

Omslag



# **OMSLAG**

*PERSPECTIEVEN VOOR GOED BESTUUR IN 2020*

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

Boom Lemma uitgevers  
Den Haag  
2013

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 de bundel vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Omslagontwerp: Haags Blauw, Den Haag

Foto omslag: iStock (Arne Trautmann)

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 T. Kwakkelstein, A. van Dam & A. van Ravenzwaaij | Boom Lemma uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, 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 veeleenvoudingen 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](http://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.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).*

*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 978-94-6236-017-4

ISBN 978-94-6094-868-8 (e-book)

NUR 805, 741

[www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

## WOORD VOORAF

*Een faciliterende overheid is een overheid die vooral definieert wat ze allemaal niet meer doet. In deze crisisperiode is dat begrijpelijk. Op de lange termijn kan een overheid zichzelf niet legitimeren met wat ze allemaal niet doet. In de toekomst hebben we een overheid nodig die zichzelf definieert op basis van wat die overheid wel doet. Kortom: we hebben een andere manier nodig om de relatie tussen burger en overheid te definiëren.*

*De veelgehoorde klacht over het zoekraken van de menselijke maat slaat volgens mij niet alleen op het proces van schaalvergroting waarmee men in zijn leven wordt geconfronteerd – grotere instellingen, grotere gemeenten, grotere politieke verbanden –, maar vooral op het gevoelde verlies van menselijke waarden, die vervangen zouden zijn door waarden die slechts in cijfers zijn uit te drukken.*

*Wat je nu ziet (...) is dat mensen met verschillende meningen elkaar niet eens meer spreken of met elkaars mening worden geconfronteerd. Dat leidt tot een gepolariseerde samenleving, politiek nauwelijks bestuurbaar, waarvan je je op de lange termijn moet gaan afvragen wat we nog voor een samenleving over hebben. Wat is burgerschap – i- of niet – als er op fundamenteel niveau geen gemeenschappelijke waarden meer worden gedeeld?*

*Negatief effect van deze aanhoudende verstatelijking is dat de maatschappelijke verankering van organisaties in het publieke domein ernstig is verzwakt. Onderwijsinstellingen, zorgorganisaties, welzijnsinstellingen zijn verwijderd geraakt van hun maatschappelijke oorsprong. (...)*

Ziehier enkele citaten uit de essaybundel die voor u ligt. Citaten die duidelijk maken dat de ontwikkelingen en vraagstukken waarmee Nederland – verkerend in een diepgaande en aanhoudende

economische crisis – nu wordt geconfronteerd niet van voorbijgaande aard zijn. Zij vragen om structurele hervormingen en aanpassingen, om nieuwe analyses, interpretaties en conclusies, mogelijk zelfs om een omslag in denken over maatschappij en overheid.

In de overgangssituatie waarin Nederland zich anno 2013 bevindt, is het onmogelijk om met zekerheid te zeggen in welke richting de ontwikkelingen zullen gaan, wat van blijvende betekenis zal blijken te zijn en wat niet, naar welk type samenleving we op weg zijn en wat dat betekent voor het openbaar bestuur. Rode draad is wel: de rol van de overheid wordt beperkter en anders van karakter, (individuele) burgers, maatschappelijke partijen en de markt nemen taken over, verantwoordelijkheden worden op een andere wijze toebedeeld en ingevuld. Per saldo gaan overheid en samenleving zich anders tot elkaar verhouden. En zo voltrekt zich een systeemwijziging, een transformatie in het openbaar bestuur.

In deze essaybundel wordt in die context een aantal thema's belicht die deze omslag illustreren of zelfs kracht bijzetten. Een aantal wetenschappers en opiniemakers is gevraagd om op een selectie van onderwerpen te reflecteren, met de bedoeling te beschrijven welke ontwikkelingen zich op die specifieke thema's zullen voordoen, waartoe de benoemde ontwikkelingen zullen (kunnen) leiden en wat de rol en verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur zal zijn. Het resultaat is een boeiende verzameling essays, prikkelend vaak en stimulerend voor ons denken over de invulling van Goed Bestuur in de naaste toekomst.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het initiatief genomen voor deze bundel, juist omdat dit ministerie zich verantwoordelijk voelt voor het bevorderen van Goed Bestuur in Nederland. Het gaat dan meer specifiek om *behoorlijk bestuur* (met kernwaarden als integriteit, gelijkheid en rechtmatigheid), *responsief bestuur* (legitimiteit, openheid, participatie en verantwoording) en *resultaatgericht bestuur* (effectiviteit en efficiency). In deze

driehoek van Goed Bestuur komt tot uitdrukking wat uiteindelijk van het openbaar bestuur gevraagd en verwacht mag worden, nu en in 2020. Goed Bestuur is daarmee het frame waarmee kan worden beoordeeld of het openbaar bestuur, juist ook in een periode van transformatie, actuele maatschappelijke vragen weet te voorzien van de goede antwoorden.

De essaybundel opent met een aantal beschouwingen die beklemtonen dat we heel anders naar de overheid moeten kijken, de overheidsrol anders zullen moeten gaan definiëren. Albert Jan Kruijer laat zich inspireren door de historicus Simon Schama en zoekt naar een nieuwe waardering van maatschappelijk initiatief, ingegeven door relevante publieke waarden. Paul Frissen stelt als centrale vraag: van wie is nu eigenlijk het publieke domein? Governance en zeggenschap zijn de kernbegrippen die hij aansnijdt. Bas Heijne analyseert de roep om de terugkeer van ‘de menselijke maat’ als een oproep om de burger te verlossen van zijn gevoel van vervreemding, een roep om nieuwe betrokkenheid van zowel overheid als burger.

Wat volgt is een aantal essays waarin centrale aspecten van de omslag in denken over het functioneren van de overheid nader worden uitgediept. Henno Theisens stelt zich de vraag welke langetermijntrends de samenleving veranderen en wat dat betekent voor de hervorming van de overheid en meer in het bijzonder voor het vakmanschap van de ambtenaar. Henriëtte Prast analyseert de gebleken onzekerheid van van oudsher stabiele financiële arrangementen en bepleit een systeem dat recht doet aan de veranderde samenleving. Anton Hemerijck articuleert een nieuwe balans tussen de nationale verzorgingsstaat en de Europese (economische) integratie. Rudy Andeweg analyseert de relatie tussen electorale volatiliteit, kabinetsinstabiliteit en een verondersteld toenemende beleidsdiscontinuïteit, die gepaard gaat met risico's voor bestuurbaarheid en legitimiteit van beleid.

Waar veel bijdragen uit deze bundel de veranderende rol van de overheid als thema hebben, is de bijdrage van Stine Jensen een reflectie op de 'i-burger'. Zij stelt de kracht van de samenleving centraal en wijst op de noodzaak van educatie tot burgerschap. John Jansen van Galen beschouwt de overzeese (politieke) samenleving. Hij beziet de toekomst van het Koninkrijk vanuit een historisch perspectief en analyseert de actuele (politieke) situatie: hoe om te gaan met 'de laatste resten tropisch Nederland'? Wim Derksen sluit de bundel af met een beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen in de toekomst, in zekere zin de arena waar de in de bundel gepresenteerde vraagstukken op tafel komen.

Tobias Kwakkelstein, Aart van Dam, Ardaan van Ravenzwaaij  
(redactie)\*

\* De redacteuren zijn werkzaam op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij het Bureau Verkenningen en Onderzoek van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.



# INHOUD

Woord vooraf	5
1 De waardering van maatschappelijke initiatieven <i>Albert Jan Kruiter</i>	11
2 Zeggenschap in het publieke domein <i>Paul Frissen</i>	25
3 De menselijke maat <i>Bas Heijne</i>	41
4 Improviseren in een verdwijnend centrum <i>Henno Theisens</i>	53
5 'Een eigen huis, een plek onder de zon' <i>Henriëtte Prast</i>	69
6 De eurocrisis en de soevereiniteitsparadox <i>Anton Hemerijck</i>	83
7 Politieke instabiliteit en beleidscontinuïteit <i>Rudy Andeweg</i>	101
8 Geen i-samenleving zonder de i-burger? <i>Stine Jensen</i>	115
9 Het Koninkrijk als opdracht <i>John Jansen van Galen</i>	125
10 Het verdriet van Ulft <i>Wim Derksen</i>	139

Nawoord	149
Over de auteurs	155

## HOOFDSTUK 1

# DE WAARDERING VAN MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN

*Albert Jan Kruiter*

### 1.1 Inleiding

‘De overheid trekt zich terug en de burger moet het zelf doen.’ Wie zich met enige regelmaat in en rondom het openbaar bestuur beweegt, kan die nieuwe slogan niet ontgaan zijn. Vaak volgen vergezichten over burgers die voor elkaar zorgen, elkaar zekerheid bieden, en een overheid die zich gemoedelijk terugtrekt. Alsof de publieke zaak een tabula rasa is die zich eenvoudig in laat vullen. Niets is minder waar natuurlijk. Belangrijker is dat we nog nauwelijks een idee hebben hoe we maatschappelijke initiatieven moeten waarderen. Is het eigenlijk ‘goed’ wat burgers ondernemen? En wat moet de rol van de overheid in dat geval zijn? Op die vragen wil dit essay een antwoord geven. Niet alleen door vooruit te kijken, maar vooral door te beginnen in het verleden. Immers, voor de alom aanwezige verzorgingsstaat was er weinig anders dan maatschappelijk initiatief.

## 1.2 Gemeenschappelijk belang

### *Burgers*

Simon Schama onderzoekt in *Overvloed en onbehagen* het ontstaan van de Nederlandse identiteit en cultuur tijdens de Gouden Eeuw. Een van de bepalende factoren was onze gemeenschappelijke strijd tegen het water. Het water dat de Verenigde Nederlanden bedreigde, maar soms ook beschermde tegen indringers. Het water dat we, ondanks vele overstromingen, gestaag leerden beheersen. Het water waar we land op buit maakten. Schama beschrijft hoe we daarbij te werk gingen. In dorpen en steden spanden burgers zich in om dijken aan te leggen, en sloten, om het water letterlijk te kanaliseren. Mensen die hun omgeving kenden, namen verantwoordelijkheid. Ze hadden een individueel belang om niet te verdrinken en dus een collectief belang om dat te voorkomen.

Zo ontstond met de waterschappen een van de oudste democratische bestuursvormen die we vandaag de dag nog steeds kennen. In onze strijd tegen het water kwamen eigenbelang, publiek belang en lokale kennis samen. In tegenstelling tot de ons omringende landen werden we niet geleid door een monarch. Burgers namen initiatief en verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving. Toen Karel V de strijd tegen het water probeerde te centraliseren en te standaardiseren kwamen we in opstand. De gezanten van Karel V hadden niet de kennis en kunde die nodig waren om het water op afstand te houden en onder controle te krijgen. Hij dreigde het Hollandse maatschappelijke initiatief te vernietigen.

Burgers zouden invloed verliezen en daarmee de mogelijkheid om gemeenschappelijke problemen gemeenschappelijk op te lossen. Karel V hield niet van diversiteit en wilde elk land binnen zijn rijk op dezelfde manier besturen. Dat ging ten koste van wat burgers hadden opgebouwd. Dat was een van de kiemen van de opstand tegen de Spanjaarden. Maar even zo goed was het een opstand van burgers

tegen hoger gelegen machten die hun een standaard wilden opleggen. Een standaard die afweek van hun lokale kennis en kunde.

### *Markt*

Schama verhaalt ook over het inpolderen van de Beemster (1610), de Purmer (1622), de Wormer (1625) en de Schermer (1631). Met behulp van de windmolens van Leeghwater, 3000 man en 1000 paarden werd 80.000 hectare land gewonnen. Zo kwam zeer vruchtbare grond beschikbaar. Dat was ook nodig om de voedselbehoefte van de snelgroeiende bevolking van Amsterdam aan te kunnen. Die klus zou nooit geklaard kunnen zijn zonder de financiering van het project door voornamelijk Amsterdamse zakenmannen. In syndicaten brachten ze het geld bij elkaar. Van Oldenbarnevelt zette zich in om zakenlieden te overtuigen om anderhalf miljoen gulden te investeren in de drooglegging van de Beemster. 'In 1612, toen het project was voltooid, inden de honderddrieëntwintig investeerders renten van de tweehonderdzeven nieuwe boerderijen die in totaal een kwart miljoen gulden, oftewel zeventien procent van hun inleg, beliepen' (p. 53). De zakenlieden verdienden kapitalen. En het land voer er wel bij.

### *Overheid*

Schama geeft ook een voorbeeld op een ander gebied. Aan het begin van de Gouden Eeuw werd het platteland bevolkt door landlopers en armen die allemaal naar de stad trokken. De gegoede burgerij hield zich bezig met dit vraagstuk. Zo ontwikkelde Jan Laurenszoon Spiegel een plan voor de 'correctie en verbetering' van delinquenten. Tucht, werk en zedenlessen zouden moeten leiden tot rehabilitatie. De namen van gevangenen moesten geheim blijven, zodat de kans op rehabilitatie groter was. Dichter en geleerde Dirck Volckertszoon Coornhert ontwikkelde eenzelfde type plan voor jeugdige delinquenten in zijn traktaat 'boeventucht'. Zogenaemde disciplinaire pedagogiek moest centraal staan in de instellingen. Alleen gevangenen die echt niet wilden, moesten gedwongen worden tot eentonig werk. Schama laat zien dat deze ideeën van burgers werden gebruikt

door stadsbestuurders ter legitimatie van tuchthuizen. Maar de humane kant die centraal stond in die ideeën verdween al snel naar de achtergrond. Zo verwerd het tuchthuis in Amsterdam al snel tot een toeristische attractie. Mensen konden op een afstandje de tucht der gevangen aanschouwen en de gevangenen desgewenst uitjoelen. Tijdens de jaarlijkse kermis was de toegang zelfs gratis. Het opsluiten van ‘vagabonden, quaetdoeners, rabauwen ende dergelyck’ was het voornaamste doel (p. 29). Tucht werd belangrijker dan heropvoeding. Uitsluiting belangrijker dan rehabilitatie. Het stadsbestuur gebruikte de tuchthuizen om mensen onder het mom van verbetering – en gelegitimeerd door de moraal van mensen als Spiegel en Coornhert, en toegejuicht door de burgerij – op te sluiten. Willekeur en rechteloosheid vierden hoogtij. Kinderen die werden opgesloten in de tuchthuizen, werden letterlijk ‘wetteloos’ genoemd. Uiteindelijk gebruikten de regenten het tuchthuis om gevangenen hout te laten raspen (lang en eentonig werk) en er geld mee te verdienen.

### 1.3 Identiteitscrisis

#### *Crisis van burgers en klanten*

Nu, zo’n vierhonderd jaar later, kampen we met andere problemen. Demografische ontwikkelingen en de financieel-economische crisis dwingen tot bezuinigingen. Bezuinigingen die de verzorgingsarrangementen die we de afgelopen jaren ontwikkelden onder druk zetten. Als de verzorgingsstaat op deze manier doorgroeit, zijn we in 2020 25% van ons bruto-inkomen aan zorg kwijt. Dat is niet langer houdbaar. Dus ontmantelen de meest recente kabinetten de verzorgingsstaat stap voor stap. Enerzijds moeten burgers meer verantwoordelijkheid nemen, anderzijds krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden doordat het Rijk zware dossiers decentraliseert. Of voor wie nauwkeuriger kijkt: de gemeenten taken laat uitvoeren voor veel minder geld dan dat de rijksoverheid dat zelf ooit deed. De overheid trekt zich terug en de samenleving moet een stapje extra zetten, heet het vervolgens in het eendimensionale Haagse jargon.

Eendimensionaal, omdat het volstrekt niet duidelijk is in welke richtingen de relatie tussen overheid en samenleving zich zal gaan ontwikkelen. Dat de overheid delen van de verzorgingsstaat ontmantelt, wil immers niet automatisch zeggen dat burgers het dan wel zullen overnemen.

### *Retorica*

Natuurlijk, de retorica wil anders. Burgers zijn eigenkrachtig, zelfredzaam, samenredzaam en verantwoordelijk. En beleidsmakers, bestuurders en politici putten zich uit in het wijzen op best practices van burgers die samen een pand beheren, boodschappen voor elkaar doen of een buurthuis runnen. Uitvoerders moeten 'actief op hun handen zitten'. Burgers die volgens dezelfde politieke retoriek nog maar enkele jaren terug 'klanten' waren, die 'bediend moesten worden'. 'Klanten' die de alfa en omega van de ketenbenadering vormden en die door de overheid zouden worden bediend door middel van Wmo-loketten, gemeentewinkels en klantbenaderingen. Diezelfde 'klanten' zijn met de crisis 'burgers' geworden die plots alles zelf kunnen en moeten. En die vooral alles samen kunnen en moeten. Deze ommezwaai getuigt niet eens zozeer van politiek opportunisme als wel van een totaal gebrek aan kennis over hoe te handelen in deze tijden. We hebben immers nog nooit in deze situatie verkeerd. Vertrouwen in burgers is het enige alternatief. Niet omdat we *weten* dat burgers het kunnen, maar omdat het de enige optie is. Burgers *moeten* het zelf doen. Hoe, wat en waarom burgers dat zullen doen, is nauwelijks bekend.

In een notendop is de overheid de afgelopen decennia steeds meer maatschappelijke initiatief gaan institutionaliseren. De burger is steeds meer in zijn eigen schulp gekropen. En die twee ontwikkelingen hebben elkaar versterkt. De overheid werd steeds centralistischer en bureaucratischer, en de samenleving steeds individualistischer. En hoe meer de overheid het publieke domein monopoliseerde, des te meer de burger vooral zijn eigen tuin aanharkte. En hoe meer de

burger zijn eigen tuin aanharkte, des te meer de overheid verantwoordelijkheid nam voor het publieke domein.

### *Kennis van meer*

Tot het moment waarop we nu terecht zijn gekomen. Een centralistische en bureaucratische overheid en een individualistische samenleving die nog maar nauwelijks door één deur kunnen. Het gevolg is een publieke zaak die onbetaalbaar is geworden. Kortom, alles wat we weten over de publieke zaak is gebaseerd op groei. Op economische groei, welteverstaan. Beleidsmakers weten hoe ze *meer* beleid moeten maken. Juristen weten hoe ze *meer* regels moeten produceren. Kamerleden weten hoe ze *meer* garanties moeten afgeven. En burgers weten hoe ze individueel *meer* moeten vragen, eisen en claimen. *Meer* dan ze collectief bereid zijn te betalen. Wetenschappers tot slot, hebben altijd overheden bestudeerd die groeiden en *meer* deden.

### *Kennisvacuüm*

Bovendien, belangenconflicten tussen werkgevers en werknemers, tussen coalitiepartijen, tussen Rijk en gemeente, tussen provincie en Rijk losten we altijd op met *extra* middelen. Of het nu ging om *free riders*, *prisoners dilemma's* of om de welbekende *tragedy of the commons*, vaak bleek er een potje beschikbaar waarmee tegenstellingen opgelost en mensen en partijen gecompenseerd konden worden. Wat we weten en kunnen is gebaseerd op *meer*. Terwijl we het de komende perioden met *minder* moeten doen. Natuurlijk. De meest recente berichten geven aan dat de economie weer aantrekt. Maar een vanzelfsprekende economische groei van 3% per jaar zal voorlopig niet meer voorkomen.

Momenteel moeten we dus leren om het met minder te doen. Leren, omdat we dat nog nooit op deze schaal gedaan hebben. En daarom ontbreekt ons de kennis, daarom ontstaat er een kennisvacuüm.



### *De maakbare burger*

Een vacuüm dat politici en beleidsmakers vullen met ideologie. Ideologie die ervan uitgaat dat als de overheid zich terugtrekt, de samenleving het zal oppakken of zal *moeten* oppakken. Of, scherper: dat mensen die de afgelopen decennia alleen maar individualistischer zijn geworden, nu plots verantwoordelijkheid voor elkaar zullen nemen. Dat klanten plots burgers zullen worden. Dat mensen die de afgelopen jaren gewend zijn geraakt om hun eigen tuintje aan te harken, plots het gemeenschappelijke park gaan beheren. Alsof er een democratische knop op ons karakter zit die we naar believen kunnen omzetten. Alsof je de maakbaarheid van de samenleving failliet kunt verklaren door de maakbaarheid van de burger in het leven te roepen.

Want dat is feitelijk wat er gebeurt. Waar we de afgelopen decennia zagen dat mensen vooral verwachtingen op de overheid projecteerden, zien we daar nu een omgekeerde tendens bij komen: de overheid projecteert verwachtingen op burgers. Burgers moeten hun straat schoonhouden, hun buurvrouw verzorgen, boodschappen doen voor hun buurman, excellent zijn op school, participeren, meedoen. Wat de burger in elk geval niet moet doen, is de overheid op kosten jagen. Burgerschap wordt zo gedefinieerd dat de overheid met een gerust hart kan terugtreden.

Daarmee wordt burgerschap een beleidsconcept, en de burger een beleidsinstrument. Een beleidsinstrument dat in het teken staat van de terugtrekkende overheid. Een gemankeerd beleidsinstrument, dat wel. Immers, wat heeft de overheid nu helemaal over die burger te zeggen? Er is weinig geld meer om die burger door middel van subsidies in de goede richting te bewegen (zoals de afgelopen jaren). Voorlichting over het juiste gedrag (de burgerschapskalender!) vinden we in dit land buitengewoon paternalistisch, en om mensen met regelgeving te dwingen zich als goede burgers te gedragen is als remedie erger dan de kwaal. We weten eenvoudigweg niet hoe burgers zich zullen gaan gedragen.

### *Faciliteren is niets*

En we weten dus feitelijk niet meer hoe de overheid moet handelen. Dat is de reden waarom het werkwoord ‘faciliteren’ steeds uit de bus komt rollen als de relatie tussen overheid en burger moet worden benoemd. Het is van drieën niets. Faciliteren is niet paternalistisch en bemoederend, want je ondersteunt mensen in hun eigen opvattingen. Faciliteren is niet dwingend (zoals met wetgeving), maar volgend. En faciliteren betekent doorgaans zeker geen financieren. De term faciliteren kunnen we dus vooral verklaren vanuit een ontkenning van de traditionele overheidsinstrumenten financieren, regelgeven en overtuigen (voorlichten).

De burger als beleidsinstrument, als proxy, als verlengstuk van de overheid om maatschappelijke problemen op te lossen, is dus de facto gemankeerd. De eendimensionale manier van denken waarin de burger in de voetstappen van de terugtrekkende overheid treedt, is dan ook een doodlopende weg. Bovendien, een faciliterende overheid is een overheid die vooral definieert wat ze allemaal niet meer doet. In deze crisisperiode is dat begrijpelijk. Op de lange termijn kan een overheid zichzelf echter niet legitimeren met wat ze allemaal *niet* doet. In de toekomst hebben we een overheid nodig die zichzelf definieert op basis van wat die overheid *wel* doet. Kortom: we hebben een andere manier nodig om de relatie tussen burger en overheid te definiëren.

## **1.4 Legitimiteit, efficiency, betrokkenheid**

### *Burgers moeten wel*

We zijn gewend geraakt aan een overheid die het publieke domein beheerst. Ooit was dat anders. De voorbeelden van Schama spreken boekdelen. Burgers komen zelf in het verweer tegen water en tegen degenen die hen daar vanaf willen houden. Zakenlieden financieren de drooglegging van de polders. In beide gevallen komen ze in beweging door individueel belang, maar is de publieke zaak winnaar.

De vruchtbare polders voorzien de bevolking van Amsterdam van eten. Achter de dijken is iedereen veilig. Ook degenen die ze niet zelf hebben kunnen bouwen. Dit is geen pleidooi voor een terugkeer naar de Gouden Eeuw. De tijd was toen anders. Particuliere financiers waren vaak verantwoordelijk voor het oplossen van publieke problemen. Burgers *moesten* wel, omdat de overheid niet alles kon oplossen. Wel kunnen we leren van de voorbeelden.

### *Gezamenlijke actie*

Ten eerste zien we dat de publieke zaak vorm krijgt als een specifiek samenspel van belangen. Mensen hebben een gemeenschappelijk belang. Een belang om een specifiek probleem op te lossen. Behoeftes aan ruimte, zoals bij de polders, of behoefte aan veiligheid, zoals bij de strijd tegen het water. Mensen komen gezamenlijk in beweging als ze gezamenlijke belangen hebben. Gezamenlijk belangen waar vaak gezamenlijke problemen aan ten grondslag liggen. Gezamenlijke problemen, gezamenlijke belangen, gezamenlijke actie.

### *Betrokken en efficiënt*

Daarnaast zien we dat *de markt* maar ook *burgers* een belangrijke rol spelen als het gaat om het oplossen van gezamenlijke problemen. De kracht van de markt is dat ondernemers problemen efficiënt en rendabel op kunnen lossen. Immers, middelen zijn altijd schaars. En hoe efficiënter we die middelen gebruiken, des te meer publieke problemen we kunnen oplossen. De kracht van burgers is dat ze *betrokkenheid* kunnen organiseren als ze de kans kunnen krijgen om hun eigen problemen te definiëren.

### *Legitimiteit*

En de rol van de overheid? De overheid kan legitimiteit organiseren. Iets wat de overheid minder goed afaaat in het voorbeeld dat Schama geeft van het tuchthuis. Maar van iets van een rechtsstaat of een verzorgingsstaat was nauwelijks sprake. Tegenwoordig heeft de overheid het monopolie op het formuleren van wetten en regels en

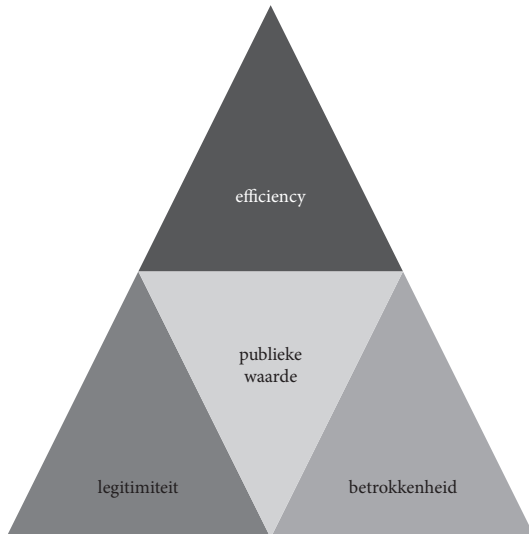
op het handhaven daarvan. Daarmee kan de overheid voorkomen dat er onrechtvaardigheid, willekeur en uitsluiting ontstaan.

We zien dus ondernemers die beter dan overheden en burgers efficiënt kunnen werken. We zien burgers die beter dan ondernemers en overheid betrokkenheid kunnen organiseren. En we zien overheden die beter dan ondernemers en burgers legitimiteit kunnen organiseren.

### *Publieke waarde*

Als we verder op de krachten van markt (efficiency), burger (betrokkenheid) en overheid (legitimiteit) inzoomen, zien we een driehoek ontstaan (zie figuur 1.1). Het zijn juist die drie criteria die de publieke zaak van de toekomst definiëren. Net zoals ze dat in het verleden deden. Deze drie 'publieke waarden' zijn alle drie nodig. Bij elk publiek probleem.

**Figuur 1.1** Publieke waarde als samenspel van drie krachten



Deze publieke waarde kunnen bestuurders en beleidsmakers gebruiken om maatschappelijke initiatieven letterlijk te waarderen. Burgers die met een groepje buurtbewoners een park beheren, kunnen dat wellicht efficiënt doen, maar ook anderen uitsluiten. Daklozen die in het park slapen bijvoorbeeld. Dat gaat ten koste van de legitimiteit. Ondernemers kunnen een hele efficiënte oplossing voor de thuiszorg bedenken, maar lak hebben aan cliëntenparticipatie en betrokkenheid. En een groep buurtbewoners kan een fantastische boodschappenservice opzetten waar iedereen aan mee kan doen, maar het is niet bepaald kostendekkend.

### *Maatschappelijk waarderen*

Maatschappelijke initiatieven zullen nooit honderd procent aan alle drie de waarden kunnen voldoen. Ze vormen meer een afwegingskader om te kijken hoe we maatschappelijke initiatieven *maatschappelijk* moeten waarderen. Op basis daarvan kunnen overheden vervolgens hun strategie bepalen. Als een initiatief bijvoorbeeld niemand uitsluit – ook daklozen tot een park toelaat bijvoorbeeld – en veel betrokken burgers kent, maar geld tekortkomt, kan de overheid investeren. Als een zorginitiatief tussen bureaus die betrokken zijn heel efficiënt werkt, maar niet iedereen mee mag doen, kan de overheid een voorziening treffen voor mensen die uitgesloten worden. En als een initiatief vooral heel efficiënt werkt, en legitiem, maar weinig betrokkenheid kent, kan de overheid besluiten zich afzijdig te houden.

## **1.5 Nieuwe rol van de overheid**

‘Faciliteren’ is een onduidelijke en ontwijkende strategie. Het is ‘waardeneutraal’. Waar het om gaat is dat we publieke problemen legitiem, efficiënt en betrokken oplossen. Op basis van die drie waarden kan de overheid van de toekomst besluiten om te investeren, te interveniëren of afzijdig te blijven. Dat zijn alle drie proactieve

keuzes. Keuzes bovendien die stoelen op een afweging die gebaseerd is op drie kernwaarden van de publieke zaak.

### *Maatschappelijk belang*

De ‘veranderende’ rol van de overheid bestaat in dat geval niet uit ‘faciliteren’ of ‘loslaten’, maar uit het waarderen van maatschappelijke initiatieven op basis van de bijdrage van die initiatieven aan het maatschappelijk belang. Immers, dat is waar het in de toekomst van de verzorgingsstaat ook om zal gaan. En het algemeen belang is geen neutraal belang dat je kunt behartigen met het faciliteren van markt en burgers. Het algemeen belang is een subjectief belang dat tot de kerntaak van de overheid behoort. Om die reden moet de overheid ook in de toekomst een actieve rol zoeken in het beschermen en behartigen van dat belang. Niet door het als monopolist te claimen, te definiëren en vorm te geven. Maar door te kijken wat ondernemers en burgers doen, en wat ze daar vanuit het algemeen belang aan kan toevoegen.

### *Opdrachtgeverschap*

Daarbij is het tot slot van belang dat de overheid zich leert opstellen als opdrachtgever. Tot nu toe was de overheid monopolist, subsidiënt of partner (coproducent). Opdrachtgeverschap behelst dat de overheid weet wat ze wil en daar duidelijke afspraken over maakt. Maar ook dat ze met bepaalde ‘klanten’ wel in zee gaat, en met andere niet. En dat ze die keuze goed kan verwoorden. Dat zal in het begin niet eenvoudig zijn. We zijn gewend geraakt aan een overheid die initiatieven min of meer gelijk behandelt. Nu de overheid minder middelen heeft, moeten andere criteria gaan gelden. Niet zozeer het feit dat burgers iets ondernemen moet centraal staan, maar de vraag of wat ze doen bijdraagt aan het algemeen belang.

### *Opdrachtnemerschap*

Niet alleen de overheid zal dat moeten leren. Ook ondernemers en burgers zullen het algemeen belang als doel opnieuw moeten leren ontdekken. De kennis en kunde die burgers en ondernemers

hebben, is waar het gaat om de publieke zaak vaak *via* de overheid ingezet. De overheid was daarbij in de lead als regelgever, subsidiënt, toezichthouder of controleur. Maatschappelijk ondernemers (dat kunnen zowel burgers als klassieke ondernemers zijn) moeten ook leren denken in termen van het algemeen belang als product. Een product dat legitiem, efficiënt en betrokken tot stand komt.

### *Nieuw evenwicht*

In de Gouden Eeuw die Schama beschreef, waren overheid, markt en burger wellicht meer in balans dan nu. De overheid is zich in de loop van de eeuwen gaan vertillen aan het maatschappelijk belang. De verzorgingsstaat is te duur geworden. Burgers zijn te weinig betrokken. De toekomstige relatie tussen overheid en burger moet in het teken staan van het herstel van die balans. Het centraal stellen van de waarden (en niet de instellingen, regels of verworven rechten), efficiency, legitimiteit en betrokkenheid kan daartoe een opmaat zijn.





## HOOFDSTUK 2

# ZEGGENSCHAP IN HET PUBLIEKE DOMEIN

*Paul Frissen*

### 2.1 Inleiding

Van wie is het publieke domein? Dat is de kernvraag als het gaat over governance in en van organisaties die geen overheid zijn, maar wel publieke taken uitvoeren. Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst preciezer bepalen wat het publieke domein is, vooral omdat veel terminologie verwarrend is. In de Nederlandse geschiedenis valt op dat het publieke domein een overwegend particuliere herkomst heeft. Bovendien is het publieke domein een domein van het verschil: in identiteit, in verbondenheid, in inrichting en richting. De verstatelijking van het domein is van relatief recente datum.

Als het over governance gaat, is de terminologie eveneens verwarrend. Gaat het om bestuur van en toezicht op maatschappelijke organisaties? Of gaat het om de bestuurskundige trend van 'government' naar 'governance', die ook wel horizontalisering wordt genoemd? In de praktijk blijft 'government' nog erg dominant, al was het maar omdat de politiek zich als eigenaar van het publieke domein beschouwt en zeker ook gedraagt. Veel van de problemen in het publieke domein zijn het gevolg van verstatelijking. Toch zien velen de overheid weer als oplossing.

Wie zeggenschap in publieke domeinen serieus neemt, zal moeten terugtreden. Overlaten en loslaten zijn noodzakelijk om publieke domeinen weer veerkracht te laten ontwikkelen. Alleen zo zijn legitimiteit en verankering te herstellen en waar nodig te vernieuwen. Dat heeft ingrijpende politiek-bestuurlijke implicaties.

## 2.2 Verwarrende terminologie 1

Juristen en economen houden van dichotomieën. Die tussen privaat en publiek is een heel bekende, maar ook een heel verwarrende. Ten onrechte wordt immers vaak verondersteld dat privaat samenvalt met de markt, en publiek met de overheid. Legitimatie voor overheidsinterventie is dan steevast het falen van de markt. Wat het publieke belang is, wordt in laatste instantie bepaald door de overheid. Het is een politieke beslissing.<sup>1</sup> Juridisch komt dat overeen met het enkelvoudige onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht, waarbij het in de laatste rechtsvorm gaat om relaties tussen private (rechts)personen en in de eerste om relaties tussen staat, bestuur en burger.

Op de schijnbare helderheid van dit onderscheid valt veel af te dingen en dat doen veel auteurs overigens ook. In de eerste plaats is er natuurlijk sprake van veel wederzijdse doordringing. Een zuivere markt bestaat slechts als ideaaltype. In werkelijkheid behoeft elke markt tamelijk veel overheidsinterventie om de voorwaarden voor zijn functioneren in stand te houden: eerlijke concurrentie en voorkomen van monopolies ('level playing field'), naleving van contracten, bescherming van eigendom, en dergelijke. Juridisch bedient de staat zich van privaatrechtelijke constructies, terwijl private organisaties publieke taken uitoefenen. In de tweede plaats moet er binnen het publieke belang weer worden onderscheiden tussen publiek en collectief. Economisch is lang niet elk goed dat een publiek belang

---

1 C. Teulings, L. Bovenberg & H. van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005.

representeert een collectief goed. Voor dat laatste gelden immers de eisen van 'niet-rivaliteit' en 'niet-uitsluitbaarheid': consumptie door de een gaat niet koste van consumptie door de ander, en mensen die niet (willen) betalen kunnen niet worden uitgesloten. Dat maakt al meteen duidelijk dat er slechts weinig collectieve goederen zijn: leger, dijken, schone lucht. Daarom ook spreken economen over bemoeigoederen bij alle overige publiek gefinancierde voorzieningen. Collectieve financiering of collectieve verplichting (bijvoorbeeld bij verzekering) is daarom meestal een politieke beslissing, geen economische noodzakelijkheid. In de derde plaats is het van belang te onderscheiden tussen publiek en politiek. Publieke waarden of voorzieningen zijn niet het exclusieve domein van de staat. De politiek kan zich dan ook niet tot eigenaar van het publieke domein verklaren. Natuurlijk bepaalt de politiek wel steeds in laatste instantie waar de grenzen tussen onderscheiden domeinen liggen. Daarom ook heb ik de politiek een en andermaal een gevaarlijk domein genoemd. Politiek dreigt immers altijd grenzeloos en daarmee totalitair te worden.<sup>2</sup>

Ik onderscheid daarom drie domeinen. Het private domein is dat van de ruil, de markt en de vrijwilligheid. Het politieke domein is het domein van de staat, van het collectieve, van de dwang. Het publieke domein ten slotte, is het domein van de gemeenschap, de empathie en de solidariteit, van de verbinding in identiteit. Over dat laatste domein gaat deze beschouwing.

### **2.3 Het publieke domein is niet van de staat – zeker in Nederland niet**

Het publieke domein is niet van de staat. Ondanks het feit dat de politiek zich gretig tot eigenaar heeft verklaard en dat eigenlijk nog

---

2 P.H.A. Frissen, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep 2007; P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam: Van Gennep 2009.

steeds doet, vertelt de geschiedenis van Nederland een ander verhaal. Daarin kent het publieke domein een overwegend particuliere herkomst. Burgers en verbanden van burgers gaven vorm aan zorg en solidariteit. Lotgenoten organiseerden zich op grond van belang, religie, levensbeschouwing of ideologie. Het publieke domein was meervoudig in rechtsvorm, inrichting, inhoudelijke oriëntatie, grondslag. Of we het nu hebben over het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid, het welzijn of de cultuur, de staat is in al die domeinen een laatkomer en meer historische uitzondering dan regel. Over de verhoudingen tussen het publieke domein, het private domein en het politieke domein hebben bovendien altijd pluriforme opvattingen bestaan: subsidiariteit, corporatisme, soevereiniteit in eigen kring, en natuurlijk etatisme. Nederland was, in het prachtige beeld van historicus De Rooy, een 'republiek van rivaliteiten'.<sup>3</sup>

Nederland werd een verzuilde natie met een staat die in vele opzichten een lege staat was. Politiek moest, op straffe van grote levensbeschouwelijke conflicten, bescheiden en terughoudend zijn. De vrijheid van het verschil werd constitutioneel beschermd en institutioneel in de zuilen geborgd. Nederland kende reeds lang een 'big society'. Pas in de opbouw van de verzorgingsstaat werden particuliere verzorgingsarrangementen verstatelijkt. Met als uitkomst een omvangrijk maatschappelijk veld van hybride organisaties, die private en publieke elementen in zich verenigen en vaak statelijke taken uitvoeren en daardoor onder ingrijpende statelijke controle staan. Het ziekenhuis is een private instelling die publieke taken uitvoert met specialisten als fiscale ondernemers. De bijzondere onderwijsinstelling is privaat, maar voert een publieke taak uit. Daarnaast onderneemt menige onderwijsinstelling ook commerciële activiteiten. De verstatelijking is, ondanks alle privatisering, verzelfstandiging en marktwerking, zelfs uitgebreid. Sterker nog, ondanks de retorische klank van het tegendeel is marktwerking op vele terreinen een politieke strategie om beleidsdoelen te realiseren. In de zorg geldt nog steeds de politieke overtuiging dat marktwerking de omzetten

---

3 P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, Amsterdam: Mets & Schilt 2002.

en prijzen tegelijk zal matigen en ook nog eens de kwaliteit zal verbeteren – in de echte economie een onbestaanbare combinatie.

Dan zijn er de grote decentralisatieoperaties. Deze zullen leiden tot een paradox van centralisatie. Het rijk zal zich uitbundig blijven bemoeien met de uitkomsten van de decentralisatie, gemeenten zullen integrale plannen gaan maken en uiteraard de regie nemen, maatschappelijke instellingen zullen nog meer subsidieverslaving etaleren. Per saldo leidt dat tot een uitbreiding van het politieke domein. Verstatelijking is nog lang niet aan een einde gekomen. Belangrijkste verschil is dat er fors wordt gekort en dat de interventies grimmiger worden.<sup>4</sup> In de jeugdzorg krijgt elk gezin een gezinsregisseur en als de verwijzindex dat indiceert, kan het gemeentebestuur aan hulpverleners een opdracht tot interventie verstrekken.

Negatief effect van deze aanhoudende verstatelijking is dat de maatschappelijke verankering van organisaties in het publieke domein ernstig is verzwakt. Onderwijsinstellingen, zorgorganisaties, welzijnsinstellingen zijn verwijderd geraakt van hun maatschappelijke oorsprong. De verbinding met de geschiedenis lijkt verbroken. De legitimiteit die de traditie kan bieden is daardoor ver te zoeken. De miskennis van de geschiedenis is kennelijk niet alleen een politieke aangelegenheid. Maatschappelijke organisaties in het publieke domein zijn daaraan mede debet. Hun identiteit is vervaagd. Deze verzwakking van maatschappelijke verankering is mede debet aan nogal wat incidenten in deze sectoren.

‘Stem geven aan verankering’ is een ingewikkelde opgave, zo stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling vast.<sup>5</sup> Er wordt weliswaar vaak over ‘stakeholders’ gesproken, maar de positie van cliënten is zwak of gereguleerd in obsoleete inspraakprocedures. In de relatie tussen bestuurders en toezichhouders prevaleren financiële en beheersmatige kwesties.

---

4 W. Trommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2010.

5 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Stem geven aan verankering. Over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2009.

Woningcorporaties bieden een schrijnend voorbeeld. Kabinet na kabinet pleegt financiële aanslagen. De sector zelf ligt onder het vergrootglas van media-aandacht. Schandalen worden in de media-logica uitvergroot: het ‘Maserati’-effect. Beloningen zijn marktconform gemaakt, maar wekken veel maatschappelijke en politieke weerstand. Verweesdheid is het resultaat: niemand neemt het voor de corporaties op.

## **2.4 De meervoudigheid van het publieke domein**

Een van de belangrijkste karakteristieken van het publieke domein was altijd zijn meervoudigheid. In het publieke domein geeft een samenleving vorm aan haar verschillen. Verschillen in opvatting, in cultuur, in stijl, in overtuiging, in levensoriëntatie. Hoezeer de neiging ook bestaat om te spreken over gedeelde waarden, een samenleving – en zeker ook de Nederlandse – is op het punt van de waarden juist verdeeld. Dat was zo toen katholieken en gereformeerden in alles fundamenteel van mening verschilden, en dat is er door de migratie bepaald niet minder op geworden. We hebben nu fundamentalisme van eigen bodem en van andere landen van herkomst. Bovendien is fragmentatie een belangrijk kenmerk van de postmoderniteit.

De meervoudigheid van het publieke domein betekent ook dat het gaat om gevarieerde patronen van insluiting en uitsluiting. Ik ben niet solidair met iedereen, maar ik ben solidair met een lotgenoot of soortgenoot. Gedeelde identiteit is een belangrijke eigenschap van gemeenschappen – zware en lichte – die het publieke domein dragen en vormgeven. Vandaar ook dat een publiek domein in een open samenleving zeer gevarieerde organisatiepatronen (coöperatie, stichting, vereniging, maatschap, bedrijf, actiegroep) kent. De variëteit heeft niet alleen betrekking op inhoud of belang, maar ook op wijze van verbinden. Sterker nog, gemeenschappen kunnen zeer principiële opvattingen hebben over organisatievormen. En dus ook

over vormen van 'governance', over zeggenschap. De stichting is van oudsher populair in de katholieke gemeenschap, terwijl protestanten de voorkeur geven aan de vereniging. Allerlei vormen van sociaal ondernemerschap, zoals de Thomashuizen, zijn daar bij gekomen. De meervoudigheid van het publieke domein wordt constitutioneel beschermd. In de democratische rechtsstaat is de minderheid belangrijker dan de meerderheid. Tegelijkertijd is deze meervoudigheid in zichzelf een bescherming tegen de verleiding van de meerderheidsdictatuur en tegen een al te excessieve interpretatie van het politieke primaat. De waarde van meervoudigheid pleit dan ook tegen een toe-eigening of onteigening van het publieke domein door de politiek op grond van een pretentieuze opvatting van het politieke primaat. Een dergelijke opvatting is overigens wijd verbreid en kent talloze betekenissen. De bekendste variant ervan is 'wie betaalt, bepaalt'. Ze komt ook tot uiting in omvangrijke wetgevings- en beleidsprogramma's, waarbij politiek geformuleerde en democratisch gelegitimeerde preferenties worden opgelegd aan maatschappelijke organisaties. Op dit moment zien we deze opvatting bijvoorbeeld terug in allerlei eisen die aan maatschappelijke initiatieven worden gesteld in de vorm van standaarden, protocollen, codes en wat dies meer zij.

Ondanks alle pleidooien voor terugtred zijn deze eisen bepaald niet afgenomen in aantal en indringendheid. De ruimte voor organisaties in het publieke domein om naar eigen inzicht taken te definiëren, organisatievormen te kiezen en sturingsrelaties in te richten en aan te gaan, is onverminderd klein. Maatschappelijke zelforganisatie in het publieke domein wordt gezien als een uitvoeringsapparaat voor statelijke taken of als een draagvlakmachine voor overheidsbeleid, veel minder als uitdrukking van autonomie en meervoudigheid in het publieke domein.

Het politieke primaat blijft hardnekkig, terwijl het maar niet van loslaten en overlaten komt, ondanks dat de staat nu eenmaal niet geschikt is om meervoudigheid vorm te geven, juist omdat hij geacht wordt deze meervoudigheid te beschermen. Alleen een neutrale

staat kan immers de gelijkheid van het verschil garanderen. Het verschil heeft bij uitstek betrekking op de identiteit van in gemeenschappen gedeelde waarden.

En het verschil is allerm minst verdwenen. Rudimentair zijn er nog veel vormen van verzuiling, weliswaar losgeraakt van de oorsprong, maar niet noodzakelijkerwijze geheel geërodeerd. Twee derde van het onderwijs is nog steeds bijzonder. Veel zorg kent nog een religieuze herkomst. De vakbeweging kent een stevige christelijke stroming. Daarnaast zien we een overweldigende hoeveelheid nieuwe meervoudigheid van maatschappelijke initiatieven die alle op de een of andere wijze vormgeven aan publieke waarden en belangen. Daarbij gaat het vaak om burgerschap en ondernemerschap in uiteenlopende hybride combinaties. De identiteit is van net zo groot belang als in de hoogtijdagen van de verzuiling, maar is gevarieerder, diffuser ook, en vaak minder statisch. Datzelfde geldt voor de zeggenschap die alle varianten van bedrijf tot coöperatie bestrijkt.<sup>6</sup> Voor menig beleidsmaker is het 'nieuwe' publieke domein van een grote onoverzichtelijkheid, complexiteit en onherkenbaarheid. Een uniforme 'governancecode' ligt niet meteen voor de hand.

## 2.5 Verwarrende terminologie 2

Valt er iets te zeggen over de 'governance' in deze nieuwe onoverzichtelijkheid? Opnieuw valt dan een terminologische verwarring op. Met 'governance' worden verschillende fenomenen aangeduid. De twee meest in het oog lopende hebben dan ook nog eens heel verschillende en soms strijdige betekenissen. De eerste betekenis van governance is aan de private sector ontleend: het gaat dan over bestuur van en toezicht op de onderneming. De discussie daarover

---

6 Recente rapporten van de WRR en de Rob tonen een fascinerende variëteit: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012; Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: Rob 2012.



is fors gestimuleerd door allerlei schandalen en crises, met name op het gebied van verantwoording en toezicht in het financiële domein, waarbij de achtereenvolgende crises als katalysator hebben gewerkt. Deze betekenis van governance is vooral empirisch. Het gaat om de vormgeving van besturing, verantwoording en toezicht. In meer normatieve zin gaat het vaak om gedrag van bestuurders en toezichthouders. Regulering wordt vaak als oplossing gezien. De term is zonder al te veel nuancering getransponeerd naar het publieke domein.

De andere betekenis van governance is eerder theoretisch, zo niet normatief van aard. Het gaat dan om de bredere ontwikkeling die in de sociale wetenschap wordt aangeduid als een beweging van 'government' naar 'governance'. De empirische verandering en verplaatsing van (politieke) besluitvorming waarbij de overheid niet meer de centrale instantie is en andere actoren in de samenleving en markt een prominentere rol gaan vervullen, wordt dan theoretisch geduid en vaak ook verbonden met een normatieve appreciatie: deze vorm van governance is enerzijds effectiever dan het klassieke bestuurscentrisme en valt anderzijds vanuit deliberatief en participatief oogpunt ook te verkiezen.<sup>7</sup>

In de eerste benadering valt vooral op dat aan governance tamelijk veel wordt toegedicht en dat er tegelijkertijd veel van wordt verwacht, met name van toezicht. In het actuele spraakgebruik worden problemen in het primaire proces steevast geduid als een bewijs van falende governance in het algemeen en van falend toezicht in het bijzonder. Als vanzelfsprekend is de oplossing dan meer en intensiever toezicht. Deze gaat vaak gepaard met een 'demonisering' van bestuurders: megalomane 'zakkenvullers' is de gebruikelijke kwalificatie. Niet alleen blijkt hieruit een opmerkelijke vorm van bestuurscentrisme: de wereld beweegt omdat iemand aan de knoppen draait; ook geldt kennelijk de misvatting dat toezicht kan goedmaken wat in het primaire proces misloopt.

---

7 M.A. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

In de tweede benadering vallen veel lofliederen op de netwerksamenleving en de daarmee gepaard gaande horizontalisering te beluisteren. Ook daarin schuilen nogal wat misverstanden. De netwerksamenleving is geen machtsvrije basisdemocratie, maar een meer diffuus geheel van machtsverhoudingen en gevarieerde patronen van in- en uitsluiting. Het is zeker wijs om patronen van governance daarbij te laten aansluiten, maar dan blijft het nog steeds gaan om vormen van hiërarchie, om georganiseerd wantrouwen, om macht en tegenmacht.

En voor de goede orde: schandalen en falen zijn een essentieel onderdeel van het menselijk tekort. Daar doen een aangescherpt politiek primaat, meer toezicht, uitgebreidere verantwoording en centralisatie van bevoegdheden niets aan af. Bovendien heeft de overheid niet in alle opzichten de beste credentials.

## **2.6 De overheid als oorzaak en als oplossing**

Veel van wat als falen wordt geduid in het publieke domein is mede een gevolg van overheidsbeleid en politieke interventies. De schaalvergroting in het onderwijs is politiek gewild, door de overheid bevorderd en soms zelfs opgelegd. De marktwerking in de zorg is door verschillende kabinetten gestimuleerd. Dat daarbij ook marktconforme beloning zou horen, kan niet verbazen. De verzelfstandiging van de woningcorporaties gold lange tijd als buitengewoon geslaagd. Aan de disciplinerende van professionals in verschillende sectoren is uitbundig bijgedragen in beleid. Menig protocol komt van een Haags bureau vandaan.

Nu bestuurders niet meer deugen, professionals heilig zijn verklaard, marktwerking uit is en kleinschaligheid in, moet het roer overal om. De overheid laat zich zonder gêne aanspreken om de teugels weer aan te snoeren. Ironie ten top is de oproep van Beter Onderwijs Nederland om na decennia van door de overheid gestuurde verandering die schoolbesturen in de positie van 'nieuwe overheid' heeft gebracht, diezelfde overheid weer in de bestuurszetel te plaatsen

en van schoolbesturen uitvoeringsorganisaties te maken. Dat daar alleen al constitutioneel het een en ander tegen in te brengen valt, vermag in Nederland geen indruk meer te maken.

Ook de huidige aandacht voor governance in het publieke domein past hierin. De effecten daarvan zouden wel eens paradoxaal kunnen zijn. Onder het mom van een versterking van de governance in het publieke domein kan het governmentperspectief fors toenemen. In de eerste plaats omdat de overheid dan systeem- of stelselverantwoordelijkheid claimt en zich zo eigenaar verklaart van het publiek domein; in de tweede plaats omdat de overheid onvermijdelijk preferenties zal hebben voor specifieke vormen van governance; in de derde plaats omdat de overheid gebonden is aan het principe van gelijkheid en daardoor verschil niet of gebrekkig kan accommoderen; en in de vierde plaats omdat de politieke logica van parlementaire controle onvermijdelijk zal leiden tot gedetailleerde voorschriften op instellingenniveau. Voeg daarbij de onvermijdelijkheid van perversiteiten die het gevolg zijn van systeembenaderingen in financiering, regulering, toezicht en verantwoording, en het moge duidelijk zijn dat de goede bedoelingen van een governancebenadering snel zullen omslaan in de tragiek van onbedoelde gevolgen.<sup>8</sup>

## 2.7 De noodzaak van terugtred

Dat alles neemt niet weg dat integriteit en legitimiteit in het publieke domein van groot belang zijn. Governance moet daaraan natuurlijk bijdragen. Niet vanuit de misvatting dat integriteit en legitimiteit door sturing worden bepaald, maar vanuit het idee dat integriteit en legitimiteit vragen om verankerd eigenaarschap, om verbondenheid in identiteit, om verantwoordelijkheid en verantwoording. Dan zijn gevarieerde vormen van ‘checks and balances’, van tegenkrachten

---

<sup>8</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis* (Advies 50), Den Haag: RMO 2011.

natuurlijk nodig. Maar er gaat iets aan vooraf. En dat is de kwestie van zeggenschap.

Uitgangspunt is dat in een open samenleving vrije burgers vorm en uitdrukking kunnen geven aan hun opvattingen van het publieke belang. We zijn verschillend in onze ideeën en idealen over het goede leven. De democratie is alleen maar te begrijpen vanwege dat verschil – uiteindelijk is iedere burger deel van een minderheid. De rechtsstaat beschermt ons tegen een al te opdringerige staat, hoezeer deze zich ook democratisch gelegitimeerd weet. Legitimiteit in het publieke domein is dus in de eerste plaats afhankelijk van de ruimte voor verschil en dus van het recht om ongelijk te mogen zijn. Ervan uitgaande dat het in het publieke domein gaat om voor vele burgers wezenlijke waarden van solidariteit, lotsverbondenheid, zorg en empathie, is zeggenschap van burgers in het publieke domein dus cruciaal voor de legitimiteit ervan.<sup>9</sup>

Dat betekent dat aan de staat een bescheiden positie toekomt als het gaat om de inhoudelijke inrichting en richting van het publieke domein. Dat domein is per definitie pluralistisch en kent dus geen eenduidigheid van inrichting en richting. Dat nu geldt dan ook voor de governance. Sterker nog: over zeggenschap en governance in het publieke domein hebben burgers opvattingen die vaak voortkomen uit uiteenlopende tradities of die als vernieuwing worden gekoesterd. De opkomst van nieuwe media heeft daaraan sterk bijgedragen. Daarom moet niet al te lichtvaardig worden gesproken over ‘vermaatschappelijking’ van overheidstaken als het gaat om terugtred en vergroting van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Natuurlijk, de collectiviteit moet kleiner worden gemaakt ten faveure van het particuliere. Daarvoor gelden argumenten van betaalbaarheid, doelmatigheid, beheersbaarheid en normativiteit. Een dergelijke terugtred valt echter pas serieus te nemen als er ook

---

9 Het blijft opmerkelijk dat vrijwel elk onderzoek naar solidariteit, bijvoorbeeld van het Sociaal en Cultureel Planbureau, laat zien dat deze waarde in Nederland een breed en stevig draagvlak kent. Wel is de Nederlander kritischer geworden over het recht op toegang tot voorzieningen (‘deservedness’) en maakt hij zich zorgen over betaalbaarheid.

daadwerkelijk sprake is van loslaten en overlaten. Dat nu kan alleen als wordt aanvaard dat burgers het publieke domein anders zullen inrichten dan politiek voor wenselijk, mogelijk of noodzakelijk wordt gehouden. Te vaak valt in termen als vermaatschappelijking, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid de verwachting te beluisteren dat burgers dezelfde taken die nu nog onder politieke regie worden uitgevoerd, op eenzelfde wijze zullen uitvoeren. De burger en zijn verbanden zijn dan eigenlijk uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid.

Als de overheid terugtreedt, zijn er uiteenlopende mogelijkheden: de samenleving continueert wat de overheid niet meer doet of stuurt (mantelzorg, kinderopvang); de samenleving voert een aantal taken niet meer uit (musea voor avant-gardekunst, opvang van psychiatrische verslaafden); de samenleving doet het anders (ontwikkelingssamenwerking door burgers, thuisonderwijs op niet-religieuze grondslag); de samenleving doet het anders en op manieren die de overheid niet zint (gescheiden scholen voor zwak presterende jongens en hoogbegaafde meisjes, fundamentalistische internaten); de samenleving pakt nieuwe taken op (pensioenfondsen met woon- en zorgvoorzieningen, ‘gated communities’ met private scholen en veiligheidsvoorzieningen).

Bovendien betekent ruimte voor burgers en hun verbanden dat er meer verschil en grotere ongelijkheid zal ontstaan. Dat is iets waar de verzorgingsstaat allerminst op is ingericht en waar de bestaande politiek niet op is voorbereid. De voorspelde differentiatie in uitkomsten die de decentralisaties zullen opleveren, is slechts een bescheiden voorafspiegeling van wat serieuze terugtrekking zal opleveren. Dat houdt voor politiek en bestuur in dat men terughoudend moet zijn in de waardering en zeker ook de veroordeling van deze uitkomsten. Vooral politiek is het van belang niet in de bekende gelijkheidsfuik te zwemmen.<sup>10</sup> Niet alleen geografisch zal er namelijk verschil ontstaan, maar ook binnen domeinen en tussen groepen

---

10 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* (Advies 54), Den Haag: RMO 2013.

en gemeenschappen. De een krijgt wel een rollator, de ander niet. Hier zal kinderopvang royaal beschikbaar zijn, daar blijft het een private verantwoordelijkheid. In de ene gemeenschap organiseert de kerk of de moskee verslavingszorg, in de andere gemeenschap geldt daarvoor een verzekeringsarrangement. Dat zal wennen zijn en veel zelfbinding vergen.<sup>11</sup>

De consequentie van maatschappelijke zeggenschap en zelfsturing is het ontstaan van een nieuwe onoverzichtelijkheid. Denken in termen van stelsels, samenhangen en integraliteit past daar niet bij. Evenmin passen daarbij uniforme opvattingen over prestaties en kwaliteit, over professionele standaarden en normstelling, over inrichtingsvoorschriften en voortbrengingslogica's. Dat geldt dus evenzeer voor governance. Zeggenschap in het publieke domein impliceert dat burgers en organisaties in vrijheid keuzes maken over hoe men wil sturen en gestuurd worden. Zoals politiek burgerschap een eenzijdige relatie is van de burger ten opzichte van de staat, zo geldt in het publieke domein een vergelijkbare eenzijdigheid inzake wat we maatschappelijk burgerschap zouden kunnen noemen. De kern van zeggenschap is uiteraard dat deze ook voor de vormgeving van zeggenschap geldt.

Politiek-bestuurlijk betekent dit hernieuwde aandacht voor rechtsstatelijkheid. Alleen een sterke rechtsstaat kan de neutraliteit van de overheid tegenover het pluralisme van het publieke domein garanderen. De rechtsstaat treedt op tegen monopolies, beschermt het verenigingsrecht en maakt uittreding uit gemeenschappen mogelijk. De rechtsstaat treedt op tegen onaanvaardbare uitsluiting en geweld in het publieke domein. En omdat vrijheid en zeggenschap in het publieke domein ongetwijfeld gepaard gaan met conflict en strijd, is een royale toegang tot het recht cruciaal.<sup>12</sup> Welke vrijheids-

---

11 Ik zwijg dan nog over de ook financiële herverdeling tussen het collectieve en het particuliere. Als de burger minder collectief gefinancierde voorzieningen krijgt en meer afhankelijk is van particulier initiatief, is een dergelijke herverdeling niet alleen noodzakelijk, maar ook alleszins redelijk.

12 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013.

rechten de burger heeft in de vormgeving van het publieke domein en wanneer sprake is van de uitoefening van dwang en geweld, blijven politieke vragen die alleen in debat kunnen worden beantwoord. Dat laat ook zien dat terugtrek geen technocratische operatie is, maar door en door politiek is. Ergo, er blijft nog een zeer royaal politiek domein over, waarin principiële kwesties aan de orde zijn en het debat in alle heftigheid kan worden gevoerd over insluiting en uitsluiting, over grenzen van zelforganisatie en zelfregulering, over rafelranden en restgebieden, over burgers voor wie niemand wil zorgen en met wie niemand solidair is. En niet in de laatste plaats: over de vormgeving van zeggenschap in een open samenleving.





## HOOFDSTUK 3

# DE MENSELIJKE MAAT

*Bas Heijne*

### 3.1 De taal van de markt

De belangrijkste vraag waarop de populaire politiek filosoof en Harvard-professor Michael Sandel *geen* antwoord geeft in *What Money Can't Buy* (2012), zijn boek over het doorgeschoten markt-denken, is waarom het marktdenken de afgelopen decennia zo allesoverheersend heeft kunnen worden. Sandel is van mening dat we veel te veel zijn doorgeschoten in het verhandelen van immateriële zaken, maar de oorzaak van die tendens blijft schimmig. In zijn boek geeft Sandel tal van voorbeelden van hoe de markt is doorgedrongen tot aspecten van onze samenleving waar ze vroeger geen rol speelde, zodat ethiek dreigt te verworden tot een zuiver financiële transactie – zoals bij de instantie die zwangerschappen bij aan crack verslaafde moeders wil voorkomen door de moeders een paar honderd dollar aan te bieden wanneer ze zich laten steriliseren. Maar in het waarom van deze ontwikkelingen verdiept de filosoof zich nauwelijks. Wie zijn boek leest, krijgt gemakkelijk de indruk dat het marktdenken van bovenaf op ons is neergedaald, dat het als fijnstof in ons dagelijks bestaan is doorgedrongen zonder dat we ons daarvan bewust waren.

Dat lijkt me een te simpele voorstelling van zaken. Juist nu de onvrede over de alomtegenwoordige markt toeneemt, juist nu de nadruk voortdurend wordt gelegd op de negatieve effecten ervan op

de samenleving als een gemeenschap, lijkt het me zaak de vraag te stellen wat er nu zo aantrekkelijk aan was – en het voor velen die er nog altijd van doordrongen zijn, nog is. Kritiek op het marktdenken heeft weinig zin wanneer niet erkend wordt dat het tegemoetkomt aan verwachtingen en verlangens die bij de meesten van ons aanwezig zijn.

Het gevaar van de populariteit van een filosoof als Sandel – die met zijn openbare colleges duizenden studenten per keer trekt, en tevens honderdduizenden toehoorders via internet – is dat zijn kritiek, en die van andere critici, een gerieflijke exercitie blijft, waarbij een maatschappelijke toestand beklaagd wordt zonder dat er naar de oorzaken wordt gezocht op het gebied van de menselijke behoefte. In dat geval wordt cultuurkritiek een soort aflaat, een excuus om geen werkelijke veranderingen te bewerkstelligen. Wat is/was er zo aantrekkelijk aan de verwachting dat de samenleving zichzelf zou ordenen volgens de wetten van de markt? Wanneer die vraag open blijft, kan er geen sprake zijn van een blijvende bewustzijnsverandering, zonder welke geen enkele daadwerkelijke maatschappelijke verandering mogelijk is.

In een interview dat ik in mei 2013 voor het *NRC Handelsblad*<sup>1</sup> met Sandel had, geeft hij wel een indicatie: ‘Omdat men denkt dat marktwerking neutraal is, verlost het ons van de noodzaak te onderhandelen over wat juist en goed is. Wanneer twee partijen tot een overeenkomst komen en tevreden zijn over het resultaat, dan heeft volgens die denktrant niemand het recht daarover te oordelen, en zeker niet de samenleving als geheel. Op die manier lijkt het marktdenken een alternatief voor een politiek van morele betrokkenheid.’

*Neutraal* is hier het sleutelwoord. Voor Sandel is het marktdenken niet in de eerste plaats een ideologie of geloof, zoals het dat voor de Engelse politieke filosoof John Gray is, maar eerder een praktische oplossing voor lastige, ethische dilemma’s. Het bepalen van

---

1 B. Heijne, ‘Breng het morele debat weer tot leven’ (interview met Michael Sandel), *NRC Boeken* 31 mei 2013.

gedeelde morele en geestelijke waarden is een moeilijk en uitputtend proces, zeker in een pluriforme samenleving waarin mensen geacht worden zich in de eerste plaats als individu te ontplooien. De taal van de economie kan dan gemakkelijk tot een *lingua franca* worden; het is immers een taal die vrijwel iedereen verstaat.

Het is zoals bij een kostbaar schilderij: wanneer we over de intrinsieke waarde ervan moeten praten, begeven we ons in het diepe: welke criteria leggen we aan om de waarde die we aan het schilderij toekennen te bepalen? Het is moeilijk om woorden voor de waarde te vinden, en niet elk woord zal door iedereen begrepen worden. Veel gemakkelijker is het om de marktwaarde in geld van het schilderij te hebben. Dat is een referentiepunt dat door iedereen gedeeld kan worden. Ook al beseft men diep van binnen wel dat de marktwaarde van het schilderij maar weinig zegt over de 'echte', artistieke waarde ervan, zal die waarde toch steeds opnieuw onderwerp van gesprek zijn. De verleiding is eenvoudig te groot.

Hetzelfde is het geval met kijkcijfers van televisieprogramma's. Hoewel volgens een bekende mantra kijkcijfers weinig tot niets zeggen over de kwaliteit van een programma (en ook niet zoveel over het reële aantal kijkers, gezien de gebrekkig meetmethode), kun je gerust stellen dat ze in de afgelopen twee decennia allesbepalend zijn geworden – geen programmamaker of presentator die de ochtend na zijn uitzending niet vol spanning de website [kijkonderzoek.nl](http://kijkonderzoek.nl) aanklikt om te kijken hoe hij 'gescoord' heeft. Programma's kunnen nog zoveel kritiek van recensenten krijgen, wanneer ze dagelijks een miljoen kijkers trekken geldt die kritiek niet langer als maatgevend. De taal van de cijfers is te helder, te concreet, te gemakkelijk ook, om niet als maatstaf gebruikt te worden – ook al weet men dat de waarde die ermee uitgedrukt wordt niet de waarde is waar het om zou moeten gaan. Maar die andere waarde laat zich niet zo gemakkelijk bepalen, die zal altijd tot verschil van mening leiden.

Een dubbel bewustzijn is het gevolg. Veel mensen weten dat de taal die men spreekt eigenlijk niet de taal is die men zou moeten spreken, maar die andere taal is te moeilijk, te omslachtig; bovendien is het

uiterst lastig van taal te veranderen wanneer niemand anders in je omgeving daartoe geneigd is.

Toch is het juist dat terugvallen op *afgeleide* waarden – marktwaarde, kijkcijfers, beurskoersen – dat onbehagen en onvrede in de samenleving veroorzaakt. De veelgehoorde klacht over het zoekraken van de menselijke maat slaat volgens mij niet alleen op het proces van schaalvergroting waarmee men in zijn leven wordt geconfronteerd – grotere instellingen, grotere gemeenten, grotere politieke verbanden –, maar vooral op het gevoelde verlies van menselijke waarden, die vervangen zouden zijn door waarden die slechts in cijfers zijn uit te drukken.

Het effect is, denk ik, een gevoel van vervreemding: het gaat niet meer over hetgeen waarover het zou moeten gaan. Men krijgt steeds opnieuw de indruk dat de maatschappij waarvan men deel uitmaakt zich steeds minder gelegen laat liggen aan de mensen die tezamen die maatschappij vormen. Tegelijk staat men zelf voortdurend bloot aan de verleiding om de taal van de markt te spreken, de samenleving te zien als een kwestie van optellen en aftrekken.

### **3.2 Gevoel van onbehagen**

Wie de twee dominante stromingen in de huidige maatschappijkritiek nader bekijkt, merkt al snel dat beide juist dat gevoel van vervreemding, het gevoel losgeraakt te zijn van essentieel menselijke waarden, als kern hebben. Hoe vreemd dat op het eerste gezicht ook mag lijken, in wezen gaat het om twee kanten van dezelfde medaille. Hoewel de ‘linkse’ kritiek zich van een wezenlijk ander discours bedient dan de huidige ‘rechtse’ maatschappijkritiek, gaan beide terug op een sterk verwant gevoel van onbehagen; het gevoel namelijk dat de individuele burger speelbal is geworden van ongrijpbare en onnatuurlijke krachten, die een mens op fatale wijze van zijn omgeving vervreemden. Beide zien de effecten van het proces van globalisering als bedreigend voor een stabiele verhouding tussen burger en samenleving.

‘Links’ richt zijn pijlen in de eerste plaats op de nefaste effecten van het neoliberalisme – de ontworteling van gemeenschappen door het neoliberale geloof in de markt als zaligmakend. Het gaat over nieuwe rijken en nieuwe armen, natuurlijk, en de scheve sociaal-economische verhoudingen, die op het conto van het neoliberale denken worden geschreven, maar het gaat – en dat blijft vaak onderbelicht – ook altijd over culturele onteigening.

Wanneer bijvoorbeeld een fabriek in een stad als Oss wegens goedkopere lonen naar elders wordt verplaatst, wordt niet alleen economische schade geleden; ook het weefsel van de lokale samenleving wordt blijvende schade toegebracht. Werknemers die hun baan verliezen, verliezen ook een deel van hun identiteit; vaak werkten generaties van dezelfde families in dezelfde fabriek. Het verplaatsen van de fabriek zuiver uit economische motieven heeft, anders gezegd, een cultureel effect. Net zo voelen werknemers van bedrijven zich in toenemende mate vervreemd van een bedrijf waarvan de eigenaren zelf geen enkele inhoudelijke band meer met het bedrijf hebben en alles lijkt te draaien om *shareholder value*. Zoals ik een werknemer die veel voor zijn bedrijf op reis moet onlangs hoorde zeggen: ‘Vroeger zocht ik altijd lang op internet naar het voordeligste hotel om kosten te besparen, nu ik zie wat de aandeelhouders wordt toegeschoven, laat ik dat maar.’ Wanneer eigenaren van een bedrijf geen band hebben met het bedrijf, anders dan een financiële, kan van werknemers moeilijk het tegenovergestelde verlangd worden.

Ook hier gaat het om een afgeleide, economische waarde, die ten koste gaat van de waarde van de werknemer en zijn werk. Een essay als *Ill Fares the Land*, het laatste boek dat de Britse historicus Tony Judd bij leven publiceerde, wordt getekend door een vrij expliciet nostalgisch verlangen naar de tijd waarin de sociaaldemocratie, en de verzorgingsstaat, het idee van gemeenschap overeind hielden; het verdringen van het sociaaldemocratische wereldbeeld door neoliberale opvattingen ziet Judd onmiskenbaar ook als een *cultureel* verlies. De samenleving heeft aan samenhang verloren. Het idee van gemeenschap dreigt verloren te gaan.

Het populistisch-rechtse discours ziet eveneens een bedreigde gemeenschap, maar dan in specifiek culturele zin. Hier is het niet in de eerste plaats het marktdenken dat de band tussen individu en samenleving verzwakt, maar een jammerlijk gebrek aan eigenwaarde en zelfovertuiging, vooral bij de bestuurlijke elite. Wat bedreigt wordt is identiteit, nationale cultuur, traditie en eigenheid. De negatieve effecten van de globalisering gaan dan vooral over de maatschappelijk-culturele verwatering die immigratie met zich meebrengt, met hier en daar het spookbeeld van de totale overheersing door een als wezensvreemd en 'achterlijk' ervaren 'cultuur'. Ook in dit discours wordt de relatie tussen burger en samenleving op een fatale manier ondermijnd; men voelt zich niet meer thuis in zijn 'eigen' buurt, Nederland is 'mijn land niet meer'. De verwatering van de natiestaat in het proces van Europese eenwording wordt samen met immigratie, steevast gepresenteerd als 'massa-immigratie', als de grootste bedreiging gezien.

De kritiek op de *afgeleide* waarden richt zich in dit discours niet tegen het zuiver economisch denken, maar juist tegen de waarden van de Verlichting. Door de voortdurende nadruk op waarden zoals solidariteit vanwege onze gedeelde menselijkheid, begrip voor het andere, hulp aan de zwakkeren en de noodzaak van diversiteit en pluriformiteit worden, volgens deze redeneertrant, nationale en lokale identiteiten bedreigd. Samengevat: door de voortdurende nadruk op de ander kan men zichzelf niet meer zijn.

Het verhaal van het nieuwe rechts populisme gaat dan ook grotendeels terug op de lange traditie van de Contra-Verlichting: loyaliteit aan de groep boven loyaliteit aan de mensheid, het koesteren van geschiedenis, traditie en culturele eigenheid boven de van bovenaf afgedwongen verwantschap met de Ander. Men voelt zich bedreigd in zijn identiteit, zowel door de 'politiek correcte' elite die de waarden van de Verlichting zegt voor te staan en geneigd zou zijn elke vorm van groepsverwantschap verdacht te maken, als door de aanwezigheid van andere culturen, waar men 'niet om gevraagd heeft' en die als incompatibel of vijandig worden gezien.

Net als bij de kritiek op het neoliberale denken draait het om een gevoel van verlies van eigenheid, zij het dat die anders wordt gedefinieerd.

Beide kritieken betreuren uiteindelijk het verlies van samenhang en gemeenschap. Men heeft het gevoel dat men zichzelf kwijt is geraakt, dat de bestuurlijke en zakelijke elite waarden koestert die zich tegen de gemeenschap keren. Vandaar dat 'rechtse' identiteitspolitiek en 'links' sociaal conservatisme heel goed samen kunnen gaan – bij allebei gaat het om sociale vervreemding. Vandaar de roep om terugkeer tot de menselijke maat.

### 3.3 Naar nieuwe vormen van betrokkenheid

Die roep om de menselijke maat weer tot uitgangspunt te nemen is mijns inziens dan ook niets anders dan een oproep om de burger te verlossen van zijn gevoel van vervreemding. Bij de burger ontstaat het gevoel dat hij vertegenwoordigers kiest die met van alles bezig zijn, maar niet meer met hem vertegenwoordigen. Steeds meer heeft men het gevoel meegesleept te worden in zich almaar uitbreidende processen die voor niemand beheersbaar zijn, waardoor wantrouwen jegens bestuurders wordt gevoed. Men vraagt om overzicht en samenhang. Steeds harder klinkt de roep om terug te gaan naar de basis, dat waar het aanvankelijk om ging, om *mensen*.

Voor een deel zal die roep onbeantwoord blijven. Ten eerste is het proces van globalisering niet meer omkeerbaar. Ons bewustzijn is, mede door een technologische revolutie in de afgelopen decennia, wereldwijd geworden. De meeste mensen die zich mentaal verzetten tegen het idee van een federale Europese staat, zien wel de noodzaak in van vergaande samenwerking tussen de Europese landen; men is tegen de manier waarop, niet tegen het proces an sich. Net zo is de pluriforme samenleving een gegeven, ook al lijkt dat besef in Nederland nog altijd grotendeels afwezig. De wensgedachte dat Nederland weer een volkomen autonome en monoculturele natie zou kunnen worden, is voorbehouden aan ideologische fanatici.

Tegelijk is er de tendens om globalisering en de daarmee gepaard gaande effecten te beschouwen als een proces waarop nauwelijks of geen invloed uit te oefenen valt. Een aantal jaren geleden zei de Franse socioloog Loïc Wacquant al tegen mij: 'Men praat over globalisering alsof het een natuurkracht is. Globalisering is een ideologisch begrip dat gebruikt wordt om een aantal economische, sociale en technologische transformaties mee te verklaren. Maar die omwentelingen zijn wel degelijk het resultaat van bepaalde bewust genomen politieke besluiten en zorgvuldig opgestelde agenda's. Men gebruikt het fenomeen van de globalisering om nog meer politieke besluitvorming in dezelfde richting af te dwingen. (...) Staten verklaren zichzelf ineens onmachtig, ze zeggen klem te zitten tussen het proces van globalisering enerzijds en Europese eenwording anderzijds. Wat kunnen wij nog doen? zeggen ze. We kunnen slechts in de marge veranderingen aanleggen! Maar dat is sterk overdreven. In werkelijkheid zijn er sterke onderlinge verschillen tussen landen.'<sup>2</sup> Waar Wacquant zich tegen verzet, en ik denk terecht, is de voorstelling van globalisering als iets wat zich volledig aan onze invloed onttrekt – dat is even irreëel als de gedachte dat je dat proces helemaal naar je hand zou kunnen zetten.

Dat impliceert een overheid die zich niet onmachtig voordoet door te wijzen op voldongen feiten, die zich niet legitimeert door zich op onomkeerbare processen te beroepen, zonder aan te geven waarom die processen noodzakelijk zouden zijn.

Het geeft bovendien aan dat burgers bevrijd kunnen worden van hun gevoel van onmacht door hen zo dicht mogelijk bij politieke processen te betrekken. Dat zo'n houding een andere manier van politiek bedrijven inhoudt, spreekt vanzelf; de kiezers zullen ook buiten verkiezingstijd in gesprek willen gaan met door hen gekozen politici, ook invloed willen hebben op de koers van een partij buiten het ledencongres. Ook wat de politiek betreft overheerst het gevoel dat men processen belangrijker vindt dan de zaken waarover die

---

2 B. Heijne, 'Globalisering is géén natuurkracht' (interview met Loïc Wacquant), in: *Grote vragen; de nieuwe eeuw tussen hoop en vrees*, Amsterdam: Prometheus 2006.



processen gaan. Het is opvallend hoe weinig politieke partijen in Nederland op dit moment het maatschappelijk debat aangaan in een open discussie; men reageert, men vaardigt een politicus af om het partijstandpunt uit te dragen, men probeert de show te stelen op een jongerenfestival, maar van engagement met de kiezer is nauwelijks sprake. Vervolgens kijkt men vreemd op wanneer diezelfde kiezer het gevoel heeft dat hij over het hoofd gezien wordt.

Uit de gedachtegang van Wacquant, die zich nadrukkelijk als links presenteert, valt ook op te maken dat hij de natiestaat zeker niet beschouwt als een achterhaald concept. Integendeel, hij lijkt die te zien als het terrein waarop beslissingen genomen kunnen worden die tegenwicht bieden tegen de krachten van de globalisering. Daarin lijkt hij Sandel bij te vallen: over wat goed voor ons is, over wat wij van waarde achten, kan wel degelijk onderhandeld worden. Onze macht is altijd beperkt, maar we zijn niet machteloos.

De remedie tegen vervreemding bestaat uit nieuwe vormen van betrokkenheid. De afgeleide waarden die Sandel bestrijdt in zijn boeken en colleges moeten weer ondergeschikt gemaakt worden aan herkenbare ethische waarden, die niet een-twee-drie vast te leggen zijn in cijfers, maar die telkens opnieuw, in elke nieuwe situatie, bediscussieerd en uitonderhandeld moeten worden. De roep om de menselijke maat is niet slechts een roep om kleinschaligheid in een geglobaliseerde wereld, maar in de eerste plaats een roep om bewustzijnsverandering – een roep om een nieuwe betrokkenheid van zowel overheid als burger.

Hier en daar, vooral op lokaal niveau, zie je dat dat besef is doorgedrongen. Voor grote plannen of voor moeilijke besluiten wordt in het openbaar draagvlak gezocht; wanneer grote bestuurlijke beslissingen genomen moeten worden, begint men door te krijgen dat het geen zaak van bestuurders – al dan niet gekozen – is, maar dat het een goede zaak is om de burger vanaf het begin bij het bestuurlijke procedures te betrekken. De stad of het dorp wordt weer als een gemeenschap gezien.

Meestal gaat het echter om een simpel voor en tegen, een wel of niet. Te vaak ook vervalt men tegenwoordig tot het andere uiterste, waar-

bij de ontevreden burger van schrik ineens heilig wordt verklaard en plotseling alles zelf mag uitmaken – zoals bij het Rotterdamse Stadsinitiatief, waarbij de bevolking (in werkelijkheid een heel klein deel van de bevolking) haar stem mag uitbrengen op een plan dat haar stad aangaat. Dergelijke initiatieven willen een antwoord zijn op de vervreemding tussen burger en overheid, maar raken meestal slechts de oppervlakte. Vaak is daarna de onvrede alleen maar groter.

Die nieuwe betrokkenheid is wat mij betreft in de eerste plaats een morele betrokkenheid, waarmee ik iets anders bedoel dan het moralisme zoals dat tot uiting komt in strengere straffen en meer regelgeving. Die betrokkenheid wordt om te beginnen gekweekt door een aantal vragen openlijk en zo scherp mogelijk te stellen, ook als de antwoorden niet zo meteen gegeven kunnen worden. Dat legt dilemma's bloot die een al te rooskleurig wensdenken snel onmogelijk maken. Je kunt geen aandacht vragen voor de grote wereld wanneer je de kleine wereld waarin de meeste mensen leven botweg negeert. Andersom hetzelfde: de grote wereld laat zich ook in de kleine wereld niet negeren. Kleine en grote wereld moeten weer met elkaar in contact worden gebracht, in ideële en praktische zin, zodat men beseft dat het een niet losstaat van het ander, hoe graag men dat soms ook zou willen. Dat houdt in dat bij elk project een reële inzet van zowel gever als ontvanger een vereiste is; wie zich direct betrokken voelt, zal geneigd zijn lastige dilemma's en teleurstellingen eerder als uitdagingen te zien dan als abstracte krachten die aantonen dat 'het toch allemaal niets uitmaakt'.

Niet alleen moet de burger meer tot onderdeel van bestuurlijke processen gemaakt worden, de verantwoordelijken moeten ook leren dilemma's en grote vragen onderwerp van discussie te maken. Dat is de kracht (en deels ook de verklaring voor het succes) van een 'stand-up' filosoof als Michael Sandel: door mensen onderdeel te laten zijn van een morele discussie of ethisch dilemma wordt men geconfronteerd met de ongerijmdheden en inconsistenties in de eigen houding. Schande roepen vanaf de zijlijn wordt dan een stuk moeilijker.

Zo'n debat, moeilijk als het zal zijn, is tegelijk ook het beste weer-middel tegen de verleidelijke, fundamentalistische droom van het individu dat in totale harmonie met zijn omgeving zou kunnen leven als anderen hem daarin niet zouden dwarsbomen. Het besef in een eeuwig onvolmaakte samenleving te leven is een voorwaarde voor het streven die samenleving te verbeteren.



## HOOFDSTUK 4

# IMPROVISEREN IN EEN VERDWIJNEND CENTRUM

### Vakmanschap voor ambtenaren in de 21ste eeuw

*Henno Theisens*

#### 4.1 Inleiding

De globale financiële crisis en haar financiële consequenties domineren momenteel de discussies over de hervorming van de overheid. Dat is begrijpelijk. In de eerste plaats door de zeer reële economische en financiële consequenties en de onzekerheid die er nu heerst over de toekomst. In de tweede plaats omdat de crisis fungeert als een aangrijpingspunt om allerlei hervormingen door te voeren die voor een deel al op de beleidsagenda stonden, maar waarvoor een breed gedragen gevoel van urgentie ontbrak.

Maar de discussie over de vernieuwing van de overheid is van alle tijden, crisis of geen crisis. Er loopt een stroom van commissies, operaties en programma's vanaf de in 1818 ingestelde Staatscommissie voor de reorganisatie van de Departementen van Algemeen Bestuur tot aan het recente Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, dat resultaten moet opleveren in 2015.<sup>1</sup> Het permanente karakter

---

<sup>1</sup> M. van der Steen & M. van Twist, *Op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag: NSOB 2010.

van praten over vernieuwing kan makkelijk worden geïnterpreteerd als een gevolg van het onvermogen van de overheid om zichzelf goed te organiseren. Een ander perspectief is dat de vernieuwing van de overheid nooit af is omdat de samenleving zelf voortdurend verandert.

De vraag is dan vervolgens in hoeverre de huidige discussie over de vernieuwing van de overheid een adequaat antwoord is op de veranderende samenleving. Dit essay richt zich vooral op de vraag welke langetermijntrends de samenleving fundamenteel veranderen en wat dat betekent voor de hervorming van de overheid. De uitdaging waar met name de rijksoverheid voor staat, is in elk geval breder en complexer dan het terugbrengen van de omvang van het ambtenarenapparaat en het stroomlijnen van de ambtelijke organisatie die het huidige denken over hervorming en vernieuwing domineren.<sup>2</sup>

Dit essay begint met een beknopte analyse van een aantal maatschappelijke trends die de positie van de nationale overheid fundamenteel veranderen. Deze fundamentele verandering in die positie is kernachtig verwoord door Castells: 'The nation state has become too big for the management of everyday life and too small to control global flows of capital, trade, production, and information.'<sup>3</sup> Dit wordt veroorzaakt door drie verstrengelde veranderingen: de wereld is steeds globaler, vloeibaarder en interdependentier geworden. Vervolgens ga ik in op de vraag op welke manieren de overheid zich heeft aangepast aan die veranderende samenleving. Ten slotte kom ik tot de kern van mijn betoog. Dat het debat niet alleen zou moeten gaan over het aantal ambtenaren of de structuren waarbinnen die ambtenaren werken, maar ook over die ambtenaren zelf. Ik wil een begin maken met een verkenning van de vraag wat ambtelijk vakmanschap is in een globale, vloeibare en interdependente wereld.

---

2 Zie bijvoorbeeld het jaarplan 2011 van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst.

3 M. Castells, 'The Education of City Planners in the Information Age', *Berkeley Planning Journal* 1998, 12, p. 25-31.

Een wereld waarin Den Haag minder dan ooit het centrum van het Nederlandse openbaar bestuur is.

#### **4.2 De samenleving: globaler, vloeibaarder en interdependent**

##### *Globaler*

De wereld is in de afgelopen decennia sterk geïntegreerd; globalisering – het verbreden, verdiepen en versnellen van de wereldwijde onderlinge verbondenheid<sup>4</sup> – heeft ervoor gezorgd dat het steeds moeilijker is om nationale staten als min of meer gesloten systemen te bestuderen. Het sterkst is de globalisering van internationale financiële markten, die eigenlijk al als één globale markt opereren. Ook de markten voor goederen en diensten zijn in toenemende mate globaal, steeds minder gehinderd door nationale grenzen en gefaciliteerd door lage transportkosten en informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Globalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de governance-systemen van nationale staten. Ten eerste is er in toenemende mate een scheiding tussen politiek en macht. Waar politiek verbonden blijft aan een territorium, heeft de echte macht zich losgemaakt van locaties.<sup>5</sup> De essentie van moderne machthebbers, bijvoorbeeld het internationale bedrijfsleven, is dat zij zich bijna zonder obstakels over de wereld verplaatsen. Juist de mogelijkheid van investeerders om niet in land A maar in land B te investeren, of van bedrijven om zich niet in land C maar in land D te vestigen, is de grondslag van hun macht. Als de politiek, die per definitie gebonden is aan een specifieke locatie, zich niet conform hun eisen gedraagt, kunnen investeerders ook elders investeren of kunnen bedrijven zich ook elders vestigen.

---

4 D. Held & A. McGrew, *Globalization Theory, Approaches and Controversies*, Cambridge: Polity Press 2007.

5 Z. Bauman, *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press 2000.

Onder andere als reactie op deze economische globalisering is er ook een proces van politieke globalisering gaande. Er is een toenemend aantal invloedrijke internationale organisaties. Kenmerkend voor de positie van deze organisaties in een geglobaliseerde wereld is dat ze niet langer alleen platforms zijn waarop landen onderling afspraken kunnen maken, maar dat deze organisaties ook – vaak zonder een democratische legitimatie – een eigenstandige invloed hebben op wat er in de nationale staten gebeurt. Kortom, de macht van Den Haag wordt enerzijds gemarginaliseerd door een globalisering van markten en verplaatst zich anderzijds omhoog in de richting van internationale organisaties.

### *Vloeibaarder*

Maar macht verplaatst zich niet alleen omhoog. Kenmerk van het huidige tijdsgewricht is dat macht zich *tegelijkertijd* naar beneden verplaatst. In de afgelopen drie decennia zijn de krachtige hiërarchische instituties van weleer verzwakt: de Nederlandse overheid, de typisch Nederlandse zuilen, maar ook de politieke partijen, vakbonden en kerken die daarvan een onderdeel waren, worden steeds minder als een vanzelfsprekende autoriteit ervaren. Op lokaal niveau zijn deze ontwikkelingen eveneens waar te nemen: lokale gemeenschappen zijn minder hecht en veel minder gesloten, een proces dat prachtig is beschreven door Geert Mak in *Hoe God verdween uit Jorwerd*.<sup>6</sup> Op nog kleinere schaal zijn ook gezinnen sterk veranderd. Het kerngezin, de traditionele hoeksteen van de samenleving, is in de afgelopen dertig jaar veel minder dominant geworden.<sup>7</sup> Een minderheid van de Nederlanders leeft nu in zo'n gezin. Daarvoor in de plaats is een scala van alternatieven gekomen: het aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en partners die ongehuwd samenleven zonder kinderen is sterk toegenomen.

---

6 G. Mak, *Hoe God verdween uit Jorwerd. Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Atlas 1996.

7 M. Carnoy, 'Work, Society, Family and Learning for the Future', in: *What schools for the Future*, Parijs: OECD 2001.



De genoemde ontwikkelingen zijn voorbeelden van het vloeibaar worden van de samenleving: instituties brokkelen af, grenzen vervagen en de vrijheid voor individuen neemt toe.<sup>8</sup> Minder dan ooit worden individuen beperkt door instituties als gezinnen, buurten, kerken en staten, en minder dan ooit zijn ze gevoelig voor het gezag van de leiders van deze instituties. Dit betekent een veel grotere vrijheid om keuzes te maken hoe en waar te willen leven, in wat voor samenlevingsverband en rond welke centrale waarden.

De macht, met andere woorden, is in de afgelopen decennia omlaag verplaatst van de instituties en hun leiders naar het individu.

### *Interdependenten*

Macht verplaatst zich dus zowel naar boven als naar beneden, toch is de wereld geen open ruimte waarin autonome individuen zich vrij bewegen. Tegelijkertijd met het globaler en vloeibaarder worden van de samenleving is de interdependentie toegenomen.

Traditionele hiërarchische instituties zijn vervangen door meer veranderlijke en horizontale netwerken, waarbij een individu makkelijk lid kan zijn van verschillende, elkaar (soms) overlappende professionele en sociale netwerken. In die netwerken wordt samengewerkt, informatie gedeeld en gerecreëerd, en steeds vaker lopen die functies door elkaar heen. Sommige van die netwerken hebben globale dimensies. Globalisering heeft in sterke mate geleid tot handel, investeringen en samenwerking over nationale grenzen heen, van bedrijven, maar ook van individuen. Deze netwerken worden gefaciliteerd door zich snel ontwikkelende virtuele netwerken, online samenwerkingsplatforms en goedkope, draagbare en snelle communicatiemiddelen. Sociale ontwikkelingen en ICT-ontwikkelingen versterken elkaar hier.

Voor de overheid heeft dit twee soorten gevolgen. Enerzijds moet nu gestuurd worden in een samenleving waarin lichtvoetige horizontale netwerken een belangrijke organisatievorm worden. Dit betekent dat de beweeglijkheid van burgers is toegenomen en de

---

8 Z. Bauman 2000.

voorspelbaarheid is afgenomen en dat veel collectieve initiatieven ontstaan en floreren buiten het zicht van de nationale overheid. Anderzijds betekent de netwerkstructuur van de samenleving dat weerstand tegen bepaalde maatregelen zich makkelijk laat organiseren. Een goed geformuleerde tweet kan al leiden tot een publiek debat.

#### **4.3 De overheid: New Public Management, netwerken en improvisatie**

De hiervoor geschetste samenleving is minder stuurbaar dan ooit. En de hervorming van de overheid in de afgelopen decennia kan in hoge mate worden geïnterpreteerd als een manier van omgaan met deze verminderde stuurbaarheid: door macht te verplaatsen naar internationale organisaties, door verwachtingen te temperen over wat de overheid vermag, door te decentraliseren en daarmee de macht dichter bij de burger te brengen en door te vertrouwen op andere vormen van coördinatie die minder leunen op hiërarchische organisaties en gezag.

##### *New Public Management*

Deze ontwikkelingen worden vaak toegeschreven aan de opkomst van een andere manier van nadenken over de rol en de organisatie van de overheid, een neoliberale perspectief, met zijn bestuurskundige pendant: New Public Management. Vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw begon, met name in de Verenigde Staten onder Reagan en in het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher, het idee aan kracht te winnen dat de overheid niet de oplossing voor maatschappelijke problemen was, maar juist onderdeel van het probleem. In toenemende mate werd de overheid gezien als niet alleen inefficiënt en ineffectief, maar erger nog: als traag, verspillend, een belemmering voor individueel initiatief en een blokkade voor innovatie. Zoals Reagan het ooit in een speech zei: "The nine most

terrifying words in the English language are, I'm from the government and I'm here to help.'

Het neoliberale perspectief en New Public Management in het bijzonder zijn de inspirator van een grote verscheidenheid aan overheidshervormingen geweest: het slechten van nationale tariefmuren, bezuinigingen, privatiseringen, decentralisatie, outputmeting en -sturing, competitie en het vergroten van de keuzemogelijkheden van burgers. Vrijwel vanaf het begin is New Public Management omstreden geweest: er is gewezen op de ongewenste effecten van globalisering en het invoeren van marktwerking, op het gevaar voor verlies van het eigen karakter van de publieke sector en zelfs op de gevaren voor de democratie en de rechtsstaat.<sup>9</sup> Veel van die kritiek is op zichzelf terecht. Het probleem van deze kritiek is echter dat New Public Management niet alleen een technisch antwoord op een technisch probleem is, maar ook de uitkomst van een overheid die zich probeert aan te passen aan de net beschreven fundamentele veranderingen in de samenleving.

Minder overheidsbemoeienis met de markt, het slechten van tariefbarrières tussen landen, het verlagen van belastingen en het hervormen van de verzorgingsstaat zijn niet alleen uitingen van een heilig geloof in de zegeningen van de markt, maar ook een erkenning van de machtsverschuiving die globalisering gebracht heeft.<sup>10</sup> Ook het privatiseren van telecom, energie en openbaar vervoer is niet alleen een teken van een vertrouwen op de markt, maar vergroot ook daadwerkelijk de keuzevrijheid van individuen. Keuzevrijheid die intrinsiek gewaardeerd wordt. Het is bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat tot 1989 de toenmalige PTT een monopolie op de verkoop van telefoontoestellen had. Prestatiemeting, bijvoorbeeld in ziekenhuizen en scholen, is niet alleen een maatregel die

---

9 G. Dijkstra, *Botsende waarden in en rond publieke organisaties* (intreerede), Haagse Hogeschool 2012.

10 Zie bijvoorbeeld de diverse bijdragen in T. Kwakkelstein, A. van Dam & A. van Ravenzwaaij (red.), *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat, nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

marktwerking vergroot. Het is ook een manier voor publieke organisaties om verantwoording af te leggen over hun prestaties in een tijd waarin het vanzelfsprekende vertrouwen in het ziekenhuis en de arts en in de school en de docent verdwenen is. Waarin vertrouwen niet langer vanzelfsprekend, maar reflexief is geworden.<sup>11</sup> Decentralisatie en outputsturing ten slotte, zijn niet alleen marktachtige sturingsmechanismen, het zijn ook pogingen om meer zaken over te laten aan lokale overheden en organisaties die kennis van de lokale context en een directer contact met de burger hebben.

De critici van New Public Management hebben vaak gelijk, maar eenvoudig terugkeren naar de centrale overheidsrol van vóór New Public Management is niet mogelijk, omdat de context waarin die overheid opereert sterk is veranderd. Sterker nog, New Public Management heeft zelf bijgedragen aan het verder veranderen van die maatschappelijke context. Door internationaliseren, privatiseren, decentraliseren en nieuwe vormen van sturing is de samenleving nog globaler, vloeibaarder en interdependenter geworden.

### *Netwerken*

Hier doemt een dilemma op. Enerzijds is duidelijk dat het eenvoudigweg terugdraaien van de hervormingen van de afgelopen dertig jaar geen begaanbare weg is, anderzijds blijkt dat wat met New Public Management bereikt kan worden beperkt is. Dit roept de vraag op welke alternatieve vormen van governance er bestaan, voorbij de klassieke staat en de markt. Al sinds het begin van de jaren negentig wordt het begrip 'netwerk' gepresenteerd als het nieuwe concept dat volgens de voorstanders overheden het instrumentarium biedt om te sturen in complexe samenlevingen.<sup>12</sup> Daarvoor is

---

11 P.S. Adler, 'Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism', *Organization Science* 2001, 12, p. 215-234.

12 Een aantal vroege publicaties zijn onder andere: Thompson e.a., *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*, Sage Publishers 1991, en in Nederland: J. Hufen & A. Ringeling, *Beleidsnetwerken, overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag: VUGA 1990.

een aantal goede argumenten. Netwerken kunnen horizontale verbindingen leggen tussen verschillende actoren en zijn daarmee een antwoord op de toenemende interdependentie van de samenleving. Netwerken zijn flexibeler dan de traditionele hiërarchische organisatie van de staat en passen daardoor bij de vloeibare moderniteit. Netwerken functioneren op basis van vertrouwen en zijn daardoor een welkome correctie op markten en hiërarchieën die in zekere zin voorbeelden van georganiseerd wantrouwen zijn. Dit is niet alleen een aardige conceptuele gedachte; de Nobelprijslaureaat Elinor Ostrom<sup>13</sup> heeft in decennia van empirisch onderzoek laten zien hoe juist in de afwezigheid van sterke centrale sturing en krachtige marktwerking, onder de juiste omstandigheden lokale netwerken kunnen ontstaan die effectief gezamenlijke problemen oplossen.

Een cruciale vraag voor de vernieuwing van de overheid is hoe de overheid zich moet verhouden tot deze netwerken. Ruwweg zijn er twee typen rollen. Allereerst de overheid die boven de partijen staat en als het ware de context, het speelveld schept waarbinnen netwerken van publieke en private partijen opereren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het stellen van kaders, het formuleren van een strategische visie, het faciliteren door kennis en feedback en het opereren als een breekijzer als partijen in de samenleving er niet uitkomen. Eigenlijk zijn dat relatief traditionele – maar daarom niet minder belangrijke – rollen voor de overheid.<sup>14</sup> Nieuwer en moeilijker te conceptualiseren is een tweede soort rol, namelijk die waarbij de overheid – vaak via haar ambtenaren – zelf een speler in netwerken is. Aan de randen van de overheid, daar waar de overheid, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers samenkomen, ontstaan dynamische netwerken waarin gezamenlijk maatschappelijke problemen worden aangepakt. Die netwerken zijn het meest zichtbaar

---

13 E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, 2010.

14 Zie voor een goede uiteenzetting van het belang van de traditionele overhead bijvoorbeeld: 'Conclusion: Governance and Political Power', in: J. Pierre & B.G. Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan 2005.

op lokaal niveau, waar rond thema's als veiligheid, gezondheid en onderwijs intensief wordt samengewerkt. Maar ook de nationale overheid is een speler in internationale, nationale en lokale netwerken rondom maatschappelijke thema's.<sup>15</sup>

### *Improviseren*

Als de overheid een van de actoren binnen dynamische netwerken wordt en niet uitsluitend boven de partijen staat, is de eerder gestelde vraag hoe coördinatie dan tot stand komt van belang. Coördinatie binnen die netwerken is een dynamisch proces. Daarmee verschuift de focus van stabiele structuren en solide concepten naar de actieve participanten die dit proces vormgeven. Daarmee komen direct de nationale beleidsmakers in beeld. Deze beleidsmakers zijn nationale politici en bestuurders, maar juist ook de nationale (beleids) ambtenaren die dagelijks opereren in de netwerken aan de randen van de overheid.<sup>16</sup> Leiderschap verandert daarmee van karakter; het is verstrooid geraakt en wordt op talloze, niet altijd even zichtbare, plekken uitgeoefend.

Het is niet helemaal duidelijk hoe orde tot stand komt in netwerken, uitstapjes van bestuurskundigen naar chaos en complexiteits-theorie ten spijt.<sup>17</sup> Een metafoor die wel gebruikt is en die verhelderend kan werken, is die van improviserende jazzmusici.<sup>18</sup> Net als bij jazzmusici komt in deze maatschappij ordening al improviserend tot stand, en net als bij jazzimprovisatie is die improvisatie niet zonder structuur. Een structuur die gegarandeerd wordt doordat

---

15 M. van der Steen, R. Peeters & M. van Twist, *De boom en het rizoom, overheidssturing in een netwerksamenleving*, Den Haag: NSOB 2010.

16 Zie ook de oratie van C.R. Niessen, *Vluchten kan niet meer, iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing* (oratie UvA), Vossiuspers/UvA 2001.

17 Bijvoorbeeld J. Koppenjan, *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening* (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2012.

18 H. Boutellier, *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

improvisatie tot stand komt tussen een beperkt aantal muzikanten die intensief naar elkaar luisteren en hun spel op elkaar afstemmen. De structuur wordt verder bereikt doordat er een beperkt aantal instrumenten meespeelt met elk een eigen rol en dat de improvisaties vaak worden opgehangen aan een thema waarop gevarieerd wordt. Coördinatie in netwerken is met andere woorden gebaseerd op: intensieve communicatie, wederzijds leren, afstemmen en aanpassen. Dat veronderstelt dat netwerkrelaties relatief duurzaam zijn, zodat die processen de tijd hebben om zich te ontwikkelen.

#### 4.4 Ambtelijke vakmanschap

De veranderingen in de samenleving *en* de overheid veranderen de context voor het dagelijkse werk van rijksambtenaren. Het betoog hiervoor zeer kernachtig samenvattend, gaat het om twee trends. Ten eerste het verlies van het gezag en de macht van de rijksoverheid. Ten tweede de groeiende noodzaak voor de rijksoverheid om maatschappelijke problemen op te lossen in netwerken met externe betrokkenen. Dit betekent dat ambtenaren vanuit de relatief machteloze positie van de centrale overheid samen met anderen ervoor moeten zorgen dat belangrijke publieke taken worden uitgevoerd en maatschappelijke problemen worden opgelost. Ambtenaren moeten met andere woorden effectief zijn in *horizontale* netwerken.

Tegelijkertijd zijn ambtenaren onderdeel van de *verticale*, hiërarchische organisatie van een ministerie. Het is makkelijk om laatdunkend te doen over de ambtelijke hiërarchie of om te wijzen op de verouderde weberiaanse bureaucratie. Maar het primaat van democratisch gekozen politici, die politiek verantwoordelijk zijn voor de ambtelijke organisatie, is een fundamenteel onderdeel van de democratie. De minister als politiek verantwoordelijke leider moet verantwoording kunnen afleggen aan de Kamer. Die verantwoording is in de afgelopen decennia juist sterk toegenomen met een groeiend aantal spoeddebatten en vooral schriftelijke vragen

van Kamerleden.<sup>19</sup> Zonder hiërarchie en dus ook zonder parafen en procedures is het primaat van de politiek niet goed te realiseren. Deze spanning vormt de context waarbinnen ambtenaren moeten opereren. Ambtelijk vakmanschap betekent opereren op het snijvlak van horizontale netwerken en verticale ministeries. Het steeds weer afwegingen moeten maken over het relatieve belang van hiërarchie en procedures en het vrij en effectief opereren in netwerken.

### *Ambtelijk vakmanschap*

Het feit dat ambtenaren zowel in een verticale als in een horizontale context moeten opereren is terug te vinden in de analyses van ambtelijke competenties. Er zijn al veel lijstjes gemaakt van de competenties waarover moderne ambtenaren moeten beschikken en hoe die competenties verschillen van de klassieke ambtenaren. Een typische uitkomst van die vergelijking is dat moderne ambtenaren alles moeten kunnen wat klassieke ambtenaren konden en daarbij nog over een groot aantal extra competenties moeten beschikken.<sup>20</sup> Klassieke ambtenaren moesten loyaal, neutraal, zakelijk, bureaucratistisch, integer en deskundig zijn. Moderne ambtenaren moeten daarbij ook nog politiek- en omgevingsbewust, resultaatgericht, flexibel en samenwerkend zijn. Moderne ambtenaren moeten met andere woorden over zowel de klassieke bureaucratistische, ‘verticale’ competenties als de moderne, ‘horizontale’ competenties beschikken. Ik wil niet mijn lijstje van competenties aan de bestaande toevoegen. In plaats daarvan besluit ik dit essay met drie observaties en de consequenties van die observaties. De eerste observatie is dat met het toevoegen van de horizontale competenties het beeld van de ambtenaar als een traditionele professional wordt losgelaten. De

---

19 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsdruk in beeld: een kwantitatieve vergelijking van directoraten-generaal*, Den Haag: Ministerie van BZK 2009.

20 Zie bijvoorbeeld B. Steijn, ‘Over de competenties van de “nieuwe” ambtenaar, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rijksambtenaren van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van BZK 2009, p. 30-45.



tweede observatie is dat het bij de horizontale competenties gaat om meer dan een aantal sympathieke moderne competenties, namelijk om een nieuwe rol voor ambtenaren. De derde observatie is dat er spanning zit tussen de verticale en horizontale rol van ambtenaren en dat het omgaan met die spanning een competentie op zichzelf is.

### *De ambtenaar als hybride professional*

Een belangrijk aspect van de nieuwe competenties is dat ze vrij persoonlijk zijn en zich moeilijk laten systematiseren en expliciteren. Dat betekent niet dat succes afhankelijk is van bijzondere enkelingen met unieke vaardigheden.<sup>21</sup> Het betekent wel dat een effectieve ambtenaar niet alleen een klassieke professional is, die op basis van een objectieve, wetenschappelijke en expliciete kennis handelt, maar dat hij ook beschikt over moeilijker te definiëren persoonlijke en sociale vaardigheden, impliciete kennis en intuïtie. Ambtenaren zijn – in termen van Noordegraaf – hybride professionals geworden. Het gaat niet alleen om het verwerven van een aantal additionele competenties, maar ook om de vraag hoe ambtenaren hun handelen kunnen legitimeren in de afwezigheid van objectieve kennis en expliciete procedures die de klassieke professional legitimiteit verschaffen. Het gaat bovendien om de vraag wat de nieuwe professionele identiteit is die hoort bij hybride professionals en hoe die identiteit kan worden opgebouwd en in stand gehouden.<sup>22</sup>

### *De ambtenaar als tussenwerker*

De horizontale competenties van ambtenaren zijn niet zomaar een bundeling van losse competenties, maar moeten er gezamenlijk voor zorgen dat ambtenaren een nieuwe rol effectief kunnen vervullen. Een rol die in het Engels wel wordt aangeduid als ‘boundary

---

21 Voor het wijkniveau wordt dat gesuggereerd door Van den Brink in G.J.M. van den Brink e.a., *Best Persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

22 M. Noordegraaf, ‘From pure to hybrid professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains’, *Administration & Society* 2007, 39, p. 761.

spanner',<sup>23</sup> maar die in het Nederlands als 'tussenwerker' zou kunnen worden aangeduid.<sup>24</sup> Ambtenaren als tussenwerkers werken buiten de kokers van hun hiërarchische organisatie samen met andere relevante actoren om ervoor te zorgen dat publieke taken worden vervuld of maatschappelijke problemen worden opgelost. Eigenschappen als kunnen netwerken, ondernemend zijn en veelvormige informatie kunnen interpreteren en communiceren zijn daarvoor een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Ambtenaren hebben ook vrijheid nodig om effectief te kunnen opereren in horizontale netwerken, ze moeten initiatieven kunnen ontplooiën en kunnen onderhandelen zonder steeds weer toestemming aan de hiërarchische lijn te moeten vragen: zij moeten met andere woorden volwaardige spelers in het netwerk kunnen zijn. Dit roept nogal wat vragen op, bijvoorbeeld: hoe maak je de prestaties van tussenwerkers, die altijd het gevolg zijn van samenwerking in horizontale netwerken, zichtbaar, hoe stuur je en beloon je tussenwerkers op basis van deze informatie?

### *Praktische wijsheid voor de ambtenaar*

De derde observatie, dat er soms spanning is tussen de horizontale en verticale logica's, betekent dat een belangrijk onderdeel van het werk van ambtenaren bestaat uit het maken van de afweging welke logica op welk moment moet worden toegepast. Waar is ondernemend handelen gepast en waar moet het primaat van de politiek gerespecteerd worden? Het moeten leven met die dilemma's betekent dat een intern politiek en moreel kompas dat richting geeft aan het handelen en de grenzen van de vrijheid aangeeft, meer dan ooit van groot belang is. Beleidsambtenaren hebben bovenal praktische wijsheid nodig.<sup>25</sup> Een kwaliteit die door Schwartz en Sharpe, in na-

---

23 P. Williams, *Special Agents: The Nature and Role of Boundary Spanners* (Paper to the ESRC Seminar Series – Collaborative Futures: New Insights from the Intra and Intersectoral Collaborations), University of Birmingham 2010.

24 M. van der Steen, R. Peeters & M. van Twist 2010.

25 B. Schwartz & K. Sharpe, *Practical Wisdom*, New York: Riverhead 2010.

volging van Aristoteles, nieuw leven is ingeblazen en die verwijst naar het vermogen om in complexe concrete situaties ethische afwegingen te maken en om die afwegingen te kunnen vertalen naar effectief handelen. Het gaat daarbij niet om de klassieke ambtelijke integriteit in de zin van je aan bepaalde waarden en normen conformeren, maar om het vermogen te oordelen in complexe situaties waar verschillende waarden met elkaar in strijd zijn. Met andere woorden, het is niet moeilijk om het eens te worden over wat belangrijke waarden zijn; een greep uit het aanbod: democratische legitimiteit, loyaliteit aan de bewindsvoerder, rechtmatigheid, transparantie, effectiviteit en efficiëntie. Het is wel moeilijk om te leren in steeds weer andere situaties afwegingen te maken over het relevante belang van die waarden.

#### 4.5 Tot slot

Ambtelijk vakmanschap is ingewikkelder dan een lijstje competenties. Op de achtergrond spelen vragen mee over nieuwe vormen van professionaliteit, nieuwe rollen van ambtenaren en moeilijke afwegingen. Vernieuwing van de rijksdienst – crisis of geen crisis – is belangrijk. Het is echter de vraag of in de huidige vernieuwingspogingen genoeg oog is voor de eisen die de context van de rijksoverheid stelt aan het functioneren van ambtenaren en de lastige vragen die dat oproept. Van het programma *Andere overheid* (2003-2007), via het programma *Vernieuwing rijksdienst*, naar het huidige programma *Compacte rijksdienst* – alleen de namen zijn al veelzeggend – is een ontwikkeling gaande waarin steeds minder ruimte is voor nieuwe manieren van nadenken over de rol van de rijksoverheid en waarin steeds meer de nadruk ligt op efficiëntie en op ‘normstelling, harmonisatie en standaardisatie van processen’<sup>26</sup> als belangrijke methodes om kosten te besparen. Dat is begrijpelijk, zeker in tijden van crisis. Maar overlappende functies, ruimte voor

---

26 Jaarplan 2011 van het uitvoeringsprogramma Compacte rijksdienst (p. 2).

ambtenaren en tijdrovende vergaderingen zijn niet alleen vormen van inefficiëntie, maar ook mogelijkheden om in horizontale netwerken te leren, tot consensus te komen en collectief te handelen om zo bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Het is belangrijk dat daarvoor ruimte blijft.

## HOOFDSTUK 5

# ‘EEN EIGEN HUIS, EEN PLEK ONDER DE ZON’

*Henriëtte Prast*

### 5.1 Inleiding

Als de economische crisis iets onder de Nederlandse bevolking duidelijk heeft gemaakt, dan is het wel dat financiële arrangementen minder garanties bieden dan mensen dachten. Neem pensioenen. De crisis is er niet de *oorzaak* van dat er meer pensioenrisico bij de deelnemer terechtkomt. Indexering en zelfs nominale bedragen zijn nu eenmaal al een tijdje afhankelijk van de dekkingsgraad. Met de financiële crisis manifesteerde het risico zich, dat was alles. En dan de huizenmarkt. Er sluimerde al een tijd discussie over scheefwonen en hypotheekrenteaftrek, maar het lijkt erop dat de crisis nodig was om dit serieus op de beleidsagenda te krijgen – al zal ook een rol hebben gespeeld dat de onderwerpen minder explosief zijn geworden omdat ze een grote groep kiezers, namelijk de babyboomers, niet of nauwelijks raken.

## 5.2 Pensioenen

De meeste mensen wisten niet dat deelnemers de uiteindelijke risicodragers zijn als het gaat om pensioen. Ook bij een collectieve, verplichte regeling. Van de mensen die het wel wisten, dachten velen dat een te lage dekkingsgraad niet zou optreden, tenzij een pensioenfonds het wel heel bont zou maken met het beleggingsbeleid. Wat voor het gemak vergeten werd, was dat bij zekerheid een premie hoort die hoger is dan bij garanties. Elke verzekering kost geld, zo ook deze. Maar een hogere premie, dat vonden werkgevers en werknemers niet fijn: die moesten ze immers zelf betalen. En dus hoopten ze op goede rendementen. En dat terwijl het motto bij pensioenen zou moeten zijn: 'Hope for the best, prepare for the worst.'

Dat legt al een zwakte bloot van ons pensioensysteem, waarin werkgevers en werknemers – tot op zekere hoogte in samenspraak met de politiek – de regels van het pensioenspel bepalen. De kans is groot dat ze naar zich toe rekenen, vast niet met boze opzet. Maar we hebben nu eenmaal de neiging om dingen te geloven waar we blij van worden, en om slecht nieuws te bagatelliseren. 'De wens is de vader van de gedachte.' Misschien is dat ook waarom de mythe dat aandelen op de lange termijn veilig zijn, zo onuitroeibaar is. Zeker, hoe langer de termijn, hoe groter de kans dat aandelen meer opleveren dan veilige beleggingen. Maar de omvang van het verlies dat je lijdt als het misgaat, neemt ook toe met de horizon. En wel zoveel meer dat per saldo de lange termijn nadelig is.<sup>1</sup> Dat de gedachte dat aandelen op de lange termijn veilig zijn niet juist *kan* zijn, is ook te zien met behulp van een bewijs uit het ongerijmde. Stel dat aandelen op de lange termijn veilig zouden zijn. Dan zouden aandelen op de lange termijn geen hoger rendement moeten bieden dan veilige beleggingen; de aandelenpremie is immers een beloning voor risico!

---

1 Zie bijvoorbeeld Bodie, Zvi, On the risk of stocks in the long run, *Financial Analysts Journal*, May/June 1995, 51, 3, 18-22.

De demografische ontwikkelingen die het pensioenstelsel op scherp hebben gezet, kon je al van kilometers afstand zien aankomen. Het systeem is ontwikkeld en bedoeld voor een samenleving waarin het aantal werkenden het aantal gepensioneerden verre overtreft. Alleen dan kan de werkgever de uiteindelijke risicodragers zijn in het systeem. Vallen de rendementen tegen, dan gaat de premie van die vele werkenden een klein beetje omhoog om het handjevol gepensioneerden van hun (welvaarts)vaste inkomen te blijven voorzien. Maar in twee opzichten voldoen we niet meer aan deze demografie. Gepensioneerden leven veel langer dan vroeger, en door de babyboomgeneratie zijn ze met een heleboel. Zoveel, dat een beetje premieverhoging van werkenden bij lange na niet genoeg is om pensioenuitkeringen op peil te houden. Net zoals de AOW al lang niet meer door de premies kan worden opgebracht en er jaarlijks meer dan acht miljard uit belastinginkomsten moet worden bijgepast.

De politiek durfde het echter eerder niet aan om de AOW-leeftijd te verhogen. Misschien wel precies om de reden waarom het nodig was, namelijk het grote aantal babyboomers. Een generatie die met veel is, heeft veel invloed in Den Haag. Niet alleen via de sociale partners, maar ook dankzij de stembus. De stem van iedere kiesgerechtigde Nederlander telt nu eenmaal even zwaar, en dus heeft een generatie die met veel is veel te zeggen. Wat dat betreft zou het niet zo gek zijn om bestuurlijke vernieuwing door te voeren en elk geboortecohort evenveel invloed te geven. 'One generation, one vote.' Of om het gewicht van een stem afhankelijk van de leeftijd te laten zijn: hoe jonger, hoe zwaarder. Regeren is immers vooruitzien, en de jeugd heeft meer belang bij de toekomst dan gepensioneerden. Het zou betekenen dat iedereen gedurende zijn leven evenveel invloed heeft, een beetje meer als hij jong is, een beetje minder tegen de tijd dat hij AOW krijgt. Zou dat niet veel eerlijker en toekomstbestendig zijn?

### 5.3 Collectief ≠ solidair

In ons land associëren we het woord ‘collectief’ nogal eens met ‘sociaal’ en ‘solidair’, terwijl collectief ook kan betekenen samen je eigen belangen veiligstellen. Hoe solidair is ons collectieve pensioensysteem? Feit is dat hoe langer je leeft, des te meer voordeel je ervan hebt. En omdat hogeropgeleiden veel langer leven, profiteren ze meer. Je kunt ook zeggen dat de lagere sociale klassen de hogere klassen subsidiëren. Hoogopgeleide mannen leven vanaf hun 65ste gemiddeld nog zestien jaar, voor laagopgeleiden is dat ‘maar’ negen jaar. Omdat pensioenregelingen (maar ook de AOW) een inkomen per maand bieden voor de rest van je leven, profiteren hoogopgeleiden – vaak met een hoog inkomen – er bijna twee keer zoveel van als laagopgeleiden. Natuurlijk, ze hebben meer belasting betaald. Maar het collectieve pensioenarrangement leidt op zichzelf tot inkomenshervreiding van lage naar hoge klassen. Daarom noemen economen dat perverse solidariteit.

Om nog een andere reden is het pensioensysteem achterhaald. Wie spaargeld dertig jaar op een rekening laat staan, krijgt meer dan wie het maar tien jaar vastzet. In de pensioenen is dat anders. Jongeren betalen dezelfde premie als ouderen, hoewel hun premie veel langer rendeert. Toen het pensioensysteem werd ontworpen, bleven mensen hun hele leven bij dezelfde baas. Iedereen was dus ooit een jonge werknemer, die minder profiteerde, en een oude, die meer profiteerde. Inmiddels is er veel meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Mensen gaan na een paar jaar in loondienst te zijn geweest voor zichzelf beginnen, bijvoorbeeld. Wat ze tot dan toe hebben bijgedragen aan de pensioenspaarpot krijgen ze niet mee. Het ‘valt in slaap’ tot ze met pensioen gaan. Intussen maakt het pensioenfonds er al die jaren wel rendement op, maar dat vertaalt zich niet in hun pensioenrechten.



## 5.4 Huidige aanpak: kwakzalverij of ‘cover your ass’?

De risicoverschuiving naar het individu en het feit dat mensen veel minder pensioen zullen krijgen dan ze denken, zijn redenen waarom beleidsmakers en financiële toezichthouders het belang van goede pensioenkeuzes benadrukken. Nederlandse werknemers verwachten nog zoals vroeger 70% van het laatstverdiende loon te zullen ontvangen, iets wat voor slechts een minderheid is weggelegd.<sup>2</sup> De ‘stille’ overgang van eind- op middelloon is daar vooral debet aan. Het was indertijd de vakbeweging die dat accepteerde, in ruil voor een genereuze vroegpensioenregeling, tijdelijk, zodat alleen de babyboomgeneratie profiteert, terwijl huidige werkenden eraan meebetalen.

Hoe dat ook zij, de overheid wil burgers financieel bewust maken en financiële geletterdheid bijbrengen, zodat ze individueel zorgen voor het opvangen van de collectieve pensioenrisico’s en -versobering. De regering schreef indertijd in de memorie van toelichting bij de Pensioenwet 2007 het volgende:

‘De regering vindt het essentieel dat deelnemers goed geïnformeerd worden over verschillende aspecten van de uitvoering van de pensioenovereenkomst. Aanvullend pensioen is een arbeidsvoorwaarde die pas na verloop van tijd genoten wordt. Hierdoor ontstaat het gevaar dat werknemers zich pas op of vlak voor hun pensioendatum realiseren welke aanspraken zijn opgebouwd. *Voor het nemen van eventuele aanvullende maatregelen in het kader van een financiële planning van de werknemer is het dan te laat* [mijn cursivering; HP]. Om deze redenen worden de voorlichtingseisen in dit wetsvoorstel aangescherpt ten opzichte van de PSW.’

Aan de verplichte pensioeninformatie is in de periode 2002-2012 naar schatting meer dan drie miljard euro uitgegeven aan belasting-

---

2 Autoriteit Financiële Markten, *Geef Nederlanders pensioeninzicht – werken aan vertrouwen door het dichten van de verwachtingskloof*, Amsterdam: AFM 2010.

en premiegeld.<sup>3</sup> Tegenover deze kosten staan tot op heden geen baten in termen van pensioengedragsverandering. Kamp, toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, schreef in zijn brief aan de Tweede Kamer (SZW, 2011) dan ook:

‘Het is belangrijk dat pensioendeelnemers in een veranderende (pensioen)wereld meer inzicht krijgen in de hoogte en de toereikendheid van het eigen pensioen. Ik verwacht dat de aanpak langs de lijnen neergezet in het rapport “Pensioen in duidelijke taal” tot gevolg heeft dat pensioendeelnemers meer informatie tot zich nemen, begrijpen wat de informatie voor hen persoonlijk betekent, en hen indien nodig aanzet tot actie.’

De hooggespannen verwachtingen van financiële educatie worden ook duidelijk uit een brief van de toenmalig minister van Financiën, Wouter Bos, aan de Tweede Kamer:<sup>4</sup>

‘Beperkt financieel inzicht van consumenten wordt steeds vaker als een van de oorzaken genoemd van de huidige financiële crisis. Financiële educatie van consumenten kan dan ook een van de oplossingen zijn om soortgelijke problemen in de toekomst te helpen voorkomen.’

Er is echter geen enkele wetenschappelijke studie die een oorzakelijk verband tussen financiële educatie en/of financiële geletterdheid en financiële planning laat zien.<sup>5</sup> Er is wel een correlatie tussen meer

---

3 Zie Azadi, Nawid (2013), Pension Information and Communication: a Cost Benefit Analysis, *Netspar Master Thesis* Tilburg University.

4 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/11/03/resultaten-jongerenonderzoeken-centiq.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/11/03/resultaten-jongerenonderzoeken-centiq.html).

5 Zie ook Prast, Henriëtte en Federica Teppa (2013), Gedragseconomische pensioenoplossingen, *Economisch Statistische Berichten* 312, 98 (4660), 17 mei. Het beperkte effect van informatie op gedrag geldt overigens niet alleen voor financiële keuzes, maar ook voor een ander dossier waarmee beleid worstelt: (on)gezonde leefstijl. Zie Prast, Henriëtte (2013), Rationeel beleid voor irrationele mensen. Een gedragseconomische visie op de toekomst van gezondheidspreventie in Nederland, *NEA Paper* 48, en Prast, Henriëtte, (2013), Een gedragseconomische visie op leefstijl, *Economisch Statistische Berichten* 98 (4458), 14 april.

geletterdheid en betere planning vastgesteld, maar geen causaliteit.<sup>6</sup> Vergroting van de geletterdheid door financiële educatie kan zelfs leiden tot roekelozere omgang met geld, en slachtoffers van financiële wurgcontracten beschikken juist over meer dan gemiddelde financiële kennis.<sup>7</sup> De gedachte dat meer informatie en educatie leiden tot bewustzijn, intentie en gedragsverandering, is niet meer dan een veronderstelling, uitgaande van het rationele model. We weten inmiddels dat mensen daar consistent van afwijken, niet in het minst op het terrein van financiële keuzes in het algemeen en pensioenen in het bijzonder. Maar dat zien we niet terug in beleid, dat denkt problemen te kunnen oplossen door het veranderen van de kenmerken van de burger. Het is inconsistent, want enerzijds worden mensen verplicht om via de werkgever te sparen omdat ze het anders niet zouden doen, omdat ze het zelf niet kunnen en omdat collectief goedkoper is, en tegelijkertijd verwacht de politiek dat mensen zelf passende aanvullende keuzes kunnen en zullen maken. Alsof de tijd, de moeite en het geld die eenieder daar (in de gedachte van beleidsmakers) individueel in steekt niet als kosten gerekend hoeven te worden. Bovendien blijken juist mensen die dat het meest nodig hebben, het minst gebruik te maken van informatie en advies.<sup>8</sup> Dat betekent dat de eventuele baten van de uitgaven aan communicatie vooral terecht komen bij de hogere inkomens – alweer een kruis-subsidie van arm naar rijk.

---

6 A. Lusardi & O.S. Mitchell, 'Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing', *DNB Working Paper* 2005, 78; M. Haliassos, *Household Financial Literacy, Financial Innovation, and Product Regulation* (A Presentation to the 2012 Global Financial Literacy Summit), Amsterdam 2012.

7 Zie L. Willis, 'The financial education fallacy', *American Economic Review* 2011.

8 Zie J. Cox, *The Provision of Information to Members of Defined Contribution Schemes – A Review of Existing Research*, 2011, [www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/CHASM/provision-information-members-defined-contribution-schemes.pdf](http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/CHASM/provision-information-members-defined-contribution-schemes.pdf); en A. Hackethal, M. Haliassos & T. Jappelli, 'Financial Advisors: A Case of Babysitters?', *Journal of Banking and Finance* 2012.

## 5.5 Eigen woning als pensioenvoorziening

Ook op een ander terrein heeft de financiële crisis gefungeerd als katalysator: de hypotheekmarkt. Na het uiteenspatten van de zeepbel op de Amerikaanse huizenmarkt zijn de hypotheektoewtjes in Nederland flink aangetrokken. Voor hypotheekrenteafrek gelden strengere voorwaarden, en de maximum leenbedragen in relatie tot inkomen en woningwaarde zijn verlaagd. Ook dit is een dossier dat al jaren op de politieke agenda stond te sluimeren en nu wakker is gekust. Dat kan alleen komen door de crisis, of is de hypotheekrentediscussie geen groot taboe meer nu een groot aantal kiezers op een leeftijd is gekomen waarop ze niet of veel minder van het afrekkarrangement profiteren? Ze hebben immers grotendeels of helemaal afgelost en zitten in het lagere 65+-tarief. De meeste stemmen tellen nu eenmaal in een democratie.

Wat gepensioneerden niet kunnen, is het omzetten van een deel van hun woningvermogen. Nog niet. Want te hopen is dat dit in de toekomst wel zal kunnen, via een omkeerhypotheek. Daarbij sluit de 65+’er een lening af bij de bank, met zijn huis als onderpand. De rente op die lening wordt bij de schuld aan de bank opgeteld. Pas als de eigenaar het huis verlaat, al dan niet tussen zes plankjes, vindt verrekening plaats. Het risico dat de schuld (hoofdsom plus rente) hoger is dan de marktwaarde van het huis, is voor de bank. Is de woning meer waard dan de schuld, dan is het overschot voor de erfgenamen. Een omkeerhypotheek afsluiten is alleen mogelijk als het huis geheel of grotendeels hypotheekvrij is, en als de eigenaar voldoende op leeftijd is. Het te gelde maken van de waarde van het huis is net zoiets als het opsouperen van financieel vermogen dat opzij is gelegd voor de oude dag. Op dit moment hebben ouderen veel vermogen, ook financieel. Dat laatste spreken ze niet aan, wellicht om voor alle zekerheid geld achter de hand te hebben. Alleen al de mogelijkheid tot het afsluiten van een omkeerhypotheek zou deze mensen in staat stellen hun financiële vermogen aan te wenden voor consumptie – geen slechte zaak in tijden van economische recessie!

En verder zou het de mogelijkheid bieden om in het eigen huis te blijven wonen door dankzij de lening goede zorg in te kopen. Omdat de lening kan worden opgenomen als bedrag ineens, als maandelijksse aanvulling op het inkomen of als variabel bedrag (nu eens meer, dan eens minder), is het tevens een geschikte manier om pensioenrisico te managen. Dat is een evidente verbetering, ook vergeleken met de situatie waarin mensen tegen hun zin verhuizen zodat ze bij hun geld kunnen. Wetenschappers met verstand van zaken maken zich dan ook al jaren sterk voor dit instrument als onderdeel van de persoonlijke financiële planning.<sup>9</sup> Dat staat los van de recente discussie over de combinatie van wonen, zorg en pensioen in Nederland, die meer is gericht op de vraag of pensioen deels in natura zou moeten worden uitgekeerd.

Mensen denken vaak dat het afbouwen van de waarde van de eigen woning niet past bij de wens om geld na te laten aan de kinderen. Maar dat is een misverstand. Het tegendeel is eerder waar. De gepensioneerde kan het geld van de omkeermortgage immers geven aan de kinderen op een moment dat dezen het geld het beste kunnen gebruiken, namelijk in de zomer van hun leven (tussen hun 30ste en 45ste), want zoals Lans Bovenberg schrijft: ‘summer is hot’.<sup>10</sup> De gemiddelde levensverwachting van huizenbezitters in Nederland is ongeveer 85 jaar. Kinderen zijn dus al tegen de 60 als ze hun erfenis krijgen. Dat is een jaar of twintig te laat. Ook hier

---

9 ‘The traditional emphasis on the importance of asset allocation might lead one to believe that the best way to improve retirement security is to adopt the perfect mix of stocks and bonds. However, households nearing retirement have more effective levers available that tend to fly under the radar: delaying retirement, taking a reverse mortgage, and controlling spending.’ Zie A.H. Munnell, N. Sergeevna Orlova & A. Webb, *How important is asset allocation to retirement security?*, Boston: Center for Retirement Research, Boston College 2012.

10 L. Bovenberg, ‘Grey new world: Europe on the road to gerontocracy?’, *CESifo Forum* 2007, 3; Zie ook R.C. Merton, Observations on Innovation in Pension Fund Management in the Impending Future, *PREA Quarterly* 2006; Winter & R.C. Merton, *The Future of Retirement Planning*, CFA Research Institute 2007.

geven demografische veranderingen aanleiding tot innovaties in het pensioensysteem.

Pensioen is bedoeld om mensen in staat te stellen hun uitgaven op peil te houden na pensionering. Woonlasten zijn een groot en onvermijdelijk deel van die uitgaven. In het huidige systeem gaat de pensioenpremie verplicht naar het pensioenfonds. Dat belegt onder andere in onroerend goed en als het aan sommigen ligt misschien zelfs in hypotheek. Met als doel om dankzij die beleggingen later pensioen uit te kunnen keren, waarmee de ontvanger zijn woonlasten betaalt. Dat is nogal een omweg en beperkt bovendien de individuele autonomie. Pensioen en eigen woning zijn ook te koppelen door werknemers toe te staan een deel van hun pensioenpremie in te zetten als hypotheekaflossing. Mensen de kans geven hun pensioenpremie gedeeltelijk, bijvoorbeeld voor een kwart, te gebruiken voor aflossing zou deze omweg beperken en de werknemer meer zeggenschap geven over zijn pensioen zonder hem de aandelenmarkt op te jagen. Hoe meer iemand heeft afgelost, hoe lager zijn lasten, en hoe hoger de omkeermortgage die hij kan krijgen, ervan uitgaande dat die er komt. Het zou ook de gevolgen van de beperkingen van de hypotheekrenteaftrek verzachten, en misschien deze aftrek zelfs geheel kunnen vervangen. En het is sterk te prefereren boven oplossingen waarbij aan pensioenfonds wordt gevraagd om met het geld van deelnemers hypotheek te financieren en de kredietverlening op gang te helpen. Daar was en is het verplichte collectieve arrangement niet voor bedoeld.

Stel nu eens dat, tegen alle evidence in, de individuele werknemer dankzij de informatie en communicatie wel zou overgaan tot pensioengedragverandering. Wat zou hij moeten doen? Hij kan meer inleggen voor eigen risico, maar dat is alleen nodig voor het geval de beurs slecht presteert, en dan is het rendement op zijn extra inleg dus ook laag (of negatief!). Langer doorwerken als het tegenvalt kan niet, want het collectieve arrangement behelst niet een pensioen*gerechtigde* maar een pensioen*verplichtende* leeftijd. Veilig bijsparen

kan, maar is dat niet een beetje de omgekeerde wereld, een verplicht riskant pensioen en een veilige spaarpot voor als het tegenvalt? Met als gevolg dat je veel te veel hebt gespaard als het meezit op de beurs, en dat als het misgaat ook je vrijwillige aanvullende premie misschien niet genoeg oplevert. Meer aflossen op de eigen woning en zo de toekomstige vaste lasten verlagen is een mogelijkheid, maar die wordt vooralsnog ontmoedigd door de fiscus en door het feit dat er in Nederland geen aantrekkelijk aanbod is van omkeerhypotheeken.

## 5.6 Collectief + individueel

De meeste werknemers zijn blij met de verplichte tweede pijler, omdat ze bang zijn dat ze anders niet (genoeg) sparen en omdat ze zelf niet willen nadenken over hun pensioen.<sup>11</sup> Het komt niet doordat we in Nederland gewend zijn aan een collectief vangnet. In de Verenigde Staten kunnen en willen werknemers evenmin plannen voor hun pensioen, hoewel ze zijn geboren en getogen in een systeem van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Het komt ook niet doordat mensen dom zijn. Het komt door zelfkennis – mensen weten dat ze het sparen voor later zullen uitstellen en zijn daardoor blij dat het voor hen geregeld wordt. En het komt doordat het weinig zin heeft om je te verdiepen in zaken waarover je toch geen goede beslissingen kunt nemen. Niet alleen is de gedachte dat mensen optimale keuzes zullen maken als ze zich maar zullen verdiepen in de materie, een illusie; ook is het een misverstand dat een systeem dat van mensen vraagt zich ergens tegen hun zin in te verdiepen omdat ze anders geen passende keuzes kunnen maken, ruimte biedt aan keuzevrijheid en autonomie. Het is inmenging in

---

11 Prast, Henriëtte, Maarten van Rooij en Clemens Kool (2005), Werknemer kan en wil niet zelf beleggen voor pensioen, in *Economisch Statistische Berichten* 90 (4458), april 2005, 172-175; Maarten van Rooij, Henriëtte Prast en Anouk Smits (2011), Gedragsreacties van deelnemers op nieuwe contracten, *Economisch Statistische Berichten* 96 (4625), 52-5.

de vrijheid van mensen om een keuze al dan niet te delegeren, het is diefstal van tijd, en dwang tot moeite. Zeker, de overheid kan later zeggen ‘told you so’, maar dat zou wel een erg cynische invulling van haar verantwoordelijkheid zijn, op kosten van de belastingbetaler en pensioendeelnemer.

Als we nu accepteren hoe mensen in elkaar zitten en wat ze willen, hoe kunnen we dan een houdbaar arrangement ontwerpen dat rekening houdt met wat mensen kunnen, willen en nodig hebben? De pensioenoplossing van de toekomst zit hem in een combinatie van collectief waar het moet, individueel waar het kan.<sup>12</sup>

De werkgever koopt collectief individuele contracten in. De werknemer bepaalt niet hoe zijn premie wordt belegd – daar heeft hij geen verstand van en het is niet waar het in wezen om draait. Waar draait het wel om? Om de vraag naar welke levensstandaard hij streeft, onder welk niveau hij in elk geval niet uit wil komen en, voor zover hij kan kiezen, op welke leeftijd hij met pensioen wil. Dat, in combinatie met de premie die hij kan en wil inleggen, is waarover de deelnemer een besluit moet nemen. Daarna is het aan de experts om ervoor te zorgen dat zoveel van de inleg van de deelnemer veilig wordt belegd als nodig is om het minimum te realiseren. Nadat het benodigde minimum zo veilig is gesteld, kan de rest worden gebruikt om de gewenste levensstandaard te bereiken. Daarbij kan de werknemer ervoor kiezen om meer risico te nemen dat dit niet wordt bereikt, in ruil voor de kans op nog meer. Als er de mogelijkheid is, te zijner tijd, van een omkeerhypotheek, kan de expert dat in het plaatje meenemen. Een dergelijk arrangement laat de werknemer keuzes maken die hij kan overzien en waarvoor hij nergens verstand van hoeft te hebben, behalve van zichzelf: hoe wil ik later leven, wat heb ik daarvoor over? Individuele ‘defined benefit’-producten,

---

12 Zie Z. Bodie & H. Prast, ‘Pensioenen in de 21e eeuw: individuele DB producten als wenkend perspectief’, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken* 2007, 3, p. 115-119; Z. Bodie, H. Prast & J. Snippe, ‘Individuele pensioenoplossingen: doel, vormgeving en een illustratie’, *NEA paper* 2008, 10.



collectief aangeschaft, verenigen dan ook het beste van twee werelden. Verplicht of in elk geval standaard sparen via de werkgever en een beperkt aantal zinvolle keuzemogelijkheden: pensioenleeftijd, streefpensioen, minimumpensioen, al dan niet gebruikmaken van een omkeerhypotheek. Daarvoor is geen financiële geletterdheid nodig, en de werknemer hoeft zich niet te verdiepen in risicoplaatjes die er niet toe doen. Het voor hem relevante risico is immers niet het beleggingsrisico, maar het inkomens- of liever gezegd levensstandaardrisico.

## 5.7 Conclusie

Een eigen huis, een plek onder de zon. Mensen hebben behoefte aan zekerheid over zaken waar je niet buiten kunt: een dak boven je hoofd, zorg, en genoeg pensioen om vanaf je pensioen tot je dood in je onderhoud te kunnen voorzien. Tegelijkertijd houden mensen van goed nieuws, en dus geloven ze de boodschapper die zegt dat je garanties kunt krijgen zonder ervoor te hoeven betalen. Mensen denken ook al snel dat als iets collectief is, het vanzelfsprekend veiligheid en solidariteit biedt.

Het slechte nieuws (nu ja, nieuws...) is dat het huidige collectieve pensioensysteem geen veiligheid biedt. Slecht nieuws is er ook voor het ogenschijnlijk liberale beleid van pensioeninformatie, -educatie en -transparantie, dat mensen wil helpen passende financiële keuzes te maken nu pensioenen riskanter worden. Dat grijpt in in de individuele autonomie, want mensen willen zich niet verdiepen in een onderwerp waar ze een hekel aan hebben, en willen er geen tijd en moeite in steken. Daarin hebben ze groot gelijk, want alle informatie en geletterdheid zal er niet toe leiden dat ze optimale keuzes maken. Juist omdat mensen de boodschapper van slecht nieuws niet willen horen en zelfs geneigd zijn hem te 'doden', is het niet eenvoudig om publiek vertrouwen te houden in een periode waarin duidelijk wordt dat veronderstelde zekerheden helemaal niet 'staan als een huis'. De overheid zelf is daar debet aan, want die bagatelliseert problemen,

schuift ze door of heeft ze niet door. Zo is nota bene de hypotheekgarantie nog verhoogd na het begin van de financiële crisis, met alle risico's voor de overheidsfinanciën van dien. Zo'n garantie wordt gegeven ervan uitgaande dat het risico zich nooit zal manifesteren, want dan zou de overheid failliet zijn.

Een pensioenstelsel behoort de kans dat mensen hun levensstandaard tot het einde van hun leven kunnen handhaven te maximaliseren, en behoort te voorkomen dat mensen later te weinig pensioeninkomen hebben om van te kunnen leven. Een optimaal stelsel doet dat op een eerlijke manier, tegen zo laag mogelijke kosten, met de beschikbare mogelijkheden en zonder overbodige dwang. Ons huidige stelsel voldeed daaraan toen het werd ingericht. Nu is daar iets anders voor nodig. Niet omdat mensen zijn veranderd, maar omdat er een ander systeem nodig is om in hun behoeften te voorzien. Een eigen huis kan veel meer bijdragen aan een zonnige oude dag dan nu het geval is.

## HOOFDSTUK 6

# DE EUROCRISIS EN DE SOEVEREINITEITSPARADOX

*Anton Hemerijck*

### 6.1 Inleiding

De afgelopen jaren is de Europese economie van de ene crisis in de andere getuimeld. Wat begon als een hypothecaire crisis in de Verenigde Staten in 2007, is in vijf jaar tijd omgeslagen in een diepe crisis in de Europese democratische samenwerking. Noodzakelijke reddings- en stimuleringsoperaties om de eerste klappen op te vangen hebben een zware wissel op de openbare financiën getrokken van met name de eurozone-landen. Naarmate de recessie voortduurt, neemt de verwarring onder Europese en nationale beleidsmakers toe over hoe de triomf van de interne markt en de Europese Monetaire Unie (EMU) – rond de eeuwwisseling – de economie aan de rand van de afgrond heeft gebracht. In meerdere opzichten gaat deze verwarring gepaard met een sterke hang naar de status-quo *ex ante*. Onder Brusselse beleidsmakers, centrale bankiers en nationale ministers van Financiën – vooral in de noordelijke lidstaten – wordt naarstig terugverlangd naar de jaren negentig, toen overheidstekorten snel kleiner werden, de inflatie werd beteugeld, en Duitsland en Frankrijk zich nog aan de spelregels van het Stabiliteitspact hielden. In de tweede plaats overheerst bij een steeds groter wordende groep van Europese burgers gevoelens van sociaal

onbehagen, gevoed door een wijdverbreide nostalgie naar de behaaglijke nationale verzorgingsstaat van weleer toen iedereen nog op zijn 65ste levensjaar kon pensioneren. Vooral xenofobische ultranationalistische politieke krachten op rechts en antikapitalistisch populisme op links weten knap in te spelen op de lonkende herinnering aan een warme verzorgingsstaat in bange dagen door onder andere de schuld van de crisis af te schuiven op de globaliserende ambities van de Europese Unie (EU). Zittende regeringen proberen zich een uitweg uit dit dilemma te banen door aan internationale kapitaalmarkten en de Europese instellingen 'structurele hervormingen' te beloven, maar doen dit zonder overtuiging, vooral om hun nationale electoraten niet verder tegen zich in het harnas te jagen. Het gevolg is halfbakken – defensief en reactief – crisismanagement dat markten en electoraten eerder verder van de politiek vervreemdt dan geruststelt. Dit fenomeen zou ik de soevereiniteitsparadox willen noemen waarin de EU terecht is gekomen, naar de ideeën van Inge Kaul over 'global public goods'.<sup>1</sup> Natiestaten verliezen in rap tempo reële beleidsautonomie door halsstarrig vast te houden aan conventionele opvattingen van nationale soevereiniteit in tijden van verregaande internationale interdependentie. Het idee dat meer Europa minder nationale beleidsautonomie inhoudt, staat haaks op de originele drijfveer van de EU, namelijk dat effectieve internationale collectieve actie op beleidsterreinen die gekenmerkt worden door diepe onderlinge (economische) afhankelijkheid, sterk gekoesterde nationale publieke en sociale belangen het beste borgt.

De komst van de euro heeft de nationale politiek in de lidstaten fundamenteel van karakter veranderd. Monetair en in mindere mate fiscaal en budgettair beleid zijn geëuropeaniseerd vanwege efficiency, stabilisatie en schaalvoordelen in de wereldeconomie van geliberaliseerde kapitaalmarkten. Een overgrote meerderheid van

---

1 I. Kaul, 'Meeting Global Challenges: Assessing Governance Readiness', in: Hertie School of Governance, *The Governance Report 2013*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 33-58.

de Europese burgers echter, blijft EU-beleid zien als een verlengstuk van de binnenlandse politiek. Tot voor kort was de nationale legitimatiestrategie over wat ministers in Brussel aan beleid deden, gebaseerd op de belofte dat Europese (economische) integratie goed is voor groei en banen. Vanaf de jaren negentig zijn nationale politici in toenemende mate de EU verantwoordelijk gaan stellen voor impopulaire maatregelen thuis. Eventuele meevallers bleven volledig op het conto van succesvolle onderhandelingsstactieken van de eigen ministers in Brussel geschreven worden. Hiermee werd een wijdverbreide illusie van nationale soevereiniteit gevoed. Met de verdieping van de eurocrisis is het traditionele legitimeringsnarratief ten faveure van verdere Europese integratie ongeloofwaardig geworden. En naarmate de eurocrisis voortduurt, zal verdere economische tegenspoed en sociale onvrede in toenemende mate worden vertaald in eisen aan binnenlandse partijen en nationale regeringen om zich af te keren van de EU. Uitgedaagd op de intolerante politieke flanken, wordt het steeds moeilijker om burgers offers te vragen voor méér Europa om de euro overeind te houden. Dreigen met depressie en oorlog werkt averechts, zoals we hebben ervaren met de 'nee'-stem tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005. Maar wat dan wel? Hoe vertel je een moreel integer, empirisch overtuigend en politiek aansprekend verhaal in een tijdsgewricht van dalende verwachtingen, waarin het vertrouwen in onmachtige overheden, allesoverheersende financiële markten en de Brusselse techno-bureaucratie tot een dieptepunt is gedaald. Is er een handelingsperspectief denkbaar dat appelleert aan een realistisch en aantrekkelijk toekomstbeeld, waarin nationaal beleid en verdere Europese economische integratie opnieuw productief en meer ontspannen met elkaar optrekken, zoals in de jaren vijftig met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, vanaf de jaren tachtig met de interne markt en in 1999 met de lancering van de euro? De eurocrisis heeft een gemeenschappelijke oplossing nodig. Om de Europese soevereiniteitsparadox te overstijgen behoort mijns inziens een politiek duurzame balans te worden gearticuleerd tussen de twee belangrijkste

institutionele innovaties van na 1945: de nationale verzorgingsstaat en Europese integratie.

## 6.2 Van *versoberen* naar *toerusten*

De Europese verzorgingsstaat staat onder druk; deze biedt niet langer een adequaat antwoord op hedendaagse risico's die samenhangen met flexibele arbeidsverhoudingen, de veranderde gezinsamenstelling, de massale arbeidsdeelname van vrouwen, de sterkere internationale concurrentie, de vergrijzing en technologische ontwikkelingen. In het debat over de 'nieuwe crisis' in de Europese verzorgingsstaten staan al langer twee benaderingen tegenover elkaar: de *versoberingsagenda* en de *toerustingsagenda*. In de versoberingsbenadering wordt sociaal beleid gezien als een vraagstuk van collectieve kosten en herverdeling. Het gaat om een cocktail van begrotingsdiscipline, kostenbeheersing, eigen verantwoordelijkheid van burgers en het bevorderen van werkgelegenheidsgroei door financiële prikkels. De beleidstheorie achter de versoberingsagenda grijpt terug op de Amerikaanse econoom Arthur M. Okun, die in 1975 sprak over een *big trade-off* tussen economische efficiency en sociale rechtvaardigheid.<sup>2</sup> Meer van het een is minder van het ander. Ingrijpende sociale versoberingen, met als gevolg grotere ongelijkheid, worden gezien als onvermijdelijk in perioden van intensieve economische internationalisering.

Het basisidee achter de *toerustingsagenda* is dat een sterke verzorgingsstaat, juist bij een teruglopende beroepsbevolking, imperatief is. Het *niet* bestrijden van armoede en inactiviteit, zeker als die van generatie op generatie worden overgegeven, leidt tot een enorme verspilling van menselijk kapitaal. *Zonder* gerichte ondersteuning van gezinnen zal de voor onze economie noodzakelijke hogere

---

2 A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Trade off*, Washington, DC: The Brookings Institution 1975.

arbeidsdeelname van vrouwen niet gerealiseerd kunnen worden. Als we *niet regelen* dat mensen een leven lang kunnen blijven werken, zullen de kosten van de vergrijzing verder oplopen. Een open kenniseconomie, met sterk veranderende samenlevingsvormen en arbeidsmarktpatronen, in een wereld van steeds intensievere internationale concurrentie vergt ander – meer actief – sociaal beleid. Nieuwe sociale risico's – snel verouderde kennis en vaardigheden, onvoorspelbare flexibele arbeidsrelaties en beperkte mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren – treffen vooral laagopgeleide werknemers, jongeren, werkende vrouwen en gezinnen met kleine kinderen. Naarmate sociale achterstand toeneemt, nemen de mogelijkheden van kwetsbare gezinnen om in de toekomst van hun kinderen te investeren af, met als gevolg een achterblijvende sociale en cognitieve ontwikkeling van hun kinderen, hogere schooluitval en problemen met het vinden van werk op latere leeftijd.

Door de hele levensloop van mensen in ogenschouw te nemen is het mogelijk om de complexe zorgvraag van kinderen, ouderen en andere groepen te identificeren, en zo duurzame arbeidsdeelname en -productiviteit te bevorderen. Een dergelijk sociaal beleid is een 'productieve factor' van formaat.<sup>3</sup> Maar een toerustingsagenda is natuurlijk niet goedkoop. Er gaan jaren overheen voordat dergelijke investeringen hun vruchten afwerpen. Het is evenwel een illusie om te menen dat een versoberingsagenda een koopje is. Vroegtijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid verkleinen de levenskansen op latere leeftijd enorm en beperken daarmee toekomstig economisch potentieel. Langdurige werkloosheid gaat makkelijk over in permanente uitsluiting van arbeidsdeelname, met grote negatieve

---

3 A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press 2013. European Commission, 'Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020', *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (COM(2013) 83 final) Brussel 2013.

gevolgen voor individuen en gezinnen en ook voor de houdbaarheid van openbare financiën.<sup>4</sup>

De overlevingskansen van Europese verzorgingsstaten zijn fundamenteel afhankelijk van een duurzaam hoge arbeidsdeelname. De belangrijkste drijfveer achter het macro-economische succes in Europa in het decennium vóór de huidige crisis was gelegen in een stijgende arbeidsparticipatie. Deze was vooral toe te schrijven aan de spectaculaire groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen. Nog steeds vormt het grootste reservoir van onderbenut arbeidsaanbod dat van vrouwen, ook in Nederland (vanwege de hoge deeltijdcomponent), naast die van niet-westerse migranten en oudere werknemers. Succesvol toerustingbeleid hangt daarmee in hoge mate af van de manier waarop vrouwen (en mannen) in staat worden gesteld om de spanning op te heffen tussen het opbouwen van een loopbaan en de wens om een gezin te vormen. Voor werkende ouders met kleine kinderen is betaalbare en kwalitatief hoogstaande kinderopvang een *sine qua non*. Ook hebben gezinnen behoefte aan flexibiliteit in arbeidsrelaties, met verlofregelingen die niet nadelig uitpakken in de sfeer van carrièrepaden, sociale zekerheid en pensioenen.

Moderne economische wendbaarheid veronderstelt weerbare werknemers en burgers. De door het kabinet-Rutte/Asscher voorgestane korting op de kinderopvang zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een structureel lagere participatie van Nederlandse hoogproductieve vrouwen. Vrijwel overal in Europa ligt de arbeidsdeelname van hoger opgeleiden boven de 80%, terwijl lager opgeleiden onder de 40% scoren. Het leervermogen van kinderen en jongeren moet alleen al daarom maximaal worden benut. Dat gaat verder dan alleen goed onderwijs; ook kwalitatief hoogstaande en breed toegankelijke voor-, tussen- en naschoolse voorzieningen dragen daaraan bij. Uit opinieonderzoeken blijkt dat jonge paren overal in Europa iets meer dan twee kinderen willen opvoeden. Alleen in

---

4 OECD, *Growing Unequal*, Parijs: OECD 2008.



de Scandinavische landen komt die wens ongeveer uit. In Spanje en Italië, toch landen die bekendstaan als kindvriendelijk, is dat bij lange na niet het geval. Het lage aantal geboorten in die landen heeft meerdere redenen: de arbeidsmarkt zit zodanig op slot dat jongeren alleen flexibele contracten krijgen aangeboden, en ten slotte bestaat er nauwelijks kinderopvang en formele ouderenzorg. Spaanse en Italiaanse jongeren geven aan dat ze pas kinderen willen krijgen als één van de partners een vaste baan heeft, en dankzij voorbehoedmiddelen kunnen ze de vervulling van hun kindwens ook daadwerkelijk uitstellen, hetgeen ook wel leidt tot afstel. Ook in Nederland daalt thans het geboortecijfer als gevolg van de economische crisis. Bij elkaar leiden deze factoren ertoe dat er een groot maatschappelijk probleem dreigt te ontstaan. Er worden te weinig kinderen geboren, en in de kinderen die wel ter wereld komen wordt door de samenleving weinig geïnvesteerd, waardoor uiteindelijk het economische draagvlak voor het onderhoud van een al maar ouder wordende bevolking verder wordt ondermijnd.<sup>5</sup> Met andere woorden: houdbaar pensioneren is in kinderen investeren. Een krachtig anti-armoedebeleid blijft uiteraard geboden. Zelfs in verzorgingsstaten met de beste toerustinginfrastructuur blijft het noodzakelijk om onder sociale investeringen een strak vangnet te spannen dat minimale inkomensbescherming garandeert!<sup>6</sup>

### 6.3 EMU-ontwerpfouten en de intergouvernementele wending

Gedwongen door de kettingreactie van naschokken van de wereldwijde kredietcrisis, hebben Europese beleidsmakers zeker niet stilgezeten. Supranationale initiatieven, extra reddingspakketten, monetaire versoepeling, lagere rentes voor Griekenland, Ierland en Portugal, en disciplinerende fiscale coördinatie zijn aangewend om

---

5 OECD, *Doing Better for Families*, Parijs: OECD 2011.

6 G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2002.

de Europese economie te stutten en de euro drijvend te houden. Maar dat is niet genoeg. Gezaghebbende internationale instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organization for Economic Cooperation and Development OECD, dringen er daarom bij de Europese leiders op aan om nu niet alléén in te zetten op budgettaire besparingen, maar ook op reële duurzame groei.

Zoals we hebben ervaren, is Europa – en met name de eurozone – uiterst kwetsbaar gebleken voor een grote financiële crisis. In principe is het voordeel van een effectieve eenheidsmunt dat zo'n munt als een collectieve verzekering kan werken in het opvangen van asymmetrische schokken en recessies, die vanwege de grote wederzijdse economische interdependentie zeer schadelijk kunnen uitpakken voor de afzonderlijk leden van de muntunie. Maar die vlieger bleek voor de euro niet op te gaan. De eurocrisis heeft een aantal beleidsinhoudelijke en politiek-institutionele ontwerpfouten in de architectuur van de EMU blootgelegd.<sup>7</sup>

Een diepgeworteld intellectueel probleem is dat de eurozone wordt geconfronteerd met een crisis die niet voor mogelijk werd gehouden in zijn beleidstheorie: vraaguitval in de nasleep van een wereldwijde financiële crisis in plaats van een aanbodcrisis. Dit komt omdat de beleidstheorie achter de euro en het Stabiliteitspact is ontsproten aan de reële economische problemen van stagflatie in de jaren zeventig en tachtig. De belofte van de interne markt en de EMU in de jaren negentig was dat verregaande Europese integratie gepaard zou gaan met een nieuwe economische dynamiek van veel innovatie, snelle groei, meer en betere banen, hogere winsten en reële loonstijgingen. Door de Europese Centrale Bank (ECB) een onafhankelijk technocratisch mandaat te geven op het terrein van prijsstabiliteit, in combinatie met harde toezeggingen van de lidstaten in het kader van het Stabiliteitspact om naar structureel begrotingsevenwicht

---

7 B. Eichengreen, *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*. Cambridge, Mass.: MIT 2007; OECD 2008.

toe te werken, zou de concurrentiedruk tussen de eurozone-economieën intensiveren, met reële economische voorspoed als klinkend resultaat. De inherent aan de EMU verbonden inhoudelijke prioritering van inflatiebeteugeling en het naar beneden brengen van begrotingstekorten waren gebaseerd op een opvatting van efficiënte markten en ineffectieve overheden. Dit hield een categorische verwerping in van de keynesiaanse economische theorie, die stelt dat in omstandigheden van vraaguitval publieke uitgaven juist een belangrijke investeringsimpuls kunnen geven aan een kwakkelende reële economie. Als gevolg werd nationale economieën eenzijdig de maat genomen wat betreft groei, inflatie en begrotingsevenwicht.

De EMU is een grote stap geweest in de ontwikkeling van Europese integratie, niet alleen qua economisch beleid; zij heeft ook andere politieke verhoudingen in het leven geroepen. In bestuurlijk-institutionele zin gingen de architecten van de EMU ervan uit dat de nieuwe macro-economische kaders regeringen in de lidstaten zouden aansporen tot 'structurele hervormingen' in hun arbeidsmarkten en verzorgingsstaten, waarbij nationale beleidsmakers ruggensteun werd geboden om eventueel de politieke schuld voor onvermijdelijke versoberingen in sociaal beleid zo nodig op het bordje van Brussel te schuiven. Er was met andere woorden geen robuuste fiscale en bancaire unie nodig. Een lossere toezegging van budgettaire prudentie tussen semi-soevereine verzorgingsstaten zou kunnen volstaan om economische convergentie te bevorderen. Achteraf moeten we constateren dat de belofte van welwillende sociaal-economische convergentie zich niet heeft voltrokken. Integendeel. De Europese economie werd geconfronteerd met destabiliserende handelstekorten in Griekenland, Spanje, Portugal, Ierland en Italië, vastgoedbubbels in Ierland, Spanje, Groot-Brittannië en Nederland, en handelsoverschotten in Duitsland en de Scandinavische landen. Terwijl de EMU voor monetaire 'stabiliteit' moest zorgen, werden burgers in Ierland en Spanje (en ook in Nederland) *de facto* aangespoord om hoge hypotheekschulden op zich te nemen om de private economie aan te jagen. De Europese Commissie, die geen enkel oog

had voor problemen van private schuldenaccumulatie, reageerde enthousiast op de groeiprestaties van Spanje en Ierland, die volledig spoorden met de normen van het Stabiliteitspact. Anders dan de Griekse en Italiaanse begrotingstekorten hebben de Spaanse en Ierse problemen dan ook niets te maken met budgettaire losbandigheid, maar juist met een door de private sector geïnduceerde vastgoedboom. Universeel lage rentes die gepaard gingen met de invoering van de euro hebben onbedoeld proactieve sociale hervormingen in de perifere economieën met de meest passieve verzorgingsstaten en gesegmenteerde arbeidsmarkten eerder vertraagd dan versneld. Wanneer een dergelijk economisch wanbeleid meer dan twee decennia aanhoudt, heeft dat natuurlijk ontwrichtende macro-economische consequenties, niet alleen voor de lidstaten individueel, maar ook collectief, met als reëel gevaar de ontbinding van de EMU.

Ondertussen heeft de politieke logica van Europese economische integratie een ingrijpende transformatie ondergaan. De introductie van de EMU is niet gepaard gegaan met een verschuiving van politieke mobilisatie in de richting van Europese instituties, via bijvoorbeeld het Europese Parlement. Kiezers blijven ook in de eurozone hun eigen nationale regeringen belonen of bestraffen voor economische voor- en tegenspoed en zijn nauwelijks geïnteresseerd in de mate waarin hun nationale regeringen op dit punt ook daadwerkelijk lof of blaam verdienen. In veel lidstaten overheerst thans een wijdverbreid gevoel van een verlies aan democratische controle over elementaire materiële levensvoorwaarden en sociale kansen – belangrijke verworvenheden van de naoorlogse Europese verzorgingsstaat. Wanneer ook de Nederlandse werkloosheid weer verder blijkt te zijn gestegen, spreken burgers Den Haag erop aan als de regering heeft besloten om Griekenland te steunen. Zij roepen dan: ‘Fijn dat u Griekenland helpt, dat niet eens zelf in staat is belastingen te innen, maar straks hebben wij ook 10% werkloosheid en dan hebben wij geld dat u aan anderen geeft zelf heel hard nodig.’ Dit nationalistische sentiment reikt verder dan alleen de anti-Europese PVV en SP en eurosceptische VVD. Er bestaat ook in meer pro-Europese

partijen als de PvdA en het CDA al langer een houding van: ‘Kan onze bijdrage aan de EU niet omlaag, en kan ook op het budget van de EU worden gekort?’ Gemakshalve vergeten ze te melden dat de recente bloei van de Nederlandse economie veel te danken heeft aan de economische integratie van Europa. Als de interne markt van de EU niet door Jacques Delors was losgetrokken in de jaren tachtig, zou het ‘poldermodel’ waarschijnlijk minder furore hebben gemaakt in de jaren negentig. Maar ja, dat verhaal is niet makkelijk uit te leggen en bovendien politiek niet opportuun om uit te dragen.

Na het wegstemmen van het Europese Constitutionele Verdrag in de Franse en Nederlandse referenda van 2005 heeft zich in essentie een duale Europese constitutie gevestigd: supranationaal voor wat betreft de interne markt en intergouvernementeel voor de meeste andere financiële, fiscale en budgettaire beleidsaangelegenheden, met daartussenin een gecentraliseerd monetair beleid, geleid vanuit Frankfurt door de ECB op gepaste afstand van politieke hoofdsteden. Toen de Griekse soevereine schulden crisis zich openbaarde, was de intergouvernementele reflex duidelijk zichtbaar. Sindsdien domineert de Europese Raad in de crisisafspraken, met een doorslaggevende stem van bondskanselier Angela Merkel, in nauwe samenspraak met Herman van Rompuy, de president van de Europese Raad, en op de achtergrond de president van Frankrijk, eerst Nicolas Sarkozy en nu François Hollande. Deze nieuwe modus van intergouvernementele centralisatie, die knaagt aan het gezag van de Europese Commissie, ligt aan de basis van belangrijke innovaties in procedures waarmee Brussel begrotingen van de EU-landen beoordeelt, zoals het Europese Semester uit 2010, het Europese Stabiliteitsmechanisme uit 2011 en het Fiscale Compact uit 2012. Binnenkort wordt hier hoogstwaarschijnlijk de bankenunie, met centraal EU-toezicht en uniforme kapitaal eisen, aan toegevoegd. Het inhoudelijke tekort van deze ontwikkeling is dat de intergouvernementele centralisatie de eurocrisis primair benadert als een probleem van ‘moral hazard’. Hiermee is als gevolg van individueel fiscaal onverantwoord gedrag in schuldenlanden een veel

groter collectief actiedilemma in het hart van het Europese project geschapen. Het recept van ongekende bezuinigingen en belastingverhogingen in tijden van krimp is allesbehalve een groeiagenda en helpt Europa zeker niet bij de oplossing voor de ongekend dramatische jeugdwerkloosheid. Hoe langer de economische malaise voortduurt, des te luider zullen burgers zich afkeren van Europa en zullen eurosceptische partijen aan belang winnen. Burgers in Griekenland, Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk en ook Nederland zijn er steeds minder van overtuigd dat economische voorspoed en sociale vooruitgang afhankelijk zijn van een sterk Europa.

#### 6.4 De imperatief van een Europees sociaal investeringspact

De oorzaak van de huidige crisis ligt niet, zoals in de jaren zeventig en tachtig, in een te ruimhartig opgezette verzorgingsstaat en rigide arbeidsmarktstructuren,<sup>8</sup> maar in de scheefgroei in de financiële sector als gevolg van de zwakke regulering van internationale kapitaalmarkten.<sup>9</sup> De eurocrisis is bovendien, volgens de Amerikaans-Nederlandse topeconoom Willem Buiters, eerder een handelsbalanscrisis dan een fiscale crisis.<sup>10</sup> De Grote Recessie toont meer gelijkenissen met de Grote Depressie van de jaren dertig. Ook toen was er sprake van een financiële sector die ver boven zijn stand had geleefd en op hardhandige wijze te verstaan kreeg dat het terug naar zijn hok moest, hetgeen gepaard ging met immense vraaguitval en torenhoge werkloosheid. Hetzelfde zien we nu gebeuren in Grieken-

---

8 A. Hemerijck, 'The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism', in: A. Hemerijck, B. Knapen & E. van Doorne (red.), *Aftershocks, Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 13-52.

9 R. Rajan, *Fault Lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton NJ: Princeton University Press 2010. D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford University Press 2011.

10 W. Buiters, 'Only big debt restructuring can save the Euro', *Financial Times* 12 oktober 2012.

land, Spanje, Ierland en ook Nederland, door de hoge private schuldenlast, de te grote bankensector en de malaise op de huizenmarkt. Maar gelukkig waren anno 2008 wel de vangnetten van de verzorgingsstaat paraat om de eerste klappen op te vangen.

We weten van de belangrijke studie van Carmen Reinhart en Ken Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*,<sup>11</sup> dat diepe financiële crises dieper zijn en langer aanhouden dan de meer cyclische reële economische recessies. Onder gezaghebbende Europese economen gaan er steeds meer stemmen op dat een munt zonder fiscale rugdekking en een geïntegreerde financiële markt zonder Europees toezicht luchtkastelen zijn gebleken. Er valt een lans te breken voor grotere fiscale armslag van de eurozone-economie om liquiditeits- en solvabiliteitsvallen in de kiem te smoren wanneer een recessie omslaat in een depressie, dat wil zeggen wanneer ruimhartig monetair beleid niet langer in staat is om de economische vraag een duwtje in de rug te geven.<sup>12</sup> De overtuigende diagnose van de Belgische econoom Paul De Grauwe van het Europese schuldenprobleem is dat de lidstaten van de eurozone door wederzijds wantrouwen elkaar in een 'slecht equilibrium' van economische stagnatie dwingen tot nog meer niet-succesvolle bezuinigingen, omdat ze een collectief probleem van schuldbeheer niet gezamenlijk durven aan te pakken vanwege de vigerende soevereiniteitsparadox. Rentevoordelen voor Duitsland, Finland en Nederland versterken nationalistische politieke reflexen en wakkeren wantrouwen tussen de regeringen van debiteuren- en crediteurenlanden verder aan.<sup>13</sup>

---

11 C. Reinhart & K. Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2009.

12 J. Pisani-Ferry, 'How to Stop Fragmentation of the Eurozone', *Bruegel* 10 oktober 2011.

13 P. De Grauwe, *The governance of a fragile eurozone* (discussion paper), april 2011, [www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion\\_papers/Governance-fragile-eurozones.pdf](http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion_papers/Governance-fragile-eurozones.pdf).

Er zijn twee manieren om deze situatie op de lange termijn te voorkomen: lidstaten moeten zelf meer buffers aanleggen in tijden van economische voorspoed. Dat laat ook bij tegenspoed beleidsruimte om anticyclisch te investeren. De meeste lidstaten van de EU hebben in de economisch voorspoedige periode van 1995 tot 2005 een te procyclisch beleid van lastenverlichting gevoerd. Eigenlijk zijn alleen de Scandinavische landen in staat geweest om in de goede jaren fiscale buffers op te bouwen en de staatsschuld te verlagen. Ten tweede: om een monetaire unie te behoeden voor erger in de voortrazende eurocrisis is – preventief – een grondige afstemming van het budgettaire en het economische beleid noodzakelijk; noch het ene noch het andere is echt van de grond gekomen. Alhoewel de EMU veelal wordt geassocieerd met marktwerking, versobering en deregulering, staat zij niet per se haaks op de principes van de verzorgingsstaat. In theorie beschermt een stabiele munt de natiestaat tegen internationale financiële crises, opdat nationale overheden in staat blijven hun rol in de bevordering van sociale rechtvaardigheid waar te maken. De eurocrisis toont overtuigend aan dat macro-economische stabiliteit en voorspoed meer is dan een kwestie van inflatiebeteugeling en begrotingsevenwichten. De meest voor de hand liggende collectieve aanpak van het probleem van de overheidsschuld is de uitgifte van euro-obligaties. Het gebruik ervan kan de regeringen van de lidstaten in staat stellen hun begrotingen te stabiliseren én fiscale ruimte te creëren, zodat ze kunnen doen wat ze lange tijd niet hebben gedaan, namelijk investeren in mensen. De Grauwe meent dat de EU moet afspreken dat de staatsschuld van de lidstaten maximaal 60% van het bruto nationaal product mag bedragen.<sup>14</sup> Tot dat percentage – de EMU-norm – staat de EU garant; alle schuld die boven de 60% uitkomt, moeten de lidstaten zelf zien te dekken via een beroep op de kapitaalmarkt, op spaarders en pensioenfondsen. Die zullen daarvoor waarschijnlijk een extra premie vragen, want die ‘meerschuld’ is risicovoller want niet gegarandeerd door de EU.

---

14 P. De Grauwe, ‘Crisis in the Eurozone and How to Deal with It’, *CEPS Policy Brief* 2010, 204.



Ook de financiële markten zitten met smacht op een dergelijke mutualisering van fiscale risico's te wachten om tot rust te komen. De tegenstanders van eurobonds hebben ongelijk als ze stellen dat het een oplossing is waarvoor voornamelijk de rijkere EU-landen de kosten moeten dragen als het fout gaat. Punt namelijk is dat de inzet van eurobonds niet fout kán gaan omdat de collectieve staatsschuld van de lidstaten bij elkaar opgeteld nog altijd veel lager is dan die van Japan of de Verenigde Staten. Ook het gemiddelde begrotingstekort van de zeventien eurolanden is veel lager.

In politiek opzicht behoort voor het voetlicht te worden gebracht dat de risico's van de ontbinding van de eurozone tot aan de onbetaalbaarheid van pensioenen kunnen worden beheerst, maar dat dit niet langer een kwestie kan zijn van een *zero-som* keuze tussen versterkte Europese economische integratie en de restauratie van de nationale verzorgingsstaat. Integendeel: een stabiele monetaire unie veronderstelt slagvaardige fiscaal-politieke sturing, en een langere levensverwachting impliceert langer werken. Hoewel een uitgewerkte blauwdruk van een nieuw institutioneel evenwicht tussen Europese economische integratie en legitiem sociaal beleid niet op afroep beschikbaar is, heb ik, samen met mijn Vlaamse en Franse collegae Frank Vandenbroucke en Bruno Palier, in een aantal publicaties een poging gedaan om te omschrijven wat, in het kader van de bevoegdheden van Europese instellingen, op de politieke agenda van de Europese Unie zou moeten staan.<sup>15</sup> We hebben dit een 'Europees sociaal investeringspact' genoemd. Voorwaarde is dat reële sociale investeringen budgettair niet langer ter zijde worden geschoven. Zij vormen een elementair onderdeel van economisch, sociaal en politiek verantwoord groeibeeld in de nasleep van de financiële crisis.

---

15 A. Hemerijck & F. Vandenbroucke, 'Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Concept', *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 2012, 4. F. Vandenbroucke, A. Hemerijck & B. Palier, 'The EU Needs a Social Investment Pact', *OSE Paper Series* 2011, 5.

Een gecoördineerde Europese aanpak veronderstelt onderling vertrouwen in een gemeenschappelijke toekomst. In de schaduw van de soevereiniteitsparadox overheerst nationalistisch gevoed wantrouwen. Een Europees sociaal investerings*pact* dient daarom gebaseerd te zijn op reële intergouvernementele wederkerigheid, in het bijzonder in temporeel opzicht. Intelligent hervormen is langetermijnbeleid. Er zou een uitruil moeten plaatsvinden tussen reële hervormingen en het tijdspad van het terugbrengen van begrotings-evenwicht, waarbij gerichte hervormingen zoals een verhoging van de pensioenleeftijd op meer coulance qua timing moeten kunnen rekenen. Serieuze hervormingen in Europese verzorgingsstaten zijn geboden, met name in die landen die in het recente verleden hebben nagelaten demografische vergrijzing en ontgroening, de verdienstelijking van de economie en de feminisering van de arbeidsmarkt effectief te accommoderen. Pijnlijke maatregelen moeten tijd en fiscale ruimte krijgen om tot volle wasdom te komen. Nu pas plukt Duitsland de vruchten van de Harz-hervormingen en onderwijsinvesteringen van tien jaar geleden. Het relatieve economische succes van New Labour bouwt voort op de radicale hervormingsagenda van Thatcher in de jaren tachtig. Het werkgelegenheids-succes van het Nederlandse poldermodel in de tweede helft van de jaren negentig vindt zijn oorsprong in het Akkoord van Wassenaar over loonmatiging en arbeidsduurverkorting uit 1982.

De levensvatbaarheid van de EMU hangt uiteindelijk af van de politieke steun van burgers. Europese burgers bekommeren zich vooral om de levenskansen van hun kinderen. Zij verwachten van hun gekozen leiders dat zij de kansen van jongeren bevorderen op basis van diepgewortelde sentimenten van sociale billijkheid. Tot op heden zijn nationale politieke leiders en vooraanstaande beleidsmakers in de EU niet in staat gebleken om gevoelens van trots over het gecombineerde succes van de naoorlogse verzorgingsstaat, de interne markt en de eenheidsmunt tot een integraal onderdeel te maken van de normatieve basisstructuur van de Unie. Beleidsmakers in het verleden kozen ervoor om sociale kwesties zo veel mogelijk te

weren van de Europese agenda door belangrijke beslissingen alleen op neutraal-technocratische gronden van alleen economische groei te legitimeren. Het publieke debat over Europa werd hiermee uitgehold. In dit opzicht is er enige vooruitgang. Het Verdrag van Lissabon geeft aan de Europese Unie als *sociale rechtsgemeenschap* een duidelijke normatieve opdracht mee. In het Verdrag wordt het belang van een 'sociale markteconomie' officieel erkend en beschreven in een aantal kerndoelen, waaronder een hoog niveau van werkgelegenheid, bevordering van sociale rechtvaardigheid, passende sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, solidariteit tussen de generaties, kwalitatief hoogstaand onderwijs en gezondheidszorg, en duurzame ontwikkeling.

## **6.5 Naar een robuuste Europese sociale markteconomie**

De eurocrisis doet een bijna onmogelijk beroep op politici om achterhaalde economische denkbeelden over efficiënte internationale kapitaalmarkten en inefficiënte nationale verzorgingsstaten op te geven. Als kleine open economie, structureel afhankelijk van de prestaties van de Europese macro-economie, kan Nederland alleen weinig uitrichten.

Het gezond maken van de Nederlandse en Europese economie vereist een beleid waarbij de overheid gericht investeert in voorzieningen die burgers helpen blijvend te participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Voor de individuele burger is een gericht toerustingsbeleid gewenst, voor de economie is dat, gelet op de aanstaande pensionering van de babyboomgeneratie, zelfs pure noodzaak. Dit is een win-winstrategie: het welzijn van gezinnen wordt versterkt, de fiscale kosten van de vergrijzing worden gedrukt, en het financiële draagvlak van de economie wordt vergroot door een hogere en meer productieve arbeidsdeelname. Hier kan eigenlijk geen politieke ideologie tegenop. Maar zonder macro-economische verankering op EU-niveau is een sociaal investeringsbeleid op

nationale schaal alleen gegeven voor de rijke verzorgingsstaten van Noordwest-Europa, waardoor de eerdergenoemde ontwrichtende economische, sociale en politieke krachten de Unie verder uit elkaar zullen drijven.

## HOOFDSTUK 7

# POLITIEKE INSTABILITEIT EN BELEIDSCONTINUÏTEIT

*Rudy Andeweg*

### 7.1 Inleiding

Ooit stond Nederland internationaal te boek als een toonbeeld van politieke stabiliteit. Nu kan niemand de Nederlandse politiek nog van saaiheid beschuldigen: kiezers zouden als stuifzand met alle door mediahypes aangejaagde winden mee waaien, en kabinetten wisselen elkaar af in een tempo dat voorheen voorbehouden leek aan Italië. Zo groeit de zorg dat deze instabiliteit ook de beleidscontinuïteit raakt die de kern vormt van het gunstige Nederlandse investeringsklimaat en van de reputatie van ons land als betrouwbare partner. Maar is het effect van politieke instabiliteit op beleidscontinuïteit wel zo sterk? En is het niet eerder andersom, dat politieke instabiliteit een uitdrukking is van onvrede met beleidscontinuïteit?

### 7.2 Een uitzonderlijk vertrekpunt

Het is nog niet zo lang geleden dat in Nederland een constellatie van institutionele en politieke factoren uitmondde in een extreem gunstige uitgangspositie voor continuïteit van beleid. ‘In de Trêveszaal’,

zo stelde oud-premier Drees, dringen ‘de geluiden van het Tournooiveld slechts gedempt’ door.<sup>1</sup> Verkiezingen bijvoorbeeld, beperken zich in Nederland tot de volksvertegenwoordigingen van de verschillende bestuurslagen en strekken zich niet uit tot uitvoerende functies, voorstellen voor een direct verkozen minister-president en burgemeester ten spijt. Zonder voortijdige Kamerontbinding is de periode tussen twee nationale verkiezingen vier tot vijf jaar – een veel bedaagder tempo dan de tweejaarlijkse cyclus in de Verenigde Staten, waarvan de politicoloog Anthony King de gevolgen treffend vatte in zijn boektitel *Running Scared; Why America’s Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little*.<sup>2</sup> De afwezigheid van enigerlei vorm van referendum versterkte de geringe rol van de stembus.

Misschien is nog wel belangrijker dat verkiezingen tot in de jaren zestig eerder rituele volkstellingen waren om demografische ontwikkelingen in de omvang van de zuilen te registreren dan een strijd om de kiezersgunst. Van Thijn omschreef verkiezingscampagnes uit het verleden als een voor politici hooguit ‘lastige onderbreking van hun dagelijkse beslommeringen’.<sup>3</sup> Langetermijnfactoren zoals identificatie met een van de zuilen bepaalden de stemkeus, en de aan diezelfde zuilen verbonden media versterkten deze loyaliteit.

Mede hierdoor resulteerden kabinetsformaties nooit in een echte wisseling van de wacht, maar hooguit in een gedeeltelijke wijziging van de samenstelling van de regeringscoalitie. Doordat de VVD en de PvdA elkaar wederzijds uitsloten als coalitiepartners, werden die gedeeltelijke wijzigingen in de regeringssamenstelling verder beperkt tot van centrumlinks naar centrumrechts of vice versa. De Nederlandse christendemocraten werden zo de constante factor en

---

1 W. Drees sr., *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen: Van Gorcum 1965, p. 22.

2 A. King, *Running Scared; Why America’s Politicians Campaign Too Much And Govern Too Little*, New York: Simon & Schuster, 1997.

3 E. van Thijn, ‘Een moderne verkiezingscampagne’, *Socialisme & Democratie* 1966, 23(10), p. 707.

waren daardoor, zo grapte Bart Tromp ooit, langer aan de macht dan de communisten in de Sovjet Unie, ‘We run this country’ is een typerend (hoewel feitelijk onjuist) citaat van een van hen.<sup>4</sup> De wens om alle zuilen zo veel mogelijk bij de beleidsvorming te betrekken leidde verder tot consultatie van de belangrijkste oppositiepartijen bij de meest heikele kwesties. Zeker op sociaaleconomisch terrein kwam beleid tot stand in samenspraak met de sociale partners, en ook daartussen was geen sprake van sterke machtsverschuivingen. Hoe breed gedragen nieuwe beleidsinitiatieven waren, blijkt uit een analyse van alle stemmingen over wetsvoorstellen tussen 1963 en 1986: wanneer de VVD in de oppositie was, stemde de fractie niet-temin voor 92% van de wetsvoorstellen. Bij de PvdA in de oppositie was dat niet veel minder: 88%. Zelfs de CPN steunde 84% van de regeringsvoorstellen.<sup>5</sup> Wetsvoorstellen die voor een Kamerverkiezing de eindstreep nog niet gehaald hebben, komen niet te vervallen, tenzij daar door het nieuwe kabinet expliciet toe besloten wordt; vrijwel overal elders ‘bills die’ met de ontbinding van de Kamer in wier zittingsperiode ze zijn ingediend.<sup>6</sup>

Ook op het niveau van individuele departementen was de continuïteit goed gewaarborgd. Tussentijdse ‘cabinet reshuffles’ passen niet bij het coalitiekarakter van de kabinetten. Dat individuele ministers tussentijds aftreden kwam vooral in de eerste naoorlogse kabinetten wel geregeld voor, maar werd daarna tot aan de jaren tachtig uitzonderlijk.<sup>7</sup> Het ambtelijk apparaat zelf was ook stabiel door de afwezigheid van politieke benoemingen in de departementale top en door het gebrek aan mobiliteit tussen de departementen.

---

4 Joost van Iersel zei: ‘We just run this country.’

5 G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving*, Den Haag: Sdu 1994, p. 375-376.

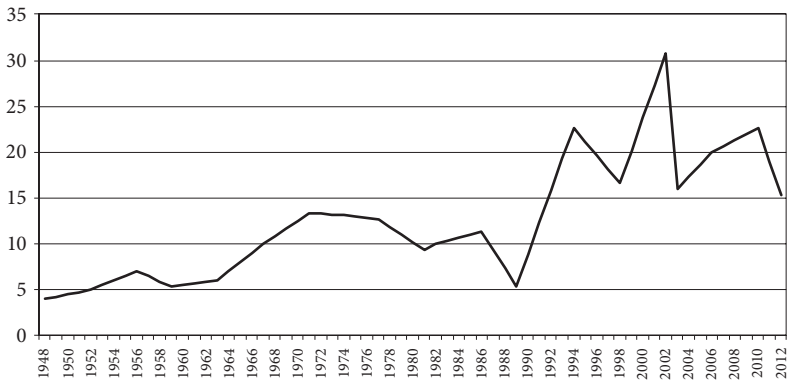
6 J. van Schagen, ‘The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process’ *Journal of Legislative Studies* 1997, p. 115-125.

7 M. Bovens, G.J. Brandsma, D. Thesingh & Th. Wever, ‘Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009’, *Beleid en Maatschappij* 2010, p. 319-340.

### 7.3 Electorale volatiliteit en kabinetsonstabiliteit?

Afgezet tegen deze uitzonderlijke uitgangspositie zijn wij in Nederland wel erg weinig gewend en dus al gauw bezorgd dat welke ontwikkeling of verandering ook de beleidscontinuïteit zal doen afnemen. Veel institutionele factoren zijn ongewijzigd gebleven (de beperkte rol van verkiezingen, wetsvoorstellen die verkiezingen overleven, de afwezigheid van politieke benoemingen in het ambtelijk apparaat), maar vooral gedrag patronen verloren hun voormalige wetmatigheid. De belangrijkste ontwikkeling is zonder enige twijfel de toegenomen volatiliteit in het kiezersgedrag. Langetermijnfactoren hebben plaatsgemaakt voor kortetermijnfactoren; een kleine 15% van de kiezers beslist in recente verkiezingsjaren pas op de dag zelf op welke partij zij zullen stemmen. Gemiddeld zegt ruim een derde tussen twee verkiezingen van partij te veranderen. Sommigen wisselen van opkomen naar thuis blijven, en sommige bewegingen van kiezers houden elkaar in evenwicht, maar ook netto, in termen van Kamerzetels die van partij veranderen, is er sprake van een sterk gegroeide volatiliteit.

**Figuur 7.1** Volatiliteit (in % Kamerzetels) 1948-2012





De volatiliteit liep direct op met het begin van de ontzuiling in de jaren zestig, maar nam, zoals figuur 7.1 laat zien, pas echt een grote vlucht in de laatste twee decennia. In 1994 en in 2006 wisselden 34 zetels van eigenaar, in 2002 zelfs 46. Ook de dalen tussen deze drie pieken liggen hoger dan de toppen van de decennia daarvoor. Binnen West-Europa waren de verkiezingsuitslagen alleen in Italië nog grilliger. Nog opmerkelijker is dat de volatiliteit in Nederland is gestegen zonder dat sprake was van een grote systeemcrisis, zoals in Frankrijk rond het einde van de Vierde Republiek in de jaren vijftig, of in het Italië van de jaren negentig. Er zijn ook geen tekenen van een terugkeer naar meer voorspelbare verhoudingen: 'In the end, the only feature of the Dutch electorate that is safely predictable is that it will remain unpredictable. The only enduring feature is its instability.'<sup>8</sup>

Het verdampen van hun vaste achterban heeft grote gevolgen gehad voor het gedrag van politici. Verkiezingscampagnes worden nu uitermate serieus genomen en, met teruggelopen aantallen partijleden, gefinancierd met overheidssubsidie. Uit met geregelde tussenpozen gehouden enquêtes onder Kamerleden blijkt dat het percentage dat zich beschouwt als een burkeaanse gevolmachtigde die bij een verschil van mening met de eigen kiezers vasthoudt aan de eigen opvatting, is gedaald van 71% in 1971 tot 49% in 2006, met 40% in 2001 als voorlopig laagtepunt.<sup>9</sup> Kortom: de mening van de kiezer telt zwaarder voor veel Kamerleden. Terwijl het begrip 'kloof tussen kiezers en Kamerleden' steeds meer in zwang komt, zien wij tussen 1972 en 2006 juist een gestaag toenemende congruentie tussen de ideologische posities van kiezers en van Kamerleden op een links-rechtsdimensie.<sup>10</sup> Die congruentie is niet ontstaan doordat kiezers

---

8 P. Mair, 'Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective', *Acta Politica* 2008, p. 250.

9 R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, Den Haag: Rob 2007, p. 16.

10 R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 81-85.

hun politieke leidslieden zijn gaan volgen, maar doordat Kamerleden zich hebben aangepast aan de opvattingen van hun kiezers. Ook bij individuele strijdpunten zien wij een hoge mate van overeenstemming, zij het vooral bij traditionele kwesties als inkomensgelijkheid of euthanasie, en minder ten aanzien van ‘nieuwe’ vraagstukken als Europese integratie of integratie van minderheden. Ook de toegenomen activiteit van Kamerleden (Kamervragen, 30-ledendebatten, enzovoort) kan worden geduid als een poging om de kiezers te laten zien dat men niet blind is voor maatschappelijke problemen.

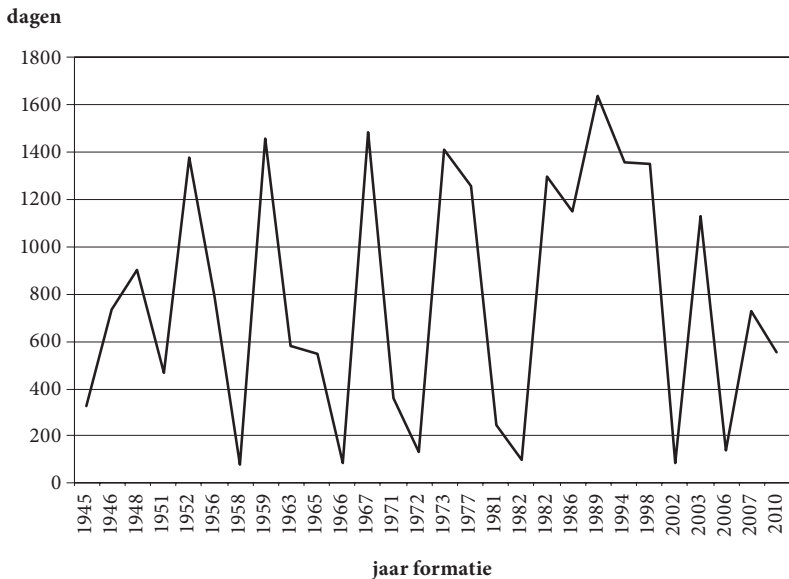
Bereikt het luider wordende gekrakeel op het Tournooiveld nu ook de Trêveszaal? Ook ten aanzien van regeringsdeelname beseffen politieke partijen dat de kiezers over hun schouder meekijken. Het resultaat is een politisering van die regeringsdeelname. De tijd van relatief apolitieke technocraten in het kabinet is definitief voorbij. Inhoudelijke expertise op het terrein van de portefeuille blijft een belangrijk criterium bij de rekrutering van bewindspersonen, maar politieke ervaring, vooral ook als Kamerlid, heeft sterk aan belang gewonnen. Vóór 1967 had 53% van de ministers parlementaire ervaring; tussen 1967 en 1986 steeg dat percentage tot 69%; tussen 1987 en 2006 zakte het iets terug tot 61%, om in de drie kabinetten die tussen 2007 en 2012 gevormd zijn op te lopen tot het voorlopige record van 81%. De politisering uit zich ook in de groeiende omvang en detaillering van het regeerakkoord, van gemiddeld nog geen 3500 woorden in de jaren zestig tot bijna 12.000 woorden tussen 1967 en 1986, ruim 21.000 woorden tussen 1987 en 2006, en een gemiddelde van bijna 26.000 woorden voor de drie meest recente regeerakkoorden.<sup>11</sup> Het opvallende is dat de politiek-electorale onrust wel heeft geleid tot politisering van het kabinet, maar aanvankelijk niet tot instabiliteit van de regeringscoalitie. Timmermans en Moury schreven zelfs over Nederland en België dat ‘despite ongoing

---

11 De cijfers over parlementaire ervaring en de lengte van regeerakkoorden zijn uit R.B. Andeweg, ‘Coalition Politics in the Netherlands: From Accommodation to Politicization’, *Acta Politica* 2008, p. 254-277, en aangevuld door de auteur.

electoral changes and increasing volatility, the longevity of governments in Belgium and the Netherlands has increased, particularly in the last 15 years'.<sup>12</sup> De verklaring voor deze paradox zochten zij juist in de stabiliserende werking van het regeerakkoord en de daar omheen gegroeide praktijk van conflictregulering zoals het 'torentjesoverleg'. Timmermans en Moury schreven dit weliswaar in 2006, maar het meest recente Nederlandse kabinet in hun onderzoek was Paars II.

**Figuur 7.2 Missionaire duur kabinetten**



In figuur 7.2 is van elk naoorlogs kabinet het aantal dagen weergegeven dat dit kabinet missionair was. Wanneer we de demissionaire periode er bij zouden tellen, is de levensduur langer, vooral wanneer

12 A. Timmermans & C. Moury, 'Coalition Governance in Belgium and the Netherlands: Rising government stability against all electoral odds', *Acta Politica* 2006, p. 389.

de formatie van het opvolgende kabinet traag vorderde (het eerste kabinet-Balkenende was zelfs langer demissionair dan missionair). Met het oog op het vraagstuk van de beleidscontinuïteit is het echter zinnvoller om de demissionaire periode buiten beschouwing te laten. De figuur laat zien dat Timmermans en Moury hun ‘puzzle of a destabilizing electorate and stabilizing government’ althans voor Nederland baseerden op een tamelijk uitzonderlijke periode in onze politieke geschiedenis: de drie kabinetten-Lubbers en de twee kabinetten-Kok in de twee decennia van 1982 tot 2002. Het tweede kabinet-Lubbers kwam weliswaar voortijdig ten val, maar was toen al 1151 dagen aan het bewind, en het aftreden van het tweede paarse kabinet vanwege het NIOD-rapport over Srebrenica kwam zo kort voor de reguliere verkiezingen dat dit nauwelijks effect heeft gehad op de levensduur. Aan die periode kwam in 2002 abrupt een einde. In de tien jaar na 2002 kende ons land evenveel kabinetten als in de twintig jaar daarvoor. Ook als we naar tussentijds om politieke redenen aftredende individuele bewindslieden kijken, zien we een sterk contrast waarbij vooral de ministers in de twee paarse kabinetten aan het pluche gekleefd leken (alleen Linschoten, Peper en Apotheker moesten aftreden), terwijl de vier kabinetten-Balkenende, die toch al kort regeerden, in totaal tien bewindslieden onvrijwillig zagen opstappen.<sup>13</sup> De website ‘Parlement & Politiek’ ([www.parlement.com](http://www.parlement.com)) bespreekt het tijdvak van de kabinetten tussen 2002 en 2012 dan ook onder de noemer ‘instabiliteit’.

Het is vooral dit decennium dat bezorgdheid over bedreigde beleidscontinuïteit heeft veroorzaakt. Het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer voor het tweede kabinet-Rutte doet velen bovendien vrezen dat het tijdvak van de instabiliteit nog niet achter ons ligt. Ik wil de korte levensduur van de vijf voorgangers van het huidige kabinet zeker niet bagatelliseren, maar wel relativeren. Wanneer de stabiliteit van regeringen ons ijkpunt is, wijs ik erop dat de achttien kabinetten vóór 1982 gemiddeld 686 dagen missionair

---

13 M. Bovens e.a. 2010.

waren. Daartegen afgezet is het gemiddelde van 528 missionaire dagen in het laatste decennium nog steeds een duidelijke vermindering, maar het is toch minder dramatisch dan wanneer we vergelijken met de gemiddelde missionaire periode van 1358 dagen in de tijd van de kabinetten-Lubbers en -Kok.

Tot zover hebben wij de gebruikelijke redenering gevolgd waarin politieke onrust (electorale volatiliteit, regeringsinstabiliteit) de beleidscontinuïteit bedreigt, en hebben we laten zien dat het daarbij vooral een kwestie van perspectief is: ons voor die continuïteit zo gunstige uitgangspunt vertekent onze reactie op recente veranderingen, en de onmiskenbaar toegenomen electorale volatiliteit heeft lange tijd de stabiliteit van kabinetten niet aangetast. Zelfs de recente vermindering van die regeringsstabiliteit is minder onrustbarend wanneer wij deze niet afzetten tegen de meest recente decennia, maar kiezen voor een langer tijdsperspectief.

#### **7.4 Beleidscontinuïteit als bedreiging voor de politieke stabiliteit**

We kunnen ook een stap verder gaan en de causaliteit tussen politieke stabiliteit en beleidscontinuïteit omdraaien. In deze alternatieve diagnose staat centraal dat de beleidsagenda steeds minder voorspelbaar wordt. Nederland is zonder twijfel een van de meest open samenlevingen ter wereld, en niet alleen in economisch opzicht. In de KOF Index of Globalization<sup>14</sup> voor 2013 staat Nederland op de derde plaats. In die index wordt de mate van economische, sociale en politieke globalisering samengevat. Buitenlandse problemen (milieuvervuiling, georganiseerde misdaad, vluchtelingenstromen, bancaire 'creativiteit', enzovoort) dringen snel binnen en

---

14 A. Dreher, N. Gaston & P. Martens, *Measuring Globalization – Gauging its Consequences*, New York: Springer 2008. [http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer\\_public/2013/03/25/rankings\\_2013.pdf](http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2013/03/25/rankings_2013.pdf)

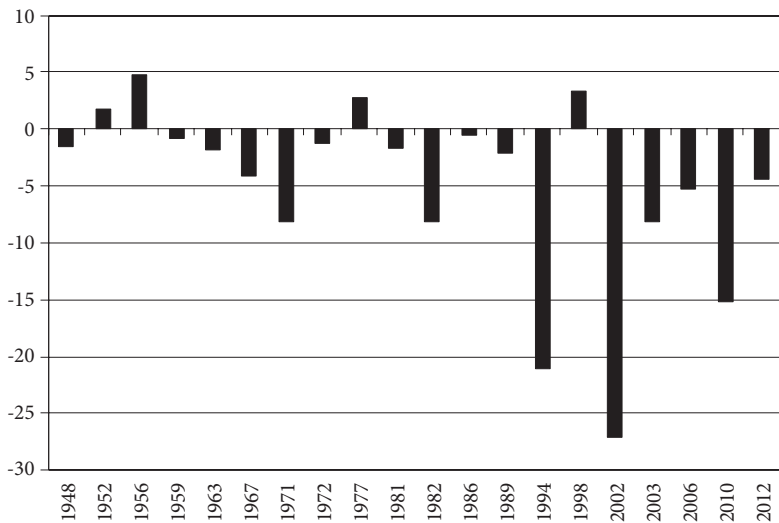
binnenlandse oplossingen lekken makkelijk weg (kapitaalvlucht, braindrain, enzovoort). Volgens oud-staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Beugel bestond er bovendien ‘nauwelijks een combinatie van hoofdletters (...) waarvan Nederland niet met grote geestdrift lid werd’,<sup>15</sup> en elk van die lidmaatschappen beperkt de Nederlandse autonomie. Het lidmaatschap van de Europese Unie is in dit opzicht verreweg het belangrijkste, ook al heeft geen enkel onderzoek ooit bevestiging gevonden van Delors’ voorspelling dat tegenwoordig 80% van onze economische en misschien ook sociale en fiscale regelgeving uit Brussel zou komen. De totstandkoming van de Brusselse beleidsagenda is weinig transparant en vooral ook slechts beperkt beïnvloedbaar vanuit een enkele lidstaat. Het gevolg daarvan is dat de beleidsplannen van nationale politieke actoren (verkiezingsprogramma’s, regeerakkoorden) een steeds beperktere houdbaarheid hebben. Kiezers zien dat haarscherp. Er is over het algemeen in Nederland geen structurele daling van het vertrouwen in politici, maar er is één stelling die in enquêteonderzoek door de tijd heen wel een duidelijke ontwikkeling in de reacties laat zien: ‘Tegen beter weten in beloven politici meer dan zij kunnen waarmaken.’ In 1977 was al 75% van de ondervraagden het met die stelling eens, en dat percentage is met slechts kleine schommelingen gegroeid tot 92% in 2010 (Nationaal Kiezersonderzoek 2010). Kortom, er zijn nog amper kiezers te vinden die er anders over denken. Politici die daarop inhaken, zoals Samsom in 2012 (‘het eerlijke verhaal’: ‘ik kan u niets beloven’), worden daarvoor beloond, maar belangrijker is dat kiezers hun stemkeuze steeds minder laten afhangen van beperkt houdbare beleidsplannen, en steeds meer van geleverde beleidsprestaties. Uit de verkiezingsresultaten in zeventien West-Europese landen blijkt dat in de jaren veertig en vijftig nog bijna de helft van de zittende regeringen winst boekte in de verkiezingen. In de jaren zestig en zeventig was dat gedaald tot ruim een derde, en in de jaren tachtig en negentig haalde nog slechts één op de vijf regeringen

---

15 E.H. van der Beugel, ‘Nederland in de naoorlogse westelijke samenwerking’, *Internationale Spectator* 1995, p. 126.

kiezerswinst.<sup>16</sup> In Nederland komt het weliswaar geregeld voor dat individuele regeringspartijen wel winst boeken, maar figuur 7.3 laat zien dat de coalitie in totaliteit meestal verlies lijdt. Dit netto coalitieverlies is fors toegenomen. Vooral de aderlatingen van het CDA in 1994 en 2010 en van de PvdA en de VVD in 2002 liggen nog vers in het geheugen. In 2012 viel het nettoverlies relatief mee omdat de VVD zich in een tweestrijd met de PvdA herstelde, waardoor het verlies van de PVV en het CDA enigszins werd gecompenseerd.

**Figuur 7.3 Verkiezingswinst en -verlies van regeringscoalities**



Op zichzelf is een dergelijke ontwikkeling naar ‘retrospectief’ stemgedrag niet zorgwekkend. Mair heeft laten zien dat de partijstelsels in veel Europese landen met deze trend mee zijn geëvolueerd doordat onvrede met het beleid daar kan leiden tot een echte

16 H.M. Narud & H. Valen, ‘Coalition Membership and Electoral Performance’, in: K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining; the democratic life cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 369-402.

wisseling van de wacht tussen twee betrekkelijk vaste coalities van partijen. In de jaren vijftig en zestig was van een dergelijk 'bipolair' partijenstelsel slechts sprake in een minderheid van de West-Europese landen: in Frankrijk bijvoorbeeld, en in de Scandinavische landen. Nu is er ook in landen als Duitsland, Oostenrijk, Italië, Spanje, Portugal en veel nieuwe democratieën in Centraal- en Oost-Europa sprake van een duidelijke wisseling van de wacht. Mair noemt nog vijf landen waar deze ontwikkeling niet heeft doorgezet, en ons land is een van deze vijf.<sup>17</sup> Op het eerste gezicht lijkt dit misschien goed nieuws voor de beleidscontinuïteit: een echte wisseling van de wacht zal immers eerder tot beleidsveranderingen leiden dan wanneer, zoals in Nederland, een deel van de verliezende regeringscoalitie overstapt naar de nieuwe coalitie. Op de lange termijn zijn de vooruitzichten minder zonnig. Van Thijn heeft ooit, op weliswaar al te alarmistische toon, gewaarschuwd dat onvrede die geen erkenning vindt in een wisseling van de wacht uiteindelijk kan leiden tot een stemkeuze voor radicale partijen.<sup>18</sup> Van eerdergenoemde Peter Mair is het onderscheid tussen de opstelling van politieke partijen als 'responsible' en 'representative'.<sup>19</sup> Partijen willen zich verantwoord, prudent gedragen (internationale verplichtingen nakomen, de markt niet verstoren, enzovoort), maar ook luisteren naar de kiezer en responsief zijn (geen ondersteuning van de Griekse economie, bankiersbonussen wegbelasten, en dergelijke). Het wordt steeds moeilijker om beide tegelijk te doen, en dus zien we een tweedeling ontstaan tussen een centrum van partijen die het primaat leggen bij prudent handelen en flanken van partijen die het primaat leggen bij responsiviteit aan de kiezer.

---

17 P. Mair, 'Is Governing Becoming More Contentious?', in: M. Rosema, B. Denters & K. Aarts (red.), *How Democracy Works; Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*, Amsterdam: Pallas 2011, p. 77-86.

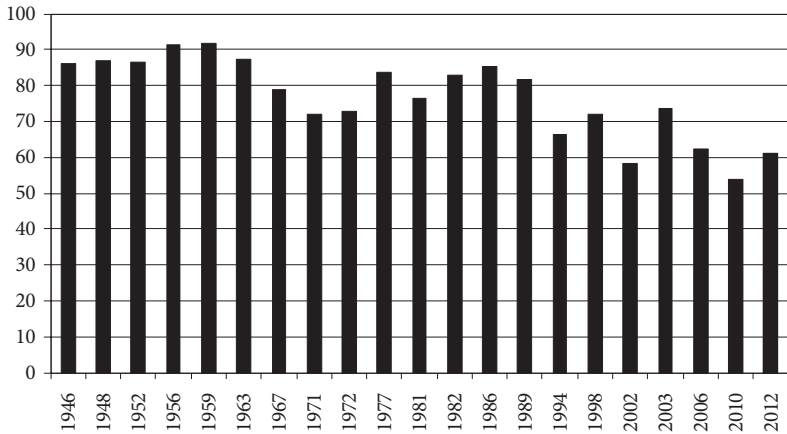
18 E. van Thijn, 'Van partijen naar stembusaccorden', in: E. Jurgens e.a. (red.), *Partijvernieuwing?*, Amsterdam: Arbeiderspers 1967, p. 54-73.

19 P. Mair, *Representative versus Responsible Government* (MPIFG Working Paper 09/8), Keulen: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 2009.



Door het ontbreken van een echte wisseling van de wacht verschuift de voorkeur van de kiezer langzaam maar zeker van ‘prudent’ naar ‘responsief’.

**Figuur 7.4 Aandeel van CDA (KVP, ARP, CHU), PvdA en VVD van de Kamerzetels**



Conform Van Thijns voorspelling is het centrum van de partijen die in het verleden regeringscoalities domineerden, verzwakt. Alleen gedrieën kunnen VVD, PvdA en CDA nog een meerderheidscoalitie vormen wanneer wij ook de machtsverhoudingen in de Eerste Kamer in de analyse betrekken. Met veel creativiteit worden voorheen ondenkbare regeringscombinaties gevormd: CDA-VVD-LPF, CDA-PvdA-ChristenUnie, VVD-CDA-PVV, PvdA-VVD. De twee meest recente coalities ontbeerden een meerderheid in één of in beide Kamers en moesten geschrapt worden door ad-hoccoalities (Kunduz-akkoord, woonakkoord, enzovoort) of achterbankoverleg (met SGP-leider Van der Staaij). Het is een steeds wanhopiger zoektocht naar regeringssamenstellingen die prudent handelen en de beleidscontinuïteit niet in gevaar brengen. Als mijn analyse in dit essay juist is, is dit op termijn niet houdbaar en is de bestuurbaarheid

van Nederland meer gebaat bij een duidelijke 'swing of the pendulum', zelfs als dat leidt tot iets minder continuïteit van beleid.

## 7.5 Hoe verder?

Het zou goed zijn als wij de bezorgdheid over aantasting van de beleidscontinuïteit wat zouden relativeren door minder bijziendheid: ons bestel was en is nog steeds wel erg gericht op beleidscontinuïteit, en het meest recente verleden kende wel erg stabiele kabinetten. Het kan best een onsje minder. Dat onsje minder kan bovendien een radicale aantasting van de beleidscontinuïteit helpen voorkomen. Meer effect geven aan electorale onvrede over het gevoerde beleid kan de wind uit de zeilen halen van partijen die de balans tussen 'responsibility' en 'responsiveness' wel erg eenzijdig naar het laatste laten doorslaan. Dat kan het beste wanneer ook het Nederlandse partijenstelsel zich ontwikkelt tot een bipolair systeem, maar dat vereist een andere opstelling van politieke partijen die zich niet laat afdwingen. Natuurlijk, het kiesstelsel kan partijen een handje helpen, en in dit opzicht zou het aantrekkelijk zijn om nog eens goed te kijken naar het Nederlandse stelsel van absolute meerderheden in twee rondes zoals dat tot 1917 bestond: ook toen waren er weliswaar meerdere partijen, maar gestimuleerd door het kiesstelsel sloten zij zich meestal met meer of minder geestdrift aaneen tot twee elkaar afwisselende stembuscoalities. En als dat allemaal te hoog gegrepen is, kan een ruimhartige mogelijkheid tot het aanvragen van correctieve referendums ook een alternatief veiligheidsventiel vormen voor beleidsonvrede die zich anders vertaalt in steun voor partijen die een veel radicalere breuk met de beleidscontinuïteit nastreven.

## HOOFDSTUK 8

# GEEN I-SAMENLEVING ZONDER DE I-BURGER?

*Stine Jensen*

### 8.1 Inleiding

De uitnodiging per e-mail om dit stuk te schrijven, ging vergezeld van het volgende bericht:

Bezoekt u binnenkort een locatie van de Rijksoverheid? Dan dient u in het bezit te zijn van een geldige Rijkspas of een geldig identiteitsbewijs (paspoort, nationale identiteitskaart, rijbewijs of vreemdelingendocument). Indien u bij controle geen geldig identiteitsbewijs kunt tonen, wordt de toegang geweigerd. Legitimatiebewijzen van andere organisaties worden niet geaccepteerd.

De waarschuwing om het papieren bewijs van mijn identiteit naar elk rijksgebouw mee te nemen klinkt gedateerd en wat onvriendelijk. Zou er geen identiteits-app moeten zijn op mijn telefoon? Het is maar één voorbeeld dat opduikt als ik nadenk over de relatie tussen overheid en burger in een i-samenleving. Een ander voorbeeld is het e-mailen met de Belastingdienst. Ik kan weliswaar digitaal wijzigingen doorgeven, maar als er ook maar *iets* in het systeem misgaat, kan ik daarover niet mailen. Ik moet dan bellen met de BelastingTelefoon en alsnog tien minuten in de wacht staan.

Op dit soort momenten lijkt het erop dat de overheid achterloopt bij de laatste e-ontwikkelingen. Anderzijds, als ik hoor van een collega dat deze bij de Amerikaanse douanecontrole er uit werd gevist omdat hij ooit via Facebook heeft gemaïld met Julian Assange, prijs ik mijzelf gelukkig met de Nederlandse overheid, die – misschien in haar naïviteit – bepaalde privacygrenzen beter lijkt te waarborgen. Welke rol kan of moet het ‘nieuwe’ openbaar bestuur nemen ten opzichte van de ‘nieuwe’ i-burger? En welke rol is weggelegd voor de i-burger tegenover de i-overheid?

Over beide ontwikkelingen is en wordt veel geschreven. Opvallend is dat het daarbij, na een steeds terugkerend rondje ‘trends en ontwikkelingen’, veelal gaat over de toekomst, mogelijke scenario’s waarbij nog veel in het ongewisse is. Zowel de transitie van de nieuwe ‘waarborgoverheid’ – een voorwaardenscheppende overheid die het maatschappelijke goed laat verlopen en de burger een aantal waarborgen geeft – als de komst van de zelfstandige, autonome i-burger wordt gepresenteerd als een proces waar we ‘middenin’ zitten. Beide ontwikkelingen worden dan ook uitputtend geproblematiseerd. Wat bedoelen wij eigenlijk met een ‘waarborgstaat’? Wat kan of moet een i-overheid vooral wel of niet doen?

Dat het gaat om complexe thema’s, daar zijn we het wel over eens. Neem nu de ingewikkelde politieke discussie die moet gaan worden gevoerd over wat we in de nieuwe ‘waarborgstaat’ precies willen gaan waarborgen dan wel willen faciliteren, en zo ja, voor welke groepen wel en voor welke groepen niet? Over de rol van de staat en de aard van de inmenging in het privéleven van burgers verschillen politieke partijen überhaupt al van mening. Grofweg wordt het politieke spectrum verdeeld in twee uiterste posities: de liberale partijen die voor zo min mogelijk overheidsinmenging zijn, en de conservatieve partijen die graag toezicht houden. Soms gaan liberaal en controle-rend hand in hand: de VVD is bijvoorbeeld juist wel voor camera-toezicht en hamert op het thema veiligheid, terwijl liberale linkse partijen ‘privacy’ benadrukken. Het kan snel gaan. Door gemeenten wordt vandaag gesproken over het in de toekomst verplichten van mantelzorg door vrienden en familie, voordat de ouderen straks een

beroep kunnen doen op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Om solidariteit in de toekomst betaalbaar te houden zal er steeds meer een beroep moeten worden gedaan op ‘burgerschap’. Maar van wie? En wie gaat dat controleren?

Of nog zo’n dilemma: kunnen we het eigenlijk wel aan, die ‘waarborgstaat’, met zijn afstand tot de burger en personele krimp, zonder dat juist het waarborgen van bepaalde taken in het gedrang komt? Natuurlijk, ICT kan hierin een efficiencyrol spelen. Veel wordt ook verwacht van de nieuwe i-burger die de staat zelf zaken uit handen neemt. Maar wat doe je als gedroomde ‘waarborgstaat’ met die groep burgers die minder i- en minder zelfredzaam is? En hoe om te gaan met de minder welwillende i-burger die weliswaar veel weet van moderne ICT-toepassingen, maar daarmee ook graag fraudeert of de hele overheid bij elkaar hackt?

En hoe ga je als waarborgstaat/i-overheid die steeds meer afweet van zijn/haar i-burgers zelf om met deze zware verantwoordelijkheid? De gevaren van i- en e-, overheden en instanties die niet altijd even zorgvuldig waken over privacygevoelige informatie, de rol van de media en de commercie: je kunt geen ICT- of overheidsconferentie bezoeken zonder overladen te worden met deze en andere vraagstukken over de nieuwe i-burger en zijn i-overheid. In hoeverre is de koppeling van privacygevoelige persoonsgegevens tussen bijvoorbeeld de Belastingdienst en andere overheidsinstanties die beslissen over huur- of zorgtoeslagen nu werkelijk onwenselijk? En hoe ga je als overheid om met de risico’s op persoonsgegevensmisbruik door criminelen? Bekende voorbeelden eerder dit jaar zijn de identiteitsfraude met uitkeringen en zorgsubsidies en de cyberaanvallen op de ING en DigiD. In hoeverre kan de overheid de burger beschermen tegen criminelen of commerciële partijen die hun complete marketing afstemmen op informatie die wij achterlaten op internet? De ACTA, het verdrag dat internationaal intellectuele eigendomsrechten wil vastleggen (met name het niet goedkeuren daarvan), wordt gezien als een belangrijke stap. Maar wat betekent privacy eigenlijk nog in het i- en e-tijdperk waarin alle data steeds meer *connected* zijn, en niet alleen misbruikt kunnen worden door overheden en

criminelen, maar ook steeds meer door zelfstandig opererende ‘computer agents’? En wie doet er werkelijk wat aan? Zelf bezoek ik geen internetsite minder, cookiewaarschuwing of niet.

Wie alle discussies over het ombouwen van de verzorgingsstaat naar een waarborgstaat en de kansen en bedreigingen rondom moderne ICT-innovaties de afgelopen jaren een klein beetje heeft gevolgd, is bij het lezen van alle vragen en zorgen van de vorige alinea waarschijnlijk halverwege moedeloos geworden. Iedereen weet dat er iets zal gaan veranderen, maar het blijft lastig voorspellen in een wereld waar de trend van gisteren vandaag kan worden weggevaagd door een nieuwe realiteit.

Tussen het moment dat ik dit stukje schrijf en de uiteindelijke uitgave van deze bundel kan de euro in weer een volgende crisis zijn beland en de Europese economie in de zoveelste multiplier-dip, met als gevolg dat men in de Tweede Kamer over een paar maanden debatteert over de één miljard euro aan nieuwe bezuinigingen op de verzorgingsstaat. Hoe tot een zinvolle analyse te komen van een transitie wanneer deze steeds wordt achterhaald door de werkelijkheid?

## 8.2 Met de i- komt het wel goed...

Nicole Dewandre, adviseur van de Europese Commissie op het gebied van technologie en maatschappij, sprak eerder dit jaar op de Rotterdamse conferentie ‘Internet of Things’ (ik was erbij, dat wil zeggen vanachter mijn bureau, via een laptop met livestreamverbinding). Dewandre hield een interessante lezing over de uitdagingen van ICT en de maatschappelijke toepassingen ervan. Ze was niet de eerste techniekexpert die ik de afgelopen jaren heb horen vertellen dat de overheid, de burger en internetcritici het *idee fixe* van gegarandeerde veiligheid op het net beter kunnen laten varen. Men kan persoonlijke, privacygevoelige informatie nooit voor de volle honderd procent beschermen, niet in de echte wereld en niet in de virtuele. En ook fraude zal altijd mogelijk blijven, virtueel of niet.

Dewandre pleitte niet voor een angstvallig – en onmogelijk – stopzetten van de nieuwe digitale werkelijkheid, maar juist voor een voortschrijdende ‘digital literacy’: digitale geletterdheid.

Wij, moderne i-burgers, moeten – en zullen – meer en meer gaan beseffen wat al die nieuwe communicatiemogelijkheden werkelijk betekenen voor ons, als individu en, als het aan de overheid ligt, ook als ‘burger’. Terwijl publicisten en deskundigen in denktanks en bundels als deze vergezichten proberen te tekenen, zal de samenleving haar eigen pad gaan. Langzaam zullen wij ons bewust worden van de implicaties die het verschijnsel ICT heeft op ons leven.

Het verhaal van Dewandre wordt even later nog eens overgedaan door Ben van Lier, die promoveerde op het uitwisselen van informatie in ‘netcentrische’ omgevingen en ook een van de sprekers is op de IOT-conferentie. Hij roept ons op om onszelf bewust te zijn van de technologie om ons heen en om geen slaaf maar meester van technologie te worden.

Slaaf of meester – ik ben geen techneut –, maar als mediafilosoof heb ik de afgelopen jaren veel geschreven en gepraat over alle mogelijke verschijnselen van ICT-toepassingen om ons heen en de eventuele uitwassen en gevaren die dat met zich mee kan brengen: van internetverslaving tot i-porno, i-pestes, e-retail, i-identiteitsfraude, cookies, google ads en de verderfelijke macht van Facebook.

Al met al zijn we pas vijftien jaar goed op weg met internet. Ik kreeg zelf een hotmailaccount in 1998 en ik was met Facebook in 2007 een *early adopter*. Inmiddels is 95% van alle Nederlandse huishoudens aangesloten op internet. Zelf begon ik met schrijven over internet vanaf 2007, het jaar dat Facebook werd opgericht en langzaam de wereld veroverde, mijn wereld veroverde. Ik schreef met name over het verschijnsel sociale media: opiniestukken, columns, boeken. Ik toerde het land door om lezingen te geven en met mensen te praten over hun ervaringen met deze nieuwe sociale media. In mijn boek *Dag vriend! Intiem kapitaal in tijden van Facebook* heb ik geprobeerd de impact te analyseren die het ICT- en socialemediagebruik van individuele burgers had en heeft op hun, mijn, onze identiteit en op hun verhouding tot anderen, medeburgers. Ik schreef over

verbale terreur in het publieke internetdebat en op fora. Ik heb mij gebogen over de moderne maakbaarheid van identiteiten en de mate van naïviteit onderzocht waarmee we geneigd zijn (moet ik inmiddels zeggen: waren?) om alles te delen – op Facebook en Twitter – zonder erbij stil te staan hoe en wanneer het intieme kapitaal als een ‘facepalm’ bij jezelf terugkomt. Opeens geen toegang hebben tot je account of gehackt zijn – dat zijn de momenten dat je erachter komt dat na het opheffen van je ‘persoonlijke’ account al je informatie en foto’s zijn opgeslagen door Facebook.

Tijdens een seminar dat vorig jaar georganiseerd werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoorde ik dat 95% van de Nederlanders aangeeft geen volledig vertrouwen te hebben in de bescherming van persoonsgegevens door bedrijfsleven en overheid. Eigenlijk stemt dit hoopvol. Men maakt veel gebruik van internet, maar men is niet meer naïef en zeker geen slaaf. Hyves is dood en zelfs Facebook raakt op zijn retour in Nederland. Als i- zich ergens door kenmerkt, dan is het misschien dat de nieuwe werkelijkheid zich alweer aandient zodra de trend is gelokaliseerd. En als ik goed luister naar mensen als Dewandre en Van Lier, lijkt het alsof wij ons geen zorgen hoeven te maken. De i-burger bestaat relatief kort en is zich desondanks steeds vaker en steeds meer bewust van zijn internetomgeving en de eventuele gevaren die hem bedreigen. En net zoals de gewone-mensenwereld is ook de i-wereld geen paradijs.

Zelf merkte ik na drie jaar Facebook dat de verzadiging intrad en dat ik inmiddels niet of nauwelijks meer mijn tijd verdoe met het volgen van Twitterania, confessies en schaamteloze zelfpromotie van Facebook-kennissen. Ik kijk iets beter uit met het plaatsen van gevoelige informatie, en als ik het toch doe, dan sta ik daar bij stil. Kortom, met de i- van de i-burger zit het misschien wel goed.



### 8.3 ... maar hoe zit het met de 'burger'?

Mensen als Dewandre en Van Lier lijken zich dus niet heel veel zorgen te maken over privacy, veiligheidsissues en commerciële manipulaties. De samenleving zal er een oplossing voor vinden. Mensen zullen steeds i-bewuster worden. En helemaal veilig is de wereld nooit geweest. Ik ben geneigd om er in mee te gaan, al denk ik ook dat privacy nog altijd een van de belangrijkste thema's van de 21ste eeuw zal zijn.

Interessant vind ik de verbinding die Dewandre legt tussen moderne ICT-innovaties en de Verlichting, een door historici en filosofen zwaar geproblematiseerd begrip, waarin de concepten van 'burgerschap', 'mens' en 'samenleving' intensief tegen het licht werden gehouden. Draait binnen het idee 'verlichting' alles om kennis – althans volgens Kant –, ook het internet verlegt alle grenzen van ruimte en tijd en mogelijkheden. Immers, de *hyperconnectivity* zorgt ervoor dat alle kennis voorhanden is. In die zin gaat de vergelijking van Dewandre op. De i-burger maakt de mens en de burger vrij om te interacteren met wie hij wil, 'free and social', zoals Dewandre het noemt. De enige grens aan onze kennis en *connectivity* is de mens, zijn we zelf.

Deze vrijheid en toegankelijkheid kunnen echter ook een gevoel van onmacht teweegbrengen. Alle kennis is beschikbaar. Alle bouwstenen voor goed burgerschap, ontwikkeling, emancipatie, participatie zijn voorhanden, met een muisklik. Op Wikipedia en YouTube kun je alles te weten komen over economie, techniek, kunst, literatuur, geschiedenis, nieuws, de wereld. Iedereen die zichzelf niet piano leert spelen of niets weet over de Oostenrijkse Successieoorlog heeft dat anno 2013 aan zichzelf te wijten. Een paradox van machtoegankelijkheid kennis/onmacht-ruis die je ook buiten de i-wereld ziet overigens, bijvoorbeeld in de politiek en in de media. Iedereen mag stemmen, iedereen mag meepraten, in de media zijn inmiddels echt alle stemmen gehoord. Maar daarmee lijken de onvrede en de desillusie niet weggenomen. Alle zenders zitten in Syrië, maar niemand weet echt wat er gebeurt en wie welke mensenrechten schendt

en wanneer. Hoe de economische crisis dient te worden aangepakt? Alle economen en politici hebben het erover en iedereen mag meepraten – en iedereen heeft er een ander idee over. Maar de crisis is er nog steeds.

Wat doet deze ontwikkeling eigenlijk met het publieke domein? En hoe belangrijk is een publiek domein eigenlijk voor het bestaan van iets als saamhorigheidsgevoel, maatschappelijke verbondenheid – oftewel burgerschap? Het zijn dezelfde vragen die werden gesteld in de achttiende eeuw, toen conservatieven en autoriteiten vreesden dat de vrije toegankelijkheid en verspreiding van ideeën de hele samenleving zoals zij was op losse schroeven zouden gaan zetten. En dat contact en nieuwe communicatiemogelijkheden helemaal niet per se zouden leiden tot vreedzaam en rationeel overleg en debat. De conservatieven hadden gelijk. Aan het einde van de achttiende eeuw werden de Franse koning en zijn vrouw onthoofd voor het oog van hun voormalige onderdanen en zou Europa voor twintig jaar veranderen in een groot slagveld. Maar dat laatste was in de tachtig jaar daarvoor niet anders geweest.

Wat je nu ziet in de ‘point to point’ media, bijvoorbeeld in Amerika, is dat mensen met verschillende meningen elkaar niet eens meer spreken of met elkaars mening worden geconfronteerd. Dat leidt tot een gepolariseerde samenleving, politiek nauwelijks bestuurbaar, waarvan je je op de lange termijn moet gaan afvragen wat we nog voor een samenleving over hebben. Wat is burgerschap – i- of niet – als er op fundamenteel niveau geen gemeenschappelijke waarden meer worden gedeeld? Je ziet het om je heen gebeuren, het ontmantelen van de ‘linkse’ publieke omroep door het wegvallen van de rechtse commerciële RTL-kijkers. Het publieke, culturele domein waarvan de traditionele subsidiestructuur op wankelen staat. Misschien terecht, als je de vraag stelt in hoeverre de gedroomde ‘verzorgingsstaat’ op ‘cultureel niveau’ de afgelopen decennia niet eerder een ‘waarborgstaat’ is geweest, waarbij het grote publiek vanzelfsprekend opliep tegen de grenzen van het eigen culturele en sociale referentiekader. In *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom* (2011) betoogt Evgeny Morozov dat sociale media in feite

asociaal zijn dan we denken: sociale media gaan niet over gemeenschap en uitwisseling van ideeën, maar over het individu. Alles is voor het individu op maat uitgezocht. Zet twee mensen naast elkaar die googelen op ‘China’, en hun zoekresultaten verschillen behoorlijk.

Naarmate de Google-historie van een individu langer wordt, komt hij steeds minder in aanraking met andere ideeën en steeds meer met zaken die passen bij zijn eigen eerdere zoekacties. Zijn wereldbeeld zal dus vernauwen in plaats van verbreden, en dat is gevaarlijk voor de democratie. Volgens Morozov is er eerder sprake van een de-democratisering online. Daarvan geeft Breivik akte, die online communiceerde met louter gelijkgestemden waarbij niemand hem corrigeerde.

#### **8.4 Geen i-burger en i-waARBorgstaat zonder verheffingsstaat**

Binnen de i-samenleving, waarin alle informatie voorhanden is, kán het publieke domein dus ook in gevaar gebracht worden. Een gevoel van machteloosheid kan bij het individu ontstaan als die tegen de grenzen aanloopt van de eigen en sociaaleconomische maakbaarheid, waardoor de burgerschapsidealen van emancipatie, participatie en solidariteit ook onder druk komen te staan. Wil je ICT echt inzetten om iets te doen aan burgerschap en cohesie – en die behoefte zal er steeds meer zijn –, dan zal het debat ook hierover moeten gaan.

Een van de taken van de overheid is dan het verder faciliteren van i-burgerschapprojecten. Er wordt overigens al enige tijd mee geëxperimenteerd. Al in 2004 heeft het Kenniscentrum Grote Steden Social Quality Matters een inventarisatie gemaakt van lopende ICT-initiatieven die de sociale cohesie bevorderen op lokaal niveau (zie [www.parlement.com/9353225/d/ict\\_sociale\\_cohesie.pdf](http://www.parlement.com/9353225/d/ict_sociale_cohesie.pdf)).

Voorbeelden zijn onder meer AlmereRulez, een digitaal platform dat jongeren uit Almere met elkaar in contact bracht over allerlei zaken die de gemeente Almere betroffen. Ook het Geheugen van

Oost, dat nieuwe en oude generaties in dit Amsterdamse stadsdeel herinneringen en ervaringen laat uitwisselen via een online platform, is een voorbeeld. Of het Noaburschapproject, dat slechtzijnde bewoners met elkaar in contact bracht. Zo worden burgers door elkaar ook wijs gemaakt op het internet, wat zowel burgerschap als de i-kennis kan verbeteren. Dit maakt de mogelijkheden van de zich steeds verder terugtrekkende waarborgstaat reëler, terwijl deze toch enige zorg blijft dragen voor het 'aanleren' van burgerschap.

Kortom, geen waarborgstaat zonder een notie van verheffingsstaat. Het is vooral de taak van de overheid om ook blijvend zorg te dragen voor de educatieve ontwikkeling, niet alleen tot i-burger, maar ook tot 'burger' in de gewone zin van het woord. En dan voorspel ik dat i- zo normaal is geworden dat we het voorvoegsel voortaan kunnen weglaten.

## HOOFDSTUK 9

# HET KONINKRIJK ALS OPDRACHT

*John Jansen van Galen*

### 9.1 Inleiding

Misschien was de World Baseball Classic in Amerika van 2013 wel hét model voor de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden. Tussen de grote, traditionele honkballanden als de Verenigde Staten, Japan, Puerto Rico en de Dominicaanse Republiek reikte Nederland heel ver: tot in de halve finale. En wel met een team dat was samengesteld uit mannen die uit alle delen van het Koninkrijk afkomstig waren: uit het Europese deel, dat wij kennen als Nederland, maar meer nog uit het overzeese deel: Curaçao, Aruba, Sint-Eustatius. Als je werper Diegomar Markwell, geboren in Willemstad, vroeg of hij niet liever met Curaçao een gooi naar de wereldtitel had gedaan, zei hij: ‘Zeker, maar daarvoor is mijn eiland te klein.’<sup>1</sup> Dan was het beter met het gezamenlijke Oranjeteam te spelen: veel meer kansen. Ver van elkaar verwijderde rijksdelen die in een wereldomspannend samenwerkingsverband hun beste krachten bundelen om Nederland samen op te stoten in de vaart der volkeren: hier leek even het ideale Koninkrijk geboren. Een idylle! Maar de werkelijkheid is anders.

---

1 *Met het oog op morgen*, NOS-radio, 18 maart 2013.

## 9.2 Een voorbeeld voor de wereld

Het begon wel als een idylle. Na het echec van de dekolonisatie in de Oost ging Nederland in 1954 met zijn voormalige koloniën op het Amerikaanse halfrond een verband aan dat door de latere minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk 'voorlijk' is genoemd.<sup>2</sup> Terwijl overal in Azië en Afrika koloniale volkeren streefden naar het doorsnijden van de banden met het moederland, dat zich daar doorgaans en soms zelfs met hevig geweld tegen verzette, besloten Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen voortaan vrijwillig samen te gaan op basis van onderlinge 'gelijkwaardigheid'. De rijksdelen overzee zouden op basis van het Statuut hun eigen zaken behartigen onder de paraplu van het Koninkrijk, dat er rust en orde, deugdelijk bestuur en democratie garandeerde.

Het leek mooier dan het was. De staatsrechtgeleerde en VVD-leider P.J. Oud wees er meteen op dat de nieuwe 'Koninkrijksorganen' niet meer waren dan 'Nederlandse instellingen die een Koninkrijksfunctie uitoefenen'.<sup>3</sup> En zo is het in de West ook altijd begrepen: het Koninkrijk als een zelfstandig, overkoepelend lichaam is nooit levende werkelijkheid geworden; wanneer het Koninkrijk optreedt of ingrijpt, is het voor de mensen daar steeds 'Den Haag' – lees: Nederland – dat ingrijpt.

Maar Nederland was trots op het Statuut als een geheel eigensoortige vorm van samenwerking tussen een vroegere kolonisator en zijn gebieden overzee en, zoals de fractieleider van de sociaaldemocraten in de Tweede Kamer, Gerard Nederhorst, zei, een voorbeeld voor de wereld.<sup>4</sup> Het zou niet lang duren. Al vijftien jaar later realiseerde Nederland zich dat het zich in een wespennest had begeven en achte

---

2 J. Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën, Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942/2012*, Amsterdam: Atlas 2013, p. 350.

3 J. Jansen van Galen, *De toekomst van het Koninkrijk, over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact 2004, p. 47.

4 J. Jansen van Galen, *Het Suriname-syndroom. De PvdA tussen Den Haag en Paramaribo*, Amsterdam: Bert Bakker 2001, p. 44.

Den Haag het zaak zich daar zo spoedig mogelijk uit te bevrijden. Het oproer in Willemstad op 30 mei 1969 noopte Nederland er een gewapende macht heen te zenden om de orde te herstellen, al had het op de oorzaken van de onlusten geen invloed kunnen uitoefenen. Nederlandse mariniers trokken – de mitrailleur in de aanslag – langs de brandende puinhopen in het tropische stadje, en Nederland voelde zich voor het oog van de wereld te kijk staan als de koloniale houwdegen die het nu juist niet meer had willen zijn. Wat bedoeld was als een wederzijds samenwerkingsverband, was ontaard in een zure plicht voor het moederland, waarvan het de consequenties niet kon overzien. De *white man's burden* werd vanaf toen als ondraaglijk gevoeld en spoedig begonnen Haagse politici erop aan te dringen dat de rijksdelen overzee onafhankelijk zouden worden. Een paradoxale situatie: het waren niet de vroegere koloniën maar de vroegere kolonisator die hier het slaken van de banden bepleitte. Een omstandigheid die zich wat Suriname betreft zou wreken: als een land niet zelf streeft naar onafhankelijkheid, kan het die dan dragen?

Zes jaar later was Suriname onafhankelijk. Niet omdat, zoals VVD-leider Frits Bolkestein later zou blijven herhalen, Nederland het land had 'geabandonneerd' of afgestoten,<sup>5</sup> maar omdat de Surinaamse regering zelf de onafhankelijkheid had opgeëist – vermoedelijk om redenen van politieke opportuniteit: teneinde maximaal te profiteren van het Nederlandse verlangen de laatste resten van kolonialisme kwijt te raken, om met andere woorden het ijzer te smeden toen het heet was. Anders was het trouwens niet mogelijk geweest. Het Statuut was nu eenmaal een vrijwillig aangegaan partnerschap en kon dan ook alleen vrijwillig door de partners verbroken worden. Nederland had niets te abandonneren of af te stoten, zoals ten aanzien van de Antillen nog overvloedig zou blijken.

De regering in Willemstad en de bevolking van de eilanden bleven de aandrang van Den Haag om onafhankelijk te worden namelijk steeds afwijzen. Daardoor werd de verhouding met het moeder-

---

5 J. Jansen van Galen 2001, p. 9.

land, dat telkens te kennen gaf eigenlijk van dit rijkdeel af te willen, allengs problematischer. Het werd in die jaren na 1975 ook steeds duidelijker hoe onnatuurlijk de constructie van de Nederlandse Antillen was. Het land was nooit gegroeid, maar ontstaan als de resten van de buit van de West-Indische Compagnie (WIC) in het Caraïbisch gebied.

De samenstelling van het rijkdeel was toevallig: als de WIC eilanden als Tobago of Saint-Barthélemy in bezit had gehouden, zouden die er ook bij gehoord hebben. Nu bestond het uit zes eilanden, waarvan de noordelijkste 3000 kilometer verwijderd zijn van de zuidelijkste drie, die verschillende talen, culturen, etnische en historische achtergronden en vooral elk hun eigen eilandelijke trots hebben, waarmee men zich afzet tegen andere eilanden, vooral als daar een hoger bestuursorgaan zetelt dat zich meent te moeten bemoeien met bewoners van naburige eilanden. Vandaar de animositeit van Aruba jegens Curaçao, van Saba tegenover Sint-Maarten en van de Bovenwindse Eilanden samen jegens de Benedenwindse Eilanden. Er was geen enkel logisch onderling verband; de Nederlandse Antillen waren een Nederlandse constructie met als doel dit deel van de postkoloniale boedel te kunnen besturen en beheren.

### 9.3 ‘Zes min één is nul’

Toch hechte Den Haag sterk aan de instandhouding van dit leg-puzzellandje. Het wist namelijk ook wel dat de Antilliaanse premier Juancho Evertsz gelijk had toen hij zei: ‘Zes min één is nul.’<sup>6</sup> Als je één steen uit dit torentje trok, viel het om en was Nederland zijn beheersconstructie kwijt. Terwijl Nederland zich in Azië tot op de rand van een oorlog waagde voor het zelfbeschikkingsrecht van de (grotendeels ongeletterde) Papoea’s op Nieuw-Guinea, bleef het daarom in de West het zelfbeschikkingsrecht waarom de meerderheid van de Arubanen vroegen, afwijzen. Toen dit niet langer

---

6 J. Jansen van Galen 2004, p. 94.



houdbaar bleek, kreeg het eiland in 1985 een status aparte binnen het Koninkrijk, naast de Nederlandse Antillen, die vanaf toen vijf eilanden omvatten.

Maar aan die status aparte werd door Den Haag de voorwaarde verbonden dat Aruba binnen tien jaar onafhankelijk zou worden; zo zag Nederland zijn kans schoon langs een omweg alsnog een deel van dit verlangen te realiseren, al voelde de Arubaanse bevolking klaarblijkelijk geen zier voor onafhankelijkheid. De politici van het eiland traineerden dit traject dan ook naar vermogen, en in 1990 gaf Den Haag zijn streven naar onafhankelijkheid eindelijk op.

De koerswending was nogal abrupt. In plaats van het slaken van de banden werd het doel nu niet minder dan het scheppen van een versterkt Koninkrijk. Aanleiding daartoe waren het wanbestuur en de corruptie, de drugscriminaliteit en -smokkel en in het algemeen de politieke instabiliteit in het Caraïbisch gebied, reden waarom ook Washington herhaaldelijk te kennen gaf dat het de blijvende presentie van Nederland in deze onrustige regio op prijs stelde.

Daarmee begon een proces van reconstructie dat liefst twintig jaar heeft geduurd. Pas op 10 oktober 2010, een datum die door de Antillianen met gevoel voor getallensymboliek gekozen was, werden de Nederlandse Antillen als rijksdeel opgeheven en werd hun vlag in het archief geborgen. Wat rest zijn zes eilanden, waarvan de drie grootste nu zelfstandige 'landen' binnen het Koninkrijk zijn en de drie kleinste onderdeel zijn geworden van het Nederlandse staatsbestel. 'Bijzondere gemeenten' mag je ze niet noemen, al gebeurt dat vaak: ze vallen niet onder een provincie en evenmin onder de Gemeentewet. Het zijn 'openbare lichamen' van een bijzondere soort.

Om de gedachten te bepalen: het kleinste van die 'landen', Sint-Maarten, is een half eiland met ongeveer 40.000 inwoners (evenveel als het Limburgse dorp Venray), en het kleinste van de openbare lichamen, Saba, telt er 1500. Wel bevindt zich op dat laatste eiland nu de hoogste berg van Nederland, Mount Scenery met 877 meter. Tot 2010 was dat de Vaalserberg met 322 meter. De grens van het

Nederlandse grondgebied loopt tegenwoordig ergens ten zuidwesten van Saba in de Caribische zee.

Dat zijn tamelijk bizarre gevolgen van een reconstructieproces waarvan het doel was Nederland meer invloed te geven op het bestuur, het financiële beheer en de justitiële gang van zaken overzee. Dat is slechts ten dele gelukt. De Antillianen hebben met succes lange tijd hun hakken in het zand gezet en zich beroepen op de ‘autonomie’ die hen naar hun inzicht uit hoofde van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden toekomt. Den Haag heeft het middel van de geldkraan moeten hanteren. Het heeft voor 2,2 miljard euro de schuld van de eilanden gesaneerd, in ruil voor medewerking aan herstructurering van het Koninkrijk. Van ganser harte is het niet gegaan en dat geeft meteen al weinig vertrouwen voor het vervolg van de samenwerking.

Bovendien was het resultaat van het proces schamel. Nederland verkreeg financieel toezicht, maar slechts tijdelijk, en verwierf invloed op het justitieel apparaat, zij het slechts zijdelings (via die openbare lichamen namelijk, aangezien deze tot Nederland behoren), maar wat betreft de bestuurlijke zuiverheid in de West waren de zorgen spoedig even groot als vóór 2010. Op Curaçao trad een kabinet aan waarvan vijf leden (onder wie de premier, Gerrit Schotte) niet door de screening op onkreukbaarheid gekomen zijn, en ook op Sint-Maarten bleef de situatie dubieus. In het voorjaar van 2013 werd Nederland eerst opgeschrikt door een omkooptschandaal waarbij een minister en een parlementslid van Sint-Maarten betrokken zouden zijn doordat ze beiden belangen hebben in een plaatselijk borddeel, en daarna door de moord op de leider van de grootste partij op Curaçao, Helmin Wiels.

#### **9.4 Naar marktplaats.nl ermee!**

Ook aan Nederlandse zijde fungeerde ‘10/10/’10’ niet als nieuw begin van iets moois. Al sinds jaar en dag geeft de bevolking desgevraagd voor twee derde tot driekwart te kennen dat de eilanden wat haar betreft zo spoedig mogelijk ‘afgestoten’ moeten worden.

In elk geval is de draagkracht in Nederland voor behoud van de band met de West uiterst gering. Deze werd voorheen gedragen door de traditionele middenpartijen, die tegenwoordig in de schaduw worden gesteld door nieuwe partijen zonder banden met een postkoloniaal verleden (SP, PVV, 50Plus) en die bovendien zelf steeds minder geduld hebben met Antilliaanse eigenaardigheden. Met name het CDA had lange tijd nagenoeg een monopolie in het politieke beheer van de relatie met de Antillen en oefende dat uit in een traditie van bewindspersonen die verknocht waren of raakten aan de West: Barend Biesheuvel, W.F. de Gaay Fortman, Jan de Koning, Fons van der Stee en last but not least Ernst Hirsch Ballin. Maar na de populistische revolte in het begin van de 21ste eeuw voeren in de persoon van de christendemocratische politici Ank Bijleveld en Liesbeth Spies gestrengheid en onverbiddelijkheid de boventoon. In de VVD overheerste vroeger een houding die aarzelde tussen onverschilligheid en lankmoedigheid, maar met liberalen als Frits Bolkestein, Gijs de Vries en Henk Kamp werd het voor de Antillianen kwaad kersen eten. En de PvdA legde voor dit rijkdeel, anders dan voor Suriname, nooit veel belangstelling aan de dag. ‘Er bestaat geen vriendschap meer tussen onze landen’, signaleerde de Curaçaose schrijver Frank Martinus Arion in 2008, en ongelijk heeft hij niet.<sup>7</sup> Geen vriendschap en, erger, geen wederzijds vertrouwen: het is een wankel basis voor samenwerking. Van ‘de wil elkander bij te staan’ waarover het Autonomiemonument op Curaçao rept is weinig sprake, als de West er altijd al niet te klein en te zwak voor was om dit waar te kunnen maken. De vier landen zijn tot elkaar veroordeeld zonder daarvoor enige geestdrift te kunnen opbrengen. En tot overmaat van ramp groeien ze verder uit elkaar. Op de eilanden neemt de invloed van Amerika en de Latijns-Amerikaanse landen toe, en het rijkdeel Nederland wordt steeds meer onderdeel van Europa. Oud-premier Wim Kok heeft al eens opgemerkt hoe eigenaardig het is dat Nederland de landen in de West binnen het koninkrijk meer autonomie moet toestaan dan het zelf heeft in de Europese Unie.

---

7 ANP en *Trouw*, 16 december 2008.

Voor de meeste Nederlanders is het meest aantrekkelijke toekomstbeeld dan ook: verlost te raken van die ‘laatste resten tropisch Nederland’. Bij elk opinieonderzoek geeft twee derde tot driekwart van de ondervraagden er de voorkeur aan dat de eilanden onafhankelijk worden. Voorstellen om ze af te stoten vallen dan ook op vruchtbare bodem. Zowel het PVV-Kamerlid Hero Brinkman als de linkse volkenrechtgeleerde ‘Ulli’ Jessurun d’Oliveira oogstte bijval met hun suggesties in dezen. De eerste stelde in 2007 voor de eilanden via marktplaats.nl te offeren aan de hoogstbiedende,<sup>8</sup> de laatste betoogde in diverse juridische publicaties dat Nederland ook zelfbeschikkingsrecht heeft en dit zou moeten waarmaken door zelf uit het Koninkrijk te treden, daarmee de eilanden aan hun lot overlatend.<sup>9</sup> Het zijn de volkse respectievelijk wetenschappelijke versies van hetzelfde breed levende sentiment: weg ermee!

Beide wegen zijn echter volkenrechtelijk onbegaanbaar. De Verenigde Naties (VN) zullen namelijk nooit toestaan dat Nederland de eilanden abandonneert zolang de bevolking daar niet voor onafhankelijkheid kiest. Een zwakker en ondergeschikt land mag zich afscheiden van een dominant land, maar niet andersom. Kazachstan mocht zich losmaken van Rusland, maar Rusland had Kazachstan niet mogen afstoten, evenmin als Italië het zuiden van het land kan abandonneren. Nederland lijkt aldus door het kolonialisme getekend te zijn aan een eeuwige zorgplicht voor de Antilliaanse eilanden: een knellende *sacred trust*.

Dat deze eigener beweging voor onafhankelijkheid zullen kiezen, is binnen afzienbare termijn al even ondenkbaar. Bij de talrijke referenda en meningspeilingen hebben zich daarvoor altijd slechts kleine minderheden uitgesproken. Weliswaar bestaat op Curaçao sedert 2007 een partij die onafhankelijkheid nastreeft (het is een unicum in de wereld dat zo’n beweging er nooit eerder is ontstaan) en is deze

---

8 Handelingen II 2007/08, p. 2486 e.v.

9 H.U. Jessurun d’Oliveira, ‘Nederlands secessie uit het Koninkrijk’, in: J.L. Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek, opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Deventer 2003.

Pueblo Soberano met ongeveer 20% van de stemmen inmiddels de grootste partij, maar die grote aanhang viel meer te verklaren uit de persoonlijke populariteit van wijlen partijleider Helmin Wiels dan uit een verlangen naar soevereiniteit. Op de eilanden is het besef diep geworteld dat alle omringende eilanden die onafhankelijk werden er in welvaartspeil beroerder voor staan dan de eilanden die (zoals Puerto Rico en Martinique) nog tot een postkoloniaal imperium behoren. Aruba en Sint-Maarten afficheren zich graag als 'Dutch isles' en dat trekt meer toeristen dan een ongewisse onafhankelijkheid.

## 9.5 De olifant en de muis

Dit leidt tot de slotsom dat de landen van het Koninkrijk tot elkaar veroordeeld zijn en met elkaar verder moeten. Dit temeer omdat ook Washington een- en andermaal te kennen heeft gegeven prijs te stellen op blijvende Nederlandse aanwezigheid in het Caraïbische gebied. Niet voor niks voeren de Amerikanen hun verkenningsvluchten in de oorlogen tegen drugssmokkel en terrorisme in Latijns-Amerika uit vanaf Curaçao. De Benedenwindse Eilanden liggen strategisch ten opzichte van de landen aan de Zuid-Amerikaanse noordkust en de toegang tot het Panamakanaal. Nederland houdt er, ook namens de Verenigde Staten, een oogje in het zeil.

Maar hoe moeten we met elkaar verder? Slaat die gedachte van wederkerige bijstand en samenwerking nog ergens op? Oud-minister J.H.A. Logemann van Overzeese Gebiedsdelen was de eerste die al in 1952 hardop zei wat menigeen dacht: 'De landen liggen te wijd uiteen, in een politiek, economisch en cultureel verschillend milieu; zij bergen te wijd verschillende bevolkingen.'<sup>10</sup> Hoe zou wederkerigheid ooit meer kunnen worden dan die tussen de olifant en de muis die samen zo lekker over de brug lopen te stampen?

Den Haag brak zich er nooit erg het hoofd over. Tot 1969 was er geen vuilte aan de lucht in de onderlinge betrekkingen, daarna werd

---

10 J. Jansen van Galen 2001, p. 36.

gerekend op spoedige onafhankelijkheid. Maar nu die uit zal blijven en de landen tegelijk voelbaar verder uit elkaar groeien, wordt het urgent zich af te vragen of er nog muziek zit in het onderlinge verband.

In het voorjaar van 2011, kort nadat de reconstructie van het Koninkrijk haar beslag gekregen had, nam minister Piet Hein Donner van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (CDA) die handschoen op. Als het 'meest uitdagende beeld' voor de toekomst schetste hij een 'Koninkrijk als een wisselwerking van wederzijdse en overlappende belangen'. Tot nu toe was het vooral een achtervanger, met als voornaamste eigenschap de 'waarborgfunctie' waardoor 'Nederland zagezegd de politieagent is die zorgt voor recht en orde in het Caribisch deel van het Koninkrijk' (en waarin het regelmatig tekort is geschoten). Nederland heeft volgens Donner echter ook belang bij de West als 'etalage' in Zuid-Amerika voor zijn bedrijfsleven en wetenschappelijke instellingen, als 'bruggenhoofd' voor de Europese Unie en als 'partner' in de bestrijding van internationale criminaliteit.<sup>11</sup> Het klonk of Donner goed geluisterd had naar zijn partijgenoot, de voormalige Arubaanse minister dr. Mito Croes, gepromoveerd op de 'herdefiniëring' van het Koninkrijk, die eveneens met voorliefde spreekt over de 'voorpostfunctie' die de eilanden kunnen veroveren, mede door hun lange traditie in internationale 'netwerken' van handel en kaapvaart.

Het klinkt mooi maar abstract en zo gauw het concreet wordt, wordt het ook bedenkelijk. Dat etalage-idee heeft Frankrijk ertoe gebracht zijn overzeese domeinen als Martinique en Cayenne voor veel geld op te tuigen als Franse paradijsjes, maar onduidelijk is wat dit ooit aan het moederland heeft opgeleverd. En de historicus prof. Gert Oostindie, groot kenner van de West, reageerde: 'Als het gaat om wederzijdse belangen, wat is dan het positieve belang van de eilanden voor Nederland? Over hun belang als knooppunt horen we al

---

11 Ook in Donners notitie *De toekomst van het Koninkrijk*, 19 juli 2011.

eeuwen, maar voor zover ze zo werken zouden ze juist niet zo moeten werken: namelijk in de drugsmokkel en andere criminaliteit.<sup>12</sup>

## 9.6 Een zwaard als aardappelschilmesje

Ook de sociaaldemocraat Ronald Plasterk, in het kabinet-Rutte II belast met koninkrijkszaken, toonde zich in het voorjaar van 2013 in het Bijlmer Parktheater op een bijeenkomst met Antillianen in Nederland (van wie er hier nu evenveel zijn als daar) hoopvol over de eilanden als ‘gateway to the Americas’, van Aruba als ‘navel’ tussen Noord- en Zuid-Amerika, en van het Koninkrijk als ‘met een lelijke uitdrukking: een win-winsituatie’. ‘We kunnen elkaar over en weer veel bieden’, meent hij: enerzijds het onderwijs en de kenniseconomie van Nederland, anderzijds de stageplaatsen, natuur, energiebronnen en toeristische mogelijkheden van de eilanden.

Over de rol van het Koninkrijk was de minister minder opgetogen. Hij benadrukte dat ‘nu eenmaal gekozen is voor vier autonome landen’, wat betekent dat men ‘zijn eigen zaken op orde moet houden’. Dat betreft zijns inziens ook ‘mensenrechten, democratie en rechtsstaat’, die door artikel van 43 van het Statuut in het hele Koninkrijk weliswaar worden gegarandeerd, maar waarvan wij niet moeten verwachten dat Den Haag (als zetel van de Koninkrijksregering) ooit nog optreedt om ze daadwerkelijk te waarborgen. Het schrikbeeld van mei 1969 klonk door in zijn discours. Wel wilde Plasterk de landen ‘aanspreken’ op misstanden en ‘ondersteunen’ bij het bestrijden ervan, maar niet echt ingrijpen – ook omdat Nederland dan pleegt op te draaien voor de financiële gevolgen.<sup>13</sup>

Twee weken later vatte senator Thom de Graaf in de Eerste Kamer het ministeriële standpunt treffend samen door artikel 43 te typeren

---

12 Inleiding voor het ministerie van BZK, Koninklijke Schouwburg Den Haag, 2 februari 2010.

13 Inleiding voor Antilliaans Netwerk, Bijlmer Parktheater, 24 mei 2013.

als een 'zwaard van Damocles dat nooit zal vallen'. Wel betoogde Plasterk nog dat daar toch 'preventieve werking' van uitgaat, maar onduidelijk bleef hoe iets preventief kan werken wat je nooit in werking wilt zetten.<sup>14</sup> 'Van een aardappelschilmesje in de keukenla gaat nog meer preventieve werking uit', meent de Curaçaose dichter/diplomaat Carel de Haseth.<sup>15</sup>

Zo leek het Koninkrijk opeens een stuk vrijblijvender te worden. Plasterk kwam dicht in de buurt van het pleidooi dat parlementaire specialisten van de SP en de VVD eerder in dat jaar hadden gehouden voor de omvorming van het Koninkrijk naar het voorbeeld van het Britse Gemenebest, een aanzienlijk afstandelijker vorm van samenwerking, namelijk op basis van tijdelijke overeenkomsten.

Nederland verplichtte zich in 1954 de fundamentele mensenrechten in het gebied van het Koninkrijk te handhaven. Het heeft daarmee vaak de hand gelicht: gevallen van bestuurlijke en economische belangenverstrengeling, schending van persvrijheid, machtsmisbruik en klaarblijkelijke corruptie zijn in een stemming van lankmoedigheid door de vingers gezien, waardoor op de Antillen onvermijdelijk het idee ontstond dat Nederland het zo nauw niet nam, respectievelijk dat de eilanden Den Haag koud lieten (of allebei). Pas onder minister Ernst Hirsch Ballin werd in de jaren negentig van de vorige eeuw ernst gemaakt met de gedachte dat het Koninkrijk in de allereerste plaats een rechtsgemeenschap moest zijn, waarin alle burgers gelijke rechten en waarborgen tegen onrecht en knevelarij zouden hebben.

Dat is nu des te belangrijker. Volgens de politicoloog Tennyson Joseph van de University of the West Indies op Barbados is sinds de jaren zeventig in het Caraïbisch gebied een 'criminalisering van de politiek' gaande, waarbij 'een politiek van ideeën, vrijheid, democratie, soevereiniteit en nationale zelfbeschikking' heeft plaatsgemaakt voor een 'politiek van het geld'. Bendeleiders zetten hun met geld verworven electorale steun in als wisselgeld om politieke

---

14 Handelingen I, 4 juni 2013.

15 Mailwisseling, 5 juni 2013.



macht en speelruimte te verkrijgen voor hun criminele netwerken. Dat is volgens hem zichtbaar in Guyana en op Jamaica, Trinidad en de Bahama's,<sup>16</sup> maar het doet zich ook voor in Suriname en op de voormalige Nederlandse Antillen. Op Curaçao leken Anthony Goddett en Gerrit Schotte al een eind weegs op dit pad gevorderd, van Aruba en Sint-Maarten komen verontrustende signalen over de politieke invloed van dubieuze investeerders.

Het is niet bepaald het juiste moment om de 'waarborgfunctie' van het Koninkrijk af te gaan zwakken. Nederland heeft in dit opzicht inderdaad een 'sacred trust', al klinkt het ook als een minimum-program vergeleken bij de weidse vergezichten op een 'poort naar de Amerika's'. Rechtsstaat, mensenrechten en democratie overzee dienen met kracht en desnoods met macht te worden gehandhaafd. De Antillianen hebben er, als onze 'rijksgenoten', recht op. Want zoals een der geestelijke vaders van het Statuut, dr. Moise Frumencio da Costa Gomez, zei: 'De waarborg der vrijheidsrechten is een der wezenskenmerken van het Koninkrijk. Hij geeft een der sterkste bindingen in groter verband omdat hij de burger van het Koninkrijk het vertrouwen en de zekerheid geeft dat de vrijheidssfeer die ieder mens in de staat toekomt ook werkelijk de zijne is.'<sup>17</sup> Als Nederland daar niet in slaagt, is dat hele Koninkrijk geen knip voor de neus waard.

---

16 *Stabroek News* 6 september 2011, Georgetown, Guyana.

17 J. Jansen van Galen 2004, p. 52.



## HOOFDSTUK 10

# HET VERDRIET VAN ULFT

### Hoe de verhoudingen in het binnenlands bestuur werden herijkt

*Wim Derksen*

‘Niet helemaal is helemaal niet.’ Het blijken achteraf legendarische woorden te zijn geweest van Piet Hein Donner. Op 8 juni 2011 sprak de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het jaarcongres van de VNG toe. Een grote meerderheid van het congres had het hoofdstuk ‘Werken naar vermogen’ uit het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten afgewezen. Voorzitter Annemarie Jorritsma hield dapper vol dat er nog steeds een akkoord was. Maar Piet Hein Donner was onverbiddelijk: als een van beide partijen terugkomt op een deel van het akkoord, hebben we helemaal geen akkoord. Hij zei er nog iets anders bij: ‘Het is niet zo dat de VNG de bevolking vertegenwoordigt, dat gebeurt door de Tweede en Eerste Kamer.’ Overbodig voegde hij eraan toe: ‘En er is geen extra geld.’ De boodschap was helder. Als het niet goedschiks kon, dan moest het maar kwaadschiks, gewoon middels wetgeving door het parlement, zonder instemming van de gemeenten. Ik weet niet of de aanwezigen beseften dat ze een historisch moment meemaakten in de ontwikkeling van het binnenlands bestuur. Of is dat alleen maar mijn interpretatie? Twee ontwikkelingen botsten

hard op elkaar. Ik zal in dit essay proberen te schetsen welke ontwikkelingen dat waren en waartoe dat heeft geleid.

## 10.1 Wat gebeurde in Ulft

Maar eerst nog even terug naar Ulft. Wat gebeurde er in Ulft, afgezien van het *unvervroren* optreden van Piet Hein Donner? Bovenal mag duidelijk zijn dat de gemeenten in Ulft hun hand hebben overspeeld. Het was zo'n mooie gewoonte aan het worden: het sluiten van bestuursakkoorden met het nieuwe kabinet. Of was het toch niet meer dan een ritueel? Tot 2011 was men er altijd uitgekomen en had het VNG-congres het akkoord altijd bekrachtigd. Zo niet in Ulft, waar het congres van de VNG voor het eerst een conceptakkoord afwees. De machtsverhoudingen werden openlijk getest. En niet in het voordeel van de gemeenten. De macht van de VNG bleek plotseling veel minder groot dan door de leden werd gedacht. Doodleuk zei de minister dat er dan geen akkoord was. Terwijl het woord 'bestuursakkoord' hintte naar gelijkwaardigheid, bleek die gelijkwaardigheid er uiteindelijk helemaal niet te zijn. De minister greep meteen terug op zijn eigen machtsbasis: het parlement. Daar wordt over Nederland beslist en niet op dat feestelijke jaarcongres van de gemeenten.

De uitkomsten waren uiteindelijk nog veel desastreuzer. Na het congres werd het akkoord in stukken opgeknipt en uiteindelijk door de VNG geaccordeerd. Het kabinet viel voordat de sociale wetgeving door het parlement was geloodst. De gevolgen waren groot. Want de VVD en de PvdA besloten bij de formatie van Rutte II tot verdergaand ingrijpen in de sociale wetgeving dan de inzet van het vorige kabinet ooit was geweest. Wellicht hebben de gemeenten toen nog wel eens teruggedacht aan Ulft. Hoe zou het zijn afgelopen als de gemeenten wel akkoord waren gegaan?

Hoe groot de spijt eventueel ook is, uiteindelijk is dat hier minder relevant. Voor mij is 'Ulft' vooral het bewijs van het feit dat het Rijk, ondanks alle mooie woorden als 'mede-overheden' en

‘bestuursakkoorden’, die alle op een zekere gelijkwaardigheid duiden, gewoon de baas is. En dat niet alleen: het mocht weer gewoon worden gezegd. Dat dominante gedrag is daarna zeker niet minder geworden. Het regeerakkoord van Rutte II dringt de gemeenten drie grote decentralisatieoperaties op, zonder dat ze daarover van tevoren zelfs maar zijn gehoord. Bovendien zijn deze operaties helemaal niet bedoeld om de gemeenten meer macht te geven, ze hebben alleen maar als doel om een financieel probleem van het Rijk op te lossen, terwijl de gemeenten de klappen mogen opvangen van ontevreden burgers.

Tegelijkertijd is in Ulft de positie van de VNG verzwakt en niet alleen omdat Piet Hein Donner laconiek liet weten geen boodschap te hebben aan de mening van een grote meerderheid van de gemeenten. De positie is ook verzwakt omdat de VNG steeds openlijker langs landelijke politieke scheidslijnen lijkt te worden verdeeld. De VNG lijkt een middel te worden om oppositie te voeren tegen het kabinet. Waren het in Ulft nog vooral PvdA-wethouders die te hoop liepen tegen het Rijk, momenteel zie je vooral wethouders van CDA- en SP-huize die de aanval inzetten tegen het kabinetsbeleid. Van PvdA-wethouders hoor je plotseling veel minder. Hoe begrijpelijk dit ook is, het is wel schadelijk voor de machtspositie van de VNG. De VNG heeft al moeite genoeg om de belangen van grote en kleine gemeenten te verbinden. Maar als de VNG ook nog wordt gepolitiseerd, zal zij veel te voorspelbaar worden en daarmee aan macht inboeten.

## **10.2 Botsing tussen denken en doen**

Laten we even aannemen dat mijn analyse van ‘Ulft’ redelijk klopt, dan heeft in Ulft dus een botsing plaatsgevonden tussen ‘denken en doen’ in het binnenlands bestuur. Bestuurskundigen zouden wellicht zeggen tussen ‘discours’ en ‘handelingspraktijk’, maar dat ter zijde. Men beleeft gelijkwaardigheid, maar in werkelijkheid was er sprake van hiërarchie. In historisch perspectief is dat heel interessant,

omdat twintig jaar geleden wellicht het tegenovergestelde het geval was. Dit is de centrale stelling van dit essay, die ik in het onderstaande probeer te onderbouwen: terwijl de toon steeds 'gelijkwaardiger' werd, nam in de praktijk de hiërarchie tussen Rijk en gemeenten toe. En die twee ontwikkelingen kwamen in Ulft keihard in botsing. Om dit toe te lichten moeten we even terug in de tijd.

Zoals bekend is de Tweede Wereldoorlog een omslagpunt geweest voor de rol van de overheid. De nachtwakersstaat waren we al lang voorbij, maar de verzorgingsstaat kwam toch vooral na de oorlog werkelijk op. En het medebewind, dat ook al veel eerder was uitgevonden, kwam eveneens pas na de oorlog tot volle bloei, omdat de rijksoverheid veel overheidstaken aan zich trok en ze vervolgens door de gemeenten liet uitvoeren. Het was in die jaren dat Thorbecke geheel werd herschreven. Thorbecke zag Rijk, provincies en gemeenten nog als min of meer gelijkwaardige en onmisbare 'organen' van die ene staat, terwijl hij slechts een hiërarchie in verantwoordelijkheden onderkende. De nationale verantwoordelijkheid ging boven de provinciale en de provinciale boven de lokale. Maar dat betekende geenszins dat het Rijk de baas over de gemeente zou zijn. Thorbecke was ook nog onbekend met het fenomeen van het medebewind, dat later werd uitgevonden, overigens eerst onder de verwarrende naam van 'zelfbestuur'.

De bestuurskundige Brasz herschreef Thorbecke in zijn proefschrift uit 1960 over het Nederlandse 'communalisme'. Gemeenten hadden in het perspectief van Brasz geen eigen, opzichzelfstaande legitimiteit, maar waren er slechts ter wille van de 'effectiviteit' en de 'efficiëntie' van het overheidsbestuur. En in het overheidsbestuur had het Rijk een allesbepalende rol. Waar Thorbecke nog een zekere gelijkwaardigheid erkende tussen Rijk en gemeenten, koos Brasz onvoorwaardelijk voor de hiërarchie. De gemeenten als hulpstuk, als uitvoeringsloket van het Rijk ter plaatse. Het is tegen die achtergrond heel begrijpelijk dat de rijksdepartementen in de decennia na de oorlog het binnenlands bestuur als hiërarchisch gingen bestempelen. En zoals bekend, dachten de sectordepartementen nog

hiërarchischer dan het moederdepartement van het binnenlands bestuur: Binnenlandse Zaken.

Maar de praktijk leek zich daar niet helemaal, of zelfs helemaal niet, naar te gedragen. In de jaren tachtig deden verschillende bestuurskundigen onderzoek naar de werkelijke (machts)verhoudingen in het binnenlands bestuur. En uit al dat onderzoek bleek steeds maar weer dat gemeenten heel bekwaam waren in het *niet* doen wat het Rijk van hen verwachtte. Ik zeg met nadruk *niet* doen, omdat de meeste gemeenten te braaf waren om eigen initiatief te nemen *in strijd* met het rijksbeleid. Ik herinner me persoonlijk de blijdschap van wethouder Hans Simons van Rotterdam, die van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ad Melkert, de toezegging had gekregen om 512 'Melketiers' in Rotterdam aan te stellen. Een jaar eerder had de gemeenteraad voor eenzelfde soort (gesubsidieerde) banen 50 miljoen vrijgemaakt, zonder dat inmiddels één baan was gerealiseerd. Blijkbaar was het toch prettiger als het Rijk het lokale initiatief mede ondersteunde.

Iets niet doen wat van je verlangd wordt, is veel eenvoudiger dan iets op eigen initiatief te doen. En het bleek dat het Rijk grote moeite had om de (vaak bewuste) 'nalatigheid' van gemeenten te corrigeren. In de bestuurskunde spraken we in die tijd over de formele en de informele verhoudingen in het binnenlands bestuur. In de praktijk bleken gemeenten veel meer macht te hebben dan formeel vaak werd gedacht. En die macht baseerden ze vooral op twee dingen: de aanwezigheid ter plaatse en de tegenstellingen op rijksniveau. En voor een deel op de eensgezindheid binnen de VNG. Het Rijk kon gemeenten wel voorschrijven wat ze moesten doen, maar kon nauwelijks in de plaats treden van de gemeenten als die dat nalieten. De latere staatssecretaris Henk Bleker beschreef in een mooi boek hoe het Rijk met heel veel inspanning, heel veel capaciteit en heel veel geld in staat was om zijn eigen afhankelijkheid van de gemeente Groningen (bij het aanleggen van een rondweg) om te zetten in een gelijkwaardige positie. Het was meteen duidelijk dat het Rijk tot een dergelijke krachtsinspanning maar sporadisch in staat zou zijn, en zich voor het overige wel moest neerleggen bij zijn ei-

gen afhankelijkheid van het lokaal bestuur. Dat gold te meer als de publieke opinie (en de media) de kant kozen van de gemeenten. Zo is bijvoorbeeld te verklaren waarom de gemeenten een steeds grotere invloed hebben gekregen op de benoeming van hun eigen burgemeester, terwijl op rijksniveau zich nimmer een meerderheid voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester heeft afgetekend. Nee, het Rijk is achteraf de steeds grotere invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester gaan accepteren.

Het Rijk was niet alleen vaak afhankelijk van de bereidheid van gemeenten om uitvoering te geven aan rijksbeleid, het Rijk was vaak ook zo verdeeld dat gemeenten daarvan dankbaar gebruik konden maken. In een eigen onderzoek concludeerde ik dat gemeenten veel geld kregen van het ministerie van Economische Zaken om winkelstraten op te leuken en te bederven in strijd met de historische karakteristieken die nu juist volgens de ministeries van VROM en CRM moesten worden behouden. En de Rotterdamse schouwburg werd ooit gebouwd met geld van andere departementen nadat het departement van Cultuur (CRM) had besloten dat er geen culturele redenen waren om in Rotterdam een nieuwe schouwburg te bouwen.

Er was in die tijd dus een boeiende discrepantie tussen het discours over het binnenlands bestuur (hiërarchie) en de werkelijke machtsverhoudingen (wederzijdse afhankelijkheden). Het bracht me ertoe om een *centralisatieparadox* te formuleren: hoe meer het Rijk centraliseert, hoe afhankelijker het wordt van de gemeenten. Ja, het leek tegenstrijdig, maar het was wel de praktijk van alledag.

### **10.3 Een ander discours, en een andere praktijk**

Sinds die tijd, laten we zeggen de jaren tachtig, is er veel veranderd. De taal veranderde en het discours werd aangepast aan de praktijk. Het begrip mede-overheid raakte in zwang. Later werden er zelfs 'bestuursakkoorden' gesloten, alsof het Rijk aan de gemeenten moest vragen onder welke voorwaarden nieuw beleid eventueel



zou kunnen worden uitgevoerd. De VNG nam plaats aan de onderhandelingstafel met het Rijk, zoals de FNV en het VNO-NCW al jaren gewoon waren. Daarmee is overigens niet gezegd dat de VNG over dezelfde onderhandelingsvaardigheden beschikt als het VNO-NCW of over dezelfde hardheid als de FNV (in vroegere tijden). Het hoogtepunt van gelijkwaardigheid is de fraaie afspraak 'dat we gelijk de trap opgaan, en gelijk de trap afgaan'. Het Rijk zal niet harder op de gemeenten bezuinigen dan op zichzelf.

Dat zijn de woorden, dat is het 'denken', dat was het nieuwe discours. De praktijk van de binnenlandse verhoudingen begon zich daarvan te vervreemden. Het lijkt erop dat het Rijk, en met name de sectordepartementen, wakker waren geworden en inmiddels beseften dat die 'hiërarchie' in het binnenlands bestuur geen automatisme was, en dat ze in werkelijkheid opereerden in een veld van 'wederzijdse afhankelijkheden'. Het binnenlands bestuur werd ook voor hen een 'spel om de macht'. Jacques Wallage lanceerde als staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een fraaie koppelverkoop bij de uitvoering van de Bijstandswet: de gemeenten zouden jaarlijks een eigen budget krijgen voor 'werk en inkomen' en zouden binnen de wettelijke normen voor de bijstand zelf mogen bepalen hoe ze dat geld zouden besteden. Tot dat moment werd elke bijstandsuitkering bij het Rijk gedeclareerd. Het leek zo prachtig: hier werd de gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot, terwijl het Rijk zijn uitgaven beter kon beheersen. Maar er was meer. In de praktijk werden de gemeenten vooral gedwongen om veel efficiënter met hun geld om te gaan en om werklozen meer aan te zetten om weer aan het werk te gaan. Juist dit laatste was de openlijke wens van het Rijk, dat inmiddels van oordeel was dat de bijstand geen 'vangnet' moest zijn, maar een 'trampoline'. En het waren de gemeenten die in de uitvoering op dit punt veel te laks waren. Klaas de Vries loodste als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid enige jaren later deze plannen door het parlement. De gevolgen waren evident. Het lokale beleid (vangnet) paste zich snel aan het rijksbeleid (trampoline) aan, onverlet het feit dat ook op lokaal niveau het denken over werk en inkomen aan het veranderen was. Het aantal bijstandsuitkeringen is

sedertdien drastisch verlaagd. Hier werd gedecentraliseerd, met als effect dat juist de rijksdoelen beter werden bereikt! Anders gezegd: door uit te gaan van een praktijk van wederzijdse afhankelijkheden werd juist hiërarchie hersteld.

De VNG werd zich gaandeweg van dit mechanisme bewust. Op de gangen van de Nassaulaan werd fluisterend gesproken over 'recentralisatie': al die mooie voornemens tot decentralisatie bleken uiteindelijk toch in het voordeel van het Rijk uit te pakken. Als Thorbecke-hoogleraar (waarvan de VNG de moeder was) werd ik gevraagd om het fenomeen nader te onderzoeken. Een onderzoeker van de VNG ondersteunde me. We kwamen tot de conclusie dat de VNG er te vaak 'intuinde': achter zogenaamde 'decentralisatie' ging inderdaad heel vaak een machtsverschuiving ten faveure van het Rijk schuil. We presenteerden het onderzoek aan de directie van de VNG. Of het bestuur van de VNG ons onderzoek ooit onder ogen heeft gehad, is mij onbekend. In ieder geval werd besloten om het onderzoek niet te publiceren. In een afscheidsbundel voor Peter Dordregter maakte ik er later nog eens gewag van.

Het is ook leerzaam om de recente veranderingen in de financiële verhoudingen in het binnenlands bestuur in dit licht te bezien. Het debat over die verhoudingen heeft jaren in het teken gestaan van de overheveling van de specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds. De specifieke uitkeringen zouden de gemeentelijke beleidsvrijheid te veel inperken, en de vrije besteedbaarheid van het Gemeentefonds zou de lokale democratie ten goede komen. Overigens is deze redenering nog wel vatbaar voor enig commentaar. Het zijn immers vaak individuele of groepen van gemeenten geweest die indertijd hebben geijverd voor de instelling van een specifieke uitkering, en het zijn ook de sectorwethouders die heel blij zijn als 'hun eigen deel' van de gemeentelijke inkomsten nadrukkelijk is gemarkeerd. Dit laat onverlet dat de gemeentelijke beleidsvrijheid aanzienlijk kan worden vergroot als specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds worden overgeheveld. Dat is het laatste decennium ook in belangrijke mate gebeurd. Maar ik betwijfel of uiteindelijk alleen de gemeenten voordeel hebben gehad van deze operatie. We moeten namelijk ook

vaststellen dat het Gemeentefonds inmiddels aanzienlijk is ‘vervuild’, met allemaal regels en verantwoordingsmechanismen die ertoe moeten bijdragen dat gemeenten hun geld meer conform de wensen van het Rijk gaan uitgeven. Er is ook nog een argument a contrario. Als het Rijk dan zo graag de financiële beleidsvrijheid van gemeenten had vergroot, waarom ligt het dan altijd zo dwars bij de vergroting van het lokale belastinggebied? Veel erger, het lokale belastinggebied, dat gemeenten werkelijk meer vrijheid van handelen en beslissen zou geven, is de laatste decennia alleen maar ingeperkt. Op dit moment zou ik dus eerder geneigd zijn om in plaats van een centralisatieparadox juist een *decentralisatieparadox* te formuleren: naarmate je meer decentraliseert, neemt de macht van het Rijk toe. Van de centralisatieparadox had vooral het Rijk last, van de decentralisatieparadox de gemeenten. Je kan het ook anders zeggen. Het Rijk heeft van de eerste paradox geleerd: het heeft altijd de informatie van de gemeenten nodig om werkelijk effectief te kunnen zijn. Centraliseren loopt daarom meestal vast in bureaucratie op een te grote afstand van de uitvoering van het beleid. En zo biedt juist decentraliseren paradoxaal genoeg vaak kansen voor het Rijk: op voorwaarde dat decentralisatie in het teken staat van het beheersen van het lokale beleid (in plaats van het versterken van de lokale democratie of het vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid). En daarin heeft het Rijk de laatste decennia schijnbaar grote stappen gemaakt.

#### **10.4 Ulft: botsing van discours en praktijk**

Vóór ‘Ulft’ zagen we dus twee boeiende, maar in wezen tegenstrijdige ontwikkelingen. Het discours verschoof in de richting van gelijkwaardigheid, de praktijk in de richting van hiërarchie. Er werd steeds meer gesproken over ‘mede-overheden’ en het sluiten van bestuursakkoorden was daarvan een logisch uitvloeisel. Denk ook aan die fraaie leuze ‘gelijk de trap op en gelijk de trap af’: een automatische koppeling van het budget van de lokale overheden aan het

budget van het Rijk. Er zou geen greep meer worden gedaan in de kas van de gemeenten. De praktijk was anders. Er was altijd wel een onderzoek te vinden dat aantoonde dat gemeenten relatief gezien toch te veel ontvingen. In het algemeen is de handelingspraktijk van het Rijk de laatste decennia veranderd: het beheersen van lokaal beleid kwam voorop te staan. Zie ook het regeerakkoord van Rutte II: de gemeente is hier niks anders dan het verlengstuk van het Rijk en de oplosser van Rijks financiële problemen. Daarbij laat ik verder onbesproken dat de komende decentralisaties grote gevolgen zullen hebben voor de toekomstige schaal van het lokaal bestuur. En hoe is te verklaren dat het Rijk in het sociaal akkoord met de sociale partners, maar niet met de gemeenten, afspraken maakt die door de gemeenten moeten worden uitgevoerd?

Het lijkt ook alsof de steun voor het lokaal bestuur in Den Haag geleidelijk is geërodeerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is tot op heden redelijk onzichtbaar in de grote decentralisatieoperaties. Ik moet zelfs zeggen: is in het algemeen redelijk onzichtbaar als het gaat om het verdedigen van de lokale democratie en de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur. En één van de betrokken Kamerleden wees me erop dat de portefeuille 'BZK' ook in de Kamer aan aanzien verliest. Zoals ook de wetenschap zich over het (evenwicht in het) binnenlands bestuur nauwelijks meer lijkt te bekommeren. Steeds meer zijn de sectordepartementen het aanspreekpunt voor het lokaal bestuur.

Ja, sinds 'Ulft' lijken de ontwikkelingen zich in versneld tempo te hebben voltrokken. 'Ulft' was een keerpunt. Hier werd het praten over gelijkwaardigheid verslagen door de nieuwe machtspolitiek van het Rijk. Die tegenstrijdige ontwikkelingen moesten wel een keer met elkaar botsen. En zo werd het pittoreske Ulft onderdeel van de geschiedenis van het binnenlands bestuur.

# NAWOORD

## Goed bestuur in 2020: publieke waarden in evenwicht

Na lezing van de essays uit deze bundel dringt zich onvermijdelijk de vraag op of er – en zo ja welke – rode draden te trekken zijn uit deze zeer gevarieerde maar bij vlagen ook verrassend samenhangende beschouwingen. Welke lessen kunnen bestuurders en beleidsmakers ter harte nemen in hun dagelijks werk? In het woord vooraf werd de stelling betrokken dat Goed Bestuur een zinvol normatief kader is waarmee kan worden beoordeeld of het openbaar bestuur, juist ook in een periode van transformatie, de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd weet te voorzien van goede antwoorden. Goed Bestuur hebben we in het woord vooraf nader geduid als drie samenhangende en soms conflicterende thema's:

- *behoorlijk bestuur*, met kernwaarden als integriteit, gelijkheid en rechtmatigheid;
- *responsief bestuur*, gegrondvest op legitimiteit, openheid, participatie en verantwoording;
- *resultaatgericht bestuur*, gebaseerd op effectiviteit en efficiency.

Als we vanuit dit perspectief nog eens naar de verschillende essays kijken, wat hebben de auteurs ons als beleidsmakers dan te zeggen?

Paul Frissen waarschuwt voor de aanhoudende verstatelijking die ertoe heeft geleid dat onderwijsinstellingen, zorgorganisaties en welzijnsinstellingen verwijderd zijn geraakt van hun maatschappelijke oorsprong. Voor de aanstaande decentralisatieoperaties voorziet hij een centralisatieparadox, met een overijverige bemoeienis vanuit het rijk. Hij wijst er ook op dat niet al te lichtvaardig moet worden gesproken over 'vermaatschappelijking' van overheidstaken, over terugtred van de overheid en vergroting van verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Meer ruimte voor burgers en hun verbanden betekent dat meer verschil en grotere ongelijkheid zal

ontstaan. Meer zeggenschap betekent ook meer onoverzichtelijkheid in het publieke domein. Frissen wijst hier dus nadrukkelijk op het gelijkheidsbeginsel dat onder druk komt te staan. In termen van Goed Bestuur moeten we op zoek naar een nieuw evenwicht tussen resultaatgericht bestuur en behoorlijk bestuur.

Albert-Jan Kruijer waarschuwt voor een 'eendimensionale manier van denken waarin de burger in de voetstappen van de terugtrekkende overheid treedt'. Burgerschap wordt zo een (gemankeerd) beleidsinstrument ten behoeve van de terugtrekkende overheid. Bijzonder kritisch is hij over de 'faciliterende' overheid: dat is een onduidelijke en ontwijkende term. Hij wijst erop dat bestuurders meer aandacht moeten gaan geven aan het organiseren van legitimiteit voor nieuwe maatschappelijke initiatieven. De drie publieke waarden efficiency, betrokkenheid en legitimiteit moeten bestuurders en beleidsmakers gebruiken om maatschappelijke initiatieven letterlijk 'te waarderen'. Opnieuw een confrontatie van waarden treffen we aan in de beschouwing van Bas Heijne over het verlies van de menselijke maat, Heijne schrijft over het gevoelde verlies van menselijke waarden, die vervangen zouden zijn door waarden die slechts in cijfers zijn uit te drukken. Burgers zouden van hun gevoel van onmacht bevrijd kunnen worden, door hen zo dicht mogelijk bij politieke processen te betrekken. De roep om terugkeer naar de menselijke maat moet begrepen worden als een roep om een nieuwe betrokkenheid van zowel overheid als burger. De kleine en grote wereld moeten weer met elkaar in contact worden gebracht; bij ieder project is dan een reële betrokkenheid van zowel gever als ontvanger een vereiste.

Henno Theisens maakt inzichtelijk hoe de veranderingen in de samenleving spanningen met zich meebrengen voor het optreden van ambtenaren. Het interne politieke en morele kompas van ambtenaren is meer dan ooit van groot belang. Niet alleen in de zin van klassieke ambtelijke integriteit, maar juist ook om afwegingen te kunnen maken over het belang van belangrijke waarden als legitimiteit, loyaliteit, rechtmatigheid, transparantie, effectiviteit en efficiëntie.

Het essay van Henriëtte Prast met voorstellen voor een andere inrichting van ons pensioenstelsel is in essentie ook een pleidooi voor een rechtvaardiger pensioenstelsel. Het collectieve arrangement zoals we dat nu kennen biedt geen veiligheid, slechts een perverse vorm van solidariteit. Het systeem leidt immers tot inkomensherverdeling van lage naar hoge inkomens. Een optimaal stelsel moet niet alleen veiliger maar ook op een eerlijker manier worden ingericht.

Het essay van Anton Hemerijck is ook een pleidooi voor een stelselwijziging: Europa heeft een sociaal investeringspact. Ingrijpende sociale versoeringen zullen slechts leiden tot grotere ongelijkheden, meer inactiviteit en verspilling van menselijk kapitaal. Vooral laagopgeleide werknemers, jongeren, werkende vrouwen en gezinnen met kleine kinderen zullen hierdoor getroffen worden. De auteur wil met zijn toerustingagenda voor individuele burgers een financieel gezond Europa veiligstellen en verwijst daarbij ook naar het Verdrag van Lissabon, met sociale rechtvaardigheid als één van de kerndoelen.

Rudy Andeweg stelt bestuurders en beleidsmakers die zich zorgen maken over de aantasting van de beleidscontinuïteit in zekere zin gerust. Ons bestel is stabiel en wij geneigd zijn te denken. Toch voorziet hij ook een steeds wanhopiger zoektocht naar werkbare coalities en zou de bestuurbaarheid van Nederland op termijn meer gebaat zijn bij een 'swing of the pendulum', oftewel een meer bipolair systeem.

Stine Jensen steekt bestuur en overheid met zorgen over de dilemma's die de i-samenleving met zich meebrengt, een hart onder de riem. Mensen zullen steeds i-bewuster worden en voor privacy, veiligheidsissues en commerciële manipulaties zullen ook vanuit de samenleving oplossingen komen. Zij voorziet wel dat juist de maatschappelijke verbondenheid, oftewel burgerschap verder onder druk komt te staan in de i-samenleving. Welke waarden delen de leden van de fragmenterende samenleving nog met elkaar?

Volgens John Janssen van Galen heeft Nederland de heilige plicht om de rechtsstaat, de mensenrechten en de democratie overzee met kracht en desnoods met macht te handhaven. Waar de 'politiek van

het geld' voet aan de grond krijgt of heeft gekregen, zal dat een zware opgave zijn en blijven.

Wim Derksen sluit de bundel af met een beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Het congres van de VNG wees in Ulft in 2011 voor het eerst een concept-bestuursakkoord met het Rijk af, waarna het Rijk zijn eigen plan trok. Derksen concludeert dat het Rijk, ondanks mooie woorden als 'mede-overheden', 'bestuursakkoorden' en 'trap-op trap-af', die alle op een zekere gelijkwaardigheid duiden, nu weer gewoon de baas is. Vergelijkbaar met Frissen voorziet hij bij de komende decentralisaties meer kansen voor het Rijk om het lokaal beleid (verder) te beheersen.

Zou er nog een bestuurder of beleidsmaker in Nederland zijn die twijfelt aan het feit dat overheid en burger zich anders tot elkaar zijn en zullen gaan verhouden? Het is na lezing van de essays in deze bundel nauwelijks voorstelbaar. De overheid moet zich een nieuwe rol eigen gaan maken om in de veranderende verhoudingen blijvend effectief te kunnen zijn. De sleutel voor een structureel goede onderlinge relatie lijkt te liggen in meer onderlinge verbinding en betrokkenheid, in begrip voor elkaars rol en positie, in meer directe communicatie en in meer samenwerking. Voor de praktische operationalisatie daarvan in afzonderlijke beleidsvelden zijn in de verschillende essays diverse voorzetten gedaan.

Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties stelde in 2009 de *Nederlandse code voor goed bestuur* vast. De waarden die daarin werden vastgelegd, worden meer en meer van betekenis. Goed Bestuur in 2020 is, zoveel is na lezing van deze bundel wel duidelijk, meer dan ooit een kwestie van het vinden van een evenwicht van samenhangende en deels conflicterende publieke waarden. De noodzaak voor een omslag in ons denken over de rol en verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur lijkt evident. Volgens ons biedt het kader van Goed Bestuur en de waarden die daarin centraal staan een bruikbaar kompas in deze woelige tijden. Voorwaarde is wel dat het bestuur oog heeft voor de noodzaak tot transformatie, de besproken ontwikkelingen niet negeert en de gesignaleerde problemen



niet ontwijkt. We sluiten, zoals we het woord vooraf begonnen, deze bundel ook graag af met een toepasselijk citaat:

*'Het besef in een eeuwig onvolmaakte samenleving te leven is een voorwaarde voor het streven die samenleving te verbeteren.'*



## OVER DE AUTEURS

Rudy Andeweg is hoogleraar Empirische politicologie aan de Universiteit Leiden en lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Hij was medewerker van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst en adviseur van enkele commissies op het terrein van staatkundige hervorming, zoals de commissie-Deetman, de Nationale Conventie en het Burgerforum. Hij publiceerde over diverse aspecten van de Nederlandse politiek (onder meer, met Galen Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Palgrave: Macmillan, 2009). Samen met Jacques Thomassen gaf hij leiding aan een *Democratic Audit* van de kwaliteit van de Nederlandse democratie (*Democratie doorgelicht* (red.) en *Van afspiegelen naar afrekenen*, Leiden: University Press 2011), waarvoor hij in 2011 werd genomineerd voor de Huibregtse prijs.

Wim Derksen is socioloog en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en leidt een bloeiende trainings- en adviespraktijk. Hij leidt de Stedenacademie van PBLQ-ROI. Van 1994 tot 2000 bekleedde hij de Thorbeckeleerstoel aan de Universiteit Leiden. Als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid schreef hij een advies over het binnenlands bestuur.

Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Hij publiceerde onder meer *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid* (Amsterdam: Van Gennep 2007), *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek* (Amsterdam: Van Gennep 2009), en *Van goede bedoelingen, de dingen die nooit voorbijgaan. Beschouwingen over de staat van Nederland* (Amsterdam: Van Gennep 2012). Recent is verschenen *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek* (Amsterdam: Van Gennep 2013).

Bas Heijne is schrijver en essayist. Hij schreef twee romans en twee bundels korte verhalen. Zijn essaybundel *De wijde wereld* (2000) werd genomineerd voor de AKO Literatuurprijs. Voor zijn gebundelde columns *Hollandse toestanden* (2004) ontving hij de Henriette Roland Holst prijs. Zijn essay *Onredelijkheid, over de nieuwe behoefte aan identiteit* verscheen in 2007. In 2011 publiceerde hij *Moeten wij van elkaar houden; het populisme ontleed*. Wekelijks schrijft Heijne een column in *NRC Handelsblad*.

Anton Hemerijck is decaan van de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam en auteur van het boek *Changing Welfare States* (2013), uitgegeven door Oxford University Press. Tussen 2001 en 2009 was hij directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar vergelijkend sociaal beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hiernaast was hij geruime tijd senior onderzoeker bij het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Keulen. Belangwekkende publicaties zijn 'A Dutch Miracle' met Jelle Visser (Amsterdam University Press, 1997), 'Why We Need a New Welfare State' met Gosta Esping-Anderson, Duncan Gallie en John Myles (Oxford University Press, 2002) en 'Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice', co-edited met Ben Knapen en Ellen van Doorne (Amsterdam University Press, 2009). Gedurende het afgelopen decennium was hij als adviseur actief betrokken bij de vormgeving van de Lissabon-agenda. Thans is hij lid van de Social Investment Expert Group bij de Europese Commissie.

John Jansen van Galen is politicoloog en werkte als journalist voor *Algemeen Handelsblad*, *Haagse Post* (laatstelijk als hoofdredacteur) en VPRO-radio. Thans is hij werkzaam voor *Het Parool*, *NRC Handelsblad* en NOS-radio (*Met het oog op morgen*). Hij schreef een reeks boeken, waaronder *Het ik-tijdperk* en (met anderen) biografieën van Drees, Den Uyl en De Gaay Fortman. Hij hield zich lang bezig met (post)koloniale kwesties en publiceerde boeken over Suriname (o.m. *Kapotte plantage*, *Het Suriname-syndroom*, *Hetenachtsdroom*),

Nieuw-Guinea (*Ons laatste oorlogje*) en de Nederlandse Antillen (*De toekomst van het Koninkrijk*). In 2013 verscheen zijn *Afscheid van de koloniën. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942/2012*.

Stine Jensen is filosoof en literatuurwetenschapper en werkzaam als programmamaker bij de omroep HUMAN. Ze opinieert daarnaast regelmatig over media en samenleving voor *NRC Handelsblad*. Recente boekpublicaties zijn onder meer de non-fictieboeken *Ik lieg dus ik ben* (Rotterdam: Lemniscaat 2012); *Dag vriend! Intiem kapitaal in tijden van Facebook* (Rotterdam: Lemniscaat 2012) en de toolbox *Mag ik je wat vragen? Een kleine filosofie van het gesprek* (Utrecht: Kosmos 2012). In de boeken- en televisiereeks *Dus ik ben. Een zoektocht naar identiteit* (Amsterdam: De Bezige Bij 2010) en *Dus ik ben weer* (Amsterdam: De Bezige Bij 2012) gaat Jensen op zoek naar de filosofische wortels van onze identiteit.

Albert Jan Kruijer is oprichter van het Instituut voor Publieke Waarden. Hij doet daar onderzoek naar die plekken waar de overheid zich terugtrekt en de samenleving het niet automatisch oppakt. Hij promoveerde in 2010 op het werk van Alexis de Tocqueville.

Henriëtte Prast is hoogleraar Persoonlijke financiële planning aan de Universiteit van Tilburg en bekleedt een aantal nevenfuncties. Zo is ze onder andere lid van de raad van toezicht van de Autoriteit Financiële Markten, lid van de raad van commissarissen van de Staatsloterij, lid van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code, fellow van het Kennis Instituut Mobiliteitsbeleid, lid van de Kenniskamer van het ministerie van I&M en fellow van Netspar. Ze publiceert in internationale wetenschappelijke tijdschriften en in de Nederlandse vakpers. Henriëtte Prast studeerde economie aan de VU, promoveerde aan de UvA, en werkte ruimt tien jaar als onderzoeker bij De Nederlandsche Bank. Sinds 2008 staat ze in de top-200 van *de Volkskrant* van invloedrijkste Nederlanders.

Henno Theisens is lector Public Management aan de Haagse Hogeschool. Zijn onderzoeksinteresse gaat met name uit naar vraagstukken van governance en management in de publieke sector. Daarbinnen heeft hij specifieke kennis van onderwijssystemen in internationaal perspectief. Hij heeft ervaring met internationaal vergelijkende analyses, trendanalyses en strategieontwikkeling. Vóór zijn benoeming als lector aan de Haagse Hogeschool in 2012 werkte hij als analist bij de onderwijsdirectie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs en als onderzoeker aan de Universiteit Twente, waar hij met name internationaal onderzoek en consultancy deed op het gebied van hoger onderwijsbeleid en -management.