

De toekomst ontdekken

We zijn in de regel niet zo goed in het voorspellen van de toekomst. We kunnen vaak wel trends duiden, maar hoe die zich zullen ontwikkelen daar bestaat onzekerheid over.

Beleidsmakers worstelen daar mee.

Het getuigt dan van ambitie om een verkenning Expeditie RWS2050 te starten die moet leiden tot een nieuwe strategie. Het onderzoeken van allerlei trends en ontwikkelingen maakt daarvan onderdeel uit. Aandacht voor technologieën, veranderende waarden, verschuivende verhoudingen tussen overheid en samenleving ze zijn allemaal van invloed op het werk en de organisatie van Rijkswaterstaat. De “overheid van de toekomst” krijgt daarbij speciale aandacht.

Een boeiende vraagstelling net nu de politiek en de overheid bijna stilzwijgend het geloof in de onfeilbare markt van de jaren negentig achter zich laat. Ineens is het gewoon van links tot rechts om te stellen dat de markt niet altijd zaligmakend is en dat er sprake is van doorgesloten individualisme en neoliberalisme. “Niet langer moet de overheid gerund worden alsof het een bedrijf is, met burgers als klanten en uitvoeringsdiensten als marktpartijen.”¹

Een terugtrekkende overheid dat tot uitdrukking kwam in verschraving van de publieke sector en een afstandelijke en wantrouwende overheid. Veel burgers hebben dat als een kloof ervaren, zeker omdat de zorgen die daarover kenbaar werden gemaakt geen plaats kregen in het politieke debat. Veel mensen voelen zich niet thuis in “een kille, vermarkte samenleving”.

De recente politiek beschouwingen markeren een kantelpunt aldus het aangehaalde NRC-artikel “Links en rechts, nazaten van Den Uyl en Wiegel: allen delen nu de overtuiging dat de markt niet altijd zaligmakend is.”.

Een voorbeeld is een recente brief van minister de Jonge (juli 2019) aan de 2^e Kamer: “Bij de wijkverpleging, langdurige zorg en ondersteuning in het sociaal domein drieën de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid in het gedrang te komen. Dit onder meer door het personeelsprobleem en de toenemende zorgvraag. Daarom moet de organisatie van de zorg veranderen. *Doorgeslagen marktwerking* staat de noodzakelijke verandering in de weg.”. De Jonge stelt dat op onderdelen een aanscherping van publieke randvoorwaarden noodzakelijk is, zodat de doorgeslagen marktwerking wordt tegengegaan. *Zorg en ondersteuning zijn immers geen vrije markt.*²

Van het midden van de jaren negentig tot nu (20 a 25 jaar) heeft het marktdenken het volgehouden en zonder al te veel tam tam wordt het nu ten grave gedragen. Het besef dat we met veel mensen op een beperkt stukje aarde leven en dat daarvoor nodig is om gedragen spelregels te hebben en gezamenlijke voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, is weer terug. Daarmee zijn we er niet. Er zal nog veel gerepareerd moeten worden.

¹ NRC 20 september 2019, Politieke worstelt nog met hervonden macht over de markt, Mark Lievisse Adriaanse

² ZorgenZ., Zorg in de praktijk, De Jonge wil doorgeslagen marktwerking tegengaan, 12 juli 2019.

Wie begint aan een ontdekkingsreis doet er goed aan om zich heen te kijken. Als we op zoek gaan naar de overheid van de toekomst, dan moeten we ons realiseren wat de startsituatie is. Het geloof in de onfeilbare markt hebben we achter ons gelaten, maar dat heeft zich niet alleen vertaald in voorzieningen, maar ook in de inrichting van de democratie.

In tal van recente publicaties wordt de noodklok geluid: Kim Putters, Veenbrand; Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, Raad van State, Jaarverslag 2018. Herman Tjeenk Willink wijst erop dat in de democratische rechtsorde het primaat van de politiek geldt. Daarbij gaat het niet om machtsuitoefening, maar om verantwoordelijkheden. Het verwijst naar de verantwoordelijkheid die politici hebben om uiteindelijk vast te stellen wat het algemeen belang in concrete omstandigheden inhoudt. Daarvoor zijn een politieke visie en de bereidheid daarover met elkaar in overleg te treden en een gemeenschappelijke conclusie te komen nodig. Zonder politieke visie blijven afzonderlijke beslissingen los zand met de mogelijkheid dat de ene beslissing niet bij de andere past. Zonder bereidheid tot overleg valt dit land van politieke en religieuze minderheden uit elkaar.³

Kim Putters schrijft dat consensus- en compromisvorming onze vijand zijn als de uitkomst niet uitlegbaar is met een verbindende visie over het delen van welvaart en vrijheid. “Dus: zonder duidelijk leitmotiv over de manier waarop we fatsoenlijk met elkaar willen samenleven blijft de kiezer met erg lege handen en veel teleurstelling over niet nagekomen verkiezingsbeloften achter.”⁴

De Raad van State schrijft dat in de wet keuzen worden gemaakt. Die kunnen alleen als normen in het algemeen gelden en als ze ook op voldoende maatschappelijke steun kunnen rekenen. Een wettelijke norm moet gedragen worden. Daarom behoren de belangrijkste (rechtspolitiek) keuzen te worden gemaakt door de formele wetgever: regering en parlement gezamenlijk.

De wetgever leunt steeds vaker en intensiever op andere partijen om tot wetgeving te komen. Dat is op zichzelf een begrijpelijke en positief te waarderen ontwikkeling. Maar er zijn wel grenzen aan. De wet mag niet louter een product zijn van een of meer groepen in de samenleving of slechts een stempel zetten op akkoorden die maatschappelijke partners bereiken. Zij vertegenwoordigen niet het algemeen belang, maar brengen – om begrijpelijke en vaak valide redenen – een bijzonder belang naar voren, een deelbelang. Het gaat bij het algemeen belang niet alleen om een uitwisseling van deelbelangen of om wat de meerderheid afsprekt, maar ook om de beginselen van de democratische rechtsstaat. Alleen de wetgever is in staat én gelegitimeerd om het algemeen belang te formuleren en veranderingen te bewerkstelligen of juist tegen te houden.⁵

Het primaat van de politiek moet worden hersteld, het belang van een verbindende visie moet worden onderkend en alleen de wetgever – regering en parlement – is gelegitimeerd om het algemeen belang te formuleren.

De afgelopen 25 jaar had het geloof in de markt niet alleen consequenties voor de voorzieningen zelf, maar ook voor het democratisch proces. Het besef dat daarmee

³ Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, een oproep, 2019, III Op zoek naar de politiek.

⁴ Kim Putters, Veenbrand, Smeulende kwesties in de welvarende samenleving, 2019.

⁵ De Raad in de staat, Jaarverslag RvS 2018

voorzieningen in het geding gekomen zijn moet in samenhang worden gezien met het belang dat moet worden toegekend aan het belang van de primaat van de politiek, de verbindende visie over het delen van welvaart en vrijheid en het algemeen belang dat gediend wordt door regering en parlement.

Het gevoel dat er te veel oog is voor deelbelangen leidt ook tot verwijdering. In recente publicaties wordt naar aanleiding van het stikstofprotest gewezen op de verhouding tussen Randstad en de landelijke periferie met als overkoepelend thema het gevoel in de steek gelaten te zijn door grootstedelijke politieke en maatschappelijke elite. 'Anders gezegd: dat de grootstedelijke bovenlaag, die zelf ruimschoots de vruchten van globalisering plukt, tegelijkertijd het "gezonde boerenleven" in de provincie de nek om zou draaien.'. ⁶

Misschien kan de startsituatie van onze ontdekkingsreis wel omschreven worden als het ontwaken en het starten van een herleving van onze waarden, normen en instituties.

Trends

In 2015 hebben het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving twee referentiescenario's gemaakt voor Nederland in 2030 en 2050. ⁷ In deze scenario's komen een zestal thema's aan de orde:

1. Bevolking
2. Macro-economie
3. Regionale ontwikkeling en verstedelijking
4. Mobiliteit
5. Klimaat en energie
6. Landbouw

Demografie: nu nog is één op zes Nederlanders ouder dan 65 jaar, in 2050 geldt dat voor één op de vier. In Europa geldt dan één op de vijf. Als de bevolking in Nederland nog toeneemt, komt dat vooral doordat er meer migranten binnenkomen dan dat er mensen het land verlaten.

Macro-economie: weliswaar heeft de verhoging van de pensioenleeftijd een positief effect op de potentiële beroepsbevolking, maar dat is op termijn onvoldoende om het drukkende effect van lagere bevolkingsgroei en vergrijzing te compenseren.

Regionalisering en verstedelijking: er zijn goede argumenten om te veronderstellen dat de steden in de toekomst blijven groeien. In het hoge scenario groeit de bevolking van de Randstad anderhalf zo hard als de rest van Nederland. In een aantal provincies treedt krimp op. In het lage scenario daalt de bevolking in 8 van de 12 provincies.

⁶ NRC, oktober 2019, Stikstofprotest? De regio's en het centrum drijven uiteen, Casper van den Berg, hoogleraar bestuurskunde en Bram van Vulpen, promovendus

⁷ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, toekomstverkenning welvaart en leefomgeving, 2015.

Mobiliteit: Nederlanders leggen steeds meer kilometers af. In de auto, maar ook met het openbaar vervoer en de fiets. Onder invloed van wereldwijde groei van de bevolking en economie groeit de vraag naar luchtvaart snel.

Klimaat en energie: Nederland (en Europa) staan aan de vooravond van een trendbreuk in het energiegebruik en de daarbij behorende energieproductie.

Landbouw: blijft de grootste grondgebruiker in Nederland. Europese milieuregels beperken in beide scenario's de milieudruk. Er moet grond ingeleverd worden voor stedebouw en natuur.

Deze trends zijn zoveel mogelijk beleidsarm beschreven, omdat de beide scenario's beleidsmakers moeten helpen om keuzen te maken.

In meer recente studies wordt meer en meer het accent gelegd op de klimaat en milieutransitie die nodig is. In Nederland en Europa gaat het dan niet alleen om het vergaand terug brengen van de CO₂ uitstoot, maar ook om de vraag of dat snel genoeg en vergaand genoeg plaats zal vinden en zo niet, zullen maatregelen moeten worden overwogen omdat we leven in een land dat voor een groot gedeelte nu al gelegen is onder zeeniveau (klimaatadaptatie). Weg van de kust, dus.

Een groot tekort aan grondstoffen dient zich aan en de circulaire economie is een absolute noodzaak. Dat heeft vergaande gevolgen en begint bij het design van gebouwen en kunstwerken. Maar zeker in de bebouwde omgeving vraagt dat om een lange termijn adem.⁸

In trends in mobiliteit van de RAI wordt gesteld dat er een verschuiving zal plaats vinden van bezitten naar gebruik en dat met name het Nieuwe Werken de verstedelijking en het mobiliteitsgedrag zal beïnvloeden (het Nieuwe Werken raakt de helft van de bevolking).⁹ Het Deltaplan 2030 pleit niet alleen voor investeringen in de harde infrastructuur, maar vooral ook voor nieuwe concepten als het "drempelloos verplaatsen".¹⁰

Wie deze hoofdlijnen op zich laat inwerken zal zien dat er tal van ordeningsvragen op ons afkomen.

De ruimtelijke ordening is in het geding als het gaat om de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame vormen. Indien rekening gehouden moet worden met klimaatadaptatie – en daar lijkt het op – dan moet ook onder ogen worden gezien wat de kwetsbare gebieden zijn en waar naast de verhoging van de waterkering nadere ingrepen geboden zijn.

De vergrijzende en afvlakkende bevolkingsontwikkeling heeft vergaande invloed op het arbeidspotentieel en daarmee op de verdere economische ontwikkeling. Het brengt ook vragen mee over migratie. In een land als Canada worden nu al mensen geworven op grond

⁸ The future of the European Built Environment, a forward-looking description of Europe in 2030 and 2050, Arcadis

⁹ Trends in mobiliteit, RAI vereniging, oktober 2019

¹⁰ Deltaplan 2030, Hoog tijd voor mobiliteit, Mobiliteitsalliantie, 2019

van beroepskwalificaties. De vergrijzende bevolking heeft vergaande invloed op de voorzieningen, maar ook op huisvesting, mobiliteit e.d. en daarmee zal in het gebruik van de ruimte rekening gehouden moeten worden. Van bezit naar gebruik is mogelijk in stedelijke omgevingen eenvoudiger te realiseren dan op het platteland – ook gelet op de krimp – en ook daaruit vloeien ordeningsvragen voort.

Het milieuvraagstuk blijkt ook steeds meer een verdelingsvraagstuk te zijn: hoe om te gaan met de milieugebruiksruimte. Die discussie staat nu al centraal als het gaat om “stikstof”, maar zal ook bij andere aspecten (o.a. biodiversiteit) steeds vaker aan de orde komen.

We hebben gezien dat de markt niet in staat is om antwoorden te geven op dit soort vragen. Nederland heeft al vroeg ingezien – zie het ontstaan van de waterschappen – dat we voor opgaves gesteld kunnen worden waar het eenvoudig onmogelijk is om individueel antwoord op te geven en dat het alleen mogelijk is als we ons verenigen. Een ogenschijnlijke beperking opleggen die ons vrijheid biedt. Een lijn die ook de basis vormt voor tal van voorzieningen. Als we niet met de hoed in de hand afhankelijk willen worden, dan zullen we het samen moeten doen. Misschien zit de polder in onze genen.

Ordering zal daarom hoog op de agenda van de overheid staan. Bij ordering hoort een verhaal, hoort een afweging van algemeen belang en zijn keuzes onontkoombaar. Een bevolking waarbij één op de zes inwoners ouder is dan 65 vraagt om andere samenstelling en inrichting van voorzieningen dan die van vandaag. Het maken van keuzen op grond van een visie op delen van welvaart en vrijheid is dan geboden.

De politieke en de overheid worden in de toekomst aangesproken. De tijd waarin de overheid steeds minder een partij boven de partijen is en steeds meer een partij te midden van partijen is, zal achter ons liggen. De overheid wordt meer en meer aangesproken op haar primaire taak van het dienen van het algemeen belang. Het stellen van regels en het formuleren van beleid vraagt om draagvlak, maar moet meer zijn dan de optelsom van deelbelangen. Een samenleving van winners en losers is niet houdbaar. De boel bij elkaar houden krijgt nieuwe inhoud. In die zin zal er sprake zijn van renaissance.

De recente herbezinning is precies op tijd om klaar te zijn voor de uitdagingen die de toekomst aan ons stelt.

Ook voor RWS breken er mooie tijden aan. Klimaatadaptatie, circulair bouwen, nieuwe invulling van mobiliteit het zijn even zovele opgaven. RWS als onderdeel van een netwerk van overheden en organisaties die nodig zijn om de nieuwe opgaven vorm en inhoud te geven. Burgers verwachten dat er mede vormgegeven wordt aan de toekomst, dat daaraan een verhaal ten grondslag ligt en waarbij duidelijk is dat het algemeen belang gediend wordt. En als het even kan er ook zaken gerealiseerd worden, waar we – al dan niet stiekem – best een beetje trots op zijn. Voorwaar een expeditie waard.

Hans Alders,
Groningen, 21 november 2019

