

4

FRAGIEL SAMENLEVEN

*Efficiëncymaatschappij en diplomatedemocratie staan
rechtvaardige overheid in de weg*

*René Cuperus**

Het naoorlogse samenlevingsmodel van liberale rechtsstaat, verzorgingsstaat en sociale markteconomie heeft een, historisch gezien, uniek rechtvaardige overheid geschapen, maar daarmee ook een verwachtingspatroon van vrijheid, gelijkheid en fairness, waaraan per definitie niet voldaan kan worden. Dat is erger geworden sinds het ontstaan van de neoliberale efficiëncysamenleving en de enorme opmars van hoogopgeleiden, waardoor het naoorlogs sociaal contract met name voor lageropgeleiden minder goed georganiseerd en minder sociaal is uitgekapt. Politiek, bestuur en overheid zullen de teloorgegangene en verzwakte verbindingen van de oude zuilen en volkspartijen moeten heruitvinden en herstellen. Goed bestuur en sociale samenhang spelen daarbij een cruciale rol.

* René Cuperus is strategisch adviseur en publicist. Samen met electoraal geograaf Josse de Voogd schreef hij *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Cuperus werkt momenteel voor Instituut Clingendael en voor het Strategieteam van de gemeente Amsterdam.

Inleiding

Je zult dezer dagen maar overheid zijn – dat is haast niet te doen. Als overheid moet je als een politieagent zijn: zacht tegen oude vrouwtjes die hun kat kwijt zijn, maar alert en agressief tegenover de verwarde man die opeens met een mes op je afstormt. Streng en empathisch voor het jongetje dat een bal door een winkelruit heeft getrapt, maar nietsontziend als er een terrorist met een auto over een marktplein scheurt.

De overheid heeft met alles en iedereen te maken en doet zichzelf in talloze gedaanten voor. Nu eens is zij de pinautomaat die de hele samenleving helpt bij het betalen van de energierekening, dan weer een inlichtingendienst die burgers te vaak en graag afluistert. Nu eens het loket dat de meest hulpbehoevende mensen met wantrouwen bejegt, of de dienst die geiten ruimt, dan weer de instantie die goededoelenorganisaties in leven houdt.

Wat willen we liever: Een rechtvaardige of een rechtmatige overheid? Complex maatwerk of grofmazig generiek overheidsbeleid? Een corrupte of een verspillende overheid? Een strenge overheid of een laffe overheid?

Zoveel is zeker: wie het woord ‘overheid’ in de mond neemt, moet zich altijd goed blijven realiseren dat men het over een onoverzienbaar, complex, veelkoppig fenomeen heeft. De eigen website van de overheid komt met het volgende zelfportret:

‘De Rijksoverheid bestaat uit 12 ministeries, veel uitvoerende diensten, inspecties en de Hoge Colleges van Staat. Niet alleen in Den Haag, maar verspreid door het hele land. Hier werken meer dan 120.000 collega’s. (...) De overheid en de Rijksoverheid zijn niet hetzelfde. De totale overheid bestaat uit de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. Deze overheden nemen op tal van terreinen maatregelen, vaardigen wetten uit en zien toe op de naleving ervan. In totaal maken meer dan

1.600 organisaties en instanties deel uit van de overheid.’ (Werkenvoornederland.nl)

De overheid bestaat dus uit meer dan 1600 organisaties en instanties, die allemaal – direct of indirect – bijdragen aan het algemeen belang van de burgers van Nederland. De grote vraag is hoe burgers dit enorme staatsbureaucratisch complex waarnemen. Met welke instanties hebben zij veel te maken en welke onttrekken zich geheel aan hun waarneming? Op welke organisaties, ervaringen en vooral regelingen baseren zij hun beeld van de overheid? En op welke laag van de overheid, Europees, nationaal, lokaal? Hoe dominant zijn de (sociale) media bij de vorming van het overheidsbeeld? Bij het produceren van gevoelens van vertrouwen of wantrouwen. Of gaat het vooral om persoonlijke ervaringen met overheidsbestuur en overheidsregels? Hoeveel onderscheid maken burgers tussen de verschillende overheden, tussen politiek en overheidsbestuur, of is het overheidsbeeld één pot nat? Alles wat niet markt en privéwereld is, maar zich in de publieke sfeer afspeelt, is dan toerekenbaar aan ‘de overheid’, of ‘de politiek’.

Het modebegrip vandaag de dag in bestuurlijk Nederland is: ‘*één overheid*’. In foielelijk jargon heet het dan: ‘We staan samen aan de lat als *één overheid*.’ Los van die tenenkrommende taal, dat beeld zou voor de burgers, voor de perceptie van de burgers, weleens meer waarheid kunnen bevatten dan voor de bestuurlijke wereld zelf, waar ‘*één overheid*’ meer wensdenken is dan realiteit, meer utopie dan praktijk. Waarschijnlijk komen alle overheidsinstanties en publieke instellingen als een en dezelfde overheid op mensen over, en heeft men weinig gevoel voor de fitnesses van het Huis van Thorbecke of de regels voor zbo’s.

Trouwens, net zo divers, complex en principieel onvoorzienbaar als ‘de overheid’ is het begrip ‘de burger’. Net zomin als er één eenduidige overheid bestaat, bestaat er natuurlijk één eenduidige burger. Die zijn er ook in ontelbare soorten en maten. Hoog- en laagopgeleid, oud en jong, grootstedelijk en plattelands, nieuwkomer en gevestigde,

werkzaam in de publieke en in de private sector. Nogal hinderlijk en luidruchtig zijn de zeurende, klagende en wobbende burgers. Veel hedendaagse burgers tonen zich in plaats van staatsburger vooral overheidsconsument, die de overheid voor een soort van *bol.com* aanziet: vandaag besteld, morgen geleverd!

Voorbij de overheidsutopie

Men zou een veelvoorkomende houding tegenover de overheid schizofreen kunnen noemen: men heeft enorm hoge verwachtingen van de overheid, maar combineert dat met lage loyaliteit. ‘Wij’ als burgers verwachten alles van de overheid, maar willen tegelijk vrij zijn. De overheid moet ons tegen pech en tegenslag beschermen, maar we willen door diezelfde overheid ook vrijgelaten worden. We eisen dat de overheid steeds opnieuw de *last resort*-probleemoplosser is, maar combineren dat met de wens liever zo weinig mogelijk belasting te betalen.

Vrij naar Hans Boutellier – die het begrip *veiligheidsutopie* heeft gemunt, met als sterk beeld dat de moderne burger het liefst een bungeejumper wil zijn, maar dan wel met een groot vangnet eronder – zou men van een *overheidsutopie* kunnen spreken. Moderne burgers willen vrij en autonoom zijn, maar tegelijkertijd 100% beschermd en veilig. Moderne burgers willen zich maximaal kunnen uitleven en ontplooiën, maar de overheid moet bij ongeluk en onvoorziene omstandigheden de brokken opruimen. Wat de veiligheidsutopie en de overheidsutopie gemeen hebben, is dat ze gaan over het onhaalbare verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en maximale bescherming.

Burgers willen vrij zijn, autonoom, ondernemend, ongebonden, maar o wee als het misgaat. Dan moeten alle risico’s worden afgedekt en elke schade worden vergoed. Zie de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)-regelingen in de coronapandemie. Zie het energieplafond in de gas- en energiecrisis. We onderschatten de

enormiteit van die ingrepen. Want, bij alle chagrijn over de overheid, zijn dit extreme rechtvaardigheidsinterventies, die alleen een heel rijk en goed georganiseerd land zich kan veroorloven.

Hoe dat ook zij, torenhoge verwachtingen leiden tot torenhoge frustraties en teleurstellingen, de wet van de *rising expectations*. Maar waarom zou een overheid eigenlijk rechtvaardig moeten zijn? Waarom zou er eigenlijk vertrouwen in een overheid moeten zijn? En hoe slecht is het overheidsbeleid eigenlijk? Is de sfeer niet veel te zwartgallig en pessimistisch, en gaat er eigenlijk – in stilte en achter de schermen – niet heel veel goed? Die vragen zouden we ons best wel eens fundamenteeler mogen stellen, voordat iedereen massaal meezingt in het koor van overheid-*bashers*.

Wat dat aangaat is het project van bestuurskundige Paul 't Hart over 'succesvol openbaar bestuur' boeiend en belangrijk. Hij wil bewust ingaan 'tegen de tijdgeest van "onttovering" van publieke instituties en gezagsdragers', en leren van geslaagd en succesvol overheidsop treden. 't Hart: 'We vragen ons te weinig af hoe het komt dat bepaalde publieke organisaties, systemen van publieke dienstverlening, bestuurlijke samenwerkingsverbanden, grote projecten, reacties op calamiteiten of zorgverlening aan (groepen) mensen met complexe behoeften, zo goed uitpakken.'¹ Dat is een heel waardevol perspectief, belangrijk tegengif tegen doorslaand negativisme. Goed ook voor de professionele spirit van ambtenaren en mensen werkzaam in het publieke domein. Toch gaat deze positivo benadering uiteindelijk te zeer voorbij (bij alle nuancering over hoge verwachtingen) aan de ontstane negatieve overheidsbeelden bij een aanzienlijk deel van de bevolking.

1 Paul 't Hart, 'Succesvol openbaar bestuur. Het bestaat (voor wie het zien wil)', *Platform O*, 24 oktober 2019.

De fictie van de goed georganiseerde solidaire verzorgingsstaat

Die negatieve beelden komen we helder tegen in de door het Verwey-Jonker Instituut onderzochte oorzaken van wantrouwen in de overheid. In dat onderzoek worden vijf oorzaken voor overheidswantrouwen genoemd:

1. *de onzichtbaarheid van de overheid* (de afstand van de overheid is toegenomen door het verdwijnen van voorzieningen – meest voelbaar op lokaal niveau);
2. *de onzichtbaarheid van de burger* (de menselijke maat is verdwenen);
3. *ongelijke behandeling* (de overheid is er vooral voor bepaalde groepen, zoals ondernemers, migranten enz.);
4. *het niet horen van de burger* (de burger voelt zich niet gehoord, zowel bij besluitvorming die hem/haar rechtstreeks raakt, als bij de landelijke besluitvorming);
5. *incompetentie* (van ambtenaren, politici en bestuurders).²

In deze oorzaken van verloren vertrouwen in de overheid komen de volgende elementen terug. Het verdwijnen – door bezuiniging, opschaling en concentratie – van publieke voorzieningen, met name in de regio. De (onbedoelde) vernederende behandeling van burgers door ICT-systemen en algoritmen, zoals dramatisch aangetoond bij de toeslagenaffaire. Zie de waarschuwing van *Politico*:³ ‘Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms.’ De (gepercipieerde) ongelijke behandeling van burgers, met onbehagen over de proceskant. Al deze oorzaken zijn evenzovele voorwaarden voor rechtvaardig overheidsbeleid: zorg voor zo eerlijk mogelijk verdeeld ‘profijt van de overheid’, zowel geografisch als demografisch; pas op met maatwerkvijandige anonieme ICT-systemen; respecteer burgers, ook als ze ongelijk hebben of niet hun zin kunnen krijgen.

2 Verwey-Jonker Instituut, *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, 2020.

3 *Politico*, 29 maart 2022.

Sommige onderzoekers menen dat niet het vertrouwen bij de burger het probleem is, maar ‘dat burgers onrechtvaardig worden behandeld door de overheid’.⁴ De onrechtvaardige behandeling van burgers door de overheid kan leiden tot wantrouwen onder inwoners. Suijkerbuijk⁵ heeft in dit verband vier belangrijke criteria van politiek vertrouwen geformuleerd:

1. *deskundigheid* (kan de overheid haar taak vervullen?);
2. *integriteit* (wil de overheid haar taak vervullen?);
3. *ontvankelijkheid* (houdt de overheid rekening met de wensen van burgers?); en
4. *rechtvaardigheid* (vervult de overheid haar taak eerlijk en zonder het ten onrechte bevoor(oor)delen van bepaalde groepen?).

Complexer wordt het nog wanneer we het werk van de Vlaamse politicologe Silke Goubin erbij betrekken.⁶ Zij heeft onderzoek gedaan naar politiek vertrouwen in uiteenlopende landen. Daaruit is gebleken dat in meer ongelijke landen het vertrouwen in politieke instellingen lager is. Maar er zit een adder onder het gras:

‘Mijn onderzoek toont toch een subtieler verschil aan: in meer ongelijke landen gaan welgestelde en minder welgestelde burgers een meer gelijkaardig – zij het lager – niveau van vertrouwen hebben, terwijl in meer gelijke landen we net een grotere kloof in politiek vertrouwen zien tussen welgestelde en minder welgestelde burgers.’

De verklaring die Goubin voor deze kloof geeft, is dat ongelijke samenlevingen minder aangenaam zijn om in te leven, ook voor welgestelde burgers. Dit vanwege sociale onrust, onveiligheid en criminaliteit. ‘Dat is anders in meer gelijke samenlevingen. Daar doet de

4 Zie Wouter Schakel, ‘Betrouwbaarheid van de overheid belangrijker dan vertrouwen in de politiek’, *Nederlands Dagblad*, 3 februari 2022.

5 Pieter Suijkerbuijk, *Politiek vertrouwen: begripsvorming, meting en validering*, diss. Radboud Universiteit Nijmegen, 1983.

6 Silke Goubin, ‘De energiecrisis dreigt het politiek vertrouwen verder te kelderen’, *Samenleving & Politiek*, jaargang 29, 2022, nr. 8 (oktober), p. 10-15.

overheid veel voor haar burgers. Als je dan nog steeds in een lagere sociale klasse zit, terwijl de meesten het wel goed hebben, ga je net meer gedesilluseerd zijn. Het systeem werkt voor de anderen wel, maar voor jou niet.’ Dit sentiment van achterstelling en relatieve achteruitgang (in een globaliserende immigratiesamenleving die de verzorgingsstaatarrangementen onder druk zet) zou wel eens een van de belangrijkste verklaringen voor het hedendaags onbehagen en politiek wantrouwen kunnen zijn. En – dat ook – voor de perceptie van een onrechtvaardige overheid.

Zo blijkt uit Utrechts onderzoek⁷ naar politiek vertrouwen van Lianne de Blok en Lars Brummel. dat er sprake is van een toenemende polarisatie in het politiek vertrouwen. Met name de reputatie van een betrouwbare overheid zou doorslaggevend zijn voor het vertrouwen: ‘Luistert de overheid goed naar haar burgers? Weegt ze alle belangen, is ze onpartijdig en rechtvaardig? Volgt de overheid de regels, is ze helder over de redenen voor beslissingen en vooral: komt ze haar beloftes na? Dan is de kans groot dat het vertrouwen toeneemt.’

Vertrouwen is sterk gebaseerd op de gepercipieerde prestaties van de politiek, en dit geldt vooral voor burgers met een laag vertrouwen, zo concluderen de Utrechtse onderzoekers.

‘Er is minder consensus in de Nederlandse samenleving over hoeveel vertrouwen de nationale en lokale overheden verdienen. (...) Opleidingsniveau zorgt voor verschillen in vertrouwensoordelen waar mensen met een middelbaar opleidingsniveau hun vertrouwen in nationale politieke instituties sterker baseren op de staat van de economie, terwijl mensen met een hogere of lagere opleiding juist de staat van de verzorgingsstaat sterker laten meewegen.’

7 Lianne de Blok en Lars Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Op zoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, 2022.

Al stelt het Utrechtse onderzoek dat het ‘er redelijk voorstaat met het politiek vertrouwen’, er is steeds meer verschil in de samenleving in de mate van politiek vertrouwen en de tevredenheid met de democratie:

‘Ondanks dat er geen duidelijke trend zichtbaar is in het gemiddelde politieke vertrouwen, zien we wel dat de variatie in de samenleving structureel is toegenomen. Er is enerzijds een steeds grotere groep die zich erg wantrouwend opstelt tegenover de politiek, en anderzijds ook een stabiele grote groep die zegt wél vertrouwen te hebben in de overheid. Er is dus steeds meer polarisatie in het politiek vertrouwen in Nederland. Ditzelfde geldt ook voor hoe tevreden Nederlanders zijn met het functioneren van de democratie.’

Het voor de directie KIEM van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerde onderzoek naar het burgerperspectief van een rechtvaardige overheid komt met vergelijkbare resultaten.⁸ Spontaan blijken burgers bij (on)rechtvaardigheid vooral aan (on)eerlijkheid en (on)gelijkheid te denken:

‘Hieruit is gebleken dat Nederlandse burgers een rechtvaardige overheid vaker benaderen vanuit de waarden “gelijkheid” (“gelijke gevallen gelijk behandelen”), “voldoende hebben” (“zorgen dat iedereen voldoende heeft om van te leven”) en “deugdzaamheid” (“stimuleren dat mensen het juiste doen en zich goed gedragen”). (...) Burgers met een rechtse politieke voorkeur geven vaker aan dat zij naar de effecten op henzelf en hun eigen omgeving kijken, terwijl burgers met een linkse politieke voorkeur vaker kijken naar de effecten op anderen. (...) De Rijksoverheid wordt ten opzichte van andere overheidslagen het minst goed beoordeeld. Bijna twee op de vijf burgers zeggen de landelijke overheid onrechtvaardig te vinden (38%), dit is het grootste aandeel per

8 Petra Immerzeel en Daphne Bollen, *Het uitgangspunt van een rechtvaardige overheid is voor burgers vooral gerelateerd aan gelijkheid en in ieder geval voldoende hebben. Onderzoek naar rechtvaardig overheidshandelen onder burgers*, MarketResponse, 15 augustus 2022.

voorgelegde institutie. Gepercipieerde rechtvaardigheid hangt samen met het vertrouwen dat mensen hebben in de regering of de Tweede Kamer. Hoe meer vertrouwen, hoe vaker men de landelijke overheid rechtvaardig vindt handelen. Daarnaast geldt dat ouderen (65+), mensen uit lagere inkomensklassen en mensen met een rechtse politieke voorkeur negatiever zijn over de rechtvaardigheid van overheidshandelen.’ (Rapport MarketResponse)

De conclusies van het Utrechtse onderzoek en van het Market-Response-onderzoek voor KIEM/BZK sluiten voor een belangrijk deel aan bij de bevindingen en conclusies van *Atlas van Afgehaakt Nederland*.⁹ Deze atlas gaat over politiek-maatschappelijk onbehagen en vertrouwen/wantrouwen in de overheid. De belangrijkste bevindingen eruit luiden:

- Een groeiend deel van de bevolking voelt zich niet meer vertegenwoordigd, en niet gerespecteerd, door de gevestigde politiek/Den Haag.
- Dit komt tot uiting in niet-stemmen of het stemmen op protestpartijen, populistische of ‘buitenstaander-partijen’, die zich geen onderdeel (willen) voelen van het mainstream establishment.¹⁰
- Er is een kortsluiting tussen bestuurlijk Nederland en de regio, tussen grootstedelijke dominantie en gevoelens van achterstelling in landelijk Nederland.
- Er is een kortsluiting tussen hogeropgeleiden en middelbaar opgeleiden over waarden en voorkeuren.
- Er is een clash gaande over de toekomstkoers van Nederland. Veel Nederlanders hebben het gevoel dat het met Nederland niet de goede kant op gaat. Dat gevoel is sterker naarmate men lager opgeleid is, en verder van de Randstad af woont.

9 Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Ministerie van BZK, 2021.

10 Zie ook mijn bijdrage aan het door Casper van den Berg en Anchrit Wille georganiseerde vijfde CAOP-webinar ‘Bouwen aan vertrouwen. Wetenschap, wantrouwen en wappies’ op 17 maart 2022.

- Een uitzondering vormt de zogenaamde ‘Burgerschapszone’ in Noordoost-Nederland, waar dankzij sociale samenhang, nabuurschap en gemeenschapszin een hoger niveau van welzijn en ‘brede welvaart’ (inclusief ervaren gezondheid) wordt bereikt dan op grond van sociaaleconomische status en opleidingsniveau statistisch zou mogen worden verwacht
- Het ‘Midden van Nederland’ (middelgrote steden, randen rondom de grote steden), waar de meeste Nederlanders wonen, voelt zich onvoldoende gezien en erkend en heeft het gevoel minder profijt van de overheid te hebben dan de boven- en onderkant.

Het is in deze politiek-maatschappelijke context waarin de hedendaagse overheid moet zien te opereren. Waarin een overheid als ‘rechtvaardig’ moet worden waargenomen door zeer uiteenlopende groepen. Daarin ligt, zo betoogt dit essay, de kern van het hedendaagse probleem van de overheidsvertrouwenscrisis. Men zou kunnen zeggen dat er uiteenlopende beelden en verwachtingen van de overheid bestaan, die moeilijk met elkaar verzoenbaar zijn.

De diplomatedemocratie en de neoliberale efficiencysamenleving

Daar komt nog een tweetal causaliteiten bij. De overheid is de laatste decennia in sterke mate in de greep gekomen van twee belangrijke tendensen: de *diplomademocratie* (Bovens & Wille¹¹) en de zogenaamde *neoliberale efficiencysamenleving*. Die hebben het overheidsvertrouwen, met name van minder geprivilegieerde groepen, die in sterkere mate op de bescherming van de overheid zijn aangewezen, ondermijnd en negatief gekleurd.

Diplomademocratie staat voor een democratie van en voor hoogopgeleiden. In de afgelopen decennia heeft zich een enorme vermenigvuldiging van academici en hbo-geschoolden voorgedaan, en deze

11 Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011.

groep is dominant geworden in openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, media en bedrijfsleven.¹² Deze hoogopgeleidenopmars is samengegaan met het verdwijnen van de oude zuilen en de afnemende betekenis, zo niet implosie, van de naoorlogse volkspartijen, waardoor aloude maatschappelijke verbindingen zijn verbroken of verzwakt. Verbindingen tussen hoogopgeleiden en middelbaar opgeleiden. Tussen grote steden, middelgrote steden en platteland. Tussen Randstad en regio. Tussen autochtonen en migranten. Tussen publieke sector en private sector.

Politiek en bedrijfsleven worden al geruime tijd gedomineerd door een sociaalliberaal compromis van hoogopgeleiden. Dan gaat het om een compromis tussen economisch liberalisme en cultureel liberalisme, een uitruil tussen ‘economisch rechts’ en ‘cultureel links’. Cruciaal is dat dit compromis haaks lijkt te staan op het politieke wens- en wereldbeeld van grote niet-hoogopgeleide delen van de Nederlandse bevolking. Volgens menig onderzoek is de gemiddelde of mediane Nederlandse kiezer economisch linkser (deze wil meer herverdeling en herstel van het sociaal contract van de verzorgingsstaat) en cultureel traditioneler (op gebieden als migratie, klimaattransitie, gender, postindustrialisering).¹³

Dit lijkt een van de oorzaken waarom het ene deel van Nederland zich senang voelt en meent dat het de goede kant met Nederland op gaat, en een ander deel juist meent dat het de verkeerde kant uit gaat.¹⁴ Deze kortsluiting heeft ook consequenties voor de verwachtingen die men projecteert op de overheid. Hoe lastig is het immers om waargenomen te worden als een rechtvaardige overheid als er een clash is tussen toekomstoptimisten en toekomstpessimisten, en als overheidsbeleid – onbedoeld – een sterke bias heeft, want exclusief

12 CBS, *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze?*, 18 oktober 2022.

13 Zie de *Burgerperspectieven* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

14 Zie het steeds terugkerende *Burgerperspectieven*-onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau hierover.

ontwikkeld en uitgevoerd wordt door grootstedelijke hoogopgeleiden? Hoe dat te ontregelen en te verbeteren?

Armoede-journalist Jonah Falke heeft gelijk wanneer hij zegt dat er tussenpersonen moeten komen die kwetsbare mensen zonder schaamte en wantrouwen door de complexe systemen kunnen gidsen, zoals bijvoorbeeld door het plaatsen van een maatschappelijk werker op alle scholen.¹⁵

Onderzoeker Tim 'S Jongers heeft gelijk dat

‘het ons ontbreekt aan een breed gevoel van solidariteit. Dat is er langzaam uit gesloopt. Uit de woningcorporaties, het onderwijs, de arbeidsmarkt: we grijpen pas in als de problemen te groot worden. En ja, dan heb je op een dag een minister voor Armoedebeleid nodig... Dat moeten we niet willen. Ik denk dus dat de BV Nederland, waarin we klant waren in plaats van burger, aan z'n einde is. Ik wil ervoor zorgen dat de solidariteit weer vanzelfsprekend is en door onze instituties stroomt.’¹⁶

En schrijfster Roxane van Iperen heeft gelijk wanneer zij waarschuwt: ‘Velen vragen zich af waarom de kloof tussen geprivilegieerden en verschoppelingen steeds groter wordt. Dat is omdat met de logica van de eerste groep beleid voor de tweede wordt gemaakt.’¹⁷

De *efficiencysamenleving*, een tweede oorzaak van overheidswantrouwen, staat voor een ontwikkeling waarbij publieke waarden en belangen steeds meer werden vervangen door marktprikkels en technocratische managementsystemen. Met als gevolg een ver doorgevoerde globalisering van waarde- en productieketens, ontgrenzing van kapitaal en arbeid, deregulering en privatisering, de wording

15 Jonah Falke, ‘Je gasrekening niet kunnen betalen is wel wat anders dan je kinderen geen eten kunnen geven’, *de Volkskrant*, 8 oktober 2022.

16 ‘Directeur PvdA-denktank: “God behoeft ons voor de menstruatiecoach”’, *FD*, 7 oktober 2022.

17 Roxane van Iperen, ‘Van Armoede’, *Vrij Nederland*, 12 oktober 2022.

van een ‘marktsamenleving’ en een mede door ICT, menselijk gezien, contactarme systeemwereld.

Het zijn precies deze twee ontwikkelingen – efficiencysamenleving en grootstedelijke hoogopgeleide dominantie – die terugkomen in een nu al roemrucht citaat uit het laatste rapport Remkes, dat met een oplossing ambieert te komen voor de stikstofcrisis en de boerenprotesten:

‘Er is een groeiende kloof tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland. In essentie zie ik dat mensen elkaar de afgelopen jaren steeds minder zijn gaan begrijpen. Zeker in het landelijk gebied wordt ervaren dat het op veel dossiers moet opdraaien voor problemen die vooral de stad ervaart. Mensen ervaren een groeiend verschil in culturele waarden, in economische positie en in kansen. Ze zien belangrijke voorzieningen verdwijnen. Dat zit bijvoorbeeld in het sluiten van de laatste school, in het weghalen van bushaltes en het verdwijnen van de laatste pinautomaten. Er is angst voor leegloop van het platteland, een gevoel dat ook ondersteund wordt door mensen die daadwerkelijk weggaan. Er is te weinig gevoel dat “Den Haag” echt begrijpt wat daar speelt, dat er vooral over en niet met hen gesproken wordt en soms ook dat ze bewust klein worden gehouden. Dat gevoel verschilt natuurlijk van mens tot mens, maar het is mij in het algemeen duidelijk dat er sprake is van groeiende afstand tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland.’¹⁸

In dit citaat schuilen het beeld van de efficiënt teruggetreden verzorgingsstaat en het beeld van de bestuurlijke elite in de Randstad tegenover de rest van Nederland. In die beelden liggen het probleem én de opdracht voor een rechtvaardig opererende – en een als rechtvaardig waargenomen – overheid besloten.

18 Johan Remkes, *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*, 5 oktober 2022.

Wat te doen? Enkele oplossingsrichtingen

Het eerder aangehaalde onderzoek naar het perspectief van burgers op een (on)rechtvaardige overheid van MarketResponse laat goed zien waar de schoen wringt. Als het aan de burgers ligt, moet de overheid zich aan een aantal elementaire basisregels houden, wil sprake zijn van rechtvaardig overheidsbeleid. Zo moet, ten eerste, de overheid ervoor zorgen dat elke burger zo veel mogelijk gelijk is en dezelfde hoeveelheid kansen, rechten en vrijheden heeft. Gelijkheid voor de wet, geen willekeur in behandeling en bevordering van gelijke kansen: daar gaat het in de eerste plaats om bij de beoordeling van een rechtvaardige overheid.

Een andere elementaire regel betreft het garanderen van het bestaansminimum in een beschaafde samenleving, het bewaken van de ondergrens. Tegelijk spelen daarbij kwesties van solidariteit en herverdeling: (kans)rijkeren moeten meebetalen (via een belastingstelsel waarbij in principe de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen) aan het zeker stellen van het bestaansminimum. De stelling 'De overheid moet ervoor zorgen dat iedereen in ieder geval voldoende heeft om normaal van te kunnen leven, ook als mensen die meer hebben daarvoor moeten inleveren' krijgt in het burgerperspectiefonderzoek aanzienlijke steun (72%).

Meer steun (80%) is er nog voor de stelling: 'De overheid moet stimuleren dat mensen het juiste doen en zich goed gedragen. Burgers moeten krijgen wat ze verdienen', waarbij ook een opvatting doorklinkt over rechtvaardige verhoudingen in de samenleving zelf, over gedrag en verdienste van burgers. Het rapport vat de kernopdracht van de rechtvaardige overheid kernachtig samen met: 'De overheid moet vooral zorgen voor gelijke kansen, bewaken dat mensen het juiste doen en iedereen voldoende heeft.'

Daar komt dit nog bij. Bijna twee derde van de burgers gelooft dat de overheid en individuele ambtenaren de bedoeling hebben om

rechtvaardig te werken. Wel oordeelt men dat het handelen van de overheid nu onrechtvaardiger is dan drie jaar geleden, en dat betreft vooral de nationale overheid. ‘Burgers zijn het meest positief over de manier waarop de overheid straft, burgers benadert en eerlijke regels hanteert. Het minst rechtvaardig wordt de overheid gevonden als het gaat om de manier waarop ze rijkdom en middelen verdeelt.’

Hieruit laten zich, in het licht van de wat kritische analyse over afgenomen gelijkheid van kansen in de moderne samenleving en minder rechtvaardige uitkomsten van technocratisch beleid, wel enkele oplossingsrichtingen en lessen destilleren.

Cruciaal voor rechtvaardig overheidsbeleid blijkt te zijn een eerlijke verdeling van aandacht, respect, middelen en zorg. Het draait om een als eerlijk en rechtvaardig waargenomen ‘profijt van de overheid’. In een samenleving in transitie, waarin sociale, economische en culturele zekerheden onder druk staan, en de grenzen en motieven van overheidsingrijpen diffuus en complex zijn, komt het erop aan zo helder mogelijk te zijn over de principes en spelregels van de verdeelende rechtvaardigheid van de overheid. Dat geldt zowel voor uiteenlopende groepen in de samenleving als voor uiteenlopende regio’s.

Uit *Atlas van Afgehaakt Nederland* en uit onderzoek van Caspar van den Berg¹⁹ is duidelijk geworden dat er in de afgelopen decennia iets fout gelopen is in de geografische verdeling van publieke voorzieningen. De regio, de periferie van Nederland, voelt zich benadeeld en achtergesteld. Met het aardbevingsschandaal van Groningen vanzelfsprekend als huiveringwekkend voorbeeld. Het is feitelijk juist dat er in de regio’s een zekere publieke verschraling is opgetreden. ‘De laatste dertig jaar zie je dat door schaalvergroting de afstand tot

19 ‘Bestuurskundige Caspar van den Berg: “Ga uit van de kracht van landelijke gebieden”, *de Volkskrant*, 22 oktober 2022.

een ziekenhuis of school groter wordt, de aanrijtiden van nooddiensten langer, het openbaar vervoer schaarser.²⁰

Het is daarom zaak om zichtbaar, geloofwaardig en met respect te investeren in de krimpregiogebieden van Nederland. Met infrastructuur, met publieke voorzieningen, zodat de existentiële toekomstonzekerheid in die regio's kan worden gekeerd. De al bestaande *Regio Deals* (zoals die in Zuidoost-Friesland) zijn daarvoor in principe een belangrijk instrument, waarvan de impact nog verder moet worden versterkt. Breng voorzieningen terug in de regio! Investeer in krimpregio's!

Ten tweede is er een probleem met de technocratische besturingswijze die om efficiencyredenen is binnengeslopen in het openbaar bestuur. Een land kan niet per spreadsheet en per laptop worden bestuurd. Meer dan ooit moet de bureaucratische en expertsysteemwereld worden verlaten en ontregeld, en zal er veel meer lokale kennis en ontmoeting in de beleidsvorming moeten worden ingebracht. Niet alles wat efficiënt is, is rechtvaardig. Kom uit de grote naar binnen gekeerde kantoortorens in de Randstad! Herwaardeer de *street-level bureaucrats*. Geef de 'oren en ogen' van het openbaar bestuur een serieuze rol in de beleidshiërarchie.

Goed bestuur en sociale samenhang doen ertoe. Er zit wat dat betreft positief nieuws verscholen in *Atlas van Afgehaakt Nederland*. Met name in dat deel van Nederland – in het noordoosten – dat gekarakteriseerd kan worden als 'Burgerschapszone'. Een regio waar dankzij nabuurschap en 'mienskip' een soort sociaal vangnet is ontwikkeld, dat zorgt voor minder eenzaamheid, meer vrijwilligershulp en bloeddonatie, een betere gezondheid en welbevinden. Die ervaren brede welvaart zorgt voor relatief meer onderling vertrouwen en meer vertrouwen in de overheid en publieke instituties. Het bevorderen van sociale samenhang, tot ontmoeting en verbinding, is daarmee een

20 Caspar van den Berg in *de Volkskrant*, zie vorige noot.

belangrijke voorwaarde voor een als rechtvaardig waargenomen overheid.

Pas op met schaalvergroting. Er is een serieuze spanning tussen bestuurskracht en nabije democratie. In een snel veranderende wereld moet rekening worden gehouden met verzet en weerstand tegen permanente verandering en transitie. Mensen willen houvast, grip, gemeenschap, zeker in vergrijzende, permanent onzekere samenlevingen. Pas daarom op met de opschaling van het lokaal bestuur (regionalisering) en de concentratie van voorzieningen, weg van de dagelijkse belevingswereld van burgers.

Breng menselijk contact weer terug aan de loketten. Laat menselijke verhalen de ICT-systemen ontregelen. Breng meer grip in de publieke sector en ga met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorbij aan de ‘zelfredzaamheidsillusie’. Veel burgers – zeker zij die aan overlevingsstress lijden – zijn niet vaardig in de moderne ICT-wereld, lopen vast bij klimaattransitie en andere transities. Met meer begrip en empathie zullen mensen die niet aan de hoge normen en skills van de grootstedelijke hoogopgeleiden kunnen voldoen, moeten worden ‘ontzorgd’ bij de opgaven van deze tijd. Hiervoor zal het bestuurlijk-maatschappelijk labyrint van instanties, regelingen en voorzieningen – die leiden tot risicomijding en het ontlopen van eindverantwoordelijkheid en *ownership* – moeten worden afgebroken. Regie en leiderschap moeten in de samenleving anders georganiseerd worden. Zie de jeugdzorg. Zie de regie over de leefbaarheid van wijken.

Beleidsmakers moeten steeds opnieuw hun eigen bubbel en bias kritisch bevragen en ontregelen, met de kernvraag of het ‘profijt van de overheid’ rechtvaardig verdeeld wordt. Daarbij is het belangrijk een ‘solidariteitscrisis’ te voorkomen. Wees duidelijk op wie rechtvaardigheid betrekking heeft. In een grenzeloze wereld, met landen zonder grenzen, voorzieningen zonder begrenzingen (of de perceptie daarvan), komt het aan op eerlijkheid en transparantie over verdelende

rechtvaardigheid. Hoe rechtvaardig is de klimaattransitie, of zijn daarbij kansrijkeren beter bedeed met subsidies dan kansarmeren, de Tesla-bonus? Hoe rechtvaardig is de Europese Unie, wanneer een *Hartz IV*-ontvanger²¹ uit het Duitse Ruhrgebied bij moet springen voor de belastingontwijkende rijkraad uit Napels? Geen Europese solidariteit zonder nationale solidariteit. Hoe rechtvaardig is een asielsysteem, waarbij kansrijke politici vanuit hun Utrechtse woonhuizen triomfantelijk besluiten dat statushouders voorrang moeten krijgen in de sociale huursector, ten koste van sociaal zwakkeren aan de onderkant?

Tot slot

In veel opzichten is de westerse samenleving op drift en in transitie. De beloftes van de verzorgingsstaat en het naoorlogs sociaal contract zijn fluïde en onzeker geworden. Door bezuiniging, hervorming, en door (schijnbaar) onbegrensde toegang ertoe via Europese eenwording en migratie.

Men kan zelfs zeggen dat we in gevaarlijke tijden leven. Met een fragiel establishment, verzwakte politieke partijen zonder vaste aanhang, een vaak te veel naar binnen gekeerde technocratie met de rug naar de samenleving. En dit alles gedomineerd door de geleefde ervaring en het wereldbeeld van hoogopgeleiden, die het soms verleerd lijken gezaghebbend leiding te geven aan de samenleving als geheel. Dat gaat immers niet per spreadsheet, laptop en met risicomijdende communicatieangst.

We leven in een posthistorische samenleving waarin verbinding met traditie en continuïteit niet langer zeker zijn en gewaardeerd worden. Zo'n type samenleving levert weinig houvast, grip, structuur, toekomstzekerheid. Dat is zeker nodig in een situatie dat er sprake is van

21 Ontvanger van een gecombineerde werkloosheid-bijstandsuitkering (*Arbeitslosengeld II*).

ongekende transities en maatschappelijke opgaven. Van *management of decline* zelfs. Blijft Nederland nog Nederland? Ook na de klimaattransitie, migratie en Europese eenwording? Of koersen we af op een duurzame, digitale, globale kennissamenleving voor *academic professionals* en hun kinderen alleen?

In zo'n situatie van gebrek aan gedeelde toekomstoriëntatie is het urgent verbindingen te herstellen als voorwaarde voor een rechtvaardige overheid en een met elkaar verbonden samenleving, die niet geteisterd wordt door een clash over de toekomstkoers van Nederland, tussen hen die menen dat het de goede kant op gaat, en hen die menen dat het de verkeerde kant op gaat met Nederland.

Als tegenwicht tegen de diplomademocratie en de technocratische efficiencysamenleving zal het weggevallen politieke en sociologische midden opnieuw moeten worden uitgevonden. Tegen de bestuurlijke en culturele dominantie van grootstedelijke hogeropgeleiden in zullen verbindingen moeten worden hersteld. Tussen hoogopgeleid en middelbaar opgeleid. Tussen grote steden, middelgrote steden en platteland. Tussen Randstad en regio. Tussen autochtonen en migranten. Tussen publieke sector en private sector.

Het vertrouwen in de overheid, in de publieke zaak is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Het eerder aangehaalde Utrechtse onderzoek is daar positief over:

'De betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid is het fundament van het vertrouwen – meer nog dan tevredenheid met de staat van de economie of de zorg. Als de overheid er bijvoorbeeld in slaagt om beloftes duidelijker na te komen, nog eerlijker en onpartijdiger te handelen en ook burgers hiervan weet te overtuigen, dan zullen ook wantrouwende burgers hun vertrouwensoordelen gestaag aanpassen. Het investeren in de procestevredenheid biedt dus ook een kans om de groeiende polarisatie in politiek vertrouwen tegen te gaan. Daar is dus winst te behalen.'

Dat is uiteindelijk een hoopgevend idee. Dat goed bestuur ertoe doet. Als een overheid wordt gezien als betrouwbaar, toekomstgericht, integer, responsief en toegankelijk, dan bevordert dat het politiek vertrouwen.

Dat vergt dat de hoogopgeleiden die nu massaal aan de knoppen van de samenleving zitten, hun hoogopgeleidenbias zullen moeten leren onderkennen en ontregelen. Dat geldt vooral voor de ambtenaren in publieke dienst. Er zal met minder wantrouwen moeten worden gekeken naar mensen en de labyrintische complexiteit van de overheidsregels en instanties zal moeten verminderen. Dit is precies waarmee armoedeminister Carola Schouten momenteel bezig is bij een fundamentele hervorming van de sociale zekerheid. Die hervorming wordt (be)geleid door de notie dat ‘de overheid weer een menselijk gezicht moet krijgen’.²²

Dat is een belangrijke operatie, die ervoor kan zorgen dat we minder *efficiencysamenleving* zullen hebben en minder *diplomademocratie*. Dat zal bijdragen aan een rechtvaardiger overheid voor allen.

22 ‘Minister Carola Schouten: “We moeten fundamenteel anders naar mensen kijken”’, *Binnenlands Bestuur*, 29 juli 2022.

