

Renaissance van de overheid.

De zoektocht naar een nieuw narratief in onrustige tijden

Ellen van Doorne, kwartiermaker clusterdirecteur Bestuursondersteuning ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

20 november 2019

Inleiding

De kans is groot dat we over 30 jaar terugdenken aan de jaren rond 2019 als een periode van transitie. Het denken over de rol en taken van de overheid in relatie tot markt en samenleving is in beweging. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2019 stelde VVD-fractievoorzitter Klaas Dijkhoff dat bedrijven hun verantwoordelijkheid moesten nemen in de samenleving. Door te wijzen op bedrijven die dat wél doen (Philips) en niet doen (Uber), nam hij afstand van het idee dat marktwerking per definitie goed is omdat de winsten vanzelf bij de samenleving terechtkwamen (trickle down economics, zie bv Joseph Stiglitz). De inbreng van Dijkhoff werd gezien als een trendbreuk. Zo ook de inzet van CDA-fractievoorzitter Heerma die sprak over de “kilte van de markt”. NRC (Mark Lievisse Adriaanse) stelt op 20 september 2019: “Daarmee openbaarde zich wat al sluimerde in Den Haag: een nieuwe politieke consensus over de noodzaak om het kapitalisme te hervormen. Links en rechts, nazaten van Den Uyl en Wiegel: allen delen nu de overtuiging dat de markt niet altijd zaligmakend is.”

De vraag die in dit essay centraal staat is hoe de overheid er in 2050 uit ziet. Daar gaat de suggesties van uit dat de overheid een autonoom opererend systeem is, een soort exogene kracht die zelfstandig van a naar b beweegt. Een alternatief beeld doet echter meer recht aan de werkelijkheid. De overheid, dat zijn in de eerste plaats de mensen die er werken. Ambtenaren die samen elke dag beslissingen nemen en richting geven aan vorm en inhoud van die overheid, uiteraard onder politieke leiding. Een overheid in een democratie is immers per definitie responsief is en moet dat ook zijn, om legitimiteit onder de bevolking te houden. De overheid verandert dus in wisselwerking met en in reactie op de veranderingen in de wereld buiten de overheid. Als we ons afvragen hoe de overheid van 2050 er uit ziet, is de vraag daarom cruciaal hoe de samenleving er dan uitziet. Kunnen we ons een voorstelling maken van de maatschappelijke veranderingen die voor ons liggen? In de wetenschap dat de overheid mee zal bewegen op die veranderingen.

De vraag naar de overheid in 2050 begint dus met de vraag waar we nu staan en welke veranderingen emergent zijn. Hoe langer we vooruit kijken, hoe onzekerder die veranderingen zijn. Een voorspelling is niet aan de orde, maar een voorstelling van de toekomst kan helpen om te anticiperen op wat voor ons ligt.¹ En die voorstelling begint met terugkijken.

1. De veranderingen van het verleden vormen een seinpost voor de toekomst

1.1 Een samenleving in transitie

¹ M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen, S.A. Veenman (red.): 'Uit zicht: toekomstverkennen met beleid', WRR 2010.

De samenleving in Nederland is de afgelopen decennia onherkenbaar veranderd. Het is aannemelijk dat de veranderingen die zijn ingezet ook de komende tijd zullen doorlopen, ofwel in dezelfde richting, ofwel in de vorm van een tegenbeweging(en) die hierdoor worden opgeroepen.

De volgende ontwikkelingen in de samenleving kunnen als betekenisvol worden gekenschetst voor de komende tijd:

- Individualisering of zelfs hyperindividualisering: In de jaren '60 van de twintigste eeuw doet in Nederland de postmoderne samenleving zijn intrede. Redelijk laat, maar als Nederland eenmaal verandert, gaat het snel (zie bv James Kennedy). Het verlangen naar individuele vrijheid, zelfontplooiing en authenticiteit is centraal komen te staan. Door de opkomst van de netwerksamenleving en het internet wordt een vergaande individualisering van smaak, consumptie en bv ook sociale bewegingen mogelijk.
- IJsschotsen in een beweeglijke zee: Traditionele gezagsstructuren zoals het gezin, kerk en verzuilde instituties zijn de afgelopen decennia onder het mom van 'bevrijding' ter discussie gesteld en afgebroken. Zygmunt Bauman spreekt van een vloeibare samenleving, waarbij vaste structuren oplossen. Tegelijk ontstaan er nieuwe collectiviteiten, verbanden en instituties. IJsschotsen in een beweeglijke zee in deze metafoor. Grote verschil met vroeger is dat aan deze nieuwe collectiviteiten individuele keuzes ten grondslag liggen. Je kiest er dus voor je te verbinden aan een vereniging, spirituele beweging of vakbond, het is je niet meer van huis uit voorgeschreven. Je levensweg is daarmee open en grotendeels door jezelf vorm te geven.
- Nieuwe scheidslijnen en verbinding: Nederland kende in de na-oorlogse wederopbouw periode de hoogtijdagen van de natiestaat. De verzuilde structuur markeerde verschillen, maar kanaliseerde deze ook en zorgde voor een kanaal van opwaartse mobiliteit. Tegelijk ontmoetten elites elkaar op nationaal niveau en gaven zij samen vorm aan nationale eenheid. Door ontzuiling is de samenleving eerder horizontaal dan verticaal verdeeld geraakt. Belangrijke nieuwe scheidslijnen doen hun intrede, zoals opleidingsniveau en sociaal-cultureel kapitaal. Nationale verbinding is er nog wel in zaken als de Nederlandse taal, en symbolen (4&5 mei), maar de vraag wat ons als Nederland bindt in een losser en cultureel diverser land is actueel.

1.2 Economie in transitie

Ook de economische structuur in Nederland is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd, met de overgang van een landbouw- en industriële economie naar een economie waar diensten dominant zijn.

De volgende ontwikkelingen in de economie kunnen als betekenisvol worden gekenschetst voor de komende tijd:

- Voorbij de 'kilte van de markt': De Washington consensus (liberalisering, deregulering, privatisering etc), die het denken over economie sinds jaren '80 van de 20^e eeuw heeft gedomineerd, wordt in toenemende mate ter discussie gesteld. Marktwerking levert niet altijd wat het belooft. Het new public management in overheidsdienstverlening loopt tegen grenzen op. Een nieuw economisch denken komt op, waarbij de overheid niet als restpost of voorwaardeschepper wordt gezien ("de markt, tenzij..."), maar waarbij overheid en bedrijfsleven samen publieke waarde scheppen. (zie bv Mazzucato, *The Value of Everything*, 2018).
- Het kan niet allemaal: De aandacht voor de commons van de planeet (natuur, biodiversiteit, klimaat) is niet recent. De Club van Rome wees in 1972 in een baanbrekend rapport op de grenzen aan de groei en het opraken van natuurlijke hulpbronnen. De afgelopen jaren is de discussie over duurzaamheid en klimaat op de voorgrond van beleid en politiek gekomen. Vrijwel het gehele politieke spectrum in NL en in de EU schaart zich inmiddels achter de gedachte dat de economie en landbouw op grote schaal hervormd moeten worden om de kringlopen te sluiten om de planeet te behouden voor volgende generaties. Dit betekent een fundamentele heroriëntatie op de systemen (klimaat, energie, biodiversiteit, milieu, ruimte), waarbij pijnlijke keuzes onvermijdelijk zijn.

2. Opgaven voor de overheid van de toekomst

In de vorige graaf werden een aantal lange lijnen geschetst die de komende 30 jaar waarschijnlijk nog betekenisvol zullen zijn. Wat betekent dat voor de overheid? Hoe kunnen deze ontwikkelingen naar concrete opgaven dan wel veranderrichtingen worden doorvertaald? De volgende drie opgaven staan daar centraal:

- Omgaan met verschil

De samenleving zal nog complexer worden en verder versnellen. Individualisering en hyperindividualisering zetten door. Digitalisering zal de individualisering verder drijfkracht geven

(Alessandro Baricco). Smaken en voorkeuren zullen verder customised worden. Dit stelt hoge eisen aan de dienstverlening van de overheid. Doelgroepenbeleid is te weinig precies. Mensen laten zich steeds minder 'vangen' in standaarden. Individualisering betekent ook dat de verwachtingen van burgers mbt dienstverlening zullen toenemen. Als commerciële dienstverleners binnen 3 uur na bestelling een pakketje aan de deur kunnen brengen, zal steeds minder begrepen worden dat de overheid traag en weinig responsief is.

- Omgaan met bestuurlijke complexiteit

Een belangrijke opgave voor de overheid van de toekomst is omgaan met complexiteit in bestuurlijke verhoudingen. Na de ontzuiling zijn vaste structuren over overleg en onderhandeling verder in beweging gekomen. Verticale organisatie heeft deels plaatsgemaakt voor horizontale samenwerking, met andere overheidslagen en de Europese Unie, met maatschappelijke partijen. Ook zijn de maatschappelijke opgaven van de nu en de toekomst steeds minder sectoraal. Ze gaan over de grenzen van silo's heen en hebben een lange horizon. Denk aan de energietransitie en de ruimtelijke inrichting van Nederland. De overheid moet haar weg zoeken in deze bestuurlijke complexiteit. Niet alles kan integraal en met iedereen. Er moeten ook stappen worden gezet en voortgang geboekt.

- Omgaan met markt en samenleving

De komende tijd zal in het teken staan van de zoektocht naar een nieuwe ordening in de driehoek overheid – markt – samenleving. Het marktwerkingsdenken op zijn retour. Daarnaast zijn de grenzen aan de participatiesamenleving in beeld gekomen. Mantelzorgers zijn overbelast, en niet iedereen heeft voldoende doenvermogen zijn weg in de complexe samenleving te vinden. Een belangrijke opgave voor de overheid van de toekomst gaat dus over ordening: welke repertoire past de overheid in relatie tot markt en samenleving? Terugvallen op het recept van een sturende overheid van de jaren vijftig van de 20^e eeuw is niet waarschijnlijk omdat de samenleving onherkenbaar is veranderd. Er is daarom behoefte aan een nieuw repertoire voor overheidshandelen, waarbij de gelijkwaardigheid tussen samenleving, markt en overheid centraal staat.

3. Een voorstelling van de overheid in 2050

Hoe verder de toekomst ligt, hoe lastiger een voorstelling te maken van de overheid. Tegelijk zijn er ook continuïteiten die hun schaduw vooruit werpen. Enkele opgaven bij de ontwikkeling van de overheid voor de komende 30 jaar staan boven beschreven: omgaan met verschil, met bestuurlijke complexiteit, in een zoektocht naar een nieuwe ordening tussen markt, overheid en samenleving. De vraag naar een beeld van de overheid in 2050 stemt daarbij niet rustig. Er is veel in beweging, wereldwijd. In de samenleving, als gevolg van technologische ontwikkeling, in de

economie. Stijgende verwachtingen en maatschappelijk onbehagen zijn niet onschuldig. Protesten zijn wereldwijd in opkomst. Gefnuikte verwachtingen kunnen leiden tot instabiliteit en soms omverwerping van het bestaande. Ankers zijn zeldzaam aan het worden. De overheid lijkt meer dan ooit nodig om ordening aan te brengen in de beweeglijkheid.

Het goede nieuws is dat een verheid binnen een democratische rechtsorde bij uitstek in staat is te veranderen en zichzelf aan te passen aan de eisen van de tijd. Dat heeft de overheid de laatste decennia bewezen, met vallen en opstaan. De verwachtingen zijn de komende tijd hooggespannen. De overheid moet het waar gaan maken de komende decennia, terwijl oplossingsrichtingen niet evident zijn. De overheid kan zich steeds minder verschuilen achter technocratische oplossingen, of verwijzen naar de markt voor oplossingen. Zich minder verschuilen achter een discours waarin de overheid zich klein maakt en op afstand stelt.

De zoektocht naar de overheid in 2050 is daarom vooral ook een zoektocht naar een nieuw narratief over de overheid. Welke betekenis heeft de overheid in de samenleving, in de economie, in een geglobaliseerde wereld? In de levens van mensen? En dat is wel even wennen, omdat we uit een tijd komen waarin de overheid vaak als het probleem werd gezien, als log, bureaucratisch en duur. De overheid en vooral de ambtenaren die binnen de overheid werkzaam zijn, zullen een nieuwe assertiviteit aan de dag moeten gaan leggen. De betekenis van de overheid in een samenleving zonder veel vanzelfsprekende ankers kan immers van grote betekenis kan zijn. De ambtenaren en hun politieke leiding kunnen daar het verschil maken. Dat inzicht zal leidend zijn voor de vraag hoe de overheid in 2050 zal zijn veranderd in het licht van de tijd.