

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De terugkeer van de overheid, maar wel anders

Nu de gevolgen van decennia neoliberaal overheidsbeleid schrijnend duidelijk zijn geworden is er een heroriëntatie nodig op het openbaar bestuur van Nederland. Daarin moet het gaan om het herstel van (verbroken) verbindingen die de samenleving en haar instituties versterken. Dan keert de overheid weer terug, maar wel anders, niet als een verdelingsmachine van particuliere welvaart, maar als hoeder van het gemeenschappelijk goede en van publieke gerechtigheid.

door Roel Kuiper De auteur was lid van de Eerste Kamer voor de ChristenUnie van 2007 tot 2019. In 2011-2012 was hij voorzitter van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

Al enige tijd bewegen politieke partijen zich weg van het economisch en politiek dominante neoliberalisme, de ‘onzichtbare ideologie’ die in de afgelopen decennia alles in het teken zette van marktwerking en particuliere welvaart.¹ Het schiep tweedelingen, sociaal-economische afstanden, maatschappelijke onvrede en weerspannige burgers. In de aanloop naar de verkiezingen van 22 november 2023 was te horen dat er een liberaal tijdperk ten einde kwam. In Europa is radicaal-rechts bezig met een opmars, vooralsnog naar onbekend land. Allerlei signalen maken duidelijk dat mensen snakken naar een andere politieke constellatie. Een ervan betreft de afkeer die veel burgers hebben van de manier waarop overheden zich in de afgelopen decennia hebben gemanifesteerd: niet als bondgenoot maar als tegenpartij. Een deel van die burgers is afgehaakt, verontwaardigd, boos, argwanend. Een ander deel heeft nog altijd verwachtingen, maar wil beslist een ander type openbaar bestuur: meer betrokken, beschermend, menselijk. Beide attitudes hebben dezelfde wortel: onvrede over een overheid die het heeft laten afweten als hoeder van het algemeen belang. Die rol is ze kwijtgeraakt in de afgelopen decennia. De opmars van de alternatieven, inclusief radicaal-rechts, is de onbetaalde rekening van een liberaal tijdperk.

Tien jaar geleden schreef ik het boek *De terugkeer van het algemeen belang*.² Daarin inventariseerde ik de politieke schade van neoliberale politiek in Nederland. Onder neoliberale politiek versta ik de hervorming van de publieke sector en het

openbaar bestuur door geregisseerde marktwerking en het toepassen van een bedrijfsmatige logica. Dat gebeurde in Nederland vanaf de jaren 1980 in zekere navolging van het Angelsaksische voorbeeld (het thatcherisme in Engeland en het reaganisme in de VS) en herschiep de publieke dienstverlening, bracht nutsbedrijven in particuliere handen en begon het overheidshandelen te zien als *public management*. Op de impact ervan is vaker gewezen, onder meer door Herman Tjeenk Willink en de onlangs overleden Marc Chavannes. Een voorbeeld is de verkoop van alle energiebedrijven – eerst in handen van landelijke en provinciale overheden – aan grote internationaal opererende energiereuzen (Vattenfall, Eneco, Essent). Daarmee kwam de energiezeekerheid van Nederland in handen van bedrijven waar de Nederlandse overheid geen zeggenschap meer over heeft. Ook de prijsvorming is in handen van deze bedrijven. Dit beleid rekende op de kalme werking van internationale markten, maar bleek beslist ongemakkelijk te worden toen het Russische gas niet meer binnenstroomde. De Nederlandse overheid voelde zich vorig jaar gedwongen burgers te compenseren voor de gestegen energieprijzen.

Mijn verhaal knoopt aan bij het parlementair onderzoek dat de Eerste Kamer in 2011-2012 deed naar privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidsdiensten in Nederland. Die illustreren heel helder de bewust geforceerde verandering in de relatie tussen burger en overheid, zoals de titel van het rapport wil aangeven: *Verbinding verbroken?*³

De problemen in de relatie tussen burgers en de overheid zijn in de afgelopen tien jaar nog zichtbaarder geworden

Verbroken verbindingen

Reeds in 2000 had de WRR in een kritisch rapport gesteld dat het ‘publiek belang’ beter geborgd zou moeten worden in Nederland.⁴

Het begrip ‘algemeen belang’

dat ik hanteer in *De terugkeer van het algemeen belang*, dat ik in aansluiting op *Verbinding verbroken?* schreef, is breder. Het gaat over zaken van algemeen nut, het gemeenschappelijk goede, dat wat wij als burgers met elkaar delen en voor elkaar beschikbaar stellen. Het wijst niet alleen naar de overheid maar ook naar de samenleving waaraan in gezamenlijkheid gebouwd wordt. Maar ook van dat belang treedt de overheid op als hoeder.

Wat is nu het politieke effect van deze neoliberale revolutie? Wat deed het met de overheid en de relatie van de burger met die overheid? Wat tien jaar geleden opviel was het stille afhaken, burgers die de politiek de rug toekeerden. Er was veel stille onvrede, nog weinig mondig, de burger was een afzijdige toeschouwer geworden, werd destijds veel gezegd. Vandaag zijn burgers dat niet meer, deels omdat ze regelrecht slachtoffer zijn geworden van bedrijfsmatig overheidsfalen (het toeslagenschandaal, de gaswinning in Groningen) en deels omdat burgers krachtiger opkomen voor hun eigen positie en niet langer aan de leiband van overheidsbeleid of politieke partijen willen lopen (de boeren). Burgers zijn nadrukkelijk op zoek naar nieuwe verhoudingen, naar hun gepercipieerde recht, en lopen weg bij middenpartijen die ze verantwoordelijk houden voor het politieke systeem zoals het geworden is. De problemen in de relatie tussen burgers en de overheid zijn in de afgelopen tien jaar nog zichtbaarder geworden.

Nederland koestert vanouds een zelfbeeld waarin het dragen van sociale en politieke verantwoordelijkheid een grote rol speelt. Stijgt het water, dan dijken Nederlanders mee; ze zetten zich in voor het algemeen belang. Zeggenschap is daarbij een belangrijk adagium. In een vrijheidlievend land als Nederland was er veel ruimte voor betrokkenheid bij de publieke zaak, voor politieke én maatschappelijke democratie. Thorbecke zette met zijn Grondwet (1848) nadrukkelijk in op ‘vrije medewerking’ en ‘mederegering’ door burgers. Na de Tweede Wereldoorlog was er de gezamenlijke inzet om het land er weer bovenop te krijgen. Regeringen die herwonnen welvaart inzetten voor publieke voorzieningen zetten de toon en hadden daarbij veel oog voor sociale grondrechten van burgers.

De ervaringen van burgers in het neoliberale tijdperk van de afgelopen decennia waren nadrukkelijk anders. Ik noem drie verhaallijnen:⁵

1. *De overheid geeft niet thuis, burgers staan er alleen voor.* Sinds de jaren 1980 koersten overheden op het bevorderen van marktwerking in de publieke sector. Neoliberaal beleid bracht regeringen ertoe veel zeggenschap over te dragen aan bedrijven en geprivatiseerde instellingen. Het kwam goed uit: er moest bezuinigd worden en in Europa ontstond de interne markt, een in opzet liberaal project. Ging er iets mis, dan wezen overheden van zich af, naar marktpartijen of internationale marktontwikkelingen. Dit is een verhaal over vacante verantwoordelijkheden en burgers die geen adres meer hebben, zich onbeschermd voelen, kafkaësk blootgesteld aan vreemde machten.
2. *Het gaat om private belangen, niet om algemene.* In een neoliberale orde wordt zichtbaar dat private belangen het steeds winnen van publieke belangen. Welvaart wordt afgeroomd door private partijen, aandeelhouders veelal. Terwijl burgers worden opgeroepen het maatschappelijk belang voor ogen te hebben, is de politieke en economische architectuur afgesteld op het behartigen van private materiële belangen. Dit is een verhaal over een economische, maatschappelijke en politieke werkelijkheid als arena van particuliere belangen. Dit versterkt de individualisering en het verlies aan zicht op wat we gemeenschappelijk kunnen delen.
3. *Groeiende ongelijkheid, verval van een publiek leven.* Hoewel de inzet op marktwerking en private belangen gemotiveerd wordt vanuit nieuwe welvaartsverwachtingen blijkt de uitkomst van al dit neoliberale beleid een andere te zijn: materiële ongelijkheid, winnaars en verliezers in de economie en in de samenleving, tekortschietend toezicht, kwaliteitsverlies bij publieke dienstverlening (zoals het openbaar vervoer), publieke armoede. Het verdwijnen van grenzen en regels zet de deur open voor de doorverkoop, uitholling en ondergraving van wat collectief was opgebouwd. Het algemeen belang (in de zin van *common good*) is op het spel komen te staan.

De overheid schiet tekort als hoeder van het algemeen belang en daarmee in haar publiekrechtelijke en staatkundige opdracht

Achter deze observaties en ervaringen zien we de ‘disintegrative logic of liberalism’ en een ernstig tekortschietende overheid.⁶ Terwijl deze zich toelegt op allerlei transacties en optreedt als verdeler van financiële middelen – dat is wat neoliberale overheden nu eenmaal doen –, schiet ze tekort als hoeder van het algemeen belang en daarmee in haar publiekrechtelijke en staatkundige opdracht. Verzaken overheden deze opdracht, dan raken essentiële verbindingen verbroken in onze politieke samenleving, sterker nog: het contract tussen burger en overheden raakt verbroken. Het eerdergenoemde rapport van de Eerste Kamer spreekt over vier verbroken politieke verbindingen:

1. *Tussen overheid en publieke diensten.* Door de privatisering, verzelfstandiging en uitplaatsing van publieke diensten raakte de overheid de politieke verbinding met een groot aantal omvangrijke publieke diensten kwijt. Telecommunicatie, post- en geldverkeer, delen van de zorg, sociale zekerheid en de energievoorziening zijn in handen van marktpartijen. Vormen van toezicht en handhaving werden afgebouwd of aan sectoren overgelaten. De overheid kwam aan de zijlijn te staan. Dit is de verbroken verbinding tussen de overheid en publieke diensten en voorzieningen waar burgers van afhankelijk zijn.
2. *Tussen parlement en publieke diensten.* Is er geen sprake meer van ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur en het beleid van publieke diensten en voorzieningen, dan heeft ook de Tweede Kamer geen zeggenschap. Er is geen beleidsvoorbereidende of controlerende taak meer weggelegd voor het

parlement. Daarmee is dus ook de verbinding van het parlement met publieke, uitvoerende en handhavende diensten verbroken. Dat geldt bijvoorbeeld zbo's die geen of slechts indirect politieke verantwoording afleggen.

Het neoliberalisme heeft geleid tot uitholling van de overheid, de democratie, het publieke leven en de publieke rol van de burger

3. *Tussen burgers en publieke diensten.* Burgers die te maken hebben met publieke dienstverlening door geprivatiseerde of verzelfstandigde diensten verliezen daarin hun relatie met de overheid. Zij zijn ‘overgeleverd’ aan de logica van markten en worden beschouwd als klant met een consumentenbelang. Inspraak bij of betrokkenheid van burgers is niet meer een dragend motief, bijvoorbeeld als het gaat om keuzes rond openbaar vervoer, zorgverlening of kinderopvang. Belangrijke domeinen van publiek leven zijn zonder de instemming van burgers in andere handen overgegaan.
4. *Tussen burgers en overheid.* Burgers die zich zien als drager van sociale en politieke rechten ervaren de machteloosheid van een politieke systeem waar veel zeggenschap elders is belegd. Deze is ondergebracht ofwel (naar onderen) in geprivatiseerde of verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties ofwel (naar boven) bij marktpartijen die opereren in de context van internationale regelgeving en jurisdictie. Dit draagt bij aan de ervaring van onmondigheid bij burgers: hun stem telt niet echt of, erger, wordt nergens gehoord. Zij doen niet meer mee, zijn verweesd, al wordt van hen een maatschappelijke inzet gevraagd in het kader van ‘actief burgerschap’.⁷

In het afgelopen decennium is langzaam doorgedrongen hoe diepgaand de impact van neoliberalisme als politiek idee is geweest. Het heeft geleid tot uitholling van de overheid (1), de democratie (2), het publieke leven (3) en de publieke rol van de burger (4). Dit liberalisme heeft de samenleving veranderd tot onbeschut terrein waar mensen ervaren dat zij vooral voor zichzelf moeten zorgen. Het heeft concurrentie gebracht waar deze niet thuishoort, wij-zij-denken, consumentengedrag in onderwijs en zorg. De politiek is erdoor veranderd. Partijen verwerven legitimiteit als vertegenwoordiger van een particulier belang, bijvoorbeeld het belang van boeren, ondernemers of bedrijven (en niet primair van een ideologie of geloof) en hebben het zichtbaar moeilijk elkaar te vinden rond gemeenschappelijke belangen. Is het burgers te verwijten dat zij in een onzekere wereld, waarin het ‘contract’ met de overheid zelf verbroken is geraakt en waar rechten zomaar worden verkort, de politiek wantrouwen en uit zijn op de verzekering van hun eigen bestaan?

Publieke gerechtigheid

Welke reacties zijn hierop mogelijk? Wat betekent de terugkeer van een overheid die burgers niet aan zichzelf overlevert, hen niet wantrouwt of als economische partij beschouwt waarmee transacties worden gedaan? Wat is een overheid die het algemeen belang vooropstelt en het gemeenschappelijk goede van de samenleving najaagt? Radicaal-rechts biedt

hiervoor geen oplossing, al bespeelt het meesterlijk het aanwezige ongenoegen. Maar ook radicaal-rechts stelt, geheel in lijn met het neoliberale

motto, het particulier belang voorop. Zij het van de eigen soort (*tribe*) of van de nationale of zelfs etnische groep waar men het voor opneemt. Dergelijke keuzes weerspreken niet het neoliberale paradigma, althans niet grondig genoeg: wel de ontwrichtende rol van de geglobaliseerde markten, niet de allesbepalende autonomie van het individu of de eigen groep. Het nativisme van radicaal-rechts blijft een broertje van het neoliberalisme.

Het nativisme van radicaal-rechts blijft een broertje van het neoliberalisme

In de Verenigde Staten is er al langer een stevig debat over een postliberale overheid. Sterke landen, ook economisch sterke landen, worden gekenmerkt door sterke vitale instituties en een sterke civil society.⁸ In Nederland bepleitte de WRR al in 2013 een breuk met het beleid waarin liberale uitgangspunten favoriet waren: economische ontwikkeling is beter af met actieve dan met passieve overheden.⁹ Ik verbind deze noties met een pleidooi voor de terugkeer van het algemeen belang in het overheidsbeleid. De overheid richt zich dan niet op deelbelangen en produceert niet ‘een bijna niet te volgen hoeveelheid kleine en grote regelingen’, zoals de WRR stelde.¹⁰ Zij richt zich op de vraag wat goed is voor mensen, wat zij nodig hebben in de samenleving en hoe er gebouwd kan worden op hun ‘medewerking’ en ‘mederegering’. In de VS en Engeland is er momenteel een debat gaande over ‘common good constitutionalism’: een rechtsorde en rechtsstaat die het algemeen belang voor ogen heeft.¹¹ Dat denken biedt aanknopingspunten voor een herwonnen staatkundig perspectief. We kunnen niet anders in een wereld vol onzekerheden

Waar toe is de overheid op aarde?

waarin we schouder aan schouder moeten staan om de uitdagingen het hoofd te bieden.

In de jaren die voor ons liggen moet er gebouwd worden op de puinhopen van een halve eeuw neoliberal beleid. De vraag naar het algemeen belang dient zich daarin opnieuw aan, maar in het verlengde daarvan ook de diepere vraag naar *publieke gerechtigheid*. Immers, de vraag naar wat het algemeen belang is begint bij de vraag hoe een overheid recht kan doen aan mensen, aan samenlevingsverhoudingen, aan de toekomst van ons land en de planeet Aarde. De vraag naar publieke gerechtigheid, een recht dat naar het Bijbels woord een volk ‘verhoogt’, is een vraag naar een verbindende politieke norm waarvan de overheid zich bewust moet zijn. Dat die is weggespeeld en zoekgeraakt in een liberaal tijdperk wil niet zeggen dat ze er niet meer toe doet. In de pijn, het verzet en de weerspanning van burgers die zich van overheden afwenden meldt de vraag naar publieke gerechtigheid zich opnieuw. Er drukt zich het verlangen in uit naar herstel van een politieke orde voor allen, een orde die gebouwd is op recht en op gemeenschappelijkheid, en die niet louter particuliere belangen voor ogen heeft. Er is een heroriëntatie nodig op het openbaar bestuur van Nederland. Daarin moet het gaan om het herstel van (verbroken) verbindingen die de samenleving en haar instituties versterken. Dan keert de overheid weer terug, maar wel anders.



Bron: iStock

Artikel in het kort:

- * De overheid heeft haar opdracht als hoeder van het algemeen belang, het gemeenschappelijk goede, verzaakt, en daarmee haar publiekrechtelijke en staatkundige opdracht
- * Dit verzuim is het gevolg van decennia neoliberale politiek, die van de politiek een strijdtoneel van botsende particuliere belangen maakte
- * Hierdoor is de overheid de politieke verbinding kwijtgeraakt met tal van publieke diensten, verloor het parlement zeggenschap, en raakten burgers inspraak en zeggenschap kwijt
- * In de pijn, het verzet en de weerspanningheid van burgers die zich in de steek gelaten voelen door de overheid, meldt zich opnieuw de vraag naar publieke gerechtigheid

-
- 1 De term ontleen ik aan: Wiek van Gemert, *De onzichtbare ideologie. Over het neoliberalisme en zijn opmars in de Nederlandse politiek en de PvdA in het bijzonder*. Amsterdam: Van Gennep, 2021. Bram Mellink en Merijn Oudenampsen beschrijven de langzame ontwikkeling van het neoliberalisme als politiek idee in hun boek *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis* (Amsterdam: Boom, 2022).
 - 2 Roel Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*. Amsterdam: Van Gennep, 2014.
 - 3 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/ Verzelfstandiging Overheidsdiensten, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport*. Den Haag: Eerste Kamer, 2012. Het rapport is te vinden op de website van de Eerste Kamer.
 - 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.
 - 5 Deze verhaallijnen zijn terug te vinden in Kuiper 2014, p. 172.
 - 6 Ik ontleen de uitdrukking 'disintegrative logic of liberalism' aan: Patrick J. Deneen, *Regime change. Toward a postliberal future*. New York: Sentinel, 2013, p. 227.
 - 7 Dat is de schrijnende paradox: terwijl burgers reële politieke en maatschappelijke zeggenschap wordt ontnomen, worden ze tegelijkertijd opgeroepen als actieve burgers de waarden van de democratische rechtsstaat uit te dragen en op een positieve manier te participeren in de samenleving.
 - 8 Zie Kuiper 2014, p. 178 e.v. Zie ook: Patrick Overeem en Hans-Martien ten Napel (red.), *Het radicale midden overzee. Verkenningen van het postliberalisme*. Utrecht: Eburon, 2021.
 - 9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013.
 - 10 WRR 2013, pp. 71-72.
 - 11 Zie: Adrian Vermeule, *Common good constitutionalism*. Cambridge: Polity Press, 2022. De stelling is dat het Europees en Amerikaans publiek recht, met wortels in het Romeins recht, altijd toegesneden is geweest op het gemeenschappelijk goede, het bonum commune.
-