

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](http://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 gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

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

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De ontmantelde overheid en de verdwaalde burger

*De Nederlandse overheid is de afgelopen decennia zonder een 'overkoepelende visie' het pad van privatisering en verzelfstandiging opgegaan. Sterker, ze is zelf in de greep gekomen van de dominante logica van een versmalde economische rationaliteit: de 'ideologie van de markt'. Nodig is een gemeenschappelijk begrip van publieke belangen of van de publieke zaak dat overheid en burgers verbindt. Als er een 'logica' zou moeten gelden op het terrein van de staat, dan is dat de publieke gerechtigheid.*

---

door *Roel Kuiper*

---

De auteur is bijzonder hoogleraar Christelijke filosofie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, fractievoorzitter van de ChristenUnie in de Eerste Kamer en voorzitter van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

HET IS DE LAATSTE JAREN HEEL GEWOON te wijzen op overheersende 'logica's' in maatschappelijke of professionele praktijken. Er is een 'medialogica', die vanuit Hilversum regeert; er is een 'commerciële logica', die zo dominant is dat deze in ziekenhuizen de 'zorglogica' verdringt; een 'financiële logica'; een 'bestuurlijke logica'; enzovoort. Wat hiermee wordt aangeduid is een bekend verschijnsel waar Max Weber al op wees: werkelijkheidsgebieden die autonoom worden ten opzichte van elkaar, als afgesloten systemen met eigen regels, die elkaar niet meer begrijpen en vanuit een vanzelfsprekend verstaan van de wereld andere logica's negeren of zelfs bestrijden.<sup>1</sup> Het zijn de goden van de deelbelangen en deelperspectieven. Identificatie met een ervan leidt tot een onvermogen tot integraal denken. Overal waar professionals aan het werk zijn kan dit gebeuren, ook in de politiek.

Ik wil in deze korte bijdrage betogen dat de Nederlandse politiek in de afgelopen decennia een benadering is kwijtgeraakt die van vitaal belang is voor haar functioneren. Misschien moeten we hier van een kerntaak spreken: het afwegen van alle mogelijke belangen – de verscheidenheid aan logica's – aan de hand van een centrale maatstaf. Dat de overheid meent dat ze dit niet meer kan en er ook geen pogingen meer toe doet, is een ernstig probleem van ons staatkundig functioneren. Een symptoom van dit probleem is dat de Nederlandse overheid niet in staat is gebleken in de afgelopen decennia te definiëren wat 'publieke belangen' zijn. Sterker nog: vaak is betoogd dat, gelet op de pluraliteit van politieke gezichtspunten, het zelfs niet mogelijk is vast te stellen wat publieke belangen zijn. De 'publieke zaak' is dus op zoek naar 'haar verdedigers', zelfs en ook in de politiek. Maar dan is ook de burger, als drager en belanghebbende van de publieke zaak, eveneens op zoek naar zijn verdedigers.

#### DE DOMINANTE LOGICA VAN EEN VERSMALDE ECONOMISCHE RATIONALITEIT

In 2010 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) geconstateerd dat enkele decennia geleden, bij de aanvang van het ingrijpende proces van bestuurlijke transformatie waarin tal van overheidsbedrijven zijn geprivatiseerd en overheidsdiensten verzelfstandigd, de overheid publieke belangen niet heeft 'geïdentificeerd en geoperationaliseerd'.<sup>2</sup> Daarom, zo stelde de SER, is het nu problematisch om een helder inzicht te krijgen in de maatschappelijke winst van deze bestuurlijke transformatie. Het ontbreekt immers aan maatstaven om dit vast te stellen. Over de bestuurlijke archipel die sinds de jaren tachtig en negentig ontstaan is – een archipel waarin verschillende logica's zich hebben gevestigd en waarvan zowel de gewenste afstand als nabijheid tot de centrale overheid nog altijd niet bevredigend is geregeld – bestaat een levendige maatschappelijke discussie. Burgers verwachten dat verzelfstandigde diensten het algemeen belang dienen en niet hun eigen logica erop na houden. Maar de twijfel of dit wel de realiteit is, is een vast thema in het publieke debat. Over de uitkomsten van privatiseringen en verzelfstandigingen is inmiddels een kritische stemming ontstaan. Hoe is dit zo gekomen?

De Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer die onderzoek deed naar 'privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten' heeft een drietal fasen onderscheiden in dit proces.<sup>3</sup> De bestuurlijke transformatie die in de jaren tachtig is ingezet, was aanvankelijk gericht op de verkoop van staatsbezit om de overheidsfinanciën gezond te maken, en wilde de omvang van de overheid verkleinen (fase 1). In de jaren negentig werden nieuwe motieven geformuleerd: marktwerking, deregulering,

verzelfstandiging. De Europese interne markt kreeg vorm, nationale overheden ontvingen richtlijnen uit Brussel, en in het algemeen vestigde zich de gedachte dat de markt wellicht efficiënter en beter kon opereren dan de overheid, ook in de publieke sector (fase 2). Vanaf 2000 ontstond een kritischer stemming, vooral en allereerst onder het Nederlandse publiek, toen de eerste resultaten tegenvielen (NS, KPN), complexe problemen rond marktregulering en toezicht moesten worden opgelost, er onoverdachte maatschappelijke kosten bleken te zijn en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de kritische vraag stelde of ‘publieke belangen’ wel geborgd waren.

Volgens de onderzoekscommissie is de overheid zonder een ‘overkoepelende visie’ het pad van privatisering en verzelfstandiging opgegaan. De vraag doet zich voor of ze niet zelf in de greep was gekomen van een van de dominante logica’s. Het is niet moeilijk in te zien hoezeer dit het geval was. Het was de dominante logica van een versmalde economische rationaliteit die zich deed gelden: de ‘ideologie van de markt’. Die was mede hierom een ideologie, omdat ze uitging van onbewezen premissen. Die premissen vertelden dat de markt goedkoper kan werken, betere resultaten kan boeken dan een logge en luie overheid, en dat de burger als consument altijd tevredengesteld kan worden. Er is zonder twijfel efficiencywinst geboekt, maar de vraag of publieke belangen hiermee gediend zijn is een open vraag gebleven en de burger is, blijkens recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), beslist niet tevreden over het algehele resultaat.<sup>4</sup>

*In het proces van  
besluitvorming is de burger  
gereduceerd tot ‘consument’*

In het proces van besluitvorming, zo heeft het parlementair onderzoek laten zien, is die burger in termen van de dominante economische logica gereduceerd tot ‘consument’. Dat die burger ook *citoyen* is, belangstellende in de publieke

zaak, is eigenlijk nooit aan de orde geweest. Ook de overheid heeft het niet voor die burger als *citoyen* opgenomen. En hier is het verband waar ik al op doelde: een overheid die verzuimt publieke belangen te identificeren, neemt het ook niet op voor de burger als verantwoordelijke actor op het publieke domein.

#### SCHEPEN IN DE NACHT

Dit is natuurlijk een uiterst merkwaardige zaak. Een zichzelf ontmantelende overheid draagt eraan bij dat de burger in een wereld waarin grenzen verdwijnen en bevoegdheden onduidelijk worden, aan het dolen raakt.

Richard Sennett schreef ooit het beroemde boek *The fall of public man*. Hij had het over de burger die nog slechts toeschouwer was geworden en geen houvast meer had aan een ‘dead public space’, waaruit gaandeweg ook de krachten van ‘beschaving’ wegsijpelen.<sup>5</sup> De vrees dat dit verhaal zich voortzet in Europa en Nederland is tastbaar in publieke discussies. Juist die vrees vormde de voedingsbodem voor nieuwe discussies over verantwoordelijk burgerschap, die juist in de jaren negentig in Nederland zijn gevoerd. De aftrap werd gegeven door de WRR, die in 1992 het rapport *Eigentijds burgerschap* deed verschijnen.<sup>6</sup> Het rapport deed zonder twijfel recht aan een nieuwe politieke werkelijkheid die bezig was te ontstaan. Het sprak van de samenleving als een pluraliteit van gemeenschappen, wisselende loyaliteiten en een diversiteit aan belangen, kortom een ‘organisatie-maatschappij’ zonder één coördinerend centrum. Dat paste bij een nieuwe overheid die dat centrum ook niet langer wilde zijn.

Maar met wat de WRR over burgerschap zei betreden we het gebied van verbazingwekkende paradoxen. De WRR sprak over ‘neo-republikeins burgerschap’, dat gekenmerkt wordt door een geheel eigen, autonome ethiek, die geworteld is in de publieke sfeer. Een van de belangrijkste deugden is het ‘verstandig, kundig en verantwoordelijk omgaan met bevoegdheden, situaties en machtsposities’. Hier komt de burger als citizen in volle uitrusting naar voren, al was de tekening tamelijk idealistisch en afgestemd op de burger met de hogere opleiding. In 1992 verscheen bij de Wiardi Beckman Stichting de studie *Republiek der weerbaren* van Bas van Stokkom, met definities van burgerschap in termen van vrijwillige inzet voor de samenleving en morele grondwaarden.<sup>7</sup> Dit waren dus de aanvangs van discussies in de jaren negentig over de betekenis van een ‘publieke moraal’ voor geëngageerd burgerschap (Bolkestein), de betekenis en waarde van een ‘civil society’, nieuwe vormen van maatschappelijke en politieke participatie, burgerfora, cocreatie van beleid, enzovoort. De politiek leek zich uit te putten in een taal die erop gericht was de burger te verleiden zich in te zetten voor de publieke zaak.

Terwijl deze discussies over eigentijds burgerschap de kolommen van de kranten vulden, werkten parlementariërs zich door de dossiers die de weg plaveiden naar verdere verzelfstandiging van overheidsdiensten. In de discussies die daar werden gevoerd drong de logica van de burger als citizen nauwelijks door. De burger verscheen in de parlementaire afweging vooral als belastingbetaler of als consument. Intussen werden publieke diensten op afstand gezet, zowel van de minister, ‘die er niet meer over ging’, van het parlement, die daarmee ook op afstand kwam te staan, als van burgers, die geen adres meer wisten om met politiek verantwoordelijken over de behartiging van publieke zaken te spreken. Het was dus moge-

lijk dat marktwerking, deregulering en verzelfstandiging deel uitmaakten van een programma van een kabinet, terwijl tegelijkertijd een debat werd opgetuigd over nieuwe idealen voor betrokken burgerschap, zonder dat het onderling verband werd gelegd. Er werd gesproken over de weerbare burger, terwijl diezelfde burger in centrale beslissingen over de inrichting van het publieke domein geen positie werd toegedicht. Hier passeerden logica's elkaar als schepen in de nacht.

#### HOEDER VAN DE PUBLIEKE ZAAK

Welke betekenis moet nu worden gegeven aan dit maatschappelijk debat over burgerschap? Was het een compensatie voor het politieke onvermogen om de burger als deelnemer aan de publieke samenleving waar te nemen? Was het een manier om aan de politiek duidelijk te maken dat de burger meer was dan een belastingbetaler of consument? Interessant is dat in deze jaren inderdaad de eerste uitingen van ongenoegen ontstonden over de burger die alleen nog maar gevangen werd in het beeld van consument. De Fortuyn-revolte reageerde zowel op deze beperkte perceptie van burger als op de economische logica die zich had gevestigd in publieke zaken. Maar hoe ging het daarna? Gaf de ontdekking van de eenzijdige logica van veel beleidsdenken nu wel ruimte voor een nieuwe invulling van betrokken burgerschap? Drong het door dat de zorg voor samenleving mede in handen dient te liggen van burgers als belanghebbenden van een goed functionerend publiek domein? Nodig is een gemeenschappelijk begrip van publieke belangen of van de publieke zaak dat overheid en burgers verbindt en in staat stelt samen bepaalde zaken te behartigen.

In haar rapport *Verbinding verbroken?* heeft de Parlementaire Onderzoekscommissie zich niet willen neerleggen bij de ontkenning van de mogelijkheid om richtinggevend te spreken over publieke belangen. De verlamming die daarvan uitgaat moet worden doorbroken. Het is wel degelijk mogelijk een aantal minimumwaarden vast te stellen die we dienen terug te zien in de behartiging van publieke belangen. In de eerste plaats moet worden onderkend dat publieke belangen weliswaar individueel toegerekend worden, maar dat ze daarin niet bestaan (zoals vaak is gedacht in de afgelopen decennia). Publieke belangen zijn per definitie *maatschappelijke belangen*; ze komen het functioneren van de samenleving als geheel ten goede. Ze zijn essentieel voor de continuïteit, veiligheid en het onbelemmerd functioneren van die samenleving. Daarom is goede infrastructuur van belang, evenals collectieve bescherming, publieke dienstverlening en beschikbaarheid van goederen van algemeen nut. De Grondwet noemt een aantal publieke goederen, onder meer op het gebied van onderwijs,

gezondheidszorg en deugdelijke huisvesting, die iedere burger gelijkelijk toekomen.

Het is niet waar dat deze publieke belangen niet vast te stellen zijn of niet breed herkenbaar zouden zijn. Burgers geven er blijk van dat ze beseffen waar het over gaat. Het klopt dat het aan de politiek is om publieke belangen vast te stellen (zoals de SER en de WRR aangeven), maar dat dient dan ook wel te gebeuren. De politiek moet zich opwerpen als hoeder van

*De politiek moet zich opwerpen als hoeder van de publieke zaak. Als ze zichzelf niet losmaakt van de dominante economische logica, zal ze daar moeite mee houden*

de publieke zaak. Als de politiek zichzelf niet losmaakt van de dominante economische logica, zal ze daar moeite mee houden. Er is dan ook beslist meer nodig dan ‘verbindend leiderschap’ of nieuwe publicaties die ‘vertrouwen in de burger’ uitspreken. De zorg van burgers voor leefomgevingen kan hartverwarmend zijn, maar deze

zorg kan alleen iets betekenen als overheden laten zien dat zij belangen willen behartigen die op het publieke welzijn van gemeenschappen zijn afgestemd. De inzet voor het ‘common good’ als een politiek ideaal (en niet louter een economisch ideaal) vraagt dus om het vermogen tot afweging van verschillende belangen en motieven. Deze typische taak van de overheid vraagt om een maatstaf aan de hand waarvan ze zich het gemeenschappelijk goede voor ogen kan stellen. Die maatstaf heet ‘publieke gerechtigheid’.

#### PUBLIEKE GERECHTIGHEID

Binnen zowel het CDA als de ChristenUnie wordt publieke gerechtigheid als richtinggevend beginsel voor het overheidshandelen gezien.<sup>8</sup> Als er een ‘logica’ zou moeten gelden op het terrein van de staat, dan is dat de publieke gerechtigheid. Deze ‘gerechtigheid’ moet een toepassing vinden in de afwegingen en rechtsvragen die spelen op het publieke domein. Dit gaat over eerlijkheid en billijkheid, maar ook over normering van keuzes die gemaakt moeten worden in ieders belang. Dat is een gerechtigheid die niet alleen ieders recht beschermt, maar zo en bovendien het welzijn van een samenleving dient. Dit gerechtigheidsidee vindt een diepe grond in noties van verbondenheid, dienstbaarheid, heelheid en sjalom. Het opent wegen, bevrijdt en geeft ruimte om te leven. Het is deze publieke gerechtigheid die het gemeenschappelijk goede in een samenleving op het oog heeft. Publieke gerechtigheid brengt daarmee een gebalanceerde visie op de

publieke zaak tot leven. Zonder deze maatstaf kan zo'n visie niet ontstaan en zijn we aan de goden van de deelbelangen overgeleverd.

Het punt is nu dat in de wijze waarop in de afgelopen decennia overheidsbeleid is geformuleerd en uitgevoerd, het zicht op de publieke zaak vertroebeld is geraakt door de dominantie van de economische logica. Burgers hebben dat door; voor hen is een politiek die geen richting meer wijst en zichzelf van veel zeggenschap berooft en zich niet onderscheidt van een dominante economische logica, geen hoeder van het algemeen belang. Wat de inzet van burgers voor de samenleving betekent, is daarom evenmin erg duidelijk. Op een of andere manier is de maatschappelijke discussie over privatiseringen en verzelfstandigingen symbool komen te staan voor dit gemis aan publieke afwegingen in het hart van de politiek. Wil de burger weer aangesloten worden bij het centrale politieke vertoog, dan zal het in dat vertoog zelf moeten komen tot de benoeming van publieke belangen. Daarvoor zijn afwegingen nodig die alles te maken hebben met een door de politiek gekozen invulling van publieke gerechtigheid. Alleen zo kan er weer zicht ontstaan op een publiek domein dat de verbinding vormt tussen overheden en burgers in dit land.

#### Noten

- 1 Vgl. Max Weber, *Wetenschap als beroep en roeping*. Alphen aan den Rijn: Samson, 1970, pp. 23 e.v. Weber spreekt hier over werkelijkheidsgebieden die als nieuwe 'goden' tegenover elkaar staan.
- 2 Sociaal-Economische Raad, *Overheid én markt. Het resultaat telt!* Advies 10/01. Den Haag: SER, 2010, p. 20.
- 3 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport*. Den Haag: Sdu, 2012, pp. 27 e.v.
- 4 Josje den Ridder en Paul Dekker, *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012.
- 5 Richard Sennett, *The fall of public man*. New York/Londen: Norton, 1976, pp. 12 e.v.
- 6 H.R. van Gunsteren, *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: WRR/Sdu, 1992.
- 7 Bas van Stokkom, *Republiek der weerbaren. Burgerschap, publieke actie en sociaal-democratie*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1992.
- 8 Vgl. Ab Klink, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990; Roel Kuiper, *Dienstbare politiek. Voor een verantwoordelijke samenleving en een rechtvaardige overheid*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn, 2011.