

Aanvullend op deze bestuurlijke en juridische elementen, zijn (onafhankelijke) toezichthoudende instellingen noodzakelijk om concurrentie en een *level playing field* te garanderen. Daarnaast behoren een betrouwbaar financieel systeem en de ontwikkeling van een stabiele financiële beleidsomgeving tot de lijst van noodzakelijke voorwaarden. Voorts zijn te noemen het toezicht op een modern systeem van fysieke infrastructuur (voor wegenbeheer en -aanleg, telecommunicatiesystemen) en de ontwikkeling van een menselijke infrastructuur, die voornamelijk betrekking heeft op onderwijs en de aanwezigheid van een goed opgeleide beroepsbevolking. Ook wordt een vangnetfunctie tot de taken gerekend.

Ten slotte bestaat er een zogeheten systeemverantwoordelijkheid van de staat: in het geval van een bedreiging van vitale delen van de samenleving en economie heeft de staat de verplichting om te interveniëren. Sommigen zouden zelfs spreken van een 'morele' verplichting. Zodoende betekent de voorwaardenscheppende staat niet een lege en evenmin een zwakke staat (Van der Meer, 2012).

Deze aspecten veronderstellen deskundige en responsieve politieke bestuurders en ambtenaren, die kunnen opereren in de context van een multi-level governance-systeem. De herijking van het openbaar bestuur heeft een aantal hervormingsoperaties met zich

meegebracht zoals privatisering, de- en reregulering, verzelfstandiging en decentralisatie. Voor de ambtelijke dienst heeft het ook grote gevolgen voor de samenstelling, positie en functioneren van het ambtelijk apparaat. Zo valt bijvoorbeeld voor het rijk minder nadruk op zelf uitvoeren van taken, maar meer nadruk op de formulering van algemene sturingskaders, waarbinnen burgers en andere actoren in het multi-level governance-systeem en de burgers kunnen functioneren.

De enige uitzondering op deze regel is het terrein van de openbare orde en veiligheid: met name politie, justitie en het gevangeniswezen. Hier bestaat een toenemende politieke aandacht met als gevolg: een stijgend personeelsbestand. Wat vooral overblijft zijn beleids- (eigenlijk beter genoemd de politieke bestuurders ondersteunende) ambtenaren, toezichthouders en ambtenaren werkzaam bij voor de overheid facilitaire onderdelen als bijvoorbeeld de Belastingdienst. De eerste twee categorieën houden zich bezig met de voorwaardenscheppende taken, in toenemende mate in samenwerking met Europese, lagere en verzelfstandigde overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra (2012) stellen daarom dat de ontwikkeling van een voorwaardenscheppende staat heeft geleid tot een nieuwe taakverdeling tussen (publieke) overheidsorganisaties en private maatschappelijke *not for profit*-organisaties, het particuliere bedrijfsleven en burgers. Die nieuwe verdeling kan niet worden gezien als een vervaging van de scheidslijn tussen het werk van private werknemers en ambtenaren. Integendeel. Samen met het toegenomen belang van de klassieke openbare-orde- en veiligheidstaken zijn regulering, arbitrerend, mediatie en initiatie van maatschappelijke ontwikkelingen de kernbegrippen die het werk van het overgrote deel van ambtenaren in de sector openbaar bestuur typeren. Overheidsorganisaties en het daarbij werkzame personeel worden gekenmerkt door taken waarbij de uitoefening van het publiek gezag centraal staat. In de openbare-orde- en veiligheidstaken komt die gezagsfunctie naar voren, waarbij in noodzaak gebruikgemaakt kan worden van het geweldsmonopolie in de context van de democratische rechtsstaat. Bij

het voorwaarden scheppen, reguleren en toezicht houden speelt het bindende karakter van het openbaar bestuur ook een rol. Zonder in autoritair optreden te hoeven vallen spreekt ook hier het bindend karakter van het openbaar bestuur een rol. Dat bindend zijn betekent dat men, de eisen gesteld door het democratisch proces en de bestuursrechtelijke controle, niet noodzakelijkerwijs de vrijwillige instemming van burgers nodig heeft om te handelen. Zo hoeft een agent bij een uit te schrijven bekeuring niet in onderhandeling met de overtreder te gaan. Het ontbreken van dit instemmingsvereiste is fundamenteel verschillend van de private sector. Aangezien de bovengenoemde publieke gezagstaken kenmerkend zijn geworden neemt de eigenheid van de ambtelijke functie weer toe; hetgeen gevolgen heeft voor de te verkiezen ambtelijke rechtspositie.

1.3 Kritiek op het voorwaardenscheppende staatsmodel

Na de banken- en kredietcrisis is in het publieke debat gewezen op fundamentele zwaktes in het concept van de voorwaardenscheppende staat. Deze scepsis betreft de mogelijkheden van het openbaar bestuur om interventie maatregelen te treffen en ten uitvoer te brengen vanwege het tekortschieten van operationele kennis en vaardigheden van politieke bestuurders en ambtenaren. Een tweede factor is dat men, vanwege de veelal indirecte vorm van overheidsbemoeienis, uit de aard der zaak pas kan optreden wanneer het 'kwaad' al is geschied. Is er daarom wel sprake van juiste randvoorwaarden om te voldoen aan de eisen van good governance? Heeft men wel de institutionele capaciteit? Hebben bijvoorbeeld toezichthouders als de OPTA, NMa en Consumentenautoriteit en de nVWA voldoende kennis, menskracht en middelen in huis om hun controlerende taak waar te maken? Dezelfde vraag geldt voor overheden ten aanzien van aanbestede of uitbestede taken. Voorts kan men pas achteraf optreden. Dit is nog sterker het geval bij een systeemfalen, zoals de recente banken- en kredietcrisis heeft laten zien (Van der Meer, 2012).

Er is nog een tweede kritiekpunt op de huidige voorwaardenscheppende staat te noemen, een kritiek die zich heeft geopenbaard na de banken- en de kredietcrisis: er zijn tekortschietende of afwezige (financiële) governancestructuren op internationaal, en in het bijzonder in de EU op Europees niveau. Deels is dat het gevolg van een vrijer geldverkeer en financiële deregulering in de dagen dat men geloofde in een ongebonden markt, maar evenzeer heeft het te maken met een traag verlopemd proces van financiële internationale institutionalisering. Kortom: de governancestructuren lopen achter bij de globalisering (Van der Meer, 2012).

1.4 Relevante oplossingsrichtingen

De kritiek op de voorwaardenscheppende staat is omvangrijk en vrij fundamenteel van aard. Teruggaan naar de oude verzorgingsstaat lijkt echter geen optie. Kunnen de gesignaleerde problemen worden opgelost? Men kan aan een aantal richtingen denken. Allereerst moeten we kritisch kijken waar bijvoorbeeld het op afstand plaatsen, uitbesteden en privatiseren de cruciale taken en verantwoordelijkheden van een voorwaardenscheppende staat in gevaar kunnen brengen. De kernvraag daarbij is: welke organisaties en taken zijn van direct (strategisch) belang en welke niet? Hoe compact maken we de overheid? Dat zijn de fundamentele politieke keuzen. In geval dat taken op afstand zijn gesteld of aan de samenleving en bedrijven (voor de uitvoering) worden overgelaten is het verstandig dat binnen de afzonderlijke overheden niet alleen voldoende strategische maar vooral ook operationele kennis geborgd wordt. Die kennis moet bij het zittend personeel zijn ondergebracht (ingehuurde kennis is tijdelijke kennis), op peil worden gehouden en worden overgedragen aan andere (nieuwe) stafleden. Kennismanagement tot uitdrukking komend in investeren in personeel, het op peil houden van de omvang van de bestaffing – vooral ook in kwalitatief opzicht, het aanbieden van concrete en bruikbare personeelsontwikkelingstrajecten – is een absolute vereiste. Een goede overheid vraagt om

hoogwaardig personeel. Dit laatste mag dan wellicht als een cliché klinken maar wanneer in het huidige politiek debat wordt gesteld dat de inkrimping van het overheidspersoneel niet zo slecht is, omdat dan minder beslag wordt gelegd op een in de toekomst krimpende markt voor goed opgeleid personeel, dan beseft men te weinig dat de overheid naast een algemene arbeidsmarktverantwoordelijkheid ook een zorg heeft voor het functioneren van de overheidsorganisatie. De rol van wetgever en werkgever lijken hier met elkaar te botsen. De huidige discussie op Europees niveau maakt overigens duidelijk dat onder druk alles wel vloeibaar kan worden maar dat substantiële hervormingen de nodige tijd in beslag nemen, waarbij de nationale beïnvloedingsruimte beperkt is.

Literatuur

Dijkstra, G.S.A. & Meer, F.M. van der (2010). The civil service system of the Netherlands. In F.M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe* (pp. 149-185). Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Hood, C. & Schuppert, G.F. (1988). *Delivering public services in Western Europe: Sharing Western European experience of para-government organization*. Londen: Sage.

Meer, F.M. van der (2009). Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: An approach to analysis. In R. Mathur (red.), *Glimpses of Civil Service reform* (pp. 171-195). Hyderabad: Icfai Press.

Meer, F.M. van der, Berg, C.F. van den & Dijkstra, G.S.A. (2012, in druk). *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: Naar een nieuwe ambtelijke status*. LUP Academic Series. Leiden: Leiden University Press.

Meer, F.M. van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Rede, Leiden.

Page, E.C. & Wright, V. (red.) (2007). *From the active to the enabling State: The changing role of top officials in European nations*. Londen: Palgrave.

Raadschelders, J.C.N. & Meer, F.M. van der (2007). The changing role of the senior civil service in Dutch national government. In E.C. Page & V. Wright (red.), *From the active to the enabling State: The changing role of top officials in European nations* (pp. 205-229). Londen: Palgrave.





HOOFDSTUK 2

VAN VERZORGINGSSTAAT TOT WAARBORGSTAAT

Paul 't Hart

2.1 Inleiding

De afgelopen tien jaar waren een turbulent tijdperk in de Nederlandse politiek. De lijst schokken en ontwikkelingen is genoegzaam bekend, maar hun veelheid en ingrijpendheid blijven het memoreren waard. Het kwam in een stroomversnelling na de aanslagen van 11 september 2001. Die crisis, de angstgroei en de controversiële oorlogen in Afghanistan en Irak die zij veroorzaakten, en de onaangenaam dichtbij komende vervolgaanslagen in Madrid en Londen leidden in Nederland tot de 'lancering' van een reeks politici met een nieuwe agenda en een zelden vertoonde confronterende politieke stijl: achtereenvolgens Pim Fortuyn, Ayaan Hirschi Ali, Rita Verdonk en Geert Wilders. Dat Fortuyn en de al even uitgesproken Theo van Gogh hun politieke stellingnamen met hun leven moesten bekopen, was een historisch dieptepunt dat diepe groeven trok in de nationale psyche. In deze turbulente omstandigheden produceerden de kiezers een reeks tamelijk instabiele kabinetten-Balkenende, gevolgd door een op papier nog wankeler centrumrechtse 'gedoogcoalitie' met de PVV. Op Europees niveau was het afgelopen decennium een ronduit traumatische periode. De voorgenomen verdieping en verbreding van de Europese Unie kwamen abrupt tot stilstand.



De gedroomde Europese ‘grondwet’ werd afgewezen, de backlash tegen de verdere uitbreiding van de EU groeide en eurosceptische politieke groeperingen wonnen in veel lidstaten aan kracht. En in de huidige Europese schuldencrisis is zelfs de toekomst van de euro en de hele politieke architectuur van de EU op het spel komen te staan.

2.2 Contextverandering

Deze episoden zijn uitingen van of hebben invloed op een aantal cruciale langetermijnontwikkelingen in de politiek-maatschappelijke omgeving van het openbaar bestuur. De eerste zou ik willen duiden als het ontstaan van een *boter-bij-de-vissamenleving*. Max Weber voorzag het honderd jaar geleden al: in een sterk gerationaliseerde wereld zijn de ambtsketen en de toga geen voldoende voorwaarde meer voor legitimiteit van publieke instituties en gezagsdragers. Het gezag van elites, professies en instituties is onttoverd. Het is afhankelijk geworden van tevredenheid onder burgers – die immers tot ‘klant’ zijn gebombardeerd – die zich constant afvragen wat de overheid hun nu precies brengt in ruil voor de belasting die aan hen wordt onttrokken en de verplichtingen en beperkingen die hun van overheidswege worden opgelegd. De boter-bij-de-vissamenleving is transactioneel (‘what have you done for us lately?’), positivistisch (meten is weten) en prestatiegericht (‘verify before trust’). In zo’n samenleving wordt de overheid op alle mogelijke manieren de maat genomen door een zich snel uitbreidend geheel van institutionele (en informele) waakhonden. Deze trend is ook wel aangeduid als de ‘audit society’ (Powers, 1996), maar het is niet alleen een maatschappelijk verschijnsel. Veel controle, verantwoording en ‘boter-bij-de-visprocessen’ spelen zich net zo goed binnen de staat zelf af (denk aan de opkomst van inspecties, de uitbreiding van het bestuursrecht, het controleactivisme van de Algemene Rekenkamer en het ruimhartig gebruik van visitaties, certificering en benchmarking). Een tweede beweging is die van de sterk toegenomen zichtbaarheid van bestuurlijk en ambtelijk handelen. De achterkamer van

het openbaar bestuur is steeds meer een schouwtoneel geworden. De wereldwijd stormachtige groei van internet en de social media is daarvan de recentste en pregnante uitingsvorm, maar de trend is al langer aan de gang. We zijn in het afgelopen decennium rap geëvolueerd van transparantie 1.0, waar het draait om bestuursrechtelijk geborgde openbaarheid, naar de veel verdergaande *transparantie 2.0*. In transparantie 2.0 moeten publieke gezagsdragers en instellingen ervan uitgaan dat ieder aspect van hun functioneren permanent aan alle kanten bekeken en gewogen zal worden. Zij moeten dus actief meedoen in het sturen van de beeldvorming over hun eigen persoon, politiek, beleid en organisatie. Dat moet bovendien in toenemende mate op interactieve wijze en in 'real time' gebeuren, niet via de tijdrovende, gebureaucratiseerde weg van WOB-verzoeken. Transparantie 2.0 noopt tot fundamenteel herontwerp van de vormgeving van de politieke democratie, het openbaar bestuur en de organisatie van publieke dienstverlening. De WikiLeaks-affaire en een reeks cyberaanvallen en digitale beleidsfiasco's maakten dat in de afgelopen twee jaar ook 'Den Haag' opnieuw duidelijk.

Deze beide bewegingen passen in het bredere beeld van de opkomst van de *monitory democracy*, zoals gepopulariseerd door John Keane (2009). De balans van de cruciale ontmoeting tussen burger en politiek/overheid verschuift van de klassieke nadruk die in het tijdperk van de representatieve democratie werd gelegd bij de inputzijde van de politiek (politieke partijen, stemverhoudingen, belangenbehartiging, participatie in de beleidsvorming) naar meer en meer nadruk op de 'outcome'-zijde, op het ter verantwoording roepen en dus be-teugelen en bijsturen van de staatsmacht. Die nadruk vertaalt zich in de opmerkelijke groei van institutionele waakhonden, audits, visitaties, cliëntenpanels en talloze hierop toegesneden webcommunity's en sites. In de monitory democracy worden politiek en bestuur onophoudelijk gevolgd, ontmaskerd, geïnspecteerd, geëvalueerd en 'afgerekend'. Dat heeft de ooit zo lichte en vaak puur rituele publieke 'verantwoording' tot een intensief en voor bestuurders en ambtenaren met risico's bezaaid deel van hun takenpakket doen uitgroeien (Bovens & Schillemans, 2008).

Parallel aan deze contextveranderingen is in het afgelopen decennium ook de inhoud van de politieke agenda merkbaar verschoven. De traditionele Nederlandse nadruk op verdelings- en rechtenpolitiek kreeg grote concurrentie van *identiteits- en bedreigingspolitiek*. Met de komst van identiteitspolitiek en in het verlengde daarvan het succes van populistische leiders en partijen kwamen ook de tot dan toe dominante politieke stijl en mores op de tocht te staan. De directheid, anti-elitehouding en antisysteemretoriek van de bezetters van de politieke flanken plaatsten de representanten van de ‘oude politiek’ voor een dilemma: hoe konden ze het prudente regentendom waarop de Nederlandse consensusdemocratie altijd dreef nu in ’s hemelsnaam combineren met de noodzakelijke profilering als niet door het ‘Haagse systeem’ ingekapselde ‘probleembenoemers’? (’t Hart & Ten Hooven, 2004). Ad Melkert ging eraan kapot en momenteel is Job Cohen het markantste voorbeeld van een leider die met dit dilemma worstelt.

Meer recentelijk zien we *de terugkeer van herverdelingspolitiek* vorm krijgen. De fiscale koek is op en de overheid zal vermoedelijk voor langere tijd moeten ‘sturen met minder’. Zij moet dat doen zonder dat zij op voorhand beschikt over een effectief mechanisme om de hoge verwachtingen van de publieke dienstverlening in de ‘value for money’-samenleving te temperen. Het is in die context dat een notie als die van de ‘waarborgstaat’ plotseling aan aantrekkingskracht wint. De vraag is wat die notie nu precies inhoudt, en hoe het verkeer tussen burgers, bestuurders en instituties in zo’n waarborgstaat vorm kan krijgen, gegeven de onontkoombaarheid van bovengenoemde ontwikkelingen.

2.3 Discours over de waarborgstaat

Er zijn ten minste drie discoursen over de waarborgstaat te onderscheiden, ieder met een eigen rationale voor zijn bestaan en ideeën over zijn vormgeving. Ik loop ze kort langs. De eerste notie is die van *de waarborgstaat als terugvalpositie, als ‘lean state’*. De lean

state is een verlegenheidsantwoord op de overvraagde, onbetaalbaar geworden verzorgingsstaat. Dit discours bestaat al sinds de vroege jaren zeventig, toen linkse denkers als Claus Offe al waarschuwden voor een legitimiteitscrisis van een staat die aan de inputzijde (in de politieke agenda- en besluitvorming) veel meer belooft dan zij aan de outcomezijde (in termen van collectieve gedragsbeïnvloeding) kan waarmaken. Het besef dat de hun beloofde en door hen te financieren staatszorg niet toereikend en overigens onbetaalbaar zal blijken te zijn, laat de van die staat meest afhankelijk geworden burgers gemakkelijk bang, boos of verweesd achter. De uitdaging voor politiek-bestuurlijk leiderschap in zo'n situatie is dat van het management van de terugtocht. Eerdere ervaringen – in Nederland met name aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig – leren dat dit een glibberig pad is naar een ongewisse bestemming (vgl. Van Doorn & Schuyt, 1978; Van Doorn & De Beus, 1984). Het leidt voor je het weet tot heftige, onoplosbare filosofische en ideologische discussies over 'kerntaken', terwijl de acute betaalbaarheidsproblematiek in de praktijk eerst en vooral met de kaasschaaf het hoofd wordt geboden. Zo'n verlegenheidsoplossing blijkt dan ook niet duurzaam: als de fiscale positie verbetert, worden de sturingsambities van weleer, zij het semantisch opnieuw verpakt, na verloop van tijd gewoon weer van stal gehaald. Omdat de echte knopen niet zijn doorgehakt, kruipt het politieke bloed dan waar het niet gaan kan: beloven is nu eenmaal makkelijker dan teleurstellen. Totdat een nieuwe combinatie van niet-ingeloste beloften, betaalbaarheidsproblemen en andere crisisverschijnselen een nieuwe ronde in de cyclus inluidt (vgl. De Vries, 1996).

De tweede notie is die van de *waarborgstaat als utopie, als 'small state'*. Hier is de ideologische knoop wél doorgehakt en er is gekozen voor het liberale ideaal van een gemeenschap van verlichte, verdraagzame en bovenal zelfredzame burgers die zich hebben bevrijd van het juk van de vrijheidsberovende, betuttelende 'gulzige staat' (Trommel, 2010). Met Hayek in de hand verwerpen de pleitbezorgers van deze vorm van waarborgstaat de gelijkheidsideologie, bildungsideal en microsociale interventiedrang (letterlijk van

wieg tot graf, en niet alleen in de publieke ruimte maar ook achter de voordeur) van de verzorgingsstaat. Zij verwelkomen de veelzijdige sociale differentiatie die het onvermijdelijke gevolg is van een waarborgstaat (Frissen, 2007). Van politiek-bestuurlijke elites wordt in deze variant vooral zelfbeheersing verwacht: niet ambiëren, niet interveniëren, niet compenseren. Dat vereist zeer veel overtuigingskracht – het betekent immers een omslag in datgene waar politici of overheidsdienaren wel en vooral ook niet voor zijn, hoe zij de staatskas en het staatsapparaat inzetten en waar ze op worden ‘afgerekend’. Sterker nog, de utopische variant van de waarborgstaat kan alleen maar slagen als er binnen de boter-bij-de-vissamenleving een paradigmawisseling plaatsvindt in het denken over de plaats en grenzen van de overheid, en mensen bereid zijn te leven met de minder prettige verschijningsvormen van sociale ongelijkheid.

De derde notie is die van de *waarborgstaat als sociaal bindmiddel, als ‘enabling state’*. Dit perspectief is in politiek-filosofische zin communitaristisch, alhoewel het in Nederland politiek vooral geclaimd is door de christendemocratie (vgl. bijv. Brinkman, 1989 en daarna nog eens, zie Oomkes, 2011). Het uitgangspunt is dat van betrokken burgers in een verantwoordelijke samenleving, waarin de overheid niet alleen de orde garandeert maar ook actief bijdraagt tot de vorming en instandhouding van sociaal kapitaal. Een gedifferentieerd weefsel van instituties en netwerken van maatschappelijke zelforganisatie is in deze visie essentieel. Het produceert niet alleen innovatie en welvaartscreatie (vgl. Putnam, 1992), maar geeft ook praktische invulling aan de noodzakelijke organische solidariteit (denk aan mantelzorg, wijkvaders, woongemeenschappen) met hen die haar behoeven. Voor de politiek-bestuurlijke elites is het dus niet alleen zaak ervoor te zorgen dat de staat ‘gets out of the way’ (deregulering en beperking van de eigen dienstverlening). Zij moeten ook actief bevorderen dat er een rijk geschakeerd en veerkrachtig ‘maatschappelijk middenveld’ (via subsidiëring, fiscale faciliteiten en het creëren van platforms en overlegstructuren) kan gedijen. Leiderschap in deze variant van de waarborgstaat is dus primair faciliterend en verbindend. Belangrijk discussiepunt is in hoeverre de staat daarbij

ook nog aan autonome normstelling doet: worden sommige vormen van maatschappelijke zelforganisatie – denk aan instituties van een mogelijke ‘islamitische zuil’ – minder enthousiast bejegend dan andere, of onthoudt de faciliterende waarborgstaat zich principieel van dergelijke inhoudelijke toetsing?

2.4 De optimale variant?

Met deze vraag heb ik eigenlijk al een begin gemaakt met het slot van dit essay, waarin de vraag centraal staat hoe de verschillende varianten van de waarborgstaat zich zullen houden onder de viervoudige druk die voortvloeit uit de in het eerste deel van dit betoog onderscheiden ontwikkelingen:

- de *prestatiedruk* die het gevolg is van de steeds meer transactioneel ingestelde boter-bij-de-vissamenleving;
- de *verantwoordingsdruk* die voortvloeit uit de opkomst van de monitoringdemocratie;
- de *categoriseringsdruk* tot het identificeren en begrenzen van het ‘wij’ dat burgers in een gemeenschap bindt en waarvoor de staat zich inzet – en het daarmee ook definiëren van het ‘niet-wij’ waartegen de staat ‘ons’ beschermt –, die samenhangt met de opkomst van identiteits- en bedreigingspolitiek;
- de *herverdelingsdruk* die in het afgelopen jaar van groot tot acuut nijpend is gegroeid onder invloed van de Europese schulden-crisis.

In figuur 2.1 worden de resultaten verbeeld van een rudimentaire, intuïtieve kwetsbaarheidsanalyse van de drie typen waarborgstaat. Daaruit komt een paradox naar voren: de meest ‘robuuste’ vorm van waarborgstaat is tegelijkertijd de vorm die het verst van de Nederlandse politiek-ideologische status quo af ligt en dus het moeilijkst realiseerbaar is. De ‘kleine staat’ kan het best omgaan met alle nieuwe vormen van druk, simpelweg omdat, zoals Goethe ons herinnert, ‘in der Beschränkung sich der Meister zeigt’. Plat vertaald: wie

relatief weinig wil, weinig belooft en weinig stuurt heeft minder te verantwoorden, stelt minder teleur en kan makkelijker omgaan met beperkte middelen. Aan de categoriseringsdruk ontsnapt ook de kleine staat niet helemaal, met name natuurlijk op het vlak van selectiviteit en sturing rond kwesties als migratie, burgerschap, ordenrechtshandhaving. Maar hij is ook op dat vlak oneindig minder kwetsbaar dan de ‘magere staat’, die op alle fronten klem zal komen te zitten tussen ongetemde aspiraties, beperkte middelen en verharding van maatschappelijke beoordeling van zijn functioneren. Als de fiscale crisis diep gaat en lang duurt, zal de magere staat een ‘permanently failing organisation’ (vgl. Meyer & Zucker, 1989) blijken te zijn, met grote gevolgen voor de druk op en legitimiteit van zijn politiek-bestuurlijke elites en instituties. Hij versterkt aldus de electorale markt voor populistische antisysteemretoriek van zowel het type ‘Tea Party’ als het type ‘PVV’.

Figuur 2.1 Gezichten van de waarborgstaat: een kwetsbaarheidsanalyse

De waarborgstaat als...	Magere staat	Kleine staat	Faciliterende staat
Nieuwe politiek-bestuurlijke spelregels en agenda's			
Prestatiedruk in boter-bij-de-vissamenleving	-	+	+/-
Verantwoordingsdruk in transparante 'monitory democracy'	-	+	+
Categoriseringsdruk in tijdperk van identiteitspolitiek	+/-	+/-	-
Herverdelingsdruk in fiscale crisisonstandigheden	-	+	+/-

De faciliterende staat houdt het midden tussen beide extremen. Door zijn sterk met de kleine staat vergelijkbare terugtred uit typisch ‘verzorgingsstatelijke’ interventies is ook hij minder kwetsbaar voor de prestatie- en verantwoordingsdruk waaronder de magere staat zal

blijven zuchten. Wel is het de vraag of een overheid die weliswaar niet zelf meer met de handen aan de ploeg van de publieke dienstverlening staat maar zich wel 'systeemverantwoordelijk' verklaart voor sociaal acceptabele uitkomsten van de door haar te bevorderen maatschappelijke zelforganisatie, niet toch vroeg of laat tot een uiteindelijk zelfondermijnende interventie wordt verleid (of gedwongen) wanneer het met de heilzame werking en veerkracht van de 'zelfredzame samenleving' (in modern-conservatief jargon: de 'Big Society') blijkt tegen te vallen. Het kwetsbaarst is de faciliterende staat voor wat hier als categoriseringsdruk is omschreven: de druk tot 'kleur bekennen' bij de in- en uitsluiting van bepaalde sociale groepen, opvattingen en gedragspatronen in consolidatie van een nationaal-communitaristisch weefsel in een nolens volens geïnternationaliseerde, multiculturele wereld.

De vaststelling dat de 'kleine staat' de meest trendbestendige vorm van waarborgstaat is, betekent natuurlijk niet dat we dan ook met volle kracht op zo'n staatsconceptie moeten afkoersen. Mijn analyse was een bestuurskundige; de keuze die voorligt, vereist een veel bredere afweging. Heroïsch falen (in een – tijdelijk? – 'afgeslankte' staat) zal bijvoorbeeld door sommigen normatief worden geprefereerd boven het succesvol transformeren naar een bestuurskundig effectieve maar compassie- en beschavingsloze minimale staat. En met de momenteel weer sterk aanzwellende kritiek op 'het markt-denken' dat aan de wortel ligt van de minimale staat (denk aan de Occupy-beweging), is het voorstelbaar dat veel mensen uiteindelijk het riskantere maar sociaal warmbloediger alternatief van de faciliterende staat binnen een 'verantwoordelijke samenleving' prefereren. Dat debat hoort in de politieke en niet in de wetenschappelijke (of de ambtelijke) arena te worden beslecht.

Literatuur

Bovens, M. & Schillemans, T. (red.) (2008). *Handboek Publieke Verantwoording*. Amsterdam: Boom.

Brinkman, L.C. (1989). Genoeg van de staat? In M. Bovens, K. Schuijt & W. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: Retoriek en Realiteit; Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij* (pp. 113-140). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Doorn, J.A.A. van & Beus, J.W. de (red.) (1984). *De Interventiestaat*. Meppel: Boom.

Doorn, J.A.A. van & Schuyt, C.J.M. (red.) (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom.

Frissen, P. (2007). *De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Hart, P. 't & Hooven, M. ten (2004). *Op zoek naar leiderschap*. Amsterdam: De Balie.

Keane, J. (2009). *Life and death of democracy*. New York: Simon and Schuster.

Meyer, M.W. & Zucker, L.G. (1989). *Permanently failing organizations*. Londen: Sage.

Oomkes, L. (2011, 12 januari). Ideologisch project Balkenende is voorlopig gestrand, *Trouw*, p. 5.

Powers, M. (1996). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Putnam, R.D. (1992). *Making democracy work*. Cambridge: Harvard University Press.

Trommel, W.A. (2010). *Gulzig bestuur*. Oratie Vrije Universiteit. Amsterdam: Vrije Universiteit.

HOOFDSTUK 3

STAAT, MARKT EN SOCIÉTÉ CIVILE

Andreas Kinning

3.1 Inleiding

Wie een beredeneerde visie wil ontwikkelen op de toekomstige taak en rol van de overheid, begint doorgaans met een schets van de belangrijkste actuele maatschappelijke problemen. Maar is het dan zo dat de taak en rol van de overheid bepaald worden door wat de maatschappelijke problemen zijn? Dat is allesbehalve vanzelfsprekend. Stel dat de armoede toeneemt, of de kloof tussen arm en rijk groter wordt. Betekent dat dan automatisch dat de overheid daar iets aan moet doen? Er ‘beleid op moet voeren’? Alleen als men de overheid definieert als instantie die *alle* maatschappelijke problemen dient op te lossen. Er zijn tegenwoordig vrijwel geen mensen meer die dat standpunt zouden willen verdedigen. Maar dat betekent dat de opsomming van de belangrijkste maatschappelijke problemen op zich nog niets zegt over de taak en rol van de overheid. Men zal zich, alvorens daarover meer te kunnen zeggen, eerst ook moeten bezinnen op de vraag *welke* maatschappelijke problemen eigenlijk door de overheid opgelost dienen te worden.

Om te beginnen kan van een maatschappelijk probleem pas worden gezegd dat het door de overheid aangepakt moet worden, als overheidsoptreden de oplossing ook daadwerkelijk naderbij brengt, als

ingrijpen tenminste enigszins effectief is. Als dat niet het geval is, of ingrijpen de problemen zelfs verergert, of als het andere problemen schept die minstens even prangend zijn, is overheidsoptreden vanzelfsprekend ongewenst. We weten dat er inderdaad nogal eens sprake is van dergelijke perverse effecten. De overheid is geen *cure-it-all*. Integendeel, meer dan eens veroorzaakt of verergert de overheid de problemen. Het is noodzakelijk om daarover meer dan tot op heden gedaan wordt na te denken, alvorens een nieuwe beleidsdoelstelling wordt geproclameerd.

Het kan ook zo zijn dat de overheid weliswaar in staat is effectief op te treden tegen een maatschappelijk probleem, maar dat andere actoren of mechanismen in de samenleving dat veel beter kunnen. Ook in dat geval is er geen reden voor de overheid om in te grijpen. Ook hierover moet veel intensiever worden nagedacht. Welke andere actoren en mechanismen zijn er die maatschappelijke problemen effectief kunnen oplossen?

Maar het belangrijkste is dat we ons voortdurend de vraag blijven stellen wat nu eigenlijk precies een maatschappelijk probleem is. Is iets een maatschappelijk probleem, omdat het als zodanig wordt omschreven door de media, de politiek, of een deel van de bevolking? Is een maatschappelijk probleem niets anders dan wat 'de mensen in het land' ervaren of percipiëren als een probleem? Bijvoorbeeld: is onveiligheid een maatschappelijk probleem, louter en alleen omdat *De Telegraaf* het zegt en veel mensen zich onveilig voelen? Is depressiviteit een maatschappelijk probleem, omdat veel mensen zich depressief voelen? Is de boerka een maatschappelijk probleem, omdat de meeste mensen ertegen zijn? Zijn maatschappelijke problemen met andere woorden volstrekt subjectieve grootheden?

Het is voor elke overheid natuurlijk erg verleidelijk om zich te storten op alles wat als maatschappelijk probleem wordt bestempeld. Maar als de problemen er niet door worden verholpen of zelfs verergeren, als anderen beter werk kunnen afleveren, of als het schijnproblemen betreft, is dat niet de aangewezen weg.

Gezien het bovenstaande lijkt het verstandig niet alleen te redeneren vanuit de maatschappelijke problemen om te komen tot de taak van

de overheid, maar daarnaast en misschien wel primair te redeneren vanuit de vraag waar de overheid goed in is. Wat kan de overheid nu eigenlijk beter dan andere actoren en mechanismen in de samenleving? Wat is de specifieke kracht van de overheid? In samenhang daarmee moet ook de vraag worden gesteld welke alternatieve probleemoplossende actoren en mechanismen er zijn.

In het navolgende behandel ik deze twee vraagstukken kort. Maar eerst nog een *caveat*. Grote exactheid is in deze kwesties helaas niet haalbaar. We moeten dan ook geen grotere precisie nastreven dan het onderwerp toelaat.¹ Quasi-exactheid is een bron van grote fouten.

3.2 De overheid en haar taken

De specifieke kracht van de overheid is het waarborgen van de sociale vrede. Zonder overheid gaat de sociale vrede teloor en ontstaat chaos en anarchie.² Het waarborgen van de sociale vrede is dan ook dé kerntaak van de overheid. Onder alle omstandigheden. Dit basale inzicht vinden we al in Plato en Aristoteles en wordt door alle latere grote politiek filosofen herhaald. Toch is het iets wat steeds weer over het hoofd wordt gezien.

De voornaamste pijler van de sociale vrede is de rechtvaardigheid. Dit is een minder vaag concept dan dikwijls gedacht wordt. Het valt uiteen in tweeën: commutatieve en distributieve rechtvaardigheid. De commutatieve rechtvaardigheid verbiedt in essentie geweld en dreiging, diefstal en bedrog. Het gaat daarbij om de bescherming van persoon en eigendom. Deze is in de moderne tijd uitgewerkt in de notie van grondrechten. De distributieve rechtvaardigheid betreft de verdeling van lasten en lusten en is gebaseerd op twee morele waarden: 'loon (en straf) naar verdienste' en 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. De exacte interpretatie van deze concep-

1 Aristoteles, *Nicomachische Ethiek*, 1094b11 ff.

2 Aeschylus, *Orestie*; Th. Hobbes, *Leviathan*; William Golding, *Lord of the Flies*.

ten verschilt van tijd tot tijd en plaats tot plaats, maar in abstracto zijn dit de universele beginselen van rechtvaardigheid.³ Zij moeten de overheid altijd en overal als richtsnoer dienen. Waar de commutatieve en/of de distributieve rechtvaardigheid grotelijks geschonden worden, gaat de sociale vrede teloor.⁴ Onrecht is maatschappelijk probleem nummer één. En dus ook staatstaak nummer één.

Daarnaast wordt de overheid geacht verantwoordelijk te zijn voor de productie van goederen die evident in het algemeen belang zijn en niet op de een of andere alternatieve wijze kunnen worden geproduceerd. Deze goederen staan bekend als collectieve goederen. Het begrip 'goed' moet in dit verband ruim worden genomen. Het kan ook 'een schoon milieu' omvatten. Standaardvoorbeeld van collectieve goederen zijn defensie, politie en justitie. Allemaal zaken die deel uitmaken van het waarborgen van de sociale vrede en dus toch al behoren tot de kerntaak van de overheid. Een ander veel aangehaald voorbeeld is geld.⁵

De categorie van collectief goed wordt veel gebruikt om overheids-optreden te legitimeren. Welbeschouwd kan echter niet zo heel veel als collectief goed worden bestempeld. Want veelal is het zo dat óf de productie niet evident in het algemeen belang is, óf het ook anders – door de markt bijvoorbeeld – kan worden geproduceerd. Een lange lijst van noodzakelijke overheidstaken levert deze categorie, wanneer ze strikt wordt genomen, dan ook niet op.

Ten slotte wordt er nog een derde categorie van staatstaken onderscheiden: de zogenoemde quasi-collectieve goederen, ook wel *merit goods* genoemd. Het gaat hier om goederen – in de ruime zin van het woord – waarin door de overheid wordt voorzien, niet omdat ze bijdragen tot de sociale vrede en evenmin omdat het collectieve goederen zijn, maar vanuit een paternalistisch motief.

3 Aristoteles, *Nicomachische Ethiek*, boek V.

4 Als de overheid optreedt op grond van externe effecten, doet zij dat in feite op grond van de overweging dat er sprake is van *ongerechtvaardigde* kosten of baten.

5 F.A. Hayek (1976). *The denationalization of money*. Londen: IEA; Hayek meent dat geld géén collectief goed is.

Standaardvoorbeelden zijn de leerplicht, het verbod op drugs, de verzekeringsplicht, de kinderbijslag, enzovoort.

Gedachte-experiment: stel dat bijvoorbeeld de leerplicht wordt afgeschaft. Men zou het aan de ouders kunnen overlaten of zij hun kinderen naar school willen sturen en hoeveel ze daarvoor willen betalen. Stel daarnaast dat de overheid stopt met financiering van het onderwijs. Er zullen dan ongetwijfeld nog steeds veel kinderen naar (een private) school gaan. Maar de verwachting is kennelijk dat dit in onvoldoende mate het geval zal zijn. En daarom wordt door de overheid een 'consumptiedwang' opgelegd, die via de belastingen wordt gefinancierd. Er is duidelijk sprake van paternalisme.

Negentig procent van wat de overheid momenteel doet valt onder de categorie merit goods. De overheid is eerst en vooral een paternalistische organisatie die het beter weet dan de bevolking zelf. Verreweg de meeste overheidstaken ontspringen dan ook aan paternalistische motieven.

De vraag is natuurlijk of dit wenselijk is. Sommige auteurs menen van niet. Maar voor de tegenovergestelde mening valt ook veel te zeggen. Neem bijvoorbeeld de leerplicht. Wanneer men het paternalisme afwijst, moet men de leerplicht afschaffen. Iedere volwassene heeft dan zelf het recht te kiezen of en in welke mate zijn kind onderwijs zal volgen. Waar zal dit toe leiden? Zal het uiteindelijk resulteren in betere scholing van de bevolking? Of zal deze juist verslechteren? En hoe zal de spreiding van scholing zijn over de bevolking? Ontstaan er grotere verschillen of nemen deze juist af? Stel de verschillen worden groter, maar het gemiddelde scholingsniveau neemt toe. Is dat erg? Hoe erg? Waarom? Enzovoort.

Me dunkt dat de vraag hoeveel paternalisme gerechtvaardigd is, de voornaamste noot is die moet worden gekraakt in antwoord op de vraag naar de gewenste omvang van de staatstaken. De sociale vrede moet door de overheid worden gewaarborgd. Dat staat buiten kijf. En ook in collectieve goederen moet door de overheid worden voorzien. Maar het is niet evident in hoeverre de overheid de individuele vrijheid mag aantasten om allerlei andere doeleinden te bereiken.

Die evidentie is er nooit geweest, maar ze lijkt in deze tijd steeds meer te slinken.

Duidelijk is immers dat feitelijk het draagvlak voor paternalistisch overheidsoptreden de laatste decennia beduidend is afgenomen onder de bevolking. Was de bevolking ooit deferentieel en volgzzaam tegenover de politieke en bestuurlijke elite, tegenwoordig wordt de elite gewantrouwd zo niet geminacht.⁶ Er is al een tijd sprake van een forse afkalving van het gezag. Als deze trend doorzet, zal op termijn een groot aantal van bovenaf via wetgeving opgelegde collectieve arrangementen waarschijnlijk niet zijn te handhaven. De burger zal op steeds meer terreinen zelf willen kiezen. Op al die terreinen wordt de overheid daardoor overbodig en kan ze haar takenpakket inkrimpen.⁷ (Dit laat uiteraard onverlet haar taak als bewaker van de sociale vrede. Die taak zal door deze ontwikkeling wellicht alleen maar omvangrijker worden.)

Bij deze evolutie past een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar waarborgstaat.⁸ De overheid trekt zich langzaam maar zeker terug uit grote delen van het maatschappelijk verkeer en beperkt zich tot haar twee wezenlijke taken: waarborging van de sociale vrede en productie van collectieve goederen. Voor het overige geldt: *laissez*

-
- 6 De verandering van het kiesgedrag is in dezen veelzeggend. Ooit waren er vrijwel geen zwevende kiezers, wat wijst op een zeer grote mate van vertrouwen in en trouw aan het leiderschap uit eigen kring. Tegenwoordig zijn verreweg de meeste stemmers zwevende kiezers.
- 7 Ik beschrijf hier slechts een feitelijke ontwikkeling. Hoe wenselijk dit alles is, is een geheel andere vraag. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of de maatschappij op den duur niet toch baat heeft bij meer gezag en daar ook om zal gaan vragen. In dit verband is het interessant te vermelden dat geen enkele van de grote politiek filosofen veel vertrouwen heeft in de stabiliteit van democratie.
- 8 Ik maak me sterk dat ikzelf, bijna 25 jaar geleden, deze term heb geïntroduceerd in: A.A.M. Kinneking (1988). *Liberalisme: Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*. TS-geschrift 65, p. 165. Den Haag: Teldersstichting. Tot op heden is de term niet echt aangeslagen. Hij wordt slechts mondjesmaat gebruikt. Het doet me deugd dat hij voor deze bundel weer van stal is gehaald.

faire, laissez passer. Laat het spel der maatschappelijke krachten zijn werk doen.

3.3 Andere ordeningsmechanismen

Er bestaat bij velen, met name ook binnen de overheid, grote zorg over de effecten hiervan. Het spel der maatschappelijke krachten wordt nogal eens gelijkgesteld aan chaos of de wet van de jungle. Dat lijkt me, althans ten dele, onterecht. Zolang de overheid haar kerntaken goed blijft vervullen, is die angst overbodig. Temeer daar het spel der maatschappelijke krachten in werkelijkheid in overwegende mate ordelijk verloopt, dankzij twee verschillende, grotendeels autonome ordeningsmechanismen, die ontspruiten aan twee verschillende krachtige impulsen in de mens. De eerste impuls is die van de ruil, die ten grondslag ligt aan het ordeningsmechanisme van de markt. De tweede impuls is die van de wederzijdse hulp, die ten grondslag ligt aan wat sedert Rousseau en De Tocqueville de *société civile* wordt genoemd en in Nederland dikwijls wordt aangeduid als maatschappelijk middenveld. De kracht van de laatste is zingeving en binding, de kracht van de eerste is creatie van welvaart. Het besef van het belang van beide mechanismen, binnen de overheid en bij de bevolking in het algemeen, is niet groot. Anders dan in de Verenigde Staten worden ze niet breed erkend als centrale grootheden die van wezenlijk belang zijn voor het goed functioneren van de samenleving. Dat is problematisch. De overheid kan markt en *société civile* niet vervangen.⁹ En als de overheid terugtreedt en niet langer van alles en nog wat regelt en organiseert, is het noodzakelijk dat de samenleving nog veel meer terugvalt op de markt en de *société civile*. Dat gebeurt echter alleen als het belang van deze mechanismen wijd en zijd wordt erkend en ze zijn geïntegreerd in het alledaagse leven. Ofschoon gebaseerd op natuurlijke impulsen,

9 Dat is, nog veel meer dan door de verzorgingsstaat, geprobeerd door de communistische staten van het voormalige Oostblok. Met desastreuze resultaten.

is zowel de markt als de société civile ten dele een cultureel artefact. Ze kunnen vaak hun potentie niet realiseren, omdat de cultuur met het oog op deze mechanismen disfunctioneel handelen aanmoedigt. Dat is in heel Europa en ook in Nederland tot op zekere hoogte het geval.¹⁰

Het integreren van de société civile en de markt in de cultuur, het 'opvoeden' van de bevolking tot acceptatie van en vanzelfsprekende deelname aan deze mechanismen is een van de voornaamste opgaven van het moment, óók voor de overheid. Voordat men zijn kind de wijde wereld instuurt, moet men het goed voorbereiden. Als dit in onvoldoende mate gebeurt zou de transformatie van verzorgingsstaat naar waarborgstaat kunnen uitlopen op massale politieke en sociale ontevredenheid en instabiliteit. Dan valt één ordeningsmechanisme – de staat – in belangrijke mate weg en wordt dit onvoldoende gecompenseerd door de andere ordeningsmechanismen.

3.4 Slotwoord

Er bestaan drie ordeningsmechanismen in de samenleving: de staat, de société civile en de markt. Alle drie hebben ze hun eigen specifieke kracht. De kracht van de staat is de waarborging van vrede en recht. Die van de société civile is zingeving en binding. De kracht van de markt is het scheppen van welvaart. Een goede samenleving

10 De Tocqueville geeft in *Over de democratie in Amerika* een voorbeeld hiervan met betrekking tot de société civile, aan de hand van een brand in een huis. In de VS pakken alle burens in de straat meteen een emmer om te helpen blussen. In Frankrijk helpt niemand en gaat zelfs de eigenaar van het huis met de armen over elkaar zitten wachten tot de overheid, in casu de brandweer, er iets aan doet. Dit culturele verschil kan worden verklaard vanuit de geschiedenis. In de VS was lange tijd nauwelijks sprake van een overheid. De bevolking was op zichzelf aangewezen. In Europa zijn er al vele eeuwen regelzuchtige overheden. De bevolking wordt vanouds geacht bij calamiteiten zelf niets te ondernemen, maar te wachten op het bevoegd gezag. Vandaar ook dat de eerste reactie is, als er iets naars gebeurt: 'Wat doet de overheid eraan?'

heeft behoefte aan alle drie de ordeningsmechanismen. Geen ervan kan gemist worden, of vervangen door één van de andere. Waar het op aankomt is de juiste mix van alle ordeningsmechanismen, zodat de kracht van elk zo veel mogelijk wordt benut en het maatschappelijk resultaat optimaal is.

De vraag is uiteraard hoe die mix eruitziet. Een a priori antwoord daarop lijkt niet te geven. Zoekend en tastend moeten wij onze weg vinden. In ieder geval lijkt een mix waarin de staat met zo'n dominante plaats inneemt als in de verzorgingsstaat niet optimaal. Die constellatie leidt niet alleen tot een *overstretch* van de overheid, maar ook tot een obstructie of zelfs ondermijning van het functioneren van de andere twee ordeningsmechanismen. Daarvan zijn in de achter ons liggende decennia voldoende voorbeelden aan te wijzen.

Daarom zou een model dat uitgaat van een kleinere – maar zeer belangrijke – rol van de overheid in de vorm van een waarborgstaat uitkomst kunnen bieden, althans als het gepaard gaat met een goed functionerende markt én *société civile*.

Daarbij is van wezenlijk belang dat er een goede balans tot stand komt tussen de laatste twee. Dat is allerm minst vanzelfsprekend. Het zou heel goed kunnen dat één van beide de ander wegdrukt. Met name de markt zou de *société civile* gemakkelijk kunnen smoren.¹¹ Laatstgenoemde is dan ook het grootste zorgenkindje. De vraag hoe we de *société civile* kunnen (re)activeren is wellicht het belangrijkste politieke thema in de komende jaren.¹²

11 In de middeleeuwen was het andersom.

12 Van fundamenteel belang voor deze problematiek is: A. de Tocqueville (2010). *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam: Lemniscaat. Zie ook mijn nawoord in deze uitgave, pp. 1065-1146.





HOOFDSTUK 4

POPULISTISCHE 'ZEITGEIST' VRAAGT OM POLYFONE OVERHEID

René Cuperus

4.1 Inleiding

'Aan de ene kant heb je die mensen die een redelijke mate van bescherming genieten en niet onzeker of angstig zijn. Zij zien de markt als een kans om vooruit te komen, ervaren de eenwording van Europa als een succes, leven niet in de multiculturele samenleving maar ernaast, hebben een sterk geïndividualiseerde levensstijl en geen boodschap aan de buurt als centrum voor solidariteit en sociale controle, voelen zich niet onveilig en kunnen door hun individuele welvaart met gemak aan de verloederde publieke ruimte en dienstverlening ontsnappen. Ook weten zij doorgaans goed de weg in de bureaucratie en voelen zij zich competent in hun contacten met overheden. De gevestigde politieke partijen zijn voor hen de legitieme organisaties via welke het democratisch proces vorm krijgt, maar voor hun persoonlijk leven zijn zij bovenal volstrekt irrelevant. Aan de andere kant heb je diegenen die angst voor de toekomst hebben en zich bedreigd voelen door de markt, de Europese uitbreiding, de voortgaande immigratie en de multiculturele samenleving, de ineenstorting van de sociale infrastructuur, de teloorgang van de



vanzelfsprekende burenhulp en de solidariteit van volksbuurten, de internationalisering van de economie, de onveiligheid van de openbare ruimte en de achteruitgang van de publieke dienstverlening. Zij leven in de multiculturele samenleving en hebben de sociale verbanden om hen heen drastisch zien veranderen. De monocultuur van de volkswijken met een hoge mate aan sociale controle heeft plaatsgemaakt voor de multiculturele 'achterstandswijk'. Deze groep mensen heeft het vertrouwen in de traditionele politieke partijen verloren, omdat ze die niet zien als organisaties die hun belangen verdedigen, maar als onderdeel van het falende staatsapparaat. De overheid wordt ervaren als de tegenstander of de vijand. In de ogen van het angstige en onzekere deel van het electoraat lijken al hun problemen rechtstreeks verbonden te zijn met de komst van de buitenlanders. Met de aanwezigheid van buitenlanders heeft de globalisering een concrete gedaante aangenomen en kunnen haar bedreigingen (het verdwijnen van laagbetaald werk; de ondermijning van de nationale identiteit) gepersonifieerd worden.¹

Ziehier een inmiddels steeds gangbaarder geworden beschrijving van wat, iets te grofmazig, de nieuwe tweedeling in de samenleving wordt genoemd. Het gaat hier om de 'nieuwe verzuiling naar opleiding'.² Er tekent zich in toenemende mate een culturele scheidslijn af tussen hoger en lager opgeleiden. Beide groepen blijken, zo laat onderzoek zien, uiteenlopende reacties in gedrag en habitus te vertonen tegenover de wereld op drift waarin we leven, en ondervinden er ook uiteenlopende gevolgen van. Hoger opgeleiden ervaren in sterke mate de voordelen van globalisering, van de internationalisering van economie en arbeidsmarkt, van de Europese eenwording en open grenzen. Lager opgeleiden ervaren daarvan vooral veel nadelen. Men spreekt daarom ook wel van een tegenstelling tussen

-
- 1 K. van Kersbergen & A. Krouwel (2003). De buitenlanderskwestie in de politiek in Europa. In H. Pellikaan & M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving* (pp. 188-218). Amsterdam: Boom.
 - 2 M. Bovens & A. Wille (2011). *Diplomademocratie*. Amsterdam: Bakker.

‘globaliseringswinnaars’ en ‘globaliseringsverliezers’, of ‘moderniseringswinnaars versus moderniseringsverliezers’.³

Het gaat hier om een complex samenspel van emoties, houdingen, opvattingen en reële gevolgen van *die tweede Moderne*, zoals de Duitsers dat fraai noemen, het moderne globaliserings- en individualiseringsproces. Uit een groot vergelijkend onderzoek van Kriesi c.s. is gebleken dat hoger opgeleiden objectief winnaars van globalisering en europeanisering zijn. Zij hebben per saldo voordeel van de open grenzen. Dankzij het vrij verkeer van personen en kapitaal kon hun arbeids- en productmarkt bijvoorbeeld aanzienlijk worden uitgebreid, daar waar veel lager opgeleiden juist door datzelfde vrije personenverkeer – resulterend in massale arbeidsmigratie – te maken kregen met een grotere arbeidsmarkt- en loonconcurrentie.

De meer cultuurpsychologische dan sociaaleconomische scheidslijn die de globalisering door de samenleving trekt, valt in sterke mate terug te voeren op verschillen in sociaal, cultureel en financieel kapitaal. Academische professionals gaan grosso modo meer ontspannen en flexibeler om met de implicaties en gevolgen van het globaliseringsproces dan lager opgeleiden. In de literatuur wordt in dit verband wel gesproken van ‘meertalige mobiele tegenover eentalige immobielen’.⁴ Meertalige academische professionals, die internationaal zijn aangehaakt, kunnen profiteren van de economische en culturele ruimte die Europese samenwerking hun biedt, terwijl ‘eentalige immobielen’ door hun taal, opleiding, werk of inkomsten plaatsgebonden zijn en daardoor minder tot niet kunnen profiteren van de internationalisering van de economie. Ziehier het verschil in wat men ‘globaliseringskapitaal’ zou kunnen noemen.

Deze uiteenlopende positie heeft zelfs gevolgen tot op het niveau van het wereldbeeld. Hoger opgeleiden worden gekarakteriseerd als ‘kosmopolieten’, mensen met een meer internationaal-kosmopolitisch

3 H. Kriesi e.a. (2008). *West European politics in the age of globalization*, p. 15.

4 H. Vollaard & J. Penders (red.) (2007). *De spankracht van de Europese Unie. Gaan democratie en uitbreiding samen?* Utrecht: Lemma.

wereldbeeld.⁵ Lager opgeleiden daarentegen zijn overwegend te kenmerken als zogenaamde nationaal-communitaristen, als diegenen die voornamelijk binnen de horizon van de nationale staat zouden denken en leven.

Het beeld dringt zich op van een wereld in flux. Maatschappij, economie en politiek zijn in een stroomversnelling geraakt. Traditionele instituties en houdingen staan onder grote druk. Een dergelijk veranderingsproces produceert optimisme en pessimisme, angst en onbehagen naast zin voor avontuur en ondernemingslust. Toekomstoptimisten staan tegenover toekomstpessimisten.

De globale modernisering werkt als een enorme blackjacktafel. De kaarten worden opnieuw geschud. Dat geldt voor continenten, voor landen, voor bedrijven, voor beroepsgroepen en individuen. Globalisering is het opnieuw verdelen van de kaarten: de troeven, de zwartepieten, kansen en risico's. Er treedt een tamelijk hardhandige scheiding op tussen winnaars en verliezers, een scheidslijn tussen landen en binnen landen. China en India ontvingen een troefkaart, maar de Arabische wereld en Afrika zitten op de achterhand met slechte kaarten. En binnen landen staan jonge academische tweeverdieners in de internationaal concurrerende private sector tegenover oudere laagopgeleide *Facharbeiter* en migranten die veelvuldig op de arbeidsmarkt worden gediscrimineerd. Zo worden nieuwe ongelijkheden en tegenstellingen geproduceerd. Het maatschappelijk transformatieproces raakt in het bijzonder ook aan identiteitsvragen,

5 Overigens heb ik in mijn artikel 'The populist revolt against pseudo-cosmopolitanism' (www.policynetwork.com) betoogd dat veelal sprake is van pseudokosmopolitisme. Net als bij Europegezindheid gaat het hier in belangrijke mate om sociaal wens- en distinctiedenken van hoger opgeleiden. Evenzeer behoeft de bewering dat laagopgeleiden 'nationaal georiënteerd' zouden zijn nuance. Veel van de allercreatievste Nederlandse export verloopt via familiebedrijven van zogenaamde niet-academici. Zo ook blijkt uit onderzoek van Wouter van der Brug en Philip van Praag (Universiteit van Amsterdam) steeds opnieuw dat het Nederlandse 'populisme' van PVV en SP electorale steun ontvangt van de gemiddelde Nederlander, en niet louter van de gemarginaliseerde onderkant.

vraagstukken van nationale en culturele identiteit – ‘*Who are we?*’ –, maar evengoed die van beroepsidentiteit: kan men ook ‘mijn baan’ virtueel vanuit India of Vietnam overnemen?

Als gevolg hiervan bestaat er een groot onbehagen in veel westerse landen. Het vertrouwen in instituties en politiek is nog nooit zo laag geweest na de oorlog. Er is sprake van een crisis in politiek vertrouwen en van politieke representatie. Wie wordt momenteel gewantrouwd? Eigenlijk alle instellingen, maar vooral de vertegenwoordigende instellingen. Instellingen die hun gezag ontleen aan de pretentie dat ze handelen in het beste belang en als filter van de vertegenwoordigden, staan met name onder druk. Vertegenwoordiging is een delicate, kwetsbare aangelegenheid geworden. De vertrouwenscrisis is een crisis van de vertegenwoordiging.

Mensen komen in opstand tegen de manier waarop ze bestuurd en vertegenwoordigd worden. De door de gevestigde ‘beleidspartijen’ als noodzakelijk voorgestelde aanpassingen aan de globalisering hebben niet zelden tot een vertrouwensbreuk tussen bevolking en beleidsmakende elites geleid. Met name de brede volks- annex regeringspartijen van het midden werden door deze politieke representatie- en vertrouwenscrisis getroffen, de sociaaldemocratische en christendemocratische partijen voorop. De ‘populistische flankpartijen’ van het onbehagen hebben het welig tierende maatschappelijke onbehagen onder grote delen van de bevolking goed weten aan te boren en te verzilveren.

Daarop een antwoord te bieden is van levensbelang voor een vitale democratie, ervan uitgaand dat politiek zich ten doel stelt een voertuig te zijn van wijs bestuur en vooruitgangsgeloof, en niet van destructief onbehagen. Het zal erom moeten gaan de clash tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten te matigen en te ontregelen, en de toekomstpessimisten opnieuw mee te krijgen, niet in een verhaal van verval en teloorgang, maar van hoop en vooruitgang. Dan moet wel ‘de productie van het onbehagen’ beter worden geanalyseerd en begrepen.

4.2 De productie van wantrouwen

In hun *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen* analyseren Elchardus en Smits de betekenis van de nieuwe culturele breuklijn voor de vertrouwenscrisis in de westerse wereld. Aan de hand van de curieuze casus België – met zijn ‘vroege’ populistische opstanden, traditionele politieke cynisme en artificiële natiestaat – laten zij zien hoe vertrouwen, in de betekenis van sociaal kapitaal, steeds meer de noodzakelijke voorwaarde is voor politieke en economische prestaties. Dat geldt zowel voor individuen als voor bedrijven en landen. ‘Vertrouwen’ definiëren zij als de verwachting met betrekking tot de wijze waarop personen en instellingen in de toekomst zullen handelen. Vertrouwen werd bij wijze van spreken ‘uitgevonden’ om onderling handelen in geval van onzekerheid mogelijk te maken. Aan dit vertrouwen is het steeds meer gaan ontbreken. Zij stellen een toenevend wantrouwen in de samenleving vast en komen tot een soort profiel van de wantrouwige burger.

Die wantrouwige burger blijkt niet de kritisch-actieve, maatschappelijk en politiek betrokken burger te zijn. Precies het tegendeel daarvan. Het is de burger die juist weinig in het verenigingsleven en in vrijwilligerswerk participeert, die een lage graad van buurtbetrokkenheid kent en sterke antipolitieke gevoelens heeft. De wantrouwige burger is de veelal ongeorganiseerde, geïsoleerde burger. Het is de verzuurde burger. Mensen die beklemd naar de toekomst kijken, hebben de indruk dat voor hen en hun aspiraties geen plaats is in de toekomst, en voelen zich onbehaaglijk.

Ook Elchardus en Smits onderscheiden de nieuwe (sociaal-culturele) breuklijn die herkenbaar geworden is in het electoraat. Die nieuwe breuklijn is de ideologische of politieke vertaling van het onbehaagen, dat zich uit in een negatief toekomstbeeld en in gevoelens van onveiligheid. De kenmerken van het grote wantrouwen zijn: utilitair individualisme (alleen eigenbelang telt), ethnocentrisme (negatieve houding ten opzichte van migranten), autoritarisme en antipolitiek (hang naar sterk gezag), anti-pluralisme (sceptis tegen de onoverzichtelijke ‘verdeeldheid’ van de vertegenwoordigende democratie).

Zij laten zien dat wantrouwen zich niet een-op-een verhoudt tot de economisch zwakke of gemarginaliseerde positie van mensen. Zij relativeren aldus de traditionele klassentheorie, waarin politieke opvattingen te herleiden zijn tot een sociaaleconomische positie. Het gaat primair om attitudes en leefstijl, meer om een sociaal-cultureel en sociaalpsychologisch verschijnsel dan een sociaaleconomisch klassenfenomeen. Neem Vlaanderen. Dat is een van de welvarendste en meest florierende regio's van Europa en toch bijna Europees kampioen groot onbehagen.

Essentieel voor het begrijpen van het maatschappelijk wantrouwen is dat het draait om de combinatie van onbehagen en statusverlies. 'Het lijkt ons heel plausibel dat in de hedendaagse samenleving de laaggeschoolden een collectief proces van statusverlies doormaken en zich bovendien meer dan de hooggeschoolden bedreigd voelen door de concurrentie van immigranten' (zie noot 6).

Waarom heerst er groot onbehagen in een welvarende maatschappij van tevreden mensen? Onderzoek laat zien dat niet objectieve gegevens als armoede, werkloosheid, inkomen en dergelijke daaraan ten grondslag liggen, maar subjectieve gevoelens van anomie, een negatief maatschappelijk toekomstbeeld, en mediagebruik. Met name commerciële media zijn de dragers, versterkers en symbolische verwerkers van onbestemde angst en maatschappelijk onbehagen.

In de media (en daarbuiten) figureert, aldus Elchardus, een welbepaald verhaal over de samenleving. Dat is het verhaal van de teloorgang van de veilige, overzichtelijke, saamhorige samenleving uit de jaren vijftig: 'de teloorgang van de deugdzame en vreedzame welvaartsstaat.' Er is in dit vertoog sprake van toegenomen onveiligheid op drie dimensies: de saamhorigheid, de verbondenheid, het respect, het normbesef gaat verloren; de multiculturele samenleving ontspoot, wordt een bron van conflict, geweld en criminaliteit; de economie globaliseert en dat scheidt onzekerheid en economische achteruitgang en kondigt de afbouw van de welvaartsstaat aan.⁶

6 Zie: M. Elchardus & W. Smits (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel; M. Elchardus (2003). *De dramademocratie*. Arnhem; M. Elchardus (2008). Politiek van betekenis kan het onbehagen keren. *Socialisme & Democratie*, 10, 12-22.

Toekomstverwachtingen spelen derhalve een zeer belangrijke rol bij de productie van wantrouwen. Zowel een negatieve toekomstverwachting als de vrees dat de welvaartsstaat niet houdbaar is, verhoogt het wantrouwen. 'Niet zozeer pessimisme ten aanzien van de persoonlijke economische positie, maar pessimisme ten aanzien van de algemene gang van zaken en de slagkracht van de welvaartsstaat bevordert het wantrouwen.' 'Persoonlijk inkomen heeft geen effect op wantrouwen, wat weer een bewijs is voor de stelling dat sociaal-culturele factoren een veel grotere invloed uitoefenen dan sociaal-economische.' 'Onze samenleving is een wantrouwige samenleving omdat veel mensen er onbehagen hebben door populaire media, vergrijzing, de zwakke positie van laaggeschoolden in de kennismaatschappij. (...) Een vergrijzende kennismaatschappij geplaatst in een globaliserende economie produceert kwetsbaarheid en dus onbehagen.'

Recent heeft Elchardus in nieuw onderzoek laten zien hoezeer individuele tevredenheid over het eigen leven (levensgeluk) en maatschappelijk onbehagen met elkaar samen kunnen gaan.⁷ 'Mensen voelen zich onbehaaglijk in de samenleving als zij zich onveilig voelen, de indruk hebben dat die samenleving ontrafelt, zich zorgen maken over toenemend geweld en de indruk hebben dat ondanks alle inspanningen de economische toekomst niet rooskleurig is.'

Elchardus' analyse mondt uit in een pleidooi om een positiever tegenverhaal te ontwikkelen en dat te vertellen tegen de angstproducerende media en partijen van het onbehagen in. Dat verhaal moet dan aansluiten bij de individuele (on)tevredenheid van mensen. Dat verhaal zou het 'populistische' verhaal van de teloorgang van de deugdzame en vreedzame welvaartsstaat van weleer moeten bestrijden en vervangen. Dit is noodzakelijk om de kloof tussen mensen met en zonder maatschappelijk onbehagen, en de kloof tussen de beleidspartijen van het midden en de partijen van het onbehagen te ontregelen. En om zo de politieke representatiecrisis in onze samenlevingen te verkleinen.

7 Elchardus, 'Politiek van betekenis', p. 14.

4.3 Crisis van vertegenwoordiging

West-Europa is in de greep van een politieke identiteitscrisis. De ontwortelende effecten van de globalisering, de vrijwel permanente verbouwing van de verzorgingsstaat en het ontstaan van een 'toeschouwersdemocratie' (Jos de Beus), hebben geleid tot fundamentele verschuivingen in het traditionele politieke bestel. Politieke partijen hebben nauwelijks meer een vaste kiezersaanhang. Bijna elke burger is een zwevende, onthechte kiezer geworden, die per verkiezing zijn stem bepaalt, zij het binnen, wat politicologen noemen, een redelijk stabiele 'linker- of rechter-keuzeset' van partijpolitieke opties. Toch levert dit een spectaculaire electorale vluchtigheid op, mede omdat het aanbod van partijen over het hele politieke spectrum heen is vergroot door de precedentloze opmars van links- en rechts-populistische bewegingen in de politieke arena.

De oude, vertrouwde volkspartijen die Europa sinds de Tweede Wereldoorlog hebben bestuurd – de christendemocraten (conservatieven), de sociaaldemocraten en in sommige landen ook de liberalen – verliezen meer en meer aanhang en hebben het monopolie op vertegenwoordiging en politieke programmering, zoals in de bloeitijd van de verzuiling, verloren. Omdat zij traditioneel de steunpilaren waren van het naoorlogse partijpolitieke bestel én de naoorlogse Europese verzorgingsstaat, heeft hun langzame doch gestage ineenkrimpen een grote impact op het Europese samenlevingsmodel als geheel. Als gevolg van veranderingen in de wereld van de arbeid, de gezins- en familieverhoudingen en culturele lifestyles, fragmenteren deze grote omspannende massapartijen. Zij worden meer en meer volkspartijen zonder volk, massapartijen zonder massa.

Het verdwijnen van vanzelfsprekend contact en representatie tussen de gevestigde politiek en grote delen van de bevolking is dus deel van een groter verhaal: de algehele erosie van het traditionele politiek-maatschappelijk bestel. Door de bekende processen van emancipatie, ontzuiling, ontideologisering en individualisering, maar ook door als 'sociale afbraak' begrepen hervormingen van de verzorgingsstaat, en door slecht begeleide massamigratie, zijn

politieke partijen (maar ook kerken, omroepen en vakbonden) de vanzelfsprekende banden met hun klassieke achterban kwijtgeraakt. De aloude intermediaire, bemiddelende instituties – voorop de ‘klassenoverstijgende’ volkspartijen van weleer – lijden aldus aan een existentieel representatietekort.

En dit representatietekort is extra gecompliceerd en verhevigd geraakt door de aan kracht winnende sociaal-culturele scheidslijn tussen hoger opgeleiden en laagopgeleiden, die gezien moet worden als een van de belangrijke oorzaken van de pan-Europese opstand van het populisme. Zelf heb ik die opstand van het populisme in mijn boek *De wereldburger bestaat niet*, met enig gevoel voor drama, wel geanalyseerd als een ‘culturele burgeroorlog’ tussen hoog- en laagopgeleiden, tussen ‘elite en volk’, tussen academische professionals en de overigen. Het gaat hier opnieuw om de opstand van de zogenaamde globaliseringsverliezers, zij die menen dat de nieuwe globale wereld voor hen geen vooruitgang maar achteruitgang in petto heeft, meestal wat lager opgeleide mensen die zich niet internationaal voelen aangehaakt. Die ‘burgeroorlog’ speelt zich met name af rond de scheidslijn internationaal/nationaal, zoals daar zijn: de Europese eenwording, de globale kenniseconomie, migratie en de multiculturele samenleving.

De als ‘alternatiefloos’ voorgestelde aanpassingskoers van de ‘academische elites’ aan de globalisering blijkt een splijtzwam in de samenleving te veroorzaken tussen hoger en lager opgeleiden. Veel ‘projecten der elite’ kunnen, zoals uit het boek *Gedoogetdemocratie* van Peter Kanne van Intomart blijkt, worden ontzenuwd als tamelijk kwetsbare, delicate ‘minderheidsprojecten’: de zelfopheffing van de natiestaat binnen de Europese Unie; de kennissamenleving *for academic professionals only*; massamigratie en vrij verkeer van personen; de euro, een lankmoedige houding ten opzichte van *law and order*. Ook geldt dit voor ontwikkelingssamenwerking, die in peilingen steevast aangewezen wordt als meest favoriete bezuinigingspost. Bij de problematisering van deze thema’s is Geert Wilders’ PVV dus niet zozeer een extremist, maar loopt deze juist permanent op de pijngrens tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, tussen (valselijk

als homogene entiteiten voorgesteld) ‘elite’ en ‘volk’, tussen minderheidsopvattingen en meerderheidsopvattingen.

Zoals Bovens en Wille het stellig in hun *Diplomademocratie* formuleerden: ‘Als er in ons land al een kloof is, dan is die tussen burgers onderling – tussen de academici, die over veel politiek zelfvertrouwen beschikken en toegang hebben tot de politieke arena’s en de maatschappelijke elites, en de betrekkelijk laagopgeleide burgers, die zich politiek genegeerd voelen en een perifere positie hebben in de politieke en sociale netwerken die ertoe doen.’⁸

4.4 Repercussies voor de overheid: twee overheidsbeelden?

De kwestie, tot slot, is wat de sociaal-culturele kloof tussen, grof gezegd, academische toekomstoptimisten en niet-academische toekomstpessimisten voor repercussies heeft voor functioneren en legitimiteit van de overheid. In de karakteristieken waarmee dit essay opent, zagen we al dat sprake is van fors uiteenlopende houdingen ten opzichte van politiek systeem en overheid tussen ‘globaliseringswinnaars’ en ‘globaliseringsverliezers’. De hoger opgeleiden, zo werd gesteld, ‘voelen zich niet onveilig en kunnen door hun individuele welvaart met gemak aan de verloederde publieke ruimte en dienstverlening ontsnappen. Ook weten zij doorgaans goed de weg in de bureaucratie en voelen zij zich competent in hun contacten met overheden en politieke partijen, als zij die al relevant voor hun leven beschouwen’. De andere groep ‘heeft het vertrouwen in de traditionele politieke partijen verloren, omdat ze die niet zien als organisaties die hun belangen verdedigen, maar als onderdeel van het falende staatsapparaat. De overheid wordt ervaren als de tegenstander of de vijand.’

Ziehier twee fors tegenover elkaar staande overheidsbeelden, die ook nog eens negatief op elkaar inwerken. Want als het waar is dat de belangrijkste ontwikkeling in het openbaar bestuur de transformatie

8 Bovens & Wille, 2011, p. 107.

van verzorgingsstaat naar waarborgstaat is (zoals door de auteurs van *Duizend jaar openbaar bestuur* werd getypeerd⁹), dan zou dat erop kunnen wijzen dat de overheid zich gevoegd heeft naar het overheidsbeeld van met name de hoger opgeleiden.

Dit zou in lijn liggen met de meer algemene beweging dat het toekomstbeeld van de hoger opgeleide elites maatgevend is bij de belevingsvorming en -bepaling, zoals ik in mijn boek *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt* uitgebreider heb proberen te beargumenteren.¹⁰

Veel wijst erop dat de veranderingen in het openbaar bestuur een bias ten gunste van hoger opgeleide academische professionals hebben laten zien. Onder invloed van het dominante paradigma van het neoliberalisme ('de overheid niet de oplossing, maar deel van het probleem') en het dominante efficiencydenken binnen het New Public Management, is in de afgelopen decennia de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat, markt en samenleving fors op zijn kop gezet. 'Vermarkting', privatisering en verzelfstandiging zorgden ervoor dat taken werden overgedragen van de publieke naar de private sfeer. De resterende 'rompstaat' kreeg de gedaante van een managementstaat: 'meer ondernemende en resultaatgerichte bureaucratie zonder politiek, waarbij effectiviteit en efficiency vooropstaan, en de organisatieproblemen van de staat zelf tot de hoogste politiek worden verklaard'.¹¹

De aldus nagestreefde sociaal-liberale waarborgstaat beroept zich ideologisch op de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. En dit alles veronderstelt mondige burgers met sociaal en cultureel kapitaal. Sommigen bepleiten een nog verder 'oplossen' van de overheid ten gunste van 'de energieke netwerk-

9 F.P. Wagenaar, T. Kerkhoff & M. Rutgers (red.) (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*.

10 R. Cuperus (2009). *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*.

11 J. de Vries (z.j.). Ambtenaren zonder inhoud. In F. Ankersmit & L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat* (p. 45). Amsterdam.

samenleving van mondige burgers'. De nieuwe sturingsfilosofie van de overheid zou moeten draaien om 'het mobiliseren van maatschappelijke energie'. De overheid zou niet langer de samenleving als 'object' moeten benaderen – de samenleving veroorzaakt problemen en moet daarom worden bijgestuurd –, maar in plaats daarvan de energieke samenleving als bron van creativiteit en leervermogen.¹²

Dit overheidsbeeld is duidelijk overeenkomstig de preferenties van de academische professionals, zij die zich senang voelen in de internationale, flexibele netwerksamenleving. Daar staat een meer autoritair-paternalistisch overheidsbeeld van lager opgeleiden tegenover, die juist de gevestigde politiek – in casu de overheid – als 'verrader' en als 'vijand' zijn gaan zien, als gevolg van reële en gepercipieerde afbouw van de zekerheid, veiligheid en voorspelbaarheid van de naoorlogse verzorgingsstaat. Niet alleen de 'inputlegitimiteit' van democratie en openbaar bestuur werd nu geproblematiseerd – de transformatie van een verzuilde representatieve democratie in een 'diplomademocratie' gedomineerd door hoger opgeleiden –, maar ook de 'outputlegitimiteit' werd nu als steeds problematischer ervaren: de permanente hervorming en versobering van de arrangementen van de naoorlogse verzorgingsstaat; de sociale en culturele gevolgen van de massamigratie, met name in de oude volkswijken van de grote steden; de toenemende sluipende ongelijkheid als gevolg van vrouwenemancipatie en homogamie (de vermenigvuldiging van academicihuwelijken en dito tweeverdienerinkomens).

En deze outputlegitimiteitscrisis viel samen met het verdampen van de links/rechts-tegenstelling in de politiek. Meer en meer kreeg het apolitieke TINA-discours de overhand, *There Is No Alternative*. Er is maar één manier voor Europa, voor bedrijven, voor beroepen en mensen om zich aan te passen aan de nieuwe globale marktsamenleving. Er is slechts één aanpassingsroute voor de BV Nederland. Het is die (gepercipieerde) samenklontering van de elites en de homogenisering van het denken van de elites die de voor een democratie

12 M. Hajer (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie* (p. 9-11). Planbureau voor de Leefomgeving.

wezenlijke strijd en wedijver tussen politieke elite, zakenelite en cultureel-intellectuele elite ernstig hebben verzwakt. Overal heerste de logica van het neoliberal en pseudo-efficiënt markt- en managementdenken, met voorbijgaan aan culturele en historische tradities en ervaringen. Het is met name door het wegvallen van de klassieke links/rechts-tegenstelling dat er ruimte ontstond voor de populistische tegenstelling, die tussen 'volk' en establishment. Het wegvallen van de links/rechts-tegenstelling is daarmee een van de belangrijkste oorzaken geweest van de opkomst van het populisme.

Het populistisch onbehagen is zo gezien een raar mengsel van globaliseringsangst, aanpassingsstress, multicultureel onbehagen, postchristelijke fantoompijn en postmaterialistische verveling. Het kernprobleem zit hier: in plaats van zekerheid en stabiel transformatief leiderschap te bieden in een wereld op drift, verkopen politici en experts onzekerheid en onveiligheid. Misschien dat Scandinavië hierop een uitzondering vormt, maar in andere Europese landen tonen de elites geen vanzelfsprekende aanhankelijkheid aan de fundamenteën van de naoorlogse verzorgingsstaat. Zij staan in tijden van verwarring en turbulentie niet pal voor het Europese samenlevingsmodel.

4.5 Een nieuw sociaal contract?

En daarmee leggen zij op riskante wijze de bijl aan de wortel van het sociaal contract waarop de staat ten diepste berust. Volgens politieke filosofen als Locke en Rousseau is de staat 'natuurrechtelijk' voortgekomen uit een contract tussen de burgers, waarbij zij een aantal van hun vrijheden opgaven in ruil voor bescherming door de staat tegen interne en externe bedreigingen. Wanneer nu een aanzienlijk deel van de burgers zich niet meer beschermd weet of voelt door een 'diplomademocratische' overheid (een overheid en politiek met een overduidelijke bias ten gunste van de mondige 'moderniseringswinnaars'), dan betekent dat een aanzienlijk risico voor de legitimiteit, continuïteit en stabiliteit van de politieke orde. In die zin, moet

de opstand van het populisme uiterst ernstig worden genomen. Als alarmsignaal van een dieperliggende representatie- en vertrouwenscrisis.

Dat is precies wat de Franse politiek theoreticus Pierre Rosanvallon doet, wanneer hij recent op het populisme reflecteert.¹³ Rosanvallon analyseert populisme als alarmerende waarschuwing voor de staat van onze democratie, maar ook als riskante simplificatie van de democratie. 'If we believe that populism is based on a simplification of democracy – a simplified understanding of what is meant by "the people"; a simplified vision of those procedures that are likely to support democracy; a simplified idea of what is shared – then overcoming the drift towards populism requires us to reflect on the way in which democracy can be fully realized. For no one can claim to combat or halt populism by limiting himself to defending the current state of affairs, or defending democracy in its present form. In order to criticize populism, it is therefore necessary to have a plan for reinventing and rebuilding democracy.' Rosanvallon stelt dat de democratie eerder verder gecompliceerd dan versimpeld moet worden. Want 'het volk bestaat niet', maar bestaat uit allerlei gedaanten en stemmen en manifestaties. 'The important thing is to make room for these different peoples: the number-based electorate, the social people, the people-as-a-principle and the random people. For the people always tend to be brought closer together. In order to give them a voice, their means of expression must therefore be multiplied. There needs to be polyphony.'

Hij trekt een parallel met het einde van de negentiende eeuw, de eerste fase van de globalisering en de tijd van de 'sociale kwestie'. Toen voerden een democratische politiek en overheid uiteindelijk tot de idee van de verzorgingsstaat, waarin ieder mens in zijn bestaan werd erkend. 'Today, as we experience the second wave of globalization, we are in exactly the same situation. We are at a time when we, too, need to redefine and enrich democratic life by establishing a more

13 P. Rosanvallon. *A Reflection on populism*. 10 November 2011, <http://www.laviesdesidees.fr>.

interactive democracy, not just a democracy of authorization; furthermore, we need to redefine the social contract. The issue at stake is (...) the quest for a more egalitarian society. Nowadays, one word is universally triumphant: justice. This is true both for general public opinion and for political philosophy, with all its theories on justice. However, we also need to relearn a true language of equality. Not only in economic terms but also in terms of creating shared experience. I believe this to be the task that now lies ahead of us. If we rebuild that shared experience, if we try to expand the democratic idea, then we will find an answer to the issue of populism: not simply a Pavlovian rejection but a broader, deeper form of democratic life.' De democratie moet egalitair en 'polyfoon' worden gemaakt, 'just because the people do not all speak with one voice'.

De slotvraag is: zal Rosanvallons polyfone democratieopvatting afdoende tegengif zijn tegen de culturele burgeroorlog van het populisme? Zoveel is zeker: de clash tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten zal de komende decennia voor een belangrijk deel de gevoelstemperatuur van de samenleving bepalen, in Nederland en daarbuiten. Dat kan een hete aangelegenheid worden.

Het zal de kerntaak van alle democratische politiek en van een overheid die de Grondwet serieus neemt zijn om de nieuwe scheidslijnen en centrifugale krachten in de samenleving te temperen. De loopgravenoorlog van hoogopgeleiden tegen laagopgeleiden, elite versus volk en vice versa dient permanent ontregeld te worden. Kosmopolieten zijn een stuk minder kosmopolitisch dan ze zich voorstellen te zijn, terwijl het bij veel angstige 'nationalen' uiteindelijk helemaal niet om xenofobie draait.

Hoe een productieve verbinding te leggen tussen het globaliseringsoptimisme van academische professionals en hoogopgeleide jongeren en de toekomstangst en het achteruitgangsgeloof van beknelde geraakte lager opgeleiden en middengroepen? Hoe laten we de ondernemende, creatieve en vernieuwende kracht van de ene groep niet smoren door de andere, maar zorgen we er tegelijkertijd voor dat de kansrijke groep zich niet respectloos afkeert van de toekomstpessimisten? Hoe het idee van rechtvaardigheid en egalitaire

gelijkwaardigheid weer terug te brengen in een wereld die door de krachten van globalisering uit elkaar wordt getrokken? Hoe te komen tot een overlappend vooruitgangsgeloof?

Dat lijken me dringende vragen voor politiek en openbaar bestuur in de komende tijd.





HOOFDSTUK 5

OPENBAAR BESTUUR IN TIJDEN VAN CRISIS

Frank Kalshoven

5.1 Inleiding

De vraag ‘Heeft het openbaar bestuur de crisis goed gemanaged?’ is uit de categorie van die ene gek die meer kan vragen dan tien wijzen kunnen beantwoorden. Laat staan dat een eenvoudige econoom een voldragen antwoord geven kan. Zeker op dit moment: we schrijven november 2011, en het kan in Europa nog alle kanten op. Als de *uitkomst* van het gemanage maatgevend moet zijn voor het oordeel kan de vraag dus nog niet eens worden beantwoord.

We kunnen de vraag breder stellen: hoe heeft het openbaar bestuur de afgelopen jaren, geconfronteerd met de crisis, opgetreden? Wat valt op? Wat kunnen we leren? Ook als over deze vragen geen definitieve gedachten kunnen worden geformuleerd, dan kunnen toch enkele observaties en overpeinzingen worden genoteerd, net als voorlopige oordelen.

In de loop van dit essay kom ik tot drie conclusies die in de toekomst bruikbaar kunnen zijn. De eerste is: (beleids)regels zijn superieur aan discretionair ingrijpen. De tweede: waar discretionair handelen onvermijdelijk is, zijn lenigheid van geest en helder denken on-



misbare competenties in de ambtenarij. Drie: het openbaar bestuur heeft de crisis (nog) onvoldoende als kans aangegrepen.

5.2 Een opeenvolging van crises

Welke crisis? Sinds 2008 voltrekt zich een serie opeenvolgende crises met een goeddeels economisch karakter. De impact op en urgentie voor rijke landen onderscheidt deze crises van andere. Met hongersnood in de wereld, het milieu, of kindersterfte in Afrika hebben de crises niets te maken. Het gaat om de bescherming van het inkomen van de rijkste mensen in de wereld.

De opeenvolging van gebeurtenissen ruikt naar chaostheorie. In plaats van de vlinder die, opvliegend in Brazilië, in China een regenbui veroorzaakt, loopt de sequentie hier van dalende prijzen op de Amerikaanse huizenmarkt naar de politieke unificatie van Europa (of, want dat kan ook, het uiteenvallen van de muntunie).

De crisisssequentie is grofweg onder te verdelen in zes stappen.

- Stap 1: Huizenmarkt: Prijsdalingen op de Amerikaanse huizenmarkt vanaf 2007.
- Stap 2: Financiële sector: Liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen bij financiële instellingen die 'iets' met de Amerikaanse huizenmarkt van doen hebben, culminerend in het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers in september 2008. Wantrouwen is leidend in de financiële sector wereldwijd. Overheden stappen in om banken te herkapitaliseren, over te nemen, of anderszins te steunen.
- Stap 3: Bestedingen: De kredietkraan gaat dicht tot op een kier, en wereldwijd keldert de neiging om te consumeren, investeren, te exporteren en te importeren. De wereldhandel *krimpt* in 2009. Overheden in de rijke landen houden hun eigen bestedingen op peil en introduceren stimuleringsprogramma's, wat de bestedingen stut. Private bestedingen herstellen zich goeddeels vanaf 2010.

- Stap 4: Openbare financiën: Door het overheidsoptreden in stap 2 en stap 3 raken de openbare financiën in het ongerede. Financieringstekorten lopen op, staatsschulden nog sneller. In landen met een slechte uitgangspositie op tekort en schuld voor aanvang van stap 1, dreigen 'onhoudbare' overheidsfinanciën. Dit geldt sterker in landen met een grote financiële sector en/of een leeglopende zeepbel op de huizenmarkt en/of een moeizaam concurrerende economie.
- Stap 5: Euro: Griekenland komt uit stap 4 als zwakke Europese broeder tevoorschijn. Wakker geschrokken financiële markten – risico bestaat echt! – jagen de Griekse rente omhoog. Ofschoon het instrumentarium hiertoe ontbreekt, besluiten Europese regeringsleiders dat ze het Griekse vraagstuk 'Europees' gaan oplossen. Naarmate het bouwen van de instrumenten langer duurt, neemt de speculatie tegen zwakke eurolanden toe. De Europese Centrale Bank speelt – op de grens van het mandaat – brandweerman door obligaties op te kopen.
- Stap 6: Politiek: Door stap 5 voltrekken zich binnen diverse landen regeringswisselingen, waardoor hier en daar brede coalities ontstaan met een stevig mandaat om hervormingen door te voeren. Op Europees niveau zijn er eind november 2011 nog twee mogelijkheden over: de fabricage van een werkend instrumentarium dat de financiële markten ervan overtuigt dat het veilig is om geld uit te lenen aan eurolanden. Of: desintegratie, in welke vorm dan ook.

Naast de verzuchting – was het nou echt onmogelijk om die Amerikaanse huizenprijzen een beetje op peil te houden? – leidt deze zes-staps-crisissequentie tot een aantal serieuzere observaties die voor het openbaar bestuur in Nederland relevant kunnen zijn.

De wereldeconomie is internationaal sterk verweven, en dit geldt a fortiori voor de Nederlandse economie, die klein en open is. Dit laatste wordt doorgaans geïllustreerd door de hoge export- en importaandelen in de Nederlandse economie, waardoor de krimp van de wereldhandel in stap 3 hard aankwam. Maar de verwevenheid

gaat veel verder dan goederen- en dienstenstromen. Verder ook dan wederzijdse investeringen over de grens. Vooral de financiële wereld is sterk internationaal geïntegreerd. De gevolgen van de val van Lehman Brothers – wereldwijde financiële paniek na het faillissement van wat je met een beetje overdrijven een regulier New Yorks zakenbankje kunt noemen – illustreren dit het treffendst.

Slecht nationaal beleid wordt ooit afgestraft. Het is geen toeval dat juist Griekenland en Italië op de Europese pijnbank terecht zijn gekomen. Met de hakken over de sloot (en wat gesjoemel) de euro ingerold, niet van zins of bij machte na de introductie van de euro orde op zaken te stellen in eigen huis, komt boontje na een stevige zucht tegenwind om z'n loontje.

Pas juist op voor succesvolle en snel groeiende sectoren. Diverse landen – waaronder Nederland – hebben zich jarenlang ingespannen voor de groei van de financiële sector. Landen met een (in verhouding tot hun nationaal inkomen) grote financiële sector zijn in deze crisissequentie extra hard geraakt. Dit zou te denken moeten geven over overheidsbeleid dat bepaalde ‘topsectoren’ bevoordeelt ten opzichte van andere.

Goede beleidsmakers, wil hiermee maar gezegd zijn, zullen altijd een internationale blik moeten hebben, gericht moeten zijn op het aanpakken van structurele problemen, en kritisch moeten zijn op wat succesvol lijkt.

5.3 De bestuurlijke reactie

Hoe heeft het openbaar bestuur opgetreden? Omwille van de ruimte richt ik me op Nederland. Het korte antwoord is dan: goed gehandeld in de eerste ronde; teleurstellend in de tweede. Hier is meer over te zeggen, en dat doe ik aan de hand van drie hoofdconclusies.

Hoofdconclusie één: beleidsregels zijn superieur aan discretionair ingrijpen. Anders dan in de jaren dertig van de vorige eeuw reagerden overheden (gelukkig) op de krimpende bestedingen in stap 3

door expansief budgettair beleid te voeren. In veel landen moest hiervoor, met de crisis aan de gang, snel beleid worden gemaakt. In Nederland volstond in feite één kabinetsbesluit eind 2008, begin 2009: we laten de grenswaarde aan het financieringstekort los; we laten het tekort oplopen. Het tekort steeg, als gevolg van de hoge begrotingselasticiteit in Nederland, vervolgens snel van grofweg nul naar grofweg zes procent van het nationaal inkomen, wat gelijkstaat aan een bestedingsimpuls van zo'n 36 miljard euro. Het financieringstekort werkte zo automatisch als stabilisator van de bestedingen en daarmee als demper van de economische schok.

Dat hierbovenop door het kabinet nog wat is gerommeld met een paar losse miljarden voor een stimuleringspakket en een maatregel als 'deeltijd-WW' zie ik vooral als politiek voor de Bühne.

Het gemak waarmee de overheid de begroting kon inzetten om de economie te stabiliseren is het directe resultaat van het begrotingsbeleid, waarvan de oorsprong teruggaat tot het aantreden van Gerrit Zalm als minister van Financiën in 1994. Zalm veranderde het begrotingsbeleid van een 'permanente discussie' binnen het kabinet, tot een set regels die duidelijkheid, helderheid en bestuurlijke rust brachten. Er kwamen meerjarige 'uitgavenkaders' voor de drie grote brokken rijksbegroting, sociale zaken, en zorg; er kwamen regels over de omgang met uitgaventegenvallers binnen deze domeinen. De beraadslagingen over de uitgavenkant werden in de tijd gescheiden van de inkomstenkant. Er kwamen regels over de aanwending van meevallers, die ofwel in het tekort zouden lopen of konden worden aangewend voor belastingverlaging. Als slot op de deur kwam er een signaal- of grenswaarde voor het financieringstekort. En dit hele bouwwerk werd opgetrokken op een voorzichtige raming door het Centraal Planbureau van de te verwachten groei in de hele kabinetsperiode. Met allerlei kleine aanpassingen en verbeteringen die in de loop der tijd door de Studiegroep Begrotingsruimte zijn voorgesteld, werkt dit 'trendmatige begrotingsbeleid' nog altijd.

Het enige wat het kabinet hoefde te besluiten was: vanwege de uitzonderlijke omstandigheden negeren we de signaalwaarde. De staande regels deden vervolgens het werk.

De lijst voordelen van regels in (en buiten) crisistijd is indrukwekkend. Over regels kan voorafgaande aan de invoering lang en hard worden nagedacht; ad-hocplannenmakerij, met een groter risico op fouten, is overbodig. Regels disciplineren alle spelers en brengen rust en voorspelbaarheid, zowel binnen de politiek als bij burgers, bedrijven en beleggers. Toepassing van regels werkt sneller dan discretionaire pakketten.

Twee interessante internationale vergelijkingen dringen zich op. Ten eerste het Europese Stabiliteits- en Groeipact, de opvolger van de eerdere convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht voor toetreding tot de euro. Ook het Stabiliteitspact kende spelregels, geconcentreerd op tekort en staatsschuld. Bij onverkorte uitvoering van dit pact in het eerste decennium van deze eeuw zouden stap 5 en stap 6 uit de crisissequentie zich niet hebben voorgedaan – zeker niet in dezelfde mate –, simpelweg omdat de huidige ‘zwakke landen’ een sterkere uitgangspositie hadden gehad.

Het Stabiliteitspact is zoals bekend opgeblazen door de grootmachten Duitsland en Frankrijk, die in 2003 eensgezind weigerden zich aan de afspraken te houden. Hierdoor ontbrak het gezag Griekenland, Italië en Portugal tot actie te dwingen. Spelregels waarvan de naleving niet kan worden afgedwongen zijn nutteloos. In dit verband is de Europese inzet van het huidige kabinet-Rutte – mag een in dezen onafhankelijk opererende eurocommissaris de Europese begrotingsregels afdwingen alstublieft – een verstandige.

De tweede vergelijking is die met het besluit van Europese regeringsleiders – inclusief Nederland – een ‘Europese oplossing’ te zoeken voor de zich aandienende Griekse crisis. In tegenstelling tot bijvoorbeeld crisismanagement door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) moest deze oplossing worden gevonden bij afwezigheid van staande regels, procedures en ervaring. Dat is vragen om ellende. En die heeft Europa dan ook gekregen.

Hoofdconclusie twee: waar discretionair handelen onvermijdelijk is, zijn lenigheid van geest en helder denken onmisbare competenties in de ambtenarij.

Regels mogen superieur zijn, ad-hocbeleid in reactie op een aanstormende crisis is onvermijdelijk. Deze kant van het openbaar bestuur is uitvoerig getest rond de financiële sector in stap 2 van de crisisfrequentie. De parlementaire enquêtecommissie-De Wit neemt op het moment van schrijven van dit stuk de openbare verhoren af met de hoofdrolspelers rond deze interventies. Ik zal er daarom kort over zijn. Mijn indruk van het crisismanagement rond de financiële sector is in elk geval positief, met name de rol van Financiën.

Over het discretionaire handelen is wel een aantal andersoortige observaties te noteren. Ten eerste, aansluitend op de eerste hoofdconclusie, is een crisis – als er druk ontstaat op oude structuren – het moment waarop duidelijk wordt dat oude regels, of onderdelen ervan, niet crisisbestendig zijn, of dat er regels ontbreken. Aanpassing van regels bleek noodzakelijk rond het depositogarantiestelsel, dat bankklanten spaartegoeden garandeert. Tijdens fase 2 van de crisissequentie werd dit stelsel onderwerp van beleidsconcurrentie tussen landen. Om uitstroom van spaargeld uit het ‘eigen’ bankwezen te voorkomen verhoogden landen, alsof ze een rijtje vallende dominostenen waren, hun garanties achtereenvolgens tot een ton. Zo werd treffend geïllustreerd dat over een garantiestelsel (minimaal) Europese afspraken noodzakelijk zijn; dat een nationaal stelsel niet voldoet.

Ten tweede, lenigheid van geest en helder denken. Voor de waargenomen crisissequentie – van Amerikaanse huizenmarkt tot Europese crisis – bestaat geen econometrisch model. De wereld is, in elk geval een tijdje, buiten de oevers van de modelmatigheid getreden. Naast risico bestaat er sinds de val van Lehman Brothers ook weer onvervalste onzekerheid in economie en politiek. Het ondenkbare moest worden gedacht – en dat viel niet mee.

Ter illustratie: in het vroege voorjaar van 2009 heeft De Argumentenfabriek in opdracht van twee ministeries experts begeleid bij het nadenken over een ‘kwadrant’ dat destijds nagenoeg ondenkbaar was: een nabije toekomst die werd gekenmerkt door economische én politieke instabiliteit. We inventariseerden internationale ‘gebeurtenissen’ die in zo’n kwadrant denkbaar werden, en kozen uit de lange

groslijst drie voorbeelden om uit te werken: de val van de dollar; een erg groot Aziatisch land dat de crisis gebruikt om zijn deviezenvoorraad om te zetten in koopjes, met name in de grondstoffenmarkt; desintegratie in het eurogebied, na een begrotingscrisis in een niet met name genoemd Zuid-Europees land.

De externe experts met wie dit denkwerk werd verricht schatten de kans op dit soort gebeurtenissen niet zo laag in, en vonden het daarom verstandig dat de overheid dit soort denkwerk liet verrichten. Ambtelijk lag dit lastiger. Enerzijds was er duidelijk behoefte aan – vandaar de opdracht – maar anderzijds werden de uitkomsten toch met een zekere schrik aanvaard. Mag je dit soort nare vooruitzichten wel zwart op wit op papier zetten? Komt daar geen gelazer van? Uiteindelijk mocht het, en kwam er trouwens ook geen gedoe van. Nou ja, het gelazer kwam in de echte wereld natuurlijk, waar twee van de drie ‘gebeurtenissen’ werkelijkheid werden, maar ambtelijk en politiek niet.

Dit voorbeeld illustreert een zekere schroom om zonder scrupules helder na te denken in lastige omstandigheden. Het illustreert dat het presenteren van als onkies ervaren maar toch logische redeneringen geen gemeengoed is in de beleidsvoorbereiding. Deze angstvalligheid kun je in een crisis missen als kiespijn. Waar het gaat om discretionair beleid in crisistijd, heeft het openbaar bestuur dappere en heldere denkers nodig. Is deze competentie voldoende geborgd? Van de heldere denkers naar mijn derde conclusie is een kleine stap.

Hoofdconclusie drie: het openbaar bestuur heeft de crisis (nog) onvoldoende als kans aangegrepen.

Wie tijdens stap 2 in de crisissequentie niet doorhad dat er voor beleidsmakers zware en leuke tijden aankwamen, wist dat toch vanaf het moment dat het kabinet besloot het tekort te laten oplopen gedurende stap 3. De crisisfinanciering zou ooit moeten worden terugbetaald. En de schatkist kampte, nog voor van een crisis sprake was, toch al met een houdbaarheidsprobleem. Omdat hervormen vooral kans van slagen heeft onder crisisdruk, diende zich, voor de

koelbloedigen in het openbaar bestuur, een gouden kans aan: zo hervormen dat Nederland beter uit de crisis zou komen dan het land er inging.

Is het alleen de schuld van de kiezer en de (coalitie)politiek – nationaal en lokaal – dat deze kans niet is aangegrepen? Want je kunt er veel van zeggen, van de agenda van het huidige kabinet en van de plannen van gemeenten en provincies – en heus ook aardige dingen –, maar niet dat er over de volle breedte van economie en publieke sector daadkrachtig wordt hervormd. De unieke hervormingskans die op een presenteerblad werd opgediend, is niet gegrepen.

Ik heb de neiging om hierbij – naast de burger en de politiek – toch ook te kijken naar de (top)ambtelijke voorbereiding van dit soort dingen. En als dan al tegemoet moet worden gekomen aan de politieke wens om negentien ‘werkgroepen’ maandenlang onderzoek te laten doen naar varianten voor bezuinigingen om de besluitvorming ten minste over de verkiezingen heen te tillen – midden in stap 3 van de crisissequentie –, mogen daar dan ten minste een paar aansprekende ideeën tussen zitten? Anders gezegd: ook in dezen bespeur ik schroom om compromisloos na te denken, onafhankelijkheid die dienstbaar is aan de publieke zaak.

Een internationale parallel dringt zich op. De stap om ‘Griekenland’ ‘Europees’ op te lossen – hierboven getypeerd als een inschattingfout – kan ook worden gezien als een hervormende meesterzet. Een van de mogelijke uitkomsten is immers: een sterker Europa, met naast economische en monetaire ook verdere politieke integratie. De voorstanders van ‘meer’ Europa, is dan de redenering, hebben het incident Griekenland vakkundig gebruikt om een doorbraak te forceren. Deze mogelijkheid staat diametraal tegenover het bestaande beeld – dat toch dat van moeizaam voortploeterende Europese politieke leiders is – maar uitgesloten is het niet. Is het Europese crisisscenario van tevoren doorgeredeneerd en uitgedacht? Door wie dan?

Hoe is het openbaar bestuur omgegaan met de crisis? Tijdens stap 2 en stap 3 van de crisissequentie is goed naar behoren gemanaged. Er is goed gebruikgemaakt van de regels rond begrotingsbeleid, en het ad-hocingrijpen in de financiële sector is effectief geweest tegen aanvaardbare kosten – dit laatste onder voorbehoud van onthullingen van De Wit cum suis. Het sterke optreden is niet vastgehouden in stap 4 en 5. Kan van de onbezonnen actie Griekenland ‘Europees’ te willen oplossen (daar houd ik het toch op) nog worden gezegd: daar gaan in Europa toch ook en vooral andere landen over, het missen van de gouden hervormingskans is toch echt van puur Hollandse makelij.

Als er, het geheel overziend, aanbevelingen moeten worden gedaan, zijn dat er daarom drie. Eén: zet nog veel sterker in op regels (versus discretie), in Nederland en in Europa. Twee: bevorder en borg creatief en helder denken binnen het (top)ambtelijk apparaat. En drie: gebruik wat hopelijk het staartje is van de laatste stap in de crisissequentie alsnog om Nederland breed te hervormen en te versterken.

HOOFDSTUK 6

LEREN VOOR DE KOST

Ton Korver

6.1 Inleiding

De huidige regering is druk doende haar ideeën over een ‘compacte overheid’ uit te werken. Het geld is op, de organisatie moet kleiner en tegelijk moet de slagvaardigheid van de overheid groeien. Het concept ‘compacte overheid’ is betrekkelijk nieuw. Nog maar kort geleden spraken we van de transitie van een verzorgingsstaat naar een waarborgstaat. De omloopsnelheid van concepten is niet alleen in de organisatiewetenschappen en in HRM hoog, maar ook – kenmerkend – in het debat over de meest adequate overheid.¹ Hieronder ga ik eerst in op HRM in een context die hoe dan ook kleiner bemeeten zal zijn. Daarna behandel ik de waarborgstaat, als *veronderstelde* opvolger van de verzorgingsstaat – en de veronderstelling blijkt niet te kloppen. Aan het eind buig ik, daarom, terug naar de compacte overheid – en naar de rol van HRM daarin.

Hoe staat HRM ervoor in een situatie waarin het ‘minder’ (minder middelen of ‘bronnen’) onmiskenbaar is en het ‘meer’ (een effectievere organisatie) nog niet in zicht is? Voor mij, werkzaam

1 Vgl. M. van der Steen & M. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: Op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

op het terrein van HRM, ligt het antwoord in eerste aanleg voor de hand. De werkgever verdwijnt uit beeld. Dat is de eerste constatering. In HRM-kringen wordt dat wel als de ‘verzakelijking’ van de arbeidsrelatie omschreven en dat lijkt me een redelijke typering.² Het deze zomer bereikte pensioenakkoord is een goede illustratie. De aanwezigheid van de werkgever in opzet, beheer en uitvoering van de fondsen was onverbreeklijk verbonden met het bestaan en het belang van een *langdurige* arbeidsrelatie. Niet voor niets werd de arbeidsrelatie traditioneel omschreven als was het een huwelijk: wederkerigheid als *waarborg* voor onzekere tijden. In de relatie speelde de toekomst mee, niet slechts als effect van de relatie maar als bouwsteen ervan.³ Je wist niet wat op je weg kwam, je wist alleen dat je er gezamenlijk uit moest zien te komen. Inmiddels is het echtscheidingsrecht ingrijpend gewijzigd en we wachten op een vergelijkbare wijziging in het ontslagrecht. Of wachten, er zijn tal van functioneel equivalente mogelijkheden om afstand te doen dan wel te nemen van dat recht. Equivalenten waarvan ook gebruik wordt gemaakt. Zakelijk, inderdaad. De werkgever kan het zich in het belang van de onderneming/organisatie niet meer permitteren langdurige relaties aan te gaan. In elke relatie is de opzegbaarheid een steeds belangrijker aspect geworden. Elke strategie, ook binnen HRM, is gebonden aan de randvoorwaarde van opzegbare relaties. In de wandeling wordt dat ‘flexibiliteit’ genoemd. Daar onttrekt ook de overheid zich niet aan.

-
- 2 G. Schuiling e.a. (2007). De toekomst van Human Resource Management. *HR Strategie*, 3(3), 20-26. Een uitgebreidere versie van dit artikel verscheen onder dezelfde titel in *Tijdschrift voor HRM*, 2008 (1), 34-50.
 - 3 De huwelijksmetafoor is afkomstig van Arthur Stinchcombe. Zie zijn *Information and Organizations* (1990), p. 203. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. De metafoor is van belang omdat, zoals Stinchcombe in dit verband opmerkt, in de arbeidsrelatie ‘current exchange is modified by the expectation of future exchange’. Wanneer in dit laatste de klad komt verandert de arbeidsrelatie van karakter: de arbeidsrelatie gaat meer en meer lijken op een toepassing uit de speltheorie.

Met het verdwijnen van de werkgever verschuift het gewicht naar de onderneming of, breder, de organisatie. We kunnen het aflezen, en dat is de tweede constatering, aan de tendens dat HRM zich niet meer weet en ook niet meer wenst te onderscheiden van diezelfde organisatie. HRM droomt ervan strategisch of zelfs 'business'-partner in de organisatie te worden. De feitelijke werkzaamheden (werving en selectie, opleiding, performancemanagement, arbeidsomstandigheden en gezondheid, salarisbeheer en administratie tot en met payrolling – omgekeerde detachering – aan toe) worden *uitbested*, *geautomatiseerd*, *gecentraliseerd in SSC's* (inclusief de verwachtingen over verhoopte kostenbesparingen), en *geïnformatiseerd*. Steeds meer, en de verwachting is dat de trek in uitbesteding nog niet is gestild. Dat is de derde constatering.⁴ De echo ervan binnen de organisatie, vierde constatering, vinden we terug in de tamelijk onomstreden observatie dat HRM een 'lijnverantwoordelijkheid' is geworden. De klassieke positie van HRM als stafafdeling is vacant – de roep om strategie en partnerschap komt niet nergens vandaan. Overigens, hoe strategischer de positie van HRM in een organisatie, hoe meer er wordt uitbested.⁵ Bijgevolg tuimelen de suggesties over waar het vak voor staat over elkaar heen: initiëren, regisseren, orkestreren, veranderen, en ja, ook nog wel faciliteren (er is per slot niet alleen een organisatie, er is ook nog een arbeidsorganisatie). In dezelfde beweging worden de eisen aan opleiding en ervaring aan de beoefenaar van dat vak tot in het ongeloofwaardige opgeschroefd.

-
- 4 Zie, bijvoorbeeld, M. Losey et al. (red.) (2005). *The future of Human Resource Management: 64 thought leaders explore the critical HR issues of today and tomorrow*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons; IBM Global Business Services (2010). *Working beyond borders*. Somers, NY: IBM.
 - 5 Enkele jaren geleden voorspelde Rosabeth Moss Kanter het verdwijnen van HRM als *interne* bedrijfsafdeling, en een verdere toename van *outsourcing*. Zie R.M. Kanter, Foreword. In R.M.M. Efron, R. Gandossy & M. Goldsmith (red.), *Human resources in the 21st century* (pp. vii-xii). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. Een uitgebreid overzicht van de discussie over HR outsourcing is te vinden in J. Delmotte & L. Sels (2005). *HR-outsourcing: Kans of bedreiging?* Leuven: KU Leuven en Federgon.

De talloze bureaus die de uitbestedingenmarkt bevolken zullen zich er amper in herkennen, evenmin als het mkb. Dat is merkwaardig: de plekken waar het meeste HRM-werk te doen is en waar dat ook wordt gedaan, komen in de beschouwingen over de toekomst van het vak slechts mondjesmaat voorbij.

De vraag die hier centraal staat is een variant op de vraag hierboven: in hoeverre is de transformatie van verzorgingsstaat in waarborgstaat vergelijkbaar met het verdwijnen van de werkgever, het oprukken van de kortetermijnrelatie, de uitbesteding, uitplaatsing en informatisering van de arbeidsrelatie, het verzwaren van de 'lijn' (en dus de roep om 'leiderschap')? In haar werkgeversfunctie zou ik menen dat de overheid zich niet kenmerkend onderscheidt van wat we in het bedrijfsleven zien.⁶ Steeds minder zelfs, gelet op de verzelfstandigingen en privatiseringen die zich in het zog van het New Public Management hebben voorgedaan. Dat is echter het minst interessante onderdeel van de vraag. De overheid is immers ook een steeds belangrijker speler geworden op het terrein van de sociale

6 Steijn e.a. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Koninklijke Van Gorcum) stellen dat qua bedrijfsvoering de publieke en private sector steeds meer op elkaar lijken. Rechtspositioneel daarentegen (en daarmee met betrekking tot de werkgeversrol van de diverse hele en halve overheden) zouden ambtenaren nog wel zoveel van hun collega's in de marktsector verschillen dat er, volgens hen, nog altijd sprake is van een 'eigen' HRM in de publieke sector. Dat kan zijn, maar de kwestie is of dat eigene ook richtinggevend is voor de toekomst van HRM in de publieke sector. Ik meen, overigens mede op grond van de genoemde publicatie, dat daar steeds minder sprake van zal zijn. De verschillen tussen de publieke en de private sector nemen ook wat betreft de rechtspositionele aspecten af. Bijgevolg wordt de betekenis van de 'public service motivation' en het 'public service ethos' gestaag belangrijker. De stelling van Steijn e.a. in dit verband is dat werknemers in de publieke sector *gekenmerkt* worden door deze motivatie en dit ethos (2009, p. 23). Desondanks, in de motieven die werknemers noemen om bij het rijk te werken scoort dit type motivatie laag (indien vergeleken met arbeidsinhoud, salaris en de combinatie van arbeid en zorg; zie pp. 88-90). Kenmerkend? De auteurs zelf neigen er bij gelegenheid ook zelf toe de verschillen met de private sector te bagatelliseren (pp. 205-206).

zekerheid en de overheid is het eerste adres waarbij we aankloppen als het arbeidsrecht in het vizier komt.⁷ Die facetten van de overheid (meer wetgever dan werkgever) dienen centraal te staan, gegeven onze focus op de vraag naar het hoe en wat van de transformatie van verzorging in waarborg. Die vraag is, om de conclusie voorop te stellen, niet eenduidig te beantwoorden. Misschien dat we het nog wel eens zouden kunnen worden over wat de verzorgingsstaat is of was, maar in het geval van de waarborgstaat is dat veel lastiger. Daarom is het antwoord afhankelijk van onze inkleuring van die waarborgstaat – verondersteld dat we daar naartoe gaan.

6.2 Waarborgstaat

Is in de bedoelde transformatie de verandering van verzorging naar waarborg belangrijk of de verandering van het ene type staat in het andere? Ik ben geneigd tot het laatste. Welke staat, welke overheid?

Eerst die ‘waarborg’. De WRR ging al in 1983 uitgebreid in op het verschijnsel van de ‘waarborgstaat’. De Raad noemde dat een uitwerking van ‘sociocratisch liberalisme’, een liberalisme waarin ieders gelijkwaardige en individuele deelname aan de besluitvorming – in dit geval over arrangementen voor verzorging respectievelijk waarborg – vooropstaat. Inhoudelijk is het uitgangspunt dat elke burger voor zichzelf moet kunnen uitmaken op welke wijze hij of zij aan de samenleving wil deelnemen.⁸ Mensen zorgen voor zichzelf – de overheid garandeert niet meer dan een minimumvoorziening (de WRR schetst de contouren van een gedeeltelijk basisinkomen, evenals van een negatieve inkomstenbelasting, en gaat in dat verband

7 Over de steeds grotere invloed van de overheid op de sociale zekerheid en het gebruik van de sociale zekerheid als activerend arbeidsmarktinstrument, zie G. Herderscheë (2010). *De geldpomp*. Amsterdam: Balans.

8 WRR (1983). *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2: Een verruiming van perspectief*. Den Haag: Staatsuitgeverij (16, 180-191).

ook in op het afschaffen van, bijvoorbeeld, het wettelijk minimumloon en de algemene bijstand. Opmerkelijk is dat toen Groenveld, destijds directeur van de Teldersstichting, enkele jaren later op de waarborgstaat terugkwam, het basisinkomen alweer was verdwenen – evenals de negatieve inkomstenbelasting.⁹ Die minimumvoorziening wordt aan elke burger toegekend – *onafhankelijk* van gezinsituatie of vermogenspositie. Het is een individueel *recht*. Dat recht is de *waarborg* van de staat aan zijn onderdanen.

Dat recht is er niet. De manier waarop burgers deelnemen aan de samenleving is na 1983 niet vrijgegeven. Integendeel, op vrijwel elke denkbare wijze is ‘deelname’ verkort tot arbeidsparticipatie – en de rechten zijn daarop aangepast, zelfs zo ver dat je je kunt afvragen in hoeverre nog sprake is van rechten, in plaats van selectieve en aan steeds dwingender voorwaarden gebonden *voorzieningen*.¹⁰ Het onderpand, de zekerheid of de waarborg zit niet in een recht op inkomen, het zit in de bereidheid tot en de beschikbaarheid voor de arbeidsparticipatie van de burger. Uitkeringen zijn voorwaardelijk en constitueren geen aanspraken van de burger op de staat. In plaats daarvan zijn het ruilobjecten geworden: wie niet bereid is te werken (welk werk het ook is) verspeelt de uitkering. We zouden daarom beter kunnen spreken van een *voorwaardenstaat* (of, met een buiging

9 Groenveld, K. (1991, 2 oktober). Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. *ESB*, p. 986.

10 Het transformeren van rechten in voorzieningen is volgens Dahrendorf de inzet van wat hij het ‘moderne sociale conflict’ noemt. Zie R. Dahrendorf (1988). *The modern social conflict: An essay on liberty*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

naar het veiligheidsdiscours, van een *controlestaat*) dan van een *waarborgstaat*.¹¹

Dit is niet mijn enige bezwaar tegen het beeld van de transformatie van het ene type staat in het andere. Bezwaarlijk vind ik ook dat te weinig tot uiting komt dat de staat zelf aan een transformatie onderhevig is die er niet om liegt. Die transformatie acht ik belangrijker: het gaat niet alleen om de functies van de staat en de verhoudingen tussen staat, samenleving en individu, het gaat in de allereerste plaats om het veranderen van beeld en betekenis van de staat zelf. Ik stipte dat hierboven al even aan en ik doel op Nederland in de EU en, in het bijzonder, op de consequenties van de euro voor het overheidsbeleid met betrekking tot arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Met de euro verloor Nederland z'n monetaire autonomie (een klein verlies want in feite vormde Nederland met Oostenrijk en Duitsland al lang voor de euro een soort informele monetaire zone). Tegelijkertijd echter werden met de komst van de euro het begrotingsbeleid en

11 Zo begrijp ik ook de, spaarzame, opmerkingen over de waarborgstaat in P. Wagenaar e.a. (red.) (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, in het bijzonder de intrigerende passage op p. 253: 'Onder invloed van New Public Management en het zogenaamde failliet van de verzorgingsstaat heeft het begrip verzorgingsstaat dan ook, zeker in de discussies over hervormingen van het staats- en bestuursstelsel, vanaf medio jaren negentig plaatsgemaakt voor het begrip waarborgstaat. Hoewel wij ook hier eigenlijk (nog) niet goed kunnen overzien of wij ook in de praktijk in deze overgang zitten, is wel duidelijk dat het dominerende sturingsmodel steeds meer is gaan lijken op dat van de politieke sturing in plaats van eigenlijke uitvoering' (cursivering van mij, TK). De auteurs plaatsen de beweging naar *onderhandelend bestuur* in dezelfde context (ibid.). Dat neemt niet weg dat het meeste overheidswerk wel degelijk uitvoerend is – maar men kan elke activiteit, dus ook de uitvoering, van de overheid bekijken vanuit een *opsporingperspectief* en vanuit een *effectueringperspectief*. De auteurs doelen op het aanscherpen van de opsporing in de uitvoering – als ik het goed heb begrepen althans. Zie voor het onderscheid van opsporing en effectuering de studie van C. Hood & H. Margetts (2007). *The tools of government in the digital age*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

het financiële beleid aan banden gelegd, op basis van de fameuze convergentiecriteria van Dublin (een staatsschuld kleiner of gelijk aan 60% van het bbp, een begrotingstekort van niet meer dan 3% van het bbp). Dat een en ander onvolkomen en halfslachtig is gebeurd doet niet af aan het feit dat de autonomie op deze terreinen niet meer bij de afzonderlijke lidstaten van de euro berust. Daar worden we vandaag de dag hardhandig aan herinnerd. De solvabiliteit van de schatkist staat onder druk. Ook voor Nederland, dat zich niettemin meer dan andere landen aan de spelregels van de euro heeft proberen te houden – de laatste crisisachtige jaren niet meegetkend. Het gevolg was wel dat de aanpassingen aan het economisch tij steeds eenzijdiger van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid moesten komen. Ook die les heeft Nederland, opnieuw eerder en consequenter dan de meeste andere landen, geleerd en opgevolgd. Vroegere aanpassingsmechanismen zoals het veranderen van de ruilvoet van de munt, en het manipuleren van uitgaven en schulden met het oog op, bijvoorbeeld, een werkgelegenheidspolitiek, die aanpassingsmechanismen zijn komen te vervallen. Ik geloof niet dat er veel fantasie voor nodig is om de gevolgen voor de verzorgingsstaat te schetsen. Een verzorgingsstaat zonder autonoom monetair, budgettair en financieel beleid is eenvoudigweg niet denkbaar. Dat de verzorgingsstaat op de schop zou worden genomen hoeft daarom niet te verbazen. Wat er voor in de plaats komt is, we zagen het, nog niet zo eenvoudig te typeren. Waar we vandaan komen mag dan betrekkelijk helder zijn, waar we naartoe gaan is dat veel minder.

De redenen daarvoor zijn velerlei, maar één reden springt eruit: ook op de voor HRM direct relevante beleidsterreinen van arbeidsmarkt en sociale zekerheid is Nederland niet langer baas in eigen huis. De beleidskaders zijn steeds meer Europees geworden. Op een ingewikkelde manier, ongetwijfeld, maar niettemin. Men kan de huidige crisis als een economische zien, als een financiële, als een politieke maar ook – en ik tender naar die karakterisering – als een staatscrisis, een crisis van en in de lidstaten van de EU. Veel beleidsvrijheid blijft niet over – de gemeenschappelijke noemer van de reacties van

de lidstaten in de EU is niet voor niets het alom schrappen in de verzorgingsstaat, het flexibeler maken van de arbeidsmarkt en het verhogen van de druk om toch vooral in arbeid te participeren. Dat geldt ook – voorsprong of niet en gedoogconstructie of niet – voor het Nederlandse beleid.

Er was al lang openbaar bestuur in Nederland voordat er een Nederlandse staat was.¹² Een staat – en dus een specifiek grondgebied, een bevolking, een rechtsorde plus apparaat om die orde te handhaven, een monopolie op het maken van bindende regels, een monopolie op legitieme geweldsuitoefening, een monopolie op belastingheffing, *plus* erkenning door andere staten om waarlijk ‘soeverein’ te zijn – is een betrekkelijk moderne ontwikkeling en wat de EU ons leert is dat die ontwikkeling niet onomkeerbaar is.¹³ Echter, ook met het steeds betrekkelijker worden van de autonomie van de staat blijft het openbaar bestuur in functie. De regels stellen we nog zelden alleen op, maar op de bepaling van welke regels hoe worden uitgewerkt hebben we wel degelijk invloed. De lijnen zijn Europees, de inkleuring nog nationaal. Dat leidt tot de, misschien paradoxale, conclusie dat hoe meer het nationale openbaar bestuur inlevert aan beleids*monopolie*, hoe groter het beroep op beleids*innovatie*.

6.3 HRM in de publieke sector

In de eerdergenoemde studie van Steijn e.a. wordt een beargumenteerd pleidooi gehouden voor een strategische inzet van HRM in de publieke sector. Strategie, bij hen, heeft betrekking op het ontwikkelen en implementeren van een visie op *lange termijn*.¹⁴ Ik heb in het bovenstaande betoogd dat de lange termijn op weinig anders neerkomt dan op het klaarstaan voor veranderingen die op

12 Wagenaar e.a., 2011, p. 11, 17, 31-90.

13 Voor de omschrijving van deze kenmerken van een staat zie Wagenaar e.a., 2011, p. 17.

14 Steijn e.a., 2009, p. 7 en passim.

elk gewenst moment en zonder al te veel tijdverlies kunnen worden doorgevoerd. De lange termijn is weinig anders dan het kunnen gehoorzamen aan de eisen van de korte termijn. Outsourcing, automatisering en informatisering van HRM treden ook bij de overheid op. Luidt dat inderdaad het opheffen van HRM als *interne* stafafdeling in?

Er zijn drie redenen om daaraan te twijfelen. In de eerste plaats dienen contacten en contracten met externe personele partners nog altijd aangegaan, bewaakt en geëvalueerd te worden. Slechts indien de uitbestede werkzaamheden de oversteek zouden maken van een transformatie van arbeidsdeling naar taakdeling kan ook dat vervallen.¹⁵ Dat lijkt me voor marktpartijen een denkbaar scenario. Voor de overheid is het niet waarschijnlijk: de overheid bedient geen markten. In de tweede plaats heeft de informatisering geleid tot wat wel de ‘bedrading’ van de arbeidsmarkt wordt genoemd.¹⁶ Vacaturebanken, verschijnselen als LinkedIn, het zijn uitingen van een nieuwe wijze van matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Ze kunnen het outsourcen deels overbodig maken en ze leiden (hoewel het oorzakelijk verband niet helemaal is verklaard) door het vergemakkelijken van het *zoeken* tot een versnelling van transacties. HRM en social media, daarom, zijn een mooi koppel, ook voor de overheid. De mogelijkheden ervan zijn nog maar amper geëxploreerd. In de derde plaats, in de publieke zowel als de private sector zien we een verschuiving van baan zekerheid naar werk zekerheid. De baan zekerheid was altijd lange termijn, de werk zekerheid moet het nog worden. Er wordt veel over gesproken maar, net als met de waarborgstaat, er wordt weinig gewaarborgd. *Employability* is een

15 Arbeidsdeling en taakdeling in de zin van de recente studie van het CPB: B. ter Weel e.a. (2010). *The Netherlands of 2040*. Den Haag: CPB.

16 Autor, D.H. (2001). Wiring the labor market. *Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 25-40.

opgave en verre van een gelopen race.¹⁷ Niettemin, de langetermijn-aspecten van werkzekerheid zijn steeds minder te vinden in de juridische of ambtelijke inkleding van de arbeidsrelatie. Ze zijn te vinden in de veranderingen in het werk zelf. De informatisering maakt het mogelijke interne en externe grenzen te relativieren – LinkedIn wordt voor meer gebruikt dan alleen voor het zoeken en vinden van banen.¹⁸ Dat kan alleen een succes worden als van elke arbeidsplek een voortdurende *leeromgeving* wordt gemaakt. Daar zit de uitdaging. Innovatief beleid, ook met betrekking tot HRM, stemt daarop af. Want: een aantrekkelijke werkgever (ik twijfel aan alle publicaties waarin over ‘tekorten’ op de arbeidsmarkt wordt geklaagd: zou het niet beter zijn ons tot de gebruikelijke ‘schaarste’ te beperken en ons daarom niet tot de demografie maar direct tot de kwaliteit van de arbeidsrelatie te wenden?) wordt steeds meer een werkgever die van

17 Zie ook MWM2: K. den Besten e.a. (2010). *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010*. Den Haag: Ministerie BZK, p. 13-15.

18 Het wemelt van de initiatieven en kansen. Zie, gericht op de overheid, D. van Berlo (2010). *Ambtenaar 2.0*. Den Haag: Ministerie LNV en *Ambtenaar 2.0 beta* (2010). Den Haag, Ministerie LNV. Zie voor initiatieven en experimenten op gemeentelijk niveau de studie van BCM (E. van Hout & N. Lourens (2010). *Goed Werkgeverschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer). Zie ook VDP (Vereniging Directeuren Publieksdiensten), *Antwoord@ op Maat* (VDP, maart 2011). Voor de overheid is het perspectief dat hierin is opgesloten bijzonder attractief. Het biedt een kans om van ‘onderhandelend bestuur’ ‘interactief bestuur’ te maken (en daarmee het *gezag* en dus de *geloofwaardigheid* van het bestuur te vergroten). Gelet op het feit dat het gros van de werkzaamheden die door de overheden worden verricht van *uitvoerende aard* zijn (zie BZK (2011). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*. Den Haag: BZK, p. 11), zou het spelen van de interactieve kaart geen slecht idee zijn. Is het eenvoudig dat te realiseren? Nee. Is het uitdagend het te realiseren? Ja. Wat het in zou houden? In elk geval een vermindering van wat Wagenaar e.a. (2011, p. 253) het *politiele* aspect in de uitvoering noemen en een vermeerdering van het aspect van *effectuering*: het gezamenlijk tot uitvoering brengen van beleid.

het werk een vorm van ‘leren voor de kost’ maakt.¹⁹ Zouden we die kant opgaan dan neemt in dezelfde beweging de arbeidsmarktrelevantie van HRM toe. Wat we ook weten van die arbeidsmarkt van de toekomst, zeker is dat hij *beweeglijker* zal zijn. Vanuit de werkgeversoptiek omdat de organisatie zich steeds meer, vaker en sneller moet kunnen aanpassen aan veranderende interne en externe omgevingscondities – en dan moet je je bronnen niet vastleggen. Vanuit werknemersoptiek omdat elke baan slechts de belofte van werkzekerheid aannemelijk kan maken indien in die baan voldoende leermomenten zitten – en leren is niet alleen ‘stof’, het is ook en in belangrijke mate het ervaring kunnen opdoen in steeds nieuwe ‘uitdagende’ leeromgevingen. De meeste organisaties zullen op zichzelf te klein bemeten zijn om in die omgevingen te voorzien. Zijn dat – de aanpassing als leerproces, het werken als leerproces – niet voor de hand liggende opgaven voor HRM? Ligt daar niet het werkterrein van een effectief terrein in het kader van de effectuering van een compacte overheid? Komen ‘compact’ en de waarborg van werk dan niet heel dicht bij elkaar?

Natuurlijk, dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Niet dat er een gebrek is aan innovatie. Overheid 2.0 en initiatieven zoals PIA-NOo zijn voorbeelden van het gebruikmaken van kennisdiversiteit en kennisdeling – met meer kennisproductiviteit tot gevolg. Ook, misschien wel juist, een ‘compacte’ overheid moet uit het vaatje van diversiteit, deling en productiviteit tappen.²⁰ Maar het

19 De uitdrukking van werken als ‘leren voor de kost’ is afkomstig van de reeds in 1964 verschenen klassieker van Marshall McLuhan (2002). *Media begrijpen: De extensies van de mens*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds, p. 369. Het argument van ‘arbeidsrelatie versus demografie’ is ontleend aan P. Capelli (2005), Will there really be a labor shortage? In M. Losey e.a., 2005, pp. 5-14.

20 Zie voor het argument over diversiteit, deling en productiviteit de studie van S.E. Page (2007). *The Difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. Overigens: onder diversiteit wordt hier *cognitieve* diversiteit verstaan.

instrumentarium om, met het oog op het optimaal inzetten en gebruikmaken van de arbeidsplek als leeromgeving, het vóórkomen en de effecten van samenwerking en kennisdeling te meten – laat staan er beleid op te baseren – ontbreekt veelal.²¹ Althans, in de private sector. Zou het in de publieke sector heel anders zijn? Het zou me verbazen.

In het opvullen van deze lacunes in ons weten ligt wat mij betreft een belangrijke HRM-kennisopgave voor de nabije toekomst, dus in wat ‘workforce analytics’ wordt genoemd.²² HRM als (bedrijfs- of organisatie-)interne functie kan ook hier de tanden in zetten, bijvoorbeeld om het te verbreden van de tamelijk eenzijdige bedrijfs-economische insteek nu naar een breder arbeidswetenschappelijk perspectief. Kennisproductiviteit, werkzekerheid en employability zullen ermee gediend zijn. En het zal de positie van de overheid als een aantrekkelijke plek om te werken goeddoen.

De waarborg is het werk. Een lerend HRM buigt niet naar de organisatie maar naar de arbeidsorganisatie, buigt naar de werkprocessen, naar werkprocessen als leeromgevingen, en naar het overlappen van processen en omgevingen, binnen de organisatie en over de grenzen van organisaties heen. Die beweging, die komt dan wel. Dat wil zeggen: niet als vooropgezet product maar als onvermijdelijk – en vanuit mijn optiek ook wenselijk – bijproduct.

21 Zie IBM, 2010, p. 56.

22 Zie IBM Global Business Services (2009). *Getting smart about your workforce: Why analytics matter*. Ottawa: IBM Canada.





HOOFDSTUK 7

BEDWELMENDE ZELFONTPLOOIING

Bart Jacobs

7.1 Inleiding

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) beïnvloedt de maatschappij ingrijpend. Deze uitspraak is inmiddels een cliché: productieprocessen zijn nu computergestuurd, nieuwe vormen van dienstverlening (op afstand) zijn ontstaan, en burgers hebben meer mogelijkheden dan ooit om te communiceren, informatie tot zich te nemen en informatie te verspreiden. De overheid en private partijen hebben vergaande mogelijkheden om het gedrag van burgers in detail te volgen en hun ‘diensten’ op dit gedrag aan te passen. De veranderingen aan de oppervlakte zijn duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in de alomtegenwoordigheid van smartphones met ongekende mogelijkheden. Maar wat zijn de veranderingen die deze nieuwe technologieën op een dieperliggend niveau met zich meebrengen? Hoe zijn bijvoorbeeld de (machts)verhoudingen in de samenleving veranderd?

Dit hoofdstuk zal puntsgewijs een aantal van zulke veranderingen belichten, uitgaande van specifieke aspecten van de techniek. De nadruk zal daarbij liggen op de informatiestromen. Met het idee ‘informatie is macht’ als leidraad zal in het bijzonder gekeken wor-



den naar wie toegang heeft tot informatiestromen (en wie daarover besluit). Vanzelfsprekend komen hierbij ethische en politieke vragen naar voren. Die vragen zal ik hier en daar expliciteren, maar niet beantwoorden.

De veranderingen en trends die hieronder genoemd worden zijn afkomstig uit de vakliteratuur, uit gesprekken met collega's en uit eigen ervaringen en overpeinzingen. Er is geen enkele pretentie dat de lijst volledig is en er is, gegeven de beperkte omvang van deze tekst, ook geen sprake van uitputtende behandeling. Hopelijk helpt deze uiteenzetting desondanks om patronen te herkennen in de ontwikkelingen van de afgelopen decennia.

7.2 Informatie en drager

Een boek biedt de lezer informatie, in de vorm van de tekst die erin gedrukt staat. Tegelijkertijd vormt een boek de drager van die informatie, als samengebonden lijst van bladzijden. Traditioneel zijn we gewend aan een dergelijke eenheid van informatie en drager. Langspeelplaten, dossiermappen, schilderijen enzovoort zijn fysieke dragers die onafscheidelijk van hun inhoud voorkomen. Door digitalisering is die eenheid van drager en informatie verloren gegaan: eenmaal gedigitaliseerde werken zijn oneindig vaak kopieerbaar, zonder verlies van kwaliteit, en kunnen makkelijk en zeer snel van de ene op de andere drager worden overgezet, bijvoorbeeld van de harde schijf op een webserver aan de andere kant van de wereld naar de eigen USB-stick. Dit is een fundamentele verandering met vergaande gevolgen. Bijvoorbeeld is controle over informatie (zoals censuur) veel makkelijker wanneer je die controle kunt uitoefenen over de productie of verspreiding van de drager. De muziek-, film- en boekensector worstelen nog steeds met deze verandering en tonen moeite (of onwil) om tot een ander commercieel paradigma te komen. De verloren eenheid van informatie en drager is ook een uitdaging voor ons juridische kader: wat is de waarde van informatie, als immaterieel goed? Wat betekent het stelen van informatie

precies (pincode, of punten/trofeeën in een game)? Op het gebied van auteursrecht neemt de spanning toe met privacyrecht: controle verplaatst zich van de dragers naar de individuele gebruiker. Op het gebied van handel en recht zien we de laatste decennia een overgang van goederen naar digitale diensten.

WikiLeaks toont enerzijds hoe lastig het is om geheime digitale informatie adequaat af te schermen en anderzijds dat pikante, eenmaal openbaar geworden informatie niet meer onder controle te krijgen is. In de gezondheidszorg hebben zorgverleners een dossierplicht met bijbehorende plicht tot geheimhouding. Van oudsher denkt men aan een zware afsluitbare dossierkast in het kantoor van de arts. Daar is echter allang geen sprake meer van. De politieke en maatschappelijke onrust rond het elektronisch patiëntendossier (epd) is grotendeels terug te voeren op het ongemak dat mensen hebben bij de teloorgang van dergelijke fysieke controle. Het epd probeerde tegelijkertijd een wettelijk kader (inclusief vereisten) en een infrastructuur te geven voor de omgang met digitale medische informatie.

7.3 Drager en kanaal

De internetpioniers van het eerste uur vonden dat informatie vrij moest zijn. Zij zagen de zojuist beschreven scheiding van informatie en drager als bevrijding en *empowerment*, die het individu meer ontplooiingsmogelijkheden en macht gaf, onafhankelijk van de 'grote partijen' die invloed uitoefenen via controle over informatiedragers. Tegelijkertijd meenden ze dat autoriteiten gedwongen zouden worden tot een grotere mate van transparantie (en eerlijkheid). Die gedachte is nog springlevend bij de aanhangers van WikiLeaks. Nu echter moeten we constateren dat het uiteindelijk vooral burgers zijn die tot transparantie gedwongen zijn, en niet zozeer de autoriteiten. Het gaat er nu niet meer om wie de dragers van informatie beheerst, maar wie de informatiekanaalen controleert.

De telefoon, zeker in mobiele vorm, is een mooi voorbeeld van een techniek die leidt tot empowerment, bevrijding en ontplooiing van het individu (en zelfs individualisering tegengaat). Autoriteiten realiseerden zich echter snel dat de telefoon ook ontplooiingsmogelijkheden biedt aan individuen met minder prettige bedoelingen en hebben rap bevoegdheden geïntroduceerd om te kunnen zien wie met wie communiceert en om gesprekken af te kunnen luisteren. Vergelijkbare afgedwongen toegang tot het communicatiekanaal bestaat op internet, gericht op af luisteren of zelfs filtering (blokkering) van bepaalde informatie. De *great Chinese firewall* is een berucht voorbeeld, dat door tientallen andere landen enthousiast nagevolgd wordt.

Tegenmacht richt zich vooral op het doorbreken van dergelijke controle over het informatiekanaal, voornamelijk via *end-to-end* versleuteling of via een combinatie van maskering van de route en versleuteling. Software daarvoor, zoals PGP en Tor, is gratis beschikbaar. Westerse overheden nemen een ambigue houding aan: enerzijds stimuleren ze het gebruik van dergelijke technieken door dissidenten in verre landen en anderzijds proberen ze het gebruik ervan door eigen burgers zo veel mogelijk tegen te werken, bijvoorbeeld via nieuwe inbraakbevoegdheden op computers van verdachten (om wachtwoorden te kunnen achterhalen en versleuteling te kunnen doorbreken) of via nieuwe bevoegdheden om internetverkeer grootschalig te monitoren.

7.4 Broadcast en point-to-point

Radio- en televisiesignalen worden van oudsher door krachtige antennes via de ether verspreid. De luisteraar of kijker pikt de signalen via een eigen antenne uit de lucht, en selecteert lokaal de gewenste zender. Deze lokale selectie uit een breed spectrum is het kenmerk van wat heet een *broadcast*-model van verspreiding: iedereen krijgt alle informatie en maakt uit dit brede aanbod een eigen keuze, zonder dat de verzender van de informatie deze keuze kan observeren.

De nieuwsvoorziening via de krant werkt ook met dit broadcast-model. Ik ontvang dagelijks de gehele krant, en lees daarin alleen wat mij interesseert. De verzenders van de informatie, in Hilversum of op de redactie van de krant, weten niet welke programma's ik bekijk of welke artikelen ik lees.

Dit broadcast-model wordt steeds meer vervangen door een *point-to-point*-model. Als ik mijn nieuws lees via de website nu.nl klik ik alleen een item aan dat me boeit. Vervolgens stuurt mijn computer dit verzoek door naar de webserver van nu.nl. Die stuurt de opgevraagde webpagina, speciaal voor mij, naar het IP-adres van mijn computer, zodat ik de pagina kan bekijken. In een point-to-point-model stuurt de verzender mij dus niet alle informatie, maar alleen die waar ik naar vraag. Dit lijkt veel efficiënter dan broadcast; inderdaad, de sportbijlage van de krant gooi ik altijd ongelezen weg. Iedereen tevreden?

Deze verandering van broadcast naar point-to-point heeft echter vergaande consequenties. De verzender van de informatie kan plotseling in detail bijhouden wie, wanneer en hoe lang waarnaar kijkt (en hoe vervolgens verder geklikt wordt). Technisch gezien gebeurt dit via cookies, via het IP-adres, of via andere unieke eigenschappen van mijn computer (zoals een *browser fingerprint*). Deze gedragsinformatie is goud waard en vormt de basis voor uitgebreide profielen die van gebruikers opgebouwd worden en als basis dienen voor gerichte aanbiedingen of uitsluitingen. De sector zegt: we zijn u hiermee van dienst, en sturen u alleen reclame waarin u echt geïnteresseerd bent. Dit is natuurlijk onzin. De adverteerders sturen de informatie waarvan zij willen dat ik die zie, niet van wat ik zelf wil (zie ook Jacobs, 2011). Daarnaast bepalen zij ook of ik uitgesloten wordt van bepaalde aanbiedingen (zoals een gunstige hypotheek). Bewustwording van deze op de persoon gerichte beïnvloedingsmechanismen geeft mensen vaak een ongemakkelijk gevoel. Een fundamentele vraag is of ik het recht heb van deze weinig transparante manipulatie verschoond te blijven, en bijvoorbeeld ook onbespied nieuws tot mij kan nemen in een point-to-point-model. Dit raakt aan basale vrijheden in een democratie. Moet de overheid niet

alleen de pluriformiteit in de media bevorderen maar ook de vrije, onbespiede toegang daartoe? Gevoeligheid voor deze materie is niet wijdverbreid.

7.5 Zenden en ontvangen

In de huidige vorm zegt artikel 7 van de Nederlandse Grondwet: ‘Niemand heeft voorafgaand verlov nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.’ De gedachte achter dit artikel moge helder zijn, maar de techniekafhankelijke formulering is duidelijk achterhaald. De afgelopen jaren heeft een Staatscommissie zich gebogen over de modernisering van de Grondwet, in deze en andere artikelen. Juist door de eerdergenoemde onafhankelijkheid van informatie en drager zijn de individuele mogelijkheden om informatie te verzenden sterk toegenomen, bijvoorbeeld via blogs en tweets. Van beperkingen op openbaring is in de praktijk niet of nauwelijks sprake. Het geciteerde zevende artikel van de Grondwet richt zich op het verzenden van informatie. Dit is min of meer vanzelfsprekend geworden. Minder vanzelfsprekend echter wordt het ontvangen van informatie. Commerciële partijen (maar ook overheden) hebben er belang bij dat ik bepaalde informatie wel zie en andere niet, waardoor ik mogelijk eerder geneigd ben tot een aankoop (of tot politieke inertie). Door vergaande profilering zijn informatiediensten persoonlijk geworden. Eenzelfde zoekopdracht bij Google geeft bij verschillende mensen verschillende uitkomsten: de zoekterm ‘Egypte’ leidt bij mij mogelijk tot informatie over strandvakanties en bij u over activisten. Google meent te weten dat de een meer geïnteresseerd is in dit, en de ander meer in dat. Google (en vergelijkbare diensten) zijn niet objectief, en zijn er zelfs open over dat ze ons zo betuttelen. Ze presenteren het als een ‘dienst’. Ze zijn er echter niet open over hoe ze zoekresultaten per gebruiker selecteren en door wiens belangen de individuele manipulatie gestuurd wordt (zoals bijvoorbeeld touroperators naar Egypte). In Pariser (2010) wordt daarom gesproken

van een *information bubble* waarin ieder van ons in een eigen wereld leeft en waarin partijen die de informatiestromen beheersen bepalen wat wij individueel wel of niet te zien krijgen. Daarbij wordt nadrukkelijk de zorg uitgesproken dat het idee van een gedeelde gemeenschappelijke ruimte en (historische) ervaring verloren gaat, leidend tot voortgaande sociale fragmentatie. Morozov (2011) schrijft: ‘What if the liberating potential of the Internet also contains the seeds of depoliticization and thus dedemocratization?’

In de krantenwereld is op een gegeven moment een scheiding ontstaan tussen bedrijf en inhoud: de redactie wordt gedreven door journalistieke professionaliteit en de onafhankelijkheid daarvan wordt door de kranteneigenaren gegarandeerd. Daarbij hebben verschillende kranten wel degelijk verschillende politieke kleuren, maar die voorkeur is meestal redelijk transparant, bijvoorbeeld uit redactionele commentaren en opgebouwde reputatie. Bij zoekmachines is nog lang geen sprake van een dergelijke scheiding tussen financiële en inhoudelijke belangen. Ook is nog onvoldoende uitgekristalliseerd wat de politieke kleur is van bijvoorbeeld Google of Yahoo.

De eerdergenoemde Staatscommissie heeft zich bewust getoond van deze ontwikkelingen door als nieuwe formulering van het eerste en tweede lid van artikel 7 voor te stellen: ‘1. Niemand heeft voorafgaand verlot nodig om gedachten en meningen te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. Het ontvangen van informatie is vrij, behoudens beperkingen bij de wet gesteld.’ Dit is mooi, maar heeft vooralsnog de status van een voorstel.

7.6 Vergeten en onthouden

Mensen moeten moeite doen om dingen te onthouden; vergeten gaat helaas vanzelf. In de wereld van ICT is het omgekeerde het geval: eenmaal opgeslagen informatie wordt eindelijk onthouden, en gaat niet verloren, tenzij een expliciete *delete*-opdracht gegeven wordt (Mayer-Schönberger, 2009). In de hersenen opgeslagen informatie

moet ververst worden door regelmatig hergebruik en verwerking in een nieuwe context. Digitaal opgeslagen informatie blijft in principe onveranderd. Door de technische ontwikkelingen is het wel nodig de informatie van tijd tot tijd op een nieuwe drager te plaatsen, bijvoorbeeld van floppy naar USB-stick of harde schijf. Inhoudelijke verversing en herbewerking is echter niet nodig voor het voortbestaan. Een grotere bedreiging voor de toegankelijkheid is onvindbaarheid, door overdaad aan informatie maar ook door slechte archivering. Slimme zoektechnieken helpen bij het beheersen van grote hoeveelheden informatie, maar zijn machteloos bij slordig beheer. Alles onthouden lijkt ideaal. Dat geldt echter niet voor degene van wie een beschamende foto op internet verschenen is, of voor iemand die zijn straf uitgezeten heeft en zijn leven weer op de rails wil zetten. Een eigen, nieuwe invulling aan je leven kunnen geven, wordt gezien als een belangrijk onderdeel van persoonlijke autonomie en privacy, zie ook de sterk op zelfontplooiing gerichte formulering in Agre en Rotenberg (1997): 'the right to privacy is the freedom from unreasonable constraints on the construction of one's identity'. Een mogelijk recht op vergeten is onderdeel geworden van het moderne debat (Buruma, 2011). In Mayer-Schönberger (2009) wordt voorgesteld iedere keer bij het opslaan van een document aan te geven wanneer het document (automatisch) weer verwijderd moet worden. Deze aanpak is erg simplistisch. Maar een verfijndere technische oplossing die beter aansluit bij onze biologische vergeetachtigheid is sociaal wel degelijk gewenst.

7.7 Identiteiten en attributen

Bij het kopen van een fles whisky moet je laten zien dat je boven de 18 bent. In de praktijk zwaai je bij de slijter even met je paspoort of identiteitskaart. Stel echter dat de winkelier je document even vast wil houden, om een kopie te maken of om de chip die erin zit uit te lezen. Daarmee verkrijgt hij veel meer informatie dan voor de aankoop nodig is: volledige naam, geboortedatum, BSN, digitale foto,

enzovoort. Het is duidelijk dat dit een onacceptabele overkill is, die een risico vormt voor het individu: identiteitsfraude (iemand anders sluit met de gegevens bijvoorbeeld een lening af op jouw naam) of profilering (precies bijhouden wie wanneer hoeveel drank koopt). Zulke informatie kan gebruikt worden voor gerichte reclame (om alcoholisten nog meer te laten drinken), om door te verkopen aan derden, en mogelijk zelfs om iemand te chanteren. Daarnaast bestaat altijd het risico dat door (technische) slordigheden dergelijke informatie publiek bekend wordt. De vele lekken van de laatste jaren tonen dat de kans daarop niet heel klein is.

Het onderliggende issue is dat voor de whiskytransactie enkel het attribuut 'boven de 18' nodig is, en niet de precieze identiteit van de koper. Op eenzelfde wijze is voor het reizen met het openbaar vervoer enkel een geldig kaartje nodig, en niet je identiteit (zoals vastgelegd via het nummer van de ov-chipkaart). Opvallend is dat bij digitalisering van velerlei diensten attributen vervangen worden door identiteiten. Dit heeft grote gevolgen voor de privacy en voor de risico's (met name op identiteitsfraude) die individuen lopen. Er zijn twee belangrijke redenen voor deze transitie van attributen naar identiteiten. Allereerst hebben de dienstenleveraars (de Googles, Trans Link Systems, enz.) er commercieel belang bij hun klanten tot in detail te kennen, namelijk om die informatie te gebruiken voor het verbeteren van hun diensten en voor het versturen van gerichte reclame en mogelijk zelfs voor de verkoop van de resulterende profielen. Ten tweede is het vaak de meest voor de hand liggende weg om ICT-systemen op identiteiten te baseren in plaats van op attributen. Pas sinds een jaar of tien zijn er betrouwbare cryptografische technieken voorhanden (zoals U-Prove en Idemix) voor het gebruik van attributen. Daarmee kan adequaat vorm worden gegeven aan de plicht tot dataminimalisatie en kan serieus werk worden gemaakt van de moderne eis tot *privacy-by-design*.

7.8 Centraal en decentraal

De aloude agenda in de binnenzak is bij veel mensen vervangen door een onlineagenda bij Google. Waar persoonlijke gegevens van oudsher decentraal, bij de betrokkenen zelf, beheerd werden, worden die gegevens nu centraal bijgehouden 'in de *cloud*'. Ook deze transitie doet zich op meer gebieden voor: een traditionele elektriciteitsmeter is een lomp apparaat in de meterkast, waarin een schijf langzaam ronddraait en een tellertje het cumulatieve gebruik bijhoudt. Een moderne 'slimme' meter is een computertje dat ieder kwartier het actuele verbruik doorgeeft aan de centrale computer van de elektriciteitsleverancier. In de tijd voor de sociale media wisten alleen mensen in je directe omgeving je nieuwtjes, ervaringen en voorkeuren. Nu staan al die details op centrale servers bij Facebook en Hyves. Die gegevens worden door deze informatiegiganten voortdurend geanalyseerd en op allerlei manieren gebruikt waarop je zelf nauwelijks zicht of controle hebt. Bij rekeningrijden krijgt iedere auto een apart kastje dat via gps precies bijhoudt waar de auto rijdt. Er zijn ruwweg twee architecturen mogelijk: het kastje stuurt die gegevens direct door naar een centrale backoffice, waar men op grond van het gereden traject een rekening opstelt. Daartegenover kan zo'n kastje de gegevens ook lokaal houden en zelf de rekening bepalen (of alleen geaggregeerde gegevens aan het centrale niveau doorgeven). Het centrale beheer van (persoons)gegevens maakt het leven makkelijker. De gebruiker hoeft zelf niks meer te beheren, behalve de authenticatiemiddelen om door de infrastructuur herkend te worden: het individu wordt gereduceerd tot authenticator. Echter, ook hier geldt dat dit centrale beheer een prijs heeft, in termen van verlies van controle en privacy, en van risico's. De 'machtige partijen' zijn maar al te graag bereid om onze gegevens te beheren omdat ze de waarde ervan kennen: ze kunnen er hun betweterige 'diensten' mee verbeteren. Vaak is die betweterigheid ook prettig en goed afgestemd. Het is echter belangrijk te beseffen dat er een expliciete keuze is, zoals bij rekeningrijden, om gegevens centraal of decentraal te organiseren.

Ook hier geldt weer dat de informatiestromen de machtsverhoudingen bepalen.

7.9 Bits en bommen

Hierboven kwam reeds aan de orde dat internet het individu veel nieuwe ontplooiingsmogelijkheden biedt. Dat geldt ook in negatieve zin. Het is voor iemand in Oost-Europa of West-Afrika met een internetaansluiting aantrekkelijker en makkelijker een slecht beveiligde of slordige westerling op afstand op te lichten, dan met een afgezaagd geweer een lokale bank binnen te lopen. Sterker nog, een kwaadaardig individu met de juiste vaardigheden kan hier of aan de andere kant van de wereld een destructief effect hebben dat tot voor kort aan traditionele 'kinetische' oorlogvoering voorbehouden was. Bij het ontwerp van onze ICT-infrastructuur is daar nauwelijks aandacht aan geschonken. Cyberspace vormt een steeds belangrijkere arena voor het uitvechten van geschillen en conflicten, waarbij koppelingen tussen handeling en plaats of tussen handeling en dader minder vanzelfsprekend zijn.

7.10 Tot slot

Een gemene deler bij veel van de hierboven geschetste ontwikkelingen is dat individuen enerzijds machtiger lijken te zijn geworden, in termen van ontplooiing en makkelijk beschikbare diensten. Anderzijds is daarbij op de achtergrond de werkelijke macht komen te liggen bij degenen die de informatiestromen en kanalen beheersen. Een beetje cynisch gesteld is het internet bedwelmende opium voor het volk: een iPod geeft je allerlei mogelijkheden maar ketent jou en al jouw gegevens aan de producent die jouw doen en laten volgt, en gebruikt. Het depolitiserende platte amusement van de massamedia is 'bedwelming 1.0' en heeft plaatsgemaakt voor gepersonaliseerde beïnvloeding, als 'bedwelming 2.0'. Zolang de illusie van zelfont-

plooiing en vrijheid gehandhaafd kan worden, blijven de onderliggende machtsstructuren onaangetast. Manipulatie en disciplineren is van alle tijden, maar de uitoefening ervan is subtieler en minder transparant dan ooit. Het is een lastige vraag in hoeverre de burger hiertegen beschermd wil of moet worden.

Wat betekent dit alles nu voor het landsbestuur? De overheid is natuurlijk niet de ontwerper van de nieuwe technologieën. Maar de overheid schept wel het wettelijke kader waarin deze technologieën functioneren. Een kaderstellende rol is daarmee de meest natuurlijke. Daarbij verdient een tweetal aspecten aandacht. Allereerst dient de veiligheid en beveiliging van gegevens in de ICT-infrastructuur op een hoger niveau te komen. Daartoe kan een juiste mix van wettelijke verplichtingen, boetes, economische prikkels en bewustwordingscampagnes worden ingezet. Deze verbeterde beveiliging zal de maatschappelijke en persoonlijke kwetsbaarheid verkleinen. Daarnaast: onze democratie is gebaseerd op het beeld van vrije autonome burgers. Het opereren van de hedendaagse informatiegiganten zet dit beeld onder druk. Vrije, onbespiede en ongefilterde toegang tot informatie verdwijnt sluipenderwijs. Dat is misschien wel de grootste uitdaging. Laten we het gebeuren, of zoeken we manieren om er paal en perk aan te stellen?

Literatuur

Agre, P.H. & M. Rotenberg (1997). *Technology and privacy: The new landscape*. Cambridge, MA: MIT Press.

Buruma, Y. (2011). Het recht op vergetelheid: Politie en justitie gegevens in een digitale wereld. In D. Broeders, C.M.K.C. Cuijpers & J.E.J. Prins (red.), *De staat van informatie*, WRR verkenning 25 (pp. 165-221). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jacobs, B. (2011). Autonomie en transparantie. In M. Kowalski & M. Meeder (red.), *Contra terrorisme en ethiek* (pp. 56-68). Amsterdam: Boom.

Mayer-Schönberger, V. (2009). *Delete. The virtue of forgetting in the digital age*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Morozov, E. (2011). *The net delusion. The dark side of Internet freedom*. New York: Public Affairs.

Pariser, E. (2010). *The filter bubble*. New York: Viking Press.

Staatscommissie Grondwet (2010). *Rapport van de Staatscommissie Grondwet*. <http://www.staatscommissiegrondwet.nl>





HOOFDSTUK 8

BIG SOCIETY, BIG DATA: DE RADICALISERING VAN DE NETWERKSAMENLEVING

Valerie Frissen

8.1 Big Society

In de verkiezingscampagne van 2010 die leidde tot de overwinning van de Britse conservatieven, lanceerde de huidige premier Cameron het idee van de 'Big Society' als hoeksteen van de conservatieve politieke agenda. Dit idee speelt inmiddels een sleutelrol in de beleidsvisie van de huidige Britse regeringscoalitie en figureert prominent in de speeches van Cameron. Kern van dit idee is het versterken van de *civil society* en de lokale gemeenschap en het verkleinen van de rol van de overheid. Of in meer ronkende politieke taal: *'to create a climate that empowers local people and communities, building a big society that will "take power away from politicians and give it to people"'*¹ Hoewel menig commentator deze boodschap heeft weggezet als een mooi verhaal dat vooral de bezuinigingsdrift van de Britse regering poogt te maskeren, wordt daarmee het verhaal toch onvoldoende recht gedaan. De big society bestaat wel degelijk. We zien dat de samenleving zich op dit moment in hoog tempo emancipeert,

1 *Number 10* (2010, 18 mei). <http://www.number10.gov.uk/news/big-society/Cabinet-Office> (2010, 18 mei). <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/building-big-society>



steeds beter geïnformeerd is, en in veel gevallen prima in staat is haar eigen boontjes te doppen. En, in sommige gevallen zelfs beter in staat is publieke taken te vervullen dan de overheid zelf. Het tijdperk van de verzorgingsstaat is weliswaar nog niet voorbij, maar het is alleszins legitiem om de levensvatbaarheid van dit concept ter discussie te stellen. Om met de samenstellers van deze bundel te spreken: we bevinden ons in een periode van transitie van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Een al sinds enige tijd ingezet proces van verschuiving in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen staat, markt en samenleving. Zagen we in de afgelopen decennia vooral een duidelijke verschuiving van publieke taken naar de private sfeer door deregulering en privatisering, recent zien we dat meer de nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving zelf. Parallel daaraan zien we een overgang van een netjes geordende, stabiele maatschappij – gebaseerd op een geloof in maakbaarheid – naar een maatschappij die veel meer gefragmenteerd is, vluchtiger, onrustiger en ongrijpbaarder. De trend naar een big society is zeker niet alleen een slimme truc van een op bezuiniging gefocuste overheid, maar is in de eerste plaats een ontwikkeling die door de samenleving zélf is ingezet, daarbij stevig geholpen door het inmiddels zeer intensieve gebruik van het internet. In dit essay plaatsen we de trend naar een big society in de context van die verregaande digitalisering van de samenleving. Digitalisering stelt burgers in staat zich radicaal anders te positioneren ten opzichte van de staat dan voorheen. De stelling die hier centraal staat, is dat we nog maar aan het begin staan van deze ontwikkeling, en dat de verdere doorontwikkeling zal leiden tot een radicalisering van de netwerksamenleving.

8.2 Big Network Society

De big society is een samenleving die zich steeds zelfbewuster en zelfredzamer betoont. Dit past in de reeds geruime tijd gesignaleerde trend naar horizontalisering. In het verlengde daarvan zien we

ook een stevige druk op de traditioneel meer verticale vormgeving van de relatie overheid-samenleving. Moderne burgers zijn uitstekend geïnformeerd, mondig en alert. Burgerparticipatie laat zich allang niet meer drukken in het streng gereguleerde hoekje van de inspraak of interactieve beleidsvorming. Burgers bepalen – geholpen door het machtige instrument van het internet – zelf wel waar ze zich mee willen bemoeien en waarvoor ze zich willen laten mobiliseren. De autoriteit van experts en hoogwaardigheidsbekleders is niet meer vanzelfsprekend. Vertegenwoordigers van de overheid worden steeds vaker ter verantwoording geroepen en krijgen steeds minder ruimte om zich in de achterkamers van het openbaar bestuur en de veilige ondoorzichtigheid van de bureaucratie te verschuilen. De traditionele politieke weg is nog maar een van de vele manieren waarop burgerparticipatie vorm krijgt. In het brede spectrum aan middelen en netwerken die burgers nu ter beschikking staan, is de traditionele politiek – vanuit burgerperspectief – steeds marginaler geworden.

Tegelijk staan die burgers als het hun zo uitkomt ook nog vaak met één been stevig verankerd in de verzorgingsstaat. Ze zijn heel goed in het vragen om aandacht en in het zichtbaar maken van het falen van de overheid, maar nemen lang niet altijd de verantwoordelijkheid die hun daarbij als volwaardige burgers in een democratische samenleving past. Als het fout gaat, is het wel altijd de schuld van de overheid, de experts en de hoogwaardigheidsbekleders. De verantwoordelijkheid voor het afdekken van risico's wordt doorgaans vrij eenzijdig belegd. De horizontalisering van de samenleving heeft dan ook nog maar beperkt gestalte gekregen. Horizontalisering impliceert immers ook horizontale *verantwoordelijkheid*, bijvoorbeeld waar het gaat om het nemen en beheersen van risico's. Maar ook in termen van transparantie en openheid: waar van de overheid openheid van zaken en het afleggen van verantwoording geëist wordt, mag dat andersom ook. Daarnaast is ook duidelijk dat de big society niet per se leidt tot een nieuw, stabiel bouwwerk van herkenbare maatschappelijke organisaties met een vastomlijnde achterban, die aanspreekbaar is op taken en verantwoordelijkheden. De balans in

de verhouding tussen staat en samenleving is dus wel verschoven, maar waarheen precies, dat is in veel gevallen nog volstrekt onduidelijk.

Dit betekent dat we hier niet zozeer te maken hebben met een simpele herverdeling van taken en verantwoordelijkheden, zoals de tamelijk naïeve redenering van de Britse conservatieven lijkt te zijn, maar met een meer serieuze ontwrichting van de traditionele maatschappelijke verhoudingen. De verdeling van publieke taken en verantwoordelijkheden is juist in een grijs schemergebied terechtgekomen. In dat gebied wordt volop geëxperimenteerd, en dat leidt regelmatig tot veelbelovende innovaties. Maar even zo goed ontstaat hier een machtsvacuüm dat nu eens tot misbruik en dan weer tot verkramping en achterhaalde beheersingsreflexen leidt. Denk aan de ontwikkelingen rond de WMO en de persoonsgebonden budgetten. Enerzijds hebben die krachtige impulsen aan zelforganisatie van burgers gegeven en tot een gezonde ontstating van de zorg geleid. Maar anderzijds ook tot flagrante vormen van misbruik en bijbehorende reacties die vervolgens weer tot risicomijdend gedrag en een terugval op centralistische overheidssturing leiden.

Een belangrijke drijver achter de in deze bundel geschetste transitie was in de afgelopen decennia informatie- en communicatietechnologie (ICT). In 1996 schreef de Spaanse socioloog Manuel Castells zijn beroemde trilogie getiteld *The Network Society*. Op basis van een grote hoeveelheid empirisch materiaal liet hij overtuigend zien hoe op de drempel van de eenentwintigste eeuw ICT-netwerken onlosmakelijk verknoopt zijn geraakt met alle belangrijke sociale en economische netwerken en alle vitale fysieke infrastructuren, waarop onze samenleving drijft. De moderne samenleving kan in zijn ogen dan ook niet beter worden getypeerd dan als een 'netwerksamenleving'. De doorbraak van de sociale media in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw heeft bovendien duidelijk gemaakt dat sociale netwerken naadloos konden smelten met digitale netwerken, op zo'n manier dat enig onderscheid tussen die netwerken eigenlijk niet meer relevant is. De combinatie van beide netwerk dynamieken heeft de big society vleugels gegeven.

De doorbraak van ICT heeft zich in het afgelopen decennium vooral in de samenleving in volle glorie gemanifesteerd. De instituties lopen daarop in veel opzichten nog fors achter. De doorsnee Nederlander beschikt over een fantastische digitale infrastructuur en over de laatste snufjes op hardware- en gadgetgebied. Wij hebben ons ontwikkeld tot geavanceerde gebruikers die de technologie prima naar onze hand weten te zetten. De gemiddelde instelling of organisatie steekt daar schril bij af en moet zich nog behelpen met logge systemen met een enorme *legacy* (die daarom niet vervangen worden) en met apparatuur waar een hedendaagse kleuter nog zijn neus voor ophaalt. De gewone gebruiker heeft in het afgelopen decennium een volledige digitale emancipatie doorgemaakt.² Ook de veronderstelde slachtoffers van de digitale kloof zoals ouderen, kunnen inmiddels niet meer zonder internet en mobiel. Internetbankieren, -shoppen en -daten zijn de gewoonste zaak van de wereld geworden. Maar belangrijker nog in emancipatietermen is dat internet een van de belangrijkste instrumenten voor *empowerment* is gebleken. Zelforganisatie, mobilisatie, participatie en activisme hebben een geheel nieuwe betekenis gekregen. In 2011 is dat meermalen overtuigend gedemonstreerd door de ontwikkelingen in de Arabische wereld. Maar ook in Japan bleek tijdens de aardbeving van 2011 het belang van de vitale digitale netwerken van burgers in tijden van crisis. Ze leverden hoogwaardige en betrouwbare informatie op over de *whereabouts* van (potentiële) getroffen en. Dichter bij huis werd in 2011 pijnlijk duidelijk dat de digitale netwerken van burgers soms zelfs veel beter werken dan die van de overheid. Bij de grote brand in Moerdijk vielen die uit en werd de crisiscommunicatie min of meer overgenomen door fanatiek twitterende burgers. Daarnaast zien we steeds meer voorbeelden van financieel-economische zelforganisatie op basis van *crowdfunding*, *microfunding* of *P2P lending*, die hebben geleid tot alternatieve modellen voor bijvoorbeeld ontwikkelings-samenwerking, financiering van start-ups of kunstfinanciering (zie

2 Zoals al in 2006 werd vastgesteld door *Time Magazine* toen het 'You' (de gewone gebruiker van ICT) uitriep tot persoon van het jaar.

bijvoorbeeld <http://voordekunst.nl/>). De ophef rond WikiLeaks in 2011 heeft duidelijk gemaakt dat de veilige beslotenheid van het traditionele openbare bestuur echt haar langste tijd heeft gehad. Hoe de overheid ook haar best doet informatie te beheren en te beveiligen, die beslotenheid is altijd relatief en de grenzen van de kostbare en zorgvuldig bewaakte overheidsinformatiesystemen zijn per definitie lek. Omdat de big society digitaal is, zullen burgers daar ook optimaal gebruik van maken en openheid en transparantie van overheid en openbaar bestuur simpelweg afdwingen. En ten slotte moeten we zeker niet vergeten dat ook de heftige voetbalrellen van 2011 voor een deel mogelijk waren door de inzet van digitale media, en dat een beruchte pedoseksueel uit 2011 zijn macabere successen vooral op internet kon uitdragen. Digitale emancipatie heeft vele gezichten. De huidige big society is dus in haar fundament een *digitale* big society. Die dimensie wordt nog wel eens over het hoofd gezien en de potentiële implicaties daarvan onderschat. Kijken we naar de agenda van de Britse conservatieven dan zien we bijvoorbeeld dat daaraan relatief weinig aandacht wordt besteed. Het Britse beleid focust sterk op een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de gemeenschap (lokale gemeenschappen en wijkorganisaties, verenigingen, burgerorganisaties en sociale entrepreneurs) en op het stimuleren van zelforganisatie, vrijwilligerswerk en liefdadigheid, maar verwijst amper naar de cruciale rol van digitale media bij die zelforganisatie.³

8.3 Big Data

Een andere trend die recentelijk vaak benoemd wordt is die van de 'Big Data'. De term *big data* verwijst naar wat de naam al aangeeft: enorme verzamelingen gegevens en de vraag hoe we daar in de nabije toekomst mee om moeten gaan. Data-expert EMC rekende onlangs voor dat tegen 2020 op aarde zo'n 35 zettabytes aan data

3 Alleen het toegankelijk maken van en stimuleren van hergebruik van overheidsdata (open data) wordt expliciet benoemd.

zal zijn opgeslagen.⁴ De big data-ontwikkeling brengt allerlei technische uitdagingen met zich mee, op het gebied van bijvoorbeeld opslag (denk aan *cloud computing*), metadatering, interpretatie, doorzoekbaarheid en visualisatie. Daarnaast zien we een enorme tempoversnelling in de manier waarop data verzameld worden, nu het ‘internet of things’ steeds meer zijn beslag krijgt. De fysieke omgeving digitaliseert in razendsnel tempo door de integratie van digitale technologie in fysieke objecten en materialen. We kunnen hier denken aan RFID, sensornetwerken, intelligente camerasystemen en mobiele apparaten uitgerust met *ubiquitous information-sensing*-mogelijkheden. De fysieke omgeving strekt zich daarbij uit tot ‘menselijke objecten’. Ook in het menselijk lichaam zal digitale technologie steeds vaker worden geïntegreerd, in de vorm van *smart networked drugs*, of implantaten en protheses die van buitenaf en via *deep brain stimulation* bediend kunnen worden. Het *internet of things* is dan ook evenzeer een *internet of living things*.

Vanuit het perspectief van de big society, is de big data-trend nog veel belangrijker dan vanuit de technische kant, al krijgt dat maatschappelijke perspectief nog relatief weinig aandacht. De digitalisering van de samenleving die we hierboven hebben geschetst en de digitale emancipatie die daarvan het gevolg is, staat in het licht van deze ontwikkelingen in wezen nog maar in de kinderschoenen. We staan op de drempel van wat we kunnen aanduiden als de ‘big data society’, waarin het *internet of people* – vooral geïllustreerd door de doorbraak van sociale media in de laatste jaren – volledig zal versmelten met het *internet of (living) things*. Ter illustratie een paar voortekenen daarvan.

8.4 De gekwantificeerde mens

23andMe is een Amerikaans bedrijf – vernoemd naar de 23 paar chromosomen waaruit een normale menselijke cel bestaat – dat ge-

4 *Computerworld*, 24 mei 2011.

wone consumenten in staat stelt om gedetailleerde genetische informatie over zichzelf te verkrijgen. In ruil voor een klein beetje spugen en 99 dollar⁵ stuurt het bedrijf je persoonlijke DNA-profiel, geanalyseerd op een groot aantal *markers*. Daaraan gekoppeld is een abonnement van 9 dollar per maand waarmee je de beschikking krijgt over updates van relevante informatie voor jouw genetische profiel. Een van de oprichters van het bedrijf is Anne Wojcicki, de vrouw van Sergey Brin van Google, die tevens een van de investeerders in het bedrijf is. In een artikel in *Time Magazine*⁶ omschrijft Wojcicki zichzelf als een ‘sociale entrepreneur’: het bedrijf dient volgens haar zeggen hogere belangen, zoals de democratisering van de gezondheidszorg. Met toestemming van de klanten wordt door 23andMe een gigantische database opgebouwd, die een schat aan informatie oplevert voor onder meer medische research. ‘We could make great discoveries if we just had more information. We all carry this information, and if we bring it together and democratize it, we could really change health care.’ Zo wordt met de verzamelde DNA-data momenteel onderzoek gedaan naar de ziekte van Parkinson en Alzheimer. Het ‘Roots into the Future’-initiatief onderzoekt het verband tussen DNA-gegevens en ziektes die veel voorkomen onder Afro-Amerikanen. De website van het bedrijf biedt klanten daarnaast ook de mogelijkheid om data met elkaar te delen, bijvoorbeeld omdat je geïnteresseerd bent in genealogie of omdat je op zoek bent naar informatie over specifieke erfelijke ziektes. Op de site vinden we succesverhalen van mensen die dankzij deze data verloren familieleden hebben teruggevonden of in een vroeg stadium hun risico op bepaalde ziektes wisten te pareren dankzij 23andMe (‘Don’t stand between me and my DNA!’).

23andMe is een mooie illustratie van wat wel *consumer of retail genomics* wordt genoemd. Enerzijds past deze ontwikkeling in een bredere trend van toenemende convergentie tussen technologiegebieden

5 De prijs voor deze test is in vijf jaar tijd met een factor 10 gedaald van \$999 naar \$99.

6 *Time Magazine* (2008, 28 oktober). http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1852747_1854493,00.html

als biotechnologie, *genomics* en ICT. Anderzijds illustreert het voorbeeld de maatschappelijke trend dat individuen steeds beter en slimmer gebruik weten te maken van de mogelijkheden van de netwerksamenleving. Ze gebruiken technologie om zichzelf optimaal te informeren en daarmee hun individuele positie – in dit geval bijvoorbeeld als (toekomstig) patiënt – te versterken. Waar DNA-gegevens nog niet zo lang geleden tot het exclusieve domein van de instanties behoorden, en diep waren weggeborgen in de databanken van onderzoeksinstellingen, ziekenhuizen en opsporingsinstanties, zijn ze nu een alledaags consumentenartikel aan het worden. Digitalisering maakt dit soort gegevens niet alleen op veel bredere schaal toegankelijk, maar ook op allerlei nieuwe manieren inzetbaar en herbruikbaar. Data zijn het ultieme instrument voor emancipatie geworden. Het aloude gezegde ‘kennis is macht’ wordt in de moderne netwerksamenleving steeds meer vertaald naar ‘data is macht’. Data vormen het nieuwe kapitaal. Niet louter het economische kapitaal waarop de iconen van het nieuwe kapitalisme als Google hun machtige positie funderen, maar ook het nieuwe sociale en culturele kapitaal van burgers en consumenten.

Dit volgende stadium in de digitale emancipatie van burgers brengt ook met zich mee dat zij steeds meer de ‘bevrijding’ van en de regie over hun persoonlijke gegevens op zullen eisen, zeker nu steeds meer gegevens over hen op tamelijk ondoorzichtige manier worden verzameld. Maar daarnaast profileren die burgers zich ook zelf – al dan niet bewust – steeds meer als wandelende databanken. Ze publiceren en delen een onophoudelijke stroom aan gegevens over zichzelf, over hun relaties, hun liefhebberijen en hun geschiedenis. Onbekommerd laten zij weten waar ze zijn, met wie, en wat hen op dat moment en op die plek bezighoudt. Zo onbezorgd als zij zichzelf blootgeven, zo makkelijk overschrijden zij ook de grenzen van de persoonlijke ruimte van anderen, door hen te volgen en te begluren, hen vast te leggen, gegevens op te slaan, te koppelen en ongevraagd te verspreiden. Waar aan de ene kant geëist wordt dat de regie over persoonlijke data bij de gebruiker zelf moet komen te liggen – en opgeslagen data daarom moeten worden ‘bevrijd’ – worden aan

de andere kant data van anderen steeds meer tot publiek bezit gemaakt. Niet alleen bedrijven en overheden maar ook burgers zelf doen volop mee aan de 'dataficering' van de samenleving. Middels het *internet of things* gebeurt dat bovendien steeds meer ongemerkt, en zonder dat we ook maar enig besef hebben van de schaal en mogelijke impact daarvan.

Deze radicalisering van de emancipatie van de digitale burger manifesteert zich bijvoorbeeld in een wereldwijd netwerk van mensen die geïnteresseerd zijn in *self tracking*, genaamd The Quantified Self. Dit wereldwijde netwerk maakt er een punt van om zo veel mogelijk (persoonlijke) gegevens te verzamelen, en op basis daarvan toepassingen te ontwikkelen die tot zelfinzicht en zelforganisatie kunnen leiden. Allerlei varianten van 'personal tracking' worden benut voor een rijk arsenaal aan *tools & apps*, die te bewonderen zijn op <http://quantifiedself.com/guide/>. We vinden hier onder meer toepassingen die sporters ondersteunen door gegevens over trainingsgedrag en prestaties bij te houden en door te vertalen naar trainings- en fitnessadviezen. Of een app die Daily Burn heet en gegevens over gewicht, voeding en beweging bijhoudt en je op basis daarvan helpt bij het managen van je gezondheid en je gewicht. Pachube is een netwerk dat mensen toegang geeft tot allerlei vormen van *real time*-data die voor hen relevant kunnen zijn, data die bijvoorbeeld via sensoren, RFID of gps worden verzameld. Pachube nodigt iedereen uit om daarmee vervolgens zelf aan de slag te gaan. Zo worden bijvoorbeeld data over luchtkwaliteit (in Nederland verzameld door het RIVM) vertaald naar maatwerkadviezen voor astmalijders. Door verschillende van die toepassingen onderling te verbinden ontstaat er een *real time* wereldomspannend systeem voor de monitoring van luchtkwaliteit. Een vergelijkbare toepassing is het Japanse Geigermap, dat real time-data over stralingswaarden bij elkaar brengt in een Google map, data die door tweehonderd sensors die over het hele land verspreid zijn, worden verzameld.

De al dan niet persoonlijke data die hier worden verzameld en vertaald naar nieuwe diensten en toepassingen zijn zeer divers: van gegevens die in allerlei sociale media zijn opgeslagen en data over

locaties en verplaatsingen van mensen, tot gegevens uit medische dossiers, DNA-data of gegevens over beweging, lichaamsfuncties of -lichaamsreacties: alles wordt met elkaar gedeeld, geaggregeerd, geïnterpreteerd en hergebruikt. Wat we hier in wezen zien is een parallelle en in elkaar grijpende beweging van 'big data' en 'big society'. Enerzijds is er sprake van een verdere doorontwikkeling van de trend waarbij ICT steeds meer verstrengeld raakt met alles wat wij doen. Alle dimensies van ons dagelijks leven hebben of krijgen ook een digitale pendant, een forse digitale schaduw die is samengesteld uit grote hoeveelheden uiterst gedetailleerde data. Anderzijds zien we dat ook de positie van burgers zelf in hoog tempo verandert doordat ze toegang krijgen tot allerlei processen waar zij voorheen buiten stonden en omdat ze zich in snel tempo zelf kunnen organiseren als dat nodig is. Juist de combinatie van deze beide ontwikkelingen heeft in potentie een ontwrichtend effect. De verregaande en groot-schalige beschikbaarheid van data in combinatie met de handvaten die deze biedt voor *empowerment* van gebruikers maakt dat we kunnen spreken van een radicalisering van de netwerksamenleving.

8.5 Tot slot

De big data-ontwikkeling roept een groot aantal niet eenvoudig te beantwoorden vragen op. Vragen als: van wie zijn al die data eigenlijk? Onder welke voorwaarden mogen data worden gebruikt, zeker als het persoonlijke data zijn? Wie bepaalt dat dan, is dat een overheidstaak of verschuift de beslissingsbevoegdheid in deze steeds meer naar burgers zelf? Is het überhaupt nog wel mogelijk om over persoonlijke data te spreken? Hoe weten we welke data er allemaal over ons worden verzameld? Waar ligt de grens tussen data en informatie en hebben we daar nog wel grip op? Als slimme technologie steeds meer een interpreterend, lerend en zelfs zelfdenkend karakter krijgt, wat betekent dat dan voor de kwaliteit van informatie en vooral ook voor de kwaliteit van gedrag en besluitvorming die daaruit voortvloeit?


Nog een stapje verder gaan de vragen die opgeroepen worden door de in elkaar grijpende trends van Big Data en Big Society. De trend naar een steeds grotere zelforganisatie en zelfredzaamheid van de samenleving (en afnemende overheidsinvloed) leidt – zoals gezegd – niet per definitie tot een heldere herverdeling van taken en verantwoordelijkheden. De samenleving organiseert zich inderdaad makkelijker dan voorheen, maar doet dat zeker niet op een netjes geordende, voorspelbare en beheersbare manier. Juist de verwevenheid met digitale ontwikkelingen heeft burgers nieuwe handvatten gegeven om zich te organiseren, druk uit te oefenen of eisen te stellen. Ook deze trend roept nog allerlei vragen op over hoe dat in de nabije toekomst vorm gaat krijgen, wat dat betekent voor sociale cohesie of voor de herordening van de relaties tussen burgers en overheid. Of voor de toekomst van de (representatieve) democratie, die in het licht van deze ontwikkelingen vooral een steeds activistischer karakter lijkt te krijgen. Het ‘sociale weefsel’ is voortdurend in beweging en kan zich taai en onverzettelijk voordoen maar ook makkelijk weer uit elkaar vallen. Data vormen in dat veranderlijke en beweeglijke weefsel steeds meer de primaire grondstof. Mensen zetten data in als het nieuwe middel in de ‘strijd’.

Aan de kant van de overheid zien we bovendien de beweging om meer afstand te nemen en om publieke verantwoordelijkheden steeds meer af te stoten. Hierbij past ook beleid waarbij ook publieke data vrijgegeven worden voor gebruik door anderen. Open data-beleid krijgt recent steeds meer aandacht, onlangs bijvoorbeeld nog in een nieuwe Europese richtlijn.⁷ Deze richtlijn werd door commissaris Kroes aangekondigd als een grote belofte voor de toekomst: ‘Just as oil was likened to black gold, data takes on a new importance and value in the digital age.’ Open overheidsdata vormen volgens Kroes de grondstof voor tal van nieuwe informatieproducten en -diensten, met een verwachte directe en indirecte economische

7 European Commission, Digital Agenda: Turning government data into gold, 12/12/2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

waarde van 140 miljard euro. In maatschappelijk opzicht leiden open data tot meer transparantie en tot betere besluitvorming, aldus Kroes. De richtlijn moet volgens haar ook worden opgevat als een ‘vote of confidence in the people of Europe. We trust you will do good things with this data.’ Het is heel mooi dat de politieke leiders van dit moment, zoals Cameron en Kroes, een groot vertrouwen in de samenleving hebben. In veel opzichten is dat ook terecht en bewijst de samenleving – en in het bijzonder de netwerksamenleving – dagelijks hoe groot haar veerkracht en zelforganiserend vermogen is. Op grond daarvan wordt het inderdaad hoog tijd om het tijdperk van de verzorgingsstaat achter ons te laten en naar nieuwe concepten voor de staat van de toekomst te zoeken. Tegelijk lijken de uitgangspunten van onze leiders wel wat naïef en onvoldoende doordrongen van de mogelijke impact van de verregaande dataficering van onze samenleving.

Zo werd in *Wired Magazine* in 2010 de vraag gesteld of het niet tijd werd om een nieuwe loot aan de stam van de *cybersecurity* toe te voegen, namelijk de ‘neurosecurity’. De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer hersenimplantaten zullen worden gebruikt voor *deep brain stimulation* (bijvoorbeeld bij de behandeling van mensen die lijden aan de ziekte van Parkinson, of voor het bedienen van rolstoelen of lichaamsprothesen). Deze implantaten hebben veelal een draadloze verbinding zodat ze via externe computers geprogrammeerd kunnen worden. Een onderzoeksteam van de Massachusetts Amherst University toonde aan dat het kinderlijk eenvoudig was om in te breken op die computers en zo’n implantaat op afstand te herprogrammeren. Daardoor werd duidelijk dat de beveiliging van neuro-implantaten tot dan toe behoorlijk onderbelicht was gebleven. De toegangspoort tot het menselijk brein staat dankzij digitale verbindingen feitelijk wagenwijd open. Het gaat hier om meer dan alleen de bescherming van persoonlijke medische gegevens: het is immers ook mogelijk om via deze verbindingen het lichamelijk en mentaal functioneren van anderen te beïnvloeden en manipuleren.



De beveiliging van het brein is zomaar een van de onderwerpen die op tafel liggen als we gaan nadenken over de Big Data Society. Wellicht niet het meest voor de hand liggende, maar het voorbeeld maakt wel scherp duidelijk dat de noodzaak om de implicaties van de Big Data Society te doordenken zich onmiskenbaar aan ons opdringt. De dataficering van ons dagelijks leven verrijkt aan de ene kant ons handelingsrepertoire en versterkt onze positie als burger, maar vergroot aan de andere kant onze afhankelijkheid, waardoor onze autonomie juist weer wordt beknot. De big society is daarmee geen helder punt op de horizon maar eerder een mistig perspectief, dat af en toe een glimp biedt op wat mogelijk is, maar vooral nog veel vragen en onzekerheden oproept. Het wordt hoog tijd voor een serieus debat over de Big Data Society.





HOOFDSTUK 9

VEELKLEURIG NEDERLAND: ELECTORALE GEOGRAFIE BRENGT POLITIEKE VERDEELDHEID IN KAART

Josse de Voogd

9.1 Inleiding

Wordt het straatbeeld gedomineerd door negentiende-eeuwse woningen, met ja-neestickers op de brievenbussen, bakfietsen voor de deur en blauwe regen aan de gevel? Grote kans dat de bewoners positief staan tegenover culturele diversiteit, belang hechten aan thema's als onderwijs en milieu en geen moeite hebben met een verhoging van de AOW-leeftijd. Staan er echter rijwoningen uit de jaren tachtig, met een auto onder de carport en rolluiken of bordjes met 'ik waak voor mijn baas' voor het raam? Dan is de kans groot dat de bewoners weinig vertrouwen hebben in de politiek, bang zijn dat de wijk te snel verkleurt, zich zorgen maken om hun pensioen en zich afzetten tegen de steun aan Griekenland.

De plek waar mensen wonen en de wijze waarop zij leven zegt veel over hun visie op de politiek en samenleving. Politieke tegenstel-



lingen zijn ruimtelijk niet gelijkmatig uitgesorteerd: de locatie doet ertoe. De Nederlandse samenleving laat daarbij een toenemende fragmentatie zien. Mensen leven in verschillende 'biotopen' waarin andere wereldbeelden, waarden en belangen domineren. Deze complexiteit zien we terug in de geografie van het stemgedrag. De electorale kaart van Nederland vormt een veelkleurig mozaïek van gebieden met verschillende patronen van stemgedrag. De kaart weerspiegelt de grote veranderingen in de samenleving en in het politieke landschap, dat een steeds grotere versplintering laat zien. Grofweg zien we daarbij een tegenstelling tussen een meer open en naar buiten gerichte oriëntatie en een meer behoudende, naar binnen gekeerde mentaliteit. Dit leidt tot toenemende verschillen tussen gebieden met hoger en lager opgeleiden, groei- en krimpggebieden, Noord- en Zuid-Nederland, tussen binnensteden en buitenwijken en wijken met bakfietsen óf rolluiken.

9.2 Nieuwe tegenstellingen

De toenemende fragmentatie is een gevolg van nieuwe conflictdimensies die zich de afgelopen decennia hebben gemanifesteerd. Nieuwe maatschappelijke thema's zijn naar voren gekomen en hebben geleid tot andere kiezersbewegingen. Grootschalige migratie zorgt voor problemen en angsten. Is dit ons Nederland nog wel? De voortschrijdende globalisering brengt velen welvaart, maar geeft ook grote onzekerheden. Hebben we nog invloed in een complexe wereld? Hetzelfde geldt voor het proces van Europese eenwording, dat volgens velen te snel is gegaan, zeker nu 'wij' moeten opdraaien voor de problemen in Zuid-Europa. De criminaliteit is de afgelopen decennia toegenomen, de angst daarvoor echter nog sterker. Door ontzuiling en individualisering zijn oude verbanden weggevallen. Veel mensen missen een gevoel van saamhorigheid en maken zich zorgen over de manier waarop we met elkaar omgaan. Daarnaast heeft er een proces van vermarkting en privatisering plaatsgevonden, waardoor de overheid minder invloed heeft, mensen meer

onzekerheid ervaren en bepaalde beroepsgroepen, zoals in de thuiszorg of de postbezorging, hebben moeten inleveren.

Veel kiezers hebben moeite met een politieke consensus die de afgelopen decennia werd gekenmerkt door liberalisering op economisch gebied en een progressieve koers op terreinen als migratie, integratie, ontwikkelingssamenwerking en Europese eenwording. Het maatschappelijk onbehagen lijkt zich daarbij vooral te manifesteren onder lager opgeleiden. Zij voelen zich vaker buitengesloten door de politiek die vrijwel geheel door hoger opgeleiden wordt gedomineerd (de ‘diplomademocratie’).¹ Lager opgeleiden voelen zich vaker de verliezers van globalisering, omdat zij in kwetsbaarder sectoren werken, maar ook omdat hun wereldbeeld sterker georiënteerd is op het lokale en nationale niveau. Zij hebben meer moeite met migratie, globalisering en Europese eenwording en bepleiten eerder een strenge aanpak van criminaliteit. Vooral de lagere middenklasse lijkt zich gemengd te voelen tussen een hogere klasse die op haar neerkijkt en specifieke minderheidsgroepen, zoals migranten, die te veel aandacht krijgen, terwijl zij zelf relatief weinig profiteert van de overheidsvoorzieningen.

9.3 Veranderingen in het politieke landschap

Al deze ontwikkelingen hebben geleid tot grotere kiezersbewegingen en tot de opkomst van nieuwe partijen. Nieuw-rechtse partijen als de PVV, TON en eerder de LPF richten zich met name op thema’s als migratie, integratie en veiligheid. De linkse SP stelt vooral het neoliberalisme ter discussie. Beide stromingen hebben felle kritiek op globalisering en Europese eenwording. Zij zetten zich op populistische wijze af tegen de gevestigde orde en vertolken vooral de mening van lager opgeleiden. Hiermee vormen deze partijen de tegenhanger

1 Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

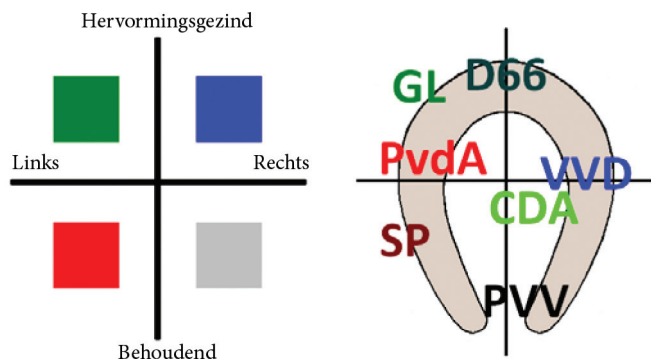


van de progressieve partijen D66 en GroenLinks. Laatstgenoemde partijen kwamen voort uit de individualisering van de jaren zestig en zeventig en trekken voornamelijk hoger opgeleide kiezers. De groeiende tegenstelling verscheurt de oude middenpartijen PvdA, CDA en in mindere mate VVD, die altijd een vrij brede aanhang kenden. Deze partijen ondervinden sterke concurrentie van zowel de meer progressieve als meer behoudende partijen die een uitgesproken profiel hebben op nieuwe thema's. Ze blijven voornamelijk nog op peil door strategische stemmers.

De nieuwe tegenstelling valt niet samen met de traditionele links-rechtsverdeling, maar staat er min of meer haaks op. Men kan dit visualiseren door middel van een assenkruis. Op de horizontale as bevindt zich de sociaaleconomische dimensie tussen links en rechts, die gaat over meer of minder overheid. Op de verticale as staan meer sociaal-cultureel georiënteerde thema's als migratie, integratie, globalisering en criminaliteitsbestrijding. Deze valt doorgaans samen met een tegenstelling tussen vertrouwen en wantrouwen, optimisme en angst en hervorming versus behoud. Terwijl de sociaaleconomische dimensie vooral bepaald wordt door inkomen, wordt de sociaal-culturele as eerder bepaald door opleiding (die twee zijn lang niet altijd aan elkaar gerelateerd.) Binnen dit assenkruis is een zogenoemd politiek hoefijzer te plaatsen. Daarin wordt zichtbaar dat de extremen van links en rechts elkaar bijna raken. Zij delen hun afkeer van politiek, markt en buitenwereld. Het model laat dan ook zien dat een overstap tussen links en rechts niet onlogisch is. Zo zien we hoe de PVV tussen de SP en de VVD in staat. Een afkeer van de bureaucratische overheid wordt gecombineerd met de wens om identiteit en gemeenschapswaarden te herstellen. In het assenkruis bevinden de meeste Nederlandse kiezers zich in het kwadrant linksonder. Deze hoek wordt door de traditionele partijen niet goed afgedekt. De PvdA is cultureel gezien te progressief, terwijl CDA en VVD op economisch vlak te rechts zijn. Veel kiezers zijn zoekende en SP en PVV doen hiermee hun voordeel.



Figuur 9.1 Assenkruis en hoefijzer



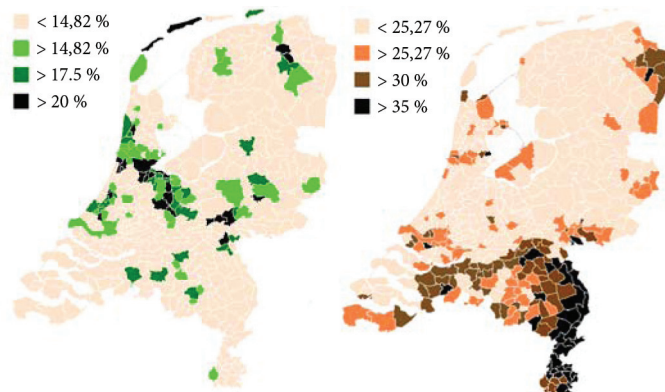
Opvallend is hoe ook steeds meer sociaaleconomische thema's zich voegen langs de nieuwe conflictdimensie. Zo hangt een behoudende culturele visie vaak samen met een meer behoudende positie met betrekking tot de verzorgingsstaat. Naast een tegenstelling tussen links of rechts, die vooral gaat over de omvang van de sociale voorzieningen, draait deze conflictdimensie eerder om wie wat krijgt. Men komt op voor verschillende onderdelen van de verzorgingsstaat. Een meer progressieve positie, met aandacht voor emancipatie, het beschermen van minderheden en met oog voor een veranderende economie en arbeidsmarkt, staat hier tegenover een meer populistische oriëntatie die de nadruk legt op zekerheden en verworven rechten als de AOW en het ontslagrecht. Er wordt wel gesproken over 'verzorgingsstaatchauvinisme': veel mensen omarmen niet zozeer een progressieve ideologie, maar wensen wel het behoud van specifieke sociale voorzieningen voor de 'gewone man'. Daarbij moeten bepaalde minderheidsgroepen zoals alloctonen en andere 'profiteurs' worden uitgesloten.² Deze veranderende oriëntaties leiden er net als de culturele thema's toe dat de tegenstelling tussen

2 D. Houtman, P. Achterberg & A. Derks (2008). *Farewell to the leftist working class*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

links en rechts complexer wordt. Zo zijn de linkse partijen SP en GroenLinks het volkomen oneens over welke kant het op moet met de verzorgingsstaat, en delen zij juist punten met verschillende partijen ter rechterzijde, in het geval van de SP de PVV, bij GroenLinks de VVD.

Terwijl de oude middenpartijen een vrij brede aanhang kenden, zien we dat de nieuwe partijen een veel specifiekere aanhang hebben. Er is steeds meer sprake van 'niche'-partijen, die bepaalde groepen trekken met herkenbare leefstijlen. Zo blijken GroenLinks'ers en PVV'ers niet alleen een diametraal andere mening te hebben, maar ook in geheel andere belevingswerelden te verkeren. Ze lezen verschillende kranten en tijdschriften, kijken naar andere televisieprogramma's, gebruiken andere vervoermiddelen en hebben andere woonvoorkeuren. Waar een GroenLinks'er vaak in een bovenwoning in de stad woont, dicht bij culturele voorzieningen en met een Turkse bakker om de hoek, zal een PVV'er met eenzelfde inkomen eerder kiezen voor een twee-onder-een-kapwoning met carport in een overzichtelijke buitenwijk. De verschillende achtergronden, ervaringen, leefstijlen en woonvoorkeuren van mensen vertalen zich zo in een specifieke geografische uitsortering van het stemgedrag.

Figuur 9.2 Links: oververtegenwoordiging van D66 + GroenLinks + PvdD, rechts: oververtegenwoordiging PVV + SP, bij Tweede Kamerverkiezingen 2010



9.4 De electorale kaart van Nederland

Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor andere scheidslijnen die geografisch goed zichtbaar zijn. De culturele tegenstellingen pakken per gebied anders uit, als gevolg van andere inkomensontwikkelingen, beroepssectoren, opleidingsniveaus en leefstijlen. Van oudsher vormde de electorale kaart van Nederland vooral een weerspiegeling van de religieuze kaart. Daarnaast speelde inkomen een belangrijke rol, net als de driedeling in stad, suburbaan gebied en platteland. Nu zien we hoe de verschillende regio's; steden, suburbs en plattelandsgebieden, worden gespleten door de nieuwe sociaal-culturele dimensie. Zo is er een schifting ontstaan tussen steden die goed meekomen in het postindustriële tijdperk en steden waarmee het minder gaat. Aan de ene kant staan steden als Amsterdam en Utrecht, met een sterke financiële en dienstverlenende sector, grote kennisinstellingen en veel hoger opgeleide inwoners.

Hier stemt men veel op D66 en GroenLinks, met de PvdA als strategische electorale parkeerplaats. Daartegenover staan oude industriesteden als Almelo, Helmond, Roosendaal en Schiedam, waar sprake is van stagnatie en waar industrieën zijn vertrokken naar lagelonenlanden. Hier wordt veel op de PVV en de SP gestemd.

In de suburbane gebieden doet de VVD het van oudsher goed. De PVV heeft hier echter flink terrein gewonnen. Dan gaat het vooral om de overloopgebieden rondom de grote steden, met groeikernen als Almere, Purmerend en Spijkenisse. Veel mensen zijn de stad al eens ontvlucht en maken hier opnieuw verkleuring mee. Ze staan eindelijk in de file en ervaren nogal eens sociale daling. Tegelijk ondervindt de VVD concurrentie van vooral D66 in de oudere suburbane gemeenten met een welvarend en groen karakter, zoals Amstelveen, Haren, Bussum en Zeist. Deze oude VVD-bolwerken zijn linkser gaan stemmen, net als de elite. We zien hoe zich van Alkmaar tot Nijmegen een soort 'Green Belt' uitstrekt, die bij Veenendaal de 'Bible Belt' kruist. Het betreft een reeks van progressieve studentensteden en welvarende groene randgemeenten waarin GroenLinks, D66 en de Partij voor de Dieren het goed doen en PvdA en VVD zich handhaven. Dit is ook het gebied waar zich een sterke bevolkings- en economische groei voordoen. Hiertegenover staan de regio's waar krimp plaatsvindt, zoals in Zuid-Limburg, Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen. Het bevolkingsaantal daalt er, de werkgelegenheid staat onder druk, het voorzieningsniveau neemt af en PVV en SP behalen hoge scores.

Verder valt het specifieke stemgedrag in het zuiden op. PVV en SP halen er in vrijwel elke gemeente hogere percentages dan het landelijk gemiddelde. Politieke nieuwkomers scoren hier altijd hoger en de wisselingen in stemgedrag zijn er groter. Er heerst een andere politieke cultuur waarin personen er meer toe doen en ideologieën minder. Dit heeft veel te maken met de vroegere positie van de KVP, die alle facetten van het leven domineerde en kon rekenen op de stem van arbeider én kapitalist. Het verdwijnen van deze bindende

partij maakt mensen nu eerder politiek ontheemd. Het gebied heeft een andere geschiedenis. Zo was het lange tijd ondergeschikt aan ‘Holland’ en heeft het een sterke neiging zich af te zetten tegen alles wat uit Den Haag komt. Vooral in Limburg is daarnaast het vertrouwen in de politiek, samenleving en medemens lager.³

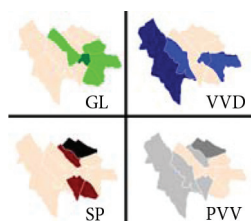
9.5 Verdeelde steden

Ook binnen gemeenten zijn grote verschillen zichtbaar. Zo doet zich in veel steden eenzelfde patroon voor van vergelijkbaar kiesgedrag in dezelfde soort wijken. Grofweg bestaat er daarbij een tegenstelling tussen progressief stemmende, centraal gelegen buurten en buitenwijken die behoudender stemmen. Verschillen in inkomen en opleiding spelen daarbij een rol, net als de sfeer en leefstijl in een wijk. Van belang lijkt ook de richting waarin een wijk zich ontwikkelt. Zo vindt in de centrale stadsdelen *gentrification* plaats: de opwaardering van een buurt op sociaal, economisch en cultureel gebied. Dat geldt vooral voor negentiende-eeuwse buurten, waar de huizen klein zijn, maar de locatie nabij de binnenstad geliefd. Bekende voorbeelden zijn De Pijp in Amsterdam en Bottendaal in Nijmegen. In de centrale stadswijken doen vooral (sociaal-)liberale partijen het goed: D66, GroenLinks en VVD. Daartegenover staan de naoorlogse buitenwijken en overloopgebieden waar men bang is voor ‘afglijden’ en waar de PVV veel aanhang heeft. De PvdA en de SP behalen hoge percentages in minder welvarende wijken uit verschillende perioden. Daarbij correleert de PvdA-score sterk met het percentage allochtonen, terwijl de aanhang van de SP groter is in weinig welvarende blanke volksbuurten waar ook de PVV het goed doet. De VVD staat ten slotte heel sterk in de recentste nieuwbouwwijken.

3 H. Schmeets & K. Arts (2010). Limburg blijft in sociaal kapitaal achter bij de rest van Nederland. In CBS, *Bevolkingstrends*, 3^e kwartaal.

Hoe het stemgedrag zich in steden uitsorteert zien we op de onderstaande kaart van Utrecht. Hierop is aangegeven waar de partijen GroenLinks, VVD, PVV en SP hoger scoren dan het gemiddelde in de stad. Er tekent zich een scherp contrast af tussen de aanhang van de VVD en de SP. Dit is de uitdrukking van het sociaaleconomische verschil tussen meer en minder welvarende wijken. Ook de aanhangers van GroenLinks en de PVV vormen elkaars spiegelbeeld, veelal gebaseerd op opleidingsniveau en de sfeer en leefstijl in de wijk. Het sociaal-culturele staat min of meer haaks op het economische. Daarmee komt het eerdergenoemde politieke assenkruis duidelijk naar voren in de stad. Zo zien we ook hier weer hoe de PVV tussen de VVD en de SP in staat: zowel in de welvarende Vinex-wijken als in de achterstandsbuurten doet de partij het goed.

Figuur 9.3 Utrecht: oververtegenwoordiging GroenLinks, VVD, PVV en SP bij Tweede Kamerverkiezingen 2010



Veel steden laten een sterke bevolkingsdynamiek zien, waardoor ook electorale verschuivingen plaatsvinden. Als het proces van gentrification is voltooid, groeien VVD en D66 ten koste van GroenLinks. De steun voor die laatste partij schuift dan weer mee naar nieuwe gebieden die in de lift zitten. Het zwaartepunt van de PvdA-aanhang verplaatst zich samen met de allochtonen naar de ruimere buitenwijken. De autochtone bevolking in die wijken beschouwt dit vaak als een achteruitgang en stemt er eerder PVV. Veel oorspronkelijke stadsbewoners zijn vertrokken naar de groeikernen. Het doorschuifproces zet zich daar voort. Welvarende bewoners,

meestal VVD-kiezers, verwisselen de oudere nieuwbouwwijken voor nieuwe woonwijken aan de rand. De oudere nieuwbouwwijken raken vervolgens gevuld met lager opgeleide stadsbewoners van autochtone en allochtone afkomst. De verkleuring gaat hier snel en leidt samen met de sociale daling en verloedering tot onbehagen. Terwijl de steden gentrificeren en veel welvarende bewoners verder trekken naar nieuwe suburbs op grotere afstand, degraderen de oudere suburbs in de woonvoorkeur. De probleemgebieden verplaatsen zich naar buiten toe. In dat verband is het interessant om de steun voor de PVV te vergelijken met die voor de CD en de LPF destijds: het zwaartepunt van de rechts-populistische aanhang is verschoven van de oude stadswijken naar de naoorlogse buitenwijken en overloopgebieden.

9.6 Ruimtelijk beleid en onbehagen

De toenemende verschillen in stemgedrag tussen regio's laten zien dat er grote uitdagingen liggen op ruimtelijk gebied. In delen van het land voelt men zich op achterstand gezet. De populistische partijen doen het vooral goed in de randgebieden van de steden, de Randstad en het land. Het zijn gebieden waar een terugval waarneembaar is, soms subtiel, soms duidelijk zichtbaar. De regionale ongelijkheid neemt toe, terwijl de mogelijkheden voor sturing en compensatie kleiner worden als gevolg van een terugtrekkende overheid; voor het egalitaire Nederland een nieuw fenomeen.

In de krimpgebieden zet de bevolking zich schrap tegen verandering en achteruitgang. Tegelijk richten veel bestuurders zich tegen beter weten in op groei: er worden nog steeds nieuwe wegen, bedrijventerreinen en woonwijken aangelegd. Maar ook in het verleden heeft het verplaatsen van bedrijven en rijksdiensten naar deze regio's het tij niet kunnen keren. Juist de te hoge verwachtingen van groei en spreiding hebben geleid tot wrok. De protestpartijen varen nu wel bij de niet waargemaakte beloften die destijds door andere partijen

werden gedaan. De kans is groot dat nieuwe tegenvallers opnieuw tot onbehagen zullen leiden. Investerings zouden dan ook moeten zijn gericht op het faciliteren van de krimp en niet op het tegengaan daarvan. Zieltogende voorzieningen kunnen worden samengevoegd en detonerende en leegstaande hoogbouw kan worden vervangen door kleinschalige streekgebonden bebouwing.

In het suburbane gebied zien we in veel wijken een achteruitgang. Vaak hangt dit samen met de bouw van nieuwe woongebieden waardoor een doorschuifeffect optreedt. De verloedering vindt plaats in een context van afnemende interventiemogelijkheden van de overheid, waardoor het moeilijker zal worden om buurten te revitaliseren. Ook de huidige nieuwbouwwijken zullen na enige decennia weer afglijden met nieuw onbehagen als gevolg. In plaats van een verdere suburbanisatie zou de focus moeten worden verlegd naar verdichting en verbetering. Dit is nodig om wijken en hun voorzieningenniveau overeind te houden. Belangrijk is om daarbij oog te hebben voor het verlangen naar veiligheid, geborgenheid en kleinschaligheid, bijvoorbeeld door de bouw van meer hofjes. Het zou positief zijn als bewoners een wooncarrière binnen de eigen buurt kunnen maken. Meer vrijheid om de eigen woning naar wens te wijzigen kan daaraan bijdragen. Daarentegen versterkt de vrijheid om nieuwbouw in de weilanden neer te zetten vooral het doorschuifproces, met steeds meer probleemwijken als gevolg.

9.7 Politieke herverkaveling

De toenemende fragmentatie leidt tot een complexer politiek landschap. Het ontstaan van meer conflictdimensies maakt het moeilijker om compromissen te sluiten en partijen kunnen hun kiezers verliezen in veel verschillende richtingen. De bestuurbaarheid wordt er niet gemakkelijker op. Toch zien we geen crisis van het politieke systeem, de tevredenheid met de democratie is aanzienlijk. Er lijkt vooral sprake van een legitimiteitscrisis van de politieke partijen die

niet meer bij de huidige samenleving passen. In het verleden zijn er vaker partijen samengevoegd, afgesplitst en opgericht als gevolg van veranderingen in de maatschappij. Ook nu zou een politieke herverdeling tot meer rust en duidelijkheid kunnen leiden. De PvdA wil de twee dominante stromingen (progressief/hoger opgeleid en sociaal behoudend/lager opgeleid) binden. Maar is die tegenstelling niet minstens even wezenlijk als die tussen links en rechts? Tijdens de verzuiling bestond er ook een sterke verdeeldheid, maar die was goed georganiseerd met herkenbare partijen. De uitdaging is dan ook de huidige tegenstellingen goed te kanaliseren en organiseren. Dit vraagt om een herschikking van het partijlandschap, eventueel in combinatie met een ander kiesstelsel. Een nieuwe verdeling kan worden gebaseerd op de kwadranten van het assenkruis, met een progressieve en een sociaal-behoudende stroming ter linkerkant en een nationale en een liberale stroming ter rechterkant. De progressieve stroming is internationaal georiënteerd en wil de verzorgingsstaat, arbeidsmarkt en woningmarkt hervormen, terwijl de behoudende stroming meer gemeenschapszin wil, sterker nationaal georiënteerd is en de verzorgingsstaat zo wil houden als deze is. Voor de rechts-nationalen staat de bescherming van de nationale identiteit, veiligheid en markt voorop, terwijl de rechts-liberalen positief staan tegenover neoliberalisering, globalisering en het Europese project. Coalities kunnen dan gevormd worden op basis van de links-rechtsdimensie, maar ook volgens de nieuwe culturele dimensie.

9.8 Tot slot

De electorale geografie van Nederland laat een verdeeld land zien dat onder druk staat van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen. Verschillen tussen regio's en woongebieden nemen toe, terwijl de mogelijkheden om hierin te sturen afnemen. Dit vraagt om een nieuw en ander beleid met betrekking tot groei, krimp, nieuwbouw en verdichting. Daarnaast leidt de groeiende verdeeldheid onder de bevolking tot een grotere versplintering van het politieke

landschap, waardoor de bestuurbaarheid vermindert. Een politieke hergroepering volgens de nieuwe maatschappelijke tegenstellingen biedt de kiezer meer helderheid en creëert meer stabiliteit op bestuurlijk niveau.



HOOFDSTUK 10

DE NOODZAAK VAN CONSTITUTIONELE HERVORMINGEN IN DE WAARBORGSTAAT

Hans Engels

10.1 Democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat

De staatsrechtswetenschap is vertrouwd met de term democratische rechtsstaat als primair juridische typering van staat, overheid en openbaar bestuur. Democratie is verbonden met het beginsel van de volkssoevereiniteit en daaruit voortvloeiende principes als vertegenwoordiging, meerderheidsbesluitvorming, politieke verantwoordelijkheid, openbaarheid, en participatie van burgers. De rechtsstaat heeft als wortels het idee van een machtscheiding ('checks-and-balances'), met als kernpunt de 'rule of law', en de erkenning van fundamentele grondrechten.

Het begrip verzorgingsstaat is staatsrechtelijk veel moeilijker te duiden. In dit begrip komen politieke, financiële, economische en sociale elementen op een bijzondere manier samen. De term duidt in oorsprong op overheidshandelen dat zich richt op maatschappelijke regulering ten behoeve van de vermindering van ongelijkheden binnen de samenleving en de verbetering van het collectieve welzijn



van de burgers. Het gaf daarmee lang een materiële dimensie aan de meer institutioneel gedefinieerde democratische rechtsstaat, en fungeerde feitelijk als legitimatiebron voor de staat.

Met de ontwikkeling en uitbouw van de verzorgingsstaat in de twintigste eeuw zijn aard en omvang van de staatsfuncties sterk veranderd. De klassieke ordenende functie van duurzaam vormgegeven rechtsbetrekkingen, rechtshandhaving en van klassieke staatstaken van veiligheid is uiteraard van alle tijden. Deze functie is inmiddels uitgebreid met een presterende functie voor het tot stand brengen van voorzieningen op het gebied van infrastructuur, onderwijs en huisvesting, en met een zorgfunctie die terreinen als gezondheidszorg en bestaanszekerheid tot de overheidsverantwoordelijkheid rekent. Als laatste de sturende functie, die zich ontwikkelde tijdens de economische crisis in de jaren dertig van de vorige eeuw en zeker ook verbonden is met de opbouw na de Tweede Wereldoorlog. Hierin herkennen wij het door Keynes geïnspireerde inzicht dat de staat ook in een stelsel van vrije ondernemingsgewijze productie een regulatieve taak kan hebben met actieve stimuleringsmaatregelen en bestedingsimpulsen.

Niet alleen zijn de overheidsfuncties verbreed, in absolute zin zijn zij vervolgens blijven groeien. Als gevolg van uiteenlopende ambities van de politieke partijen is de overheidsbemoeyenis verder uitgebreid via steeds verdergaande verfijningen in de prestaties, zorgtaken en voorzieningen en binnen de sturende functie, tot op macro-economisch niveau. Dat heeft ook binnen de klassieke ordenende rechtsfunctie tot een explosie van regels geleid. De staat heeft de samenleving langzaam maar zeker overwoekerd met beleid en recht. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam de verzorgingsstaat in structurele, in ernst toenemende problemen. Vanwege een herhaaldelijk stagnerende economische groei kwam de betaalbaarheid van overheidszorg en collectieve voorzieningen onder druk te staan. Het overheidstekort liep daardoor op, maar bleek vervolgens ook een remfactor voor economisch herstel. Bovendien bleken vele goedbedoelde interventies tot contraproductieve maatschappelijke effecten te leiden, zoals ontslagbescherming, huurbescherming en

financieel-economische steunmaatregelen voor bijvoorbeeld de landbouw. Daarnaast kwam de vraag op in hoeverre de overheid burgers tot behoeftige en onmondige wezens zou maken, die niet meer (volledig) de verantwoordelijkheid voor hun eigen leven zouden aankunnen. De onverminderde politieke ambities en pretenties en daarmee de doorgroeiende interventies van de staat leidden tot een substantiële groei van het overheidsapparaat, waarmee transparantie en slagvaardigheid weggleden. Omdat de staat op den duur overbelast en overvraagd raakte als gevolg van een toenemende spanning tussen pretenties en resultaten, werd de bestuurbaarheid van het land een serieus probleem.

Het probleemoplossend vermogen van de staat blijkt met andere woorden te zijn overschat. De door een multipliereffect gegroeide regel- en beleidsdruk heeft ingrijpende politiek-bestuurlijke en juridische effecten tot gevolg gehad. Met de instrumentalisering van wet en recht, en met de als gevolg van steeds meer verfijning en differentiaties in regelgeving en rechtsbescherming verdergaande juridisering van de samenleving kwam ook de rechtsontwikkeling door legitimatieverlies in een gevaarlijke fase. En de met de gegroeide partijendemocratie verbonden monistische politieke cultuur holde de legitimerende functie van de democratie in toenemende mate uit. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat leidde uiteindelijk ook tot paradoxale gevolgen in termen van staatsmacht. In de ontwikkeling van de moderne westerse staten is de staatsmacht formeel weliswaar volledig onder het beslag van het recht en van de democratie komen te liggen, maar in de praktijk van de twintigste-eeuwse democratische rechtsstaat is deze in een andere gedaante teruggekeerd. Democratie bleek een motor voor vrijwel onbegrensde en politiek breed gesteunde staatsinterventies. De rechtsstaat eiste een optimale juridische inbedding van beleid. Als gevolg van de daarmee ontstane beleids- en regeldruk is het machts- en rechtsevenwicht verstoord geraakt. Bovendien is de veronderstelling van een wezenlijke invloed van de rechtsgenoten op de rechtsvorming als gevolg van een vergaand proces van politisering van recht en staat niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid. In die context is de omvang

van de staatsmacht opnieuw een probleem geworden. In kwantitatieve zin groeide het maatschappelijke bereik van de staat, maar nam de daadwerkelijke invloed en het effect van overheidsmaatregelen af.

10.2 Drie constitutionele vraagstukken in de waarborgstaat

Het verminderde legitimerende vermogen van democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat zorgde voor crisisverschijnselen in de democratische rechtsstaat. Met de afgenomen betaalbaarheid, bestuurbaarheid en legitimatie van het overheidshandelen is het openbaar bestuur zelf een van de grootste maatschappelijke vraagstukken geworden. Er zijn in de afgelopen dertig jaar dan ook vele pogingen ondernomen deze problemen op te lossen: afslanking en reorganisatie van het overheidsapparaat, uitbesteding en privatisering van taken, bezuinigingen op de overheidsuitgaven en dereguleringsoperaties. Daarmee zijn weinig structurele resultaten behaald. Noch de privatisering van overheidsdiensten noch de dereguleringsoperaties hebben tot een daadwerkelijke vermindering van staatsingrijpen en rechtsregels geleid.

Een van de oorzaken voor de stagnerende sanering van staatsmacht en rechtsdruk ligt in de sfeer van het politieke primaat. In de eerste plaats omdat de voor het slagen van herijkingsoperaties noodzakelijke politieke sturing onvoldoende sterk is gebleken, waardoor projecten vanuit de ambtelijke en departementale defensieve culturen niet het gewenste resultaat opleverden. Bovendien bleken de verschillende operaties te zeer in kwantitatieve doelstellingen geformuleerd en onvoldoende op elkaar afgestemd. In de derde plaats lijken de politieke en ambtelijke hoofdrolspelers in de wetgevende arena moeilijk van hun geloof in de effectiviteit van wet- en regelgeving te kunnen worden afgebracht. Dat heeft tot gevolg dat het aanpakken van problemen van te veel overheidsbemoeyenis en te veel rechtsregels plaatsvindt met nieuwe overheidsbemoeyenis en nieuwe rechtsregels. Daarmee blijft het langzamerhand vrijwel ondoordringbare woud van instituties, beleid en recht in stand.

Intussen doet zich een aantal belangwekkende nieuwe ontwikkelingen voor in het statelijke denken en handelen. Met een treffende typering wordt bijvoorbeeld geduid op de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Hoe die waarborgstaat er precies uit gaat zien is nog niet helder, omdat – anders dan bij de opbouw van de verzorgingsstaat – daarover minder politieke consensus bestaat. Maar dat als gevolg van een herbezinning op de aard en omvang van de overheidstaken en -verantwoordelijkheden de actieradius van de staat zal gaan afnemen, ligt voor de hand. Tegelijkertijd vinden ook in de samenleving ingrijpende veranderingen plaats, die in samenvattende zin al even treffend zijn getypeerd met de term fragmentatie. Dat er tussen beide processen sprake is van wederkerigheid is inherent aan de tot stand gebrachte osmose van staat en samenleving. Met de ingezette transitie van verzorgingsstaat naar waarborgstaat en een diffusere samenleving zal naar mijn mening onverminderd en in wezen indringender moeten worden gekeken naar de drie hoofdproblemen in de huidige stand van de staat en het recht. In de eerste plaats een modernisering van het democratische bestel en de bestuurlijke organisatie. Naast deze politiek-bestuurlijke dimensie vraagt het rechtsstatelijke karakter van de rechtsorde en de rechtsontwikkeling het nodige onderhoud. Ter versterking van de legitimerende functie van de staat is, ten derde, een overtuigender constitutionele inbedding van de beginselen van de democratische rechtsstaat essentieel.

10.3 Politieke hervorming (democratie)


Sinds de tweede helft van de jaren zestig is in vele toonaarden en uit verschillende richtingen fundamentele en structurele kritiek geuit op het functioneren van onze parlementaire democratie. De algemeen terugkerende invalshoek daarbij is dat de vertegenwoordigende kiezersdemocratie zich als gevolg van de opkomst van politieke partijen in de twintigste eeuw feitelijk heeft ontwikkeld tot een vertegenwoordigende partijdemocratie. In de partijdemocratie

wordt het politiek-bestuurlijke verkeer tussen burgers en overheid(s-instellingen) via de politieke partijen gefilterd, door- en teruggeleid. In deze 'partijstaat' zien sommigen een rationele verfijning van de representatieve democratie. Die benadering wordt vooral verdedigd door politieke partijen die zichzelf nog steeds als onmisbare en noodzakelijke dragers van de parlementaire democratie beschouwen. Men kan de partijdemocratie echter ook zien als een gekunstelde herformulering van de kiezersdemocratie. De opvatting van de meerderheid van de partijen wordt immers gelijkgesteld met de volkswil. De volkswil gaat in dat perspectief op, in de door een meerderheid van partijen vastgestelde wetten en besluiten. Daarmee zijn de politieke partijen de eigenlijke staatsorganen geworden.

Deze aan onder anderen Leibholz ontleende analyse is relevant voor de Nederlandse situatie, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het rapport van de Nationale Conventie (2006). De Grondwet van 1917 introduceerde het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Na een aanvankelijk vruchtbare periode van kanalisering van maatschappelijk pluralisme hebben de politieke partijen inmiddels zowel de kiezers als de staatsorganen vrijwel volledig gekoloniseerd. De partijen richten zich inmiddels primair op de machtsprocessen aan het Binnenhof. Coalitieafspraken bepalen niet alleen de richting van het regeringsbeleid, maar vooral ook de tot insnoering van de parlementaire minderheid gereduceerde parlementaire controle daarop. De wetgevende en uitvoerende macht zijn als gevolg van deze statusincongruentie dermate ineengevloeid dat van een wezenlijke machtenscheiding niet meer kan worden gesproken. Er is al met al sprake van een monistische en inclusieve politieke cultuur ('kaasstolp'), die gepaard gaat met een steeds dunnere band tussen de politieke instituties en functionarissen ('kloof'). Waar kabinet en coalitiefracties eendimensionaal samenvallen, worden politieke afwegingen gedomineerd door belangen van politieke opportuniteit. Deze meeregerende rol van de coalitiefracties holt de positie van de Tweede Kamer als controlerend orgaan uit. Ook in zijn medewetgevende rol biedt de Tweede Kamer onvoldoende weerwerk aan 'partijdige' wetgeving.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de politieke partijen lijden aan ernstig en structureel functieverlies. De oorspronkelijke functies van politieke partijen, zoals het representeren en integreren van maatschappelijke opvattingen en het selecteren van politici en bestuurders, zijn behoorlijk uitgehold. Minder dan twee procent van het electoraat is lid van een partij en slechts een fractie daarvan is actief in partijverband. Om het paradoxaal te formuleren: hoe groter hun statelijke macht, hoe geringer hun maatschappelijke positie. Hoe meer zij onderdeel werden van het politieke systeem, hoe meer de politiek zich verplaatste naar elders.

Een actuele analyse is te vinden in het rapport *Vertrouwen op democratie* (2010) van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Raad inventariseert nog eens de vele maatschappelijke ontwikkelingen die het afnemend vertrouwen in politici en politieke partijen en in mindere mate de afnemende legitimiteit van onze staatsinstellingen zouden kunnen verklaren. Ook hier komen inmiddels bekende trends voorbij: ontzuiling, individualisering, ontideologisering, technocratisering, economisering, informatisering, mediasering, mondialisering en dergelijke. Belangrijk is vooral de bevestiging door de Raad van de relevantie en vooral de urgentie van de pleidooien om nu eindelijk eens werk te maken van de hervorming van onze politieke democratie. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad voor het bekende tegenoffensief uit bepaalde politieke en wetenschappelijke kringen. Die waarschuwing bleek niet voor niets want de Raad kreeg er flink van langs met de bekende verwijten van selectieve diagnostiek en structurele zwartkijkerij. Op de gesignaleerde problemen als zodanig werd overigens nauwelijks steekhoudend ingegaan. De vergeefsheid van de pogingen om tot een institutionele modernisering van de Nederlandse staat te komen wordt niet zelden toegeschreven aan de Nederlandse politieke cultuur van geleidelijkheid, nuchterheid en praktisch denken. Maar veeleer lijkt een drang naar behoud van een met het bestaande stelsel verbonden machtspositie van de politieke elite bepalend. Daarmee blijven wij gevangen in een indirecte, geleide democratie, met een regenteske en bevoogdende inslag, veel benoemde ambten en een zwakke controle op de macht.




Intussen hebben de kiezers de weg naar de tegenpartijen gevonden. Sinds het zogeheten revoltejaar 2002 is het maatschappelijke ongenoegen met behulp van de commerciële media van een massale stem voorzien. Dat heeft geleid tot een sterk gegroeid zelfbewustzijn en een gevoel van collectieve macht bij de zogeheten vergeten groepen in de samenleving. Televisiedemocratie en persoonlijk leiderschap hebben bijgedragen aan een ontwikkeling, waarin vorm visie verdringt, populisme en demagogie oprukken, en angst en onzekerheid richtinggevend voor beleid zijn geworden. De jongste verkiezingsuitslag spreekt – althans op dit punt – voor zich. In dat licht lijkt het begrip (staats)burgerschap, waarmee op de verantwoordelijkheid van zowel overheid als burgers voor de publieke zaak wordt geduid, veel aan betekenis te hebben verloren. Het klassieke concept van burgers die eenmaal in de vier jaar een mandaat (willen) afgeven aan partijen is niet meer van deze tijd. Niet alleen is het langzamerhand volstrekt onhelder wat de kiezer nu precies heeft uitgesproken, belangrijker is dat zij ook tussentijds meer te zeggen willen krijgen over de aanstelling van ambtsdragers en over de inhoud van besluiten.



De afnemende soevereiniteit van de staat, de relativering van rechtsstatelijke waarden in tijden van spanning, angst en onzekerheid en de crisisverschijnselen in de parlementaire democratie bevestigen de urgentie van een grondige modernisering van onze democratie. In de huidige partijendemocratie is de kabinetsformatie het moment waarop zaken moeten worden gedaan. Ook voor een hervorming van de democratie is dat het moment om tot – bij voorkeur samenhangende en consistente – politieke afspraken te komen.

Men moet dan denken aan een substantiële, en met de constitutionele beginselen van rechtsstaat en democratie samenhangende hervorming van onze politieke organisatieregels. In een volwassen democratie met moderne en mondige staatsburgers, die door politici serieus worden genomen en waarin de overheid vertrouwen heeft, kunnen burgers zelf meer verantwoordelijkheid dragen. Zij hoeven dan niet meer hun toevlucht te nemen tot tegenpartijen om gehoord en begrepen te worden.



Daarvoor zullen afspraken moeten worden gemaakt over modaliteiten die burgers aanzienlijk meer invloed geven op de inhoud van het beleid en op de politiek-bestuurlijke besluitvorming daarover. Bijvoorbeeld via het bindend volksinitiatief als instrument voor politieke agendering en besluitvorming daarover, of via de figuur van het correctieve (bindende) en door burgers zelf geïnitieerde referendum. Daarnaast is van belang het bieden van zeggenschap over de aanstelling van bestuurders, met name burgemeester, Commissaris van de Koningin en minister-president. Dit type aanpassingen kan tevens bijdragen aan meer dualistische verhoudingen met de volksvertegenwoordigende organen. Tot slot kan de invloed van kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer worden vergroot, bijvoorbeeld door aanpassing van het systeem van voorkeurstemmen of via het uitbrengen van een stem zowel op een partij als op een kandidaat.

Aan het verder terugdringen van een politieke cultuur met een monistische praktijk van het in coalitieverband voorkoken en afregelen van besluiten kan ook bijdragen de opheffing van het grondwettelijke verbod van rechterlijke toetsing van wetgeving. Dat volstrekt gepolitiseerde wetgevende organen, waarbinnen de politieke partijen zich hebben opgewerkt tot de 'eigentlichen Herren der Gesetzgebung', zelf toetsen of hun wettelijke besluiten in overeenstemming zijn met constitutionele en internationaalrechtelijke normen, komt in moderne westerse democratieën niet of nauwelijks meer voor. Vervolgens komen de argumenten om de Eerste Kamer te handhaven beduidend anders te liggen. Er wordt – op zichzelf genomen niet onterecht – hoog opgegeven van de kwaliteit en zorgvuldigheid waarmee de senaat wetgeving behandelt. Maar de Eerste Kamer is en blijft een indirect gekozen orgaan met veel politieke macht en een uiterst conservatieve inslag. Ook zijn er risico's van een doublure of zelfs rivaliteit met de Tweede Kamer. Maar men moet wel bedenken dat de Eerste Kamer zelf met uiteindelijk een tweederdemeerderheid met zijn eigen ondergang moet instemmen.

10.4 Bestuurlijke hervorming (bestuurlijke organisatie)

De Nederlandse bestuurlijke organisatie kent een hoofdstructuur die vaak wordt aangeduid met de metafoor 'Huis van Thorbecke'. Deze bestuurlijke hoofdstructuur ligt besloten in de Grondwet en daarmee zijn drie normatieve uitgangspunten vastgelegd voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Er zijn (1) drie volwaardige bestuurslagen, (2) met een directe democratische legitimatie in de vorm van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging als eindverantwoordelijk orgaan en (3) met een integraal takenpakket van (dat wil zeggen een open huishouding met) sturende, plannende en verdelende bevoegdheden. De drie bestuurslagen beschikken als enige lichamen over een zogeheten open huishouding, dat wil zeggen autonome bevoegdheden tot regeling en bestuur van lokale aangelegenheden. Daarmee is de bestuurlijke hoofdstructuur in het licht van de Grondwet gekoppeld aan het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat de verhoudingen tussen het rijk en de beide decentrale overheden bepaalt.

Onze constitutie gaat (in artikel 124, lid 1 van de Grondwet en in het Europees Handvest lokale autonomie) aan de ene kant uit van het decentralisatiebeginsel, dat een autonome en zelfstandige regeling en bestuur van de eigen huishouding van provincies en gemeenten erkent. Dat indiceert een constitutionele waarborg voor een zekere mate van autonomie, beleidsvrijheid en zelfstandigheid van het centraal bestuur. De artikelen 134 en 135 verhinderen vervolgens dat andere openbare lichamen van territoriaal bestuur worden ingesteld ter vervanging van provincies en gemeenten. De speelruimte voor de wetgever om ingrepen te plegen in de grondwettelijk gewaarborgde bestuurlijke hoofdstructuur is met andere woorden zeer beperkt. Dat verklaart de grote vlucht die het gebruik van minder ingrijpende bestuursfiguren (hulpstructuren) heeft genomen.

Aan de andere kant gaat onze constitutie uit van de hiërarchisch georiënteerde eenheidsstaatgedachte, die het primaat van de hogere regeling impliceert, toezichtfiguren kent, een openhuishoudingbegrip hanteert (waarmee het rijk de omvang van de decentrale

taken bepaalt) en medebewind (de verplichte uitvoering van rijksregelingen) veronderstelt.

Terecht heeft de Raad van State herhaaldelijk aangegeven dat onze constitutie niet uitgaat van een hiërarchie van bestuurslagen, maar van rechtsregels (*Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, 2010).

De vele ingrijpende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben de werking van de bestuurlijke hoofdstructuur vooral na de Tweede Wereldoorlog behoorlijk onder druk gezet. De aard en omvang van taken en bevoegdheden zijn in elk van de drie huishoudingen sterk veranderd, het aantal gemeenten zijn met meer dan de helft verminderd, naast het waterschap zijn andere vormen van functioneel bestuur tot stand gekomen en vooral tussen gemeente en provincie heeft zich een woud van verlengd lokaal bestuur en andere bestuurlijke samenwerkingsvormen ontwikkeld. Het grijpen naar dit type hulpstructuren illustreert de flexibiliteit van het bestuurlijke stelsel, maar leidt tegelijkertijd tot een grotere bestuurlijke dichtheid.

Bestuurlijke samenwerkingsvarianten als functionele regio's, verlengd lokaal bestuur, privaatrechtelijke convenanten en federatieve samenwerkingsfiguren kunnen zowel in de wetenschap als onder bestuurders op de nodige support rekenen. Velen zien in samenwerkingsfiguren oplossingen voor problemen van bestuurskracht die zich kenmerken door flexibiliteit, creativiteit, maatwerk, gemeenschappelijkheid, synergie en praktisch denken. Vooral ook denkt men hiermee te kunnen ontkomen aan bestuurlijke opschaling. Anderzijds is er ook scherpe kritiek. Velen menen dat deze bestuursvormen ernstige manco's vertonen in termen van slagvaardigheid, transparantie, politieke controle en democratische inbedding. Hoe dit ook zij, ontegenzeggelijk is er een weinig overzichtelijk geheel van intergemeentelijke samenwerkingsvormen ontstaan. Waarneembaar is ook dat de samenhang in het bestuur op middenniveau vaak ontbreekt en dat er al even weinig samenhang bestaat tussen maatschappelijke en bestuurlijke grenzen.

Feitelijk is met andere woorden al geruime tijd sprake van een extra, vierde bestuurslaag tussen en rond gemeenten en provincies. De vraag is in hoeverre dit conglomeraat van hulpstructuren nog aansluit bij de kenmerken van de bestuurlijke hoofdstructuur. In termen van bestuurlijke integraliteit, democratische legitimatie en beleidsmatige samenhang is sprake van tekorten. Juist in de grootstedelijke gebieden manifesteren zich als gevolg van deze ontwikkelingen schaalproblemen (verschil tussen maatschappelijke en bestuurlijke grenzen), afstemmingsproblemen (belangentegenstellingen tussen betrokken besturen), sturingsproblemen (vrijblijvendheid van samenwerkende bestuurders), verdelingsproblemen (wie betaalt regionale voorzieningen) en draagvlakproblemen (naar binnen gekeerde lokale besturen).

De recente regeringsnota 'Bestuur en bestuurlijke inrichting' (oktober 2011) bevat een vergelijkbare analyse van problemen en knelpunten. Door een veelheid aan factoren loopt het openbaar bestuur steeds verder vast met de bestaande verdeling van taken en bestuurlijke schaalniveaus. Gebrek aan bestuurskracht en bestuurlijke drukte leiden tot een cumulatie en overlapping van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In plaats van nu de grote urgentie van deze problematiek te onderstrepen en daarop een plan van aanpak los te laten dat zich richt op een opschaling van provincies en gemeenten, vergezeld van een substantiële sanering van hulpstructuren en samenwerkingsfiguren, wordt in de nota een voorkeur uitgesproken voor bestuurlijke samenwerking als een positief antwoord op de behoefte aan balans tussen een efficiënte taakuitoefening, gemeenschapszin en politieke controle. Een onbegrijpelijke en ook niet op feiten gebaseerde uitspraak in het licht van de in de nota eveneens onderschreven ernstige nadelen van samenwerking: versnipperde bevoegdheden, bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden en een trage besluitvorming. De directe koppeling van democratische betrokkenheid en gemeenschapszin is bovendien volstrekt onjuist. Politieke gemeenschap en sociale cohesie c.q. identiteitsbeleving zijn geheel verschillende categorieën.

Daarmee is intussen helaas een nieuwe kans om urgente problemen in onze bestuurlijke organisatie slagvaardig, samenhangend en systeemconform aan te pakken opnieuw voor een aantal jaren achter de horizon verdwenen. Gemeenten en provincies worden door het rijk nadrukkelijk ingezet bij de uitvoering van kabinetsbeleid. Het is in dat licht onverantwoord dat het rijk niet meer investeert in het behoud van een ook op de langere termijn volwaardig en zelfstandig decentraal bestuur. Gemeenten en provincies vormen (nog) een integrale bestuurslaag met een direct gekozen orgaan aan het hoofd. Zij beschikken (nog) over een open huishouding met zowel autonome bevoegdheden als wettelijk verplichte taken. Die context impliceert (nog) een volwaardige en redelijk zelfstandige uitoefening van taken en bevoegdheden. Maar veel gemeenten en provincies lopen al enige tijd aan tegen een achterblijvende bestuurskracht en een verlammende bestuurlijke drukte. Dat probleem zal bij verdere decentralisatietrajecten verder toenemen.

Voortgaan met deze introverte aanpak van een wezenlijk vraagstuk is onverantwoord. Het wordt tijd de door Geelhoed (*Op schaal gewogen*, 2002) terecht als belangrijkste belemmeringen voor bestuurlijke hervormingen aangewezen bestuurlijke onwil en politieke verdeeldheid te doorbreken, door uit te stijgen boven het opportunisme van het belang en van het moment. Problemen van bestuurskracht zijn niet op te lossen met samenwerkingsarrangementen. Ook met het nieuwe toverwoord 'differentiatie' zetten we de bijl aan de wortel van een volwaardig lokaal bestuur. Het zijn in wezen vluchtwegen, die de bestuurlijke drukte en het gebrek aan slagvaardigheid juist doen toenemen. Het verzet tegen opschaling wordt gevoed door drogredenen die vooral verband houden met politieke belangen, romantisch escapisme en de electorale vrees voor emoties bij de bevolking als gevolg van bijvoorbeeld lokale en regionale identiteitsbeleving. De werkelijkheid is een andere. Samenwerking bevestigt en vergroot het gebrek aan lokale bestuurskracht, in plaats van dat deze daardoor toeneemt. Samenwerking vergroot de bestuurlijke drukte, in plaats van de slagvaardigheid. Samenwerking stelt bovendien de politieke controle grotendeels buiten werking en berust op

een zwakke democratische legitimatie. Een ook in de toekomst nog vitale en op niveau functionerende lokale en regionale democratie komt hiermee niet dichterbij.

Het onder andere door de commissie-Van Aartsen (*De eerste overheid*, 2007) geboden perspectief op een sterker decentraal bestuur verdient alsnog een serieuze kans. Schaalvergroting van provincies en gemeenten leidt tot sterke en zelfstandige medeoverheden, die beschikken over een directe democratische legitimatie en volwassen politieke controle en verantwoording. En de Deense aanpak van een vergelijkbare problematiek door een intelligente combinatie van sturing en draagvlak zou ook in ons land heilzaam kunnen uitpakken.

10.5 Juridische hervorming (rechtsstaat en rechtsorde)

In onze democratische rechtsstaat neemt de wet een dubbelzinnige positie in. De wet is aan de ene kant het meest democratische rechtsproduct van de staat vanwege de beslissende betrokkenheid van de Staten-Generaal als volksvertegenwoordigend orgaancomplex. Daarin ligt de waarborg besloten van een zorgvuldige afweging van rechten en belangen van burgers. Tegelijkertijd is de wet in rechtsstatelijke zin tevens norm voor de staat zelf. Het legaliteitsbeginsel bindt overheidsoptreden aan een wettelijke grondslag en constitutioneel gewaarborgde grondrechten dwingen de staat de rechten en vrijheden van burgers te eerbiedigen. Zowel de democratische als de rechtsstatelijke beginselen beogen de vrijheid van burgers te waarborgen en hebben de klassieke staatsmacht gereduceerd.

Naast de oorspronkelijke functie van ordenen en handhaven is de wet aan de andere kant steeds meer kaderinstrument geworden voor meer presterende en sturende overheidsfuncties. De instrumentalisering van de wet, gedelegeerde vormen van regelgeving en beleidsregels hebben de oorspronkelijke waarborgfunctie van wet- en regelgeving uitgehold. Door het streven naar 'Einzelfallgerechtigheid' heeft de juridisering van het overheidsbeleid een grote vlucht

genomen. In onze regelgeving lijkt welhaast een multipliereffect aanwezig: nog steeds op alle maatschappelijke ontwikkelingen inspelende regels lokken op hun beurt weer nieuwe regels uit.

De toegenomen complexiteit en differentiaties binnen onze samenleving hebben met andere woorden grote effecten gehad op wet- en regelgeving. Rechtsregels zijn steeds verder verfijnd, rechtsvormen steeds verder gedifferentieerd, rechtsgebieden in toenemende mate gespecialiseerd en de rechtsbescherming van burgers uitgebreid. Wetgeving wordt bovendien steeds vaker op ad-hocbasis ontwikkeld en het groeiend aantal Europese maatregelen dringt steeds dieper door in onze rechtsorde.

De motieven voor deze regelgroei zijn op zichzelf genomen begrijpelijk. Bijvoorbeeld als wij constateren dat wetgeving de aansluiting bij het morele of ethische rechtsbewustzijn in de samenleving verliest, of als er gebreken zijn in de aansluiting bij de maatschappelijke noden en behoeften, dan wel als er in de handhaving en uitvoering spanningsvelden optreden.

Voor het oplossen van maatschappelijke problemen vormen het instituut overheid en de figuur van juridische regulering nog steeds het eerste referentiekader. Maar de prijs die voor een onverminderd overheidsingrijpen en uitsluitend in regels vervatte sturing in de samenleving betaald wordt, is een aanhoudende regelgroei. De kwantitatieve regeldruk heeft ook nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving. De rechtsstatelijke en democratische functies en waarborgen van de wet zijn door bureaucratie en overregulering nog maar nauwelijks herkenbaar en zichtbaar. Dat vormt een ernstige bedreiging voor de legitimiteit van staat en recht. Maar ook in de bestuurbaarheid van overheid en samenleving ontstaan problemen, zoals in de sfeer van de handhaving, de inconsistentie in de hantering van rechtsbegrippen of regelsystemen, tegenstrijdigheden in toepassingen, bovengemiddelde maatschappelijke irritatie omdat de achterliggende normativiteit niet wordt herkend of beleefd en onnodige maatschappelijke belemmeringen die uit onvoorziene effecten voortvloeien.

Het beeld van de alomtegenwoordige overheid en een dichtgegroeid regelsysteem is overigens niet nieuw. De vraag is nu hoe wij meer ruimte kunnen scheppen binnen de sterk met elkaar vervlochten geraakte statelijke, juridische en maatschappelijke systemen en processen. Een grotere ruimte die kan bijdragen aan minder regels en, mede daardoor, aan een betere kwaliteit van de wetgeving. Een eerste aanzet daarvoor kan zijn het loslaten van de wetgevingsreflex. Wetgeving is niet altijd de enige of de beste oplossing. Niet zelden leidt regelgeving tot onnodige inperkingen van de bewegingsvrijheid van burgers, bedrijven en instellingen. In het verlengde daarvan lijkt nog een wereld te winnen door bestaande regels te analyseren op relevantie, evenredigheid, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook procedurele regels en trajecten bijvoorbeeld kunnen verder worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Terecht heeft bijvoorbeeld de Raad van State herhaaldelijk aangegeven dat niet elk maatschappelijk probleem een oplossing behoeft via overheidsingrijpen op wettelijke grondslag.

Een tweede invalshoek is of het in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat als hoogste rechtsbeginsel omarmde, maar in het perspectief van de waarborgstaat relatieve gelijkheidsdenken zo langzamerhand niet moet worden genuanceerd. Zo zette bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (2002) vraagtekens bij het klassieke patroon van hiërarchische overheidsregulering met als veronderstelling dat de wet een gelijke behandeling van burgers door de overheid waarborgt. In de loop van de afgelopen jaren hebben we gezien dat de afhankelijkheid van burgers van overheidszorg zo groot kan worden dat hun vrijheid afneemt. Bovendien zijn burgers, bedrijven en instellingen mondiger geworden en bereid zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Dit alles dwingt tot nadenken over de vraag of niet langer eendimensionaal vanuit de overheid, maar meer vanuit de maatschappelijke context naar problemen en belangen in de samenleving moet worden gekeken. Dan zou kunnen blijken dat overheidssturing de maatschappelijke dynamiek onnodig afremt of zelfs in een ongewenste richting duwt. Bovendien zijn

voor maatschappelijke gedragsbeïnvloeding andere instrumenten dan regelgeving denkbaar.

De enkele jaren geleden uitgebrachte nota over een bruikbare rechtsorde bevat op dat punt interessante gedachten. Zou niet vaker van vormen van zelfregulering, zelfbinding, doelbepalingen of zorgplichten kunnen worden uitgegaan, bijvoorbeeld via figuren als convenanten of certificering? Uit een oogpunt van rechtszekerheid zouden wij het verlies aan centrale normstelling dan niet moeten compenseren met een uitbreiding van instrumenten als toezicht en handhaving en een verschuiving van formele wetgeving naar lagere regelgeving en beleidsregels.

Het lijkt tijd voor een principiële omkering van het reguleringsperspectief. Een omkering van overheidsbelang naar burgerbelang; een omkering van het uitgangspunt dat alleen algehele gelijkheid en een gedetailleerde regeling daarvan tot in alle uitzonderingen tot rechtvaardigheid leidt; een omkering van een alle verantwoordelijkheid op zich nemende overheid naar meer eigen verantwoordelijkheid, zelfregulering en zelfcontrole in de samenleving. Daarmee is de vraag gesteld naar een radicale terugtred van rechtsfiguren die aan de hand van verboden en geboden gedragsnormerend werken, en de introductie van nieuwe regelmodaliteiten als zorgplichten, convenanten, certificering, vraagfinanciering en persoonlijke aansprakelijkheden.

Uit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt moet de wet als hoogste democratische besluit en vanwege het legaliteitsbeginsel een centrale functie houden in het scheppen van vertrouwen in rechtsorde en overheid. Maar bij dit probleem gaat het niet alleen om minder beleid en minder regels, maar vooral ook om betere regels en beter beleid. De gedachte zou moeten zijn dat de wetgever meer nadenkt over rechtsvormen die directer aansluiten bij de autonome sfeer van burgers en bedrijven en meer ruimte biedt aan de eigen kracht van mensen. Als in de moderne democratische en sociale rechtsstaat de staat zelf de voornaamste bron van wet en recht blijft, kan het machtsbereik van de staat immers niet meer in volle omvang door de democratische en rechtsstatelijke beginselen, en ook niet meer door

de wet als uitdrukking daarvan worden gelegitimeerd en beteugeld. In het licht van de westerse staatsontwikkeling, die zich kenmerkt door een reductie van staatsmacht ten faveure van maatschappelijke vrijheid, zou dat als een terugval moeten worden aangemerkt.

10.6 Grondwettelijke hervormingen (legitimatie)

Politieke gemeenschappen kenmerken zich al heel lang door een ‘constituerende’ basiswet met fundamentele beginselen en met een bijzondere rechtskracht. Elke samenleving heeft behoefte aan structuur en normatieve oriëntaties. Vanaf het ontstaan van de moderne westerse staten hebben deze constituties of grondwetten de functie gehad het staatsgezag naar maatstaven van recht en redelijkheid te legitimeren en bijzondere rechten voor de burgers te waarborgen.

Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft de legitimerende functie van de Grondwet sterk aan betekenis verloren. De legitimatie van de staat werd feitelijk gevonden in zijn prestaties in dienstverlening en zorg. Nu de grenzen van de verzorgingsstaat op grond van het ‘waarborgdenken’ steeds strakker worden getrokken, zal de legitimatie van de staat opnieuw in constitutionele grondslagen en waarborgen moeten worden gevonden.

Maar welke grondslagen en waarborgen zijn dat dan? Als grondslag voor de verdeling van de bevoegdheden en verhoudingen tussen de centrale constitutionele en soevereiniteitsdragende instellingen, en als verzekering tegen de wisselvalligheden van het politieke bedrijf heeft de Grondwet in de loop van de twintigste eeuw steeds meer aan betekenis verloren. De invoering van de evenredige vertegenwoordiging als kiesstelsel legde de bodem voor de omvorming van de kiezersdemocratie naar een aanvankelijk verzuilde, maar inmiddels vastlopende partijdemocratie. Daardoor ontstaat een toenemende spanning tussen de formeel-normatieve Grondwet enerzijds en materieel constitutioneel recht en de feitelijke politieke actualiteit anderzijds. Hier kan een samenhang worden geconstateerd met de

afnemende betekenis van het staatsrecht voor de werking van het openbaar bestuur.

De Grondwet is met andere woorden onvoldoende meegegroeid met de constitutionele en politieke werkelijkheid. Zij blijft de geest ademen van het verleden, zodat er een onwaarachtig en onbegrijpelijk beeld van de grondslagen, inrichting en werking van de staat wordt gegeven. Daarmee houdt zij vooral de illusie van een reeds lang vervlogen werkelijkheid in stand. Onze Grondwet is – in de terminologie van mijn promotor Jan Vis – een polderconstitutie, waarmee de politieke elite goed uit de voeten kan, maar waarvan weinig normatieve kracht uitgaat. Voor de uitoefening van bestuurlijke macht bijvoorbeeld wordt in de Nederlandse Grondwet nog steeds primair verwezen naar de Koning.

Desondanks wordt ook bij ons de Grondwet geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat. Maar naarmate de Grondwet deze grondslagen voor de statelijke organisatie, bevoegdheden en verhoudingen steeds minder uitdrukt, verminderen haar waarde en prestige. Een te ruime mate van ongeschreven staatsrecht of politieke gewoonten maken van de Grondwet een staatsrechtelijk monument en geven de politieke machthebbers de gelegenheid het staatsrecht naar believen uit te leggen en toe te passen. Ook het strategische gebruik van de Grondwet in de politieke besluitvorming doet afbreuk aan de betekenis van de Grondwet. Tegenstanders van staatsrechtelijke hervormingen gaan extreem dogmatisch om met grondwettelijke bepalingen of doen schijnconcessies in de wetenschap dat in tweede lezing een eenderdeminderheid in een nieuwe coalitie alles alsnog kan tegenhouden. Voorstanders van politieke modernisering ontwikkelen de neiging grondwettelijke belemmeringen te relativeren met al te creatieve interpretaties en nuanceringen van de Grondwet. Waar de Grondwet verwordt tot instrument vóór behoud en tégen verandering ontstaat niet alleen constitutionele schade, maar ook ernstig legitimatieverlies van de staat, het politieke stelsel, bestuurlijke organen en publieke ambtsdragers.

Wij hebben daardoor nog steeds een Grondwet die veel leemten en in andere moderne constituties niet voorkomende constructies bevat: geen expliciete democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsgrondslag voor de uitoefening van staatsmacht, veel benoemde ambten en veel samengestelde organen (de regering bestaat uit Koning en ministers gezamenlijk en de wetgever bestaat uit regering en parlement gezamenlijk).

Het is de vraag of onze vrij beginselloze Grondwet in staat is het legitimatieverlies in de zich ontwikkelende waarborgstaat te herstellen. Daarmee is aangegeven dat het onverantwoord is een integrale en samenhangende modernisering en democratisering van onze 'leerlaufende' Grondwet verder te blijven uitstellen. Grondwettelijke hervormingen kunnen de uitoefening van publiek gezag begrijpelijker en acceptabeler maken.

De vergeefsheid van het merendeel van de pogingen om tot een institutionele modernisering van de Nederlandse staat te komen, wordt niet zelden toegeschreven aan de Nederlandse politieke cultuur van geleidelijkheid en praktisch denken. Dat zijn vriendelijke woorden voor het bewaken door de politieke elite van de eigen belangen. Er bestaat echter ook een sterke samenhang met de dominantie van in confessionele en conservatief-liberale kringen levende conservatieve denkbeelden. Zo zijn in de laatste algehele herziening van de voornamelijk gefacelifte Grondwet van 1983 uiteindelijk vrijwel alle hervormingsvoorstellen effectief weggepolderd.

Voor een herstel van het gezag van de staat en de Grondwet is zeker ook in de waarborgstaat van belang de waarborgfunctie van de Grondwet te versterken. Die kan zeker niet worden gezocht in de richting van een vermaatschappelijking van de Grondwet. De jongste staatscommissie is door het toenmalige kabinet met een volstrekt verkeerde missie op pad gestuurd. De Grondwet kan geen instrument zijn voor sociale cohesie. Dat wil niet zeggen dat de Grondwet geen maatschappelijk perspectief kan bieden. Maar dat moet een perspectief zijn dat kan bijdragen aan meer zichtbaarheid en herkenbaarheid van de constitutionele waarden en beginselen die aan onze politieke gemeenschap ten grondslag liggen.

Dat betekent in de eerste plaats een meer beginselmatige Grondwet, waarin de principes van democratie (volkssoevereiniteit) en rechtsstaat (machtscheiding en grondrechten) als grondslag van de statelijke organisatie en bevoegdheden expliciet worden verwoord. In de tweede plaats een minder rigide Grondwet met een slagvaardiger en democratischer vormgegeven herzieningsprocedure. Bijvoorbeeld via reguliere parlementaire besluitvorming volgens de wetgevingsprocedure, gevolgd door een referendum. In de derde plaats een hervorming van ons institutionele bestel via een ontvlechting van samengestelde organen binnen de centrale constitutionele instellingen en medezeggenschap van burgers over de aanstelling van bestuurlijke ambtsdragers en over besluiten.

10.7 De toekomst van de (waarborg)staat

Op de langere termijn hangt de toekomst van de staat vooral samen met de richting van de ontwikkelingen binnen onze soevereine, democratische rechtsstaat. Velen zien een toenemende maatschappelijke fragmentatie en zelfs desintegratie. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de omvorming van de verzorgingsstaat naar een overigens nog onvoldoende uitgewerkt concept van de waarborgstaat. De complexe ontwikkelingen vinden plaats in de context van een verouderd politiek en bestuurlijk stelsel, dat lijdt aan legitimatieverlies, gebrek aan slagvaardigheid en overregulering. Deze onevenwichtigheid kan alleen worden weggenomen door een samenhangend geheel van constitutionele hervormingsmaatregelen.

Dat lijkt gezien onze geschiedenis een niet eenvoudige opgave. Slechts eenmaal hebben wij een dergelijke noodzakelijke moderniseringsslag kunnen maken (Thorbecke). De urgentie voor vergaande en brede aanpassingen in ons institutionele stelsel is vrijwel maximaal. Zolang het behoudende deel van de politieke partijen een belang heeft bij de instandhouding van het huidige politieke en bestuurlijke stelsel, zal de constitutionele status quo moeilijk te doorbreken zijn. Het zou wel transparanter zijn als die belangen

worden gearticuleerd, zodat het politieke debat ook meer nadrukkelijk daarover kan gaan. De in christendemocratische en klassiek sociaaldemocratische kringen vaak gehoorde stelling, dat structuurveranderingen zinloos zijn en dat de bestaande inrichting voldoende flexibel is om elke maatschappelijke en politieke verandering te kunnen verwerken, berust op een misverstand en vervult overigens alleen een strategische, dat wil zeggen verhullende functie. Structuur en cultuur zijn immers wederkerige elementen. Structuurveranderingen alleen zullen weinig effect sorteren, en tot cultuurveranderingen zijn de politieke partijen zelf maar moeilijk in staat.

De afnemende soevereiniteit van de staat, de crisis in de parlementaire democratie en de relativering van rechtsstatelijke waarden en grondrechten in tijden van spanning, angst en onzekerheid hebben negatieve gevolgen voor de waarde en betekenis van het constitutionele ideeëncomplex dat aan de Grondwet ten grondslag ligt. In welke mate legitimeren beginselen van rechtsstaat en democratie nog staat, overheid en openbaar bestuur? Zonder een hechtere grondwettelijke verankering van deze beginselen en een modernisering van ons politiek-bestuurlijke en juridische systeem zal deze vraag problematisch blijven.

OVER DE AUTEURS

R.H. (René) Cuperus (1960) is senior-wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting, de aan de Partij van de Arbeid gelieerde denktank. Cuperus is daarnaast columnist van *de Volkskrant*, schrijft regelmatig een blog voor het online *Social Europe Journal* van de London School of Economics en is auteur van het boek *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt* (Bert Bakker, 2009).

J.W.M. (Hans) Engels (1951) is bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbeckeleerstoel) UL, tevens werkzaam bij vakgroep staatsrecht RUG. Engels is tevens lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Recent publiceerde hij: De Eerste Kamer als constitutionele paradox: Staatsrechtelijk en politiek orgaan, in: A. Vliegthart/R. van Raak (red.), *De Eerste Kamer: De andere kant van het Binnenhof*, Den Haag 2011; Meer bestuurskracht, minder bestuurlijke drukte, *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 3; Enkele bedenkingen bij de Wet tijdelijke vervanging gedeputeerden en wethouders, *De Gemeentestem*, 2011, nr. 7358; Staatsrechtsvinding rondom constitutionele instellingen niet gediend met positivistische dogmatiek, *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2011, nr. 23.

V. (Valerie) Frissen (1960) is principal scientist bij TNO en hoogleraar ICT en Sociale Verandering bij de faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tot haar recente publicaties behoren *De draagbare lichtheid van het bestaan. Het alledaagse gezicht van de informatiesamenleving* (met Jos de Mul, 2008), *Omzien naar de toekomst* (met Jop Esmeijer, 2008), *De duurzame informatiesamenleving* (met Mijke Slot, 2010) en *De transparante samenleving* (met Linda Kool en Marc van Lieshout, 2011).

P. (Paul) 't Hart (1963) is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en daarnaast verbonden aan de Nederlandse School

voor Openbaar Bestuur. Hij is tevens fellow van de Australia New Zealand School of Government. Hij publiceert regelmatig over politiek-bestuurlijk en ambtelijk leiderschap, crisismanagement, publieke verantwoording en politieke psychologie.

B.P.F. (Bart) Jacobs (1963) is hoogleraar computerbeveiliging aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met zijn onderzoeksgroep heeft hij de afgelopen jaren aan een aantal maatschappelijk relevante onderwerpen gewerkt rond chipkaarten (bijv. in het biometrische paspoort en het ov), elektronisch stemmen, slimme meters, kilometerheffing, epd en privacy. Jacobs is nauw betrokken bij verschillende maatschappelijke discussies rond computerbeveiliging, en wordt regelmatig gehoord in de media en in het parlement. In 2007 was Jacobs lid van de commissie-Korthals Altes, die over de herinrichting van het Nederlandse stemproces moest adviseren. In 2008 kreeg zijn onderzoeksgroep wereldwijde aandacht voor de aangetoonde zwakheden in de alom gebruikte chipkaart, de Mifare Classic (o.a. in de ov-chipkaart). Op dit moment is hij lid van de Nationale Cyber Security Raad.

F. (Frank) Kalshoven (1965) is medeoprichter en -directeur van De Argumentenfabriek. Hij promoveerde in 1993 in de economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte gedurende tien jaar in de journalistiek, eerst bij *Elsevier*, later bij *de Volkskrant*. De afgelopen vijftien jaar verschijnt in *de Volkskrant* wekelijks zijn column over economie en politiek, *Het Spel & De Knikkers*.

A.A.M. (Andreas) Kinneging (1962) is als hoogleraar rechtsfilosofie verbonden aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij publiceerde de laatste jaren onder meer *Geografie van goed en kwaad* (Het Spectrum 2005, 10^e druk 2010) en, samen met Piet Gerbrandy, *Het Goede Leven* (Meulenhoff 2008). In het voorjaar van 2011 verscheen bij Lemniscaat een door hem geredigeerde en van een uitgebreid nawoord voorziene integrale vertaling van Tocquevilles meesterwerk *Over de democratie in Amerika*.

A. (Ton) Korver (1946) is lector HRM aan de Haagse Hogeschool. Hij studeerde economie, was verbonden aan de Universiteiten van Amsterdam en Tilburg, aan SISWO, TNO en OSA, en promoveerde in 1989 op een proefschrift over de ontwikkeling van de Amerikaanse arbeidsmarkt in de periode van de 'nieuwe immigratie' (ruwweg tussen 1880 en 1940). Hij is lid van de redactieraad van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* en eindredacteur van *Filosofie in Bedrijf*. Enkele publicaties: *The Fictitious Commodity: A study of the U.S. Labor Market, 1880-1940* (Greenwood Press, New York, 1990); *The Soft Law of the Covenant: Making Governance Instrumental*, *European Journal of Industrial Relations*, 2005, 11/3: 367-384; met P.R.A. Oeij; *Jobs, Demands, Controls – and Productivity?* *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health, Supplement 6*, 2008: 91-97; *De enige baan is een loopbaan* (De Haagse Hogeschool, Den Haag 2009. Intreerede).

F.M. (Frits) van der Meer (1957) is hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform bij het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Hij publiceert en geeft onderwijs op het gebied van publiek management, publiekesectorhervormingen en de bestuursgeschiedenis. Recente publicaties zijn: F.M. van der Meer, C.F. van den Berg en G.S.A. Dijkstra (2012), *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: Naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press; en Frits M. van der Meer (red.) (2011), *Civil service systems in Western Europe* (Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar).

J.J. (Josse) de Voogd (1983) is zelfstandig onderzoeker en publicist. Hij studeerde Ontwikkelingsstudies (bachelor) in Nijmegen en Internationale Betrekkingen (master) in Utrecht en specialiseerde zich in de politiek, cultuur en geografie van Nederland en Latijns-Amerika. Hij is auteur van het boek *Bakfietsen en rolluiken: De electorale geografie van Nederland* (2010, Bureau de Helling) en schreef diverse artikelen over dit thema.

