

Pitch hoogleraar Frits van der Meer

Hooglerarendebat | 24 oktober

Een politieke visie op een bestendige staat en samenleving? Even nog niet in de recente kabinetsplannen

Laat ik eerst beginnen met een open deur: de Miljoenennota 2023 getuigt inhoudelijk gezien niet van een onderbouwde, uitgediepte en gestructureerde visie op wat in Nederland aan de hand is, waar het maatschappelijk ongenoegen vandaan komt en hoe dat kan worden aangepakt. Zonder een partijpolitiek standpunt in te nemen, het hoge woord moet eruit: het is allemaal wat teleurstellend.

Dat laatste ontbrak ook in het coalitieakkoord en het regeerprogramma, maar dat is, om de huidige ministersploeg een hart onder de riem te steken, niet uitzonderlijk. Die eerdere akkoorden en programma's worden vrijwel altijd ontsiert door gemeenplaatsen waar het een bestuurlijke duiding van vraagstukken betreft waar de Nederlandse samenleving voor wordt gesteld. Wellicht gaat college hoogleraar Caspar Van den Berg hier dieper op in waar het de kwaliteitsimpulsen van het kabinet in de begroting betreft. Dit dan in vergelijking tot de voornemens in het regeerprogramma. Nu heeft de huidige minister-president ooit gezegd dat wie een visie wil hebben naar de oogarts moet gaan. Die opmerking is niet echt origineel, maar is geleend van Helmut Schmidt, de voormalige Duitse bondskanselier en politieke Macher. En wie wilt zich niet vergelijken met deze krachtige politicus van weleer? De uitlating lijkt in positieve zin te getuigen van een hang naar pragmatisme en een afkeer van hemelbestormende, maar vage vergezichten. Dit alles is passend bij een beweerde vaderlandse nuchterheid, om maar een oud cliché te gebruiken. Meer negatief – om in het voorbeeld te blijven – het zou ook kunnen getuigen van een zekere politiek-bestuurlijke bijziendheid. Dat laatste verwijt kreeg George Bush senior te horen toen hij, gevraagd naar zijn plannen in de presidentiele verkiezingsstrijd met Bill Clinton, op negatieve wijze sprak over dat 'vision thing'.

Het gevolg van die afkeer is dan het uiteindelijk resultaat: een korte termijn blik en een ad-hoc-aanpak van problemen. Dat valt ook in de huidige begrotingsplannen te lezen. Noodverbanden worden aangelegd. Symptomen van dieperliggende problemen worden kort aangezien, maar niet structureel aangepakt. Uit het beleid spreekt dan ook een zekere kortademigheid. Men loopt van crisis naar crisis, waarbij de portemonnee uitkomst moet brengen. Je koopt je weg. Je compenseert, maar verandert niet iets aan de fundamentele oorzaken van de crisissituaties. Dat kan wellicht een noodzakelijk en onvermijdelijk iets zijn vanwege een gebrek aan grip, maar het betekent wel een wegglopen van een structurele verantwoordelijkheid en zorg voor de publieke zaak. In tijden waar het er op aan komt, is dat wat vervelend en lastig. Men schiet tekort.

Maar wat betekent een ontbreken van een gearticuleerde (uitgesproken) formele politieke visie op de achtergronden en oplossingen van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke problemen en crises? Betekent dat er feitelijk niets politiek-bestuurlijk gebeurt en dat de politiek-bestuurlijke en de maatschappelijke constellatie volledig stil staat? In het geheel niet, die verandert toch wel zonder dat er een formele politiek-bestuurlijke visie en/of strategie is geformuleerd. Laten we een aantal aspecten van die feitelijke situatie bekijken. In de COVID-tijd is weer benadrukt dat de zorg, gezondheidszorg en het onderwijs tot de essentiële onderdelen van het publiek domein behoren. Er is in eerdere jaren gesproken van een (noodzakelijke) terugtred van de verzorgings- en welvaartstaat. Meer zou aan de samenleving moeten worden overgelaten. Je zou dan kunnen spreken van een verzorgingssamenleving. Echter, qua personeel, maar ook wat betreft de uitgaven, is een volledige omslag niet gebleken. Nog meer opmerkelijk is dat de personeelsgroei in deze verzorgingssectoren niet alleen vanaf 1970 verviervoudigd is (het onderwijs is verdubbeld), maar het groeitempo is vanaf 1995 vrijwel gelijk aan die tussen 1970 en 1995. Het aandeel op de beroepsbevolking blijft stijgen. Het komt ook naar voren in de volgende tabel.

Aantal werknemers in het openbaar bestuur, het onderwijs, de gezondheidszorg en de zorg in de jaren 1970, 1995 en 2021 als percentage op de bevolking

Jaar	Openbaar bestuur	Onderwijs	Gezondheidszorg	Zorg
1970	3.0	2.0	1.2	1.8
1995	3.0	2.8	2.2	3.5
2021	3.0	3.4	3.6	5.4

Basismateriaal CBS

Hoezo een terugtrekkende verzorgingsstaat? Natuurlijk hebben kabinetten sociale uitgavenvolumes en programma's proberen te beperken door een participatiesamenleving te bevorderen, taken te decentraliseren naar lokale overheden en zo de uitgavenvolumes te beperken. We zouden, voor wat betreft de rol van de overheden, overgaan tot een voorwaardenscheppende staat (zie voor een omschrijving hieronder). Die voorwaardenscheppende staat zouden dan voor de juiste randvoorwaarden voor een maatschappelijke ontplooiing zorgen. Wel is er ogenschijnlijk in letterlijke zin sprake van een meer afstandelijke overheid. Een overheid die minder zelf producerend is en het over laat aan burgers en maatschappelijke en non-profitorganisaties. Overheden krijgen een meer regisserende rol in het kader van de voorwaardenscheppende staat. Ja, de directe overheidsproductie wordt dus minder en veel meer taken gaan over naar maatschappelijke tussenorganisaties. Die waren er altijd al maar nu zijn ze ontzuild.

De overheid probeert dus de regie te nemen, zoals dat in een voorwaardenscheppende staat behoort. De intenties van de voorwaardenscheppende staat zijn dan goede randvoorwaarden te creëren zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie de eigen maar ook collectieve

belangen zelfstandig en/of in samenwerking kunnen behartigen. Die randvoorwaarden zijn er vele. Het gaat te ver op dit moment hier te uitvoerig op in te gaan.¹ Wel verdient het de aandacht te vermelden, dat het openbaar bestuur/de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft wanneer problemen zo groot worden dat de samenleving spaak dreigt te lopen. Ook heeft het tot taak aan burgers, die niet de veronderstelde zelfredzaamheid bezitten, in uiterste geval een vangnet te bieden. Dat zijn beide *loopholes* die de veronderstelde verschuiving in de taakverdeling tussen openbaar bestuur en samenleving kan beïnvloeden. Uiteraard der zaak zijn vragen waar die systeemverantwoordelijkheid begint en wat het minimale niveau van zelfredzaamheid is om in te moeten grijpen, berusten op een politiek oordeel. Daar is de politieke functie voor. Ik kom hier mogelijk nog op terug.

Terugkerend naar het centrale beoog, lees de regeerakkoorden en de begrotingen in ieder geval sinds de Paarse kabinetten en wellicht al sinds de kabinetten onder Lubbers er op na, dan vinden we daar dat idee van de terugtrekkende verzorgingsstaat terug. Meer markt, meer eigen initiatief: het is het **dominante discours** (verhaal) geworden. Discours, of in meer begrijpelijk Nederlands, het normatieve standaardverhaal van de meeste politieke partijen. We kunnen eigenlijk stellen, dat we zijn gegaan van een verzorgingsstaat naar een verzorgingssamenleving; althans dat was en is bij sommigen nog steeds de intentie. Of dit beleid in de werkelijkheid een succes is geworden, en meer in het bijzonder of er concrete uiting aan dat verlangen tot een terugtrekken is gegeven in de bestuurlijke werkelijkheid, is een andere vraag. Dat lijkt onwaarschijnlijk, als eerder aangegeven.

De feitelijke bestendigheid van een verzorgingsstaat en -samenleving is een opmerkelijk verschijnsel. Dat alleen al is opvallend. Maar er is wat meer gebeurd, waar politiek en de recente kabinetten geen rekening hebben gehouden: een acuut opdringende andere maatschappelijke werkelijkheid. Het idee van maatschappelijke onveranderlijkheid met een beleidslijn van business as usual is aantrekkelijk voor bestuurders maar onjuist. Zoals de voormalige Britse premier Harold Macmillan aan het einde van de 1950s antwoordde op een vraag wat de verklaring voor een plotselinge politieke verandering was: 'events, my dear boy, events.' Momenteel cumuleren een aantal verbonden, maar eerder nog verborgen, maatschappelijke verstoringen waar de Nederlandse samenleving, het openbaar bestuur en de politieke bestuurders in directe zin voor een deel het willoos slachtoffer zijn geworden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de coronacrisis, de Oekraïne crisis,

¹ Een betrouwbaar juridisch en een bestuurlijk systeem. In relatie tot punt 1 een en afhankelijke rechterlijke spraak en een efficiënte, effectieve en rechtstatelijke georiënteerde politie en defensiemacht
Een betrouwbaar en stabiel financieel systeem. Het toezicht op en stimuleren van een modern systeem van fysieke infrastructuur (o.a. wegenbeheer en -aanleg, telecommunicatie) De ontwikkeling van de menselijke infrastructuur via deugdelijk en toegankelijk onderwijs voor een goed opgeleide beroepsbevolking.
De aanwezigheid van een (sociale) vangnetfunctie voor mensen die minder zelfredzaam zijn. Ten slotte heeft de staat een systeemverantwoordelijkheid in geval van een bedreiging van vitale en strategische delen van samenleving en economie.

de klimaatcrisis, de Energiecrisis, de bankencrisis, de economische en de schulden crisis. Die schuldvraag geldt meer voor de kinderopvangcrisis, een algemene uitvoeringscrisis, de asielopvang en statushoudercrisis (zie Ter Apel), de gezondheidszorgcrisis, Jeugd GGZ-crisis, de huisvestingcrisis, de politieke vertrouwenscrisis, de bureaucratische vertrouwenscrisis, etc. Schuld is te verstaan als een tekortschietende politiek-bestuurlijke (lange termijn) aandacht en inspanningen. Dit gaat in het bijzonder op voor nog steeds een beperkte aandacht voor politieke en bestuurlijke kwaliteitsvereisten. Zie hiervoor de kenmerkende randvoorwaarden van de voorwaardenscheppende staat, wanneer het gaat om het aanpakken van maatschappelijke noden. De kenmerken van de voorwaardenscheppende staat mogen dan op abstract niveau worden bevestigd; in de praktijk van het bestuur en het daadwerkelijk overheidsoptreden zijn ze minder aanwezig of ze zijn nauwelijks operationeel. In ieder geval is dat het geval wanneer het er op aankomt systematisch en adequaat te handelen in de huidige crisissituaties. Een zich ontwikkelende verzorgingssamenleving vraagt om een operationele voorwaardenscheppende staat met een heldere politiek-bestuurlijke visie. Ook in de huidige voornemens ontvouwd in de regeringsplannen bij de recente begroting zijn weinig aanknopingspunten te vinden. Dat is helaas een politiek-bestuurlijk falen te noemen.

Nu verder wil ik meer in het bijzonder de structurele achtergronden bespreken waarom de vraag naar overheidsinterventie is toegenomen en nog meer zal toenemen. Wat uit de veelheid aan maatschappelijke uitdagingen en crises duidelijk naar voren komt, is dat vanwege de grotere persoonlijke en collectieve risico's het besef van wederom persoonlijke en collectieve kwetsbaarheid (precariteit) toe is genomen. Die kwetsbaarheid is, zoals uit de sociologische en bestuurswetenschappelijke literatuur onder andere van Ulrich Beck² blijkt, het gevolg van een toegenomen complexiteit van de samenleving, waarbij de onderlinge afhankelijkheid van burgers en organisaties groeiende is. In de afdekking van die risico's heeft de overheid een rol te spelen omdat dit individueel niet meer valt te realiseren. In een extreme versie van de voorwaardenscheppende staat conceptie, die in afgelopen decennia binnen de politiek opgeld deed, wordt dit veronachtzaamd en zouden de meeste en wellicht alle burgers zelfredzaam zijn.

Een afstandelijke en beperkte overheidsrol blijkt daarom zowel als normatieve zienswijze als in de werkelijkheid een fictie te zijn. Dat blijkt ook uit het groeiend aantal regels waarbij de overheid intervenueert in het dagelijks leven; zie onder meer de vrij verstrekkende maatregelen om bijvoorbeeld veiligheids-, gezondheids- en klimaatrisico's het hoofd te bieden. Maar met name op sociaaleconomisch vlak ontstaat een gevoel dat de overheid tekortschiet of niet evenwichtig is

² Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage; zie ook Frits M. van der Meer (2021), *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem* Publicatierreeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.

in het verdelen van de lasten van te nemen maatregelen; zie recent weer in het klimaat- en stikstofdebat. Maatschappelijk onbehagen is het gevolg. Nu komt als ad-hoc-reflex van politiek en bestuur om meer inspelen op ambigue vragen van burgers. Als onderdeel van de voorwaarden-scheppende staat worden dan de systeemverantwoordelijkheid van de overheden en het ultieme criterium van het sociaal vangnet als laatste redmiddel gezien. Dit is de uitweg van een actiever overheidsoptreden. Dat zelfs, zie de energiecrisis, over kan gaan in een meer interveniërend bestuur. Het compensatiegeld is er voorlopig nog steeds. De vraag is of dat alleen op langere termijn succesvol zal zijn, het is geen tovermedicijn. Op die langere termijn zal dat minder succesvol zijn indien politieke en ambtelijke inhoud tekortschieten en lange termijnperspectief ontbreekt een open houding richting de samenleving afwezig is, maar ook het politiek-ambtelijk zelfvertrouwen slijt. Dit vraagt dus om een politieke visie en een toereikende ambtelijke kwaliteit. Een politiek-bestuurlijke visie is noodzakelijk, waar voorwaarden voor een maatschappelijk welvaren zijn geborgd en op reële wijze burgers met een diverse achtergrond, mogelijkheden en leefwerelden worden betrokken en aangesproken. Dat laatste omvat dat voorkomen wordt dat een hoge verwachting van het openbaar bestuur een omvangrijke verachting wordt.

Wat hier gezegd is, en met name de langere termijnanalyse en visie, zijn niet in (de kern van) het kabinetsbeleid en in de huidige Miljoenennota 2023 terug te vinden. Om een overleden schrijver te citeren; 'het is beroerd maar het is zo.' Blijft dit zo, dan zal men met alle goede intenties mijns inziens blijven door modderen en dobberen op een toenemend onrustig maatschappelijk golfoppervlak. Dat is niet alleen maatschappelijk ongewenst, maar zeker ook als een understatement te gebruiken. Onaangenaam voor de politiek en het ambtelijk apparaat. Wellicht is een bezoek aan een politiek ambtelijke oogarts een goed idee. Wellicht bij wijze van voorbeeld de nationale (stikstof)coördinator; hij heeft nu toch niets meer te doen en kan zich wat vervelen. Kortom er is wek aan de winkel.