

Renaissance van de overheid

De behartiging van publieke belangen



Ellen van Doorne en Boudewijn Steur¹

1 mei 2018

Het is de hoogste tijd voor een renaissance van de overheid. Deze herwaardering bestaat in de eerste plaats uit de erkenning dat de overheid ertoe doet bij de behartiging van publieke belangen. Als crisismanager, zoals bleek tijdens de financiële crisis en de Grote Recessie die daarop volgde. Maar ook als cruciale speler bij het adresseren van de grote maatschappelijke vraagstukken van nu, zoals energietransitie, robotisering en arbeidsmarkt. Daarnaast wordt het belang van goede instituties steeds meer onderkend. Het is, met andere woorden, belangrijk dat de interventies van de overheid op de juiste waarde worden geschat. Maar de noodzakelijke herwaardering van de overheid betekent ook dat de rol van de overheid niet op dezelfde wijze vorm krijgt als enkele decennia geleden. We kunnen maar ten dele teruggrijpen op het oude recept. De rol van de overheid in het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw is aan herdefiniëring toe. Dit is belangrijk en urgent, omdat de maatschappelijke context sterk veranderd is én het discours over de overheid al enige tijd is blijven steken in het verleden.

Het beeld van de overheid, de verwachtingen die we van de overheid hebben, en de wijze waarop we er over spreken, zijn sinds de Tweede Wereldoorlog een aantal keer van koers gewijzigd. Vlak na de Tweede Wereldoorlog had de overheid een heel duidelijke opdracht: de wederopbouw van het land en van de economie. De overheid speelde in die eerste decennia een belangrijke rol bij de vorming van de verzorgingsstaat, de plannen voor de ruimtelijke ordening van het land en bij de economische ontwikkeling. Tegen het einde van de jaren zeventig, begin jaren

¹ Ellen van Doorne en Boudewijn Steur zijn werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij schrijven deze verkenning op persoonlijke titel.

tachtig veranderde die opvatting. De overheid moest zich zoveel mogelijk afzijdig houden, het overlaten aan de markt. Dit beeld was tot aan de millenniumwisseling dominant. Daarna ontstond langzaam maar zeker het beeld dat de samenleving zelf de behartiging van publieke belangen op zich moest nemen. De afgelopen jaren is dat beeld weer aan het kantelen: de idee dat juist de overheid zelf aan zet is voor de behartiging van publieke belangen treedt pregnanter op de voorgrond.

De cirkel is echter niet rond. De context voor de behartiging van publieke belangen is immers in vergelijking met enkele decennia geleden sterk veranderd. Een drietal belangrijke uitdagingen stelt nieuwe vragen aan de overheid. Deze uitdagingen betreffen de beperkte financiële middelen van de overheid, het geringe handelingsvermogen door privatisering en decentralisatie en de uiteenlopende verwachtingen van mensen over de rol die de overheid zou moeten pakken. Deze drie belangrijke uitdagingen vragen om een hernieuwde doordenking van rol en functie van de overheid.

Deze verkenning vormt niet de weerslag van eigen onderzoek naar de rol van de overheid, maar het brengt de stand van het denken hierover bijeen. Wij denken dat de tijd rijp is voor nieuwe denkrampen over rol en betekenis van overheid en instituties. Die tekenen zich af, maar zijn nog niet uitgekristalliseerd. Een goed moment om de stand op te maken en het gesprek daarover te voeren. Doel van deze verkenning is daarom actuele en gezaghebbende kennis bij elkaar brengen over de veranderende rol van de overheid en het belang van instituties. We willen schetsen welke nieuwe denkrichtingen over de rol van overheid en instituties zich aftekenen. Wij sluiten deze verkenning af met een aantal handelingsperspectieven voor de rijksoverheid en dan in het bijzonder voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze verkenning vormt wat ons betreft geen sluitstuk, maar het vertrekpunt van het gesprek.

1. Invalshoek en afbakening

Halverwege de veertiende eeuw bood de Leidse jurist Philips van Leiden zijn geschrift *De cura reipublicae et sorte principantis* aan graaf Willem V aan. Hierin betoogt hij dat de vorst de behartiger is van een aantal onvervreembare rechten, dat naar hun aard voor alle inwoners van zijn gebieden van belang was. In het veertiende-eeuwse Holland ging het daarbij om zaken als de zorg voor water- en landwegen, of om de instandhouding van veerdiensten. Philips benoemde in zijn geschrift welke maatschappelijke terreinen behoorden tot het publiek belang en op welke wijze de vorst deze belangen diende te behartigen. Het geschrift *De cura reipublicae* is daarmee de eerste fundamentele doordenking van de borging van publieke belangen in de Nederlanden. Sindsdien is het denken daarover uiteraard sterk ontwikkeld. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is dat wat als publiek belang wordt gezien en hoe dat geborgd moet worden door de tijd heen verandert.

In deze verkenning worden publieke belangen opgevat als de belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt (SER, 2010). Hiermee sluiten wij aan bij de definitie die al enige tijd in Nederland wordt gehanteerd, maar die – zo erkennen wij – wel enkele beperkingen kent. Zo volgt uit deze definitie dat een belang niet publiek is als de politiek dit niet als zodanig heeft erkend (Smit, 2010).

Bij een verkenning naar de behartiging van publieke belangen kunnen twee invalshoeken worden gekozen. In de eerste plaats kan de vraag worden gesteld welke maatschappelijke terreinen in het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw onder publieke belangen moeten worden geschaard. Een tweede invalshoek is de vraag op welke wijze deze publieke belangen behartigd moeten worden en wie daarbij primair aan zet is. De behartiging van de publieke belangen hoeft immers niet door de overheid zelf ter hand genomen te worden. In deze verkenning kiezen wij uitdrukkelijk voor de tweede invalshoek, omdat de eerste invalshoek een expliciete opdracht voor de politiek is.

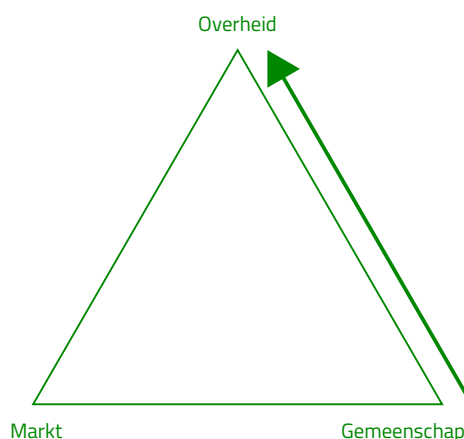
De verkenning is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk van deze verkenning gaan wij in op de veranderende percepties van de rol van de overheid als borger van publieke belangen. Hoe is deze de afgelopen decennia verschoven? In het derde hoofdstuk gaan wij in op feitelijke veranderingen voor de overheid in de borging van publieke belangen. Met andere woorden in hoeverre gingen ideologische verschuivingen ook gepaard met feitelijke verschuivingen? In het vierde hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste kenteringen die tot een herwaardering van de overheid hebben geleid. In het laatste hoofdstuk van deze verkenning gaan wij vervolgens in op de vraag op welke wijze de overheid zich anno 2018 als borger van publieke belangen moet opstellen. Daarbij constateren wij in de eerste plaats een drietal dilemma's dat van belang is zijn bij de overheid als borger van publieke belangen. Uit deze dilemma's vloeit logischerwijs een agenda voor de komende jaren voort.

2. 1945-2015 – Het verschuivende discours over de rol van de overheid

In dit hoofdstuk schetsen wij de historische ontwikkeling in het discours over de overheid als behartiger van het publiek belang. Het gaat hier dus over de manier waarop er *gesproken* werd over de rol van de overheid. Daarin zijn ruwweg drie fases te onderscheiden. In de eerste paragraaf behandelen wij de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig van de vorige eeuw. In de tweede paragraaf schetsen wij een beeld van het denken in de periode vanaf omstreeks 1980 tot aan de millenniumwisseling. Daarna gaan wij in de derde en laatste paragraaf in op de periode vanaf 2000. In iedere historische fase blijkt dat de behartiging van publieke belangen te plaatsen valt in een driehoek van overheid, markt en gemeenschap.

2a. 1945-1980: De overheid aan zet

Na de Tweede Wereldoorlog zijn twee belangrijke ontwikkelingen zichtbaar in de behartiging van publieke belangen. In de eerste plaats is het evident dat de overheid primair aan zet is bij de wederopbouw van het land. In de tweede plaats groeien de belangen die de politiek als publiek belang aanmerkt; de publieke belangen worden als zodanig groter. Het is de fase waarin de verzorgingsstaat wordt uitgebouwd. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals de ontwikkeling van de economie, het opbouwen van een veilige samenleving en het overbruggen van grote sociaal-economische verschillen, wordt primair een taak van de overheid.



De sturende rol van de overheid komt misschien nog wel het meest prominent naar voren in het denken over de economie. Na de Tweede Wereldoorlog werd een nieuwe wereldorde gebouwd met internationale instituties als de Verenigde Naties en de Bretton Woods instellingen. Alle Westerse landen kozen voor collectieve arbeidsvoorwaarden, economische planning en de opbouw van sociale voorzieningen. Afscherming en de regulering van markten, prijsinterventies en subsidies waren eerder regel dan uitzondering. De jaren 1945-1980 waren, zeker in retrospectief, uitzonderlijk, met hoge economische groei en relatieve sociale rust: van 'Wirtschaftswunder', 'Les Trente Glorieuses' tot 'the Age of Affluence' (Judt, 2010). Kenmerkend voor deze periode is de 'embeddedness' van de economie: publieke interventies en regulering zorgen voor een raamwerk waarbinnen markten kunnen floreren. Het 'embedden' van markten gebeurde door het bouwen van instituties (Hemerijck et al, 2009).

Na de Tweede Wereldoorlog werd de verzorgingsstaat uitgebouwd

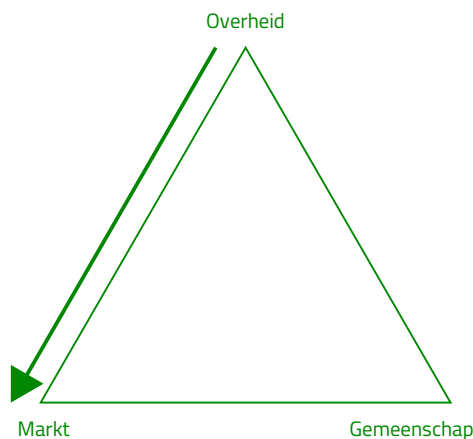
De overheid manifesteerde zich ook op andere terreinen als behartiger van publieke belangen. In Nederland vormde de wederopbouw aanleiding voor een snelle en brede uitrol van de verzorgingsstaatarrangementen. Het sociaal-economische beleid kon, net als in West-

Duitsland, worden getypeerd als een tussenvorm tussen het sterk Keynesiaans vraaggerichte beleid van het Verenigd Koninkrijk en het Franse aanbodgerichte beleid in de vorm van nationale industriepolitiek (WRR, 2013). Tot in de jaren zestig is in Nederland het voorzieningenniveau vooral gericht op het realiseren van een

minimum. Daarna, met de snel stijgende welvaart, wordt de lat hoger gelegd. Het dekkend stelsel van verzekeringen en voorzieningen wordt een vorm van ‘beschaving’ (WRR, 2006).

2b. 1980-2000: De markt aan zet

Halverwege de jaren zeventig ontstaat het idee dat de markt beter is in het borgen van publieke belangen dan de overheid. De omslag in het denken wordt gemarkeerd door de oliecrises. Toen de economieën stokten, werd aanvankelijk met het oude, Keynesiaanse recept geïntervenieerd. Dit bleek te leiden tot stagflatie, een combinatie van een stagnerende economie en hoge inflatie. De werkloosheid liep snel op. De interventies vanuit de overheid voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken hadden niet altijd het gewenste effect. Het maakbaarheidsdenken brokkelde na de jaren zeventig in hoog tempo af. Dit betekende niet per se dat de overheid feitelijk een kleinere rol kreeg (zie hoofdstuk 3), maar dat het handelen van de overheid als zodanig werd geïnterpreteerd.



Maar vanaf eind jaren '80 werd de overheid steeds meer neergezet als probleem

In deze periode ontstaat ruimte voor het conservatief-liberale gedachtegoed: hoge belastingen staan economische groei in de weg, overheidsregulering beknodt ondernemerschap en hoe kleiner de staat hoe gezonder de samenleving. Deze opvatting werd breed gedragen in

de Westerse wereld. In minder dan een decennium verschoof het dominante paradigma van interventionisme en het nastreven van publieke goederen naar een wereldbeeld waarin de overheid niet langer de oplossing was, maar het probleem. Politieke kopstukken van dit denken waren Margaret Thatcher (“there is no such thing as society, there are only individuals and families”) en Ronald Reagan (“Morning in America”) (Judt, 2010). De kritiek betrof vooral de werking van de verzorgingsstaat. Enerzijds richtte de kritiek zich op de kosten; de uitdijende verzorgingsstaat zou teveel beslag leggen op de financiële middelen van de overheid en zou economische activiteit verdringen. Anderzijds was de kritiek politiek-filosofisch van aard. De verzorgingsstaat zou onwenselijke gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen. Deze zouden anonimiseren. De menselijke solidariteit zou worden uitgehold en mensen zouden te weinig worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid (WRR, 2006).



Margaret Thatcher en Ronald Reagan, Washington DC

fotocredit: Hollandse Hoogte

Vooral in het economisch domein is de discoursverandering waarneembaar. De overheid dient zich afzijdig te houden van de economie. Het is de markt die in staat is welvaart te bevorderen. In het economisch denken kwam meer aandacht voor de aanbodkant (kapitaal, arbeid en technologische ontwikkeling) van de economie. Het wegnemen van belemmeringen aan de aanbodkant van de economie werd belangrijk. De economische theorieën die in deze periode opkwamen, hadden ruwweg een tweeledige, maar consistente boodschap. In de eerste plaats zorgen markten over het algemeen voor een efficiënte allocatie van schaarse middelen en zijn daarom bij uitstek geschikt om welvaart te creëren. In de tweede plaats opereren overheden over het algemeen inefficiënt, waardoor zij niet goed in staat zijn om een complexe economie (tot in detail) te managen. De toenemende nadruk op de markt ging dus gepaard met een stevige kritiek op het functioneren van de overheid (WRR, 2012). De val van de muur in 1989 markeert de definitieve overwinning van het liberale marktmodel. Het marktdenken werd ook in praktijk gebracht door internationale organisaties als het IMF, de Wereldbank en de OESO (die daar overigens al eerder mee waren begonnen). Dit werd de *Washington Consensus* genoemd (Stiglitz Serra, 2008), een beleidsrecept voor landen in economische problemen waarbij handelsliberalisatie, belastinghervorming en privatisering van staats eigendommen kernbegrippen vormden.

Ook vanuit bestuurskundige hoek kwam kritiek op het functioneren van de overheid. De overheid zou te groot en bureaucratisch zijn geworden. Bedrijfskundige begrippen als doeltreffendheid en doelmatigheid werden geïntroduceerd binnen de overheid. De omvang van de overheid zou moeten worden gereduceerd, en ook het ambtenarenapparaat zou ondernemender, en minder bureaucratisch moeten werken (Osborne & Gaebler, 1993). Deze denkbeelden sloten goed aan bij het

Het marktdenken deed ook binnen de overheid zijn intrede

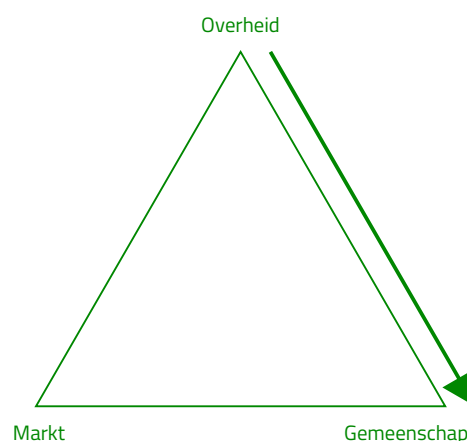
privatiseringsdenken in de jaren tachtig. Daarmee deed het *New Public Management* zijn intrede, een denkmodel van Angelsaksische oorsprong. Kern van dit model was dat de overheid in vergelijking met het

bedrijfsleven niet effectief en efficiënt opereert. De bureaucratische en hiërarchische organisatie van de overheid paste niet goed op de flexibele netwerksamenleving. De scheiding van beleid en uitvoering en het inbouwen van (economische) prikkels om overheidsprestaties te verbeteren, werden onderdeel van het handelingsrepertoire van de overheid (WRR, 2012).

De technocratisering van het bestuur is tevens een belangrijk kenmerk van deze periode. In de Nederlandse context wonnen onafhankelijke instituties als de planbureaus aan betekenis voor de beleidsontwikkeling. De rationaliteit en onderbouwing van de beleidsvorming namen toe. Daarnaast werd een substantieel deel van beleid en uitvoering van de overheid gedelegeerd aan gespecialiseerde overheidsorganen die niet rechtstreeks onder democratische controle stonden, zoals de zelfstandig bestuursorganen op het gebied van mededinging, gezondheidszorg en sociale taken. Gelijktijdig werd in deze zelfde golf een reeks privatiseringen gerealiseerd, zoals binnen het openbaar vervoer en de post. Op supranationaal niveau werden veel bevoegdheden overgedragen aan ‘transnationale’ instituties als de Europese Commissie, de ECB, de WTO en het Hof in Luxemburg (Thatcher & Stone Sweet, 2002).

2c. 2000-2015: de burger aan zet

Rond de millenniumwisseling ontstaat druk op het neoliberale discours en het *New Public Management*. In de periode 2000 tot 2015 wordt gezocht naar aanvullende manieren om publieke belangen te behartigen naast de as markt-overheid. Het antwoord ligt vooral in vermaatschappelijking: de burger, de gemeenschap. De samenleving zelf is aan zet in de behartiging van publieke belangen: mensen hebben over het algemeen een beter inzicht in de problemen en de wijze waarop deze kunnen worden aangepakt. Bovendien – zo luidt de redenering – zijn mensen ook meer bereid en beter in staat om deze behartiging zelf voor hun rekening te nemen. In Nederland is dat duidelijk merkbaar in het discours dat vanaf de kabinetten-Balkenende wordt gevoerd.



In de hele Westerse wereld groeit het belang van de gemeenschap voor het behartigen van publieke belangen. De eerste tekenen voor een verandering in het discours worden door Tony Blair met zijn Third Way ingegeven, maar het hoogtepunt in deze discourewijziging is het aantreden van David Cameron. In 2010 lanceert David Cameron de term Big Society: “a deep, serious reform agenda to take power away from politicians and give it to people”. In deze gedachte wordt een

Na 2000 komen oplossingen uit de samenleving meer centraal te staan

aantal taken teruggelegd in de Britse gemeenschap en daar opgepakt. Zo werd een deel van de bevoegdheden van de rijksoverheid overgeheveld naar de lokale overheden, waarmee de eigen kracht van lokale gemeenschappen versterkt moest worden. In het verlengde daarvan is ingezet op de hervorming van de publieke dienstverlening, waarbij meer ruimte voor vrijwilligersorganisaties moest komen. En ten slotte is ingezet op een actievere rol voor burgers in de samenleving. De praktijk van de Big Society blijkt echter weerbarstig. Na 2013 spreekt Cameron niet meer in het openbaar over de Big Society. In de afsluitende onderzoeken naar dit beleid wordt het failliet met zoveel woorden gesteld (Civil Exchange, 2015). Uit het onderzoek blijkt dat het aantal mensen dat zich sinds de economische crisis op vrijwillige basis in het publiek domein inzet, afneemt. Mensen ervaren dat door de decentralisatie van taken de besluitvorming eerder ondoorzichtiger is geworden en dat mensen grip verliezen op de behartiging van hun belangen. Ten slotte heeft de hervorming van de publieke dienstverlening niet geleid tot meer eigenaarschap van burgers of van professionals. Sterker nog, een beperkt aantal private aanbieders domineert deze sector.

Het hoogtepunt van de overgang naar het gemeenschapsdenken in Nederland is misschien wel de lancering van de term participatiesamenleving in de troonrede van 2013. Destijds heeft de Koning gezegd: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving”. De expliciete koppeling met noodzakelijke bezuinigingen heeft ertoe geleid dat de participatiesamenleving vooral werd gevoeld als bezuinigingsmaatregel. Daar komen wij in hoofdstuk 4 nader op terug.

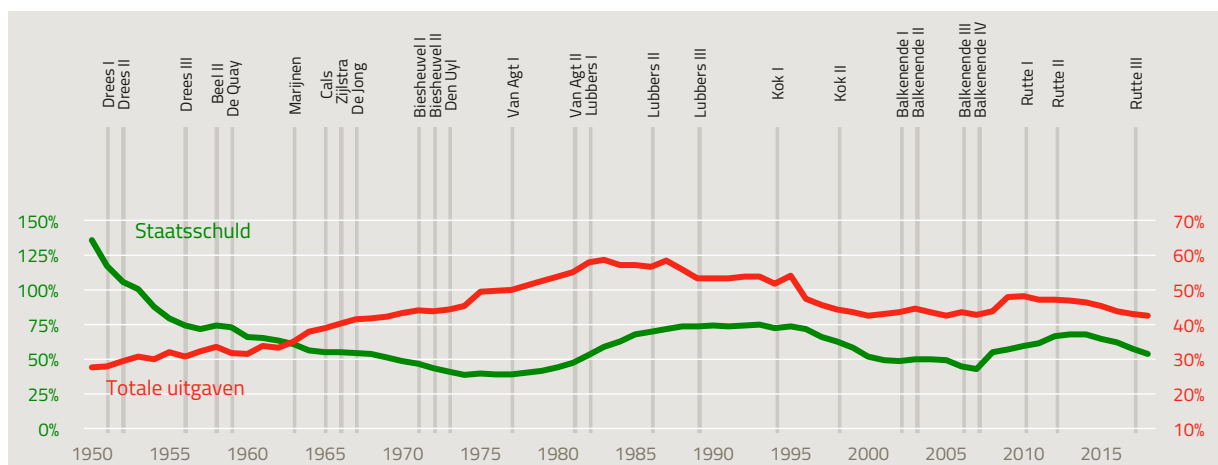
In de afgelopen paar jaar lijkt het discours rond de participatiesamenleving op zijn retour. Twee elementen hebben daar aan bijgedragen. In de eerste plaats de mate van participatie. Het blijkt dat mensen een minder grote bereidheid hebben te participeren in het publieke domein dan voorheen aangenomen. Er is weliswaar een groep burgers die een grote behoefte heeft – en deze behoefte ook uit – aan meer participatiemogelijkheden, maar er zijn ook grote groepen burgers die deze behoefte aan participatie niet hebben. In de tweede plaats is gebleken dat niet alle mensen even goed in staat zijn om te participeren. Sterker nog, juist de mensen wier belangen in het geding zijn, zijn minder goed in staat hun belangen te behartigen (WRR, 2017).

3. 1945-2015 – Feitelijke veranderingen in de rol van de overheid

In het vorige hoofdstuk stond het discours over de overheid centraal: hoe de opvattingen over de rol van de overheid over de tijd verschoven in relatie tot markt en samenleving. In dit hoofdstuk stellen we de vraag of deze fluctuaties in het denken ook worden vertaald in de manier waarop de overheid publieke belangen behartigt. Het volgende beeld komt daarbij naar voren.² De omvang van de overheid is in de periode 1945 tot de jaren tachtig gestegen, en daarna relatief gedaald als we focussen op uitgaven en werkgelegenheid. Dat is een beweging die in lijn is met de discoursverandering van een sterke staat naar marktwerking en problematisering van de overheid. Een verder ‘uitbesteden’ van taken naar de samenleving na 2000 is met deze cijfers niet te onderbouwen. Uit de overige cijfers volgt een minder eenduidig beeld. De overheid heeft in de jaren negentig veel taken afgestoten, maar is zich via toezichthouders sterk met de uitkomsten van beleid en uitvoering blijven bemoeien. Ook het geheel aan regelgeving is sinds 1980 eigenlijk vooral toegenomen en daarna in de jaren 2000 gestabiliseerd. Ook hier is dus geen sprake van een terugtrekkende of ‘loslatende’ overheid. Wel biedt het aanwijzingen dat het karakter van het overheidsingrijpen fundamenteel veranderd is in de loop der decennia.

3a Uitgaven van de overheid

In het vorige hoofdstuk zagen we een beschrijving van het discours over de overheid, dat zich grosso modo ontwikkelde van een opbouw van de staat in de naoorlogse periode, via een kentering na de oliecrises die een periode van een terugtrekkende overheid inluide, naar een periode vanaf 2000 waarin de nadruk meer lag op de rol van de gemeenschap. Als deze discoursverandering naast de ontwikkeling van de uitgaven van de overheid wordt geplaatst, zien wij parallellen.



Totale uitgaven en staatsschuld, als percentage van BBP, op basis van MEV 2018

Bron: SEO (2017, p.2)

² Dit hoofdstuk is cijfermatig onderbouwd door de rapportage ‘De rol van de overheid. Indicatoren voor de ontwikkeling van de rol van de overheid sinds 1945’ die in opdracht van het minister van BZK is uitgevoerd door Stichting Economisch Onderzoek (SEO).

De uitgaven van de overheid zijn (als percentage van het BBP) aanzienlijk gestegen in de periode na de Tweede Wereldoorlog. In 1950 bedroegen de collectieve uitgaven iets meer dan 25 procent van het BBP. Begin jaren tachtig was dit percentage vooral als gevolg van het uitbreiden van de verzorgingsstaat opgelopen tot bijna 60 procent van het BBP. Sindsdien zijn de uitgaven teruggebracht tot iets meer dan 40 procent van het BBP in 2018. Vooral de uitgaven aan sociale zekerheid zijn gedaald sinds de jaren tachtig. Dit loopt parallel aan het discours van een terugtrekkende overheid. In de periode na 2000 zien we een stabiel patroon van uitgaven tussen de 40 en 50 procent, met uitzondering van de relatieve stijging van de uitgaven na het uitbreken van de financiële crisis in 2008. Het beeld dat de

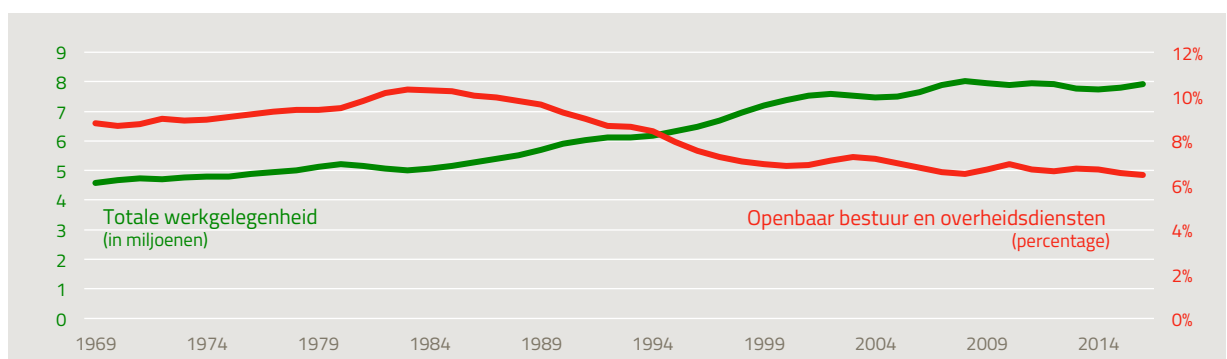
Collectieve uitgaven volgen grosso modo discours van terugtrekkende overheid

overheid massaal taken ‘teruggeeft’ aan de gemeenschap na 2000 wordt in ieder geval niet door de feitelijke ontwikkeling van de omvang van de overheid gestoeld. Nuancering bij die redenering is dat de vergrijzing in die periode tot extra kosten heeft geleid, waardoor het stabiel blijven van uitgaven kon samengaan met bezuinigingen.

3b De overheid als werkgever

De omvang van de overheid kan worden uitgedrukt in geld, maar ook in werkgelegenheid. De ontwikkeling van het aantal ambtenaren is immers een uitdrukking van de rolopvatting van de overheid als behartiger van publieke belangen. Hoe meer ambtenaren er zijn, hoe meer de overheid zal optreden in de behartiging van publieke belangen.

Als wij kijken naar het aandeel openbaar bestuur en overheidsdiensten (Rijks-, provincie- en gemeentebestuur en overheidsdiensten als defensie, politie, brandweer, rechtsspraak en ambassades) als percentage van de totale werkgelegenheid, neemt dat af van bijna 11 procent in 1984 naar iets minder dan 7 procent in 2016 (rechteras in de grafiek). In absolute zin neemt het aantal banen in de overheidssector wel toe, namelijk van 404.000 in 1969 tot 512.000 in 2016.



Totale werkgelegenheid en percentage openbaar bestuur en overheidsdiensten
Miljoenen banen en als totale werkgelegenheid

Bron: SEO (2017, p.4)

De stijging van het aandeel openbaar bestuur en overheidsdiensten tot het hoogtepunt in 1984 volgt het discours van een groeiende rol van de overheid. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat de discoursomslag naar een terugtrekkende overheid vóór 1984 plaatsvond. De trendwijziging in het relatieve aandeel van openbaar bestuur en overheidsdiensten komt dus enigszins achter de

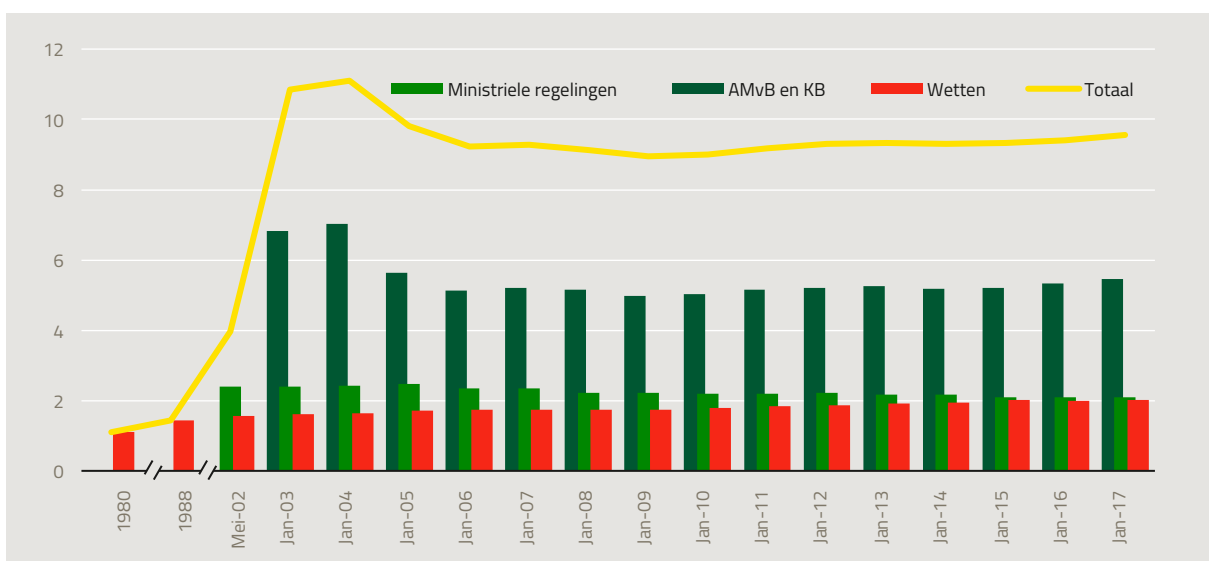
Ook de relatieve werkgelegenheid overheid daalt na de jaren '80

discourswijziging aan, hetgeen ook voor de hand ligt omdat personele wijzigingen doorlooptijden hebben. We moeten de trendbreuk in het aandeel openbaar bestuur en overheidsdiensten echter niet te groot maken, aangezien de absolute werkgelegenheid in die sector

eigenlijk de gehele periode sinds eind jaren zestig is blijven stijgen. Ook in deze maatstaf is sinds 2000 in het tijdperk van de participatiesamenleving geen sprake van een verdere afname (noch absoluut, noch relatief) van het aandeel openbaar bestuur en overheidsdiensten ten opzichte van de totale werkgelegenheid.

3c De overheid als wet- en regelgever

De omvang van de overheid kan ook worden uitgedrukt in termen van wetten en regels. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het aantal wetten sinds 1980 stelselmatig toeneemt. Dat geldt ook voor ministeriële regelingen sinds 2005. Het aantal AMvB's neemt enigszins af sinds 2002. Als we deze drie categorieën bij elkaar optellen, zien we een stijging vanaf 1980 tot 2003, daarna een lichte daling, gevolgd door stabilisatie.



Wetten en regels, duizenden, op basis van: WODC (2004) *Regels tellen* en wetten.overheid.nl

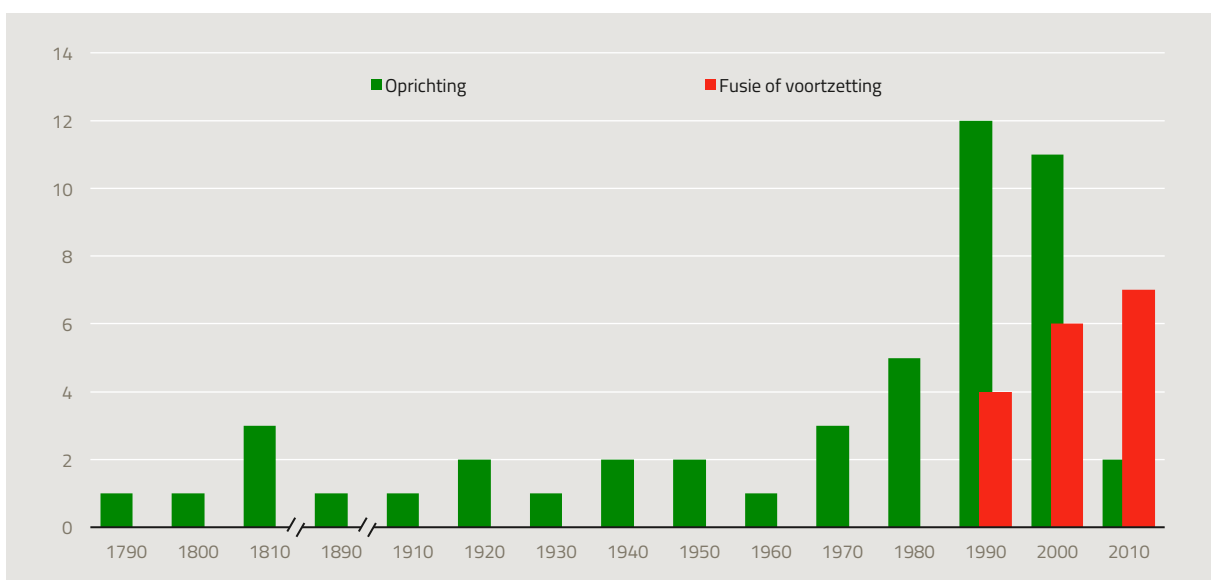
Bron: SEO (2017, p.6)

De overheid als wet- en regelgever is dus gedurende de naoorlogse periode vooral actiever geworden. Van een overheid die zich als wet- en regelgever terugtrekt uit het publieke domein is geen sprake. Dat is een opmerkelijke constatering, want de kabinetten in de afgelopen decennia hebben in feite ingezet op een afname van het aantal regels en wetten.

Maar wetten en regels zijn er niet minder gekomen

3d De overheid als toezichthouder

Interessant is de verandering in de omvang van overheidstoezicht door de jaren heen. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn veel overheidsorganisaties verzelfstandigd en geprivatiseerd. De piek van deze ontwikkeling ligt in de jaren negentig. Dit loopt synchroon met het marktwerkingsdiscours, zij het dat de discoursverandering vóór de feitelijke verzelfstandigingen en privatiseringen is ingezet. Rond de financiële crisis (2008) wordt een aantal financiële instellingen juist genationaliseerd. In de periode daarvoor gebeurt dat incidenteel, zoals bij Fokker en Tennet (SEO, 2017). Met het terugtreden van de overheid is tegelijk in veel gevallen het overheidstoezicht geïntensiveerd, om toch grip te houden op publieke belangen. Een indicator hiervoor is het aantal opgerichte toezichthouders, dat sterk is gestegen na 1990. De laatste jaren vindt er reorganisatie en consolidatie van het toezichtsveld plaats en neemt het aantal fusies tussen toezichthouders toe.



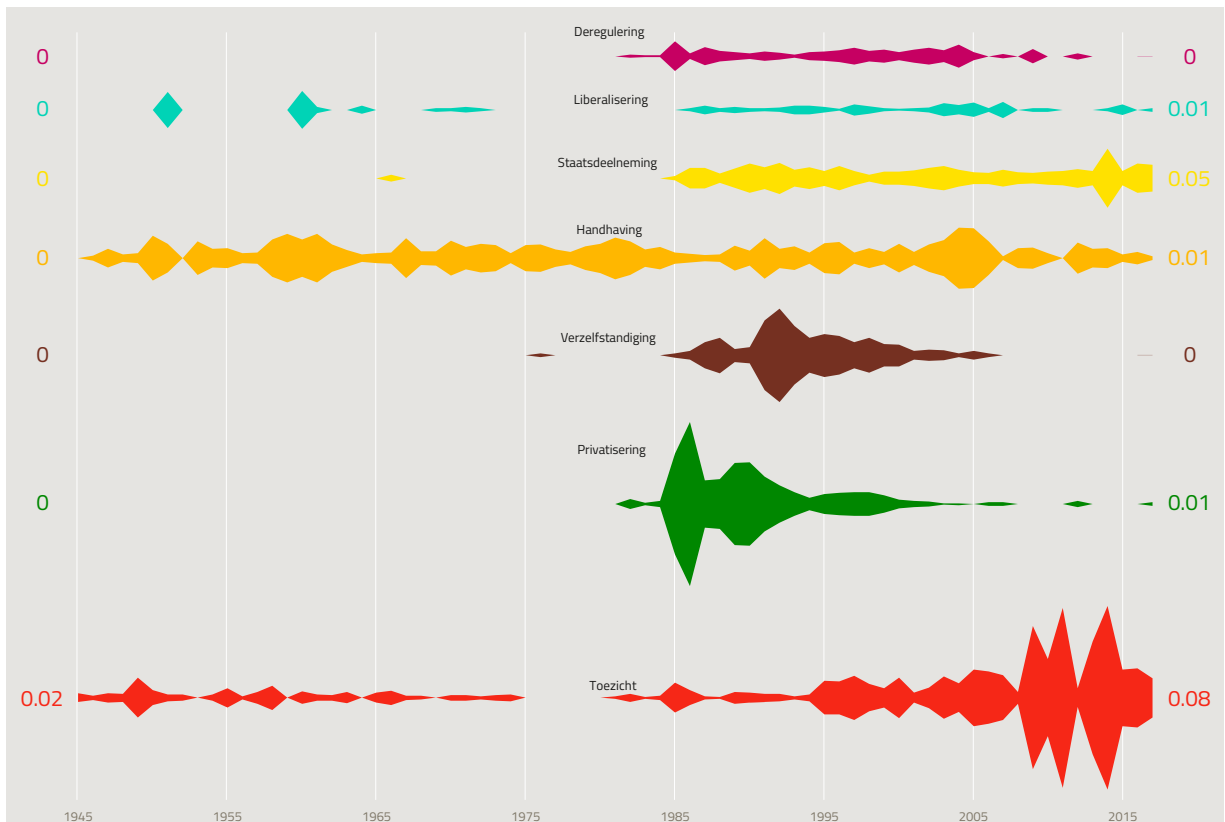
Toezichthouders, aantallen opgericht per 10 jaar, op basis van: ZBO-register en eigen inventarisatie
Bron: SEO (2017, p.6)

Een alternatieve manier van kijken is hoe de overheid over zijn eigen rol en taken spreekt. Om dit inzichtelijk te maken is een analyse gemaakt van de Nederlandse miljoenennota's in de periode 1945-2017. De golf aan privatiseringen, deregulering

De overheid is niet minder gaan doen, maar wel andere dingen

en verzelfstandigingen in de jaren '80 en '90 is ook terug te zien in het toenemend gebruik van deze termen in de stukken. Na deze golven vormt een toezichtsgolf, niet alleen zichtbaar in het aantal opgerichte toezichthouders, maar ook in het gebruik van het woord toezicht in de

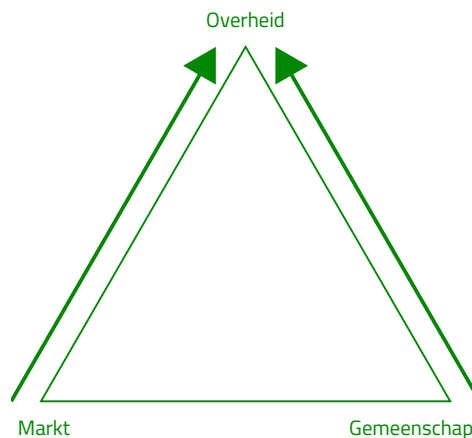
miljoenennota's. Weliswaar trok de overheid zich terug door te verzelfstandigen en privatiseren, maar tegelijk breidde de overheid haar rol als toezichthouder sterk uit.



Miljoenennota's, gemiddeld aantal vermeldingen per pagina, op basis van: Miljoenennota's 1945-2017
 Bron: SEO (2017, p.10)

4. Het debat over overheid-markt-samenleving anno 2018

In dit hoofdstuk keren we terug naar het discours over de overheid in relatie tot markt en gemeenschap. We schetsen drie actuele ontwikkelingen in dit debat. De eerste lijn focust op een recente herwaardering van de rol van de overheid. De tweede lijn signaleert een herwaardering van de rol van instituties. De derde lijn stelt het overheidshandelen zelf centraal, en schetst de groeiende roep om empathie, maatwerk en responsiviteit. Hoewel de toonzetting vaak erg kritisch is, klinkt er wel in door dat veel van de overheid wordt verwacht als het gaat om het verschaffen van publieke voorzieningen.



4a De overheid meer aan het stuur

Midden in het tijdperk *Big Society* en ‘eigen verantwoordelijkheid’ vormt de financiële crisis van september 2008 na de val van investeringsbank Lehman Brothers een waterscheiding. Grootschalig en diep overheidsingrijpen bleek noodzakelijk om het financiële systeem te stabiliseren. Falende banken werden opgekocht. De wereldhandel ging hard onderuit. Een wereldwijde economische recessie zette in en de ‘automatische stabilisatoren’ van de verzorgingsstaat werkten op volle toeren, met oplopende overheidsschulden tot gevolg. Zeker in retrospectief bleek het decennium vóór 2007 een periode van gestaag toenemende welvaart (The Great Moderation). Conjunctuurgolven leken tot het verleden te behoren en de inflatie nam af (Ewijk en Teulings, 2009, p.57). De economie kon met de pink worden bestuurd. Het massieve overheidsingrijpen tijdens de financiële crisis stond daarmee in schril contrast. Het vertrouwen in marktwerking en de werking van financiële prikkels liep een forse deuk op; uitgerekend de inefficiënte en grotendeels overbodige overheid moest de reddende hand bieden.

De overheid wordt in de jaren die volgen op de financiële crisis in toenemende mate als actor gepositioneerd in de economie, en niet slechts als facilitator of als voorwaardenscheppend. We zien dat op meerdere vlakken. Het inzicht groeide dat bepaalde economische successen, bijvoorbeeld van Silicon Valley in de VS en de landbouw in Nederland, afhankelijk waren geweest van langjarige investeringen van de staat. Het standaardrecept voor het overheidsingrijpen van het scheppen van de juiste randvoorwaarden leek niet langer afdoende (WRR, 2013, p. 11).

Sinds de financiële crisis groeit het besef dat de overheid een belangrijke actor is

Daarnaast kwamen de Aziatische economieën op, waar de overheden stevig aan het stuur zaten. De vraag werd gesteld of dit ‘staatskapitalisme’ wellicht elementen bevatte waar Westerse landen van konden leren. Ook werden vraagtekens gesteld bij de redenering dat de overheid slechts rekening moet houden met fenomenen

als globalisering en technologisering, maar daar geen invloed op kan uitoefenen. Voorzichtig werd het dominante frame “TINA. There is no alternative” (voor het liberale marktmodel) ter discussie gesteld. Zo schrijft de WRR dat om de vruchten te plukken van de nieuwe mogelijkheden van technologie en robotisering en om de nadelen zoveel mogelijk tegen te gaan, een actieve opstelling van politiek en samenleving nodig is. Bijvoorbeeld om partijen bij elkaar te brengen of om vragen rond eigenaarschap en verdeling te adresseren (WRR, 2015). En globalisering en technologisering alleen kunnen onvoldoende de sterke opmars van tijdelijke en flexcontracten in Nederland verklaren, zo beogen Paul de Beer en Ton Wilthagen. Daar liggen waarschijnlijk institutionele en politieke keuzes aan ten grondslag (WRR, 2015). In een aantal Westerse economieën (o.a. VS en VK) neemt de inkomensongelijkheid scherp toe en wordt gesteld dat alleen overheidsingrijpen deze ontwikkeling kan keren.

4b. Veranderende beelden en bewijzen

Beelden van de overheid worden in wetenschappelijk onderzoek de laatste jaren expliciet ter discussie gesteld. De afgelopen decennia blijkt te eenvoudig te zijn gesteld dat het bedrijfsleven voor dynamiek staat en de overheid voor inertie en incompetentie. Zo is bij de overgang van taken van overheid naar markt, of van overheid naar gemeenschap, het vermeende institutioneel onvermogen van de overheid een belangrijk argument geweest. De kwaliteit van het openbaar bestuur zou – zo luidde de argumentatie – te gering zijn, zeker in vergelijking met de kwaliteit vanuit de markt of gemeenschap. Deze negatieve beelden en connotaties van de overheid zijn niet alleen onjuist, zo wordt gesteld, maar zijn ook schadelijk omdat ze effectief ingrijpen van diezelfde overheid in de weg staan (Mazzucato, 2015, pp. 19-21).



fotocredit: Beeldunie

Daarnaast is de laatste jaren veel onderzoek verschenen naar de betekenis en belang van instituties voor maatschappelijk gunstige uitkomsten. Een van de conclusies is dat de kwaliteit van instituties (en daarmee de overheid) van doorslaggevende betekenis is voor welvaart en welzijn. (North, 2001; Acemoglu & Robinson, 2012; Bruinshoofd, 2015). Dit onderzoek naar de betekenis van bestuurlijke instituties en goed openbaar bestuur voor de samenleving is door het ministerie van BZK de afgelopen jaren verdiept (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016; Zouridis et al, 2017). De leidende vraag was in hoeverre de kwaliteit van het openbaar bestuur als zodanig een bijdrage levert aan economische groei, het realiseren van welzijn en het vertrouwen van mensen. De nieuwsgierigheid ging vooral uit naar twee specifieke elementen. In de eerste plaats naar de causaliteit van (elementen van) goed openbaar bestuur en maatschappelijke resultaten. In

diverse onderzoeken luidt de belangrijkste conclusie dat bestuurlijke instituties inderdaad economische en sociale effecten sorteren. Sterker nog, de bijdrage van bestuurlijke instituties aan zowel welvaart als maatschappelijke ontwikkeling, tevredenheid van burgers en hun gelukgevoel is substantieel en significant (Zouridis et al, 2017). In de tweede plaats luidde de vraag welke elementen van goed openbaar bestuur relevant zijn voor een grotere effectiviteit. Gaat dat vooral om structuren, culturen, processen of een combinatie. Hoewel het onderzoek naar

Het belang van goede instituties wordt steeds meer onderkend

de verschillende elementen nog in de kinderschoenen staat, blijkt dat niet alleen de structuren binnen het openbaar bestuur van belang zijn. Het gaat ook om de kwaliteit van mensen, de politiek-bestuurlijke én organisatiecultuur waarbinnen gewerkt wordt, alsmede

de manier waarop de overheid werkt. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld over de vraag of de overheid opgaven alleen aanpakt of in samenspraak met organisaties en mensen van buiten de overheid en over de vraag of de overheid een aantal processen gedigitaliseerd heeft of nog niet.

4c. De empathische draai

Een derde belangrijke lijn in het discours over overheid, markt en gemeenschap is de zogenaamde empathische draai. Vanaf de millenniumwisseling ontstaat er een toenemende behoefte aan een overheid die weet wat er leeft in de samenleving en daar ook begrip voor heeft. Dit is een reactie op de jaren daarvoor. In de jaren negentig werd de relatie tussen openbaar bestuur en burgers steeds meer in bedrijfsmatige termen gevat: de overheid leverde geen publieke waarde, maar producten. Die producten moesten zo goedkoop mogelijk worden geleverd, burgers waren klanten. Vanuit dat perspectief werden discussies over schaalvergroting en efficiëntie steeds belangrijker.



fotocredit: Beeldunie

Als reactie op de verzakelijking van de overheid ontstaat het verlangen naar een overheid die oog heeft voor de behoeften en wensen van mensen. Aan het begin van deze eeuw ontstond het beeld dat de overheid de menselijke maat uit het oog was verloren en niet wist wat er speelde in de samenleving. Pim Fortuyn sprak in dat kader van de lange wachtlijsten in de zorg, de zorgwekkende toestand van het onderwijs en de veiligheid die niet langer gegarandeerd kon worden. Aan de hand van de persoonlijke ervaringen van hemzelf en zijn ouders vertelde hij hoe het

De teleurstelling van mensen in overheidsprestaties kwam hoog op de politieke agenda

openbaar bestuur was weggedreven van de mensen in de samenleving. Pim Fortuyn wees op de verbroken verbindingen tussen de overheid en de samenleving en illustreerde daarmee de behoefte aan een overheid die ook oog had voor de samenleving, een overheid die wist wat er leefde.

Het centraler stellen van de mens heeft implicaties voor het discours over overheid, markt en gemeenschap, waarvan wij er drie willen uitlichten. In de eerste plaats ontstond er meer aandacht voor verschillende groepen mensen in de samenleving. Het ging niet meer over ‘de burger’, maar over burgers. Daaruit volgde dat er meer belangstelling kwam voor wat verschillende groepen in de samenleving verwachtten, wat zij konden en waartoe zij bereid waren. Daardoor werd ook duidelijk dat niet alle mensen even goed in staat zijn om zonder een actieve rol van de overheid zichzelf te redden (WRR, 2017). Deze aandacht voor verschillende groepen in de samenleving uitte zich ook in het verkrijgen van inzicht in verschil: de sociaal-economische positie van mensen, het opleidingsniveau van mensen en sociaal-culturele oriëntaties. In de tweede plaats kwam er meer aandacht voor de interactie tussen overheid en burgers. De Ombudsman heeft in zijn jaarberichten en adviezen hier al dikwijls op gewezen. Niet de rationaliteit van de systeemwereld, maar die van de leefwereld van mensen moest centraal komen te staan. Concreet betekende dat vooral dat omgangsvormen en de communicatie tussen overheid en burgers moesten veranderen. Daaruit zijn ook initiatieven ontstaan als ‘Passend contact met de overheid’. Voor het discours over overheid, markt en gemeenschap betekende dit dat de invulling van de overheid veranderde. Het ging niet alleen om de vraag wat de overheid doet of hoe ze dat aanpakt, maar ook hoe de overheid met de gevoelens van mensen omgaat (NSOB, 2017).

Deze inzichten hebben een rol gespeeld in het veranderende discours over overheid, markt en gemeenschap. Het argument dat de overheid niet in staat is effectief bepaalde publieke belangen te behartigen, ging namelijk niet meer op. De pendule sloeg langzaam maar zeker weer door naar de overheid.

5. Veranderende context voor de overheid

In de vorige hoofdstukken schetsten we een stevig meanderend discours over de rol van overheid in relatie tot markt en samenleving bij het behartigen publieke belangen. We zagen dat het feit dat we anders over de overheid zijn gaan *praten*, niet per se betekende dat de overheid minder is gaan *doen*. Voorzichtige conclusie is dat onze definitie van publiek belang sinds de Tweede Wereldoorlog is gaan uitdijen, eerder dan verengen. En dat de overheid niet per se *minder* is gaan ingrijpen in economie en samenleving, maar dat vooral *anders* is gaan doen. Vervolgens hebben we enkele ontwikkelingen genoemd die actueel zijn in het huidige debat en wijzen op een prominenter rol van de overheid als behartiger van publieke belangen. In dit hoofdstuk beschrijven wij drie dilemma's waarmee modern overheidsoptreden wordt omgeven. Deze gelden in Nederland maar ook breder in de Westerse wereld. Deze dilemma's leiden uiteindelijk tot een agenda voor de komende jaren.

Dilemma 1 Het beroep op de overheid als behartiger van publieke belangen groeit, maar de ruimte van de overheid om die rol op te pakken is beperkt

Een eerste relevante factor bij een agenda voor overheidsverandering is de fase van ontwikkeling van de overheid. Na de opbouw- en consolidatiefase van de naoorlogse periode, zijn de Nederlandse overheidsinstituties in een volwassen stadium van ontwikkeling. Verandering gaat veelal over verbetering van bestaande systemen en minder over het oprichten van volledig nieuwe arrangementen in nieuwe domeinen. Dit reduceert de ruimte voor verandering. Immers, bij de opbouw van instituties zijn keuzes gemaakt, naar de inzichten van die tijd en onder omstandigheden van die tijd, waarmee een zeker institutioneel pad is ingeslagen. Deze 'padafhankelijkheid' houdt in dat de huidige en toekomstige acties en beslissingen afhangen van het pad van eerdere acties en beslissingen. Padafhankelijk is een

Padafhankelijkheid beperkt de bewegingsvrijheid van overheden

gangbare term voor het lossere begrip: 'geschiedenis doet ertoe' (Page, 2006, p. 88). De systemen van zorg, arbeidsmarkt, onderwijs etc. worden onder druk van nieuwe omstandigheden, zoals toenemende heterogeniteit, of veranderende maatschappelijke en politieke voorkeuren, wel gewijzigd, maar de onderlinge consistentie komt op een tweede plan (Kalshoven, 2017, p.8). Zeker als overheids- en uitvoeringsorganisaties zijn gebouwd op complexe ICT-systemen, is het mede vanwege het legacy-vraagstuk lastig om veranderingen en nieuwe eisen op korte termijn om te zetten in werkende systemen (Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, 2017). Kortom, institutionele koerswijzigingen en 'opnieuw beginnen' kunnen wenselijk zijn, maar zijn in deze ontwikkelingsfase van de overheid kostbaar, complex en tijdrovend.

Een tweede omstandigheid die de manoeuvreerruimte voor de overheid beperkt is financieel van aard. De economische groei zal de komende decennia vermoedelijk lager zijn dan in de jaren voor de crisis. Dit is voornamelijk het gevolg van de vergrijzing en het einde van de snelle toename van arbeidsparticipatie onder

vrouwen. De Studiegroep Begrotingsruimte, die advies uitbrengt over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode, stelt dat het begrotingsbeleid zal moeten inspelen op deze blijvend lagere groei. In het verleden konden aanhoudende begrotingstekorten worden gecompenseerd door hoge nominale groei, waardoor de ontwikkeling van de schuld binnen de perken bleef. In de toekomst is dit in mindere mate mogelijk (Studiegroep Begrotingsruimte, 2016). De vraag welk deel van het BBP een overheid wil herverdelen door lasten en uitgaven, staat overigens los van de mate van economische groei. In de Scandinavische landen liggen de lasten en uitgaven bijvoorbeeld een stuk hoger dan in Nederland.

Een derde factor is de toenemende complexiteit van opgaven. Publieke belangen zijn niet definieerbaar binnen de grenzen van één bestuurslaag. Zij zijn zelfs in toenemende mate niet eenduidig definieerbaar binnen het domein van de overheid. Dat betekent dat maatschappelijke opgaven – en daarmee de behartiging van publieke belangen – plaatsvindt in vormen van samenwerking; samenwerking tussen overheden, maar ook tussen overheid en bedrijven en burgers. Dit vormt een nieuwe realiteit en daarmee complexiteit.

Dilemma 2 Publieke belangenbehartiging tussen effectiviteit en afnemend handelingsvermogens

Het tweede dilemma is de eis dat de (nationale) overheid effectief is in haar rol van publieke belangenbehartiger, terwijl het handelingsvermogen van diezelfde overheid onder druk staat. Het gaat dan vooral om de slagkracht van die overheid. Dat heeft niet alleen te maken met de financiële ruimte, maar ook met een tweetal andere ontwikkelingen.

De eerste ontwikkeling is de overheveling van bevoegdheden van het nationale niveau naar het Europese en decentrale niveau. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is dat de overdracht van bevoegdheden naar 'boven' en naar 'beneden' gelijktijdig heeft plaatsgevonden. Allereerst Europa. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn in toenemende mate bevoegdheden en taken die op nationaal niveau belegd waren, overgedragen naar het niveau van de Europese Unie. Deze taken werden overgedragen als gevolg van de toenemende integratie (Van Middelaar, 2017). Vervolgens de gemeenten. In de jaren tachtig werd als gevolg van toenemende bezuinigingen ingezet op een forse decentralisatie van taken. Deze decentralisaties hebben in verschillende golven plaatsgevonden, en geleid tot een omvangrijk pakket aan taken en verantwoordelijkheden op het gemeentelijk niveau (SGBO, 2006; Steur & Parie-Joosen, 2016). Het gevolg van deze overdracht is dat de nationale overheid nog maar in beperkte mate 'gaat' over beleidsterreinen die direct effect hebben op het dagelijks leven van mensen (WRR, 2004; WRR, 2010), terwijl deze mensen verwachten dat de nationale overheid aan zet is om de publieke belangen op deze terreinen te behartigen. De overheid is, zoals hierboven ook beschreven, steeds meer afhankelijk van de samenwerking met de andere bestuurslagen om tot het oplossen van maatschappelijke vraagstukken te komen.

**De nationale overheid bepaalt
steeds minder zelf**

De tweede ontwikkeling is de toenemende technocratisering binnen de overheid. In de eerste plaats gaat het om de toegenomen complexiteit van sommige beleidsdossiers, zeker als het technische kwesties betreft.

Neem bijvoorbeeld de verdelingssystematiek van het gemeentefonds, waar het geld via meer dan 62 maatstaven over de gemeenten wordt verdeeld. Hierdoor zijn alleen de specialisten nog in staat om te begrijpen hoe deze verdeling precies werkt.

Daardoor is het lastig te beoordelen voor politici en bestuurders of beleid nog werkt zoals het bedoeld is. In de tweede plaats doelen wij met technocratisering op de toename van specifieke (uitvoerings)regelgeving. Het opstellen van regels vergt een evenwicht tussen precisie en flexibiliteit (Stone, 2002, p. 288). Sommige uitvoeringsregelgeving is dermate omvangrijk geworden, dat het de uitvoering bemoeilijkt. Een gedeelte van deze uitvoeringsregelgeving is in het leven geroepen om er voor te zorgen dat de uitvoering rechtmatig verloopt. Dat wil echter niet zeggen dat dit ook bijdraagt aan het effectief oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Neem de aanbestedingsregels voor het uitzetten van opdrachten. Deze opdrachten zijn bedoeld om specifieke opgaven op te lossen, maar de aanbestedingsregels worden steeds complexer. Vanuit rechtmatigheid is dat misschien logisch, maar vanuit het perspectief van effectiviteit is dat niet per se het geval.

Voor de overheid vormt het afnemend handelingsvermogen een belangrijk dilemma in de behartiging van publieke belangen. Is de overheid, kortom, in staat te presteren als zij daartoe niet het handelingsvermogen heeft?

Dilemma 3 Uiteenlopende verwachtingen over de rol van de overheid als behartiger van publieke belangen

Het derde dilemma zijn de uiteenlopende, conflicterende beelden in de samenleving over de rol van de overheid. Dit dilemma komt voort uit de voortgaande individualisering, het ontstaan van nieuwe scheidlijnen en de groeiende polarisatie in de samenleving. In de samenleving zijn scherpere tegenstellingen ontstaan tussen wat mensen van de overheid verwachten en verlangen. Aan de basis van deze tegenstellingen liggen verschillen in opleidingsachtergrond, religie, etniciteit en geslacht. In toenemende mate blijkt dat geografische verschillen er ook toe doen, waarbij historische patronen dominant zijn (De Voogd, 2017). Dat constateren wij ook bij verschillen tussen mensen in stedelijke en niet-stedelijke gebieden. Zij leven anders, wonen anders, vinden andere dingen in het leven belangrijk en hebben andere behoeften. Deze achtergrondkenmerken van mensen leiden tot verschillen in opvattingen. In dit geval de opvattingen over de rol van de overheid als behartiger van publiek belangen.

**Terwijl mensen verschillende en
hooggespannen verwachtingen
van de overheid hebben**

Aan de ene kant staan mensen die zelf initiatieven ontplooiën. Dit zijn mensen die doorgaans de vaardigheden en mogelijkheden hebben om zelf publieke waarde te creëren. Zij verlangen vooral een overheid die participeert in hun initiatieven. Zij zien een toekomst

voor zich waarin de rol van de overheid (verder) marginaliseert en waarin de gemeenschap primair aan zet is. Over deze mensen werd gesproken in de jaren na de millenniumwisseling, toen een discoursverandering ten gunste van de gemeenschap plaatsvond (zie ook paragraaf 2c).

Aan de andere kant staan mensen die in toenemende mate verlangen dat de overheid zelf publieke belangen behartigt. Zij hebben geen behoefte of zijn niet in staat om zelf in het publieke domein te participeren. Vaak beschouwen deze mensen ook de markt niet als een antwoord op de vraag wie het best publieke belangen, hun belangen, kan behartigen. Zij vragen juist om een sterke staat. Illustratief is de electorale populariteit van politieke partijen die een beeld schetsen van een overheid die een aantal voorzieningen voor burgers garandeert, een beeld van een sterke (nationale) staat. Deze partijen vinden weerklank en electorale steun bij burgers. Het gaat daarbij vooral om onderwerpen als wonen en zorg, maar ook om een sterkere overheid als het gaat om de regulering van de gevolgen van migratie.

Voor de overheid vormen deze tegengestelde opvattingen een dilemma. Aan de ene kant wordt een beperkte rol verlangd en aan de andere kant een sterke rol. Het is buitengewoon ingewikkeld voor de overheid om aan beide beelden tegemoet te komen.

6. Agenda voor de overheid

In het voorgaande hebben wij uiteengezet op welke wijze de rol van de overheid is veranderd. Deze verandering betrof niet alleen de manier waarop er is gesproken over die rol van de overheid, maar ook uit het feitelijk gedrag. Bij de historische schets die wij gaven, bleek dat de overheid anno 2018 toe is aan een herwaardering. Deze herwaardering is echter niet zonder problemen, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam. Deze verkenning is primair bedoeld om op basis van wetenschappelijke inzichten de discussie over de rol van de overheid verder te brengen. De volgende stap vergt een discussie over de wijze waarop de overheid moet handelen anno 2018 om publieke belangen te behartigen. Wij zien dat onderstaande contouren van een nieuw repertoire zich aandienen. Deze zijn echter nog niet gestold. Ze zijn daarom vooral een aanzet voor het gesprek daarover, meer dan een eindbeeld.



fotocredit: Beeldunie

Intelligente mix van overheid, samenleving en markt – De keuze tussen óf markt, óf samenleving, óf overheid is achterhaald. Het behartigen van publieke belangen vergt een analyse van de aard van het vraagstuk, en een intelligente mix van overheid, markt en samenleving. Er valt geen eenduidige driehoek te tekenen voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven in 2018. Dit betekent complexiteit in de aanpak. Deze zal moeten worden afgewogen tegen daadkracht en tempo, die ook noodzakelijk kunnen zijn.

Inzicht in overheidssucces én overheidsfalen – Het is noodzakelijk meer en beter begrip te krijgen van het functioneren van de overheid. Dat betreft vragen naar de mechanismen van overheidssucces én overheidsfalen. In de afgelopen decennia is het functioneren van de overheid vooral gezien als een afgeleide van het functioneren van de markt. Dat is onterecht. Het functioneren van de overheid moet veel meer als zelfstandige object worden neergezet; alleen dan wordt inzicht verkregen in de effectiviteit van bepaalde overheidsinterventies.

Inzet op kwaliteit – De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor de efficiëntie van de overheid. Hoewel dit belangrijk is zouden effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden meer vooraan moeten staan. Deze kanteling gaat over de kwaliteit van het overheidsoptreden: niet alleen de prestaties van de overheid, maar ook de wijze waarop de overheid tot die prestaties is gekomen. De overheid zal adaptiever moeten worden in haar optreden: aan de ene kant robuust, en aan de andere kant juist flexibel.

Oog voor verschillen tussen mensen – De hedendaagse overheid moet meer oog voor (verschillen tussen) mensen in de samenleving hebben – en de diversiteit van verwachtingen die daaruit voortkomt. De overheid dient zich te realiseren dat de verwachtingspatronen van mensen sterk uiteenlopen. Dat betekent dat de behartiging van publieke belangen niet altijd uniform kan zijn. Het vergt een gedifferentieerde aanpak van maatschappelijke vraagstukken; één die aansluit bij de leefwereld van mensen. Een dergelijke kanteling in het overheidsoptreden leidt tot hogere kosten én betekent een fundamentele wijziging in het functioneren van organisaties.

Anders praten over de overheid – Taal doet ertoe, is niet onschuldig. Dat is een besef dat nog moet indalen bij de overheid. Dat betekent dat de behartiging van publieke belangen door de overheid ook moet doorklinken in de manier waarop de overheid over zichzelf spreekt. Ambtenaren moeten zich niet verschuilen achter een achterhaald discours. De overheid dient zich in haar optreden van nieuwe taal te bedienen; een taal die aansluit bij nieuwe inzichten over haar eigen rol en kunnen.

7. Literatuur

- Acemoglu, D. & J. Robinson (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londen: Profile Books.
- Bruinshoofd, A. & F. Briegel (2015) *Institutional Quality in Europe: Diverging Trends in Challenging Economic Times*, Geraadpleegd op 24 april 2018, van <https://economics.rabobank.com/publications/2015/may/institutional-quality-in-europe-diverging-trends-in-challenging-economic-times/>
- Civil Exchange (2015) *Whose Society? The Final Big Society Audit*. Geraadpleegd op 24 april 2018, van http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society_The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf
- Ewijk, C. van & C. Teulings (2009) *De grote Recessie: Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Goodijk, R. (2008). *Herwaardering van de Rijnlandse principes*. Assen: Van Gorcum.
- Hemerijck, A., B. Knapen & E. van Doorne (reds.) (2009). *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Judt, T. (2010) *Ill Fares the Land*. Londen: Penguin Books.
- Kalshoven, F. & S. Zonderland (2017) *Naar een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Argumentenfabriek.
- Mazzucato, M. (2015) *De Ondernemende Staat: Waarom de markt niet zonder de overheid kan*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Middelaar, L. van (2017) *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Moerman, P. & J. Brouwer (2010) *Angelsaksers versus Rijnlanders*. Antwerpen: Garant.
- North, D. (2001) Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume/Penguin.
- Page, S. (2006) Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(1), 87-115.
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Hers, J., W. Rougoor & V. van Spijker (2017) *De rol van de overheid: Indicatoren voor de ontwikkeling van de rol van de overheid sinds 1945*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Brinkman, N., M. Laagland & H. Tjalma-den Oudsten (2006) *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten: een inventariserend onderzoek*. Den Haag: SGBO
- Sociaal-Economisch Raad (2010) *Overheid én markt: het resultaat telt!* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Smit, M. (2010) *Publiek belang: hoe houd je het op de rails?* Enschede: Universiteit Twente.
- Steur, B. & Parie-Joosten L. (2016). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling: achtergronddocument*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur
- Stiglitz J. & N. Serra (2008) *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford university press
- Stone, D. (2002) *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) *Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017). *Maak waar!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stutcliffe, R. & J. Jumara (2014) *The Role of Path-dependency in Public Administration and Economics and Implications for the Future*, Kansas City.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. en Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.

- Thatcher, M. & A. Stone Sweet (2002) Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, in: *West European Politics*, Vol, 25, No. 1.
- Voogd, J. de (2017) Zicht op Verschil – Een verkenning naar stemgedrag en ruimte in Nederland. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Het borgen van het publiek belang*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Het openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015) *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van werken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williamson, J. (1990) *What Washington means by Policy Reform*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Zouridis, S. & B.F. Steur (2017) *Beyond good governanace – The case of the Netherlands*. Tilburg University en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Reageren

Wilt u reageren of heeft u een mening. Stuur een mail naar de auteurs van dit artikel via Ellen.Doorne@minbzk.nl