



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Een Nederlandse marktstaat

de Beus, J.

Publication date

2009

Document Version

Submitted manuscript

Published in

De publieke zaak: inspiratie voor meer dynamiek in de samenleving

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beus, J. (2009). Een Nederlandse marktstaat. In P. van Dijk, & M. Huibregtsen (Eds.), *De publieke zaak: inspiratie voor meer dynamiek in de samenleving* (pp. 45-50). Business Contact.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

In Pepijn van Dijk, Mickey Huibregtsen en Pieter Winsemius (red.), *Visie op verandering, De Publieke Zaak*, te verschijnen in januari 2009

Een Nederlandse marktstaat

Jos de Beus (hoogleraar politieke theorie aan de Universiteit van Amsterdam)

De moderne geschiedenis van de publieke sector in Nederland is een open boek maar blijft een feuilleton zonder einde. Als reactie op het *laissez-faire* van de crisiskabinetten van Colijn ontstond na de Duitse bezetting een wederopbouwmodel voor centrale leiding met Drees als vader. Als reactie op de voogdij van dat model ontstond in de jaren zestig het welzijnsmodel voor emancipatie met Den Uyl als dromer. Als reactie op de onbetaalbaarheid en overbelasting van dat model ontstond in de jaren tachtig het poldermodel voor marktwerking met Lubbers en Kok als bestuurder. Als reactie op de technocratie van het poldermodel verrees in de nieuwe eeuw het gemeenschapsmodel van de kabinetten van Balkenende, eerst de rechtse versie met liberalen en fortuynisten, thans de linkse versie met sociaal-democraten en orthodoxe christenen.

Dit gemeenschapsmodel heeft nog geen vaste vorm aangenomen. Dat blijkt uit de beperkte weerklank van Balkenendes ethiek buiten zijn partijkring, de wisselvalligheid van de partijpolitiek, de kosten van verandering in het openbaar bestuur, de opgefokte openbaarheid, en de gedrukte stemming van de stedelingen in het brede midden.

De kern van de kwestie is de gespleten legitimiteit van de Nederlandse overheid. Enerzijds stelt deze overheid zich ten doel het volk te binden, te beschermen en zijn welvaart te vergroten (het idee van de natiestaat). Anderzijds werkt de overheid met middelen die zijn ontleend aan het prijsmechanisme – uitbesteding, verzelfstandiging, privatisering, bedrijfsmatig werken, decentralisatie, oprichting van onafhankelijke toezichhoudende autoriteiten en netwerken voor bestuurlijke samenwerking (het idee van de marktstaat).

Een stabiel staatstype kent verenigbaarheid van doel en middel. Een duurzame natiestaat stelt zich garant voor de bevrediging van eenvormige behoeften van een homogene massa landgenoten door middel van hiërarchische leiding, organisatie en dwingend ingrijpen (bureaucratie, begroting, *government*). Een duurzame marktstaat stelt zich garant voor schepping van persoonlijke kansen van een bont publiek van geïndividualiseerde en consumptieve burgers door middel van horizontale uitvoering van beleid (vennootschap, contract, *governance*).

Nederland loopt voorop in de ontbureaucratisering en bestuurlijke vernieuwing, maar houdt daarbij vast aan het streven naar gemeenschappelijke verzorging op grond van politieke overeenstemming en deelname van alle belanghebbenden. Deze onverenigbaarheid tussen het doel van de natiestaat en het middel van de marktstaat ligt ten grondslag aan alle grote problemen van de Nederlandse publieke sector vandaag.

Het beginsel van de natiestaat is legitimering door gezamenlijke vereenzelviging van de burgers (een gevoel van eenheid) en vergroting van de publieke welvaart (een bovenpersoonlijk belang). De kwaliteit van publieke goederen en diensten staat voorop: de goede overheidshuishouding is betrouwbaar. Tussen twee verkiezingen in, wordt de voortgang van het bestuurlijk proces bewaakt door gekozen volksvertegenwoordigers - partijen, parlement - en ongekomen vertegenwoordigers uit het verenigingsleven. Dit is de beproefde procedure van partijdemocratie met actieve kaderleden, corporatisme en verzuiling.

Het beginsel van de marktstaat is overlappende persoonlijke vereenzelviging met meerdere gemeenschappen (een gevoel van verscheidenheid) en verruiming van de persoonlijke kansen op welvaart van elke burger (een interpersoonlijk belang). De kwaliteit van de private levensstandaard staat voorop: de overheidshuishouding is niets minder dan uitmuntend. De dagelijkse bestuurlijke voortgang wordt bewaakt door assertieve nieuwsmedia en oplettende burgers zelf. Dit is de ontluikende procedure van de publieksdemocratie alias

toeschouwersdemocratie met deelnemers aan maatschappelijk debat zonder lidmaatschapskaart van politieke partijen en vakbonden, met commercialisme en met individualisering.

De beste politici voelen de spanning tussen natiestaat en marktstaat wel aan, maar lijken die spanning nog niet te begrijpen. Pim Fortuyn was een bezield pleitbezorger van internationalisering van de marktsector en commercialisering van de publieke sector. Maar met eenzelfde gedrevenheid bestreed hij de cultus van de managers in beide sectoren en schetste hij een perspectief van schaalverkleining op de menselijke maat en ambachtelijke professionalisering. Fortuyns roemruchte verkiezingsprogramma *De puinhopen van acht jaar Paars* (2002) geeft een gebroken beeld van verandering bij de overheid. Aan de ene kant is hier een neoliberale consultant aan het woord die met een beroep op zakelijkheid de opheffing van het ambtenarencorps wil voltooien en het verst gaat met de inbreng van particuliere ondernemingen en rijken bij de uitvoering van overheidstaken. Aan de andere kant klinkt de stem van een neoconservatieve populist die met een beroep op zorgzaamheid herstel van vertrouwde bestuurlijke verhoudingen eist (zoals de oude gemeentepolitie).

Fortuyn zette de inconsistente bestuurskunde van Paars dus voort. Iets dergelijks geldt ook voor de publieke filosofie van het kabinet-Balkenende IV, van Balkenende, Bos, en Rouvoet samen met hun moderator, de institutionele econoom en gemeenschapsdenker Wijffels. Het kabinet streeft naar een sterke marktstaat die het kader schept voor internationale pacificatie, innovatie van de economie, afwendend van planetaire milieuverwoesting, sociale samenhang in wijken en bedrijven (desegregatie), en bestrijding van misdadigheid en terreur. Maar het kabinet geeft aan deze bestuurlijke benadering een zacht nationalistische gemeenschapszin met aandacht voor sociale waarden en normen en "een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers, en een dienstbare publieke sector". Het coalitieakkoord van februari 2007 blinkt uit in analytisch vernuft. Toch legt het nergens uit hoe de wil van partijpolitici tot bestuurlijke vernieuwing (zoals vermindering van het aantal ambtenaren en adviesorganen) wordt verzoend met hun belofte om de samenleving tot gemoedsrust te brengen. De overheid destabiliseren om de samenleving te stabiliseren, is dat niet gevaarlijke nonsens?

Ik ga te rade bij de rechtsfilosoof en polemoloog Philip Bobbit. Hij was een hoge ambtenaar in de administratie van president Clinton. Hij is ook de briljante auteur van twee van de beste boeken in de politieke theorie uit dit decennium: *The Shield of Achilles* (2002) en *Terror and Consent* (2008). Bobbitt verduidelijkt de impopulariteit van politiek-bestuurlijke elites en het onbehagen bij burgers en ambtenaren in Westerse landen als Nederland. Het publiek is volgens Bobbitt niet dom of verwend. Het voelt heel goed aan dat de natiestaat het steeds moeilijker heeft om zijn legitieme en zelflegitimerende rol - verbetering van het stoffelijk welzijn van het volk - vaardig te spelen. Maar het publiek ervaart de door beleidsmakers gevonden combinatie van marktregulering, bemoeienis met de private sfeer van burgers en heerschappij door de uitvoerende macht (geheime oorlogsvoering in Irak en Afghanistan, torenhoge kosten van markttoezicht in de redding van Wall Street en de financiële sector) als onaantrekkelijk. Het publiek beseft bovendien dat de overgang naar de marktstaat eigen kosten met zich brengt, dat het maatwerk van bevordering van ieders levenskansen een zware opgave is voor de voorhoede van marktstaten, en dat de individuele burgers in dergelijke staten heel makkelijk het prooi en slachtoffer kunnen worden van grensoverschrijdende netwerken van terroristen.

Wat te doen in een democratie, waar de publieke sector staat of valt met de vrije instemming van een burgerij met gelijke rechten? Wat ik Bobbitts doorwrochte relaas kort samen, dan propageert hij grotere aandacht voor twee variabelen bij het strategisch denkende deel van de overheid (bij ons Algemene Zaken, CPB, SCP, SER, WRR) en het bedrijfsleven (grote multinationals die Shell volgen, de marktleider in de scenariomethode). De eerste variabele is de toekomstvisie op de staat. Bobbitt onderscheidt drie marktstaten, te weten de ondernemende marktstaat van de Verenigde Staten, de handeldrijvende marktstaat van Japan, en de bestuurlijke marktstaat van Duitsland. Hij bespreekt ook drie bijbehorende scenario's voor veiligheidsbeleid,

economisch beleid en cultuurbeleid in het licht van trends tot dusver (bewapening, migratie en mensenrechten, liberalisering van handel en financiering), leerzame gebeurtenissen in het recente verleden (zoals valuta- en beurscrises), en randvoorwaarden inzake de ontwikkeling van de bevolking, de hulpbronnen, de energie, de nationale productie, de technologie. Het weidescenario is gunstig voor ondernemende marktstaten. Het park-scenario is gunstig voor handeldrijvende marktstaten. Het tuin-scenario is gunstig voor bestuurlijke marktstaten.

De publieke zaak is mijns inziens gediend met een kabinetsadvies over de bestuurlijke marktstaat van Nederland en het tuin-scenario tot 2025 en 2050. Ook zou de publieke opinie over het huidige kabinet weer gunstiger worden als het via dit advies weer greep zou krijgen op de toekomst en de nationale verwarring sinds de implosie van het poldermodel zou opheffen.

Bobbitts tweede sleutelvariabele is bewaking van de prestatie standaard van het openbaar bestuur, zowel in de internationale betrekkingen (preventie van terreur, gebruik van kernwapens en genocide) als in binnenlandse verhoudingen (bevordering van het concurrentievermogen van bedrijven en overheidsdiensten en van de competentie der burgers en gezinnen).

De publieke sector van de vormloze marktstaat Nederland wordt al enige tijd geteisterd door het disfunctioneren van de publieke sector in Nederland: onderwijs, spoorwegen, zorg, Belastingdienst, grote projecten, toezichthouders, aanbesteding, nationale misstanden als congestie, woningmarktfalen, onleefbaarheid van steden. Elders verklaar ik dit disfunctioneren uit een wijze van bestuur waarin vernieuwing permanent wordt gemaakt (fracasomanie alias ADHD-bestuur).^{*} Hier sluit ik af met tien aanbevelingen voor een rationeler beheer van de marktstaat met een "zeker idee" (De Gaulle) van Nederland als open samenleving.

- 1) Herstel de kwaliteit van de bestuurlijke elite door bewaking van toevoer van talent via universiteiten, hogescholen en bedrijven; door verbetering van het onderwijs aan jonge begunadigde ambtenaren; door bevordering van een sfeer van verdienstelijkheid, *esprit de corps*, en een veerkrachtige traditie van dienstbaarheid, deskundigheid en initiatief.
- 2) Stop met de uitbesteding van ambtelijke uitvoering aan adviesorganen, adviesbureaus, (expansieve) accountants, en bureaus voor voorlichting en communicatie, te beginnen met halvering van de desbetreffende budgetten.
- 3) Maak de hoofdlijnen van operationele uitvoering tot een van de zuilen alias bastions van toekomstgericht strategisch beleid.
- 4) Schenk voortdurend aandacht aan de alledaagse uitvoeringspraktijken vanaf het laagste bestuurlijke niveau.
- 5) Zoek de ijkpunten (*benchmarks*) voor beleidsconcurrentie, open afstemming en leergedrag allereerst in Nederland zelf, in zijn publieke sector nu en in het verleden van succesrijke modernisering van de publieke sector.
- 6) Onderwerp elke majeure vernieuwing aan een brede kosten-batenanalyse vooraf, conform suggesties van de onderwijzenquêtecommissie-Dijsselbloem.
- 7) Werk met beleidsexperimenten, afbreekpunten en uitstap-momenten als het om vernieuwing gaat (allemaal om dogmatisme en fanatisme onder vernieuwers af te breken).
- 8) Ontwikkel procedures voor beraad en besluitvorming waarbij de hindermacht en het opportunisme (tweede kansen) van machtige deelbelangen worden beperkt en de informatieve waarde en binding van die deelbelangen worden ontsloten. Voorbeeld: de sector met deelbelang waarvan een onontbeerlijke steun wordt gevraagd door de politiek (zeg AEX-bedrijven) dient ook verplichtingen aan te gaan bij de ondersteuning van beleid in uitvoering in de volle openbaarheid.
- 9) Bestraf nep-ondernemerschap in de publieke sector doch beloon aantoonbaar ondernemerschap zowel bij voortzetting van stokoude staatstaken als vestiging van fragiele gloednieuwe staatstaken.

^{*} Jos de Beus, 'ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontsporen', *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*, 28-9 juni 2008.

10) Besef dat een soepel draaiende overheidsinstelling met arbeidsvreugde onder het personeel, tevredenheid van cliënten (en uitsluiting van cliënten die werknemers in de publieke sector molesteren), en voldaanheid bij inspirerende hooggeplaatsten vaak werkt bij de gratie van een toevallige samenloop van omstandigheden en haar fortuin altijd onderworpen is aan de wet van dalende meeropbrengsten. Maak van behoud geen mantra en herhaal dus niet de denkfout van de vernieuwingsgelovigen in de postmoderne technestructuur ("tussenlaag", schrijft Tjeenk Willink namens de Raad van State) die belang heeft bij voortdurende vernieuwing van de publieke sector.

Een markt die faalt is een verschrikking, een marktstaat die faalt is een totale verschrikking. Elke visie op houdbare verandering van de overheid begint met verandering van de thans overheersende visie op voortdurende verandering.

[Philip Bobbitt, The Shield of Achilles \(New York: Knopf, 2002\)](#)

[Geoff Mulgan, Good and Bad Power \(Londen: Penguin/Allen Lane, 2006\)](#)

[Philip Bobbitt, Terror and Consent \(Londen: Penguin/Allen Lane, 2008\)](#)