



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Nederlandse overheid in de 21e eeuw
Meihuizen, S.

Citation

Meihuizen, S. (1999). De Nederlandse overheid in de 21e eeuw. *Bestuurskundige Berichten*, 14(4), 10-15.
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234265>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234265>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Nederlandse overheid in de 21e eeuw

Steven Meihuizen

Is de Nederlandse overheid millenniumproof? Eén ding is zeker: de traditionele overheid heeft geen toekomst meer. De Nederlandse overheid is niet langer de soevereine eenheid die de samenleving wil of kan sturen. Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en daarop volgend globalisering, de Europese integratie en de zegeviering van het liberalisme is de traditionele overheid onhoudbaar. We zien de Nederlandse overheid ook al inspelen op die veranderingen. De verzorgingsstaat wordt steeds verder uitgekleeft, diverse overheidsorganen zijn geprivatiseerd en de overheidsuitgaven zijn gedaald.

In dit artikel zal ik eerst een aantal toonaangevende ontwikkelingen en hun invloed op de Nederlandse overheid beschrijven. Daarna zal ik tot een synthese komen en een beeld schetsen van de nieuwe overheid om tot de conclusie te komen dat de Nederlandse overheid fundamenteel zal (moeten) veranderen.

Verlies soevereiniteit

Traditioneel wordt de staat als soeverein orgaan gezien dat gezag uitoefent over een territorium. Zeker de externe soevereiniteit - het vermogen om zich te verdedigen tegen aanvallen van buitenaf - heeft in Nederland afgedaan. Het Nederlandse leger is niet in staat om zich tegen aanvallen van buiten af te weren, omdat het daarvoor te klein is. Het Nederlandse leger maakt deel uit van de NAVO en daarmee heeft de NAVO de verdedigingstaak in feite overgenomen van de overheid: het Nederlandse leger heeft niet langer de taak om alleen het eigen grondgebied te beschermen, maar beschermt samen met de andere NAVO-lidstaten het gehele NAVO-territorium. Met deze samenwerking is een oorlog op Nederlands grondgebied vrijwel ondenk-

baar. Hierdoor is de afgenomen externe soevereiniteit ook minder relevant, omdat zij geen schade berokkent. Maar met verplichtingen ten aanzien van de NAVO heeft Nederland wel een deel van haar zelfbeschikkingsrecht verloren.

Interessanter is de interne soevereiniteit, het interne gezag. Volgens het traditionele staats-idee worden de wetten en beleid op nationaal niveau uitgevoerd. Dit idee is echter geheel achterhaald. Steeds meer wetgeving komt uit Brussel en de Staten-Generaal is daarmee niet meer de enige wetgever in Nederland. Ook zal Frankfurt, de economische hoofdstad van Europa een steeds groter stempel gaan drukken op Nederland. Het idee dat Nederland op zichzelf over haar eigen lot beschikt is daarom een illusie. Begon de

Europese samenwerking op internationaal niveau, steeds meer krijgt zij het karakter van een supranationale organisatie waarbij Nederland van lidstaat een deelstaat wordt. De Nederlandse overheid is daarom in feite ook geen zelfstandig orgaan meer, maar vormt op diverse gebieden een onderdeel van een groter geheel.

Het verlies van soevereiniteit is echter geen groot verlies voor Nederland. De NAVO heeft Nederland de afgelopen 50 jaar veiligheidsgaranties gegeven die zonder deze samenwerking ondenkbaar waren. Ook de Europese Unie maakt door interdependentie conflict onmogelijk, maar heeft bovendien gezorgd voor meer welvaart. Nederland heeft als distributieland met een open economie onmiskenbaar geprofiteerd van de open grenzen binnen Europa.

Een ander duidelijk voordeel van samenwerking op internationaal niveau is dat meer problemen effectief aangepakt kunnen worden. Veel problemen hebben namelijk een internationaal karakter, zoals vluchtelingenproblemen en milieuvervuiling. Nationale aanpak van dergelijke problemen hebben weinig effect, omdat de problemen daarmee niet zullen ophouden of substantieel verminderd kunnen worden. Tenslotte staat men samen ook sterker in onderhandelingen. Bij handelsconflicten staat de Europese

Unie sterker dan Nederland alleen.

Het delegeren van overheidstaken naar supranationale organisaties heeft aan de ene kant de Nederlandse soevereiniteit en haar zelfbeschikkingsrecht aangetast, maar heeft ook duidelijk welvaart en stabiliteit opgeleverd. Wel dient er een discussie gevoerd te worden welke taken nog naar supranationale organen gedelegeerd zullen worden en welke taken een nationale aangelegenheid blijven.

Van sturende naar faciliterende overheid

Lange tijd geloofde de politiek in de 'maakbare samenleving'. Er werd veel geïnvesteerd in de beïnvloeding van de samenleving en economie om deze in een positieve richting te sturen. Vaak hadden de maatregelen weinig of averechts effect. Dit komt door de onvoorspelbaarheid van de samenleving - toegenomen door de ontzuiling - en de onstuurbaarheid van een liberale samenleving.

Met de overwinning van het liberalisme na het failliet van het communisme (zie Fukuyama), is het sturen van de samenleving uit de tijd. Weliswaar zijn normen en waarden van belang voor een coherente en stabiele samenleving, maar normen en waarden kunnen niet afgedwongen worden. Een liberale samenleving zoals we die zien in de moderne Westerse cultuur laat zich niet sturen. Veel regels, hoe goed bedoeld ook, worden simpelweg ontweken, wanneer daar niet voldoende

publieke steun voor is. Belastingvlucht is daar een duidelijk voorbeeld van, maar ook het gebruik van harddrugs kan ondanks het verbod daarop niet worden tegengehouden.

Een belangrijke reden voor het invoeren van sturende wetten is de voorbeeldfunctie. Deze manier van moraliseren werkt vaak averechts en maakt het probleem ook niet beheersbaar. Het Nederlandse softdrugsbeleid daarentegen is een mooi voorbeeld van het beheersbaar maken van moraal verwerpbare activiteiten, omdat het bespreekbaar wordt gemaakt. Men ziet hier dat de overheid het softdrugsgebruik niet zozeer probeert te sturen, ofwel te verbieden, maar het probeert in goede banen te leiden - een goede omgang met softdrugs wil faciliteren.

De overheid probeerde niet alleen de Nederlandse samenleving in cultureel opzicht te beïnvloeden, maar ook de Nederlandse economie en welvaart. Door subsidies, koersen en belastingen voor bepaalde groepen te verhogen en te verlagen probeerde de overheid een sociaal eerlijke economie te creëren. Was dit vroeger moeilijk, binnenkort is dat welhaast onmogelijk. Allereerst is een economie pas goed beheersbaar als deze voorspelbaar is. Wanneer men de conjunctuurgolven goed weet in te schatten, kan met adequater op deze tendensen inspelen. Conjunctuurgolven zijn echter onvoorspelbaar (bijvoorbeeld ten aanzien van aanvang en duur en intensiteit). Kortom, de economie is

niet voorspelbaar. Daarnaast zijn de middelen om de economie te beïnvloeden steeds beperkter. Steeds meer financieel beleid zal uit Frankfurt komen en ook kan Nederland uit concurrentie overwegingen niet teveel afwijken van omliggende landen als het gaat om toegepaste middelen. De middelen van de overheid om de Nederlandse economie te beïnvloeden zijn marginaal geworden.

Hoewel de overheid niet moet proberen de samenleving te sturen, is het wel de taak om de samenleving te faciliteren. De overheid als smeerolie van de samenleving in plaats van de begeleider van de samenleving. De overheid moet voorwaarden scheppen voor een geslaagde samenleving. Hier ligt een belangrijke accentverschuiving. Niet langer is de overheid alleen verantwoordelijk voor welvaart en welzijn, maar ook de samenleving zelf krijgt nu een grote mate van eigen verantwoordelijkheid.

De samenleving of de vrije markt kan voor veel zaken zorgen: banen, vrijetijdsverdrif, goederen, diensten, toegepast onderwijs. Zaken waar iedereen recht op heeft, kunnen echter niet aan de vrije markt worden overgelaten: rechtspraak, (wetenschappelijk) onderwijs/informatie, zwaarmacht en infrastructuur. Door zich hierop te richten creëert de overheid namelijk een wondermiddel voor haar (oude) idealen welvaart en welzijn: werkgelegenheid. Werkgelegenheid dient een van de speerpunten te blijven van het Nederlandse beleid.



Stitch 2000

Zoekt u duurzame kwaliteit ?

Het adres voor het borduren van:

- Relatiegeschenken
- Promotieartikelen
- Bedrijfskleding
- Gewoon voor de gein

Secr. Varkevisserstraat 180 - 2225 LK Katwijk - tel/fax: 071-4074263
(zie plattegrond) buslijn 41 stopt 100 meter bij ons vandaan



Ten eerste zorgt werk voor meer eigenwaarde en een meer coherente en stabiele samenleving (welzijn), ten tweede zorgt werk voor een grotere welvaart en ten derde meer inkomsten en minder uitgaven voor de overheid. Werkgelegenheid kan worden bereikt door een gunstig vestigings- en investeringsklimaat te creëren met behulp van goed onderwijs, gunstige wetgeving en degelijke infrastructuur. Hoewel een aantal van deze zaken waarschijnlijk deels gedelegeerd zullen worden naar supranationale organen, kan en moet de Nederlandse overheid hier ook in de toekomst veel aandacht aan besteden.

De afgelopen tien jaar heeft de globalisering een toevlucht genomen. Kapitaal, bedrijven en mensen kunnen zich steeds makkelijker bewegen met de verbeterde infrastructuur, communicatiemiddelen en minder barrières. Dit betekent dat bedrijven vrij zijn om te gaan en staan waar zij willen. Om werkgelegenheid te bevorderen moet de Nederlandse overheid dus concurreren met buitenlandse overheden voor een gunstig vestigingsklimaat. Kwalitatief hoogstaand beleid, effectieve en efficiënte omgang met belastingsgelden het actief op zoek gaan naar nieuwe ontplooiingsmogelijkheden voor de economie worden belangrijker dan ooit.

Nieuwe uitdagingen

Nieuwe tijden brengen ook nieuwe problemen met zich mee. In de vorige paragraaf werd al besproken dat veel

ontwikkelingen slecht voorspelbaar zijn, zoals conjunctuurgolven. Met de open samenleving (met name na ontzuiling en Europese integratie) en de moderne communicatie-middelen (denk aan internet, e-mail en mobiele telefonie) zullen nieuwe kansen, maar ook nieuwe complexe problemen zich steeds sneller en onverwchter aandienen.

Deze nieuwe problemen vragen om een ander soort overheid. Een rigide, trage en bureaucratische overheid zal dit nieuwe soort problemen te traag en wellicht verkeerd aanpakken. Om dit nieuwe soort problemen aan te kunnen pakken, dient er een klein, flexibel, slagvaardig en uiterst professioneel overheidsapparaat te komen.

De open samenleving en de nieuwe communicatiemiddelen zorgen ook voor nieuwe middelen. Zo is er meer open discussie mogelijk en kunnen meer ideeën (openlijk) circuleren. Daarmee worden er meer mogelijkheden geboden voor beleidsvorming en worden er wellicht betere oplossingen aangedragen dan voorheen het geval was. De nieuwe communicatie zorgt bovendien dat problemen niet alleen sneller optreden, maar ook sneller verholpen kunnen worden.

Ook kan de service van de overheid verbeterd worden met behulp van Internet. Diverse handelingen die voorheen via het loket werden verzorgd kunnen dan voortaan via de computer geregeld worden. Ook informatie kan

meer en meer via het Internet verzorgd worden. Met het gebruik van Internet en automatisering zijn er minder ambtenaren nodig.

Het gebruik van internet en computers in het algemeen brengt echter ook een risico met zich mee: hackers en virussen kunnen het gehele systeem verstoren. Hiermee dient de overheid rekening te houden en wellicht dat wetgeving ten aanzien van Internet de risico's kan verminderen en het gebruik kan versoepelen.

De politieke overheid

Steeds vaker roeren ambtenaren zich in de politieke discussie of zijn zij onderwerp van politieke discussie. Er is een trend zichtbaar waarbij ambtenaren zich steeds meer bemoeien met politiek. Veel mensen, en zeker politici en juristen, zetten hier hun vraagtekens bij. Volgens de oude machtenscheidingsleer van Montesquieu zorgt de wetgever voor beleid en de ambtenaren voor de uitvoering van beleid. Er is echter veel voor te zeggen om dit systeem wat meer los te laten en het ambtenarenapparaat meer stem te geven in de besluitvorming. Wel besluit de politiek (behoudt het laatste woord) over beleidsvorming en de controle op de uitvoering daarvan en blijft de overheid beleid uitvoeren.

Allereerst heeft een ambtenaar, net als elke burger, recht van meningsuiting. Het zou een slechte zaak zijn als ambtenaren alleen beleid moesten uitvoeren en daar in het openbaar geen mening over mogen



uiten. Maar afgezien van dit recht schept het ook meer inzicht in de besluitvorming voor de burgers. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom ambtenaren gestimuleerd moeten worden om hun mening te uiten. Op dit moment wordt veel geklaagd over de afstand tussen burger en politiek. Volgens sommigen komt dit door het ontbreken van grootse ideologische debatten, maar dit komt zeker ook omdat er niet voldoende openheid en duidelijk is over de besluitvorming. Ambtenaren, experts bij uitstek, kunnen meer inzicht verschaffen en de besluitvorming een meer professioneel karakter geven, omdat kamerleden eenvoudigweg niet over evenveel tijd beschikken om verschillende zaken te onderzoeken als een gespecialiseerde ambtenaar. Veel falend beleid is dan ook niet alleen toe te schrijven aan de overheid. Veel beleid is op voorhand gedoemd te mislukken, omdat het niet voldoende steun geniet, ofwel bij de bevolking, ofwel bij de ambtenaren. Beleid wordt namelijk grotendeels bepaald door de politici, die vaak politieke en ideologische belangen teveel laten meespelen en daardoor de relevante feiten en effectiviteit niet genoeg aandacht geven of verbloemen.

Door experts en ambtenaren deel te laten nemen aan het publieke debat kunnen feiten en wetenschappelijke theorieën niet langer genegeerd worden. Hierdoor kunnen politieke belangen naar de achtergrond worden geschoven. Dit zal zeker het vertrouwen in de politiek ten goede komen en ook de betrokken-

heid, verkiezingsopkomst en daardoor legitimiteit van de volksvertegenwoordiging doen toenemen. Met lage verkiezingsopkomsten kunnen serieus gaan twijfelen aan de legitimiteit van de genomen besluiten. Wanneer de kiezer bovendien weet wat er speelt en welke argumenten tegen elkaar worden afgewogen kan er ook een betere keuze worden gemaakt. Ambtenaren die naar buiten treden met hun informatie kunnen ook de betrouwbaarheid en de compleetheid van de nieuwsvoorziening bevorderen. Het nieuws wat nu de burgers bereikt kent twee zeven: de politieke zeef en de commerciële zeef. Nieuws dat politiek gevoelig ligt, blijft vaak binnenskamers (achterkamertjespolitiek) en nieuws dat niet verkoopt komt niet in de pers. Via het internet zou de overheid de nieuwsvoorziening kunnen verbeteren. Politieke en commerciële overwegingen spelen dan namelijk geen rol meer. Wel is er het risico dat het eigenbelang van de overheid een rol kan spelen, maar overall zijn er meer informatiebronnen en kan men een beter beeld vormen welke belangen een rol gespeeld hebben bij de besluitvorming. De doorzichtigheid van de besluitvorming neemt toe.

Ook moeten ambtenaren meer eigen verantwoordelijkheid krijgen. Dat de minister verantwoordelijk is voor alles wat er gebeurt binnen een ministerie is onredelijk. Een minister kan niet voortdurend een geheel ministerie overzien, omdat de organisatie te groot en te complex is. Wanneer een

ambtenaar "buiten zijn boekje gaat", zonder dat de minister daar redelijkerwijs iets aan kon doen, kan de minister ook niet redelijkerwijs verantwoordelijk worden gehouden daarvoor. De politiek moet een minister afrekenen op het afwegen van de belangen. Ook dient de politiek zich te concentreren op hoofdlijnen en niet op details. Er moet ruimte opengelaten worden om flexibel met veranderingen om te gaan en bovendien mag er verwacht worden dat de overheid meer expertise in huis heeft dan de politici om over details te kunnen oordelen.

De politiek besluit natuurlijk over de wetgeving en dient ook het beleid op hoofdlijnen goed te keuren. Daarnaast dient zij de ministeries af te rekenen op het resultaat van het uitvoeren van het beleid. Is het beleid op de correcte manier uitgevoerd, maar sorteert dat niet in het juiste effect, dan is daar niet alleen de overheid voor verantwoordelijk, maar ook de politiek, omdat zij het beleid goedkeurde. In dat geval mag de overheid dan ook niet teveel afgerekend worden op het falen van beleid.

De nieuwe overheid

De overheid zal onmiskenbaar veranderen. De huidige tendensen en ontwikkelingen laten voor de ouderwetse, traditionele overheid weinig ruimte meer over. De nieuwe overheid wordt klein, professioneel, heeft meer vrijheid op minder beleidsterreinen en is meer open. Met het delegeren van over-

heidstaken naar supranationale organisaties hoeft de overheid minder beleid te vormen. Wel zal er meer beleid van supranationale organisaties uitgevoerd gaan worden. Waar beleid nog wel in eigen handen blijft, moet de politiek de overheid de ruimte geven om het beleid professioneel en flexibel uit te kunnen voeren. Niet alleen de de omvang van het overheidsingrijpen zal veranderen, maar ook het karakter. Voorheen werd er veel moeite gedaan om de samenleving te sturen. Dit heeft zelden tot succes geleid en de overheid moet meer gaan 'faciliteren'. Dit betekent niet dat de overheid passief de gebeurtenissen afwacht, maar actief concurreert met andere overheden om in Nederland een zo gunstig mogelijk (vestigings-)klimaat te creëren voor bedrijven en werkenden, zodat de welvaart en het welzijn toeneemt.

Daarnaast zal de overheid ook kleiner zijn. Met het delegeren van taken naar supranationale organisaties, het nieuwe actieve faciliterende karakter met minder aandachtspunten en meer automatisering is een grote overheid niet alleen onnodig, maar ook onwenselijk, omdat dit de concurrentiepositie verslechtert. Met meer

complexe en onverwachte problemen is een kleinere en meer flexibele overheid zelfs noodzakelijk.

Tenslotte dient de overheid een meer verantwoordelijke overheid te zijn, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor het politiek debat en voor de samenleving als geheel. De overheid dient meer naar buiten te komen met feiten en theorieën ten aanzien van besluitvorming om zodoende meer duidelijkheid te geven hoe zij zelf werkt, maar ook ter verduidelijking, verrijking en opening van het politiek debat. Ook zal de faciliterende overheid als 'smeerolie van de maatschappij' een meer positieve en constructieve bijdrage leveren.

Conclusie

De nieuwe ontwikkelingen dwingen de Nederlandse overheid zich aan te passen. Alleen privatiseringen en wat reorganisaties zullen echter niet genoeg zijn. In de nieuwe internationale context met veel openheid en vrijheid, dient de overheid zich oriënteren op haar nieuwe rol in de samenleving. Prioriteiten, middelen, identiteit, omvang, maar ook de relaties met Brussel en de Nederlandse politiek

zullen en moeten veranderen. De overheid is de goede weg ingeslagen, maar het werk is nog niet af. De samenwerking en liberalisering op Europees niveau hebben veel vooruitgang gebracht in economisch en maatschappelijk opzicht. Met de genoemde ontwikkelingen en aangedragen antwoorden zal deze vooruitgang verder worden doorgezet.

Steven Meihuizen
student Bestuurskunde te Leiden

Noten

1. Voor meer informatie, zie Van Staden, A. (1996) *Staat onmisbaar of onhoudbaar*. Assen: Van Gorcum (een uitgave van instituut Clingendael)
2. Voor meer informatie, zie themanummer Internet (1999) van tijdschrift *Bestuurskunde* 5
3. Voor meer informatie, zie discussie over relatie overheid en politiek in *Liberaal Reveil* 4: Cliteur, P (1999) Ambtenaar en politiek. Over anarchie in ons openbaar bestuur Rosenthal, U (1999) De politiek-ambtelijke rechtsstaat. Over de tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

KAN HET BETER??

KAN HET ANDERS??

Kom bij de redactie van de

B
B
B