

Staat in beweging

J.P.H. Donner

V100

1998

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
RSN-nummer:
Signatuur: <i>1^{ste} exemplaar</i>

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90-399-1490-7

Voorwoord

De voorliggende voorstudie heeft het karakter van een beschouwing over de functie en het functioneren van overheid en staat en de huidige ontwikkeling daarvan. Directe aanleiding hiervoor was de discussie in het begin van de jaren negentig over de kerntaken van de overheid, die mede werd ingegeven door de behoefte aan de bepaling van grenzen van de overheid in het proces van bezuiniging. Bij nadere beschouwing bleek deze discussie niet op zichzelf te staan maar deel uit te maken van een opeenvolgende reeks van debatten over de positie en rol van de overheid, die zich inmiddels ook uitstrekken tot de werking van de rechterlijke macht en de volksvertegenwoordiging. De vraag waar de WRR in eerste instantie mee werd geconfronteerd, namelijk hoe aan die discussie over kerntaken een wetenschappelijk kader te stellen, moest derhalve worden verbreed tot het bieden van een kader dat meer in het algemeen kan helpen bepalen waar staat en overheid 'in de kern' voor staan in de toekomst en hoe dit doorwerkt in de eisen die men kan stellen aan hun functioneren.

Een belangrijke achtergrond van het voortgaande debat is dat de overheid thans weliswaar vele malen groter is dan in het verleden, maar tegelijkertijd een minder vanzelfsprekende positie inneemt. Waar de overheid vroeger deel uitmaakte van een betrekkelijk stabiele wereld van gewoontes, lijkt de huidige tijd te eisen dat telkens onder woorden wordt gebracht wat overheid en staat zijn en hoe zij kunnen functioneren. Nu de maatschappelijke omgeving waarin overheid en staat functioneren telkens verandert, moet dit ook steeds opnieuw gebeuren. In de afgelopen periode van herstructurering van de verzorgingsstaat is het bovendien gebruikelijk geworden de overheid te benaderen als een soort onderneming, waarbij burgers moeten kunnen uitmaken waar zij zich het beste thuis voelen. Op die manier wordt slechts een bepaald aspect van de staat belicht en wordt bijvoorbeeld over het hoofd gezien dat mensen in een staat worden geboren en dat op de staat ook de fundamentele taak rust een vreedzaam samenleven mogelijk te maken.

In deze studie komen meer kwalitatieve veranderingen van staat en overheid naar voren. Het is niet een historische studie maar een impressie waarin voor het betoog sommige aspecten sterker worden aangezet dan andere. Aangegeven wordt hoe beeld en betekenis van staat en overheid veranderen, afhankelijk van datgene waarmee zij worden geconfronteerd. Zo staat tegenover de dynamiek van de markt de overheid als zekerheid en ordening, en tegenover de 'zekerheid' van de markt – in de vorm van kartels en onderlinge afspraken – de overheid als garantie van dynamiek. Naast haar directe taken heeft de overheid verder vaak een positie van reserve en conflictbeslechter, die door de tijd heen moet worden onderhouden. Daarvan komt niet veel terecht als de overheid bijvoorbeeld slechts wordt afgerekend op haar rol als speler en maatschappelijke actor.

In plaats van te blijven zoeken naar een overkoepelende positie en theorie waarin alle mogelijke gezichtspunten met elkaar verenigd zouden zijn, heeft de raad gemeend dat het verstandiger is de reikwijdte van benaderingen niet te ver op te rekken, omdat de tekst – zeker bij een onderwerp als dit – dan te abstract en te vlak wordt. Dit heeft er ook voor geleid om de tekst als voorstudie te publiceren. Het is echter een studie die in de WRR-reeks Voorstudies en achtergronden een aparte plaats inneemt. De studie heeft veel te danken aan het belang dat de raad de afgelopen raadsperiode heeft gehecht aan een fundamentele discussie over staat en overheid en hun functioneren. Ook is de

tekst over een betrekkelijk lange periode tot stand gekomen, in wisselwerking met het werk aan de rapporten die de raad heeft uitgebracht, zoals 'Orde in het binnenlands bestuur', 'Tweedeling in perspectief' en 'Van verdelen naar verdienen'. De hierna volgende tekst heeft daarnaast veel te danken aan de bijdragen, inzet en enthousiasme van de 'WRR-projectgroep Kerntaken'. Naast de penvoerder mr. J.P.H. Donner (tot 1 januari 1998 voorzitter van de raad), maakten hiervan deel uit prof.dr. H.P.M. Adriaansens, prof.dr. D.J. Wolfson (beiden tot 1 januari 1998 lid van de raad), en de stafmedewerkers dr. P. den Hoed, prof.dr. C.W.A.M. van Paridon en mr. J.C.I. de Pree.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. De staat en de verzorgingsstaat in discussie	7
1.1 Een aanhoudend debat	7
1.2 Een voortdurend proces van verandering	9
1.2.1 Na jaren van bezuinigen, aanpassen en vernieuwen	9
1.2.2 Financieel-economische ontwikkeling	9
1.2.3 Bestuurlijk-juridische ontwikkeling	14
1.2.4 Afronding	18
1.3 Van veranderingen in continuïteit naar continue veranderingen	19
1.3.1 Achilles en de schildpad	19
1.3.2 Behoeftes aan criteria en conceptuele oriëntatie	19
1.3.3 Gangbare criteria en concepten	21
1.4 Probleemstelling en opzet van deze studie	21
1.4.1 Probleemstelling	21
1.4.2 Pragmatisme of 'doctrine': de 'krekel en de mier'	22
1.4.3 Opzet	23
2. Kerntaken, publiek domein	25
2.1 Algemeen	25
2.1.1 De behoefte aan een wal om het schip te keren	25
2.1.2 De noodzaak van een objectief ijkpunt	26
2.2 Inductieve en empirische benaderingen	27
2.2.1 Vergelijking als methode	27
2.2.2 Onderlinge vergelijking	28
2.2.3 Vergelijking in de tijd	31
2.3 Benadering vanuit een 'Archimedisch' punt	32
2.3.1 Deductieve benadering	32
2.3.2 Het wezen van de staat	33
2.3.3 Juridische en economische benadering van verschijnsel	35
2.4 Politiek-normatieve benadering	38
2.4.1 De derde pool	38
2.4.2 Maatschappijvisie: politieke opvattingen	38
2.4.3 Normatieve benaderingen	41
2.5 Wat dan wel?	43
2.5.1 Vragen naar kerntaken: 'begging the question'	43
2.5.2 Overheid als verschijnsel	44
2.5.3 Staat en overheid op het snijvlak van verleden, heden en toekomst	45
3. De ontwikkeling van staat en overheid	47
3.1 Opzet en inhoud	47
3.2 Wisselwerking	47
3.2.1 Het karakter van de wisselwerking	47
3.2.2 Wat moet, wat kan en wat wordt verwacht	49
3.3 Groei, bloei en verandering van de moderne overheid	52
3.3.1 Een product van het verleden	52
3.3.2 Een antwoord op het heden	55
3.3.3 Een knelpunt in de toekomst	57
3.4 Een voortgaande ontwikkeling	59
3.4.1 De wisselwerking 'bijt in haar staart'	59
3.4.2 Naar nieuwe concepten	61
3.5 Drie thematische beschouwingen	62

4.	Zekerheid	65
4.1	Betekent overheid zekerheid?	65
4.2	De veranderende waarde van zekerheid	66
4.3	De ordenende overheid	67
4.4	Soorten ordening	68
4.5	Duurzame ordening	69
4.6	Hoe te sturen met ordening	71
4.6.1	Keuzen voor ordeningstypen	71
4.6.2	Open ordening wint terrein	73
4.6.3	Geleide ordening als optie	75
4.6.4	De knikkers of het spel	76
4.6.5	Tot slot	78
5.	Handelingsvermogen	81
5.1	Middelpuntvliedende krachten	81
5.2	Overheidsbevoegdheid verschuift naar boven en beneden	81
5.3	Reacties op verschuivingen	82
5.4	Overheidsmogelijkheden: winst en verlies	84
5.5	Eisen aan overheidsbesluiten	86
5.6	Belang van overheidsprestaties	87
5.7	Verbetering van het handelingsvermogen	88
5.7.1	Onderscheiden bestuurslagen en hun functies	88
5.7.2	Verzelfstandigingen	89
5.7.3	Coördinatie en conflictbeslechting	92
5.7.4	Democratische besluitvorming en controle	94
5.8	Tot slot	96
6.	Gelijkheid	97
6.1	Een tegengestelde dynamiek	97
6.2	Van uitgangspunt tot grondrecht	98
6.3	Vormen van gelijkheid	99
6.4	Dynamiek	100
6.5	Maatschappelijke verscheidenheid èn eenheid	101
6.6	Een proces dat zichzelf versterkt en in de weg zit	102
6.7	Gelijkheid en diversiteit eenheid in verscheidenheid	103
6.7.1	Sturing op uitkomst	104
6.7.2	Beleid op maat en transactiemechanismen	105
6.7.3	Aansluiting bij maatschappelijke organisatie	105
6.8	Tot slot	106
7.	Tot besluit	109

De staat en de verzorgingsstaat in discussie

1.1 Een aanhoudend debat

Discussie over de functie en het functioneren van staat en overheid, over de doeltreffendheid van het beleid en over de geloofwaardigheid van de politiek is van alle tijden en alle plaatsen. Politieke consensus en maatschappelijk doelbesef, zoals in de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, zijn eerder uitzondering dan regel. Toch is de lopende discussie opmerkelijk. Het debat duurt al vrijwel dertig jaren en doet zich gelijktijdig in een groot aantal landen voor. Het debat over expansie van de staatstaak in het kader van de verzorgingsstaat, uitmondend in de grondwet van 1983, is zonder tussenpauze overgegaan in een debat over stabilisatie en beperking van de taken, over bezuiniging en doelmatigheid. Vervolgens is er ook weer een discussie over herijking van de verzorgingsstaat, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing op gang gekomen. Van een discussie over de grenzen aan de groei van de staat is het debat de afgelopen 15 à 20 jaren verbreed tot een discussie over het functioneren van wetgeving, bestuur en rechtshandhaving in het algemeen. Zelfs de rechtspraak ontkomt daarbij niet aan kritiek. Het bestuur wordt gebrek aan doeltreffendheid, doelmatigheid en slagvaardigheid verweten; de wetgever gebrek aan betrouwbaarheid, en de vertegenwoordigende organen gebrek aan adequate controle op het bestuur en aansluiting bij de wensen van de bevolking.

Echter niet alleen het functioneren van de overheid staat ter discussie, de functie van de overheid zelf is aan de orde tegen de achtergrond van processen als deregulering en privatisering, of in de context van een internationale omgeving en een geïndividualiseerde samenleving. Met 'overheid' wordt in dat verband bedoeld de functie en het vermogen dat aanwezig is in een samenleving om eenzijdig regels, plichten en lasten op te leggen aan de leden van die samenleving en de naleving daarvan te verzekeren, zonedig onder dwang. Met de term 'staat' wordt, in onderscheid daarvan, bedoeld op het samenstel van fysieke (grondgebied, bevolking), maatschappelijke (sociale, economische en politiek verhoudingen) en institutionele randvoorwaarden waaronder de overheidsfunctie wordt uitgeoefend, alsmede de organisatie, inrichting en verdeling van de overheidsmacht in een gegeven samenleving.

Zoals gezegd, het debat over functie en functioneren van staat en overheid is bovendien niet tot één of enkele landen beperkt, maar doet zich in vrijwel alle westerse democratieën voor. Weliswaar richt in ieder land de aandacht zich op het eigene – oorzaken en oplossingen worden gezocht in eigen staatsrechtelijke, bestuurlijke of politieke instituten – de thema's, knelpunten en oplossingen zijn vrijwel overall dezelfde: belastingverlaging, deregulering, privatisering en bestuurshervorming, met als trefwoorden 're-inventing government', 'social charters', 'Politik-Verdrossenheit', kerntaken ('core business') interactiviteit overheid, enzovoort.

Wat van enige 'afstand' een voortdurend debat lijkt, is bij nadere beschouwing meer een aaneenschakeling van onderscheiden discussies die in de tijd en naar thema uiteenlopen. Van een constant en consistent debat is minder sprake; veeleer is er een golfbeweging naar thema's en intensiteit. Nu eens vormen de 'kerntaken' de focus van aandacht, dan weer 'staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwingen' of ook weer de afbakening van publiek domein en markt. Het debat in andere landen verloopt al niet anders. Dat in de V.S. is nog het

meest consistent gericht op terugdringen en herijking van overheidsvoorzieningen, maar ook daar is er een begin van een omslag in de discussie.

Evenzo laten de ontwikkelingen en de veranderingen die aan de orde komen, zoals individualisering, internationalisering, 'terugtrek van de overheid', enzovoort zich nader onderscheiden in uiteenlopende verschijnselen, vormen en aspecten. Achter de in het publiek debat gebruikte algemene aanduidingen, zoals deregulering, privatisering, enzovoort gaan heterogene verschijnselen schuil.

De verscheidenheid aan thema's en het heterogene karakter van de kritiek zijn er vermoedelijk oorzaak van dat er ondanks de voortdurende discussie in Nederland toch geen sprake is van steeds groeiende kritiek en onvrede met het systeem. Het is meer een veenbrand, die nu hier dan daar opblaait om soms ook lange tijd weg te vallen. Dat neemt niet weg dat het om meer gaat dan disparate kritiek op uiteenlopende aspecten van het functioneren van staat en overheid. Het betreft immers aspecten van het functioneren, zoals het vermogen om bestendige ordening, recht en zekerheid te scheppen, die aan de orde zijn. Dit zijn de aspecten die de groei en ontwikkeling van de overheidsmacht in deze eeuw sterk hebben bepaald; de combinatie van de maatschappelijke behoefte aan ordening en zekerheid, het vermogen van de overheid daar door algemene voorschriften en collectieve voorzieningen aan te beantwoorden en de daaraan ten grondslag liggende politieke concepten (democratie, rechtsstaat, overheidstaak).

Ieder van die elementen staat nu ter discussie. Die discussie doet zich voor als een fase in de voortgaande uiteenzetting tussen individuele vrijheid en collectieve besluitvorming. Uit de eschatologische termen waarin de uiteenzetting zich kleedt – het einde van de geschiedenis of van de ideologie – klinkt echter door dat hier mogelijk sprake kan zijn van een trendbreuk. Van verschillende analyses (zie ook hfdst. 2 en 3 van deze studie) gaat de suggestie uit dat de ontwikkelingen een autonoom en onvermijdelijk karakter hebben. Zo mondt in sommige gevallen de moderne liberale analyse, evenals eerder het marxisme, uit in de conclusie van gestage en onafwendbare ontwikkeling in de richting van een afnemende betekenis van staat en overheid.

In Nederland en meer algemeen in West-Europa wordt de discussie doorgaans gevoerd in termen van de houdbaarheid van sociale voorzieningen en het zogenaamde 'Rijnlandse' model. Ook daarin klinkt soms de impliciete veronderstelling door dat het proces van individualisering van de samenleving, globalisatie van markten en internationale politieke samenwerking de maatschappelijke ontwikkelingen in een richting sturen die onvermijdelijk is en waaraan staat en samenleving zich maar hebben aan te passen. Ondanks het kortstondig triumfalisme bij het verdwijnen van de communistische regimes in Oost- en Midden-Europa, verkeert het sociaal-liberale democratisch bestel naar West-Europees model in een soort identiteitscrisis. Het idee dat maatschappelijke ontwikkelingen een wetmatig karakter hebben, staat haaks op de gedachte dat de omgeving door middel van overheid, recht en maatschappelijke ordening vorm kan worden gegeven, zoals zich voordoet als, enige tijd geleden meer dan nu, met een half oog wordt gekeken naar dominante politieke waarden in landen van Zuidoost-Azië, of als men zich spiegelt aan de voluntaristische benadering van sociale vraagstukken in de V.S. in samenhang met de stimulering van economische groei aldaar.

1.2 Een voortdurend proces van verandering

1.2.1 Na jaren van bezuinigen, aanpassen en vernieuwen

In 1982 trad het eerste kabinet-Lubbers aan met een regeringsverklaring waarin bezuinigingen, verbetering van de doelmatigheid, bestuurlijke vernieuwing, deregulering en afslanking van het ambtelijk apparaat in het vooruitzicht werden gesteld. In onderscheid met de voorgaande jaren werd daarmee erkend dat er sprake was van een wezenlijke omslag in de maatschappelijke ontwikkeling. Voordien werd slechts een 'hapering' in de groei gezien als gevolg van de energiecrises, die slechts een beperking in groei van de overheidsuitgaven vergden. Twaalf jaren later trad het kabinet-Kok evenwel aan met een regeringsverklaring die qua thema's veel op die eerdere leek: bezuiniging, deregulering, stelselwijzigingen, bestuurlijke reorganisatie en rationalisatie van het ambtelijk apparaat.

Een ogenschijnlijk 'mager' resultaat dat er op lijkt te wijzen dat de discussie over het functioneren van staat en overheid in Nederland (mede) gevoed wordt door het feit dat er in werkelijkheid slechts weinig verandert. Een indruk die pertinent onjuist is. Er is in de achterliggende vijftien jaren voortdurend 'vertimmerd en verspijkerd' aan de overheid. De lange reeks van jaren van bezuinigen, 'grote operaties', heroverwegingen, 'stelselwijzigingen', deregulering, privatisering en reorganisatie hebben de financieel-economische basis van de overheid en de omvang daarvan aanzienlijk veranderd. In dezelfde periode heeft er ook een herpositionering plaatsgevonden van de overheid in het maatschappelijk verkeer.

De voortdurende discussie over functie en functioneren van de overheid wordt echter mede gevoed door het proces van aanhoudende bezuiniging, bijstelling en ombuiging waarmee opeenvolgende kabinetten vooral de afgelopen vijftien jaren lang de gevolgen van maatschappelijke, economische en technische veranderingen in de samenleving hebben trachten op te vangen. In dat beleid stonden begrippen centraal als bezuinigen, dereguleren, privatiseren en kwaliteit van overheidshandelen, begrippen die het proces wel duiden maar geen conceptueel houvast boden bij de beheersing ervan. Enerzijds ontstaat daardoor licht de situatie dat de resultaten van het beleid niet beantwoorden aan de verwachtingen, hetgeen de indruk schept van ineffectief bestuur. Anderzijds roept het proces van voortdurende verandering de vraag op naar de grenzen hiervan en naar een vast punt van waaruit die veranderingen beoordeeld kunnen worden; de vraag naar de kerntaken of het publiek domein.

In de hiernavolgende twee paragrafen wordt eerst geprobeerd een helderder beeld te krijgen van de aard en omvang van het veranderingsproces. Daarbij wordt allereerst aandacht besteed aan de financieel-economische ontwikkeling, waarbij niet alleen gekeken wordt naar de inkomsten en uitgaven van de overheid, maar waarin ook de economische context wordt aangegeven waarbinnen die overheid moest opereren. Paragraaf 1.2.3 betreft de juridisch-bestuurlijke ontwikkeling; deze richt zich vooral op de inrichting van het openbaar bestuur, privatisering en deregulering.

1.2.2 Financieel-economische ontwikkeling

Net als voor veel andere Westerse landen was ook voor Nederland 1973 een duidelijk breukjaar in de na-oorlogse economische ontwikkeling. Tot dan was er sprake van een zeer gunstige trend, daarna verliep de economische ontwikkeling veel ongunstiger. De uitkomsten in tabel 1.1 laten deze trendbreuk duidelijk uitkomen. De economische groei is na 1973 meer dan gehalveerd, een teruggang die ook bij de onderscheiden vraagcomponenten – consumptie, investeringen en export – zichtbaar is. Dit geldt eveneens voor

de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Doordat ook de jaarlijkse toename van de invoer is teruggelopen, is het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans voortdurend toegenomen. Daarnaast blijkt dat bij de bestrijding van de inflatie wel vooruitgang geboekt is; deze ligt nu beduidend onder eerdere waarden. Daarbij moet beseft worden dat in de periode tot 1982 de prijsstijging bovengemiddeld was, vanwege de na-ijlende loondruk en de invloed van olie- en andere grondstofprijsstijgingen. Een tweede bevinding uit deze tabel is dat de economische ontwikkeling na 1983 signalen van verbetering laat zien. Zo is de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP), de investeringen en de export en werkgelegenheid beduidend toegenomen, al liggen de uitkomsten nog altijd onder die van vóór 1973.

Tabel 1.1 Ontwikkeling indicatoren economisch proces, 1960-1995

	1961-1973	1974-1982	1983-1997
Toename BBP	4,8	1,7	2,7
Toename BBP per capita	3,8	1,0	2,1
Toename consumptie	5,7	2,1	2,3
Toename investeringen	5,5	-1,6	4,4
Toename export	10,4	4,2	5,8
Toename arbeidsvolume (in arbeidsjaren)	1,1	-0,2	1,3
Toename banen	1,2	0,1	1,3
Toename arbeidsproductiviteit	4,5	2,5	1,7
Toename consumptieprijs	5,0	6,7	2,0
Saldo betalingsbalans	0,2	1,1	3,9

Meest in het oog springend is de zeer sterke toename van de werkgelegenheid, in personen en in arbeidsjaren. Die sterke groei laat zich in tabel 1.2 aflezen aan de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. De structurele verslechtering van de Nederlandse economie na 1973 kwam zeer pregnant naar voren in de sterke daling van de arbeidsparticipatie. Uitgedrukt in arbeidsjaren behoort deze ook nu nog tot de lagere in Europa. Bij de werkgelegenheid in personen is de achterstand op het Europees gemiddelde echter nagenoeg weggewerkt.

Tabel 1.2 Ontwikkeling arbeidsparticipatie en inactiviteit, 1960-1997

	1960	1970	1980	1990	1995	1997
Arbeidsparticipatie (in arbeidsjaren)	60	59	53	50	51	53
Werkloosheid	0,7	1,0	3,6	7,0	8,3	6,9
Werkloosheid 'brede definitie'		7,0	20,0	25,6	27,5	..
i/a ratio		<50	65,7	82,1	82,5	78,5

Onder werkloosheid volgens de 'brede definitie' wordt verstaan al diegenen, die afhankelijk zijn van enigerlei uitkering (VWV, RWW, Bijstand, WAO, ZW, VUT), dan wel een gesubsidieerde arbeidsplaats bezetten.

Bron: OESO, *Economic survey The Netherlands 1996*; Paris, 1996.

De keerzijde van de afnemende arbeidsparticipatie was een sterke stijging van het beroep op de sociale zekerheid. Hierbij was vooral de scherpe stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden jonger dan 65 jaar opmerkelijk. Pas met de drastische koerswijzigingen in de sociale zekerheid na 1990 lijkt deze trend gekeerd te zijn. Vanaf 1995 is een scherpe daling ingezet.

Hoe nu hebben de overheidsfinanciën zich ontwikkeld in een economie, met een stagnerende groei na 1973, met een altijd al lage, nog dalende arbeidsparticipatie en met een relatief groot beroep op de sociale zekerheid? Tabel 1.3. laat duidelijk uitkomen dat de overheidsuitgaven en -inkomsten vooral in de jaren '70 zijn toegenomen, maar dat het financieringstekort pas rond 1980 fors

toenam. Na 1985 is de overheid er wel degelijk in geslaagd haar uitgaven, als aandeel in het BNP, terug te dringen.

Tabel 1.3 Ontwikkeling overheidsuitgaven en -inkomsten, 1970-1997, als percentage van het BNP

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Belastingen	23,8	26,3	27,1	24,1	27,9	25,3	24,9
Premies	13,8	17,5	18,1	20,3	17,2	18,8	18,6
Niet-belasting opbrengsten	0,2	1,2	1,6	2,5	1,1	1,1	1,2
Collectieve lastendruk	37,8	45,0	46,8	46,9	46,1	45,2	44,5
Collectieve uitgavenquote	40,5	49,5	53,6	52,8	51,3	48,9	47,1
Financieringstekort overheid	2,7	4,5	6,8	5,9	5,2	3,7	2,6

Bron: *Miljoenennota 1998*, bijlage 12.

Waar het de inkomsten van de overheid betreft, valt op dat het aandeel van de belastingen betrekkelijk constant is, dat het aandeel van de socialezekerheidspremies behoorlijk is gestegen en dat de bijdrage van de niet-belastingopbrengsten (m.n. aardgas) na een forse stijging (vanwege de olieprijsstijging) na 1985 weer sterk is afgenomen. Bedroeg het aandeel van deze categorie in de totale overheidsinkomsten in 1985 nog 5,3 procent, nauwelijks 2 jaar later was dat al teruggelopen naar 3 procent en in 1990 verder afgenomen tot 2,4 procent. Daarmee is ook de kwetsbaarheid van de overheid afgenomen voor eventuele fluctuaties in deze opbrengsten, als gevolg van veranderingen in de olieprijs of in de dollarkoers.

De eerste conclusie moet luiden dat de Nederlandse economie na 1973 een duidelijke verslechtering heeft doorgemaakt, die niet alleen zichtbaar was in lagere groeicijfers en hogere werkloosheid, maar die ook van invloed was op allerlei structurele kenmerken van de economie. Investerings- en nettobesparingen kwamen beduidend lager uit, de arbeidsparticipatie ging zeer sterk omlaag en ook de overheidsfinanciën raakten danig uit het lood. De recente jaren daarentegen geven weer aanleiding tot meer optimisme.

Wordt de schijnwerper vervolgens nader gericht op de overheidsfinanciën, dan blijken in deze sector de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen te hebben plaatsgevonden. Deze betroffen zowel de totale overheidsuitgaven en -inkomsten, als onderliggende veranderingen. Het meest opmerkelijk waren de forse daling van de directe overheidsbestedingen, met name voor loonbetalingen, de sterke groei van de rentelasten en de observatie dat in tal van overheidssectoren belangrijke productiviteitstoenames zijn gerealiseerd.

Meer in detail geven de ontwikkelingen in de periode 1980-1996 aanleiding tot de volgende opmerkingen ¹:

- Zowel bij de overheidsinkomsten als -uitgaven (uitgedrukt als percentage van het BNP, niet in absolute zin) is sinds 1987 sprake van een haast continue daling. Daarenboven is ook het financieringstekort afgenomen. Bij de uitgaven is sprake van een daling met ongeveer 9 procentpunten in de laatste 10 jaar.
- De daling bij de uitgaven treedt vooral op bij de directe overheidsbestedingen, van ruim 22 procent van het BNP naar ruim 17 procent. Pas vanaf 1993 laat ook het aandeel van de inkomensoverdrachten een daling zien, die dan direct

¹ In de hier niet-vermelde jaren 1981 tot en met 1984 bereikte het financieringstekort recordwaarden.

De hierna weergegeven bevindingen zijn gebaseerd op gegevens uit OESO, *OECD Historical Statistics 1960-1993*; Paris, 1995; OESO, *OECD National Accounts 1972-1992*; Paris, 1994; CPB, *Macro Economische Verkenning 1996*; 's-Gravenhage, Sdu, 1995, bijlage A; Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1996*; 's-Gravenhage, Sdu, 1995; en IOO/SCP, *Kerngegevens openbaar bestuur 1995*; 's-Gravenhage/Rijswijk, 1995.

ook fors is. Dezelfde ontwikkeling is ook waarneembaar bij het aandeel van de rentebetalingen in de totale uitgaven.

- De daling van de directe overheidsbestedingen wordt voor een beperkt deel veroorzaakt door afnemende overheidsinvesteringen, in gebouwen, infrastructuur en apparatuur. Het aandeel daarvan liep tot het midden van de jaren '80 sterk terug, maar is daarna gestabiliseerd. Het aandeel van de materiële overheidsconsumptie is tamelijk constant. De grootste verandering treedt op bij de loonsom. Vanaf 1980 is er sprake van een haast constante afname van deze categorie, van 13 naar ruim 9 procent, dus met in totaal ongeveer 4 procentpunten. Bedroeg het aandeel van de loonsom in de totale directe bestedingen in 1980 nog bijna 60 procent, in 1997 zal dat afgenomen zijn tot ruim 51 procent. Die afname is deels gerealiseerd via een afname van de werkgelegenheid, deels door het achterblijven van de loonstijging van ambtenaren bij die in de marktsector ². In alle gevallen gaat de constatering op dat de overheid vooral bezuinigd heeft op arbeid.
- Wanneer gekeken wordt naar de volume-ontwikkeling van de collectieve uitgaven per functie, dan blijken vooral de rentelasten, een direct gevolg van de sterk oplopende overheidsschuld, sterk toegenomen te zijn. Ook de overdrachten aan het buitenland, met name aan de Europese Gemeenschap, en de uitgaven voor openbaar bestuur, openbare orde en zorg namen relatief sterk toe. Sociale zekerheid, infrastructuur, onderwijs en defensie bleven achter bij de gemiddelde volume-ontwikkeling. In volumecijfers gemeten was de groei van de collectieve uitgaven geringer dan van het gehele BBP, in lijn met de eerdere constatering dat het aandeel van de overheidsuitgaven als percentage van het BNP is teruggelopen.
- De ontwikkeling van de werkgelegenheid bij het rijk laat, zo blijkt uit gegevens van het IOO/SCP, tussen 1985 en 1994 een teruggang zien van 119.000 naar 99.000, een daling met 17 procent ³. Daarmee heeft de rijksoverheid het leeuwendeel van de afname van de werkgelegenheid bij overheid en semi-overheid voor haar rekening genomen. De afname is het sterkst bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tegenover deze dalers staan ook stijgers. De toename is het sterkst bij Justitie. Ook de Hoge Colleges van Staat en Verkeer en Waterstaat laten een toename zien.
- Ten slotte kan ook gekeken worden naar de ontwikkeling van de overheidsproductie, aan de hand van de ontwikkeling van een aantal finale diensten. Daaruit komt naar voren dat de volume-ontwikkeling voor de gehele quartaire sector in de periode 1980-1993 min of meer gelijk is aan die van bedrijven, maar ook dat er binnen de quartaire sector beduidende verschillen bestaan. Sectoren met een geringere productiegroei zijn onderwijs, en in mindere mate ook cultuur en sport. Daartegenover laten de sectoren openbaar vervoer en de belastingdienst/sociale zekerheid een bovengemiddelde groei van de productie zien. Juist ook in deze twee sectoren is de toename van de arbeidsproductiviteit aanzienlijk. Deze toename is zelfs groter dan die voor de totale particuliere sector. Voor de overige activiteiten geldt dat de toename van de arbeidsproductiviteit beperkt is.

Deze bevindingen met betrekking tot de overheidsfinanciën krijgen meer reliëf door een internationale vergelijking:

- Allereerst blijken de overheidsuitgaven, als percentage van het BNP, in de OESO tot begin jaren '90 te zijn toegenomen. Ten opzichte van de OESO liet

^{2]} De werkgelegenheid bij de overheid, als aandeel van de totale werkgelegenheid, is tussen 1985 en 1995 teruggelopen van 14,9 naar 12,5 procent. Tegelijkertijd is de AIQ voor de hele economie teruggelopen van 88,5 naar ± 84. Bij gelijke ontwikkeling van de particuliere en publieke sector, zou dat betekenen dat de loonsom bij de overheid met ongeveer 20 procent zou moeten zijn gedaald. De uitgaven voor overheidslonen, als aandeel in het BNP, zijn echter met ruim 28 procent afgenomen. Dat impliceert niet alleen een daling van het aantal ambtenaren, maar ook een daling van hun relatieve beloning.

^{3]} De werkgelegenheid is uitgedrukt in arbeidsjaren.

de Europese Unie een snelle stijging zien. Daarbinnen behoorde Nederland weer tot de sterkste stijgers. Na 1983 laat Nederland een duidelijke daling zien. De verschillen met de Europese Unie zijn beduidend afgenomen. Dat geldt ook voor het verschil tussen Nederland en het OESO-gemiddelde. Nederland loopt meer en meer in de pas met de Europese landen, die op hun beurt nog altijd sterk afwijken van de Verenigde Staten en Japan.

- Bij de ontwikkeling van de overheidsconsumptie heeft Nederland een afwijkende ontwikkeling doorgemaakt ten opzichte van de andere hier beschouwde regio's. Niet alleen was het aandeel van de overheidsconsumptie in het BNP altijd al aan de lage kant, maar waar alle regio's na 1980 een stabilisatie laten zien, daar vertoont Nederland een opmerkelijke forse teruggang. Bij alle drie de onderscheiden subcategorieën – loonuitgaven, materiële uitgaven en overheidsinvesteringen – blijkt Nederland op de onderste positie uit te komen. Vooral de scherpe teruggang bij de loonuitgaven – van de topospositie in 1980 naar de staart in 1989 – is opvallend. Daartegenover staat dan weer dat Nederland bij de overige uitgaven, waaronder de rentebetalingen vallen, juist weer opvallend hoog uitkomt.
- Nederland bevindt zich nog altijd aan de bovenkant van de rangordening waar het de ontwikkeling van de uitgaven voor de sociale zekerheid betreft. Ten opzichte van de OESO bedraagt het verschil in 1995 ruim 9 procentpunten, ten opzichte van de Europese Unie is het verschil nog altijd bijna 5 procentpunten. Nogmaals wordt hier duidelijk hoe afwijkend de Nederlandse positie hier is.
- Wanneer de inkomenskant wordt gezien, blijkt dat de overheidsinkomsten voor Nederland steeds meer in de pas zijn gaan lopen met die van de andere Europese landen. Dit geldt ook voor de belastinginkomsten. De verschillen tussen landen bij de directe belastingopbrengsten zijn tamelijk beperkt. Bij de indirecte belastingen en bij de premie-inkomsten zijn de verschillen tussen Europa en de Verenigde Staten/Japan opmerkelijker dan die binnen Europa. Ten slotte moet worden opgemerkt dat Nederland tot 1985 een afwijkende positie innam bij de niet-belastingopbrengsten, maar dat men nu min of meer in lijn is met de andere landen.
- Het financieringstekort was in Nederland tot 1990 groter dan elders. Daarna echter slaagt Nederland er in dit tekort te doen afnemen, terwijl alle andere regio's juist een verslechtering bij het financieringstekort moeten noteren.
- Bij de ontwikkeling van de bruto- en de nettoschuld, als percentage van het BNP, laat Nederland aanvankelijk een scherpere toename zien dan de andere landen. In de jaren '90 bleven deze quota voor Nederland aanvankelijk stabiel en zijn ze de laatste jaren zelfs afgenomen, terwijl de andere landen een toename moesten accepteren. Daardoor is de Nederlandse positie in relatieve zin beduidend verbeterd.
- Wanneer ten slotte naar de werkgelegenheid gekeken wordt, dan valt op hoe gering het aandeel van de Nederlandse overheid is in de totale werkgelegenheid in vergelijking met andere landen en hoe sterk dit aandeel afneemt. Deze bevinding is in lijn met uitkomsten van een studie van Scholten en Van Dongen, waarin zij aantonen dat in vergelijking met 5 andere Europese landen (België, Duitsland, Denemarken, Zweden en Groot-Brittannië) de werkgelegenheid bij de overheid relatief gering is, zowel volgens de eigen definitie als volgens een gemeenschappelijke definitie⁴. In het laatste geval is ook de werkgelegenheid in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg verdisconteerd.

Afrondend kan worden gesteld dat Nederland in internationaal perspectief een relatief hoge collectieve uitgavenquote kent, die vooral veroorzaakt wordt door uitgaven voor de sociale zekerheid. Hiertegenover staat dat de uitgaven

⁴ Zie H. Scholten en F. van Dongen (1994), 'De publieke sector in internationaal perspectief', *Economisch-Statistische Berichten*, 22 juni 1994, blz. 587-590.

voor overheidsconsumptie laag zijn en dalen, waar de andere beschouwde regio's een min of meer constante ontwikkeling laten zien. Afwijkend is de Nederlandse ontwikkeling ook waar het het financieringstekort betreft. Ten slotte kan geconstateerd worden dat Nederland de laatste jaren een aanzienlijke verbetering heeft weten te realiseren, terwijl de andere regio's een forse verslechtering hebben moeten ondergaan. Waar Nederland tot voor kort een uitzonderlijke positie innam, is het nu in belangrijke mate opgeschoven naar het Europees gemiddelde. Met betrekking tot de discussie over het functioneren van de overheid geven deze feiten in elk geval geen aanleiding tot vaststellingen als zou in de laatste 15 jaar weinig of niets zijn veranderd.

1.2.3 Bestuurlijk-juridische ontwikkeling

Privatisering en deregulering zijn de meest opvallende activiteiten waar het gaat om de omvang van de overheidsorganisatie en de intensiteit en het karakter van het overheidsoptreden. Beide zijn verzamelbegrippen die in de loop van de tijd nogal in betekenis veranderen. Ook in de achterliggende motieven zijn duidelijke accentverschuivingen waarneembaar. Wat is door de spanningen van de afgelopen twee decennia nu veranderd?

Privatisering – beleidsintenties

Kremers maakt duidelijk dat bij privatisering een veelheid van overwegingen een rol kan spelen ⁵. Hij noemt een hogere efficiëntie van de productie, een hogere efficiëntie van het overheidsbeleid, een toename van de groeidynamiek en van de werkgelegenheid, alsmede budgettaire opbrengsten. In alle gevallen, zo blijkt, is van groot belang in welke marktomgeving de privatisering dan wel uitbesteding plaatsvindt of welke marktform na afloop resulteert. Hierbij gaat het om de uitgangssituatie, die mogelijkwerwijs een monopolioïde of anderszins onvolledige marktvorming inhield, om de mogelijkheid van toetreding en om de mogelijkheid voor de overheid om ook na de privatisering regels te kunnen vaststellen die het marktresultaat in een gewenste richting kunnen bijsturen. Voor het welslagen van privatisering zijn, naar de ervaring elders leert, marktverhoudingen belangrijker dan eigendomsverhoudingen. De introductie van concurrentie is de doorslaggevende factor.

De eerste sporen van aandacht voor privatisering zijn in het Nederlandse bestuur aan te treffen bij de commissie-Vonhoff. In het kader van haar voorstellen voor een beter functionerende rijksdienst noemt zij verschuiving van taken als een mogelijkheid. Territoriale decentralisatie staat dan voorop, maar hiernaast worden ook vormen van functionele decentralisatie en "afstoting van min of meer routinematige taken aan ondernemingsachtige structuren" als mogelijkheden genoemd ⁶.

Systematische aandacht voor privatisering bij de centrale overheid is begonnen bij de heroverwegingsoperaties, die als gezamenlijke doelstelling hadden verlaging van het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Onder het kabinet-Van Agt/Wiegel verscheen een (ambtelijke) inventarisatie van activiteiten die voor privatisering in aanmerking zouden kunnen komen ⁷, een half jaar later onder het kabinet-Van Agt/Den Uyl gevolgd door een tweede inventarisatie ⁸. De oogst uit deze inventarisatie was een lijst met 110 wellicht te privatiseren activiteiten. Het eerste kabinet-Lubbers maakte privatisering, als een van de 'grote operaties', tot een zelfstandig onderdeel van regerings-

⁵] Zie J.J.M. Kremers, *Privatisering en marktwerking: Een economisch perspectief*, OCDEF Research Memorandum 9601, Rotterdam, 1996.

⁶] Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaart gaat*; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980, blz. 133.

⁷] Zie deelrapport 3, Tweede Kamer 1980-1981, 16625, nr. 8.

⁸] Zie deelrapport 32, Tweede Kamer 1981-1982, 16625, nr. 56.

beleid, los van de heroverwegingen: "Naast deregulering en decentralisatie vormt privatisering een wezenlijk onderdeel van het kabinetsbeleid, gericht op het bereiken van budgettaire besparingen, een betere bestuurlijke beheersing en een versterking van de marktsector"⁹. Het tweede kabinet-Lubbers houdt privatisering hoog in het vaandel. "Richtsnoer hierbij zal zijn dat alle diensten, welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd, in beginsel voor privatisering in aanmerking komen", aldus het regeerakkoord¹⁰. Tegen het eind van zijn zittingsperiode constateert het kabinet dat het budgettaire motief naar de achtergrond is verschoven, volgens de erbij gegeven verklaring omdat besparingen pas op (langere) termijn mogelijk blijken¹¹. Bij het derde kabinet-Lubbers is in het regeerakkoord van privatisering geen sprake meer:

Aan de reorganisatie van de rijksdienst wordt opnieuw inhoud gegeven. Inzet daarbij is verhoging van de efficiency en effectiviteit en een bezinning op de inhoud van het beleid in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Uitgangspunt daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering daarvan wordt overgedragen aan andere overheden, dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten.¹²

Privatisering en verzelfstandiging worden nu gezien als twee afzonderlijke methoden om te komen tot "vergroting van de doelmatigheid, zodat – meestal na een aanloopfase – budgettaire besparingen kunnen optreden" en "bestuurlijke stroomlijning" en zo mogelijk kwaliteitsverbetering¹³. De rijksdienst zelf staat dus (weer) centraal; versterking van de marktsector is als motief verdwenen, terwijl besparingen, zij het als afgeleid doel, weer terug zijn.

In het regeerakkoord van het in 1994 aangetreden kabinet-Kok komt privatisering, net zo min als in dat van zijn voorganger, als algemene beleidslijn voor; het wordt slechts vermeld in het verband van de sociale zekerheid. Een trefzekere sturing van het uitvoeringsapparaat (herstel van het primaat van de politiek), concentratie van de departementen op hoofdtaken, en het zoveel mogelijk losmaken van beleidsuitvoering van beleidsvorming, worden wel vermeld¹⁴; meer beladen begrippen als kerndepartementen en kerntaken worden echter niet aangetroffen

De feitelijke privatisering

Pas tijdens het tweede kabinet-Lubbers is het tot daadwerkelijke privatiseringen gekomen; de voorbereiding van de meeste projecten bleek nogal tijdrovend te zijn. De als bijlage 2 bijgevoegde tabel geeft een overzicht van operaties die in de periode 1986-1991 zijn afgerond. Ter toelichting: afstoting betekent hierbij dat besluitvorming, uitvoering en financiering volledig worden overgelaten aan de particuliere sector (gewoonlijk door deelneming in bedrijven af te stoten; in het buitenland rekent men, zoals opgemerkt, gewoonlijk slechts deze variant tot 'privatisering'), verzelfstandiging houdt in dat een overheidsorganisatie wordt omgezet in een afzonderlijke rechtspersoon, en bij uitbesteding wordt alleen de uitvoering aan de particuliere sector overgedragen maar blijft de publieke sector verantwoordelijk voor besluitvorming en financiering.

⁹] Zie Tweede Kamer 1982-1983, 17938, nr. 1.

¹⁰] *Nederlandse Staatscourant*, 1986, nr. 131.

¹¹] Zie Tweede Kamer 1987-1988, 17938, nr. 42.

¹²] Tweede Kamer 1989-1990, 21132, nr. 8, blz. 48.

¹³] Zie Tweede Kamer 1989-1990, 21632, nr. 1.

¹⁴] Dat dit inmiddels de voornaamste invalshoek is, blijkt ook uit de, terughoudende, reactie van het kabinet op het rapport-Sint (Tweede Kamer, 1994-1995, 21042, nr.15).

Tot en met 1991 betrof de privatisering dus, als men de staatsbedrijven (ruim 100.000 personen) meerekent, bijna 18.000 rijksambtenaren, dat is meer dan 10 procent van het totaal. Na 1991 zijn nog verschillende kleinere privatiseringen voltooid, zoals die van de Staatsloterij en het Rijksopleidingsinstituut; een van de meest recente is de verzelfstandiging van het ABP.

Bekijkt men de grotere privatiseringsplannen op zichzelf, dan kan worden vastgesteld dat zij vrijwel alle zijn uitgevoerd, zij het, door uiteenlopende oorzaken¹⁵, dikwijls veel trager dan was verwacht. Dit neemt niet weg dat al in 1990 geconstateerd kon worden dat “weinig uitzicht [bestaat] op verdere privatisering van substantiële overheidstaken”¹⁶. Hoewel deze uitspraak ook de constatering van een politieke realiteit kan inhouden, lijkt de privatiseringsoperatie niettemin in *kwantitatief* opzicht redelijk geslaagd: wat haalbaar was, is grotendeels gerealiseerd. In *kwalitatief* opzicht wordt de privatisering in het algemeen kritischer beoordeeld, zo bleek reeds. Zoals samengevat door Kremers¹⁷: het blijkt dat de privatisering vaak beperkt is gebleven tot verzelfstandiging, dat marktverhoudingen onvoldoende in het oog gehouden werden en dat in tal van markten sprake is van minder eerlijke concurrentie door ondernemingen die nu ergens tussen overheid en markt zweven. Dit geldt niet alleen voor het rijksniveau; ook op gemeentelijk niveau lijkt hiervan sprake te zijn.

Nu de meeste mogelijkheden voor ‘werkelijke’ privatisering wel zijn gebruikt, spitst de aandacht zich toe op reductie van het overheidsapparaat via minder vergaande vormen van verzelfstandiging¹⁸. Van versterking van de marktsector of zelfs maar onderwerping van diensten aan de tucht van de markt is dan nauwelijks meer sprake; het accent zal vrijwel volledig (komen te) liggen op vergroting van de doorzichtigheid en handelbaarheid van het overheidsapparaat.

Deregulering – beleidsintenties

Ook deregulering heeft voor het eerst rond 1980 serieus aandacht gekregen¹⁹. Reductie van kosten van wetgeving zou niet alleen voor de overheid maar ook voor de gereguleerden van belang zijn. Het idee dat het overheidsingrijpen na de Tweede Wereldoorlog te zeer was doorgeschoten en het Amerikaanse voorbeeld (‘Reaganomics’) speelden hierbij een rol.

Meer systematische aandacht ontstond ook hier toen door het eerste kabinet-Lubbers deregulering tot een van de grote operaties werd verklaard. Deregulering werd omschreven als een vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen²⁰. De sterk ideologisch gekleurde benadering waarvan hierbij sprake kan zijn, is in Nederland niet bijzonder aangeslagen. De nadruk kwam vrij snel te liggen bij de wetgevingstechnische kant: kan een doel niet met eenvoudiger, minder belastende en bewerkelijke regels of wellicht zelfs zonder (overheids)regels worden bereikt? Kwaliteit (doeltreffendheid) van de regels was het eerste doel, terugtred van de overheid kwam als doelstelling op de tweede plaats.

¹⁵ De omvorming van een dienst tot een bedrijf is gecompliceerd, met de afstoting van overheids aandelen moet gewacht worden tot de prijs aantrekkelijk is, enz.

¹⁶ Commissie-Deetman, Tweede Kamer 1989-1990, 21427, nr. 3.

¹⁷ Zie Kremers (1996), op.cit., met name paragraaf 4.

¹⁸ Een bijzonder geval vormt de privatisering op het terrein van de sociale zekerheid, tot nog toe met name de betaling aan zieke werknemers. Hier is sprake van een combinatie van privatisering (afstoting van de overheidsbemoedienis met de uitvoeringsorganisatie) en deregulering (vervanging van publiekrechtelijke regulering door dwingende bepalingen van privaatrecht). Ook de achterliggende motieven zijn bijzonder: verlegging van de verantwoordelijkheid naar de direct betrokkenen wordt verondersteld tot een groter kostenbewustzijn te leiden. Het uiteindelijke doel – doorbetaling bij ziekte – is niet gewijzigd.

¹⁹ Zie Tweede Kamer 1981-1982, 16625, nr. 57.

²⁰ Zie Tweede Kamer 1982-1983, 17555, nr. 51.

Dit accent blijkt al duidelijk uit het *Eindbericht* van de commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen (commissie-Geelhoed), waarvan de "toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid" een belangrijk onderdeel vormden ²¹. De nadruk op aspecten als beperking van de noodzaak tot coördinatie of tot het maken van uitzonderingen en op de handhaafbaarheid kan als bewijs worden aangevoerd. De omzetting van de toetsingspunten in aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving bracht hierin geen verandering ²².

Bij de accentuering van regelgeving kwam een tweede beperking: toetsing werd vrijwel volledig toegespitst op voorgenomen nieuwe wetgeving. Slechts deelprojecten van de dereguleringsoperatie uit de periode 1982-1984 vormden hierop uitzonderingen: economische ontwikkeling, steunverlening aan het bedrijfsleven en het project-DROM (deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer). Dit laatste leidde onder meer tot omzetting van vergunning- in meldingsplichten. Ook in latere jaren was milieu een terrein waar relatief grote successen werden behaald: vervanging van de vergunningplicht voor categorieën bedrijven door algemene voorschriften en uiteraard de inhoudelijke en procedurele stroomlijning door de Wet milieubeheer.

Ook min of meer los van het wetgevingsproces bloeide periodiek de aandacht voor de regeldruk voor het bedrijfsleven op ²³. Het huidige kabinet heeft de aandacht voor dit laatste aspect gecombineerd met die voor verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving en voor versterking van de marktwerking, in het eind 1994 gestarte project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), waarover onlangs een algemeen overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden ²⁴.

Bij *deregulering* gaat het om (onderzoek naar) de mogelijkheden om bestaande, als knellend ervaren, regels en administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven terug te dringen. Daarnaast staat, ten behoeve van een betere *marktwerking*, de doorlichting van (geldende) wetgeving op overdadige concurrentiebeperking. Voor deze beide activiteiten wordt periodiek een aantal onderwerpen aangewezen ²⁵. Het marktwerkingsbeleid verloopt voorts ook langs twee andere sporen: de invoering op 1 januari 1989 van een nieuwe mededingingswet, die kartels en misbruik van economische machtspositie in beginsel verbiedt en die voorziet in nationaal concentratietoezicht, alsmede het toelaten van marktwerking in voorheen (semi-)publieke sectoren ²⁶. Hier ligt derhalve een verband met de privatiseringsoperaties.

Het is, samenvattend, duidelijk dat de intentie bij deregulering sterk is verschoven naar de economische effecten en dat de deregulering in belangrijke mate onderdeel is gaan uitmaken van een breder beleid ²⁷.

De feitelijke deregulering

'Officiële' evaluaties van het dereguleringsbeleid hebben de afgelopen tien jaar niet plaatsgevonden, hetgeen gezien de veranderde aanpak ook niet

^{21]} Zie Tweede Kamer 1983-1984, 17931, nr. 9.

^{22]} Zie Tweede Kamer 1984-1985, 17931, nr. 46.

^{23]} Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 19820, in de periode 1986-1988.

^{24]} Zie Tweede Kamer 1997-1998, 24036, nr. 71.]

^{25]} In eerste aanleg onder meer Winkelsluitingswet, taxivervoer, domeinmonopolie advocatuur, beperking plan- en informatieverplichtingen en certificering als alternatief voor overheidsregulering. De achterliggende beleidsdoelinden ten aanzien van de sectoren in kwestie blijven hierbij in beginsel onberoerd.

^{26]} Zie N. van Hulst, 'De baten van het marktwerkingsbeleid', *Economisch Statistische Berichten*, 10 april 1996, 81e jaargang, nr. 4053, blz. 316 e.v.

^{27]} Zie voor de samenhang tussen de onderdelen van de MDW-operatie: Tweede Kamer 1994-1995, nr. 1, blz. 3.

verrassend is. Bekijkt men de ontwikkeling van de regeldruk los van deregulerings- en wetgevingskwaliteitsbeleid, dan kan het aantal staatsbladen een indicatie opleveren. In de periode 1980-1982 bedroeg dit gemiddeld 800 per jaar; het jaargemiddelde daalde via ruim 725 (1983-1987) naar 660 in de jaren 1988-1990. In de periode 1991-1993 steeg het gemiddelde echter weer naar 765 om in 1994 ('oogst-halfjaar?') met 970 een hoogtepunt te bereiken. In 1995 ten slotte verschenen 706 staatsbladen. Meer conclusies dan dat bij het begin van nieuwe dereguleringsinitiatieven het aantal staatsbladen afneemt, vallen hieruit niet te trekken. Ook deze vaststelling heeft echter weinig waarde als bedacht wordt dat ook intrekking van een wet of algemene maatregel van bestuur een staatsblad oplevert: meer staatsbladen kan dus ook juist minder regels betekenen. Anderzijds wordt uit het soort tellingen als zojuist gegeven evenmin duidelijk of niet door 'bewustwordingseffecten' als gevolg van het regeringsbeleid erger is voorkomen: wetten waarvan is afgezien, verschijnen niet in de cijfers. Indien men de resultaten afzet tegen de kwalitatieve doelstellingen die rond 1990 centraal waren komen te staan, komt geen bijzonder positief beeld naar voren. Zo constateerde De Ru in 1991 dat geen van de twee hoofddoelstellingen – verhoging van de kwaliteit (de doeltreffendheid) van overheidsregels en waar mogelijk een terugtred van de overheid – in overweldigende mate was bereikt²⁸. De belangrijkste vraag, of wetgeving in een concreet geval noodzakelijk is en hoe het met de handhaafbaarheid van deze wetgeving zit, wordt niet systematisch gesteld. Aangenomen mag worden dat vergelijkbare overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de beleidsverbreding in het kader van het project MDW, maar het is nog te vroeg om resultaten van de nieuwe aanpak te kunnen evalueren.

1.2.4 Afronding

Mocht er al twijfel bestaan over de effecten van vijftien jaar beleid, dan wordt die weggenomen door de feiten. Zo is in de eerste plaats de beleidsomgeving veranderd: de belangrijkste 'fundamentals' van de Nederlandse economie tonen sinds 1990 een duidelijke verbetering. Bij de werkgelegenheid was de omslag naar groei al eerder opgetreden. Vanaf 1985 vertoont de Nederlandse economie een opmerkelijk sterke toename van arbeidsplaatsen. Dit heeft geresulteerd in een toenemende arbeidsparticipatie en uiteindelijk ook in een dalende werkloosheid. Na 1990 is ook een einde gekomen aan de stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden. De vooruitzichten op een snelle afname van de *i/a*-ratio zijn gunstig.

In de tweede plaats geldt ook voor de overheid zelf dat zij erin is geslaagd haar koers aan te passen. Zowel de collectieve uitgavenquote als de collectieve lastendruk zijn afgenomen. Hierdoor zijn de verschillen met andere landen, zeker na 1990, verminderd. De bezuinigingen zijn vooral gerealiseerd bij de directe overheidsconsumptie, en daarbinnen bij de loonsom²⁹.

Bij de reorganisatie van de overheid en het overheidsoptreden zijn de uitkomsten minder duidelijk. Privatiseringsoperaties, zoals aanvang jaren '80 voorgenomen, zijn in het algemeen kwantitatief wel uitgevoerd, maar wat de kwalitatieve opbrengst daarvan is, wordt pas geleidelijk duidelijk. Bovendien maken de veranderingen in begripsomschrijvingen en motieven het vrij lastig een overzicht te krijgen van wat nu precies is gebeurd en hoe dit is te waarden. Hetzelfde geldt de deregulering. Een eenduidig oordeel over de effecten daarvan is nog moeilijker te geven, te meer waar het bij deregulering doorgaans om herregulering gaat. Feit is wel dat onnodige regeldichtheid als onderwerp op de (politieke) agenda is gezet.

^{28]} H.J. de Ru, 'Deregulering': in: *Terugtrekkende overheid; Realiteit of retoriek? Een evaluatie van de 'grote operaties'*; door C.A. de Kam en J. de Haan (red.), Schoonhoven, Academic Service, 1991, blz. 95.

^{29]} *Centraal Economisch Plan*; Den Haag, Centraal Planbureau, 1997.

1.3 Van veranderingen in continuïteit naar continue veranderingen

1.3.1 Achilles en de schildpad

Het voortduren van de discussie over het functioneren van de overheid vindt, naar blijkt, niet zijn oorzaak in gebrek aan verandering. Juist die voortdurende aanpassing is mede oorzaak van het voortgaande debat. De veranderingen roepen weer nieuwe discussies op of tegenbewegingen. Zo leidt het streven naar een beperkte overheid, naar privatisering en verzelfstandiging tot tegenbewegingen en pleidooien voor een krachtiger overheid, de noodzaak van meer ministeriële verantwoordelijkheid en van daadgerichter sturing.

Belangrijker is echter dat er vooralsnog geen sprake is van een duidelijk omvattend beeld of concept van de aard en richting van het veranderingsproces. Ieder onderdeel daarvan berust ongetwijfeld op concrete oogmerken, problemen of veranderingen in de omgeving, maar een algemeen aanvaarde duiding van het proces als geheel ontbreekt vooralsnog. Daarvoor worden begrippen gebruikt als 'bezuinigen', 'aanpassen' maar ook als 'kwaliteit', 'terugtrek', 'reorganisatie' en 'doelmatigheid'. Begrippen die inhoudelijk leeg zijn en weliswaar iets over de intentie zeggen, maar geen criteria bieden voor selectie en begrenzing. De doelstelling geeft richting aan het proces, maar biedt geen duidelijk perspectief of criteria waaraan de voortgang van dat proces kan worden gemeten en beoordeeld. Daarom valt de vaststelling van wat precies verandert, moeilijk te maken. Mede omdat na jaren van verandering het beleid vaak nog steeds in diezelfde termen is gegoten, kan de indruk ontstaan van een ineffectief overheidsoptreden of ontstaat de vraag naar een conceptueel houvast om het proces te beoordelen.

De behoefte aan concepten en criteria die oriëntatie en samenhang bieden, is overigens niet alleen een probleem in het debat over het veranderingsproces. Het raakt dat proces ook zelf. Bij gebrek daaraan dreigen de veranderingen immers een doel op zichzelf te worden. Het proces van verandering dreigt dan in symptoombestrijding te vervallen en in onderlinge tegenstrijdigheden of louter optische maatregelen. Als het verloop van het proces alleen gemeten kan worden aan enkele meetbare, 'objectieve', met name budgettaire criteria: de nodige middelen, personen en 'wetten', blijft er altijd behoefte bestaan aan voortdurend meer van hetzelfde. Naarmate beleid en verandering vooral bepaald dreigen te worden door het reageren op knelpunten, het bestrijden van symptomen en het beoordelen op basis van 'input'-criteria, wordt de redering van Zeno toepasselijker en kan 'Achilles de schildpad niet inhalen'.

1.3.2 Behoefte aan criteria en conceptuele oriëntatie

Concepten en criteria zijn niet alleen functioneel bij de oriëntatie van het proces als geheel, zij zijn dat ook bij de besluitvorming over onderdelen daarvan. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen (globalisering van de economie, de doorwerking in de samenleving van nieuwe technologieën, enz.) betreffen immers niet één of enkele terreinen van overheidszorg, maar raken het functioneren van de overheid in den brede. Zij vergen een reactie en handelend optreden door het hele overheidsapparaat op alle niveaus. In die situatie dreigen de aanpassingen op onderscheiden beleidsterreinen uit elkaar te gaan lopen, waardoor het beleid als geheel onsamenhangend en minder doeltreffend wordt. Gegeven de spreiding van taken en verantwoordelijkheden dreigt het effect van maatregelen op één terrein te worden geneutraliseerd door maatregelen elders. Bezuinigingen op één terrein die tot stijging van kosten elders leiden (bezuinigingen op uitkeringen en wachtgeld die ten laste komen van de bijstand). Privatisering die het monopoliekarakter van diensten in stand laat, leidt doorgaans slechts tot hogere lasten (bijv. loodswezen). Vervanging van vergunningstelsels door algemene voorschriften leidt vaak tot

verschuiving van bestuurlijke naar controle- en handhavingslasten. Afslanking en reorganisatie van het ambtelijk apparaat ter vermindering van bestuurslasten dreigen verloren te gaan bij gelijktijdige uitbreiding van de eisen ten aanzien van zorgvuldigheid, motivering en afweging.

Meer in het algemeen wekt het gebrek aan criteria en concepten een algemene weerstand op tegen het proces van heroriëntatie van de overheid. Dit raakt immers aan fundamentele gevoelens waarmee de overheid geassocieerd wordt: recht en gelijkheid. Beperking van de staatstaak stuit in de regel op meer weerstand dan uitbreiding van die taak. De kosten van verruiming van rechten, aanspraken en voorzieningen wegen doorgaans niet op tegen het electoraal gewin en de bevrediging van het lenigen van maatschappelijke of sociale behoeften die acut gevoeld worden. Dit is zeker het geval indien dit gemotiveerd wordt met een appèl aan elementaire politieke instincten: spreiding van materiële, sociale of juridische gelijkheid. Terugkomen op gevestigde regels of aanspraken mobiliseert daarentegen alle mechanismen van het (staats)rechtelijk en politiek bestel. De voordelen manifesteren zich doorgaans in de toekomst, terwijl de nadelen onmiddellijk gevoeld worden. Het 'gewin' per hoofd van de bevolking is veelal beperkt, terwijl de gevolgen daarentegen bepaalde groepen in de bevolking direct en acut raken. Daarom wordt het als strijdig met het gelijkheidsideaal ervaren. Omdat wijziging in rechten en aanspraken evenals de creatie ervan geschiedt door middel van wetgeving, wordt, wanneer daarop teruggekomen wordt, het hele mechanisme van de rechtsstaat gemobiliseerd ter bescherming van verkregen rechten, gelijkheid en rechtszekerheid.

Die weerstand tegen het proces van heroriëntatie van de overheid en van bijstelling van rechten brengt met zich mee dat iedere stap op eigen merites gerechtvaardigd moet worden, op basis van criteria die eigen zijn aan het betrokken beleid. Vandaar het vaak intense geschuif met maatregelen en beleidswijzigingen op een beleidsterrein op basis van begrotingstechnische criteria, zoals middelen en personeel, zonder dat de doelstelling nog ten principale aan de orde komt. Het beleid dreigt zich dan te verliezen in maatregelen waarbij dezelfde taken met minder middelen of een geringer apparaat worden verricht, hetgeen makkelijk resulteert in vooral boekhoudkundige en optische veranderingen. De verschuiving van publiekrechtelijke naar privaatrechtelijke plichten door bijvoorbeeld privatisering, leidt ertoe dat kosten niet meer als publieke last worden geteld, ook al heeft de consument weinig keuze. Het maakt ook de afweging van prioriteiten tussen beleidsterreinen uiterst moeizaam. Hoeveel bezuinigingsronden zijn niet begonnen met het vaste voornemen om ten principale tussen verschillende terreinen te kiezen op basis van prioriteiten, om toch in de uitvoering te eindigen met algemene bezuinigingsmaatregelen. Terugtrek, deregulering en ombuiging krijgen zo een sluipend karakter, doordat taken geleidelijk aan niet meer adequaat waargenomen kunnen worden. Het proces wordt daarmee onbeheersbaar en de betrouwbaarheid van de overheid erodeert.

Ten slotte vermindert het ontbreken van hanteerbare concepten en een beeld van de aard van veranderingen, ook het vermogen van de overheid om op ontwikkelingen te anticiperen. De oplossingen op de onderscheiden beleidsterreinen worden dan vanuit uiteenlopende invalshoeken primair gericht op zichtbare problemen en knelpunten en op beleidsconcurrentie die merkbaar is. De gebruikte begrippen versterken dat: terugtrek, deregulering, heroverweging. Maatregelen worden dan een aanpassen aan of een bestrijding van symptomen, zonder dat men zich richt op de achterliggende veranderingen of oorzaak. Daardoor kunnen zij geen uitgangspunt vormen voor nieuwe ontwikkelingen. Herijking van de verhouding tussen overheid en markt heeft op die wijze vaak ook een maatschappelijk negatief saldo; kosten en lasten verdwijnen weliswaar uit de formele, meetbare collectieve sector, ze blijven echter het

maatschappelijk verkeer belemmeren en frustreren de werking van de markt (privatisering met behoud van een monopoliepositie, verandering van publiek-rechtelijke plichten in civielrechtelijke aanspraken of verantwoordelijkheden).

1.3.3 Gangbare criteria en concepten

In alle tijden zijn concepten en criteria gebruikt bij pogingen om de overheid te verbeteren. Ook nu berust het beleid daarop. Vooralsnog gaat het echter om een aantal verschillende beelden en concepten, die onderling veelal weinig samenhangen en regelmatig veranderen (kerndepartementen, verzelfstandiging, enz). Ze betreffen bovendien vooral de inrichting en werkwijze van het bestuur en zijn veelal ontleend aan de organisatie en het management in het bedrijfsleven. Met grote regelmaat worden overheidsdiensten op basis daarvan gereorganiseerd. Steeds weer nieuwe inzichten, beelden en concepten worden aangedragen, zonder dat bezien is of deze wel passen bij de betrouwbaarheid en het specifieke karakter van de overheid en de overheidstaak.

Zo kan het gebeuren dat de rijksoverheid, zelfs één departement, tegelijk èn scheiding van beleid en uitvoering nastreeft èn de opheffing van die scheiding waar zij traditioneel al bestond (het openbaar ministerie). Evenzo worden enerzijds flexibiliteit en slagvaardigheid bepleit als nieuwe bestuurlijke deugden, maar tegelijk wordt de uitvoering aan steeds meer regels gebonden, op grond van het administratief en Europees recht, of zodanig op afstand gezet, verzelfstandigd of geprivatiseerd dat sturing niet meer mogelijk is. Meer flexibiliteit van bestuur en meer betrouwbaarheid van de overheid worden moeiteloos naast elkaar bepleit. Enerzijds bevrijdt de overheid zich, met het concept van het 'primaat van de politiek', van 'knellende banden' van advies en overleg met maatschappelijke en belangengroeperingen. Anderzijds worden op basis van noties van een 'interactieve' overheid, van draagvlak en van directe democratie, de invulling en uitvoering van beleidskeuzen en -doelen bepleit door middel van overleg, convenant en referendum.

In het gebruik van termen als 'herijking' van de verzorgingsstaat, van 'kern-taken' van de overheid en van 'publiek domein' klinkt de behoefte door aan meer omvattende, samenhangende *inhoudelijke concepten*. In het kader van het debat over staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing is de wenselijkheid van de precisering daarvan voor de verschillende terreinen van overheidszorg bepleit – zie het rapport-Wiegel³⁰. Vanuit een welomschreven doel of ijkpunt zou dit greep moeten bieden op, en grenzen stellen aan, het proces van verandering. Het is een benadering die aansluit bij het gangbare bedrijfs-economisch en organisatorisch denken op het punt van de functie van een welomschreven 'missie' en centrale functies en taken voor de organisatie – 'core business', concentratie op 'assets' en kernfuncties, enzovoort. Vanuit die benadering zoeken diverse organen, onderdelen en departementen van bestuur eveneens naar de omschrijving van de eigen kerntaken.

1.4 Probleemstelling en opzet van deze studie

1.4.1 Probleemstelling

Ondanks het feit dat nu al meer dan twee decennia wordt gesproken over de wenselijkheid om te komen tot een definitie van de 'kerntaken' van de overheid, is dat tot dusver niet gelukt. De notie van kerntaken zelf biedt geen houvast. Dat is evenmin het geval met het ook wel gebruikte concept van het publiek domein. Meer dan het articuleren van een behoefte en van de gedachte

³⁰⁾ Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen; kiezen voor een flexibele en hoogwaardige rijksdienst*; Tweede Kamer 1992-1993, 21427 nr. 51-52.

dat er een grens is aan de overheidsfunctie, doen deze ideeën niet. Zij veronderstellen impliciet omvattende concepten omtrent de functie van staat en overheid, maar juist de maatschappijvisie en politieke opvattingen waarin deze traditioneel hun 'wortels' vonden, zijn sterk aan het veranderen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen. Uit het feit dat de notie van de kerntaak of -taken van de overheid zowel een rol speelde in de jaren zeventig bij de uitbreiding van de rol van de overheid, en nu als criterium moet dienen voor wat de overheid in ieder geval niet mag afstoten, blijkt al dat het begrip voor een zeer uiteenlopende uitleg vatbaar is.

Tegen deze achtergrond richt deze beschouwing zich op de volgende vragen. Valt er invulling te geven aan concepten als 'kerntaken' en 'publiek domein'? Welke elementen spelen een rol bij de afbakening van de overheidstaak in de samenleving? En zo er voor een concept kerntaken of publiek domein geen basis is, zijn er dan andere elementen en factoren die een kader bieden tegen de achtergrond waarvan de veranderende functie en functioneren van de overheid begrepen kunnen worden? Adequaat inspelen op de veranderingen in de samenleving vergt immers een begrip daarvan. Boet de overheid daadwerkelijk in aan functie of wordt de behoefte aan overheid niet minder maar anders? Welke mogelijkheden hebben bestuur en overheid in een open, internationale en pluriforme samenleving en welke uitgangspunten bieden houvast bij de organisatie van het overheidsfunctioneren?

1.4.2 Pragmatisme of 'doctrine': de 'krekel en de mier'

Aan het bovenstaande gaat de vraag vooraf of het stellen van dergelijke vragen nog zinvol is en of het antwoord daarop relevant is. Biedt niet verstandig en pragmatisch inspelen een beter antwoord op ontwikkelingen en veranderingen dan bijgestelde concepten inzake functie en taak van de overheid? Zo lang aard en richting van ontwikkelingen nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd, heeft zo'n benadering de aantrekkelijkheid dat een open beleid mogelijk is zonder dat voortijdig onberaden stappen worden genomen. Die benadering is nuttig en vruchtbaar, met name daar waar overheidsbeleid beperkt van invloed is op de factoren die de samenleving vormen.

Regeren is in veel gevallen verstandig reageren. Maar als volstaan wordt met het pragmatisch 'inspelen' op ontwikkelingen, wordt het uiteindelijk 'rentenieren' op het 'kapitaal' van voorgaande generaties. Miskend wordt dan dat staat, overheid en burgers geen objectieve realiteit zijn, maar concepten die hun praktische werkelijkheid ontlenen aan het feit dat zij als vanzelfsprekend worden ervaren en deel uitmaken van het collectieve bewustzijn. Daardoor worden zij hanteerbaar als fysieke werkelijkheid. Het is zinvol noch juist om de beelden en concepten omtrent de functie en het functioneren van de overheid – een 'doctrine' of ideologie – als 'voluntair' product van de geest te stellen tegenover een objectieve, 'onvermijdelijke' en wetenschappelijke ontwikkeling en werkelijkheid. Staat en overheid laten zich weliswaar niet als een tastbare werkelijkheid identificeren, maar ze zijn tastbaar in hun verschijningsvorm en hun gevolgen en daarmee reëel. Deze realiteit laat zich ook niet reduceren tot 'dwang' of 'macht' in onderscheid van individuele vrijheid. Dit miskent dat de ergste bedreiging van die vrijheid vanouds juist bestond in het verwijderen van een individu uit de gemeenschap. De huidige 'staatlozen' zijn hiervan het hedendaagse toonbeeld.

Staat en overheid zijn verschijnselen die doordat zij gemeenschappelijk beleefd en aanvaard worden, een gemeenschap en de organisatie van het collectief handelen mogelijk maken. Overheidsbeleid dat zich beperkt tot het 'inspelen' op ontwikkelingen gaat uit van bestaande concepten van staat, overheid en de gehoorzaamheid daaraan van burgers. Dergelijke loyaliteiten behoeven echter onderhoud. De gedachte dat 'verstandig' pragmatisch

re(a)geren een eigen draagvlak en gezag scheidt, mondt uit in een gevaarlijke cirkelredenering. De uitoefening van regeermacht wordt dan tegelijk voorwaarde en rechtvaardiging van zichzelf.

Het bediscussiëren van concepten en opvattingen omtrent het waarom en het waartoe van de overheid heeft derhalve nog steeds een functie. De vanzelfsprekendheid daarvan scheidt de politieke samenleving, dat wil zeggen een gemeenschap waarin aanvaard is dat beslissingen verbindend zijn los van de instemming van degenen op wie ze van toepassing zijn, mits zij volgens een bepaalde procedure zijn vastgesteld. Het debat over de functie van staat en overheid is alleen om die reden al van belang. Als beleving en vanzelfsprekende aanvaarding wezenlijk zijn voor het functioneren van de overheid, dan zijn discussie en twijfel daarover op den duur van invloed op het handelingsvermogen van de overheid. Dat staat en overheid structuren zijn van onze beleving en denken, betekent niet dat mensen zonder kunnen. Het betreft niet de 'nieuwe kleren van de keizer'. Het is als met echte kleding; in de zomer kan men met minder toe dan in de winter, maar de behoefte ontdekt men pas bij het gebrek daaraan. Pragmatisme en ideologie zijn als de 'krekkel en de mier'. In rustige tijden moeten concepten van staat en overheid worden onderhouden en versterkt, om er in 'roerige' tijden op te kunnen terugvallen (n.b. in tegenstelling tot wat kinderen doorgaans verteld wordt, overleeft de krekkel in de fabel de winter niet).

1.4.3 Opzet

In de volgende hoofdstukken wordt eerst ingegaan op de mogelijke invulling en bruikbaarheid van het concept van kerntaken: in hoeverre lenen concepten zoals 'kerntaken' en 'publiek domein' zich voor een inhoudelijke invulling, die het proces van verandering bij de overheid kan oriënteren en criteria biedt bij de keuzen daarbinnen? Vastgesteld moet worden dat een dergelijke invulling niet mogelijk is. Functie en functioneren van de overheid zijn in iedere tijd primair de resultante van maatschappelijke behoeften en vraagstukken, heersende concepten omtrent de overheid en het feitelijk vermogen tot ordening daarvan. Vanuit deze optiek wordt vervolgens ingegaan op factoren en ontwikkelingen die onze huidige perceptie van staat en overheid hebben beïnvloed en de implicaties van de huidige maatschappelijke veranderingen voor beleid, wetgeving en de institutionele structuur van de overheid.

In een dergelijke wisselwerking tussen behoeften, mogelijkheden en concepten kan het denken in termen van kerntaken zelfs een negatief effect te hebben. Zonder de essentie daarvan te preciseren, dreigt dit uit te monden in het vasthouden aan de elementen en concepten die tot dusver succesvol waren. Dat kan tot averechtse effecten leiden, gegeven de wezenlijk andere omstandigheden voor overheidsop treden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van drie thema's: zekerheid en dynamiek, handelingsvermogen en bestuurlijke verscheidenheid, en gelijkheid en decentralisatie. Ten aanzien van ieder van die onderwerpen geldt dat de bestuurlijk-institutionele dynamiek steeds verder afwijkt van de maatschappelijke, met als gevolg dat beleid en maatregelen die bedoeld zijn het functioneren van de overheid te versterken, dit veelal juist verzwakken.

2.1 Algemeen

2.1.1 De behoefte aan een wal om het schip te keren

Vanuit verschillende invalshoeken wordt getracht een antwoord te vinden op verschijnselen van afnemende doeltreffendheid en verminderende vermogens van de overheid in een internationaal en soms 'virtueel' maatschappelijk verkeer. In de discussie over functioneren en functie van de overheid wordt gepleit voor andere benaderingen, waarbij meer rekening wordt gehouden met marktmechanismen. De doorwerking hiervan ziet men in pleidooien voor 're-inventing government', kwaliteitszorg, 'social charters' ¹. Ook zou meer moeten worden aangesloten bij de 'fragmentering van de samenleving' en de 'mondige burger': de 'virtuele' overheid ². Het meest voorkomende beeld is dat van 'terugtrek': het beperken van verantwoordelijkheden en taken van de overheid, tegenover de 'markt'. Een ontwikkeling die nodig zou zijn gelet op het ontstaan van globale markten en die mogelijk zou zijn omdat particulieren veel beter dan voorheen in staat zouden zijn via onderlinge transacties te kiezen voor collectieve doelen en voorzieningen en de prijs die zij daarvoor over hebben.

In het proces van 'terugtrek' van de overheid lokt iedere stap potentieel weer een volgende uit, zoals 20 à 30 jaren geleden iedere uitbreiding van de overheidstaak een verdere uitbreiding uitlokte. Geen van beide processen is in zich zelf begrensd en kan zich zelf gaan voeden. Vandaar dat nu zowel als toen gezocht wordt naar een meer objectieve afbakening van de overheidstaak ten opzichte van andere maatschappelijke instituties, zoals de markt; een 'wal' die het schip van de maatschappelijke ontwikkeling kan keren. Toen resulteerde dit in een debat over de grens van de overheidstaak (en de 'sociale' grondrechten van de grondwet van 1983). Nu richt het debat zich op het concept van kerntaken of het publiek domein: de taken die de overheid in ieder geval moet waarnemen c.q. het terrein dat specifiek 'des overheids' is en waar andere instituties en mechanismen in de samenleving niet in kunnen voorzien.

De gedachte van een vaste, gegeven functie van de overheid, van een bepaalbaar 'publiek domein', is bestuurlijk en politiek aantrekkelijk. Het thema duikt dan ook met regelmaat op in het debat over de functie en het functioneren van staat en overheid. In de discussie over staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing werd het vaststellen van kerntaken van zowel ambtelijke zijde (rapport secretarissen-generaal) als politieke zijde (rapport commissie-Wiegel) nodig en nuttig geacht ³. Dat is begrijpelijk. Politiek biedt het concept van een 'objectief' omgrensde overheidstaak een mogelijk antwoord op verwijten van besluitenloosheid en 'onbetrouwbaarheid'. In de stroom van veranderingen ontstaat immers licht het beeld van een overheid die niet meer aan oude verwachtingen beantwoordt maar ook geen alternatief heeft; een overheid die niet ageert, maar nog slechts reageert op knelpunten. Kerntaken of een bepaalbaar publiek domein kunnen dan een 'objectieve maatlat' bieden, waaraan het eigen optreden geijkt zou kunnen worden. Het kerntaken-concept is niet minder aantrekkelijk voor regering en bestuur. Een politiek neutrale, want wetenschappelijke, leidraad die oriëntatie en

¹] Vgl. *The Citizen's Charter; Raising the Standard*; gepresenteerd aan het parlement door de minister-president, juli 1991, London, HMSO.

²] P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie; een postmodern verhaal*; Schoonhoven, Academic Service, 1996.

³] *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst; rapportage van de secretarissen-generaal*; 's-Gravenhage, 1993; en Rapport van de commissie-Wiegel; Tweede Kamer 1992-1993, 21427, nr. 51.

grenzen biedt bij bezuiniging, deregulering en reorganisatie, zou bij de behoefte aan een voortgaande bijstelling van beleid een uitkomst bieden. Om dezelfde reden, zij het met nog weer een andere invalshoek, is het concept niet minder aantrekkelijk voor het ambtelijk apparaat. Een hanteerbare omschrijving van de overheidstaak biedt immers een uitgangspunt op basis waarvan het functioneren en de organisatie consistent kunnen worden ontwikkeld. Vanuit dezelfde gedachte streven ook de afzonderlijke onderdelen en departementen van algemeen bestuur naar de definitie van hun kerntaken of missies. Het geeft hun zekerheid.

Politieke en bestuurlijke opportuniteit is echter niet het enige fundament waarop het denken in termen van kerntaken van staat en overheid berust. Het hangt ten nauwste samen met het 'moderne' denken over staat en overheid dat ingang heeft gevonden met de 'verlichting' en de Franse revolutie. Zodra staat en overheid niet langer als een externe, autonome – 'van God gegeven' – ordening worden begrepen, waarvoor verleden en heden normatief zijn, maar als een door mensen ontwikkelde functionele, sociaal-politieke constructie worden gezien, rijst de vraag naar het 'waarom' en het 'waartoe' daarvan. Dit is de benadering die via Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau⁴ en anderen ook het huidige denken over staat en overheid beïnvloedt. Het concept van de staat en overheid, die ontstaan in een oersituatie welke mensen willen ontlopen (Hobbes) of waarin zij door onderlinge overeenkomst verbetering willen aanbrengen (Locke); het sociaal contract (Rousseau) dat wordt aangegaan met het oog op de voordelen van een overheid boven die van volledige individuele vrijheid – zij vormen de achtergrond voor de politieke en wetenschappelijke literatuur waarin wordt getracht de doelstelling en taken van de overheid te identificeren.

2.1.2 De noodzaak van een objectief ijkpunt

Een concept van kerntaken of bepaalbaar 'publiek domein' waaraan het functioneren van de overheid georiënteerd, getoetst en ontwikkeld kan worden, veronderstelt dat er aan de grondslagen waarop de staat berust of aan de maatschappelijke werkelijkheid een objectieve basis ontleend kan worden – een ijkpunt om kerntaken of publiek domein een invulling te geven. De gedachte is immers alleen vruchtbaar indien zij meer inhoudt dan een abstracte formulering van de wensen van een bepaalde politieke stroming, of van een bepaalde maatschappijvisie. Anders zal de 'maatlat' mee veranderen met de wensen en percepties en dus noch houvast noch grenzen kunnen bieden.

De vraag of er een objectief ijkpunt is waaraan het concept van publiek domein of van kerntaken een nadere invulling kan ontleen en, zo ja, wat de elementen daarvan zijn, staat centraal in het eerste deel van dit hoofdstuk. Hierbij wordt primair aansluiting gezocht bij ijkpunten die impliciet of expliciet in de discussie worden gehanteerd. Vervolgens wordt meer in het algemeen ingegaan op de mogelijkheid van een objectief, voor alle tijden en plaatsen geldig concept of kader aan de hand waarvan de functie, taak en het bereik van staat en overheid kunnen worden bepaald.

De verschillende invalshoeken van waaruit in de lopende discussie en in de afgelopen drie eeuwen getracht is greep te krijgen op het verschijnsel staat en overheid, vallen in drie categorieën uiteen. Een eerste categorie wordt gevormd door inductieve en empirische benaderingen. In essentie gaat het hierbij om pogingen weerkerende patronen in de verschijningsvormen van

⁴] Bijvoorbeeld: Machiavelli, *The prince*; London, Penguin Books. T. Hobbes, *Leviathan*; London, 1957, ook Penguin uitgave; John Locke, *Two Treatises of Government*; ed. Peter Laslett, Cambridge University Press, 1960; J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*; Paris, Flammarion, 1992.

staat en overheid te identificeren, door onderlinge vergelijking van verschillende staten of door vergelijking van verschillende fasen in de ontwikkeling van één land (zie hierna par. 2.2). De tweede categorie wordt gevormd door benaderingen vanuit een Archimedisch punt, dat wil zeggen deductieve redeneringen die de functie en taak van de overheid ontleen aan een achterliggende idee die vorm geeft aan de werkelijkheid (zie par. 2.3). In de derde categorie wordt uitgegaan van een politiek-normatieve doelstelling voor de functie van overheid (bijv. het realiseren van vrijheid, sociale rechtvaardigheid of publieke gerechtigheid) of een ideologische perceptie (par. 2.4). Het is niet de bedoeling hier uitputtend op deze verschillende benaderingen in te gaan. Het gaat er slechts om de verschillende lijnen te verkennen en de bruikbaarheid daarvan te bezien als ijkpunt voor de noties van kerntaken, respectievelijk publiek domein en voor het praktisch functioneren van de overheid.

2.2 Inductieve en empirische benaderingen

2.2.1 Vergelijking als methode

Staten en overheden zijn er in alle ‘vormen en maten’. Het verschijnsel overheid is algemeen verbreid, geografisch en in de tijd. “De mens is vrij geboren en bevindt zich toch overal in banden”, zo begint het Communistisch Manifest. Voorzover dit doelt op het verschijnsel overheid is dat beeld in deze tijd mogelijk zelfs nog juister dan in 1848. Ieder van die staten en overheden is de uitkomst van processen, die in ieder land weer anders zijn verlopen⁵. Er is verscheidenheid maar tegelijk ook convergentie. Vanouds zijn er maatschappelijke factoren werkzaam die de convergerende groei van politieke, juridische en bestuurlijke structuren en instituten bevorderen. Verovering, overheersing en hegemonie (Franse institutionele invloed onder Napoleon, maar evenzo de Amerikaanse institutionele invloed na de tweede wereldoorlog: BRD, Japan, Zuid-Korea) vormden voorheen een belangrijke factor; nu zijn dit veeleer gemeenschappelijke economische en sociale vraagstukken. Het bewust of onbewust overnemen van wat elders effectief en succesvol is, is door alle tijden heen de belangrijkste factor geweest. Waarom zou men het wiel opnieuw uitvinden?

Het destilleren van gemeenschappelijke kenmerken en weerkerende patronen uit de veelheid van verschijningsvormen is vanouds dan ook gehanteerd als methode om tot de kern en daarmee de kerntaken van de overheid te komen⁶. Wetenschap als vergelijking en determinatie. Maar politiek en bestuurlijk is het een niet minder gerespecteerde methode. Vrijwel elk adviesorgaan of adviescollege wordt gemaand om toch vooral ook over de grenzen te kijken naar de ervaring en oplossingen elders. Geen ‘beter bewijs’ voor de noodzaak en doeltreffendheid van regels, wetten en instituten dan hun werking en werkzaamheid elders.

Verscheidenheid is in de loop van de tijd echter evenzeer gebruikt als argument om de betrekkelijkheid van maatschappelijke instituten en regels te illustreren⁷. Het was de ‘ontdekking’ van verscheidenheid in de vorm van nieuwe werelden en ontwikkelde samenlevingen die de kiem van twijfel aan het absolute en universele karakter van maatschappelijke waarden en opvattingen schiep waaruit in de loop van de achttiende eeuw het individualisme, rationalisme en relativisme in het Europese denken ontstonden⁸. Dit zijn elementen zonder welke moderne concepten als die van de nationale staat, van een democratische overheid en van functioneel bestuur – en daarmee van kerntaken – ondenkbaar zouden zijn.

⁵] Koen Koch, *Over staat en staatsvorming*; Leiden, DSWO Press, 1993.

⁶] Aristoteles, *Politica*; in engelse vertaling: Aristotle, *The politics*; Oxford, University Press, 1995.

⁷] Zie Charles Louis de Montesquieu, *De l'esprit des lois*; Paris, Flammarion, 1979, 2 dl.

⁸] Zie P. Hazard, *La crise de la conscience Européenne 1680-1715*; Paris, Fayard, 1989.

Uniforme termen voor politieke organen kunnen een indruk van vergelijkbaarheid wekken, maar daarachter kan een grote variëteit aan verschijnselen schuil gaan. Gebruik van gelijke termen voor de organen en functies van Aziatische en Europese staten verhult veelal een fundamenteel verschillende invulling daarvan ⁹. Verschillende termen duiden, omgekeerd, niet zonder meer op een diversiteit aan verschijnselen. Hetzelfde geldt bij een vergelijking in de tijd. Ook als termen over een periode heen continuïteit vertonen, kan de werkelijkheid die daarachter schuilgaat, veranderen en omgekeerd. Onderlinge vergelijking als methode voor het vinden van een ijkpunt of uitgangspunt aan de hand waarvan kerntaken van de overheid bepaald kunnen worden, laat zich dan ook niet op voorhand theoretisch valideren, maar moet proefondervindelijk zijn waarde bewijzen. Daartoe wordt hier nader stilgestaan bij de twee meest gangbare benaderingen: die van een onderlinge vergelijking van overheidstaken en beleid in verschillende landen om zo kerntaken te identificeren (par. 2.2.3), of die van een vergelijking in de tijd, waarbij wordt getracht kerntaken te ontlenen aan fasen in de ontwikkeling van een land (par. 2.2.4).

2.2.2 Onderlinge vergelijking

De vraag is al oud wat een overheid tot overheid maakt, wat een staat tot staat? Wat onderscheidt een overheid van een roversbende, vroeg Augustinus in de vijfde eeuw, om de gerechtigheid ('iustitia') als onderscheidend criterium te identificeren. Vanouds is het antwoord op die vraag praktisch relevant in het internationale (rechts)verkeer. Welke politieke verbanden kunnen of moeten als subject van internationale rechten en aanspraken erkend worden en welke organen moeten als regering beschouwd worden, dat wil zeggen als bevoegde gesprekspartner voor overleg en overeenkomsten tussen landen? Deze vraag heeft nog niets aan betekenis ingeboet, gegeven de politieke veranderingen in grote delen van de wereld. Het antwoord daarop wordt doorgaans gezocht in de feitelijke situatie en de vergelijking hiervan met de situatie elders; het bestaan van een situatie van uitoefening van macht en gezag die gelijkenis vertoont met de heersende situatie elders (althans voorzover relevant). Vandaar dat het antwoord op deze vraag verandert naar gelang van het tijdperk waarin zij gesteld wordt. De gronden voor erkenning waren andere in de hoogtijdagen van het kolonialisme dan in de dagen na de beide wereldoorlogen. In de toekomst zullen ze mogelijk weer anders zijn nu een antwoord gevonden moet worden op nieuwe vragen, zoals naar de positie van nationale minderheden binnen erkende staten.

De erkenning in het internationale verkeer berust vooralsnog op uiterlijke kenmerken, niet op de inhoudelijke invulling daarvan. De enige kerntaak die aan de huidige grondslag voor internationale erkenning kan worden ontleend, is de taak om de basis daarvoor te handhaven en te onderhouden. Landen kunnen zich daarnaast verplicht hebben bepaalde taken en functies te waarborgen, jegens hun onderdanen, vreemdelingen of andere landen. Wanneer deze verplichtingen niet worden nagekomen, houdt de staat echter niet op te bestaan, hetgeen wel het geval zou zijn als de erkenning afhankelijk zou zijn van inhoudelijke beleidseisen. Dit laatste wordt wel bepleit in de zin dat internationale erkenning als staat afhankelijk zou moeten zijn van het voldoen aan minimumnormen op het terrein van mensenrechten, milieu en sociale zorg ¹⁰. Dan zou er effectief sprake zijn van internationaal gedefinieerde kerntaken van overheid. Nu is dat niet het geval.

^{9]} Zie bijv. K.G. Van Wolferen, *De onzichtbare drijfveren van een wereldmacht*; Amsterdam, Muntinga, 1991.

^{10]} E.M.H. Hirsch Ballin, *Wereldburgers: personen in het internationale recht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1995 (oratie).

In de dagelijkse politieke praktijk is de onderlinge vergelijkbaarheid van staten en overheden desalniettemin uitgangspunt. Het vergelijken van het eigen functioneren met dat van buitenlandse overheden is aan de orde van de dag. De noodzaak van een extra – maar ook van minder – beleidsinspanning wordt vaak onderstreept met een verwijzing naar maatregelen elders of cijfers die zouden aantonen dat in het buitenland de overheidsinspanning op een bepaald beleidsterrein hoger – of lager – is. Meer cellen, meer overheidsinvesteringen, meer middelen voor onderzoek of onderwijs, meer milieubescherming enzovoort. Vaak gaat het pleidooi hiervoor gepaard met een verwijzing naar de inspanning elders die absoluut, relatief of per hoofd van de bevolking hoger is. Weliswaar zal ten aanzien van de concrete invulling van beleid en wetgeving doorgaans gewezen worden op specifieke omstandigheden die tot andere oplossingen leiden, maar dit laat onverlet dat impliciet of expliciet wordt uitgegaan van de onderlinge vergelijkbaarheid van staten. Hoe aantrekkelijk dergelijke onderlinge vergelijkingen ook kunnen zijn uit politiek oogpunt, praktisch is de bruikbaarheid van dergelijke vergelijkingen, bij gebrek aan een gemeenschappelijke noemer, beperkt. De conclusie, de vergelijking, is verondersteld. Zij berust op de keuze dat landen op een gegeven punt vergelijkbaar zijn.

Studies waarin wordt getracht systematisch de kosten van overheid op een aantal hoofdterreinen van beleid te vergelijken, illustreren de grenzen van de mogelijkheid om uit onderlinge vergelijking criteria of normen af te leiden voor de vaststelling van de kern en de minimale omvang van de overheidstaak¹¹. Met onderzoek laat zich vaststellen dat een groot aantal onderwerpen in veel of de meeste landen voorwerp is van overheidsbeleid: defensie, politie, justitie, onderwijs, volksgezondheid, wegen en waterstaat, economische ordening, milieu en natuur, sociale zekerheid, volkshuisvesting, consumentenbescherming, enzovoort.

De constatering dat er bepaalde weerkerende onderwerpen van overheidsbeleid zijn, is echter een nominale. Beziet men het overheidsoptreden op ieder van deze terreinen nader, dan blijken soms aanzienlijke verschillen van oogenmerken en beleidsintensiteit te bestaan. Voor de vraag naar de kerntaken van de overheid zijn juist die verschillen interessant. Mag uit het feit dat sommige landen wezenlijk minder uitgeven voor hun defensie of in een enkel geval vrijwel niets (Luxemburg, IJsland) afgeleid worden dat Nederland te veel uitgeeft, of dat defensie geen kerntaak is? Moet uit het gegeven dat andere landen absoluut of relatief meer uitgeven daarentegen afgeleid worden dat de Nederlandse overheid op dit punt niet beantwoordt aan haar primaire taak? Verschillen laten zich verklaren in het licht van de concrete omstandigheden. Alleen de grootste landen kunnen nog een omvattende, voor alle denkbare situaties afdoende defensie organiseren (ook Frankrijk verlaat deze ambitie nu). De denkbare situaties zijn bovendien afgeleiden van de politieke situatie van het moment. Voor de V.S. zijn die anders dan voor Nederland of Luxemburg. De defensiecapaciteit van een land als Israël zal naar verhouding meer moeten omvatten dan die van een land als Nederland.

Bovendien, een gelijke *beleidsinspanning* betekent niet steeds dat ook het beleid of de werking daarvan gelijk is. Zo verhult een vergelijkbare budgettaire inspanning van de Nederlandse, Zweedse en Britse overheid op het terrein van de volkshuisvesting wezenlijke verschillen in effect. In het Verenigd Koninkrijk wordt eigen woningbezit formeel gesubsidieerd, hetgeen in Nederland en Zweden niet het geval is. Andere factoren van verschil zijn de kwaliteit van het woningbestand en de grondprijzen. Hoe zorgvuldig men ook de grondslag van een vergelijking zuivert, uiteindelijk meet men bij gebrek

¹¹] OESO, *Economic Outlook 1997*; Parijs, OESO, 1997; en Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Publieke en private uitgaven in internationaal perspectief*, studie in opdracht van de WRR, concept eindrapportage, 1993 (op te vragen bij de WRR).

aan een maatstaf voor het functioneren van de overheid, bij deze studies slechts de meetbare collectieve 'in- en output': kosten en bestuurlijke middelen, ambtelijk apparaat, kwantitatief product, enzovoort. Bovendien bieden begrotingen niet werkelijk uitsluitel over de omvang van de collectieve inspanning. Publieke voorzieningen kunnen vaak ten dele ook door private rechten en verplichtingen vervangen worden. De omvang van publieke prestaties moet gezien worden tegen de achtergrond van de rechtsordering. De privatisering van delen van de sociale zekerheid is daar een voorbeeld van. Voorheen was men verplicht premie te betalen aan een collectieve verzekering, nu is men verplicht een verzekering te sluiten, de lasten van beide verplichtingen zullen elkaar in de meeste gevallen niet veel ontlopen, maar de collectieve lastendruk lijkt verminderd. Een vergelijking op deze basis biedt evenmin zicht op verschillen in fiscale behandeling. De publieke bijdrage in het Verenigd Koninkrijk voor de kosten van een eigen woning moet worden verdisconteerd met de in vergelijking met Nederland beperkte hypotheekaf trek. Evenzo moet de ogenschijnlijk hoge studiefinanciering in Nederland worden afgezet tegen de aftrekbaarheid elders van de kosten van onderhoud voor studerende kinderen (zo vergeleken, behoort de Nederlandse studiefinanciering tot de lagere in West-Europa). Zelfs als met al dit soort verschillen rekening is gehouden, blijft het nog een vraag wat er wordt gemeten. Wijzen verschillen in het aantal gevangencellen op verschillen in de wijze waarop kerntaken worden waargenomen, op verschillen in criminaliteit, op verschillen in opvatting over de kwaliteit van het gevangensysteem (één, twee of meer gedetineerden in één cel) of op verschillen in de kosten van bewaking? ¹²

Kortom, verschillen die bij onderlinge vergelijking van beleid of beleidsinspanning worden vastgesteld, kunnen een groot aantal oorzaken hebben zonder dat dit hoeft te wijzen op een verschil van inzicht omtrent de kerntaken en functies van de overheid. Vergeleken worden slechts uitingsvormen op een bepaald moment. Overeenkomsten in beleid en inspanning zijn om dezelfde reden ook allermist een aanwijzing voor een gelijke opvatting omtrent de taak en de verantwoordelijkheid van de overheid. Dit blijkt wanneer de ontstaansgeschiedenis van overheidsvoorzieningen in verschillende landen wordt nagetrokken. Stelsels van sociale zekerheid die op dit moment een onderlinge gelijkenis vertonen, kunnen om geheel uiteenlopende redenen tot stand zijn gekomen. Andersom kan de reden voor wetgeving en beleid vaak ook het bestaan elders van dergelijke wetgeving en beleid zijn. Overheden zijn soms net mensen: zij 'apen elkaar na'. Politiek is het vaak een overtuigend argument dat bepaald beleid elders ook bestaat of elders 'werkt', ook al bewijst dat op zichzelf weinig of niets. Vergelijking biedt kortom een praktische bron van inspiratie voor overheidsbeleid en wetgeving, maar geen uitsluitel over de kerntaken van de overheid of het publiek domein. Zij biedt ook niet meer dan een tijdgebonden bestandsopname. Tien jaren geleden zou onderlinge vergelijking onomstotelijk hebben aangegeven dat de zorg voor post en telecommunicatie een in alle landen door de overheid waargenomen taak vormde. Heden ten dage is een eenduidige conclusie hierover niet meer mogelijk; over tien jaren wijst onderlinge vergelijking wellicht uit dat dit bij uitstek een functie is die kan worden overgelaten aan het particulier initiatief en de markt. Bij gebrek aan een maatstaf dreigen dergelijke vergelijkingen te onttaarden in louter argumenten voor een escalatie of deëscalatie van overheidsinspanningen. De sociale zekerheid moet worden vermeerderd of verminderd omdat elders ook meer of minder wordt gegeven. Ten tijde van de Koude Oorlog werden dezelfde argumenten gebruikt met betrekking tot de militaire uitgaven aan raketten, tanks en vliegtuigen.

^{12]} De verwezenlijking van het programma voor cellenbouw zou, volgens mededeling van Justitie, dunder worden door het inwerkingtreden van de CAO voor overheidspersoneel van 1996.

Niet alleen als methode is vergelijking kortom 'tweesnijdend' van karakter, ook de uitkomst is niet eenduidig. Ook daarvoor geldt dat de (on)vergelijkbaarheid verondersteld is en dat de uitkomst niet meer bewijst dan waar bij de vergelijking van wordt uitgegaan. Gesteld dat aangetoond zou kunnen worden dat overheidsverantwoordelijkheden, -beleid en -lasten op een bepaald terrein in vrijwel alle landen afwijken van Nederland, dan nog bewijst dit niet dat Nederland derhalve 'fout' beleid voert, of dat de landen waarmee vergeleken is daarentegen 'fout' beleid voeren. Niet dat vergelijkingen van overheidsverantwoordelijkheid, -beleid en -lasten geen nut hebben. Verschillen kunnen in tal van opzichten een indicatie opleveren voor knelpunten of effectiviteit van het eigen beleid. Een vergelijking kan voorts een nuttige eerste aanwijzing opleveren voor de doelmatigheid of doeltreffendheid van het eigen beleid: 'benchmarking'. Verschillen of overeenkomsten bij vergelijking zijn echter op zichzelf niet concludent dat het eigen beleid moet veranderen. Nog minder kan de uitkomst van vergelijking een conclusie opleveren voor de omvang en invulling van de kerntaken van de overheid, tenzij het gemiddelde van het beleid in andere landen op voorhand als ijkpunt daarvoor is gekozen.

2.2.3 Vergelijking in de tijd

Een vergelijking in de tijd, dat wil zeggen een vergelijking van de ontwikkeling van de overheidstaak, biedt een tweede mogelijke benadering om vat te krijgen op de kern van staat en overheid. De basis van vergelijking is in deze benadering hanteerbaarder dan bij een onderlinge internationale vergelijking. Tussen de overheidstaak nu en de context waarin deze beoordeeld moet worden, bestaat immers een zekere continuïteit, afgezien van de 'breuken' in de ontwikkeling van de samenleving en de basisstructuur van staat en overheid. Voor Nederland ligt er zo'n cesuur bij de vorming van de Bataafse republiek en de 'Staatsregeling voor het Bataafsche Volk' van 1798. De Unie van Utrecht was een confederatie tussen provinciale overheden, tot wederzijdse bijstand en een regeling voor zaken van gemeenschappelijk belang of de beslechting van onderlinge geschillen: "... malcander met lijff ende goet by te staen, om die Spangaerden ende andere uytheemsche natien met haeren aenhang uyt desen Landen te verdrijven, ...". Het Koninkrijk der Nederlanden van na 1815 en na 1830 vormde daarentegen weliswaar constitutioneel, bestuurlijk en procedureel een breuk met de voorgaande periode, maar inhoudelijk veel minder.

In 1798 hadden onze voorouders nog een duidelijke opvatting omtrent de grondslag, functie en taken van de staat. De staat berustte op vereniging van de bevolking bij referendum op basis van de staatsregeling houdende de basis voor het functioneren van de overheid: "bezeffende, dat het voornaamste bederf van alle Regeeringen gelegen is in de miskennis der natuurlijke en geheiligde regten van den Mensch in maatschappij". "Het oogmerk der maatschappijlijke vereeniging is beveiliging van persoon, leven, eer en goederen, en beschaaving van verstand en zeden" (art. 1.). De volgende staatsregeling, die van 1801, wist het beter: "Het geluk van allen is de hoogste Wet: ..." (art. 1), terwijl die van 1805 bescheidener stelde: "Het geluk van een Volk wordt voornamelijk bevorderd door de wijsheid der Wetten, welke het zich geeft" (art. 1) ¹³.

De staatsregeling van 1798 bevat een specificatie van de onderscheiden taken van de overheid in de vorm van het aandachtsgebied van de acht 'agenten' van het uitvoerend bewind (art. 92): buitenlandse betrekkingen; marine; oorlog; financiën; justitie; inwendige politie en het toezicht op dijken, wegen en wateren; openbaar onderwijs, volksgezondheid, kunsten en wetenschap; economie (koophandel, zeevaart, visserij, fabrieken, trafieken, landbouw en andere mid-

^{13]} Van Hasselt, *Verzameling Staatsregelingen en Grandwetten*; Alphen aan de Rijn, Samsom uitgeverij, 1979, 16e druk.

delen van bestaan). Sinds 1798 is het bergafwaarts gegaan met de uitdrukkelijke specificatie in de grondwet van de taken van de overheid. Tot de grondwet van 1983 is deze geleidelijk beperkt tot: defensie, binnenlands bestuur, de waterstaat en de rechterlijke macht. Vanaf 1983 is de lijst weer uitgebreid, zij het nu in de vorm van de 'sociale grondrechten'. Wat opvalt, is dat de noemer voor de taak van de regering in de afgelopen tweehonderd jaren vrijwel gelijk is gebleven. Van de moderne departementen worden alleen sociale zaken, volkshuisvesting en natuur en milieu nog niet genoemd. Echter niet omdat deze niet tot de overheidstaak gerekend werden. Armenzorg, huisvesting en ruimtelijke ordening behoorden al vanaf de middeleeuwen tot de taak van de gemeentelijke overheid. De eerste voorschriften met betrekking tot de bescherming van het milieu en de leefomgeving dateren uit de tijd van inlijving bij Frankrijk (1810-1813).

De ontwikkeling van de taak van de overheid laat derhalve continuïteit zien in de verschillende 'afdelingen' van staatszorg. Dit biedt evenwel nog geen houvast voor de identificatie van kerntaken. Niemand zal willen stellen dat de taak van de overheid nu gereduceerd kan worden tot wat die was in 1798. Het geeft aan dat wat als de kern van de overheidstaak beschouwd moet worden derhalve niet alleen wordt bepaald door het onderwerp van zorg, maar evenzeer door de mate en intensiteit van zorg. Dat zal in ieder tijdsgewricht in de eerste plaats afhangen van de behoefte in de samenleving, de opvatting over wat mogelijk is en van de beschikbare middelen. Continuïteit speelt daarbij een belangrijke rol.

Het aanwijzen van kerntaken op basis van historische continuïteit maakt daarvan echter weinig meer dan een extrapolatie van wat al gedaan wordt en werd. Verleden en heden worden dan gekozen als norm en ijkpunt voor kerntaken, hetgeen het streven om de overheidstaak te bepalen tot kerntaken een sterk behoudzuchtig karakter geeft. Het biedt ook geen houvast. De praktijk in het heden zal steeds de uitkomst zijn van ontwikkelingen en trendbreuken in het verleden. Een voorbeeld biedt de verzorgingsstaat, die uitkomst is van de geleidelijke vermaatschappelijking van de overheid en het beleid sinds het begin van deze eeuw. Met de vaststelling van dat gegeven is echter niet gezegd of die 'trendbreuk' teruggebogen moet worden bij de beheersing en beperking van de overheidstaak, of dat zij daarentegen uitgangspunt is voor de voortgaande ontwikkeling. Zoals hierna betoogd zal worden, ontwikkelen overheid en samenleving zich in wisselwerking. Het is niet mogelijk één van de 'polen' van deze ontwikkeling 'terug te plaatsen in de tijd' zonder dat dit gevolgen heeft voor de andere.

2.3 Benadering vanuit een 'Archimedisch' punt

2.3.1 Deductieve benadering

Sinds de Griekse oudheid staat naast en tegenover de inductieve benadering vanuit de empirie, de conceptuele benadering vanuit de achterliggende idee die vorm geeft aan de werkelijkheid (Aristoteles versus Plato). Trachten de essentie van overheid of samenleving te definiëren, is door alle eeuwen heen een methode geweest bij het pogen greep te krijgen op de functie en taak van de overheid in die samenleving. Deze benadering vanuit het wezen, de essentie van de overheid is zowel de oudste als de meest voor de hand liggende. Waarom gehoorzamen wij de overheid en leggen wij er zonodig ons leven voor neer; wat zijn de voorwaarden voor en kenmerken van een publiek bestuur? Dat zijn de vragen die door alle eeuwen heen de basis en voeding zijn geweest voor de ontwikkeling van de politieke theorieën en de staatsleer. In deze eeuw zijn daarnaast ook andere benaderingen ontstaan die aansluiting zoeken bij de sociologie of economie als aanknopingspunt voor de analyse van staat en politiek. Hier wordt op beide benaderingen ingegaan om te bezien of zij een objectief criterium en houvast bieden voor de invulling van de staatstaak.

2.3.2 Het wezen van de staat

De politiek georganiseerde samenleving en het functioneren van de overheid vormen sinds de klassieke oudheid voorwerp van onderzoek en filosofische speculatie. Speculaties over het 'waarom' van die politieke organisatie, de essentie daarvan en de rechtvaardiging van de uitoefening van overheidsmacht, zijn daarbij vrijwel steeds langs twee wegen beantwoord: rechtvaardiging door de goddelijke oorsprong van de overheidsmacht of rechtvaardiging door verwijzing naar het alternatief, de situatie zonder een overheid. In beide gevallen gaat het echter om een verklaring achteraf van een verschijnsel, namelijk van het gegeven dat een menselijke samenleving ten behoeve van samenhang en georganiseerd optreden een autoriteit behoeft om de nodige beslissingen te nemen. Overheidsmacht is in oorsprong een lokaal verschijnsel, dat op dat niveau vanzelfsprekend is in het licht van het alternatief: leven in het 'wild' buiten de gemeenschap, het barbaarendom buiten de 'politeia'. De Griekse politieke theorieën moeten dan ook in die lokale traditie gezien worden, reden waarom zij geen antwoord boden op het verschijnsel van meer omvattende politieke eenheden over een groot oppervlak. Waar dan ook vele plaatselijke gemeenschappen omvattende politieke eenheden ontstonden, en een meer bestendige basis voor het overheidsgezag gezocht werd dan de veroveringsmacht waarop zij ontstonden, werd de rechtvaardiging gezocht in de goddelijke oorsprong daarvan. Een overgang die in de Griekse politieke cultuur plaatsvond met Alexander de Grote en in de Romeinse politieke cultuur met de vestiging van het principaat onder Augustus.

De conceptuele grondslag van de moderne staat valt op beide tradities terug te voeren. De politieke concepten van vrijheid, zelfbestuur en democratie vinden historisch hun oorsprong in de praktijk van politieke gemeenschappen van beperkte omvang: de middeleeuwse Italiaanse stadstaten. De concepten van omvattende overheidsmacht in een territoriaal begrensde eenheid – het koninkrijk – of universele eenheid – het keizerrijk – vinden hun oorsprong daarentegen in de absolute concepten van overheidsmacht als goddelijke instelling: bij de gratie gods. In die laatste traditie kregen ook recht en wet als algemene ideële ordening een steeds belangrijker plaats als uitdrukking van de overheidsmacht en de eenheid van het rijk. Het concept van de absolute vorst richt zich vooral op de politieke autonomie en de mogelijkheid van verandering van het gestelde recht. De absolute vorst was er niet minder door gehouden om de rechtssituatie – waaruit geleidelijk de notie van staat ontstond – te bewaren en te beschermen.

Beide lijnen en conceptuele tradities zijn geleidelijk omgevormd en gaan samenlopen in de culturele en intellectuele veranderingen van de renaissance en de 'verlichting'. Eerst wordt daarbij een 'niet-goddelijke' verklaring en grondslag gezocht voor de overheidsmacht. In de stedelijke (maar ook de protestantse, presbyteriale) traditie wordt die gevonden in de wil van het 'volk': de geregeerden zelf (nog nergens gedacht in termen van een algemeen kiesrecht)¹⁴. In de tweede traditie, die van de opkomende staten en monarchieën, wordt de 'seculiere' rechtvaardiging van de overheid meer en meer gezocht in de 'natuur': het natuurrecht en de ingeboren neiging of behoeften van mensen in natuurlijke toestand. Kenmerkend is de argumentatie uit het ongerijmde, uit de situatie zoals die zou bestaan bij afwezigheid van staat en overheid. Al naar gelang het karakter van deze veronderstelde toestand komt men tot een andere basis: noodzaak om grenzen te stellen aan de onderlinge strijd (Hobbes), overeenkomst tussen vrije mensen om grenzen te stellen aan een ongebreidelde overheid (Locke), of samenwerking en overeenstemming om positief het algemeen belang te definiëren (Rousseau).

¹⁴] Een gedachte die men ook terugvindt bij Marsilius van Padua, Althusius, Calvijn.

In deze theorieën staat echter niet de vraag naar de staatstaak en de essentie van de overheid voorop, maar de vraag naar de grondslag van de georganiseerde samenleving en de grenzen aan de uitoefening van overheidsmacht ten opzichte van de vrijheid van de burger. Daar ligt de tweede waterscheiding in het Europese denken aan ten grondslag, namelijk de overgang van het klassieke denken (in termen van het verleden: van herkomst en oorsprong) naar het moderne denken (in termen van doel en functie). Het inzicht dat wetten, recht en samenleving niet beantwoorden aan een vast, absoluut patroon dat verleden, heden en toekomst omspant, maar in de eerste plaats het resultaat zijn van keuzen onder invloed van de omstandigheden (Montesquieu). Wezen, structuur en taak van de overheid worden in deze optiek niet bepaald door de menselijke natuur of door een natuurlijke ordening, maar door de menselijke wil en creativiteit. De overgang van het denken in termen van 'een situatie is zo, omdat het altijd zo was' naar 'een situatie is zo, vanwege omstandigheden waar op gereageerd is of vanwege een bepaald oogmerk'. Vandaar de overgang van Hobbes, die de staat primair verklaart uit de menselijke natuur en de behoefte aan zekerheid en bescherming, naar Locke, die staat en overheid verklaart uit het streven naar meerwaarde, dat echter begrensd wordt door de fundamentele vrijheid van mensen; en vervolgens naar Rousseau, die taak en grenzen daarna geheel afleidt uit de dynamische wil: de 'volonté générale'. De beide tradities in het politieke denken, de 'lokale' (democratie, vrijheid, saamhorigheid) en de absolute (recht, eenheid en gelijkheid), komen daarbij samen en vormen de basis voor de Amerikaanse en Franse revoluties (vrijheid, gelijkheid en broederschap) en het concept van de democratische rechtsstaat.

Conceptuele veranderingen in de periode na de Franse revolutie, mede tegen de achtergrond van de ingrijpende maatschappelijke gevolgen van de industriële revolutie, hebben tot gevolg dat de vraag naar de taak van de overheid een veel prominenter rol speelt in theorieën over staat en overheid. Als deze op een 'overeenkomst' van vrije individuen berust, gaan de vragen naar het 'waarom' en 'waartoe' in elkaar over. Vandaar de aandacht in de al eerder genoemde Bataafse staatsregelingen voor het doel van de 'maatschappelijke vereniging' en voor de overheidstaak. Functie en taak van staat en overheid worden hierbij echter niet bepaald vanuit een concept van de essentie van de staat, maar uit het omvattend streven naar bevestiging, bescherming en versterking van individuele vrijheid. Staat en overheid hebben in deze optiek geen zelfstandige betekenis, maar vooral een instrumentele functie. Deze wordt bepaald door doelen of taken die op basis van levensbeschouwelijke, wetenschappelijke of politieke percepties van de samenleving gepostuleerd worden; doelen als individuele vrijheid, welvaart, welzijn, gerechtigheid, de arbeidende klasse, volk en natie. Plaats en rol van de overheid worden nog steeds bepaald uit het ongerijmde: 'wat als er geen overheid zou zijn?' Uitgangspositie is alleen niet meer een onbepaalde natuurtoestand, maar een samenleving zoals deze op basis van een markteconomie functioneert. Nut en mogelijkheden van staat en overheid behoeven daarbij rechtvaardiging vanuit het vrijwel algemeen aanvaarde uitgangspunt dat zij naar aard en werking tegengesteld zijn aan de 'ware vrijheid'. Vandaar het centrale thema in vrijwel alle politieke theorieën: wat kan in naam van de individuele vrijheid een overheid rechtvaardigen, gegeven dat zij zelf de belangrijkste beperking daarvan vormt? Vandaar ook dat de verschillen tussen de onderscheiden theorieën minder samenhangen met uiteenlopende visies op de staat en de overheid, als met uiteenlopende visies op 'ware vrijheid' en het functioneren van economische mechanismen ¹⁵.

Ten onrechte is het beeld ontstaan dat in de moderne theorieën de plaats en rol van de overheid toenemen naarmate men in het spectrum van politieke

¹⁵ K. Marx, *Das Kapital*; heruitgegeven door F. Engels, Berlijn, Dietz, 1983; F.A. Hayek, *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*; London, Routledge and Kegan Paul, 1982.

opvattingen van 'rechts' naar 'links' beweegt; van conservatief naar progressief. Eerder is het tegengestelde waar. Het klassieke conservatieve denken gaat uit van een overheid die nodig is om de samenleving – zonder welke individuele vrijheid geen inhoud heeft – te laten functioneren¹⁶. Het klassieke liberale denken gaat weliswaar uit van een individuele vrijheid met zelfstandige betekenis, maar dit vergt wel een overheid om deze af te bakenen en te beschermen tegen de vrijheid van anderen; aldus vereist ook de markt een overheid om te functioneren. Juist theorieën die aan de overheid een belangrijke taak toekennen bij het scheppen van een rechtvaardige maatschappelijke orde en 'eerlijke' productieverhoudingen gaan uit van de gedachte dat die overheid daarmee op den duur overbodig wordt en ware vrijheid ontstaat. De meest extreme variant, die van het anarchisme, ziet de overheid zelfs niet als instrument van herstel van de vrijheid, maar als oorzaak van (economische) onvrijheid. In die visie is het verdwijnen van de overheid een noodzakelijke, maar ook voldoende, voorwaarde voor het herstel van 'ware vrijheid'.

Duidelijk moge zijn dat in de afgelopen 200 jaren het politieke denken in het teken staat van het definiëren en afbakenen van het functioneren van de overheid in termen van doelstellingen, kerntaken of een bepaalde functie. Het ijkpunt daarbij is echter niet gelegen in een concept van de essentie van de politieke samenleving, maar in uiteenlopende visies op individuele vrijheid waaraan staat en overheid als 'instrument' ondergeschikt zijn. In alle eeuwen van politieke theorievorming heeft per saldo slechts één auteur het doel van de staat uit het wezen daarvan afgeleid; dat was Machiavelli met zijn concept van de 'staatsraison'. Gelet op het belang van de uitoefening van overheidsmacht voor het functioneren van de samenleving, is de eerste taak van de overheid het verzekeren van de eigen continuïteit en het behoud van macht, zo schreef hij. Weliswaar heeft deze benadering door de eeuwen heen altijd een slechte naam gehad, maar tegelijkertijd is zij wel degelijk ook steeds een praktische leidraad geweest voor de grondvesters van staten. Met de democratische rechtsstaat heeft deze benadering ook een meer respectabel aanzien gekregen met de visie dat het waarborgen en handhaven als zodanig van defensie, justitie, politie en bestuur de eerste kerntaken van overheid zijn. Dat klinkt netter, maar het is niet veel meer dan een moderne formulering van de 'staatsraison'.

2.3.3 Juridische en economische benadering van verschijnsel

Met de intellectuele, culturele en politieke omwenteling van 'verlichting' en Franse revolutie is, zoals gesteld, de focus van waaruit het functioneren van staat en overheid wordt verklaard, geleidelijk verschoven. Als de overheid berust op een maatschappelijk contract tussen vrije burgers die daar een meerwaarde mee beogen ten opzichte van de 'natuurtoestand' waarin zij anders zouden verkeren, dan wordt die overheid primair een 'instrument' van gemeenschappelijke doelstellingen of individuele belangen. In diezelfde omwenteling in het denken ligt tevens de kiem besloten voor een steeds meer wetenschappelijke analyse van sociale verschijnselen, in onderscheid van de overwegend normatieve benadering voordien. Met het groeiend inzicht in de mechanismen en wetmatigheden in het maatschappelijke verkeer tussen grote aantallen individuen in de vorm van economische en sociologische theorieën, worden ook staat en overheid steeds nadrukkelijker als 'natuurlijk' product van samenleven beschouwd.

¹⁶] G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en revolutie*, een reeks historische voorlezingen; bewerkt door H. Smitskamp, Franeker, Wever, 1976; Edmund Burke, *Reflections on the revolution in France and on the proceedings in certain societies in London relative to that event*; London, Penguin classics, 1986.

Gevolg van deze benadering is een tendens om plaats, functie en taak van de overheid te begrijpen vanuit andere aspecten van het maatschappelijk verkeer; de overheid als hulpstructuur van de markt of van de gemeenschap. Gevolg is ook dat ontwikkelingen en veranderingen van staat en overheid worden gezien als de 'natuurnoodwendige' uitkomst van maatschappelijke processen en wetmatigheden. De meest bekende exponent hiervan is uiteraard het marxisme of communisme. Maar recente verklaringen van de déconfiture van het communistisch bestel in Oost-Europa gaan in wezen uit van dezelfde gedachte. De gedachte dat maatschappelijke ontwikkelingen volgens vaste wetmatigheden en 'verborgen hand'-mechanismen verlopen, die onstuitbaar naar een op voorhand bepaalbare uitkomst leiden¹⁷. Een uitkomst die opvallende overeenkomsten vertoont met die van het marxisme; de mensheid die zich als verzameling van vrije individuen vreedzaam weet te organiseren met behulp van beperkte overheden of zelfs zonder overheden. Een gelijkenis in uitgangspunt en uitkomst die de gemeenschappelijke 'wortels' van liberalisme en communisme onderstreept¹⁸. Eenzelfde analytisch uitgangspunt, namelijk dat de samenleving bestaat uit vrije rationeel handelende individuen aan wier vrijheid de overheid grenzen stelt, leidt ook tot dezelfde uitkomst: dat het maatschappelijk verkeer onvermijdelijk 'werkt' in de richting van beperking van die overheid.

Niet dat staat en overheid zich niet lenen voor wetenschappelijke analyse en rationele verklaring. Overheidsbesluitvorming is geen 'romantisch' willen, maar berekening en rationele argumentatie. Vandaar ook dat het vruchtbaar kan zijn om het functioneren van de overheid te bezien in het verlengde van andere maatschappelijke mechanismen, mits de beperkingen van zo'n benadering duidelijk zijn. Recht én wet verklaren als rationeel omgaan met schaarste (economisch handelen), en overheidsbesluitvorming zien als coördinatiemechanisme in aanvulling op het marktmechanisme, biedt nuttige inzichten maar geen effectieve verklaring. Met de methode en invalshoek sluipt ook een 'vertekening' in de uitkomst. Het functioneren van staat en overheid analyseren vanuit het ruil- en marktgedrag van individuen miskent dat het functioneren van marktmechanismen zelf weer afhankelijk is van het optreden van de overheid.

De werking van markten en van het marktmechanisme wordt mede bepaald door de definitie van rechten en plichten en het functioneren van de overheid en overheidsvoorzieningen. De wettelijke definitie van rechten en plichten bepaalt zowel de mogelijkheden voor de werking van marktmechanismen als de behoefte aan en rol van de overheid. Dit vormt de achtergrond voor het streven om, door een andere omschrijving van rechten en plichten, bepaalde milieuproblemen voor individueel economisch verkeer vatbaar te maken. Deze conclusie houdt echter tevens in dat taak en functioneren van de overheid niet kunnen worden afgeleid uit de werking van de economie; het oude 'kip-en-ei'-vraagstuk.

Het gaat echter om meer dan de definitie van rechten en plichten alleen. De moderne markteconomie hanteert concepten van eigendom en verbintenis, die al gebruikt werden toen samenlevingen nog fundamenteel anders functioneerden en op geheel andere concepten berustten¹⁹. Wat nu vanzelfsprekend als publieke functie en taak wordt gezien, is in de loop van de geschiedenis vaak even vanzelfsprekend als particuliere taak gezien. Infrastructuur (Via Appia), defensie en leger (Condotieri en 'Zwitsers'), brandweer, inpoldering werden, soms nog niet lang geleden, op basis van particulier initiatief verricht.

¹⁷] Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*; New York, Avon Books, 1993.

¹⁸] Zie J.L. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*; London, Mercury Books, 1961.

¹⁹] Zie P. Veyne, *Le pain et le cirque*; Paris, Seuil, 1976.

Functies als marktordering, het waarborgen van eerlijkheid in de handel, vestiging en de uitoefening van bepaalde bedrijven, werden bij uitstek als overheidstaak en 'politie' gezien. Het betreft ook niet veranderingen die slechts in één richting gaan. Zo ontstonden de huidige beroepslegers uit de dienstplicht, die weer een reactie was op 'huurlegers', welke weer ontstonden uit oudere vormen van dienstplicht en landweer. Men ziet er de veranderingen in die samenhangen met technologische of economische vernieuwingen, maar die vaak in de eerste plaats samenhangen met een veranderende perceptie van de werkelijkheid, de politieke samenleving en de verhouding tussen individu en gemeenschap. Ook het ontstaan van de markteconomie is primair gevolg van veranderde opvattingen waarbij publiek gezag en gemeenschappelijk eigendom van grond, geleidelijk als particulier eigendomsrecht van de gezaghebber werden beschouwd.

Een wetenschappelijke benadering van het functioneren van de overheid is zinvol, maar zij biedt geen antwoord op de vraag naar de omvang van de overheid en de kern van de overheidstaak. Het uitgangspunt (rationeel handelende individuen) en de vertreksituatie (hoe handelen mensen zonder overheid?) waarvan wordt uitgegaan, zijn bepalend voor de uitkomst. Het is dan ook niet vreemd dat een gegeven zienswijze op maatschappelijke verschijnselen de 'waarnemer' zal bevestigen in de overtuiging dat deze vanuit die zienswijze afdoende verklaard kunnen worden. Wanneer wordt uitgegaan van vrije, rationeel handelende individuen die hun welzijn proberen te optimaliseren, dan zal de uitkomst steeds leiden tot beperkte overheden. Gaat men uit van een ander uitgangspunt, dat individualiteit geen inhoud heeft buiten een gemeenschap, dat ieders welzijn mede wordt bepaald door zijn verantwoordelijkheid voor de omgeving en dat vreedzaam samenleven een overheid vergt om de mensen uit elkaar te houden, dan is de uitkomst ook een andere. Aangezien het hier niet tot elkaar herleidbare uitgangspunten betreft, is een rationeel-wetenschappelijke keuze daartussen ook niet mogelijk (zie theorema van Gödel²⁰); de methode zelf veronderstelt al een keuze van uitgangspunt.

Dat geldt niet minder voor de oudste, meest bekende en tot dusver ook best geslaagde poging tot 'toe-eigening' van staat en overheid, die door de rechtswetenschap. Na de ontwikkeling van het staatsrecht en het concept van de rechtsstaat was en is het voor juristen nog slechts een kleine stap om de staat zelf als een juridische constructie te zien. Onder invloed van die visie zijn in de loop van deze eeuw, met name in de afgelopen vijftig jaren, recht, overheid en staat steeds nauwer verweven en geïdentificeerd geraakt. Eén gevolg daarvan is dat geleidelijk het overheidshandelen geheel als toepassing van wetten en rechtsbeginselen wordt begrepen, maar tegelijk gaat achter die wetten en rechtsbeginselen niet meer dan een louter positivistisch rechtsidee schuil (recht is wat volgens de voorgeschreven procedures tot recht wordt verklaard) dat alleen begrensd wordt door een steeds verderstrekend concept van grondrechten.

Ook als staat en overheid geheel achter rechtsvormen en -regels 'schuil' gaan of daarin opgaan, dan nog moeten beide onderscheiden worden en dient de 'vertekening' die daarin gelegen is, te worden onderkend. Een verschil dat in noodsituaties vaak onmiddellijk duidelijk is. De geschiedenis, ook de hedendaagse, illustreert dat staat en overheid heel wel zonder het recht kunnen bestaan, ook in het internationale rechtsverkeer. De juridische visie op staat en overheid kan dan ook evenmin als objectief uitgangspunt gekozen worden voor de definitie van de essentiële functie van de overheid en van kerntaken. Dit laat onverlet, zoals hieronder wordt betoogd, dat het scheppen van (publieke) gerechtigheid als normatief uitgangspunt wordt gezien voor het functioneren van de overheid en voor de invulling van de overheidstaak.

²⁰] Voor een hanteerbare, inzichtelijke uiteenzetting zie: E. Nagel en J.R. Newman, *De stelling van Gödel*; Utrecht, Het Spectrum, 1975.

2.4 Politiek-normatieve benadering

2.4.1 De derde pool

Het zoeken naar regelmaat en patronen in de veelvormige verschijning van overheid en staat is één uiterste bij de benadering van een ijkpunt voor de invulling van het concept van kerntaken. De tegenhanger daarvan is om samenhang te zoeken vanuit een centraal concept. Beide methoden, zowel het inductief zoeken van een ijkpunt uit de empirie als het deductief afleiden van aspecten en eisen uit de essentie, hebben gemeen dat zij de verklaring zoeken in het 'zijn' van staat, overheid en samenleving. Een derde stroming wordt gevormd door benaderingen die niet uitgaan van de werkelijkheid zoals zij is, maar zoals zij zou moeten zijn; een beeld van waar maatschappelijke inspanning op gericht zou moeten zijn.

Hoewel met name vanuit het christelijk politiek denken al vroeg in normatieve termen over de overheid werd gedacht (Augustinus), is het een verschijnsel dat toch vooral een extra stimulans heeft verkregen vanaf de 'verlichting'. Pas als niet het waarom, maar het waartoe de staat en overheid moeten verklaren, als zij niet meer beschouwd worden als een van God gegeven schepingsordinantie, maar als een rationeel doelgericht menselijk verband, kan het functioneren ook verklaard worden vanuit een 'sollen', een politiek of normatief doel (nut, welzijn, vrijheid, gerechtigheid). Het denken in deze termen is dan ook vooral terug te vinden in de politieke theorieën vanaf de achttiende eeuw: Locke, Rousseau en anderen. Op een concreter niveau valt voor de huidige tijd te denken aan de programma's van politieke partijen. Hierna wordt in het kort verkend of het denken langs deze lijnen wel een bruikbaar houvast oplevert voor het concept van kerntaken; een concept dat uit diezelfde culturele omwenteling van de 'verlichting' is voortgekomen.

2.4.2 Maatschappijvisie: politieke opvattingen

Tijdens de verkiezingen van 1994 hielden ten minste twee van de vier grote partijen een pleidooi voor een overheid die zich richt op haar kerntaken. De VVD stelde: "Verlaging van de overheidsbestedingen is mogelijk als de overheid zich beperkt tot haar kerntaken, tot datgene waarvoor we haar hebben bedoeld. [...] dat wil zeggen dat de overheid moet doen waar ze goed in is, en nalaten wat beter in de particuliere sector gedaan kan worden"²¹. En: "De overheid moet effectief zijn." Het CDA stelde evenzo: "Het CDA streeft naar een overheid die zich richt op zijn kerntaken: het scheppen van de voorwaarden waardoor mensen in vrijheid, verantwoordelijkheid en veiligheid met elkaar kunnen leven en samenwerken"²². D66 noemde in zijn programma de concentratie door de overheid op haar kerntaken wel, maar slechts als verschijnsel dat gevolgen moet hebben voor onder meer het fiscale beleid²³. Het PvdA-programma bevatte geen verwijzing naar deze discussie, in lijn met de houding die al eerder was ingenomen: dat de overheidstaak de resultante is van gebleken maatschappelijke behoeften en tekortkomingen van de markt en dat mitsdien de overheidstaak niet zo zeer beperkt moet worden als wel doelmatiger en efficiënter uitgevoerd²⁴.

Gebruik van de term 'kerntaken' kleurt de politieke discussie daarover door de associatie van dit begrip met het beeld van de nachtwakersstaat uit de vorige eeuw, ook al is duidelijk dat het daarover niet gaat. De discussie wordt echter

²¹] VVD, *Nederland moet weer aan de slag*; hfdst. I.

²²] CDA, *Wat echt telt; werk, veiligheid, milieu*; hfdst. I par. I

²³] D66, *Ruimte voor de toekomst*; hfdst. I, par. iv, aanhef.

²⁴] Standpunt Kalma in themanummer 'Kerntaken', *Economisch Statistische Berichten*, 12 oktober 1991.

in wezen door alle partijen gevoerd, zij het met andere termen, zoals 'verantwoordelijkheid van de overheid', 'publiek domein', enzovoort. In essentie gaat het om een centrale vraag in de politiek: wat moet een overheid waarom doen en hoe moet zij dit doen? Hoewel het derhalve een voor politieke stromingen kenmerkende keuze betreft, valt op dat geen van de politieke stromingen tot een duidelijke invulling en uitwerking daarvan komt. Op het niveau van de uitgangspunten en de visie op de verhouding tussen overheid, markt en samenleving is er sprake van een duidelijk verschillende benadering, die echter op het niveau van het concrete beleid en de principiële keuze voor of tegen overheidsoptreden wordt genuanceerd. Zo blijken er geen substantiële en systematische verschillen van opvatting te zijn met betrekking tot de omvang en samenstelling van het takenpakket van de overheid.

In de visie op de kerntaken en de verantwoordelijkheid van de overheid draait het bij de meeste politieke partijen om de verhouding tussen overheid en markt; alleen bij het CDA staat de notie van gemeenschap centraal. Uitgangspunt is het gegeven van een marktgeoriënteerde economie als ordening van de verhouding tussen mensen. Dat de overheid een functie heeft ten aanzien van die diensten en producten die niet onder 'normale' marktomstandigheden worden voortgebracht (dijken, wegen), is vrijwel onomstreden. Evenmin is omstreden dat de overheid een functie heeft bij de bestrijding van geweld, inbreuken op de geldende ordening of machtsmisbruik, rechtshandhaving, defensie, politie en criminaliteitsbestrijding. Ten slotte is er in beginsel ook overeenstemming als het gaat om diensten en producten die weliswaar ook via markten kunnen worden voortgebracht en verdeeld, maar waar de samenleving er een overheersend belang bij heeft dat deze zo veel mogelijk voor iedereen toegankelijk zijn ongeacht de individuele draag- of koopkracht: onderwijs, gezondheidszorg. Ten aanzien van de laatste categorie begint het politieke verschil inzicht echter bij de vraag welke grenzen gesteld moeten worden aan de 'vrije' toegang tot deze voorzieningen.

De werkelijke verschillen van inzicht betreffen de vraag welke uitkomsten van 'natuurlijke' coördinatiemechanismen (markt, samenwerking) in economie en samenleving als zodanig onbevredigend moeten worden aangemerkt dat correctie door dwingende regels of overheidsingrijpen gerechtvaardigd en nodig is. Ook op dat punt is er geen principiële verschil ten aanzien van de vraag of regulering en ingrijpen nuttig kunnen zijn. Verondersteld wordt dat door interventie de uitkomsten van het marktmechanisme (economische groei, werkgelegenheid, inkomensverdeling, productaanbod, sociale stabiliteit, gezondheid, veiligheid, zekerheid, rechtvaardigheid, enz.) positiever voor de samenleving kunnen zijn dan zonder. De discussie gaat dan ook vooral over de vraag wanneer dit het geval is en aan welke belangen daarbij de voorrang gegeven moet worden.

Een korte beschrijving van de positie van de verschillende partijen met betrekking tot deze vragen kan uiteraard geen recht doen aan de volle breedte van de politieke opvattingen van de partijen en de verschillende stromingen daarbinnen. Zo wordt het denken binnen de VVD bepaald door twee stromingen: enerzijds de visie gebaseerd op Hayeks vrijheidsconcept waarbij de uitkomsten van het marktproces doorslaggevend zijn en anderzijds de visie van zogenaamde ontplooiingsliberalen als Rawls en Sen, die meer expliciet op zoek gaan naar de rechtsgronden voor een aanvaardbare verdeling. Waar Hayek niet verder wil gaan dan een basisstelsel in de sociale zekerheid, ruimen zij welbewust plaats in voor een herverdelingspolitiek van de overheid. De twee visies vormen de uitersten waarbinnen de VVD het takenpakket van de overheid wil situeren. In de minimale variant gaat het dan om wetgeving, defensie, rechtspraak, politie en strafuitvoering, in de maximale variant komen daar vormen van inkomensherverdeling bij, alsmede zorgvoorzieningen van de overheid. Hierbij gaat men in eerste instantie uit van een waarborgstaat,

waarin de overheid een minimale bestaanszekerheid garandeert. In een notitie onderscheidt een werkgroep van de VVD vier groepen van overheidszorg als kerntaak, namelijk de bestuurlijke orde en rechtsorde, het menselijk kapitaal (onderwijs), de fysieke infrastructuur en de sociaal-economische orde²⁵. Op deze wijze zou de overheid optimale randvoorwaarden scheppen voor het functioneren van economie en samenleving.

Het CDA ziet de kerntaken eveneens in het scheppen van voorwaarden voor het functioneren van de samenleving, maar daaronder wordt niet zozeer de markt begrepen als wel het 'maatschappelijk samenstel' van verbanden, organisaties, verenigingen enzovoort. Toegenomen overheidsinterventie zou het 'probleemoplossend' vermogen van de samenleving hebben verzwakt door de verantwoordelijkheden daarvoor steeds meer bij de overheid te leggen, die slechts beperkt in staat is die oplossingen te bieden. Voor de vermeende omklemming van individuen door die verbanden is omklemming door de overheid in de plaats gekomen. De functie van de overheid is primair om de voorwaarden en kaders te scheppen die mensen en verbanden (het middenveld in brede zin) in staat stellen de problemen van mensen op te lossen. In deze visie ligt echter ook besloten dat het CDA eerder dan de VVD bepaalde uitkomsten van het marktmechanisme als onaanvaardbaar zal beschouwen. De overheid is 'schild voor de zwakken'.

In deze visie zijn de kerntaken van de overheid dan ook in de eerste plaats kernfuncties: handhaven en uitbouwen van de nationale en internationale rechtsorde, het toezien op het bestaan van materiële (rand)voorwaarden die het burgers en hun verbanden mogelijk maken om hun verantwoordelijkheid te nemen, het handhaven van verschillende belangen naar de maatstaf van het recht en daarbij zo te werk gaan dat burgers en hun verbanden zelf de gevolgen van hun handelen in hun gedrag verdisconteren en de eigen bevoegdheden van de burgers zoveel mogelijk gerespecteerd blijven.

De PvdA is minder geneigd in concrete taken of functies van de overheid te denken. Het gaat haar veeleer om de realisatie van bepaalde maatschappelijke situaties waarin een 'rechtvaardige' uitkomst voor alle betrokkenen mogelijk is. Het marktmechanisme wordt weliswaar niet langer verdacht als stelsel dat systematisch de belangen van bepaalde groepen in de samenleving (werknemers) achterstelt en derhalve per definitie correctie behoeft, toch blijft het denken nog sterk bepaald door het vertrouwen in de overheid en democratische besluitvorming als 'superieure' mechanismen om tot een rechtvaardige en redelijke uitkomst te komen. Herstel van het primaat van de wetgever alsmede een vernieuwing van democratie en bestuur zijn vanuit deze optiek belangrijke punten. Aldus geeft de PvdA aan dat het opnieuw ter discussie stellen van de rol van de overheid minder van doen heeft met die overheid zelf, maar vooral met gewijzigde externe omstandigheden. De toegenomen internationale integratie en internationale economische verwevenheid, het grensoverschrijdend karakter van een aantal essentiële problemen, technologische ontwikkelingen en het proces van individualisering zorgen er voor dat de geleidelijk opgebouwde pretenties van de staat en zijn werkelijke invloedsmogelijkheden uiteen zijn komen te liggen. In de visie van de PvdA blijft de eerste taak van de overheid om de interne en externe openbare orde en veiligheid te waarborgen, te zorgen voor een adequate fysieke en sociale infrastructuur en bestaanszekerheid en een behoorlijk levenspeil te waarborgen. Zo men wil zijn dit kerntaken.

^{25]} Ressenaar e.a., *Notitie van de VVD-partijraad*; 4 april 1992.

D66 kan minder dan de andere drie grote partijen teruggrijpen op een theoretisch en ideologisch erfgoed. Voorzover uit beschikbare stukken valt af te leiden, richt echter ook D66 zich meer op het overheidsproces dan op de overheidstaak. Zo merkte mevrouw Scheltema-De Nie in een discussie over de Grote Efficiency Operatie op dat het niet mogelijk is een blauwdruk te geven van kerntaken; deze zijn afhankelijk van plaats, tijd en politiek bepaald. Zij zijn een afgeleide van de collectieve verantwoordelijkheid die gevoeld wordt voor ontwikkelingen en problemen in de samenleving. Essentieel vindt zij dan ook vooral hoe de overheid zo is te organiseren dat een politiek proces van bezinning en besluitvorming op taken en omvang van de overheid een vaste plaats kan krijgen. Die beoordeling vergt in haar visie op dit moment meer aandacht voor milieu, criminaliteit en sociale zorg.

De achterliggende filosofie en invalshoek verschillen tussen de onderscheiden partijen, maar uiteindelijk is er geen wezenlijk verschil ten aanzien van de terreinen die in het overheidsbeleid primair aandacht moeten krijgen. De hierbij gevolgde redeneringen bieden echter geen houvast voor een onderscheid ten principale. De twee partijen die een sterkere concentratie op de kerntaken van de overheid bepleiten – VVD en CDA –, komen tot deze aanbeveling vanwege de problemen waarin de overheid op dit moment verkeert. Zij lijken dit niet primair te doen omdat de beperking tot kerntaken onder alle denkbare omstandigheden de ‘juiste’ zou zijn, dus ook wanneer de overheid niet zou hoeven te bezuinigen en er overigens ook geen problemen zouden bestaan. Het meest wezenlijke punt van verschil betreft de vorm waarin publieke verantwoordelijkheid moet worden gegoten. VVD en D66 zijn tegenstander van functionele decentralisatie van taken aan maatschappelijke groeperingen en particuliere instellingen. Dit zou spontane aanpassingsprocessen belemmeren. Voorzover het democratisch proces een verantwoordelijkheid tot solidariteit onderkent, moet hier in het publieke domein vorm aan gegeven worden.

Het gebrek aan een concreet houvast in de politieke uitgangspunten en invalshoek voor de bepaling van de kerntaken van de overheid kan men overigens slechts constateren. De wetenschap mag dit wellicht betreuren, maar vanuit diezelfde hoek is vaak ook gewezen op het ‘muddling through’-karakter van politieke besluitvorming in het algemeen en op de noodzaak van coalitie-kabinetten die tegengaat dat fundamentele verschillen van inzicht te sterk worden aangezet.

2.4.3 Normatieve benaderingen

Behalve naar empirische aanknopingspunten als richtsnoer voor de invulling van de staatstaak is in het debat de afgelopen jaren ook naar normatieve ijkpunten gezocht. De drie die in dat debat een prominente plaats hebben gehad, zijn individuele vrijheid, sociale rechtvaardigheid en publieke gerechtigheid, onderscheidenlijk als focus voor liberalisme, sociaal-democratie en christendemocratie. Vrijheid en gerechtigheid als richtsnoer voor overheidshandelen zijn thema's die al veel langer in het politieke debat voorkomen. Gerechtigheid – justitia – is als criterium voor overheidsoptreden het oudste. Sinds Augustinus (“remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia?”; de Civ. Dei IV, 4) en Thomas van Aquino is gerechtigheid in het westers politiek denken een vast element van overheidsoptreden. Het thema is in alle tijden terug te vinden in legenden of zinnebeelden van de goede overheid: Louis IX rechtsprekend onder de eik, de ‘Allegoria del buon governo’ van Ambrosio Lorenzetti in Siena. Die lijn in het politiek denken ligt ook aan de basis van concepten van publieke gerechtigheid, zoals die in de laatste jaren binnen het CDA met name door Hirsch Ballin zijn ontwikkeld ²⁶.

^{26]} E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiek recht en beleid*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979 (proefschrift).

Sinds de achttiende eeuw (Locke, Voltaire, Rousseau) is daarnaast het beschermen en verbreden van de vrijheid van burgers een tweede belangrijk criterium als richtsnoer voor de staatstaak. Het berust op de gedachte dat mensen, van nature in vrijheid levend, slechts bereid zijn zich aan overheidsgezag te onderwerpen indien zij daar een betere bescherming van vrijheid dan wel meer vrijheid aan overhouden. Vanaf het moment dat vrijheid, na de Amerikaanse en Franse revoluties, als doel van staat en overheid meer algemeen aanvaard werd, is er echter gestreden over de inhoud van dit begrip. Ging het hierbij uitsluitend om de negatieve afwezigheid van dwang en druk van de zijde van de overheid, of impliceert vrijheid positief de aanwezigheid van elementaire bestaansvoorwaarden? Ook het derde concept, dat van sociale rechtvaardigheid als 'causa' van overheidshandelen, vormt in wezen al bijna 200 jaren een thema in het westers politiek denken²⁷. Het is als het ware een invulling van beide andere thema's: gerechtigheid die gelegen is in het scheppen van de noodzakelijke bestaansvoorwaarden om daadwerkelijk, politiek en materieel, in vrijheid te leven.

In het kader van deze studie is het niet mogelijk om de begrippen en hun ontwikkeling adequaat weer te geven en recht te doen aan alle nuances en stromingen in het denken daarover, die onderscheiden kunnen worden. Elk van de genoemde politieke begrippen staat in verband met een eeuwenoude traditie van politiek denken en heeft een sterk wervende klank. In de politieke beleving hebben deze begrippen dan ook een realiteit die tallozen mobiliseert en waarvoor velen zelfs hun leven gegeven hebben. Deze maatschappelijke werkelijkheid en de politieke realiteit van de begrippen moeten gesteld worden tegenover de constatering dat ieder daarvan praktisch en wetenschappelijk geen objectief houvast biedt als leidraad voor overheids-optreden. Ieder van de begrippen vormt een 'petitio principii'; het suggereert een objectief criterium, terwijl dit in werkelijkheid berust op een impliciete keuze voor hetgeen objectief beargumenteerd moet worden. Dit maakt ze vermoedelijk politiek uitermate geschikt, maar weinig bruikbaar voor de concrete invulling van het overheidsbeleid.

Zo veronderstelt het begrip gerechtigheid de normen waar het een beroep op doet, waarbij de inhoud van die normen ontleend moet zijn aan concepten, uitgangspunten en morele opvattingen die niet in het concept gerechtigheid zelf besloten liggen. Zolang recht nog werd ervaren als een absolute, van buiten de mens gegeven of gestelde waarde, was dat geen bezwaar. Naarmate recht zelf ook wordt gezien als product van collectieve besluitvorming, als positief recht, bieden recht en gerechtigheid als zodanig geen houvast meer. Vandaar de behoefte om dit nader te preciseren: sociale rechtvaardigheid of publieke gerechtigheid. Daarmee wordt verwezen naar verhoudingen ('sociaal', 'publiek') waarvan de invulling berust op een keuze, en naar wensen die afzonderlijk of collectief geformuleerd kunnen worden, maar die niet objectief herleidbaar zijn.

Voor het begrip vrijheid geldt hetzelfde. De gedachte dat beperkingen nodig zijn om vrijheid te beschermen en te vermeerderen, duidt er op dat vrijheid een kwalitatieve keuze inhoudt. Indien het vermeerderen van de individuele vrijheid van de burgers doel van de staat is, dan is opheffing van de staat de kerntaak van de overheid. De erkenning dat individuele vrijheid een overheid behoeft, betekent dat er een afweging plaatsvindt tussen de vrijheid om individuele belangen te behartigen en de vrijheid om collectief, door algemene regels en verplichtingen, gemeenschappelijke belangen te behartigen. Vrijheid in politiek verband staat dan ook niet voor ongebondenheid, maar vooral voor

²⁷ Zie de geschriften van Abbé Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état, Vues sur les moyens d'exécution; et Essai sur les privilèges*; Paris, P.U.F., 1982.

autonomie, voor recht op zelfbestemming. Autonomie die echter zowel het individu als de gemeenschap kan betreffen; het begrip vrijheid biedt daar geen antwoord op. (Hayek en Marx zijn beide uit de liberale traditie voortgekomen.) Dat geeft het westers staatsrecht de kenmerkende emanciperende dynamiek. Individuen, groepen en gemeenschappen kunnen zich er alle op beroepen. Vrijheid is geen norm en biedt geen normatief ijkpunt. Vandaar dat liberale filosofen de invulling van de vrijheid vooral tot het procedurele herleiden; het geluk, mogelijkheden, kansen of wensen van het grootste aantal of de meerderheid. Liberale filosofen die proberen aan het concept vrijheid wel richting te geven (Hayek, Rawls, Sen)²⁸, komen dan ook uiteindelijk eveneens uit bij procedurele criteria – zie de ‘veil of ignorance’ van Rawls. Ook dat is echter een ‘petitio principii’. Terwijl staat en overheid gezien worden als het product van wilsovereenstemming, zou in de visie van Rawls de normatieve geldigheid van wetten berusten op een fundamenteel wilsgebrek dat iedere overeenkomst onverbindend zou maken, op onbekendheid met en dwaling omtrent de aard der zaak²⁹.

2.5 Wat dan wel?

2.5.1 Vragen naar kerntaken: ‘begging the question’

Waar ‘politiek’ en bestuur een extern ijkpunt zoeken voor de kerntaken van de overheid om zo een objectieve grondslag te verkrijgen bij het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten, worden zij langs de verschillende invalshoeken uiteindelijk toch weer teruggeworpen op zichzelf. Ieder van deze benaderingen biedt wel een uitzicht op aspecten en elementen van het functioneren van de overheid. Geen biedt echter objectief houvast bij het doen van operationele politieke keuzen. Historische of internationale vergelijkingen bieden een basis voor de identificatie van onderwerpen en beleid die traditioneel met de overheid worden geassocieerd. Maar dat biedt geen maatstaf voor het huidige beleid en nog minder zegt het of en in welke mate die onderwerpen nu en in de nabije toekomst in Nederland overheidsaandacht en -middelen behoeven. Benaderingen die overheid en samenleving plaatsen in de context van meer omvattende visies op de plaats en ontwikkeling van de menselijke samenleving, bieden wel houvast, maar alleen voor degenen die de uitgangspunten daarvan aanvaarden. Democratische besluitvorming verdraagt zich minder goed met de absolute waarheden van wetenschappelijke of metafysische aard als basis voor beleid van de overheid³⁰. Dit geldt evenzeer wanneer getracht wordt op basis van concepten omtrent de aard van staat en overheid, dan wel concepten omtrent aard van de individuele politieke of economische vrijheid, greep te krijgen op een concept van kerntaken. Ook in die benadering komt men uit op wetenschappelijke of wereldbeschouwelijke uitgangspunten (bijv. omtrent de relevante werkelijkheid), waarvan de juistheid ten opzichte van een tegengesteld uitgangspunt niet meer een kwestie is van logische redenering maar van (politieke) keuze en aanvaarding.

De gedachte dat op deze wijze kerntaken van overheid gepreciseerd kunnen worden, is fundamenteel vicius. Zij berust immers op de veronderstelling dat functie en functioneren van staat en overheid in alle tijden en op alle plaatsen gelijk zijn, althans het rationeel product zijn van samenwerking tussen afzonderlijke individuen en voortvloeiën uit gerichte keuzen en ingrepen in het licht van maatschappelijke vragen en behoeften. Een visie die uitgaat van een

^{28]} Bijvoorbeeld: Hayek, op.cit.; J. Rawls, *A Theory of Justice*; Cambridge, Harvard University, 1971; A.K. Sen, *Choice, Welfare and measurement*; Oxford, Blackwell, 1982.

^{29]} A.M. Donner, ‘Bestendig en wederkerig’; inaugurele rede, Groningen, 1979.

^{30]} Zelfs als het waarneembare feiten betreft; zie slechts de wijze waarop politiek en bestuur omgaan met cijfers omtrent de groei van de mobiliteit of de vraag naar gezondheidszorg.

statische 'natuurlijke' ordening als uitgangssituatie van mens en samenleving en van een rationeel, wetmatig verlopend proces van maatschappelijke ontwikkeling. De overheid berust op een instinctieve keuze van of een begin-overeenkomst (sociaal contract) tussen individuen, die daarbij een duidelijk doel voor ogen hebben, de kerntaken. Vandaar dat een redelijke analyse van het verschijnsel overheid en staat, altijd een aanknopingspunt zoekt in een vermeende natuurlijke staat van mensen en deze kwalificeert (het 'homo homini lupus' van Hobbes; de 'natuurlijke' vrijheid van Locke; de 'gelukkige wilde' van Rousseau) om rationeel de beperkingen te verklaren die vrije individuen binnen de staat aanvaarden. Een rationele mythologie over de eerste oorsprong van de staat, waarbij met de 'mythe' ook de analyse en uitkomst worden bepaald. Politiek zijn deze benaderingen uitermate vruchtbaar geweest. Bij de afbakening van kerntaken of het publiek domein is echter sprake van een 'petitio principii'; immers, voornoemde benaderingen liggen al besloten in de 'natuurtoestand' waar in de redenering als uitgangssituatie voor gekozen wordt. Vandaar dat ieder daarvan tot weer andere overheidsorganisatie, rechten en mechanismen van besluitvorming leidt.

2.5.2 Overheid als verschijnsel

Bij de bepaling van kerntaken wordt – impliciet – uitgegaan van staat en overheid als een rationele op zichzelf staande doelorganisatie. Staat en overheid bestaan echter niet los van mensen en los van een samenleving. Omdat zij beleefd worden door mensen en hun handelen bepalen, vormen zij onderdeel van de werkelijkheid. Niets is daarom minder grijpbaar en definieerbaar dan de staat en de overheid; niets is tegelijk zo zeer onderdeel van de realiteit.

Functie en functioneren van de overheid zullen verschillen naar tijd, plaats en de behoeften van een samenleving. Een constant verschijnsel in alle tijden en op alle plaatsen is alleen de aanwezigheid van institutionele personen met gezag, autoriteit en aanvaarde macht om zeggenschap uit te oefenen over het handelen van de leden van een samenleving, om zo de geschillen die rijzen te beslechten, leiding te geven aan collectief handelen en regels te doen naleven. De aanduiding 'overheid' wekt ten onrechte de suggestie dat het hierbij steeds gaat om een homogeen en georganiseerd instituut, gelijkend op de huidige situatie. In de meeste samenlevingen is de overheidsfunctie echter diffuus aanwezig en wordt zij gespreid uitgeoefend. Overheid is uiteindelijk slechts één, zij het noodzakelijk, aspect van georganiseerd samenleven. Het is één wijze van coördinatie van het handelen van velen, naast andere, zoals zeggenschaps-, samenwerkings- en marktmechanismen.

Reikwijdte, bruikbaarheid en mogelijkheden van die overheidsfunctie zullen naar tijd en samenleving verschillen. Het is een moderne illusie te menen dat er alleen sprake is van groei en uitbreiding van overheidsmacht tegen de achtergrond van een groeiend geloof in sturing en maakbaarheid van de samenleving. Een overheid die toeziet op tandenborstels om samenwonen tegen te gaan, moge in onze ogen een uitwas zijn van de moderne overheid. Het verschilt echter in weinig van de Romeinse keizer die het dragen van een broek verbood om barbaardom tegen te gaan, of van keizers die hun onderdanen de baard of staart afschoren om ze te moderniseren (zoals in het Rusland onder Tsaar Peter I). Een gedetailleerde ordening van de economie is niet een monopolie van de moderne verzorgingsstaat. Het Oost-Romeinse rijk kende vanaf de vierde eeuw een weinig minder intensieve regeling van de economie, op grond waarvan ieder gebonden werd aan een bepaald beroep of betrekking; in de regel stond voor ieder slechts het beroep van zijn vader open. Zulke wetten werden niet alleen gesteld, maar ook gehoorzaamd.

Overheidsmacht – de erkende en aanvaarde zeggenschap over het handelen van anderen op basis van een mengeling van vrees, gewoonte en respect voor

legitimiteit en autoriteit – en daarmee de overheid zelf zijn geen constanten. Zij groeien en veranderen naar tijd en plaats. Niet alleen politieke wil en maatschappelijke behoeften (politiek primaat) zijn hiervoor echter bepalend. Wat men politiek kan willen, wat aanvaard wordt en wat mogelijk is, hangt af van gewoonte, mogelijkheden, vanzelfsprekendheden en grenzen aan de gehoorzaamheid. Overheid is een constant verschijnsel van samenleving, maar overheidsmacht verandert. Het functioneren van de overheid kan daarom niet gedefinieerd worden vanuit constante kerntaken die uit de structuur of ratio daarvan voortvloeien, maar moet in de eerste plaats begrepen worden vanuit de continuïteiten in de verandering.

2.5.3 Staat en overheid op het snijvlak van verleden, heden en toekomst

Praktisch noch theoretisch zijn er kerntaken aanwijsbaar. Toch worden rechtspraak, politie, defensie door vrijwel ieder zonder meer met de overheid geassocieerd. Taken die zich in de loop van de tijd, mede op grond van de ontwikkeling van opvattingen inzake recht, publieke bevoegdheid, 'zwaarmacht', enzovoort, bij de overheid hebben geconcentreerd. Dit is niet steeds rationeel. Ten aanzien van vrijwel ieder van deze taken geldt dat zij ook op andere wijze buiten de overheid kunnen worden geplaatst en dit vroeger of elders ook waren. Desalniettemin is het afschaffen of afstoten van één van deze taken, bij alle denken in termen van politiek primaat, doelmatigheid en flexibiliteit, niet goed denkbaar. In die zin is er derhalve toch sprake van kerntaken.

Het geeft aan dat de perceptie van de functie van de overheid niet alleen door rationele overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid wordt bepaald, maar niet minder door het verleden, gewoonte en bestaande concepten van recht en overheid. Dat is zo vanaf het begin van het denken over overheid. Gemeenschap gaat 'natuurlijk' aan het individueel bestaan vooraf. Sinds het begin van menselijke ontwikkeling is ieder in een vorm van gemeenschap geboren en opgegroeid. Dat kleurt het individueel geheugen en *a fortiori* het bewuste collectieve geheugen, de geschreven geschiedenis. Geschiedschrijving is een verschijnsel van ontwikkelde, georganiseerde samenlevingen, wat welhaast per definitie een hiërarchische en min of meer gecentraliseerde politieke organisatie van grotere groepen mensen veronderstelt.

Staat en overheid verklaren als resultaat van een doelbewuste, rationele keuze in een oorspronkelijke 'natuurtoestand' biedt als theorie mogelijk oriëntatie. De praktische werkelijkheid is dat de oorsprong van samenleven niet tot onze ervaringswereld behoort. Mitsdien wordt ieder geboren in een gegeven 'politieke' organisatie van de samenleving, in bestaande overheids- en gezagsstructuren. In werkelijkheid zullen deze structuren dan ook nooit doelbewust zijn ontworpen met het oog op bepaalde maatschappelijke vragen en problemen. Het is niet zo dat vragen en problemen voorafgaan aan het ontwerpen van de structuren en organisatie ter oplossing daarvan. In iedere samenleving zullen zij moeten worden aangevat op basis van de bestaande organisatie, structuur en bevoegdheden. Pas als men op de grenzen daarvan stuit, komt de vraag aan de orde of het ook anders kan.

Vandaar dat de overgeleverde politieke inrichting vrijwel in ieder politiek bestel normatief is. Tot de achttiende eeuw was het 'mos maiorum', de gevestigde orde, de staat als enig denkbare norm en uitgangspunt³¹. De omslag in het denken op dat punt heeft tot deze eeuw ook in Nederland de politiek mede bepaald³². Maar ook als van het tegengestelde wordt uitgegaan – dat taak,

³¹] Het ogenschijnlijk streven naar verandering in te brengen, was de reden voor de afzwering van Filips II.

³²] Antirevolutionairen en Christelijk-Historischen richtten zich tegen de revolutionaire gedachte dat de geschiedenis niet (mede) normatief zou zijn voor de inrichting van staat en overheid.

functie en organisatie van de overheid met het oog op maatschappelijke vragen en behoeften kunnen en moeten veranderen, dan nog zullen sociale en maatschappelijke veranderingen in eerste instantie in de bestaande orde en structuur moeten worden opgevangen. Het loslaten van de 'bestaande' orde op het moment dat de samenleving ingrijpend verandert, betekent dat kader en organen ontbreken om 'greep' te krijgen op die maatschappelijke veranderingen en om deze zo te kanaliseren. Dit heeft tot de bloedigste revoluties uit de geschiedenis geleid ³³.

Functie, functioneren en organisatie van de overheid moeten in dit licht niet primair gezien worden als het resultaat van gerichte organisatorische ingrepen en veranderingen, maar als het product van een geleidelijk proces. Het gaat om wisselwerking tussen de institutionele mogelijkheden en beperkingen van de bestaande politieke orde, de maatschappelijke vragen en behoeften in de samenleving en de concepten (economische, sociale, politieke juridische) die het functioneren beheersen. Mogelijkheden, behoeften en concepten evolueren daarbij onder invloed van elkaar. De normatieve en relatieve betekenis die aan de elementen van die wisselwerking gehecht moeten worden (aan bestaande verhoudingen en ordening, aan concepten van democratie en recht, en aan bestaande maatschappelijke behoeften), is het terrein van de politiek. Ook de hedendaagse verschillen in politiek denken kunnen herleid worden tot uiteenlopende inzichten daaromtrent. Abstraherend van die normatieve verschillen in interpretatie van de wisselwerking vormt dit proces van wisselwerking de meer neutrale achtergrond van de functie en het functioneren van staat en overheid op een gegeven moment in hun ontwikkeling.

Staat en overheid begrijpen uit de wisselwerking tussen feiten, ideeën en de mogelijkheden van maatschappelijke instituties en concepten, is op zichzelf geen revolutionair nieuw inzicht. Er zijn bibliotheken vol geschreven over onderdelen van dat proces in verschillende fasen van de geschiedenis. Deze optiek biedt echter ook houvast bij het begrijpen van de continuïteit en ontwikkeling in de functie van overheid. Vanuit deze zienswijze wordt het functioneren van de overheid minder bepaald door constante uitgangspunten, grenzen en kerntaken, als wel door het relatieve kader van institutionele kenmerken, conceptuele rationaliteiten en behoeften van de samenleving. In dit licht wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op factoren en elementen die tot dusver op dat proces van invloed zijn geweest en op de knelpunten die zijn ontstaan doordat instituties, concepten en maatschappelijke behoeften uit elkaar zijn gaan lopen.

³³] G. Ferrero, *Les deux revolutions Françaises, 1789-1796*; Parijs, 1951.

3.1 Opzet en inhoud

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de ontwikkeling van staat en overheid niet berust op de verwezenlijking van bepaalde kerntaken, maar vooral gezien moet worden als de uitkomst van een wisselwerking tussen behoeften, mogelijkheden en concepten. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Met de term wisselwerking is in dit verband meer bedoeld dan de relatief banale vaststelling dat er ook in maatschappelijke processen sprake is van oorzaak en gevolg en van beïnvloeding over en weer. Waar het om gaat, is dat inzicht in de factoren en omstandigheden die de huidige overheid hebben gevormd en gestructureerd, alsmede in de veranderingen dienaangaande, ons iets kan leren over de aard en omvang van de vraagstukken waar overheid en samenleving nu voor staan. Vragen en problemen rond het functioneren van de overheid hangen, zoals in hoofdstuk 1 vastgesteld, niet in de eerste plaats samen met de sanering van de overheidsfinanciën en de bestuurlijke reorganisaties in de afgelopen decennia. De financiële problematiek heeft mogelijk wel knelpunten rond het functioneren verscherpt en versneld; de beschikbare middelen zijn niet de geringste onder de factoren die bepalen hoe de overheid in maatschappelijke behoeften kan voorzien. Maar ook los daarvan zouden vragen en problemen gerezen zijn, gelet op de diepgaande veranderingen in de samenleving.

Vanuit deze optiek wordt hieronder eerst nader ingegaan op de aard van de waargenomen wisselwerking en de groei van het verschijnsel overheid. Vervolgens wordt ingegaan op de factoren en omstandigheden die de groei en bloei van de moderne overheid meer in het bijzonder hebben begunstigd. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de veranderingen die zich te dien aanzien voordoen, met name aan het feit dat de voortgaande ontwikkeling van de overheid elementen die deze versterken, ook ondergraaft.

3.2 Wisselwerking

3.2.1 Het karakter van de wisselwerking

Uitgangspunt in het denken van Marx was dat er in de maatschappelijke ontwikkeling sprake is van een objectief mechanisme van wisselwerking – het historisch materialisme – dat aan deze ontwikkeling een objectief, wetenschappelijk determineerbaar karakter zou geven. Mits de factoren en krachten die in het spel zijn, juist begrepen worden, zou zo in iedere fase van ontwikkeling de volgende kenbaar en voorspelbaar kunnen zijn. Het communisme pretendeerde dan ook een wetenschappelijke theorie te zijn, waar men niet voor of tegen hoefde te zijn; zij was eenvoudig waar. De ineenstorting van het communisme in Midden- en Oost-Europa, die toch een aanwijzing opleverde dat ontwikkelingen een andere kant op kunnen gaan dan ‘objectief geboden’, heeft geen einde gemaakt aan het denken in dit soort mechanismen, maar daaraan wellicht zelfs een nieuwe impuls gegeven. Hierbij kan men denken aan de interpretatie van ontwikkelingen in Hegeliaanse stijl; een dialectisch-historische ontwikkeling van vernieuwing en verbetering, waarin iedere nieuwe stap vooruitgang betekent ten opzichte van het voorgaande. Een dergelijke duiding van de ‘richting’ van de ontwikkeling vormt immers de basis van de uiteenlopende theorieën over het ‘einde’; of het nu de doemvariant van

het einde van democratie (Guéhenno ¹⁾ of de nieuwe middeleeuwen (Minc ²⁾ betreft, de neutrale liberale variant (Fukuyama ³⁾ of de optimistische variant van het ontluikend tijdperk van individualisme (Naisbitt). De notie van een objectieve wisselwerking of van een historisch-normatief proces zijn kortom nog onmiskenbaar levend.

Bezieet men deze visies nader, dan blijken zij die 'duiding' minder aan het karakter van de wisselwerking te ontleenen, als wel aan de axioma's waarop zij berusten. Hetzelfde geldt voor de analyses volgens welke de wisselwerking 'onvermijdelijk' naar een gegeven 'eindsituatie' toebeweegt. De historisch-normatieve 'duiding' van de huidige ontwikkelingen gaat in de regel uit van de bestaande vorm en invulling van de overheid. Ziet men deze als het product van een voortgaande, opgaande lijn in een historisch proces, dan leidt de vaststelling dat die vorm en invulling, alsmede de basis waarop deze berusten, worden uitgehold door de maatschappelijke ontwikkeling, onvermijdelijk tot de pessimistische visie dat de samenleving terugvalt in een situatie waaruit zij zich in de loop van de afgelopen eeuwen juist had opgewerkt ⁴. Wie daarentegen uitgaat van het analytisch beeld van het van nature vrije individu dat door de staat beperkt wordt in zijn vrijheid, zal de ontwikkeling zien als een proces waarbij het individu zich voortgaand ontdoet van deze beperkingen. Ook dan is, met het uitgangspunt van de analyse, de uitkomst al voorgegeven.

Het is wellicht menselijk, maar tevens nogal riskant vaste patronen te willen vinden in de geschiedenis en *a fortiori* om daar beleid op te willen baseren. Dit miskent namelijk de factor toeval en de discontinuïteiten in het proces. Zelfs de grootste historische gebeurtenissen, die 'al lang' in de maak waren, worden bij nadere beschouwing vaak doorslaggevend bepaald door het toevallige detail ('hoe anders zou de wereld zijn als de neus van Cleopatra iets korter was geweest'). Het patroon dat men later ontwaart, vormt dan de rationalisatie van wat er gebeurd is, waarbij voorbijgegaan wordt aan de details. In die zin moet de hiervoor gegeven typering van de ontwikkeling van staat en overheid als een wisselwerking tussen behoeften, mogelijkheden en concepten, dan ook niet begrepen worden. Maar ook met deze kanttekening en dit voorbehoud, biedt deze notie van wisselwerking een aanzet voor een beter begrip van de onderhavige problematiek. Zij maakt duidelijk dat, gegeven de ingrijpende maatschappelijke veranderingen, het veeleer verbazingwekkend zou zijn geweest als een discussie over het functioneren van de overheid zou zijn uitgebleven. Immers, ingrijpende veranderingen in de omstandigheden waaronder de overheid functioneert, zullen vervolgens ook tot veranderingen in het functioneren en de organisatie van de overheid leiden. Welke valt niet te voorspellen. Wezenlijk is evenwel dat het niet een eenvoudig 'heen en weer' betreft tussen feiten en structuren, maar dat ook nog eens de concepten een rol spelen waarin wordt gedacht over het 'kunnen' van de overheid. Deze concepten leiden tot bepaalde constanten; zij vormen als het ware de drijfkrachten die bestendigheid bieden aan de verandering, hoewel ze in dat proces zelf op den duur ook veranderen, althans een andere betekenis en inhoud krijgen. Bovenal ligt in de optiek van een wisselwerking echter besloten dat de *huidige* invulling en vormgeving van het functioneren van de overheid en de *huidige* concepten omtrent de functie daarvan niet als ijkpunt genomen kunnen worden voor de beoordeling van veranderingen die in het licht van de ontwikkelingen in de samenleving nodig zijn.

¹⁾ Jean-Marie Guéhenno, *La finale démocratie*; Paris, Flammarion, 1993.

²⁾ Alain Minc, *Le Nouveau Age*; Paris, Gallinard, 1993.

³⁾ Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*; New York, Avon Books, 1993.

⁴⁾ Minc, op.cit.; Guéhenno, op.cit.

Zoals in dit hoofdstuk nader uiteen wordt gezet, raken de veranderingen die zich op dit moment nationaal en internationaal in de samenleving voltrekken, de omstandigheden en factoren die in deze eeuw het ontstaan van de moderne nationale verzorgingsstaat hebben bepaald. Het kader dat de ontwikkeling tot dusver heeft gevormd, verandert nu zelf ingrijpend. De toenemende internationalisering van de economie, van het maatschappelijk verkeer en van overheden zelf, maar evenzeer veranderingen in de samenleving, zoals individualisering en innovatie van de technieken, leidt tot een dubbele ontwikkeling: mensen functioneren enerzijds in steeds meer omvattende kaders en zijn afhankelijk van steeds bredere verbanden, maar tegelijk kunnen zij daarbinnen steeds meer hun individuele keuzen maken ten aanzien van de invulling van deze kaders en de relaties die hun dagelijks leven bepalen. Deze veranderingen vinden in niet geringe mate mede hun oorsprong en dynamiek in de ontwikkeling van staat en overheid in deze eeuw en zijn hierdoor mogelijk geworden. De moderne staat is zo tegelijk voorwaarde voor en uitkomst van deze veranderingen. De verzorgingsstaat, als de uitkomst van maatschappelijke behoeften en van politieke en staatkundige concepten (alsmede van een forse dosis toeval, na-apen en technische ontwikkelingen), verandert de omstandigheden en concepten die haar eigen functioneren bepalen door in de maatschappelijke behoeften te voorzien. In de mate dat zij dit doet, ondergraaft zij ook haar eigen bestaansvoorwaarden. De ontwikkeling bijt als het ware in de eigen staart.

De strekking van het voorgaande is dat de problemen en vraagstukken rond het functioneren en de functie van de overheid geen kwestie zijn van 'ondoelmatigheid en erosie' die tot terugtrekking nopen. Het wezenlijke probleem ligt hierin dat maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek zijn gaan divergeren, als gevolg waarvan ontwikkelingen uit elkaar gaan lopen, in een zichzelf versterkend proces. In het begrip 'kerntaken' ligt de gedachte besloten dat de overheid zich heeft verwijderd van hetgeen zij in de eerste plaats behoort te doen. De term suggereert grenzen aan de groei van de overheid, waardoor een probleemstelling wordt gesuggereerd in termen van: hoe terug? Het gaat er echter niet om 'vooruit te gaan door terug te gaan'. Het gaat erom hoe het specifieke vermogen van de overheid onder nieuwe omstandigheden vruchtbaar en dienstbaar gemaakt kan worden aan de eisen van de zich verder ontwikkelende samenleving.

3.2.2 Wat moet, wat kan en wat wordt verwacht

In het proces van wisselwerking is er sprake van groei, verandering en continuïteit. Een illustratie van de continuïteit, maar ook van fundamentele verandering in de visie op de overheidsmacht en in de verwachtingen omtrent de overheid is het gebed om zegen voor de koning bij diens kroning, dat op Karolingische tijd teruggaat ("Prospice omnipotens deus hunc gloriosissimum regem": "Zie neer Heer op deez' roemruchte Vorst"⁵⁾). Het bevat één van de oudste definities van de overheidstaak in de westerse traditie. Het gebed smeekt God om, via de persoon van de Koning, het land, in volgorde, welvaart ("... abundantiam frumenti, vini et olei et omnium frugum opulentia ex largitate muneris divini ..."), volksgezondheid, vrede (".. sanitas corporum in patria et pax inviolata sit in regno, ...") en eervolle waardigheid ("dignitas gloriosa") voor het Hof te schenken. Dat de Koning het land mag beschermen, de kerken en kloosters mag hoeden (".. ut sit fortissimus protector patriae et consolator ecclesiarum atque coenobiorum sanctorum") en rijkelijk begiftigen, en dat hij het leger succesvol mag leiden in het onderwerpen van opstandige en heidense volken ("... triumphator hostium ad opprimandum rebelles et paganes nationes ..."). Dat de Koning voorts vrijgevig, vriendelijk en vroom ("... sit

⁵⁾ Gebedenboek van Freising B, ed. Amiet 1974, blz. 101.

munificus et amabilis et pius, ...”) mag zijn voor zijn getrouwen en de groten in het rijk. En tot slot, dat er Koningen uit zijn lendenen mogen ontspringen om de opvolging te verzekeren (“Reges quoque de lumbis eius per successiones temporum futurum egrediantur hoc regnum regere totum”).

Deze bede illustreert enerzijds continuïteit in verwachtingen. Immers, we verbidden of verwachten althans, nog steeds hetzelfde van de overheid ook al noemen we het nu vaak anders. Welvaart, vrede en gezondheid klinken uiterst bekend; de bede om bescherming van land, het hoeden van de kerk en het succes bij het overwinnen van opstand en van vreemde landen, komt niet minder bekend voor als men voor ‘kerken en kloosters’ meer algemeen de zorg voor het welzijn leest. De bede voor een ‘vrijgevig, vriendelijk en vroom vorst’ en ‘vruchten uit zijn lendenen’ staat mogelijk nog het verst van ons af. Toch lijkt het sterk op wat we nu van de verzorgingsstaat verwachten en van het democratisch bestel. Lees voor ‘getrouwen’ alle burgers en voor erfopvolging democratische verkiezingen, en het komt sterk overeen met wat door de bede verzekerd moet worden: mogelijkheden van bestaan en een vreedzame overgang van regeermacht. De bede laat anderzijds ook het fundamentele verschil zien: de notie dat dit alles van de persoon van de koning afhangt en – opvallender – de afwezigheid van enige vermelding van recht, wet en de ordelijke handhaving daarvan. Zaken die vandaag vermoedelijk bovenaan de lijst gezet zouden zijn. Zo laat de bede de continuïteiten en breuken zien in twaalf eeuwen ontwikkeling; continuïteit in de maatschappelijke behoeften (welvaart, gezondheid en vrede) in de afgelopen 1200 jaren, en breuken in wat daaraan gedaan kan worden en van wie men dat verwacht. Macht was nog een persoonlijke zaak.

Het verschijnsel overheid zelf is een continu gegeven. Ook een statische, ongedifferentieerde, agrarische samenleving, waarin de leden een onderling uitwisselbare plaats hebben en ieder vrijwel volledig in eigen levensonderhoud voorziet, behoeft een autoriteit om conflicten tussen de leden te beslechten en om leiding te geven bij collectief optreden ⁶. Een nomadische samenleving kan evenmin zonder leiderschap. De stedelijke cultuur kent waar zij voorkomt (Midden-Oosten, Zuid-Amerika, Azië) ontwikkelde vormen van koningschap ⁷. Zo kent ieder menselijk samenleven wel een vorm van overheid. Men kan stellen dat de overheid voorwaarde is om samen te leven. Voorbeelden van een duurzaam functionerende anarchistische samenleving zijn er althans niet. Taak en omvang van de overheid variëren echter naar plaats en tijd, afhankelijk van mogelijkheden, maatschappelijke behoeften en politieke concepten van wat moet, wat kan en wat wordt verwacht. Dit is geen ontwikkeling in één richting. In de loop van de tijd nemen taak en macht van de overheid toe en af langs ieder van de genoemde dimensies.

Dit betekent niet dat taak en organisatie van de overheid beschouwd moeten worden als het resultaat van een bewust, doelgericht kiezen en handelen. Maatschappelijke macht- en gezagsverhoudingen (gezin, overheid, kerk) behoren tot de ervaringswereld die men bij geboorte aantreft, waar men uit behoefte en door gewoonte mee leeft en waarin men slechts iets verandert als er dringend aanleiding voor is en aansprekende alternatieven bekend zijn. Dit berust mede op het collectieve inzicht dat het voortdurend ter discussie stellen van dergelijke voorgegeven kaders het gezag en de effectiviteit daarvan aantasten, hetgeen schadelijk is en doorgaans minder zinvol. Vandaar dat overheden doorgaans geassocieerd worden met de gevestigde, fundamentele

⁶] Een beschrijving van die functie in de meest rudimentaire vorm van samenleven is te vinden in de IJslands sagen, bijv. de Njal's sage.

⁷] Gesteld is dat dit als het ware een kip-en-ei-relatie is; zie Lewis Mumford: *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*; London (etc.), Penguin, in association with Secker and Warburg, 1987.

maatschappelijke verhoudingen; de 'staat'. Pas sinds de Amerikaanse en met name de Franse revolutie heeft de gedachte ingang gevonden dat staat en organisatie van de overheid voorwerp van doelgerichte verandering kunnen zijn ⁸.

Niet dat overheid en overheidsmacht voordien een constante en statische grootheid vormden. Juist de constatering dat wetten, bestuur en de werking van de overheid naar plaats en tijd veranderden, afhankelijk van behoeften, middelen en mogelijkheden, vormde de aanleiding voor de gedachte dat structuur en organisatie van de overheid ook overigens moesten voldoen aan een institutionele ⁹ of functionele rationaliteit. De praktische toepassing van deze rationaliteit ten tijde van de Franse revolutie illustreert hoezeer ook de ideeën en concepten omtrent de overheid een zelfstandige factor zijn van overheidsmacht. Anders dan het vaak wordt voorgesteld, veranderde de revolutie niet een absolute onbegrensde overheid in een door recht en democratisch vastgestelde wetten beperkte overheid. De nieuwe Franse Republiek vermocht feitelijk in enkele jaren meer dan enig absoluut vorst voordien ooit voor mogelijk zou hebben gehouden: het eenzijdig wijzigen, uniformeren en verhogen van belastingen, dienstplicht invoeren, het recht harmoniseren en codificeren ¹⁰. Het was, juist omgekeerd, het door een te eigengereide rechter, gewoonte en privilege beperkte vermogen van de Kroon om de belastingen en de staatsfinanciën te saneren, dat een situatie schiep welke de kiem voor de revolutie bevatte ¹¹. De legitimatie van democratische besluitvorming leidt tot een enorme uitbreiding van bereik, intensiteit en mogelijkheden van de overheid. Burgers kunnen immers niet klagen over lasten en verplichtingen waar zij zelf, via vertegenwoordigers, eerst mee hebben ingestemd ('nil volentibus arduum'). Deze veranderingen in de overheidsmacht gingen vervolgens, na gebleken succes (Napoleon), in de praktijk en de gevestigde orde over en werden daarna overal elders overgenomen. Dit illustreert wat niet de minst belangrijke factor van dynamiek is in de ontwikkeling van overheidsmacht: veranderingen en de aanvaarding hiervan zijn met name ook afhankelijk van het resultaat – werkt het of lijkt het althans te werken (Machiavelli)?

De ontwikkeling van overheden en staatsvorming op deze basis was geen homogeen proces. Men zie slechts de uiteenlopende en gevarieerde ontwikkeling in de achterliggende eeuwen, bij alle maatschappelijke overeenkomst, van staat en overheid in de verschillende Europese landen ¹². Tegelijk wijst het verschijnsel dat veranderingen zich binnen een gegeven cultuurgebied geleidelijk in steeds meer landen voordoen, erop dat het hier geen zuiver autonome ontwikkelingen betreft maar processen die elkaar over en weer beïnvloeden en die mede bepaald worden door gemeenschappelijke factoren, problemen en bedreigingen. Tegen deze achtergrond moet zowel de explosieve groei van staat en overheid in de afgelopen twee eeuwen gezien worden, alsook de problematiek waarmee vrijwel alle moderne overheden thans worden geconfronteerd.

^{8]} De Nederlandse opstand was niet revolutionair, maar conservatief; niet gericht op verandering van de orde, maar op behoud daarvan.

^{9]} Charles Louis de Montesquieu, *De l'esprit des lois*; Paris, Flammarion, 1979, 2 dl.

^{10]} Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir: histoire naturelle de sa croissance*; Paris, Hachette, 1982.

^{11]} E. Faure, *La disgrâce de Turgot*; Paris, Gallimard, 1961.

^{12]} Koen Koch, *Over staat en staatsvorming*; Leiden, DSWO Press, 1993.

3.3 Groei, bloei en verandering van de moderne overheid

3.3.1 Een product van het verleden

Vanuit het beeld van staat en overheid als een wisselwerking tussen wat moet, wat kan en wat wordt verwacht, is het zoals gezegd minder juist de moderne democratische rechtsstaat te zien als het 'superieure eindproduct' van deze ontwikkeling. Ook de moderne overheid vormt een fase in de wisselwerking. Het gaat hier evenzeer om een 'product' van verwachtingen in het verleden, dat gevormd is door behoeften van het heden en dat moet beantwoorden aan eisen van de toekomst. Deze benadering is van meer dan historisch belang. Zij maakt immers aanschouwelijk dat ook de moderne staat de beperkingen in zich bergt van de concepten waarop hij gebouwd is. Dit betekent ook dat een verandering in de factoren en omstandigheden die de moderne staat hebben gevormd, onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de verdere ontwikkeling daarvan.

De moderne democratische rechtsstaat lijkt de uitkomst te zijn van een lang proces waarin staat en overheid zijn gaan 'staan' naar het functioneren van een moderne markteconomie. De twee lijken zozeer voor elkaar gemaakt dat vaak in discussies het instorten van de communistische economie en overheid wordt gezien als bewijs van de onvermijdelijke uitwerking van de markt op het functioneren van de overheid. Hoewel vermoedelijk niet bedoeld, berust deze visie in wezen op een historisch-materialistisch uitgangspunt: het patroon van productie en consumptie zou de overheidsstructuur bepalen. In werkelijkheid is niet alleen het ontstaan van de markteconomie, maar ook de ontwikkeling daarvan in de afgelopen twee eeuwen evenzeer gevolg als oorzaak van politieke en maatschappelijke structuren en veranderingen¹³. Dat de markteconomie in Europa en Noord-Amerika ontstond en zich verder ontwikkelde, was mogelijk, of werd althans bevorderd, door juridische, politieke en staatkundige concepten die daar bestonden.

In hoeverre de bestuurlijk-juridische structuur hierbij oorzaak, factor of gevolg is van economische, sociale en culturele ontwikkelingen valt niet nauwkeurig te bepalen. De verwevenheid van deze aspecten brengt met zich mee dat voor iedere ontwikkeling op één terrein wel oorzaken te vinden zijn op één van de andere. Vandaar dat een analyse van de ontwikkelingen die geleid hebben tot de moderne markteconomie, tot maatschappelijke pluriformiteit en de vorm van de democratisch rechtsstaat, zo gemakkelijk tot overschatting of verabsolutering leiden van bepaalde aspecten, mechanismen of factoren daarin. Een betrouwbare precisering van gewicht en invloed van ieder van de betrokken factoren en elementen is vermoedelijk mogelijk noch zinvol. Dat concepten van recht als algemene, normatieve regel, van het verschil tussen publieke bevoegdheid en particulier eigendom, van de overheid als wetgever en rechtsbron, van de relativiteit maar ook functionaliteit van recht en wet, en met name van de mogelijkheid om het recht te veranderen, daarbij van wezenlijke betekenis zijn geweest, is echter duidelijk. Hierdoor kon de overheid beantwoorden aan de behoeften van een industriële samenleving, expanderende markten, een groeiende bevolking en een toenemende sociale differentiatie.

Vornoemde concepten ontstonden zelf in antwoord op behoeften en omstandigheden die veelal wezenlijk anders waren dan die waarvoor zij thans worden gebruikt. De herkomst en ontwikkeling zijn ook nu nog van belang, gezien de grenzen die zij met zich meebrengen voor het gebruik van die begrippen. Dit is in de huidige tijd met name ook het geval ten aanzien van de vermenging

¹³ Barrington Moore Jr., *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*; Harmondsworth (etc.), Penguin Books, 1991.

van recht, wet en democratie, drie in oorsprong verschillende concepten. De aard van het recht is algemeen, normatief en bestendig; democratische besluiten zijn naar hun aard niet algemeen en wel veranderbaar; de wet is tenslotte naar zijn aard een eenzijdig beschikkend of ordenend overheidsbevel. De samenval, aan het einde van de 18e eeuw, van deze drie concepten in het concept van de 'democratische wetgever' is bepalend geweest voor de ontwikkeling van de moderne rechtsstaat. De wet verkreeg hierdoor het gezag van normatief recht (en van rechtsbron bij uitstek), het recht werd echter tegelijkertijd veranderbaar bij democratisch besluit waardoor de rechtsordering kon worden aangepast aan maatschappelijke vragen en problemen. Ten slotte kreeg democratische besluitvorming hierdoor een meer algemeen, duurzaam en minder opportunistisch karakter. Zo kon zij een bestendig uitgangspunt voor de lange termijn bieden en verwierf de overheid een functie bij het beperken van maatschappelijke risico's. Beide aspecten hebben het proces van vermaatschappelijking (Huizinga ¹⁴) van de overheid in deze eeuw mogelijk gemaakt. Zowel het bereik als de intensiteit van de overheidszorg zijn daarbij explosief gegroeid.

In de 'samenloop' zijn echter ook de beperkingen overgenomen die in ieder van de concepten besloten lagen. Deze beperkingen worden duidelijk als men de herkomst van de concepten nader beschouwt:

- In het concept *recht* ligt de idee besloten van het normatief juiste of van hetgeen gewoon is (normaal). Dit geeft het recht enerzijds een absoluut, betrekkelijk onveranderlijk karakter, maar anderzijds ook iets parochiaals – het eigen recht en de eigen gewoonte. Recht is ook in oorsprong lokaal ('the law of the land'), conservatief (het recht kon nog in steen gehouwen of op tafelen gegraveerd worden) en persoonsgebonden (positie en eer vormen de ingrediënten, het recht kleeft aan de persoon of het burgerschap). Het ethisch-normatieve karakter van scheiding tussen goed en kwaad heeft het recht verkregen door de ontwikkeling in het Europese rechtsdenken vanaf de 11e en 12e eeuw, toen de zich organiserende kerk (Gregorius VII) steeds sterker ook het dagelijks leven ging regelen. Dat vergde een herbezinning en 'hervorming' van het recht dat tot dan toe primair op eer ('dignitas'), maatschappelijke positie en lokaal gebruik berustte. Als 'wereld'omvattende organisatie had juist de kerk behoefte aan één recht, dat abstraheerde van lokale verschillen, gewoonten en persoonsgebonden elementen, terwijl de aard van de sanctie (het 'hellevuur') de behoefte versterkte aan recht met een moreel-ethische, religieuze en daarom absolute aanspraak op gezag. Het recht wordt vervolgens (Thomas van Aquino) ook als afschaduwing gezien van het komend 'Hemels Rijk', een optiek waarin het recht belangrijker wordt dan de feiten, omdat het recht immers de mens voorbereidt op het hiernamaals. Hierdoor werd recht ook losgemaakt van de gewoonte en werd het bruikbaar op een omvattender schaal (natuurrecht, volkerenrecht). In deze conceptie ligt ook de kiem besloten voor een begrip van een rechtsorde en overheidsmacht naast en los van de persoon van de vorst. Het maakte het denken voorts ontvankelijk voor een meer functioneel gebruik van het recht (als instrument om een bepaald doel te bereiken), zonder dat het daarmee aanspraak op respect verliest. Maar het stelt tegelijk intrinsieke (morele) grenzen aan wat democratisch nog als wet kan gelden en aan de veranderbaarheid van de wet.
- *Democratische besluitvorming* staat in oorsprong voor een wezenlijk ander concept, namelijk dat van praktisch beleid en uitvoering, van veranderbaarheid, (deel)belangen en conflictbeslechting. De wortels van ons denken over democratie liggen minder in de klassieke oudheid ¹⁵), als wel in de praktijk van het stedelijk bestuur. Het is een bestuursvorm die bij uitstek berust op afbakening: van betrokkenen (kiezers, stedelijk gebied), belangen

¹⁴) J. Huizinga, *Homo Ludens: proeve ener bepaling van het spelelement der cultuur*; Amsterdam, Pandora, 1997.

¹⁵) In die zin zie ook: Fustel de Coulanges, *La cité antique*; Paris, Flammarion, 1984, heruitgave.

(gemeenschappelijk belang en eigenbelang) en van de conflicten. Het gaat uit van denken in termen van stedelijke vrijheid en autonomie, van recht als iets dat aan de werkelijkheid moet worden aangepast als het niet overeenkomt met de feiten (Bartolus van Saxoferrato). Het overheidsgezag wordt afgeleid van de onderdanen; politieke keuzen en beslissingen moeten in het belang van orde en vrede door de bevolking genomen worden (Marsilius van Padua); steden vormen uiteindelijk de meest geschikte eenheid van samenleving (Althusius) ¹⁶.

De wet ten slotte is verweven met het concept van de eenzijdige, algemene beschikking die van de zijde van het politiek gezag wordt gesteld. Zulks onderscheid van het 'recht' dat intrinsiek gezag heeft als gewoonte en als behoren, waarmee het echter ook doorgaans een lokaal of regionaal beperkt karakter heeft. Vandaar dat juist de wet vanouds het bestuursinstrument is van grote territoriale rijken. Daarmee kon algemene ordening en eenheid van recht geschapen worden (codificatie). In Europa is de wet daarnaast sinds de middeleeuwen en de renaissance geassocieerd met de rechtspraak. Naast het canonieke recht ontwikkelt de koninklijke rechtspraak zich in de loop van de middeleeuwen in antwoord op de toenemende behoefte aan eenheid, sturing en bescherming. Uit de praktijk van de koninklijke rechtspraak wordt in de Renaissance de notie van de wet als de algemene regel 'herontdekt' ¹⁷. Dit concept legde vervolgens weer de basis voor het concept van Kroon en staat als hoogste wetgever en voor het beginsel van de 'rex legibus solutus' ¹⁸.

In de ontwikkeling van de moderne staat en overheid in de afgelopen twee eeuwen zijn de verschillende conceptuele lijnen steeds nauwer gaan samenlopen. De 'ontdekking' van de wereld leidde tot een fundamentele ommekeer in het klassieke denken, waarbij het antwoord op vragen van maatschappelijke organisatie niet meer wordt gezocht in de vaststelling 'omdat het zo is en was', maar in de conclusie dat het redelijkerwijze zo moet zijn ¹⁹. Dit leidde tevens tot een herbezinning op het concept van Thomas van Aquino van recht niet als absolute en algemene regel, maar als ordening die samenhangt met omstandigheden; dit leidde tot de gedachte dat de wet gericht gebruikt zou kunnen worden om het recht vast te stellen en te wijzigen (Montesquieu). Zulks versterkte weer de behoefte aan een praktisch functioneel gebruik van het recht; recht als 'instrument' in plaats van norm; vandaar de behoefte aan politieke invloed op de vaststelling van de wet. Laatstgenoemde stap wordt mogelijk door het samenkomen van het concept van (stedelijk) democratisch zelfbestuur en het concept van de nationale, monarchale staat (Rousseau en zijn Geneefse achtergrond). In het concept van de rechtsstaat en vervolgens dat van de democratische rechtsstaat zijn deze drie lijnen nauwer dan ooit verweven, zelfs zo dat zij heden vaak niet meer worden onderscheiden.

Als gevolg van deze verstrengeling zijn echter ook de conceptuele beperkingen geërfd van elk van de drie. De staat is in dit proces steeds meer het omvattende, exclusieve en hiërarchische politieke kader geworden. Het bestuur is gecentraliseerd, de lokale autonomie beperkt en de bestuurlijke verhoudingen zijn hiërarchisch gestructureerd. De notie van recht is wel steeds positiever geworden, maar heeft daardoor de kleur van het principe en het bestendige behouden. Dit heeft geleidelijk het denken bepaald over bestuur, beleid, belastingen en politie, waardoor de mogelijkheden en slagvaardigheid daarvan zijn beperkt. De wet heeft een instrumenteler karakter gekregen, maar dit wordt beperkt door het algemene karakter en de integrerende functie

¹⁶] Zie o.m. Q. Skinner, *The foundations of modern political thought*; Cambridge, 1978.

¹⁷] Zie A. London Fell, *Origins of legislative sovereignty and the legislative state*; Athenium, 1983.

¹⁸] Het 'legibus' in dat verband is echter de 'wet', niet het recht; de Kroon was er niet minder om gebonden aan recht, gewoonte en privileges. Zie: Jean Bodin, *Six livres de la Republique*; 1576.

¹⁹] Zie P. Hazard, *La crise de la conscience européenne*; Paris, Fayard, 1961.

(rechtseenheid) die daar nog steeds mee verbonden zijn. Het bestuur is vertaald in regels die steeds fijnmaziger worden en die nauw verweven raken met maatschappelijke belangen (financiële belang van rechtszekerheid en beperking van de kosten van risico en transactie); ook worden zij echter steeds rigider en resistenter tegen verandering. Bovenal is bepalend dat het functioneren van staat en overheid steeds nauwer verbonden is geraakt met en afhankelijk geworden van een *afgebakend grondgebied*, van exclusieve territoriale jurisdictie en van een bestuurlijke gebiedsindeling (vandaar de aanhoudende discussie over bestuurlijke herindeling).

Van deze overgeërfdde eigenschappen en impliciete beperkingen zijn we ons doorgaans niet bewust of we beschouwen ze als 'normale' aspecten van het bestel. Voor een bezinning op deze aspecten bestond voorheen ook weinig aanleiding; ze droegen bij aan het succes van het bestel. Tegenwoordig sluiten voornoemde aspecten echter steeds minder aan bij een werkelijkheid waarin de betekenis van afstand en grenzen afneemt, waarin van de overheid verwacht wordt dat zij inspeelt op en zich mee-ontwikkelt met steeds sneller veranderende omstandigheden en waarin de maatschappelijke realiteit steeds pluriformer, gedifferentieerder en gevarieerder is. Doordat de samenhang tussen conceptuele mogelijkheden en beperking niet meer gezien worden, ontstaat toenemende politieke onvrede. Men beseft niet dat de wensen onvereenigbaar zijn: flexibele wetgeving; een slagvaardige en betrouwbare overheid; politiek primaat en rechtszekerheid; rechtseenheid en decentralisatie; respect voor het moreel gezag van wet en recht die steeds meer een 'instrument' zijn van sturing en 'programming' van bepaalde uitkomsten, gaan niet of niet gemakkelijk samen. Deze groeiende discrepantie tussen enerzijds de mogelijkheden en beperkingen van de concepten waar staat en overheid op berusten en anderzijds de maatschappelijke ontwikkelingen, vergt niet minder dan een herbezinning op de uitgangspunten en opzet van het functioneren van de overheid.

3.3.2 Een antwoord op het heden

De 'samenloop' van conceptuele lijnen is vruchtbaar geweest in het licht van maatschappelijke behoeften van een zich ontwikkelende industriële samenleving, uitmondend in de welvaarts-, welzijns- en verzorgingsstaat. De moderne samenleving en economie zijn niet voorstelbaar zonder de kenmerken van een overheid die de markt ordent en stuurt door middel van algemene regels, die met algemene voorzieningen waarborgen en voorwaarden schept voor individuele bestaanszekerheid en ontplooiing en die dagelijks met het oog hierop bezig is wetten en regels bij te stellen. Maar let wel, deze moderne samenleving was nog geen twee eeuwen geleden net zo onvoorstelbaar, als de moderne samenleving nu onvoorstelbaar is zonder een dergelijke overheid.

Achteraf is de samenhang beter zichtbaar dan zij vermoedelijk ooit was voor degenen die daar in het proces van besluitvorming verantwoordelijk voor waren. Hier wordt een aantal elementen uit die samenhang gelicht, zij het niet met de pretentie een beschrijving te geven van de oorzaken of motieven van de ontwikkeling, noch ook met de pretentie van volledigheid. Hierbij zij ook gewaarschuwd dat de beschrijving mogelijk de indruk schept van een eenzijdige weergave van wat in essentie een tweezijdig proces is. Rechtseenheid vormt bijvoorbeeld zowel voorwaarde voor als uitkomst van economische groei en differentiatie.

- Een eerste samenhang is die tussen rechtseenheid en -zekerheid en economische ontwikkeling. Al sinds de middeleeuwen is er sprake van een wisselwerking tussen toenemende politieke en bestuurlijke integratie en een toenemend handelsverkeer en zich uitbreidende markten. In de behoefte van industriële massaproductie en groeiende afzetmarkten aan politieke eenheid

en rechtszekerheid kan worden voorzien door het concept van de wet als algemene, hoogste rechtsregel die door democratische besluitvorming bestaand recht kan wijzigen en nieuw recht kan scheppen. Door codificatie en harmonisatie schiep de wetgever geleidelijk de rechtszekerheid, -eenheid en -uniformiteit die nodig was om voorspelbaarheid te scheppen ten aanzien van het handelen van contractpartijen en van de overheid zelf, maar ook om de mogelijkheid te bieden risico's te beheersen of althans de lasten daarvan te spreiden over een groot aantal actoren. Door ordening en regels kunnen de transactiekosten in het economisch verkeer worden verminderd en kunnen onwenselijke vormen van concurrentie worden beheerst. Dit mes snijdt aan twee kanten. Ook nu nog vormt het bedrijfsleven, ondanks de roep om deregulering, vanwege deze mogelijkheden die regelgeving biedt, vaak de 'motor' achter het proces van regulering. Deze biedt immers vrijwaring voor onvoorspelbare reacties en ontwikkelingen, de mogelijkheid van publiek gesanctioneerde kartelafspraken, een verdeling van aansprakelijkheden en mechanismen om in het economisch verkeer rechten en plichten af te bakenen. Niet het minst belangrijke aspect van de mogelijkheden van veranderbare wetgeving en de behoefte van economische ontwikkeling is de mogelijkheid die het scheidt het optreden van overheid en bedrijfsleven in het internationale verkeer te organiseren en coördineren.

Een tweede soort samenhang betreft het vermogen van de (moderne) overheid de economische groei dienstbaar te maken aan een gewenste sociaal-maatschappelijke ontwikkeling: in de richting van een gelijkmatiger verdeling van welvaart, politieke invloed en maatschappelijk aanzien tussen verschillende groepen binnen de bevolking. De kenmerken die de wet verkreeg door de samenloop van de drie concepten, bieden ook de mogelijkheid om te voorzien in de behoefte in deze eeuw aan bestaanszekerheid, sociale bescherming en maatschappelijke emancipatie. Invoering van het algemeen kiesrecht, de collectieve ervaring van crisis en oorlog, alsmede de verspreiding van nieuwe inzichten in het functioneren van de economie (Keynes²⁰), vormden de impuls tot de explosieve verweving van overheid, economie en samenleving in het kader van welvaart- en verzorgingsstaat. Het is het afgebakende karakter van de nationale staat dat de mogelijkheid biedt lasten en risico's te spreiden, direct via belastingen en uitkeringen, maar ook indirect via verplichtingen en aanspraken tussen particulieren (arbeid, huur, veiligheid, enz.). De wenselijkheid ook 'uitvreeters en meelopers' te betrekken bij de lasten van bepaalde collectieve voordelen, scheppen een heel nieuw terrein van collectief handelen (CAO's, media, verzekeringen, organisatie bedrijfsleven). Algemene aanspraken en rechten, zowel jegens de overheid als tussen particulieren, vormen daarnaast de voorwaarde, of althans het middel, om het afzonderlijke individu zelfstandiger te maken binnen sociale structuren en maatschappelijke afhankelijkheidsrelaties. Een emancipatie die leidde tot een versterkte integratie binnen de samenleving. Beide, emancipatie en integratie, brachten op hun beurt weer een proces van individualisering op gang. Na emancipatie met en in de groep, emancipeert men zich vervolgens binnen en van die groep zodra men in een geïntegreerde samenleving niet meer van de groep afhankelijk is voor zijn persoonlijke identiteit. Dit proces wordt politiek-juridisch mogelijk gemaakt en versterkt door concepten van gelijkheid, (grond)recht, alsmede individuele aanspraken en recht op voorzieningen.

Een derde soort samenhang betreft de instrumenten en mogelijkheden waarover de overheid beschikt tot massale organisatie en mobilisatie van de samenleving, eerst in oorlogstijd, maar vervolgens ook in vreedstijd. Economische groei en individualisering zijn immers niet alleen vrucht van, maar evenzeer een voorwaarde voor de explosieve groei van staat en overheid

²⁰ J.M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, 1936.

die ze mogelijk maakt. De economische groei stelt de overheid in staat de voorzieningen te scheppen die de maatschappelijke ontwikkeling mogelijk maken. Maar de maatschappelijke ontwikkeling van emancipatie en integratie was nodig om het gevoel van nationale eenheid en solidariteit, alsook het draagvlak en de maatschappelijk stabiliteit te scheppen dat was vereist voor de benutting van de technische en economische mogelijkheden. In deze zin zijn de diverse ontwikkelingen elkaar gaan ondersteunen en versterken, zozeer dat uiteindelijk niet alleen succes en effectiviteit de basis voor nieuwe ingrepen en maatregelen vormden, maar ook het tegendeel. Het vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de overheid is zodanig toegenomen dat het uitblijven van een maatregel of het optreden van negatieve gevolgen van een maatregel die wél wordt genomen, niet wordt gezien als aanwijzing voor fundamentele beperkingen van het vermogen van overheid, maar als tekortkomingen in het beleid of inzicht die kunnen worden verholpen met aanvullende wetten, maatregelen en voorschriften.

3.3.3 Een knelpunt in de toekomst

De ontwikkeling van overheid, economie en samenleving is steeds nauwer verweven geraakt, waardoor de ontwikkeling van ieder van die onderdelen sterk afhankelijk is geworden van die van de andere. Markten raken in het ongerede wanneer de overheid disfunctioneert, onvoldoende zekerheid biedt of in geval van maatschappelijke onrust. De overheid raakt acuut in het ongerede bij een tegenvallende economische ontwikkeling; een procent meer of minder groei bepaalt of de overheidsfinanciën op orde zijn of dat er voortgaand bezuinigd moet worden op essentiële voorzieningen (onderwijs, uitkeringen). De overheid kan niet functioneren wanneer er geen draagvlak is bij de bevolking, maar tegelijk loopt de samenleving vast wanneer de overheid niet adequaat en tijdig beslist.

In het kader van deze toenemende wederzijdse versterking en afhankelijkheid van verandering en ontwikkeling, wordt een steeds groter beroep gedaan op juist die elementen die de wisselwerking versterken. Het systeem houdt zichzelf zo in stand, maar wordt ook steeds sterker bepaald door de impliciete beperkingen die gelegen zijn in de gebruikte concepten en 'instrumenten'. Wetten en regels vergen steeds weer nieuwe wijzigingen of nadere regelgeving in een steeds fijnmaziger netwerk van regels waarin getracht wordt de werkelijkheid te reflecteren. De (economische) waarde van regels in het maatschappelijk verkeer leidt tot steeds verdere uitsplitsing en differentiatie om in steeds weer nieuwe gevallen te voorzien. De regels ontlenen waarde aan hun gezag als recht en aan de zekerheid, bescherming of vrijwaring die ze bieden. Maar deze waarde slijt bij gebruik, welke slijtage door nieuwe aanvullende regels moet worden opgevangen waardoor het stelsel steeds fijnmaziger wordt. Dit versterkt het proces van slijtage echter weer. Een rechtsordening die even fijnmazig is als een spoorboekje en even flexibel wordt uitgevoerd, komt uiteindelijk ook niet meer moreel gezag toe dan een spoorboekje. Men zal zich eraan houden als het zo uitkomt.

Wat de rechtsorde door de toenemende fijnmazigheid van de regelgeving aan zekerheid, voorspelbaarheid en gezag verliest, wordt ten dele 'hersteld' door de toenemende rol van rechter en rechtspraak. In vrijwel alle moderne landen neemt het gewicht van de rechter als waarborg van zekerheid, gelijkheid en gezag tegenover de overheid toe. Ook dat is een ontwikkeling die een eigen dynamiek ontwikkelt, die op zichzelf gaat voeden. De rechter is immers niet meer een autonome rechtsbron, de 'bouche de la loi' in de oorspronkelijke middeleeuwse traditie²¹. Hij ontleent zijn gezag aan het gezag van de regels

²¹] Zie K.M. Schönfeld, *Montesquieu en 'La bouche de la loi'*; Leiden, New Rhine publishers, 1979.

of beginselen die hij uitlegt (wet, grondwet, verdrag, grondrechten beginselen van behoorlijk bestuur), aan de aard van de procedure en aan zijn objectief, onpartijdig oordeel. De rechtspraak werkt daardoor enerzijds in de richting van een voortgaande differentiatie en nieuwe gevallen die onderscheiden worden. Tegelijk leidt zij tot een voortgaande rigiditeit in het rechtsbestel en het voortdurend aanscherpen van de eis dat bestuur en overheidsop treden herleidbaar moeten zijn tot wettelijke regels en bevoegdheden. Waar de rechter zich voor zijn oordeel op algemene regels moet beroepen, krijgt de precieze formulering daarvan een steeds bepalender betekenis voor het overheidsop treden. Het betekent dat waar de rechtspraak gevolgen heeft voor het beleid, het bestuur zich daaraan moet conformeren of nog alleen door wijziging van de wet of regels de eigen beleidskeuzen door kan zetten (waardoor het proces van voortgaande detaillering verder wordt versterkt). Waar de rechter zich voor zijn oordeel op beginselen of regels van hoger orde beroept, grondrechten of internationale verdragen, is ook dit geen optie. Op de korte termijn verhoogt deze ontwikkeling de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van overheidshandelen en -beleid. Zij biedt vaak een mogelijkheid om de rechtsregel geleidelijk langs jurisprudentiële weg tot stand te brengen. De wetgever doet er zelf een actief beroep op door gebruik van open, kwalitatieve normen in de wetgeving (redelijkheid, billijkheid, behoorlijk bestuur, enz). Op langere termijn worden deze mogelijkheden echter vaak tot knellende beperking voor het bestuur, doordat zij een eigen dynamiek vertonen in de richting van toenemende detaillering van de regelgeving, terwijl deze 'details' tegelijk steeds minder eenvoudig gewijzigd kunnen worden.

Rechtspraak, rechtseenheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en algemene, uniforme rechtsregels en de beperkingen die dit aan het bestuur stelt, versterken in reactie het beroep op de andere bron van gezag voor regelgeving: democratische besluitvorming. Vandaar een toenemende nadruk op het politiek primaat, draagvlak en in het verlengde daarvan een proces van decentralisatie en spreiding van bestuurlijke bevoegdheden. Dit vergroot echter ook de betekenis van bestuurlijke grenzen. De herkomst en de gangbare perceptie van het concept van democratische besluitvorming impliceren immers een afgebakend gebied waarvoor deze geldt. Democratische beslissingen die buiten het betrokken gebied gelden en voor personen die niet vertegenwoordigd werden, verkeert *eo ipso* in haar tegendeel. De prijs van de toenemende verwevenheid en afhankelijkheid van samenleving, economie en overheid, en van de werking van democratische besluitvorming daarin, is het zich geleidelijk naar binnen keren van het maatschappelijk verkeer²². De noodzaak van een afgebakende bevoegdheid en gebied, die dit met zich meebrengt, vormt de 'motor' achter het voortgaande debat – hier en elders in Europa – over bestuurlijke herindeling en -reorganisatie. Terwijl de materiële problematiek vaak centralisatie vergt – het nationale niveau is voor tal van vraagstukken nog het enige waarop de bestuurlijke schaal die van de omvang van de problematiek benadert – dwingen genoemde aspecten van het rechtssysteem in de richting van decentralisatie, op welk niveau er echter een toenemende discrepantie is tussen bestuursgebied en schaal van de vraagstukken²³.

Maatschappelijke behoeften, 'publiek kunnen' en de conceptuele samenloop ontwikkelen kortom een eigen dynamiek en gaan zichzelf 'voeden' met het succes daarvan. Dit heeft mede tot gevolg dat in het functioneren van staat en overheid de functies en elementen die dat 'succes' bepalen, steeds meer in belang toenemen (algemene regelgeving, rechtszekerheid en wijziging van recht bij democratische besluitvorming). Het functioneren van overheid,

^{22]} Men zie slechts de ontwikkeling van verbindingen in grensgebieden; bijvoorbeeld die tussen Nederland en België in Limburg tussen 1850 en 1950.

^{23]} Zie WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 49, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1995.

samenleving en markt raakt hierdoor enerzijds steeds sterker verweven, maar ook steeds meer afhankelijk van de doeltreffendheid van die functies. Juist op dit punt raakt het systeem echter toenemend in de knel, gegeven de groeiende discrepantie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de aard van die functies. Wat in het kader van nationaal maatschappelijk verkeer zekerheid en economisch voordeel biedt, vormt in een internationale omgeving vaak juist een rem en een economische beperking. Een nationaal systeem dat sterk afhankelijk is van wetten en algemene regels, heeft groot belang bij het vermogen tot sturing en verandering dat democratische besluitvorming biedt. Dit zijn voordelen die in een internationale omgeving in hun tegendeel kunnen omslaan omdat zij een factor van onvoorspelbaarheid worden. In een omgeving van snelle verandering, voortgaande differentiatie en toenemende mogelijkheden van individuele keuze en variatie wordt ook de waarde en betekenis van algemene uniforme regels een geheel andere – zij resulteren vaak in het tegendeel van wat oorspronkelijk werd beoogd²⁴. Zekerheid en het algemene karakter van recht worden in een omgeving die zich kenmerkt door verandering en toenemende variëteit, veel meer instrumenten van behoud en het tegengaan van verandering, dan houvast en basis voor ontwikkeling en verandering.

Wat de 'kracht' van de overheid was in de wisselwerking en maatschappelijke ontplooiing tot dusver, dreigt zo bij een voortgaande ontwikkeling steeds meer een rem daarop te worden. Knelpunten treden op die zich niet eenvoudig laten oplossen door bijsturing of beperking in het functioneren van de overheid of van de maatschappelijke ontwikkelingen die in het geding zijn, doordat zij zelf de resultante zijn van de succesvolle ontplooiing en werking van de genoemde wisselwerking. Internationalisatie, economische mondialisering en maatschappelijke individualisering zijn ontwikkelingen die de moderne staat niet overkomen, maar die veeleer het logisch vervolg zijn op de ontwikkeling van de moderne samenleving tot dusver. Dit is een laatste aspect van de wisselwerking dat aandacht verdient.

3.4 Een voortgaande ontwikkeling

3.4.1 De wisselwerking 'bijt in haar staart'

De elementen en functies die bepalend waren voor de ontwikkeling van staat en overheid in deze eeuw en die hebben geresulteerd in de verzorgingsstaat, verdwijnen nu geleidelijk onder invloed van de technische, economische en sociale gevolgen van voorgaande ontwikkelingen. De wisselwerking bijt zich zo als het ware in de staart.

Het succes van de verzorgingsstaat bij het voorzien in de maatschappelijke behoeften – die de aanleiding voor haar ontwikkeling vormden – neemt de behoefte aan de voorzieningen van deze staat, althans de prioriteit daarvan, weg. Dit verandert de omstandigheden en concepten van de overheid en wijzigt zo de basis van haar functioneren. Implicatie hiervan is echter dat de ontwikkeling zowel in het verlengde ligt van het verleden, alsook een breuk daarmee vormt. Juist de factoren die bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling (ruimte, structuur, zekerheid) tot dusver, zijn als gevolg van het voortgaande proces aan het verdwijnen, hetgeen in de optiek van een wisselwerking ook een nieuwe ontwikkeling van de overheidsstructuur op gang brengt. Het is van belang dit te onderkennen, omdat het betekent dat de ontwikkelingen niet begrepen en beoordeeld kunnen worden vanuit de oude beelden en concepten. Deze vormen veeleer een belemmering voor een juist begrip en voor een adequate aanpassing.

^{24]} J.M. Bekkering, *A microsimulation model to analyze income tax individualization*; Tilburg, Tilburg University Press, 1995.

Impliciet ligt aan de voortschrijdende codificatie en juridificering van het maatschappelijk verkeer de veronderstelling ten grondslag dat het alleen maar kan gaan om meer van hetzelfde, dat de ontwikkeling onomkeerbaar en duurzaam is. In wezen is echter het omgekeerde het geval. De bekostiging van een groeiende overheid en een omvangrijk 'pakket' voorzieningen vergt economische groei. Deze groei vergt aansluiting bij het internationale economisch verkeer. In dat proces verliezen economieën hun overwegend nationale karakter. De functie van de nationale grenzen als afbakening en 'verankering' van de nationale organisatie van solidariteit en ordening, neemt hierdoor af. De ontwikkeling van de eigen economie raakt aldus steeds meer afhankelijk van externe veranderingen waarop een nationale overheid geen greep heeft. Die nationale overheid kan niet langer door regelgeving lasten, risico's en aansprakelijkheden spreiden en verdelen. In de internationale markt is ieder sterker op zichzelf aangewezen. Nationale cohesie als voorwaarde voor voorzieningen en als draagvlak voor ordening, sturing en zekerheid verliest zo aan zeggingskracht. Wat bescherming en houvast biedt voor de één, wordt een 'rem' en beperking voor de ander. Aldus verschaalt de inhoud van gemeenschappelijk belang.

De internationalisering van het economische verkeer raakt ook de functie van nationale autonomie en democratische besluitvorming. De ruimte voor eigen nationaal beleid wordt immers voortgaand beperkt, formeel – in het kader van de Europese integratie en het groeiend aantal internationale afspraken – maar ook materieel, door beleidsconcurrentie en doordat het functioneren in een internationale omgeving praktisch grenzen aan het overheidshandelen stelt. Zo benut Nederland zijn monetaire souvereiniteit om nauwgezet het beleid van Duitsland te volgen (en zo aan economische beleidsruimte te winnen). Het proces van internationalisering versterkt voorts de economische en maatschappelijke differentiatie. Hierdoor raken de onderdelen van recht en beleid echter steeds verspreid over eigen 'kokers' en beleidsterreinen en 'gevangen' in een eigen rationaliteit; ook dat wordt steeds vaker geformaliseerd in spreiding van bevoegdheden en verzelfstandiging van bestuursdiensten. Maar hierdoor wordt ook de afstemming van beleid en de afweging van prioriteiten steeds moeilijker. Langs verschillende kanten verliest democratische besluitvorming haar betekenis en functie als 'motor' en legitimatie van verandering en als focus voor de afweging van belangen en de beslechting van conflicten daartussen. Zo verliest het centrum van het politieke bestel aan gewicht in vergelijking met regionale en lokale centra van politiek, een ontwikkeling die bij ons nog de gedaante van decentralisatie aanneemt. Elders leidt dit tot devolutie van nationale eenheid naar regionale autonomie en federalisering die geleidelijk tendeert in de richting van volledige souvereiniteit (Canada, België, Italië, Spanje, Verenigd Koninkrijk).

Deze verandering in het draagvlak voor nationale eenheid en bestuur is echter ook een gevolg van het maatschappelijk verschijnsel van de individualisering. Dit moet niet misverstaan worden als een ontwikkeling waarin mensen steeds meer op zichzelf staan en op zichzelf gericht raken. Zelden in de geschiedenis zullen ouders zoveel tijd, geld en inspanning in hun kinderen hebben geïnvesteerd. Evenzo zal het aantal organisaties, clubs en verbanden vermoedelijk nog nooit zo groot geweest zijn. Maar deze verbanden zijn wel vrijblijvender geworden naarmate de economische of sociale afhankelijkheid daarvan is verdwenen. Deelname hieraan is doorgaans ook niet meer gestructureerd naar traditie, levensbeschouwing of afkomst, maar veeleer naar individueel belang of nut. Minder dan vroeger vormen deze verbanden dan ook nog een maatschappelijke structuur en samenbindend geheel. Het zijn veeleer netwerken rond individuen. In het kader van welvaart- en verzorgingsstaat zijn de individuele sociale ruimte en mogelijkheden zodanig verruimd, dat de maatschappelijke homogeniteit, cohesie en structuur daarmee zijn verdwenen. Hierdoor nemen de kenbaarheid, structuur en homogeniteit in de

samenleving af en daarmee de sociale en economische patronen die een 'natuurlijke' basis voor wet- en regelgeving bieden. Algemene regels bewerken het tegendeel van wat beoogd wordt. Toenemende gedragsopties van individuen bieden hen de mogelijkheid hun handelen aan te passen aan het meest voordelige gebruik van de regel, zodat deze een averechts effect krijgt. Gevolg is een voortgaande detaillering en differentiatie van regels en voorzieningen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, maar tevens een afnemend vermogen om op de naleving daarvan toe te zien, met als gevolg dat uiteindelijk het draagvlak verdwijnt.

De drie hier genoemde ontwikkelingen, schaalvergroting van markten, internationalisering van de overheid en individualisering van maatschappelijke verhoudingen zijn geen van alle nieuw. Het zijn al eeuwenoude verschijnselen, maar in de huidige tijd veranderen zij kwalitatief van karakter als gevolg van technische ontwikkelingen die de mogelijkheden fundamenteel verruimen en het proces in een andere 'versnelling' brengen. Het gaat hierbij niet om één specifieke uitvinding, maar veeleer om innovaties op uiteenlopende terreinen die zijn gaan samenlopen: materiaalgebruik, miniaturisering, communicatie- en sturingstechnologie. Die leiden op weer andere gebieden tot vernieuwing: informatieverwerking, biotechnologie, communicatie. Tezamen hebben deze technische veranderingen tot gevolg dat de aan menselijke vermogens gestelde beperkingen van ruimte, tijd en materie fundamenteel worden verlegd of zelfs verdwijnen. Voor steeds meer activiteiten geldt thans dat de kosten niet anders zijn of ze nu naast de deur plaatsvinden of elders in het land of in een ander continent. Hierdoor verschuiven de grenzen die afstand, ruimte en materie tot dusver stelden aan de mobiliteit, flexibiliteit en verscheidenheid van productie en het verplaatsen en 'op maat' maken van goederen. Deze verandering kan direct van invloed zijn op de aard en dynamiek van het proces van arbeidsdeling, specialisatie en differentiatie en raakt daarmee de kern van economische dynamiek en groei. De afnemende betekenis van ruimte, tijd en materie heeft echter ook meer algemeen gevolgen voor de organisatie en structuur van het maatschappelijk verkeer. Het gaat hier immers om – op diverse wijzen – de tot dusver meest bepalende factoren voor de inrichting van het dagelijks leven. Op vele punten berust dit op het fysiek samenbrengen van personen of goederen (werk, markt, onderwijs, enz.), terwijl dit in de praktijk steeds minder noodzakelijk is.

3.4.2 Naar nieuwe concepten

Het voorgaande komt erop neer dat de wisselwerking waarin het functioneren van overheid, economie en samenleving elkaar ondersteunden en versterkten, in het verlengde van het eigen succes in haar tegendeel dreigt om te slaan, in zoverre als ieder van de drie 'polen' het functioneren van de andere verzwakt en beperkt. Er is sprake van een toenemende divergentie tussen de dynamiek van veranderingen en de rigiditeiten van de moderne rechtsstaat; tussen het internationale karakter van maatschappelijke ontwikkelingen en het nationale karakter van instrumenten en besluitvorming; tussen de eenheid, gelijkheid en samenhang waar het functioneren van de overheid van uitgaat en de differentiatie en verscheidenheid in de praktische werkelijkheid.

De rationaliteit en dynamiek van het huidige bestel brengen met zich mee dat het antwoord op deze groeiende divergenties primair gezocht wordt in versterking van die aspecten die de problematiek juist scheppen: voortgaande detaillering in regelgeving, juridificering en versterking van het rechtskader van het overheidsoptreden, alsmede uitbreiding van vormen van democratische besluitvorming. De 'cultuur' van de moderne overheid zit als het ware vast in de ingeslagen weg, als het aapje dat met zijn voorpoot vastzit in een pot met knikkers, omdat het de poot eruit wil krijgen, maar tegelijk de knikkers wil blijven vasthouden.

Het gevolg is dat de basis van de ontwikkeling van de overheid in de afgelopen twee eeuwen erodeert, te weten het vermogen om collectief greep te krijgen op maatschappelijke ontwikkeling en er een kader aan te stellen, zodat risico's beheerst kunnen worden, althans dat de lasten daarvan gespreid kunnen worden. Terwijl door maatschappelijke en economische ontwikkelingen de sociale en economische risico's toenemen, neemt het vermogen om ze via de overheid te beheersen en te beperken juist af.

De benadering van vraagstukken is in hoge mate het resultaat van de wijze waarop naar de verschijnselen en problematiek wordt gekeken. We bezien en beoordelen ze vanuit de concepten en beelden van staat, overheid en recht die in de loop van deze eeuw zijn ontwikkeld en die hun nut in de praktijk hebben bewezen. Het voorgaande leidt echter tot de conclusie dat de huidige vraagstukken mede voortvloeien uit de voorwaarden die uitgaande van die concepten geschapen zijn en uit een reactie op basis daarvan op nieuwe ontwikkelingen. Het zijn immers concepten die uitgaan van een territoriaal afgebakende maatschappelijke ordening, waarin de overheid in haar diverse gedaanten – wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend – eenzijdig hiërarchisch optreedt op grond van publieke bevoegdheid, collectieve keuzen en democratisch gezag. Deze concepten beantwoorden, als gezegd, niet langer aan een samenleving waarin afstand, ruimte en materie aan betekenis inboeten en waarin de hieruit resulterende veelvormigheid, differentiatie en snelheid van verandering niet meer corresponderen met de hiërarchische structuren, de zekerheid en rigiditeit van het recht en de gelijkheid van algemene regels en wetten.

Uitgaande van voornoemde achterhaalde concepten wordt de problematiek waarmee de overheid wordt geconfronteerd, nog vaak gezien als een kwestie van 'ondoelmaticheid', stroperigheid en politiek-ambtelijk onvermogen. Ongetwijfeld vormen die ook een factor, maar wezenlijk is om te onderkennen dat daarachter het fundamentele probleem schuilt van een toenemende divergentie tussen de maatschappelijke werkelijkheid en de institutionele rationaliteit. Als de problematiek bezien en beoordeeld wordt vanuit bestaande concepten en beelden, laat dit slechts één conclusie toe, te weten dat de werkelijkheid moet veranderen. In het voorgaande werd echter al gewezen op het inzicht van Bartolus van Saxoferrato (1314-1357): als recht en feiten niet overeenkomen, zijn het niet de feiten die moeten veranderen, maar het recht ²⁵. Vandaar ook dat de problematiek niet wordt opgelost door een 'terugkeer naar kerntaken', de afbakening van een publiek domein of wat dies meer zij. Oplossingen dienen veeleer gezocht te worden door ten principale uit te gaan van de implicaties van de ontwikkelingen die zich voordoen en niet door zich daartegen schrap te zetten.

3.5 Drie thematische beschouwingen

In dit hoofdstuk is onderstreept is dat de verzorgingsstaat niet slechts een product is van de geschiedenis maar zelf ook weer gedragsreacties uitlokt – collectief en particulier – waardoor men kan zeggen dat die verzorgingsstaat zelf ook weer een voorwaarde is voor toekomstige ontwikkelingen. Ook is benadrukt dat noch de verzorgingsstaat, noch het beeld van een beperkte overheid in een grote internationale markt beschouwd kunnen worden als een eindpunt of als iets dat men tegen verdere ontwikkelingen kan afschermen door er een soort duurzaamheid aan te geven. Dat zijn wel noties die met het beeld van kerntaken zijn verbonden. Vanuit die optiek dreigt de aandacht in het proces van verandering zich primair te richten op het vasthouden of zodanig herstellen van rechten, voorzieningen en overheidsverantwoordelijk-

^{25]} Zie Q. Skinner, op. cit., blz. 9.

heden. Zolang er duidelijkheid bestaat omtrent de achterliggende waarden en verantwoordelijkheden van bepaald overheidsoptreden, kan de concrete invulling daarvan zich vanuit dat uitgangspunt aanpassen aan veranderende omstandigheden. Waar die duidelijkheid echter niet aanwezig is, dreigt de invulling zelf tot uitgangspunt en essentie te worden of krijgen de waarden een overwegend procedureel karakter. Dat dreigt ook wanneer conceptueel wordt uitgegaan van de notie van kerntaken zonder dat de inhoud daarvan kan worden gepreciseerd. Dan worden al te gemakkelijk bepaalde rechten, voorzieningen of procedures zelf tot essentie.

In de hier gepresenteerde kijk op functie en functioneren van staat en overheid als resultaat van wederzijdse beïnvloeding van behoeften, mogelijkheden en concepten, is het beter om de interne tegenstrijdigheden, spanningen, botsingen en transformaties in de ontwikkeling van de maatschappij tot uitgangspunt te nemen, teneinde een betere aansluiting te vinden tussen institutionele mogelijkheden en maatschappelijke veranderingen. Dat levert geen pasklare oplossing op voor de verschillende vraagstukken, maar het biedt een breder scala aan mogelijkheden omdat toekomstige ontwikkelingen dan niet primair beoordeeld en beantwoord worden vanuit de perceptie op het verleden.

In de volgende drie hoofdstukken wordt tegen deze achtergrond nader ingegaan op drie spanningsvelden of thema's die in het bijzonder aan de orde zijn in de huidige maatschappelijke ontwikkeling, te weten:

- de waarborg van zekerheid tegen de achtergrond van dynamiek en schaalvergroting van markten;
- de ontwikkeling van het nationale handelingsvermogen tegen de achtergrond van de internationalisering, ook van overheden;
- de zorg voor sociale gelijkheid tegen de achtergrond van individualisering, internationalisering en dynamiek.

Zekerheid, handelingsvermogen en gelijkheid zijn ook de drie aspecten die in het functioneren van nationale overheden het meest aan de orde komen. Het doel van de navolgende hoofdstukken is in drie verhandelingen over deze thema's het inzicht te verdiepen in de spanningen die zich kunnen voordoen tussen institutionele mogelijkheden enerzijds en maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds. In alle gevallen gaat het hierbij om wisselwerkingen zichtbaar te maken, waarmee – het zij nogmaals gezegd – niet alleen is bedoeld dat maatschappij en overheid elkaar over en weer beïnvloeden, maar ook en vooral dat *de wijze waarop de ontwikkelingen worden gezien en begrepen*, vigerende concepten dus, mede de reacties op ontwikkelingen bepaalt, reacties die zelf aard en richting van ontwikkelingen weer mede bestemmen. Het is als het ware het Schrödinger-effect in de maatschappelijke ontwikkeling: de observatie beïnvloedt de geobserveerde feiten en andersom.

De hier genoemde thema's zekerheid, handelingsvermogen en sociale gelijkheid vertonen uiteraard een zekere samenhang, maar zij vallen niet zo ver samen dat zij niet onderscheiden kunnen worden behandeld. Zo betekent het feit dat zekerheid in de moderne staat doorgaans de vorm aanneemt van algemene, voor ieder gelijke voorzieningen, regels, rechten of plichten, nog niet dat zekerheid en gelijkheid identiek zijn. Bij zekerheid gaat het om de status van regels en aanspraken: men mag ervan uitgaan. Gelijkheid betreft daarentegen de inhoud. Evenzo is er wel een verband tussen enerzijds ordening, bevoegdheid en schaal en anderzijds zekerheid en gelijkheid, maar geen samenvallen. Het vermogen zekerheid te bieden staat in verband met de vereniging van ordening en bevoegdheid in territoriale bestuurlijke eenheden als kader voor de beantwoording van collectieve uitdagingen. Dat de antwoorden worden aanvaard en nageleefd, hangt echter weer samen met de mate waarin zij in normatieve zin beantwoorden aan concepten van rechtvaardigheid en gelijkheid.

4.1 Betekent overheid zekerheid?

Overheid wordt vanouds geassocieerd met zekerheid. Deze associatie is in de afgelopen twee eeuwen versterkt in het concept van de rechtsstaat. De verwevenheid tussen overheid en zekerheid heeft echter oudere wortels. De wet van 'Meden en Perzen' gold als onveranderbaar. Solon werd als wetgever geëerd omdat hij vertrok teneinde te voorkomen dat zijn wetten weer gewijzigd zouden worden. Oude wortels, die echter niet afdoen aan het feit dat de groei van de rechtsstaat in deze eeuw nauw verband houdt met de behoefte van een industriële samenleving aan bescherming en zekerheid in een keur van varianten (aan bescherming van eigendom, aan regelmaat, eenheid en uniformiteit in beleid, en aan voorspelbaarheid, bestendigheid, betrouwbaarheid in optreden). Bescherming en zekerheid zijn zowel in het verkeer met de overheid van grote betekenis, als met name ook in het onderling verkeer tussen burgers.

De associatie van de overheid met zekerheid is ook een archetype van onze normatieve opvattingen. Het waarborgen van zekerheid is op het oog de gemeenschappelijke noemer geworden waaronder het hele overheidsoptreden kan worden gebracht. In dat kader zijn overheid en recht in toenemende mate verweven geraakt. De ondernemer die zijn beleid op voorhand tot in details zou willen vastleggen in procedures en regels, zou eerst voor 'gek' en vervolgens failliet worden verklaard. Daarentegen wordt een regering die hetzelfde nalaat, eerst als onbetrouwbaar of willekeurig despoot bestempeld en vervolgens weggestemd of weggejaagd.

Toch is een exclusieve vereenzelviging van overheid en zekerheid niet terecht. Enerzijds scheppen we zonder tussenkomst van de overheid, via markten en onze omgeving, op vele wijzen zekerheid en stabiliteit om ons heen. Anderzijds hebben we de overheid ook vaak nodig om juist de 'zekerheid' van rigide verhoudingen en vastgelopen processen te doorbreken. Markten scheppen een eigen zekerheid en stabiliteit in de veelheid van het aanbod. Door de vele verbindingsmogelijkheden scheidt bijvoorbeeld een netwerk als Internet zijn eigen betrouwbaarheid: verbindingen kunnen uitvallen, maar het net niet. Hierbij is overigens opvallend dat we ons bij dit onderwerp zorgen maken over de universele dienstverlening – gewaarborgde toegang tegen redelijke tarieven – terwijl we ten aanzien van (nog) wezenlijker voorzieningen als brood, groente en melk erop vertrouwen. Markten kunnen kortom door hun functioneren andere zekerheden bieden dan overheden, maar die zijn niet per se geringer. Op microschaal, op het niveau van individuen, bieden wetten, recht en aanspraken op de overheid, zekerheid temidden van de dagelijkse onzekerheid, concurrentie en conjuncturele wisselvalligheid. Op macroniveau, op het niveau van de grote aantallen, is veel vaker het omgekeerde waar. Internationale markten, de pluriformiteit van de samenleving en de wet van de grote getallen bieden veelal een grotere zekerheid en voorspelbaarheid dan nationale overheden. Sterker nog: overheidshandelen – 'acte de prince' – wordt, met natuurrampen en catastrofes, in het recht vanouds als overmacht beschouwd, als onvoorzienbaar en onvoorspelbaar voor partijen. "Vest op Prinsen geen betrouwen, waar men nimmer heil bij vindt..." zo zingt de kerk (Ps. 146).

Overheidsingrijpen is, als gezegd, veelal nodig om de zekerheid van markten te doorbreken. De onmacht van ieder afzonderlijk om ontwikkelingen bepalend te beïnvloeden biedt wel zekerheid, maar dat is de zekerheid van een

evenwicht tussen marktkrachten, binnen gegeven omstandigheden. Waar deze zekerheid nadelig is en maatschappelijk onvruchtbaar, of waar de markt op een 'dood punt' is beland (een 'sur place' in de wielersport), of vastzit in ingeslepen gewoonten (bijv. in een economische depressie), daar kan de onmacht die zekerheid schept ook een barrière blijken voor noodzakelijke of gewenste verandering. De stabiliteit van de markt, de zekerheid van het getal, het 'prisoners' dilemma' aangaande de reactie van anderen, valt vaak moeilijker te doorbreken dan de zekerheid van overheden. Vandaar dat de stabiliteit van munten het beste kan worden nagestreefd door marktwerking onder toezicht van een zelfstandige autoriteit. Dit is geen verwijt aan de overheid. In de Franse revolutie ging het er nu juist om het vermogen tot gerichte, functionele verandering te scheppen, dat bevochten werd op het gezag en de zekerheid van gewoonte en traditie. De moderne democratische overheid die hieruit is ontstaan, is de belichaming van het beginsel van verandering tegenover de sociale en economische hang naar zekerheid, stabiliteit en het vertrouwde van de gevestigde orde. Vandaar dat we een overheid nodig hebben als het gaat om de bijstelling van marktmechanismen, zonder welke gewenste doelen, zoals verbetering van het leefmilieu, in de knel komen, zelfs als marktpartijen anders willen.

4.2 De veranderende waarde van zekerheid

Markt en overheid bieden elkaar zowel zekerheden als aanzetten tot dynamiek. De verhouding hiertussen is niet duurzaam en stabiel, maar verandert in de tijd als gevolg van inherente veranderingen en externe impulsen.

Zo neemt de waarde van eenmaal gewaarborgde zekerheden af ten opzichte van de waarde van niet-gewaarborgde zekerheden. Immers, hoe voorspelbaarder waarborgen zijn, des te sterker functioneren zij als vanzelfsprekende 'input' voor verandering en dynamiek, maar daarvoor geldt ook de wet van de afnemende meeropbrengsten. De waarde van zekerheid en waarborgen die algemeen toegankelijk zijn, zal in verhouding steeds minder zijn dan de toegevoegde waarde van specifieke activiteiten waarvoor deze zekerheid als 'input' geldt. Iedere zekerheid, ook maatschappelijke zekerheid, heeft bovendien zijn prijs, al kan deze niet altijd in directe kosten worden uitgedrukt. Die kosten en lasten nemen doorgaans met de tijd toe als gevolg van externe veranderingen en strategisch gedrag van individuen die proberen de voordelen te optimaliseren en de individuele lasten te minimaliseren ('rent seeking'). Dit leidt vervolgens tot de neiging om zekerheden die zo onder druk komen te staan, door aanvullende maatregelen te versterken of door differentiatie toe te spitsen.

Zekerheid en dynamiek zijn bovendien betrekkelijke grootheden, die mede afhangen van het bestel of de markt waarin zij functioneren. Wat lokaal of nationaal verzekerd moet worden door de overheid, kan internationaal, door de omvang van het aanbod, vaak beter aan de markt worden overgelaten. Telecommunicatie en andere nutsvoorzieningen zijn hiervan een voorbeeld. Teneinde de voorziening veilig te stellen werden zij aanvankelijk op lokaal niveau als nutsbedrijf georganiseerd. Vervolgens werden zij op provinciaal of nationaal niveau georganiseerd om met de grotere schaal ook het aanbod beter te waarborgen. Met de overgang naar internationale markten en met de nieuwe technieken, wordt nu de nationale overheidsvoorziening op zijn beurt meer een rem dan een voordeel. In internationale markten kan door de schaal daarvan en de nieuwe technische mogelijkheden vaak beter worden afgegaan op de zekerheid van het marktaanbod. In die markt wordt de betrokkenheid van de overheid juist als een factor van onzekerheid beschouwd en kan (evenals bij de munt) beter worden gekozen voor onafhankelijk toezicht en regulering als waarborg voor de gewenste bestendigheid.

4.3 De ordenende overheid

De overheid schept op vele manieren zekerheden in het maatschappelijk verkeer. In de eerste plaats door te doen: door te zorgen dat er feitelijke voorzieningen zijn (een leger, dijken, wegen), financiële voorzieningen (bijstand, pensioen), of institutionele voorzieningen, zoals betrouwbare mechanismen voor collectieve besluitvorming en rechtspraak. De overheid is in staat die voorzieningen te scheppen vanwege haar vermogen, als enige in de samenleving, om burgers los van hun instemming verplichtingen en verbintenissen op te leggen en deze te doen naleven. Dit is niet primair een kwestie van dwang en macht. Dwang is slechts de 'sluitsteen' waardoor de andere elementen waarop dit vermogen berust, functioneren, zoals gewoonte, gezag, legaliteit en het besef dat collectief handelen leiding behoeft. Dat vermogen verplichtingen op te leggen en te effectueren is geen 'natuurlijk' gegeven; het groeit en krimpt naar gelang maatschappelijke behoeften en politieke opvattingen.

Een prominente hoedanigheid waarin de moderne overheid hierbij optreedt, is als wet- en regelgever, teneinde door middel van de bescherming van aanspraken, rechten en door plichten het maatschappelijk verkeer te ordenen en te sturen. Bepalend daarvoor is de acceptatie dat de overheid als wetgever de wet kan stellen en verzetten, en zo nieuwe verplichtingen in het leven kan roepen binnen constitutionele grenzen en grondrechten. Dit lijkt een vanzelfsprekende bevoegdheid, maar zij is pas in de afgelopen twee eeuwen ontstaan ¹. De Franse republiek vermocht – met een beroep op democratisch aanvaarde wetten – al binnen enkele jaren, wat eeuwen absolute monarchie niet hadden gekund, namelijk nieuw recht scheppen, belastingen wijzigen en verhogen en burgers massaal onder de wapenen roepen. Dat heeft het belastingvermogen enerzijds fundamenteel veranderd. Het heeft anderzijds een geheel nieuwe dimensie toegevoegd aan het verschaffen van zekerheid in het maatschappelijk verkeer; door de ordening van de onderlinge betrekkingen tussen mensen via rechten en verplichtingen. Dit bood de overheid de mogelijkheid om te beantwoorden aan de toegenomen behoeften van handel en industrie en aan die van een groeiende bevolking ².

De tweede helft van deze eeuw heeft een explosieve groei van de ordenende overheid te zien gegeven. In de laatste vijftig jaren is ordening op ordening gestapeld teneinde steeds weer nieuwe doelen te realiseren en andere maatschappelijke belangen te beschermen. Dat berust op een sterk functioneel, hiërarchisch en mechanisch beeld van ordening waarin door 'command and control', actie en reactie, het handelen van velen zodanig gestuurd kan worden dat dit bijdraagt aan de verwezenlijking van maatschappelijk gewenste doelstellingen (waaronder begrepen het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen). Niet alleen de samenleving is op tal van terreinen vanuit dat beeld geordend, ook de bestuurlijke organisatie berust op deze basis. Het is een concept van ordening dat in een homogene, coherente en sociaal gestructureerde samenleving kan functioneren – zolang de daarvoor vereiste voorwaarden aanwezig zijn.

^{1]} De zeven Provinciën zwoeren Philips II nog af omdat hij zich aanmatigde 'de wet te kunnen verzetten'.

^{2]} Het moge nu vanzelfsprekend lijken, maar de mogelijkheden werden nog maar net een eeuw geleden voor het eerst uitgetoet. In een bijzin in de Constitutie kreeg de federale overheid in de V.S. de bevoegdheid om het verkeer tussen de staten te regelen. Nu is dat de belangrijkste basis voor federale wetgeving; het heeft echter tot midden vorige eeuw geduurd voordat er voor het eerst gebruik van werd gemaakt.

4.4 Soorten ordening

Ordening is een breed begrip dat duidt op regelmaat en patronen. Daarbinnen laten zich drie soorten ordening onderscheiden, namelijk functionele ordening, open ordening en geleide ordening. Hieraan kan nog worden toegevoegd de ordening door fysieke grenzen en beperking.

In de *functionele* ordening zijn de positie en het gedrag van de afzonderlijke samenstellende delen/actoren zodanig op elkaar afgestemd dat dit een bepaalde uitkomst verzekert als noodzakelijk gevolg. Het is een patroon dat in de natuur veelvuldig voorkomt, biologische of ecologische ordening, maar dat in de vorige eeuw ook het denken over de samenleving is gaan beheersen vanuit een logisch-rationele methodiek bij de analyse van maatschappelijke verschijnselen. Deze benadering vergt een omvattende eenheid van het voorwerp van ordening; een sterke gelijkheid van de samenstellende delen, die daarin een duidelijk omschreven vaste plaats hebben en onderling reageren volgens vaste patronen van actie en reactie.

Hoewel niemand zal stellen dat de samenleving zo welhaast mechanisch in elkaar zit – iedereen weet dat de werkelijkheid anders is –, is dit toch vaak het beeld van ordening in het maatschappelijk verkeer. De uitgangspunten van eenheid van het bestel, gelijkheid van de delen, hiërarchische verhoudingen en vaste patronen van actie en reactie, sluiten namelijk nauw aan bij de politiek-juridische en analytische concepten waarop wetgeving berust. De eenheid is die van de nationale staat of jurisdictie; de gelijkheid sluit aan bij het uitgangspunt van onze politiek-juridische visie op burgers (art. 1 Gw), het patroon van actie-reactie is de fundamentele categorie waarin ons juridisch en sociaal-economische denken is gegoten.

Open ordening berust op de verscheidenheid van de delen, flexibele patronen van interactie op basis van autonome beslissingen. Hierbij zijn altijd meerdere uitkomsten mogelijk; geen is op voorhand zeker. Op zichzelf sluit dit beter aan bij de kenmerken die de samenleving vertoont: geen omvattende eenheid maar vele elkaar overlappende verbanden, diversiteit van de individuele leden wier positie kan veranderen en variëren naar gelang het verband en die hun onderlinge betrekkingen flexibel naar eigen inzicht en belang regelen. De wetgever ordent ook op deze wijze, bijvoorbeeld in het burgerlijk recht. Omdat de uitkomsten in afzonderlijke gevallen alleen mogelijk en niet zeker zijn, wordt open ordening doorgaans op andere terreinen van overheidszorg minder gebruikt. Toch zal ook deze vorm van ordening zich geleidelijk in bepaalde richtingen ontwikkelen die mede afhankelijk zijn van de mechanismen waarvan het onderlinge ruilverkeer zich bedient. Vandaar de ‘tragedy of the commons’, de gemeenschappelijke velden die verwaarloosd worden in een marktsysteem op basis van particuliere eigendom. Vandaar de noodzaak van een ‘veil of ignorance’, de blindheid voor eigenbelang, die in de rechtstheorie van Rawls voorwaarde is om collectieve besluitvorming tot een rechtvaardig resultaat te laten komen.

Bij *geleide ordening* wordt gericht naar bepaalde doelen toegewerkt, uitgaande van een bij de samenstellende delen gevoelde eenheid die berust op gedeelde waarden, belangen of oogmerken en waarin de leden, op basis van medeverantwoordelijkheid en -betrokkenheid, hun handelen afstemmen onder leiding van een persoon of personen met gezag. Dit soort ordening kan slechts tot bepaalde resultaten leiden; daar is zij doelbewust op gericht, maar of die uitkomsten zich ook zullen voordoen, staat niet op voorhand vast. Daarbij gaat het niet alleen om incidentele doelen of resultaten. Het is het soort ordening dat men ook aantreft waar duurzaam bepaalde belangen of doelen worden nagestreefd, maar de wijze steeds moet worden aangepast aan nieuwe omstandigheden. Dit soort ordening past bij sociale bewegingen, maar niet

alleen daar. Ook de Nederlandse politiek in de jaren vijftig en zestig vertoonde bijvoorbeeld trekken hiervan.

Aan deze drie grondvormen is nog een vierde type toe te voegen: *ordening door fysieke grenzen*. Dit is de ordening van dwang en drang, van de verkeersdrempels om de snelheid in een straat te beperken, de dranghekken om mensen tegen te houden, maar ook de wachtlijsten in de gezondheidszorg om de kosten daarvan te beheersen. Het is ook de ordening die ten grondslag ligt aan de ruimtelijke inrichting van landen, met als gevolg dat in Frankrijk vrijwel alle hoofdwegen en spoorwegen via Parijs lopen. De reden ook waarom de verbindingen in grensgebieden doorgaans langs en niet over de grens plegen te worden aangelegd (zie bijv. Zuid-Limburg). Het is in wezen geen zelfstandige vorm van ordening. Het verschil is vooral gelegen in het instrument en het mechanisme waarmee het handelen van mensen wordt beïnvloed. Omdat het veelal nauwelijks als zodanig wordt ervaren, is het zo effectief als instrument van ordening, zij het dat het weinig ruimte laat voor nuance.

In de praktijk zullen deze grondpatronen van ordening zich in steeds andere overgangs- en mengvormen voordoen. Niettemin gaat het hier om wezenlijke onderscheiden die corresponderen met de mechanismen waarmee mensen hun gedrag onderling afstemmen: bevel, transactie, overtuiging/overreding en fysieke beperking. Het is verleidelijk deze mechanismen en daarmee de soorten ordening als specifiek te zien voor onderscheiden aspecten van het maatschappelijk functioneren: functionele ordening kenmerkend voor de overheid, open ordening voor de markt, geleide ordening voor maatschappelijke samenwerking in verbanden. Dit miskent echter dat de genoemde grondvormen naast elkaar voorkomen op al de genoemde terreinen van maatschappelijke activiteit en dat de overheid van alle vier gebruik maakt bij de ordening van het maatschappelijk verkeer. Juist nu de voorwaarden en omstandigheden voor functionele ordening verdwijnen, is het dienstig te zien dat dit niet het einde van ordening betekent, maar veelal slechts de overgang naar een ander soort ordening die evenzeer mechanismen kent waarmee sturing en bescherming van collectieve belangen mogelijk is.

4.5 Duurzame ordening

Een duurzaam stabiele ordening van het maatschappelijk verkeer is onmogelijk. Ook zonder dat het functioneren door externe factoren of ontwikkelingen wordt bedreigd, draagt elk van de genoemde ordeningspatronen de kiem van eigen instabiliteit en scheefgroei in zich. Verval van ordening – veelal gaat het daarbij om *verandering* van ordening – wordt doorgaans aan externe invloeden geweten, maar is in werkelijkheid vaak een interne ontwikkeling, die door de van buiten komende factoren slechts wordt versterkt. Ordening is een sociale structuur die gebruikt wordt door mensen en die in dat gebruik verandert en daardoor minder aan zijn oorspronkelijke bestemming zal gaan beantwoorden. Een ordening die zowel voorwerp van gebruik is als instrument om scheefgroei of instabiliteit in het gebruik te voorkomen, is logisch-rationeel niet mogelijk ³.

Weliswaar zijn aan de natuur voorbeelden te ontleen van functionele ordening die tot stabiele uitkomsten leidt, maar juist de factoren die het stabiel functioneren in de natuur aannemelijk maken – rigide onderlinge verhoudingen, gelijkheid van samenstellende delen en een willoos onderling reactiepatroon – onderstrepen dat die stabiliteit onmogelijk is in het maatschappelijk verkeer.

³] De redenering is dezelfde als in de paradox van almacht Gods; kan God een steen zo zwaar maken, dat hij deze zelf niet op kan tillen.

Uiteraard kan de wetgever abstraheren van verschillen, zelf vaste verhoudingen en reactiepatronen scheppen en zo een bepaald gedrag of uitkomst bestendigen. Het kan verantwoord en nodig zijn dat de wetgever op deze wijze te werk gaat. De mogelijkheden worden in de hand gewerkt waar het maatschappelijk verkeer uit zichzelf reeds resulteert in bepaalde structuren en patronen, waarbij de wetgever kan aansluiten. De voorwaarden en structuren waarop deze ordening berust, verdwijnen echter onder invloed van de werking daarvan. Wettelijk gewaarborgde zekerheid en gelijkheid ten aanzien van bepaalde gedragingen schept de mogelijkheid om onderlinge verschillen te benadrukken en versterkt zo de verscheidenheid. Patronen en structuren die ontstaan uit het besef van wederzijdse afhankelijkheid, zullen snel verdwijnen wanneer zij door de wet worden verzekerd. Waar het onderlinge verkeer binnen een groep is gewaarborgd, wordt het verkeer daarbuiten aantrekkelijker. Eenheid van het bestel, gelijkheid van de delen en vaste patronen van interactie, de impliciete voorwaarden waarop deze vorm van ordening berust, zullen kortom geleidelijk door de werking daarvan worden aangetast. Daarom zal in de tijd de behoefte groeien die voorwaarden vast te leggen en te gaan preciseren. Enerzijds leidt dit tot toenemende detaillering van de regelgeving; daarmee wordt geprobeerd de veranderende patronen in de samenleving bij te houden en te codificeren. Gevolg is dat steeds meer groepen en situaties in wet- en regelgeving worden onderscheiden (bijv. 23 categorieën jeugdigen in de bijstand). Anderzijds wordt de afgrenzing en afbakening naar buiten toe steeds scherper, door verschillen tussen verschillende regelingen en de precisering daarvan. Overgangen tussen stelsels van ordening worden zo steeds scherper (de 'poverty trap', de noodzaak om in de volksgezondheid sociale verzekeringen scherper te onderscheiden van commerciële). Beide processen nopen bovendien tot een steeds intenser toezicht op de naleving. Aangezien het bij ieder van deze processen om een reactie gaat op ontwikkelingen die door de werking van de ordening zelf gegenereerd zijn, versterken zij deze ontwikkelingen slechts. De reactie is tegelijk onvermijdelijk en ontoereikend. Zo gaat de ordening op den duur met zichzelf 'resoneren', waardoor zij steeds minder de verwachte uitkomsten verzekert.

Voorbeelden waarin open ordening tot een stabiele toestand leidt, zijn er evenmin. De natuurtoestand, zoals bij Locke en Rousseau⁴ beschreven, komt in de buurt. Dit is ook het beeld van ordening van de samenleving waar in postmoderne redeneringen en modellen vanuit wordt gegaan. In beginsel ontkent dit beeld van ordening de behoefte aan een overheid. Die overheid is immers een hiërarchisch element, dat niet past binnen de uitgangspunten van de ordening en het functioneren daarvan dan ook in toenemende mate zal verstoren. In een dergelijk ideaaltypisch systeem is alles mogelijk, niets zekerder dan de zekerheden die men door onderlinge afspraak schept. In deze ordening is evenwel niemand in staat de scheefgroei te corrigeren die optreedt als gevolg van het 'prisoners' dilemma' van het eigen voordeel bij transactiemechanismen. In een postmodern marktsysteem zou bijvoorbeeld het milieuprobleem onoplosbaar worden en zo het ordeningsstelsel waarop het berust, ondergraven.

Geleide ordening kan uiterst effectief zijn zolang sprake is van een gedeelde overtuiging, het gezag van bepaalde personen en het realiseren van bepaalde doelen. Dergelijke ordening op basis van aanvaard leiderschap ligt ten grondslag aan de monarchie en andere politieke systemen tot in deze eeuw. Ook nu is het niet weg te denken, het is de wijze waarop partijen, fracties en kabinetten functioneren. De continuïteit hangt hier af van succes, de kwaliteit van de leiding, de behaalde resultaten en van de bereidheid van de leden om de lasten en beperkingen van de ordening te aanvaarden. Steeds dreigen desillusie over het gezag, onvrede over de resultaten of fouten van het leiderschap, die men door regels, procedures, controle en inspraak in de toekomst zal willen

4] Bijvoorbeeld: John Locke, *Two Treatises of Government*; ed. Peter Laslett, Cambridge University Press, 1960; J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*; Paris, Flammarion, 1992..

voorkomen. Maar daarmee wordt de basis zelf van deze wijze van ordening veranderd. Het functioneren wordt op den duur steeds minder door de leiding bepaald en steeds meer door regels en procedures die een bepaalde uitkomst moeten garanderen. Daarmee gaat geleide ordening geleidelijk over in functionele ordening, met als resultaat uiteindelijk het verlies van stabiliteit.

4.6 Hoe te sturen met ordening

4.6.1 Keuzen voor ordeningstypen

Eerder is beschreven hoe, onder invloed van economische, politieke en juridische inzichten, de sociaal-economische dynamiek en institutionele mogelijkheden elkaar zijn gaan versterken in de relatieve beslotenheid van nationale samenlevingen. Alles leek welhaast te lukken, waardoor de indruk van een maakbare samenleving kon ontstaan. De ordening van de samenleving kreeg in dat proces als geheel en in haar onderdelen een steeds zwaarder functioneel karakter, gericht op steeds specifiekere doelen van algemeen belang. Economische groei, welvaart, sociale zekerheid en individuele vrijheid werden daarbij steeds nadrukkelijker de maatstaf voor wet, beleid en regelgeving als geheel. Een keur aan facetten (ruimtelijke ordening, milieu, volksgezondheid, enz.) en aspecten (inkomen, rechtsbescherming, democratie en gelijkheid) bepaalden daarnaast de regels op deelterreinen. In dat proces werd de samenleving zelf steeds meer beschouwd als uitkomst van gericht beleid en bewuste ingrepen. Wet, voorzieningen en geld vormden hier de 'instrumenten' uit het gereedschapskistje van het beleid. Men ziet dit treffend geïllustreerd in de 'inkomensplaatjes' waaraan beleid, belastingen, uitkeringen en andere maatregelen getoetst worden. Het belang van prognoses en verkenningen (milieu, economisch, ruimtelijk) en van onderzoek naar mogelijke ruimtelijke, economische en milieu-effecten bij 'grote projecten' berust op eenzelfde uitgangspunt.

Dergelijke functionele ordening gaat uit van een door handelen gedetermineerde toekomst, die beïnvloed en bepaald kan worden door sturing en ordening door middel van wet en beleid. Praktisch komt het overigens vaker neer op het *zeker stellen van het heden* in de toekomst dan op het zeker stellen van toekomstige ontwikkelingen. Het feit dat de gebruikte middelen – wet, recht en overheidsbeleid – zich meer lenen voor verbieden en voorkomen, dan voor sturen en stimuleren van het handelen, is mede debet aan dit resultaat. Regels, rechten en procedures, bedoeld om een verantwoorde besluitvorming te bevorderen, werken nu eenmaal vooral ten gunste van het bestaande. Dit versterkt en versnelt slechts de werking van de factoren waardoor deze wijze van ordening de voorwaarden waarop zij rust erodeert.

Functionele ordening vooronderstelt: afgrenzing, gelijkheid en voorspelbare of in elk geval kenbare interactiepatronen. Als gevolg van economische, technische en politieke veranderingen vertoont de werkelijkheid daar echter steeds minder overeenkomst mee. De betekenis van grenzen neemt immers af (feitelijk, politiek, juridisch, economisch en cultureel), de diversiteit neemt toe en interactiepatronen worden steeds complexer. Nieuwe informatie- en communicatietechnieken hebben het vermogen om informatie te verwerven, te verwerken en ernaar te handelen enorm uitgebreid. Doordat afstand en tijd steeds minder beperkingen stellen, lopen belangen, mogelijkheden en situaties steeds meer uiteen, met als gevolg dat in de regelgeving met steeds meer varianten rekening moet worden gehouden.

De keuze voor een bepaald type ordening wordt derhalve steeds belangrijker voor de resulterende mogelijkheden tot sturing. Regelgeving en ordening, gericht op kanalisatie, begrenzing en bescherming in het maatschappelijk verkeer, worden zelf 'input' voor dat verkeer, dat zich daaromheen vormt zoals

rondom andere gegevens. Als de vestiging van personen en bedrijven niet meer bepaald wordt door factoren als afstand, bereikbaarheid en geografische samenhang, dan kunnen grenzen van bestuurseenheden niet langer aansluiten bij de vestigingspatronen in de samenleving, omdat die grenzen zelf die patronen genereren. Het verleggen van gemeentegrenzen om de belasting-basis uit te breiden, heeft dan nog slechts tot gevolg dat een nieuwe periferie ontstaat rond de nieuwe grenzen. Evenzo: indien het verband tussen samenwonen, gezinsvorming en huwelijk niet meer berust op dwingende structuren en opvattingen in de samenleving, maar op vrije keuze, dan wordt wetgeving die bedoeld is om aan te sluiten bij die patronen, zelf een 'input' voor de keuze om te trouwen⁵. Waar eenmaal een begin is van zo'n proces wordt dit vanzelf versneld door de vorengenoemde inherente dynamiek tot verfijning en aanvulling, bedoeld om de gewenste uitkomst zeker te stellen. Deze verfijning en aanvulling hebben tot gevolg dat marginale verschillen steeds meer tot scherpe en blijvende scheidslijnen verworden. Regels en voorzieningen die eerst bedoeld zijn om te beschermen (huisvrouwen, ouderen, jeugdigen), te verenigen (werkenden en werklozen; arbeidsongeschikten en arbeiders; zieken en gezonden; zwakken en sterken) en om zekerheid te scheppen (bescherming van consumenten, kwaliteit, en veiligheid), worden zo tot factor die het tegendeel bewerken: isolatie, discriminatie, onzekerheid en groeiende verschillen in de samenleving.

De 'functionele' ordening wordt kortom op steeds meer terreinen ondergraven of geperverteerd. Zelfs als ordening van de overheid voldoet de functionele organisatie niet meer in een omgeving die vaker slagvaardig en doeltreffend optreden vergt in reactie op veranderende omstandigheden. In zo'n omgeving gaat een organisatie die primair is ingericht om voorspelbaar en betrouwbaar te reageren, steeds meer disfunctioneren.

Voortschrijdende aanscherping, afbakening en verfijning van de regelgeving mogen veelal geen oplossing bieden, het tegendeel, het zonder meer beperken van regelgeving en wettelijke ordening, doet dit vaak ook niet. Diversiteit, dynamiek en complexiteit van het maatschappelijk verkeer behoeven eveneens ordening. Passende sturingsinstrumenten kunnen hierbij in verschillende richtingen gezocht worden. Waar vooral sprake is van afkalvende grenzen en afbakeningen, biedt een omvattender eenheid en meerdere landen bestrijkende regeling een mogelijk antwoord. Dat is de motor achter het proces van harmonisatie van wetgeving in de Europese Unie, dat zelf weer een voortzetting is van het proces waarbij lokale voorzieningen en regelingen in de verzorgingsstaat naar een nationaal niveau zijn verschoven. Als daarentegen afkalvende cohesie en homogeniteit het probleem vormen, biedt decentralisatie van bevoegdheid een denkbare oplossingsrichting. Waar sprake is van afkalving van de basis van een functionele ordening in meerdere opzichten, is tenslotte doorgaans een 'verschuiving' naar een ander patroon van ordening nodig.

Het is als bij een busnetwerk. Zolang het slechts een beperkt aantal, omvangrijke stromen betreft tussen enkele punten, kan de missie zijn om ieder zo snel mogelijk op zijn bestemming te brengen. Het netwerk zal daartoe aansluiten op bestaande reispatronen. Maar dat wordt snel onmogelijk, als het aantal punten van vertrek en bestemming toeneemt; als vervoersmogelijkheden en -wensen gevarieerder worden; als de tijdstippen waarop vervoer nodig is, steeds gespreider zijn. Wie dan van de bus afhankelijk is, zal steeds minder mogelijkheden krijgen, in plaats van meer. Toch is het ook dan geen oplossing dat ieder het maar voor zichzelf moet regelen. Het zal nog steeds nuttig en zinvol zijn bepaalde buslijnen, als centrale faciliteiten, te verzekeren. Die regeling zal echter niet meer gericht kunnen zijn op een

⁵] J.M. Bekkering, *A microsimulation model to analyze income tax individualization*; Tilburg, Tilburg University Press, 1993.

omvattend netwerk waarin ieder op de plaats van bestemming komt, maar op het verzekeren van betrouwbaar vervoer op centrale lijnen die dan zelf de randvoorwaarden worden, waar de vervoerspatronen zich omheen kunnen vormen.

'Verschuiving' van ordening is momenteel in volle gang, in verschillende richtingen. Naast een verschuiving van sterk functioneel geordende stelsels, zoals bijvoorbeeld de sociale zekerheid, naar meer open vormen van ordening, staat het streven naar een meer functionele ordening van de besluitvorming over omvangrijke infrastructurele voorzieningen ('grote projecten'). Het is dan ook onjuist om te denken dat er slechts in één richting aanpassingen nodig zijn. De ontwikkelingen in samenleving en het maatschappelijk verkeer vergen in het functioneren van de overheid aanpassingen in meerdere richtingen. Dit proces, de implicaties daarvan en de voorwaarden die daarop van invloed zijn, moeten begrepen worden om inzicht te krijgen in de wijze waarop de overheid door ordening kan sturen. Dit inzicht ontbreekt nu vaak. Verschuivingen vinden dan 'sluipend' plaats, door uitholling van de bestaande vorm van ordening. Dat is niet doelmatig. De verschillende patronen van ordening zijn niet complementair. Het verdwijnen van het één levert niet automatisch een bevredigend ander patroon op; terugtrek van de overheid schept geen markt. Het wezenlijke inzicht is hier dat de voorwaarden voor doelmatig functioneren van andere patronen van ordening doelbewust moeten worden geschapen. Zo vergt een 'open' ordening voorafgaande regeling van fundamentele elementen als de positie van partijen (rechten, plichten), de mechanismen om het onderling verkeer te regelen, de instrumenten om risico's te verdelen (aansprakelijkheid), en eventueel de randvoorwaarden die het verkeer bepalen. Een 'geleide' ordening vergt daarentegen regeling van de mechanismen die toetsing en controle van leiding en resultaten mogelijk maken.

4.6.2 Open ordening wint terrein

Waar hiërarchie, bevel en regel als mechanisme van coördinatie wegvallen, nemen transactie en oriëntatie toe in belang, hetzij 'sluipend', hetzij als gevolg van bewuste keuzen. Geleidelijk zullen zo nieuwe ordeningspatronen ontstaan. Deze ontwikkeling is op vele gebieden zichtbaar; niet alleen bij de zogenoemde 'terugtrek' van de overheid, maar evenzeer in veranderingen binnen het overheidsapparaat (verzelfstandiging, contractmanagement), tussen overheden (convenanten, 'understandings', enz.) en tussen overheden en burgers (milieuconvenanten en interactieve overheden). Zich hiertegen verzetten door een contrariërende uitbouw en versterking van 'functionele' regelgeving zal de te bestrijden verschijnselen uiteindelijk alleen maar versterken.

De ontwikkelingen op hun beloop laten is echter ook een ordeningskeuze, en wel één die de functie en mogelijkheden van de overheid miskent. Zoals gezegd lijkt het misschien alsof 'terugtrek' en niets doen vanzelf een 'open' ordening of 'geleide' ordening van het verkeer opleveren: dat de markt verschijnt waar de overheid verdwijnt, maar dat is een vertekend beeld. Een beeld dat voortvloeit uit het feit dat waar de meer specifieke regels van publiekrechtelijk bevel en regel verdwijnen, er wordt teruggevallen op de meer algemene en elementaire ordening van ruil, koop en transactie, dan wel op samenwerking, associatie en organisatie; de twee andere mechanismen van onderlinge afstemming in de samenleving, naast de overheid. Patronen die als gewoonte ontstaan, maar die niettemin een verankering in wet- en regelgeving behoeven om op bredere schaal te kunnen functioneren. Regels, voorzieningen en orde die nodig zijn om maatschappelijk verkeer te laten ontstaan, gaan vooraf aan het in goede banen leiden van dat verkeer.

De mogelijkheid vorm en inhoud van regels, mechanismen en randvoorwaarden vast te stellen verleent de overheid wel degelijk invloed op het functioneren van een 'open' ordening. Het verleden kent vele voorbeelden

hiervan, zoals de groei van de Amsterdamse kapitaalmarkt in de 17e eeuw door de regeling van de naamloze vennootschap. Maar ook actuele voorbeelden zijn voorhanden: zie de wijze waarop de woningmarkt wordt 'gestuurd' door regels inzake huurrecht, horizontale splitsing van woningen en de aftrek van hypotheekrenten of de wijze waarop hinder en aantasting van het milieu mede gevolg zijn van de verdeling van rechten, plichten en aanspraken met betrekking tot zaken en diensten ⁶.

Overheidshandelen dat bepalend is voor een open ordening, betreft rechten, aanspraken en risico's; hierbij gaat het om de werking van transactiemechanismen en de inrichting van randvoorwaarden voor het economisch en maatschappelijk verkeer. De regels van eigendom, overeenkomst en aansprakelijkheid voorzien weliswaar in een basisordening, maar zij zijn op tal van terreinen niet afdoende of voldoende. Privatisering van delen van de sociale zekerheid is mogelijk, maar vereist eerst een verdeling bij wet van rechten, plichten en aansprakelijkheden in het kader van de arbeidsrelatie. Pas daardoor ontstaat de behoefte en de dynamiek van beheersing, spreiding en verzekering van risico's. Die behoefte of noodzaak van (her)definitie van de basisregels inzake rechten en aanspraken doet zich op tal van gebieden voelen, met name daar waar ontwikkelingen en activiteiten niet meer beantwoorden aan de voorwaarden en uitgangspunten waar bestaande regels op berusten: de tastbare werkelijkheid en regelmaat van massaproductie en van grote bevolkingsgroepen in een industriële samenleving. Dit kleurt echter ook de werking van de desbetreffende regels. We spreken van intellectuele eigendom, maar wel beschouwd variëren de rechten en plichten met betrekking tot informatie en communicatie naar gelang de 'drager' daarvan – dat is de werkelijkheid die vatbaar is voor eigendom. In de opkomende markt van informatie- en communicatiediensten stuurt dit het proces in een bepaalde richting, maar dit is een keuze, niet een onvermijdelijk gegeven. Moet eigendom van informatie als zodanig geregeld worden? Wie is aansprakelijk voor schade die ontstaat door onjuiste informatie of gebrekkige middelen van communicatie?

Dergelijke keuzen inzake de verdeling van rechten kunnen bepalend zijn voor de wijze waarop en de richting waarin een markt zich ontwikkelt. Zulke keuzen kunnen vervolgens weer andere overheidsinterventie uitlokken. Met de vestiging van rechten en aanspraken in de verhouding tussen werkgevers en werknemers, schept de wetgever een situatie waar de behoefte ontstaat om de risico's particulier te verzekeren. Maar het schept ook de behoefte om deze op andere wijze te beperken, bijvoorbeeld via het aanstellingsbeleid. Dit kan een proces op gang brengen waarbij veel arbeid in loondienst geleidelijk vervangen wordt door andere rechts- en arbeidsverhoudingen (dienstverrichting, tijdelijke arbeid, 'uitzend'-contracten).

De werking van een open ordening is globaal en weinig genuanceerd. Maar juist door die beperkingen heeft de sturing ook een duurzamer karakter. Als het werkt, dan werkt het ook gestaag, omdat het voortvloeit uit ontelbare 'kleine' beslissingen en niet uit één 'grote' beslissing; zo schept open ordening een eigen zekerheid. Sociale zekerheid als collectieve voorziening wordt eenzijdig verleend, maar kan ook eenzijdig weer gewijzigd of ingetrokken worden. Bij zekerheid die particulier via overeenkomst wordt geregeld, bestaat die mogelijkheid in beginsel niet. Privatisering schept op deze wijze vaak meer bestendigheid en zekerheid dan een overheid vermog (of bereid is) te doen. Zonder wetgeving zou deze zekerheid echter niet kunnen bestaan en er is een overheid nodig om onvruchtbare patronen van verkeer te doorbreken.

⁶ WRR, *Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr. 41, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1992.

Een open ordening is niet slechts relevant in marktverhoudingen en bij relaties tussen particulieren en de overheid. Ook tussen overheden of bestuursorganen die autonoom (gedecentraliseerde) bevoegdheden uitoefenen, kan dit sturingsinstrument toepassing vinden. Het meest vèrgaande voorbeeld biedt uiteraard de internationale rechtsorde die zich zonder overheid moet ontwikkelen. Binnenlandse verhoudingen, bijvoorbeeld bij de besluitvorming over 'grote projecten', verschillen hier echter niet zo veel van: ook hier bepalen de uitgangspositie (taken en bevoegdheden), het mechanisme van besluitvorming en de inrichting van de besluitvorming, het proces. Een andere rangschikking, structurering en een betere benutting van de verschillende mechanismen van besluitvorming, kunnen dit proces veranderen en verbeteren ⁷. De mogelijkheden hiertoe hangen vooral samen met de aard van de ordening en de mechanismen van coördinatie, niet met de aard van de relatie waarin zij functioneren.

4.6.3 Geleide ordening als optie

De gangbare discussie over functie en functioneren van de overheid wekt licht de indruk dat er slechts een keuze is tussen markt en overheid, tussen open of functionele vormen van ordening. Dit gaat voorbij aan de mogelijkheden van 'geleide' ordening. Als gezegd zijn politiek, overheid en maatschappelijk leven in belangrijke mate op deze basis georganiseerd. Zoals ook gezegd heeft een open ordening een ingebouwde tendens tot ontwikkeling naar vormen van geleide ordening. Dit gegeven vormt de achtergrond van mededingingsbeleid in de economie, waarmee de neiging wordt bestreden om in 'open' situaties houvast te scheppen door onder meer oriëntatie op marktleiders en door dominante posities. Dezelfde tendens kwam vroeger tot uitdrukking in de 'verzuiling' als beginsel van maatschappelijke organisatie. Hoewel het overheidsbeleid, vanuit een conceptie van vrijheid en emancipatie, mede gericht is geweest op het verzwakken van dit beginsel, wijst het verdwijnen van de verzuiling vermoedelijk minder op een afnemende betekenis van de tendens tot geleide ordening, maar meer op veel diffuser en geïndividualiseerder maatschappelijke oriëntatiepatronen.

Voor de dynamiek en organisatie van politiek en overheid is voornoemde tendens zelfs bepalend en noodzakelijk. Overheid, staat en politiek zijn het resultaat van eeuwen ontwikkeling en organisatie langs lijnen van een geleide ordening die in regels en procedures is geïnstitutionaliseerd. In een open ordening loopt een politiek systeem vast; macht en gezag zijn niet deelbaar en overdraagbaar, maar persoonlijk en cumulatief. Politiek als open ordening op basis van transactie is instabiel. Ieder kan op ieder moment zijn loyaliteit en volgzzaamheid intrekken en overdragen aan een ander. Een open politieke ordening, een 'gemeenschap van vrije burgers', kan dan ook op ieder moment vastlopen in tegenstellingen, uiteenlopende ambities en gebrek aan oriëntatie. Een dergelijke situatie vormde de voedingsbodem voor de overgang van republiek naar principaat en keizerrijk in Rome. De massa behoeft oriëntatie ten aanzien van de prioriteiten, de middelen en ieders rol bij het realiseren van gemeenschappelijke doelen; zie ook de agent op een druk kruispunt, de brandweercommandant bij een brand. Vandaar dat politiek en het functioneren van de overheid vanouds worden beheerst door een proces van geleidelijke concentratie van macht en, in het verlengde daarvan, door de problematiek van de overdracht van macht (erfopvolging, verkiezing, leiderschap) ⁸. Deze beweging is geenszins verleden tijd. Zij gaat door in het toenemend primaat van de 'poli-

⁷ Naar wordt betoogd in het WRR-rapport over grote projecten zou de enkele regeling dat betrokken gemeenten niet afzonderlijk, maar gemeenschappelijk met gekwalificeerde meerderheid over tracés zouden beslissen, andere uitkomsten opleveren. WRR, *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr. 46, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1994.

⁸ Zie B. de Jouvenel, *Du Principat; et autres reflexions politiques*; Paris, Hachette, 1972.

tiek leider' binnen partijen, het toenemend primaat van de minister-president binnen het kabinet en het toenemend primaat van de politiek in de staat.

Leiding geven, het oriënteren en coördineren van het handelen op basis van een combinatie van visie, gezag, succes en macht, vormt de kern en de dynamiek van de politiek en het functioneren van de overheid. Juist daarom kan voor het functioneren van staat en politiek de tendens naar een 'geleide' ordening niet, zoals in de economie en de samenleving, beheerst worden door deze tegen te gaan. De constatering 'power corrupts, and absolute power corrupts absolutely'⁹, moet gezien worden tegen de achtergrond van de constatering dat macht wèl nodig is voor en dienstbaar aan het functioneren van de overheid. Controle op en beheersing van politieke en overheidsmacht vindt dan ook niet plaats door de uitoefening daarvan tegen te gaan, zoals bij het mededingingsbeleid, maar door de macht minder absoluut te maken, door scheiding van machten, democratische controle en toetsing aan wet en recht: de constitutionele, democratische rechtsstaat.

Deling van macht, verantwoording van het functioneren en toetsing van de uitoefening aan regels: het zijn drie wezenlijk verschillende invalshoeken voor controle en beheersing. De eerste resulteert in een ongerichte, structurele beperking van functie en effectiviteit door het organiseren van tegenkrachten. De tweede legt de nadruk bij de controle van het functioneren en de uitkomst; dit is met name geschikt om de effectiviteit te versterken en om de aansluiting van resultaten bij de opvattingen van belanghebbenden te verzekeren. De derde invalshoek berust op toetsing van functioneren en resultaat aan procedures en regels. Dit is vooral geschikt om als controlemechanisme de begrenzing, regelmaat en functionaliteit van functioneren en uitkomst te verzekeren; het versterkt niet de effectiviteit, maar voorkomt en corrigeert misslagen bij het functioneren.

4.6.4 De knikkers of het spel

In de afgelopen vijftig jaar is de groei van overheidsmacht in het kader van de verzorgingsstaat gepaard gegaan aan een insnoering van het overheidsfunctioneren vanuit alle drie invalshoeken. Met name zijn regels, procedures en wetgeving uitgebreid. Op basis van het concept van de rechtsstaat is het overheidsoptreden strikter gebonden aan wettelijke bevoegdheden; in het kader van de rechtsbescherming is de uitoefening ingeweven in een net van bestuursrecht, en in het kader van internationale samenwerking zijn regels en functioneren gebonden aan verdragsverplichtingen en communautair recht. In dit proces is geleidelijk de ordening van het overheidsfunctioneren van karakter veranderd. Van een 'geleide' ordening, waarin uitkomsten beoordeeld worden in de persoon van verantwoordelijke bestuurders, heeft het op vele terreinen een meer functioneel karakter gekregen, waarbij de 'input' in de vorm van bevoegdheden, regels en procedures voorspelbare resultaten moet opleveren. Een bestendigheid, uniformiteit, voorspelbaarheid en regelmaat die beantwoorden aan de behoefte van emancipatie, industriële productie en een maatschappelijk functioneren dat sterk afhankelijk is van interventie, vergunning en ander overheidsoptreden.

Nu effectiviteit en bereik van de overheid in het maatschappelijk verkeer afnemen, valt op dat het antwoord daarop gezocht wordt in meer controle en begrenzing van het functioneren vanuit alle drie invalshoeken. Bevoegdheden worden meer dan ooit gespreid en verdeeld; door decentralisatie en Europese integratie, maar eveneens door interne en externe verzelfstandiging van

⁹ In: J.E.D. Acton, *Essays on freedom and power*, 1948.

overheidsdiensten. Vanuit concepten van het primaat van de politiek, van draagvlak en van 'interactief' bestuur, wordt langs vele wegen getracht de controle op het functioneren, de inspraak en de betrokkenheid uit te breiden. Vanuit concepten van beperkte overheid, rechtsbescherming en interne en externe harmonisatie worden bestuursrecht, -wetgeving, -rechtspraak en communautair recht nog voortdurend uitgebreid.

Het gevolg van de pogingen het tekortschieten van functionele controle op te vangen door méér functionele controle, is dat negatieve terugkoppelingsmechanismen beleid en bestuur gaan overheersen. Beleid en beslissingen worden niet langer gestuurd door overwegingen van maatschappelijk nut en doelmatigheid, maar door de bestuurlijke knelpunten, juridische risico's en de lengte van procedures. Het wekt bij het bestuur het gevoel dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten, terwijl de rechter, om dit te voorkomen, zich uitspreekt op een wijze waarvan het bestuur klaagt dat het geen duidelijk houvast biedt. Interne en externe verzelfstandiging van overheidsdiensten geschiedt dan niet vanuit een visie omtrent nut en noodzaak van de verandering van ordening en op basis van een beeld van beleidsmatige mogelijkheden en beperkingen, maar primair vanwege juridische overwegingen van ambtelijke rechtspositie en het toepasselijk formeel en materieel recht. Dan dreigt dat, ongeacht de aard van de werkzaamheden, die diensten worden afgestoten waarbij tegen die afstoting weinig politiek bezwaar bestaat, terwijl die diensten waarbij veel verzet rijst, als overheidsdienst blijven functioneren, ook al rechtvaardigt de aard van de werkzaamheden een andere beslissing. Dit verklaart tevens waarom privatisering en verzelfstandiging veelal niet meer is dan dat; de enkele juridische overgang van publiekrecht naar privaatrecht impliceert op zichzelf niet een efficiënter functioneren.

Versterking van de controlemechanismen in de verschillende richtingen zou begrijpelijk en verantwoord zijn, als het probleem een monomaan en op eigen doelen gericht functionerende overheid zou zijn. Dat was het risico van de verzorgingsstaat en dat rechtvaardigde toen de ontwikkeling van de diverse mechanismen. Nu is het risico een teveel aan doelen, 'prikkel's', opties en belemmeringen, waardoor het overheidsoptreden inboet aan doeltreffendheid, slagvaardigheid, samenhang en soepelheid. Het risico is hierdoor veeleer dat van een 'autistische' overheid, die uit vrees iets fout te doen niets doet. De maatschappelijke ontwikkeling leidt enerzijds tot een meer open ordening op tal van gebieden. Daarbinnen heeft de overheid anderzijds tot taak om door ingrijpen, voorzieningen en randvoorwaarden bepaalde collectieve belangen te behartigen en te realiseren. Resultaat, effectiviteit en doelmatigheid, onder wisselende omstandigheden, zullen hierbij veel meer van betekenis moeten zijn. Dit vergt versterking van het 'geleide' karakter van de ordening van het overheidsoptreden, waarbij visie, functioneren en verantwoordelijkheid van personen primair bepalend zijn voor de organisatie. Een dergelijke ontwikkeling is nu reeds zichtbaar in de tendens om op diverse terreinen het functioneren van voorzieningen en diensten te sturen en te beoordelen aan de hand van de uitkomsten in plaats van de 'input' (convenanten, contractmanagement, 'overheidsondernemen'). Deze ontwikkeling vergt echter dat juist die mechanismen worden ontwikkeld die de functionaliteit en effectiviteit van organen, diensten en instanties bevorderen. Van de drie genoemde mechanismen zijn dit met name die welke de nadruk leggen op de controle en verantwoording van de uitkomst. Vooralnog richt de aandacht zich echter vooral op de mechanismen die de aandacht voor de 'input' versterken.

Hetzelfde geldt voor de organisatie en ordening van publieke voorzieningen en zelfstandige diensten. Ook daar zal een functionele programmering door wettelijke regeling van doel, bevoegdheden, regels en procedures in afnemende mate effect hebben. Die wijze van ordening en controle houdt in een veranderende omgeving in dat het functioneren primair wordt bepaald door vast-

houden aan het bestaande, het voorkomen van 'fouten' en op z'n best een schoksgewijze aanpassing aan verandering. Respons kan echter ook niet zijn dat de overheid zich terugtrekt. De overheid is belast met het verzorgen van de betrokken voorziening omdat zij niet op de gewenste wijze in open ordening (i.c. via de markt) wordt voortgebracht (bijv. onderwijs, omroep, enz.). Zorg voor het resultaat staat voorop, maar dit kan niet meer met wettelijke programmering gerealiseerd worden. Vandaar dat gebruik gemaakt moet worden van een organisatie op basis van het patroon van een 'geleide' ordening. De mechanismen van verantwoording en controle zullen dan primair de uitkomst moeten betreffen, dat wil zeggen door spreiding van de taak/macht of door een functionele verantwoording van de uitkomsten, die het functioneren 'bij de les' houdt. Modellen van democratisering zijn hiertoe doorgaans minder geëigend; zij bieden doorgaans niet de vereiste professionele controle. Met andere woorden: afschaffing van medezeggenschap in het universitaire onderwijs is nodig, maar niet voldoende om onderwijs en onderzoek te laten beantwoorden aan het doel dat de bekostiging daarvan uit publieke middelen rechtvaardigt ¹⁰.

4.6.5 Tot slot

De plaats en rol van de overheid moeten tegen de hiervoor beschreven achtergrond worden beschouwd. Door de veranderingen louter te zien in termen van een voortgaande terugtrek van de overheid tegenover dynamische ontwikkelingen in binnen- en buitenland, dreigt het kind met het badwater te worden weggegooid. Beperking van overheidsverantwoordelijkheid en regelgeving kan op zichzelf zinvol zijn, namelijk daar waar het proces van wetgeving nog gedreven wordt door het streven maatschappelijke ontwikkelingen bij te houden en te beheersen. In een snel veranderende omgeving moet zo'n benadering wel falen. Op het moment dat de wetgever de ontwikkeling in regels heeft vervat, is de ontwikkeling al weer verder en geldt het eerder aangehaalde beeld van Zeno: Achilles kan de schildpad niet inhalen.

Dynamiek behoeft echter ook zekerheid. De ontwikkelingen in de samenleving op economisch, politiek, technisch en cultureel terrein houden een verandering in van uitgangspunten en voorwaarden waarop de ordening van het maatschappelijk verkeer thans berust, die gezamenlijk als een *verandering van ordening* zijn te beschouwen. Dit noopt tot een ander functioneren van de overheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van andere ordeningsmogelijkheden om collectieve belangen te realiseren (bijv. het vervangen van een vergunningstelsel door algemene voorschriften en overdraagbare rechten; de stelselwijziging bij de verzekering van de inkomensderving in geval van ziekte). Dit proces is overigens niet nieuw. Geldende regels en patronen van ordening zijn op hun beurt weer het resultaat van soortgelijke veranderingen in het verleden.

Denken over de overheid is nauw verweven met het begrippenpaar zekerheid en dynamiek, waarbij veelal de zekerheid van de overheid tegenover de dynamiek van de markt wordt gesteld. Dit beeld wordt versterkt met de concepten van staat, wet, recht en *a fortiori* rechtsstaat. Bestuurlijke deugden als regelmaat, voorspelbaarheid en bestendigheid worden doorgaans gezien als ondeugden in de markt. Wat daarentegen in de markt als deugden wordt gezien, zoals flexibiliteit, risico-aanvaarding, inventiviteit en innovatie, heet bij de overheid al gauw onverantwoord beleid, misbruik van bevoegdheid, onbehoorlijk bestuur en onbetrouwbaarheid. Op het concept van zekerheid en dynamiek als tegengestelde situaties, die complementair zijn en elkaar wederzijds beperken (als 'ying en yang') berusten ook de beelden van de overheid als

^{10]} WRR, *Hoger onderwijs in fasen*; Rapporten aan de Regering nr. 47, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1995.

beperking van de markt en de markt als iets dat door een zich terugtrekken van de overheid op 'kerntaken' vanzelf wordt geschapen.

Zekerheid en dynamiek zijn echter niet tegengesteld. Zekerheid bestaat niet zonder dynamiek en dynamiek niet zonder zekerheid. Dynamiek en verandering krijgen pas betekenis in de verhouding/vergelijking met minder veranderbare of vaste aanknopingspunten. Zonder de zekerheid vervalt dynamiek tot chaos. Zonder vaste aanhechtingspunten of een kader die houvast bieden of een vertrekpunt dan wel oriëntatie, is dynamiek slechts een ongericht 'bewegen'. Complete dynamiek zonder absolute of relatieve zekerheid is de situatie van volledige entropie, waarin de dynamiek zelf tot zekerheid wordt. Omgekeerd is volledige zekerheid een situatie van tijdloze 'stasis', waarin zekerheid haar zin en betekenis verliest.

Dynamiek wordt kortom mede bepaald door de zekerheid waardoor zij mogelijk wordt en de waarde van zekerheid wordt andersom mede bepaald door de dynamiek van de omgeving. Markten ontstaan door de betrouwbaarheid van gewoonten, regels en de zekerheid dat afspraken nagekomen worden ('pacta sunt servanda') en zonodig afgedwongen kunnen worden; door duidelijkheid omtrent eigendom, rechten en plichten. Waar die betrouwbaarheid ontbreekt, lopen de marktpartijen vast in 'prisoners' dilemma's, een omgeving van onbeheersbare risico's en in onzekerheid. Dan is nog slechts een primitief ruilverkeer mogelijk tussen partijen die elkaars betrouwbaarheid kennen en wanneer ieder van de partijen de zekerheid heeft van het onmiddellijk bezit van de tegenprestatie. Ontstaan en groei van de Europese nationale staten zijn in niet geringe mate mede gevolg van groeiende markten waarin die betrouwbaarheid steeds meer door een overheid gewaarborgd moet worden. De moderne nationale eenheidsstaat is in zekere zin de tegenhanger van een industriële samenleving die grote eenvormige markten behoeft voor de afzet van massaproducten. Ondernemen daarin is ook niet het nemen van risico's en het scheppen van onzekerheid, maar het reduceren van risico's door het scheppen van zekerheid, al dan niet door middel van de overheid.

Zekerheid en dynamiek zijn niet zonder meer supplementair – meer zekerheid betekent niet steeds ook meer dynamiek. Zekerheid en stabiliteit kunnen ook een rem en belemmering voor verandering worden. Daaraan ontleent mededinging haar betekenis. De mens heeft een zekere hang naar stabiliteit en zekerheid; dynamiek en verandering behoeven dan ook vaak een externe aanzet. Vastgelopen maatschappelijke verhoudingen of economische evenwichten vormen vaak de eerste aanzet voor overheidsingrijpen. Zekerheid en stabiliteit kunnen ook tot averechtse effecten leiden. Dat is met name het geval wanneer zekerheid niet meer een randvoorwaarde is, maar uitgangspunt wordt waarop het eigen handelen zich richt. Maatregelen die bijvoorbeeld oorspronkelijk bedoeld waren om gehuwde vrouwen te beschermen, kunnen onder veranderde omstandigheden juist aanzetten tot discriminatie en een keuze voor 'alternatieve' levensverbanden. Bij gewijzigde omstandigheden kan de betekenis en waarde van respectievelijk zekerheid en dynamiek veranderen, evenals de gewenste verhouding daartussen. Dat is echter wat anders dan het beeld van zekerheid en dynamiek, van overheid en markt/samenleving, van publiek en privaats domein als aansluitende, maar elkaar wederzijds uitsluitende gebieden of waarden. Vandaar dat het ook onjuist is om aan te nemen dat bij een toenemend belang van markten de rol van de overheid afneemt; zij wordt doorgaans alleen maar anders.

5.1 Middelpuntvliedende krachten

In de afgelopen tweehonderd jaar zijn in West-Europa de nationale staat en overheid steeds meer de focus van overheidsmacht en het vanzelfsprekend kader van overheidsbesluitvorming en -ordering geworden. In onze tijd doet zich een groeiende spreiding van overheidsbevoegdheid voor, alsmede een verminderende samenloop tussen bestuurlijk bereik, ordening en de schaal van maatschappelijke vraagstukken. Het gaat hier om een wezenlijke verandering, mogelijk een trendbreuk, waarvan de politieke en culturele betekenis nog lang niet in volle omvang duidelijk is. In plaats van de nationaal-culturele, territoriaal-bestuurlijke en democratisch-juridische homogene eenheid van burgers, bestuur en recht op een gegeven territoir is er thans haast sprake van een middelpuntvliedend overheidsbestuur. Door Europese integratie en steeds intensiever internationale samenwerking enerzijds en anderzijds regionale verzelfstandiging en decentralisatie raken bevoegdheden formeel steeds meer verdeeld over diverse niveaus van overheid. Op ieder van die niveaus raken bevoegdheden daarnaast, door de reorganisatie van ambtelijke apparaten en bestuurlijke diensten, materieel (en soms formeel) gespreid over intern of extern verzelfstandigde diensten en organen. Hierbij gaat het nu nog vooral om een spreiding over territoriaal georganiseerde bestuurlijke eenheden en organen. Daarachter gaat de nog ingrijpendere verandering schuil van de afnemende betekenis van afstand en fysieke grenzen, waardoor letterlijk de grond verdwijnt onder een territoriale organisatie van de overheid.

In dit hoofdstuk gaat het om deze ontwikkelingen en vooral om de bestuurlijke reacties hierop. Een deel van de ontwikkelingen bestaat overigens zelf uit reacties op wat als bedreiging wordt gezien. De ontwikkelingen willen tegenhouden is echter een weinig vruchtbaar uitgangspunt van beleid. Beter is na te gaan welke antwoorden kunnen bijdragen tot handhaving van het handelingsvermogen van de overheid.

5.2 Overheidsbevoegdheid verschuift naar boven en beneden

In (West-)Europa is sprake van een 'verschuiving' van overheidsbevoegdheid naar boven en naar beneden. Enerzijds is sprake van een verdere omvorming van het bestel van nationale staten in federale richting, dus in een grotere eenheid; anderzijds worden op tal van gebieden bevoegdheden verplaatst naar gemeentelijke en provinciale overheden, bijvoorbeeld inzake zorgvoorzieningen. Dit proces doet zich niet alleen in Nederland voor. De ontwikkeling hier is zelfs nog mager, vergeleken bij de 'devolutie' van de overheid zoals die aan de orde is in België, Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk (maar ook in de Verenigde Staten).

Achter de 'verschuiving' van overheidsbevoegdheid naar boven en naar beneden vindt voorts op ieder niveau, maar met name op het niveau van de nationale overheid, een niet minder markant proces van spreiding en deconcentratie van bestuur en overheid plaats, in de vorm van functionele spreiding van bestuurstaken en van differentiatie binnen het bestuursapparaat. Dit is een beweging die naast en bovenop de 'terugtrek', dat wil zeggen de herpositionering van overheid, komt en daarvan onderscheiden moet worden. In kwantitatief opzicht is de omvang van deze beweging aanzienlijk. Zij doet zich niet alleen op rijksniveau voor, maar ook op plaatselijk niveau (stadswachten, parkeerwachten, enz.). Kwalitatief betreft het vooralsnog een heterogene

ontwikkeling, die primair onder druk van Financiën, de ambtenarenrechter en het streven naar afslanking op gang is gekomen. Vandaar dat een systematische benadering van vragen omtrent verantwoording, toezicht, sturing en controle pas aan de orde kwamen toen de ontwikkeling al 'een eind op weg' was ¹. Hierdoor ontbreekt vooralsnog het zicht op de gevolgen alsook op criteria die het proces inzichtelijk en hanteerbaar kunnen houden.

Bij al deze veranderingen, integratie, decentralisatie, deconcentratie en verzelfstandiging, gaat het evenwel nog steeds om 'verschuiving' van bevoegdheden tussen of binnen territoriaal afgebakende bestuurlijke eenheden. Het gaat hier in zekere zin om een antwoord op de verschuivende en wisselende schaal van maatschappelijke vraagstukken en van het territoriale draagvlak. Die territoriale basis voor de organisatie van bestuur staat echter ook zelf onder druk. Daarbij gaat het om méér dan louter een verdere vergroting (en verkleining) van schalen die oorspronkelijk samenhangen met de fysieke grenzen aan de individuele waarneming en het handlingsbereik ². De technische veranderingen op het terrein van informatie en communicatie hebben namelijk tot gevolg dat waarneming, informatieverwerking en handlingsvermogen in beginsel onbegrensd worden. Het economisch verkeer en de economische waarde hebben steeds meer betrekking op niet-grijpbare informatie en activiteiten die buiten de reikwijdte vallen van nationale wetgeving en controle. Als gevolg hiervan wordt het steeds moeilijker om de schaal van activiteiten als uitgangspunt te nemen voor de (re)organisatie van de overheid.

5.3 Reacties op verschuivingen

Zorgen over verlies aan soevereiniteit, nationale identiteit en mogelijkheden tot waarborging van het 'nationaal belang' niettegenstaande, valt voorlopig vast te stellen dat de bestuurlijke reacties op schaalveranderingen doorgaans via de nationale overheden (blijven) lopen. Internationale verdragen, de besluitvorming in de Europese Unie, de decentralisatie van bevoegdheden en verzelfstandiging van bestuursorganen bij wet, maar ook de reorganisatie van bestuurlijke diensten en ambtelijke apparaten; dit alles vindt plaats via nationale beslissingen en/of nationaal beleid. Ook bij verschuivingen die ten koste van de nationale schaal lijken te gaan, betreft het in de regel bewuste politieke en bestuurlijke keuzen met het oog op de maatschappelijke voordelen daarvan. De verschuiving is vaak meer het gevolg van bewust beleid dan van een ongewild maar onvermijdelijk proces.

Zo is de *verschuiving naar boven* waar de Europese integratie toe leidt, een antwoord op de factoren die tweemaal tot een wereldoorlog hebben geleid, een reactie op (alsmede onderdeel van) de blokvorming in Europa na 1948, en voorts een antwoord op de behoefte van groeiende economieën aan het opruimen van nationale tariefmuren en handelsbelemmeringen. Het openen van nationale grenzen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal was echter in het concept van functionele ordening alleen aanvaardbaar als het zou worden gecompenseerd door een gelijkwaardige regelgeving op het Europese niveau. Zo vormde de harmonisatie van wetgeving en beleid binnen de Europese Gemeenschappen in eerste instantie een voortzetting van het proces waarbij de overheidszorg voor veiligheid, bestaan en economische

¹] Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*; verslag van de ARK over 1994, Tweede Kamer 1994-1995, 24130 nr. 3. Kabinetsreactie op rapport ARK, *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*; Tweede Kamer 1994-1995, 24130 nr. 5. Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*; Tweede Kamer 1994-1995, 21042, nr. 16.

²] Een voorbeeld hiervan biedt onze rechterlijke organisatie. De omvang van de rechtsgebieden berust nog op het uitgangspunt van Napoleon dat het kantongerecht binnen een halve dag met paard en wagen bereikbaar zou moeten zijn en de rechtbank in één dag. Nu rijdt men in één uur door meerdere kantons en arrondissementen.

belangen van het lokaal niveau op nationaal niveau waren 'getild'. Beperking van nationale soevereiniteit en jurisdictie vormde in deze optiek de prijs voor de politieke en economische voordelen van een open markt. Bij de voortgaande economische en maatschappelijke integratie en de vervagende betekenis van politieke en juridische grenzen, bieden samenwerking en harmonisatie in de Europese Unie de lidstaten inmiddels echter meer en andere mogelijkheden om vat te (her)krijgen op ontwikkelingen, die zij niet langer op nationaal niveau kunnen beheersen. Van een beperking op de nationale autonomie zijn beleid en regelgeving in het kader van de Europese Unie aldus instrumenten geworden waarmee, bij een goede inschatting van de gevolgen, nationale overheden hun handelingsvermogen juist kunnen vergroten. Men denke aan de samenwerking en harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van politie, justitie, belastingen en het vreemdelingenbeleid, die steeds meer in dat teken komen te staan.

Spreading van bevoegdheden en bestuurlijke decentralisatie, dus *verschuivingen naar beneden*, vormen evenzo een begrijpelijk antwoord op de toenemende lasten van het waarborgen van uniformiteit en gelijkheid in het licht van een groeiende diversiteit en pluriformiteit in de samenleving. Decentralisatie is al decennialang een onderdeel van de programma's van politieke partijen en van het beleid van kabinetten, maar wat er aan decentralisatie plaatsvond, ging doorgaans gepaard aan een fijnmazig net van regels, eisen en beperkingen, wilde de noodzakelijke financiering worden verkregen. Echt inhoud heeft decentralisatie pas gekregen onder druk van de noodzaak tot bezuiniging op het nationale overheidsbudget en van de onmogelijkheid via centrale regelgeving een antwoord te bieden op maatschappelijke diversiteit en uiteenlopende plaatselijke situaties en behoeften. Decentralisatie en plaatselijke invulling van aanspraken – ten laste van de plaatselijke begroting – biedt immers een uitweg uit het dilemma van stijgende financiële en bestuurlijke lasten vanwege nationale uniformiteit en gelijkheidsambities. Ook worden zo de politieke lasten gereduceerd van het algemeen beperken of schrappen van voorzieningen, aanspraken en beleid. Dit geldt des te meer waar het bij een steeds pluriformere belevingswereld mogelijk noch zinvol is om op tal van terreinen (van kansspelautomaten tot winkelsluiting) in Amsterdam, Leeuwarden, Staphorst en Maastricht eenzelfde beleid te voeren. Vasthouden aan centrale, uniforme regelgeving in deze gevallen dwingt dan slechts tot versnelde 'terugtrek' en liberalisering bij gebrek aan algemene bereidheid om de beperkingen en lasten van nationaal beleid te dragen. Decentralisatie van bevoegdheden is dan ook een begrijpelijke en verantwoorde respons op een maatschappelijke ontwikkeling die scherpe grenzen stelt aan uniform en nationaal beleid en regelgeving.

Het verschijnsel van de *spreading van bestuurstaken en van differentiatie binnen het bestuursapparaat* is, tezamen met de vorengenoemde verschuivingen naar boven en beneden, een teken van aanpassing aan nieuwe eisen, beperkingen en opdrachten. Hierbij gaat het niet om het resultaat van een overwogen beleid langs herkenbare lijnen en patronen, maar om een 'beweging' die voortkomt uit en gestuurd wordt door een groot aantal heterogene factoren en overwegingen. Een systematische benadering van vraagstukken van samenhang, controle en organisatie werd pas aangevangen op het moment dat het proces al een tijd gaande was en de onvolkomenheden daarvan zichtbaar werden. Het gaat hier dan ook primair om een reactie, op diverse beleidsgebieden, op de uiteenlopende beperkingen en knelpunten van een hiërarchisch ambtelijke en publiekrechtelijk geregelde organisatie van overheidsdiensten. Dit proces van reorganisatie van ambtelijke apparaten en bestuurlijke diensten wordt gestuurd door 'reactieve' overwegingen, zoals: bezuinigingen, wijziging in de financiering (gemeentelijke parkeerdiensten vanwege belastingkarakter parkeerheffingen, maar evenzo diensten die zich via 'leges' en tarieven moeten 'bedruipen', zoals het IJkwezen), beperkingen van de begrotingssystematiek

(noodzaak kapitaalinvesteringen over meerdere jaren af te schrijven, zoals bij bijv. luchtverkeersleiding), rechtspositionele beperkingen (op het punt van salarissen of 'baanzekerheid'), beperkingen in de mogelijkheden van aansturing (interne verzelfstandiging) of toerekening (externe verzelfstandiging). Zulke overwegingen worden versterkt door de concepten van 'output'-sturing, marktconform functioneren en veranderende theorieën en modellen van organisatie elders in de samenleving.

Deze ontwikkeling van overheid en bestuur waarbij de bevoegdheden vanuit het centrum naar vele kanten tegelijk verschuiven, is onvermijdelijk, hoezeer over ieder onderdeel ook bewust besloten wordt. Waar de samenleving verandert als gevolg van toenemende integratie in een internationaal maatschappelijk bestel en een groeiende pluriformiteit en diversiteit, zal ook het functioneren van de overheid zich mee ontwikkelen. Het 'middelpuntzoekend' karakter van de verzorgingsstaat was en is in hoge mate mede een 'product' van functionele ordeningen in de samenleving die een hiërarchische orde en beheersing van de grenzen van het bestel behoeven om te kunnen functioneren. Maatschappelijke veranderingen die de verschuiving in dat patroon van ordening bewerken, 'bewerken' evenzo een verandering in de inrichting en organisatie van de overheid. De implosie van het politiek-maatschappelijk bestel in Oost-Europa onderstreept de fundamentele onmogelijkheid voor een land om zich economisch en sociaal afzijdig te houden van ontwikkelingen elders³. Waar de ordening van het maatschappelijk verkeer in toenemende mate internationaal van karakter wordt, kalft derhalve ook het draagvlak voor het nationale karakter van ordening en voorzieningen op tal van punten af.

Hierbij gaat de bestuurlijke ontwikkeling niet per se in de richting van schaalvergroting. Het handhaven van een nationale ordening tegenover de ordening in andere landen vormt veelal een effectieve basis voor de mobilisatie van het besef van wederzijdse afhankelijkheid binnen een bepaalde samenleving en daarmee voor een politiek draagvlak voor uiteenlopende nationale maatregelen en voorzieningen.⁴ Waar nu grenzen wegvallen, zal deze nationale cohesie afnemen of in elk geval veranderen van karakter. In een open vlakte of ruimte, zoekt men houvast in de naaste omgeving; de groei van regionale aspiraties in vele Europese landen duidt hierop. De toenemende en vaak onbegrensde schaal van maatschappelijke vraagstukken werkt zo een *krimpende schaal van maatschappelijke cohesie* in de hand. De regio of gemeente vormen daardoor vaker het niveau waarop draagvlak voor ordening en publieke besluitvorming moet worden gezocht.

5.4 Overheidsmogelijkheden: winst en verlies

Het proces van 'verschuiving' van bevoegdheden uit het centrum van overheid en bestuur moge begrijpelijk zijn en onvermijdelijk in het licht van maatschappelijke veranderingen, het is niet gedetermineerd. Het is niet alleen nodig ze bij te sturen, hier bestaan ook mogelijkheden voor. Ook als men niet 'tegen de stroom op kan roeien', blijft het een keuze of men meedrijft of meevaart.

Als gevolg van de hier aangegeven spreiding en verschuivingen verandert het handelingsvermogen van de overheid op de onderscheiden niveaus. De 'som van overheid' blijft niet gelijk; de geschiedenis illustreert dat verschuiving van

³] De binnenlandse situatie van Albanië op het einde van het communistisch regime illustreert het meest zichtbaar dat volstrekte nationale autonomie doorgaans leidt tot het stilzetten van de samenleving in de tijd.

⁴] De sterkste toename van federale bevoegdheden in de Verenigde Staten vond plaats onder invloed van de tweede wereldoorlog en met name van de koude oorlog nadien; sociale voorzieningen, steun aan onderzoek en onderwijs, en regelgeving op vele gebieden werden gerechtvaardigd met een beroep op de politieke en sociale concurrentie met het communistisch bestel.

overheidsmacht zowel tot verzwakking als versterking kan leiden. Een tussenbalans van de geschiedenis wijst overigens eerder op groei. Zo zijn binnen het Koninkrijk der Nederlanden de mogelijkheden van provincies en steden toegevoegd, terwijl de Republiek juist ontstond in verzet tegen de centralisatie en modernisering van overheidsmacht.

Puur vanuit het gezichtspunt van de nationale democratische rechtsstaat vormen een middelpuntvliedende overheid en bestuur uiteraard geen winst. Of de overheidsbevoegdheid nu verschuift in het kader van internationale samenwerking, Europese integratie of nationale decentralisatie, dit holt de functie van *nationale* overheden uit en leidt tot tevens tot 'verdamping': *wat er terug komt aan overheid, internationaal, Europees of lokaal, heeft niet dezelfde mogelijkheden als de nationale overheid*. Waar de nationale democratische besluitvorming de mogelijkheid biedt in een omvangrijk gebied de wet, ordening en voorzieningen te scheppen en deze naar de omstandigheden en behoeften in de samenleving te wijzigen, verloopt ordening door middel van multilaterale of bilaterale verdragen moeizaam en is de uitkomst afhankelijk van elk van de deelnemende landen. In het kader van de Europese integratie is dit bezwaar weliswaar ondervangen, maar de Unie heeft niet de vereiste cohesie en noodzakelijke mechanismen van besluitvorming en verantwoording voor een slagvaardig beleid⁵. Het karakter van de communautaire rechtsorde brengt mee dat Europese besluitvorming met name effectief is waar beperkingen worden gesteld aan beleid en wetgeving in de lidstaten, of waar algemene regels nodig zijn. Gemeenschappelijk optreden, het zeker stellen van beleidsdoelstellingen (bijv. op het punt van het milieu) en *a fortiori* het laten functioneren van een 'functionele' ordening, vallen echter op de meeste beleids-terreinen (m.u.v. landbouw, mededinging) buiten het bereik van de Unie.

Decentralisatie in het binnenlands bestuur leidt vanuit de optiek van nationaal handelingsvermogen evenzeer tot verlies aan bevoegdheid. Lagere overheden hebben niet een zelfde 'vermogen' (bereik, draagvlak en gezag) als nationale overheden. Decentralisatie moge het bestuur dichter bij de burger brengen, maar vanwege het geringer territoriaal bereik worden alle taken 'grensoverschrijdend'. Hierover kan vervolgens alleen in overleg met een groot aantal andere lokale bestuurseenheden worden besloten en dus krijgt de nabije burger in wezen niet meer maar minder invloed. Voor de burger zijn afspraken tussen gemeenten immers vaak even ongrijpbaar als internationale verdragen tussen staten. Bovendien komt bij voortgaande decentralisatie de eenheid van burgers, bestuur, recht en territoir op steeds meer terreinen in de knel van plaatselijke of regionale diversiteit. Dit tast vervolgens het draagvlak van weer andere maatregelen en voorzieningen aan. Het proces van 'zwaan kleef aan' van voorzieningen en maatregelen in de verzorgingsstaat – als het ene uniform en nationaal wordt geregeld, dan ook het andere – werkt mogelijk ook de andere kant uit.

Met de 'verschuiving' van overheidsbevoegdheid veranderen kortom ook de mogelijkheden daarvan. Het herscheppen van de mogelijkheden van nationaal bestuur op een ander niveau als reactie op de veranderende schaal van het maatschappelijk verkeer is dan ook minder zinvol. Men ziet de zaak dan te veel vanuit het perspectief van slechts 'verdamping' van overheid. In die optiek en benadering kan het alleen maar slechter worden, omdat de situatie verandert. Alle aandacht richt zich dan op het tegengaan van ontwikkelingen die de overheid niet in de hand heeft, terwijl mogelijkheden die in die ontwikkelingen besloten liggen, aan de aandacht ontsnappen omdat zij niet in het

⁵ J.P.H. Donner (rapporteur), *Europa, wat nu?*, WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 91, Den Haag, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, 1995.

paradigma passen. Dan verwordt de reactie op maatschappelijke ontwikkelingen tot behoudzucht en een achterhoedegevecht dat op voorhand verloren is.

5.5 Eisen aan overheidsbesluiten

Niet alleen de mogelijkheden van de overheid veranderen, maar ook de eisen die worden gesteld aan de besluitvorming en aan de democratische controle daarop. Hierbij moet worden bedacht dat de nationale staat, zoals deze is voortgekomen uit de Franse revolutie mede een 'product' is van democratische besluitvorming. Democratie, handelingsvermogen en de moderne nationale staat hangen nauw samen; als de één verandert, zal ook de ander veranderen.

In onze concepten van de democratische rechtsstaat vloeien twee politieke bestuurlijke tradities samen. De democratische traditie van het door muren begrensde, beperkte stedelijk milieu en de rechtstatelijke traditie van het bestuur van grote, niet duurzaam begrensde geografische ruimten. Op theoretisch niveau is deze samenvloeiing terug te vinden in de politieke geschriften van Rousseau, die zijn Geneefse ervaring met de stedelijke traditie toepast op het Koninkrijk Frankrijk. In de praktijk vloeien beide tradities samen in de politieke praktijk sinds de Franse revolutie. Oorzaak van die revolutie is, naar eerder opgemerkt, niet een Franse monarchie die vastloopt in absolutisme en rechteloosheid, maar een staat die vastloopt in het immobilisme van de onveranderbaarheid van de gevestigde orde geschraagd door recht en rechter ⁶. De traditie van recht, gewoonte en privilege – de traditie van de staat – loopt vast als het verleden, belichaamd in de gevestigde orde – de staat – het criterium wordt voor aanpassing aan een veranderend heden en een onzekere toekomst. De Franse monarchie, die zelf op het verleden berustte – de opdracht van de Kroon aan Hugo Capet in 987 –, bood geen legitimatie voor verandering van de rechten en privileges van anderen, zonder de eigen basis aan te tasten. Het concept van democratische besluitvorming, van een volk dat zichzelf beperkingen en plichten oplegde ('nil volentibus arduum'), bood deze legitimatie wél, in de vorm van de democratisch aanvaarde wet als middel om het recht te veranderen ⁷. Op deze basis werden binnen tien jaar na vestiging van de eerste Franse Republiek maatregelen en wetten aanvaard waar een ('absolute') Franse monarch nooit van zou hebben durven dromen: wijziging van het belastingstelsel, uniformering en codificatie van het recht, invoering van de dienstplicht, enzovoort. Geconfronteerd met de wispelturigheid van een werkelijk democratisch republicanisme is vervolgens vanuit de Duitse traditie, in de tweede helft van de 19e eeuw, de disciplinerende door het recht weer sterker benadrukt in het concept van de rechtsstaat ⁸.

Deze samenhang is in de loop van de afgelopen twee eeuwen bijzonder vruchtbaar geweest. Maar aan beide tradities zijn beperkingen eigen. Territoriale staten zijn in het kader van de democratische besluitvorming geleidelijk omgevormd tot steden in het groot, waarbij de territoriale grenzen fysiek, juridisch en sociaal-cultureel steeds meer het karakter van 'muren' kregen ⁹. De notie van veranderbaarheid van recht en wet, van 'functionele' ordening van het maatschappelijk verkeer, is terug te voeren op de culturele omwenteling in de loop van de 17e eeuw ('de eeuw van de rede'), waarbij het hele denken werd omgezet van een redeneren vanuit het verleden en autoriteit naar een rationeel, empirische en functionele benadering van de werkelijk-

⁶] Zie E. Faure, *La disgrace de Turgot*; Gallimard, 1961.

⁷] De samenvloeiing blijkt mede uit het feit dat te onzent recht en wet vrijwel identiek zijn; een identificatie die bijv. voor Russen gevoelsmatig en taalkundig wezensvreemd is. De Amerikaanse revolutie belichaamt die samenvloeiing in veel geringere mate; de politieke vragen en maatschappelijke behoeften waren wezenlijk anders. Vandaar echter ook het fundamenteel andere karakter van de Amerikaanse politiek en staat.

⁸] In Nederland met name geïntroduceerd door het Meer-en-berg-arrest, H.R. 13-1-1879, W4330.

⁹] Hetgeen met de invoering van het algemeen kiesrecht en de stedelijke traditie van sociale zorg werd versneld.

heid¹⁰. Maar de notie van functionele ordening op basis van democratische besluitvorming boet in aan flexibiliteit in het kader van het rechtsstatelijk denken, de groei van rechtsbescherming, procedurele inbedding van besluitvorming en de voortdurende uitbreiding van de reikwijdte van de grondrechten. Evenmin biedt het concept van democratie een antwoord op vragen van leiding en oriëntatie in de staat; het patroon van de 'geleide' ordening. Vandaar trouwens de problematiek van de IVe Franse Republiek, voor de oplossing waarvan een beroep gedaan werd op de elementen van de oudere traditie: de president als republikeins monarch, zoals de Ve Republiek deze kent.

In de verzorgingsstaat zijn beide soorten beperkingen een steeds sterker stempel gaan zetten op de besluitvorming, in de vorm van voortgaande democratisering en juridificering van besluitvorming en maatschappelijk verkeer. Het gevolg hiervan is een toenemende 'functionele' ordening en scherpere territoriale afbakening van de nationale staten. Maatschappelijke problemen en politieke weerstanden werden in deze nationale termen bezien en beantwoord; ook de vragen waarmee de geleidelijke opening van de samenleving en economie naar meer internationale verhoudingen gepaard ging.

De concepten van sturing en maakbaarheid van de samenleving ontstonden – achteraf gezien – op een moment dat Nederland binnen de gemeenschappelijke markt juist de greep op ontwikkelingen begon te verliezen. De 'explosie' van regulering en beleid dateert immers van na 1958, toen het proces van politieke en juridische integratie geleidelijk op gang kwam. Wellicht kan het zelfs gezien worden als een reflex en poging om in het beleid een eenheid van doel en bestemming (vgl. 'Nederland gidsland') te herscheppen, die in werkelijkheid snel aan het vervagen was in het kader van internationale samenwerking, politieke integratie en een Europese markt.

5.6 Belang van overheidsprestaties

De wijze waarop het verschijnsel van de verschuiving van overheidsbevoegdheden vanuit het nationale politieke centrum gezien en begrepen wordt, is mede bepalend voor de reactie daarop. De zienswijze dat overheid en overheidsbevoegdheid in dit proces geleidelijk oplossen of zodanig gespreid raken dat het totale handelingsvermogen afneemt (in termen van verlies van soevereiniteit, nationaal belang en eigen beleid), lijkt te eenvoudig en weinig vruchtbaar. IJkpunt van beoordeling is dan een beeld van de moderne nationale staat dat ten dele een idealisering is van de werkelijkheid in het verleden en in alle gevallen, door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen, steeds minder strookt met het (veranderende) heden. De situatie kan in deze optiek alleen minder worden en alle aandacht gaat zich richten op het vasthouden aan de vertrouwde vormen. Daarachter is de werkelijkheid al veranderd.

Even weinig vruchtbaar is de benadering die wel de afnemende betekenis van nationale overheden aanvaardt, maar niet het concept waarop dit berust. Aandacht en inspanning richten zich dan op het zo mogelijk herscheppen van nationaal bestuur op ander niveau: Europese integratie uitmondend in een federale Europese staat. Integratie is dan alleen aanvaardbaar als op voorhand de kenmerken van de nationale democratische rechtsstaat zijn verzekerd: een 'open', democratische besluitvorming, recht en wet die rechtseenheid en -gelijkheid waarborgen en een Europese rechter met een gelijkwaardige functie en plaats als de rechterlijke macht binnen de nationale staat. Intergouvernementele samenwerking en internationale verdragen bieden in

^{10]} Zie P. Hazard, *La crise de la conscience européenne 1680-1715*; Paris, Fayard, 1961.

deze visie geen adequaat alternatief, omdat zij zich minder lenen voor democratische controle. Decentralisatie past in deze benadering wèl, mits strikt geregeld door centrale wetgeving en procedures, waarbij betrokkenheid van de burger (inspraak, overleg, informatie), eenheid en rechtsgelijkheid verzekerd worden. Het 'primaat van de politiek', dat wil zeggen het vermogen om democratisch gecontroleerd slagvaardig en doelmatig in te spelen op veranderende omstandigheden, is de kwaliteit die bovenal gewaarborgd moet worden door het centraal bestuur. Deze benadering streeft ernaar het model van de 'functioneel' geordende democratische rechtsstaat over te plaatsen naar en te 'herstellen' op een bovennationaal niveau, maar miskent de maatschappelijke veranderingen waaruit het verschijnsel van de middelpuntvliedende overheid voortkomt.

Die overheid die zich verspreidt over verschillende lagen en instanties, is in wezen slechts een uiting van *aanpassing aan veranderende omstandigheden en behoeften*. In deze zin zijn zulke bestuurlijke veranderingen een teken van vitaliteit! Juist omdat in dit proces niet alleen bevoegdheden en taken 'verschuiven', maar ook handelingsvermogen en karakter van de overheid veranderen, is het zinniger om bij de benadering daarvan niet uit te gaan van de bestaande situatie, maar aan te sluiten bij de verandering zelf. Dan gaat het vooral om de vraag hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden van overheid op verschillende niveaus en van de verschillende wijzen van inrichting van het bestuur.

In de volgende paragraaf passeren verschillende mogelijkheden voor de overheid de revue. Zo zou zij bij reorganisaties meer moeten uitgaan van de eigen functies van bestuurslagen, meer moeten letten op de eigen merites van verzelfstandiging, overgangsvormen tussen verticale/hiërarchische en horizontale coördinatie moeten bevorderen. Bij de discussies over versterking van de democratie zou de overheid meer aandacht moeten besteden aan het feit dat zij vooral gezag verwerft door prestaties, door de resultaten die zij ten behoeve van de burgers bereikt; draagvlak is vooral een kwestie van output.

5.7 Verbetering van het handelingsvermogen

5.7.1 Onderscheiden bestuurslagen en hun functies

De klassieke vraag naar de bestuurlijke organisatie betreft het niveau waarop een onderwerp – eenmaal tot overheidszaak gemaakt – moet worden behandeld. Het antwoord op die vraag zou afhangen van de schaal van een vraagstuk en het al dan niet grensoverschrijdend karakter daarvan. In deze traditionele benadering zit een impliciete veronderstelling, namelijk dat de verschillende overheden alle eenzelfde handelingsvermogen hebben en alleen verschillen in hun bereik. In het voorgaande is gewezen op twee ontwikkelingen die deze benadering nu minder relevant maken. In de eerste plaats heeft een toenemend aantal vraagstukken, gegeven de afnemende betekenis van ruimte, afstand en territoriale grenzen, geen afgebakende schaal die past bij een bepaald bestuurlijk niveau. In de tweede plaats hebben overheden praktisch gesproken in een groeiend aantal gevallen niet langer een in beginsel gelijk handelingsvermogen. De differentiatie van bedrijvigheid, vestigingspatronen en verkeersstromen schept verschillende mogelijkheden en vraagstukken. In het debat over de bestuurlijke organisatie wordt in het verlengde daarvan ook gedacht over de mogelijkheid van een bestuurlijk-juridische differentiatie tussen gemeenten. Deze twee ontwikkelingen plaatsen de vraag naar de gewenste combinatie van bestuurlijke bevoegdheid en maatschappelijke ontwikkeling in een heel ander daglicht. Het gaat niet langer alleen om materie en bereik.

In het WRR-rapport 'Orde in het binnenlands bestuur'¹¹ is tegen deze achtergrond betoogd dat het huidige uitgangspunt dat bevoegdheden worden verdeeld naar de schaal van de maatschappelijke problematiek, in steeds meer gevallen vruchteloos zal blijken. Die schaal zal vaak sneller veranderen dan dat bevoegdheden daaraan kunnen worden aangepast. Vandaar het advies te komen tot een meer functionele omschrijving van de taken van de verschillende niveaus van bestuur. Het verschillend handelingsvermogen van verschillende overheden leidt tot eenzelfde conclusie. Het leidt ertoe dat het verschuiven van bevoegdheden tussen hogere en lagere overheden niet langer adequaat is als respons op een veranderende schaal van maatschappelijke vraagstukken. Met de verschuiving van bevoegdheden veranderen ook de mogelijkheden en aard van beleid. Dit wordt verder versterkt als in steeds meer gevallen overheden onderling uiteenlopende mogelijkheden hebben tot ingrijpen ten aanzien van ontwikkeling en problemen die alle raken.

Veel sterker zal bij de inrichting van het bestuur moeten worden uitgegaan van onderscheiden functies van de verschillende niveaus van overheid. Hierbij gaat het om de primaire verantwoordelijkheid van de Europese Unie voor de randvoorwaarden voor het (in brede zin: economisch) verkeer, de primaire verantwoordelijkheid van nationale overheden voor de ordening van het (maatschappelijk) verkeer die rechtseenheid en gelijkheid vergt en de primaire verantwoordelijkheid van plaatselijke overheden voor de directe voorziening aan burgers. In Nederland zijn hierbij de provinciale overheden te beschouwen als tussenschakel tussen plaatselijke overheden onderling en de nationale overheid. Een dergelijke verdeling van functionele verantwoordelijkheden in plaats van bevoegdheden zal vervolgens een 'constitutioneel' gegeven moeten zijn bij de respons op vraagstukken met een grensoverschrijdend karakter. Een indeling van bevoegdheden op basis van territoriaal bereik en de aard van de materie zal steeds vaker ondoelmatig blijken.

Een dergelijke andere insteek bij de verdeling van bevoegdheden, taken en functies tussen overheden is nodig, maar niet voldoende. Het verschijnsel van het uiteenlopend handelingsvermogen van overheden ten aanzien van vraagstukken die ieder gelijkelijk raken, onderstreept de noodzaak van regels inzake de onderlinge aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid tussen overheden. Dit geeft ook een heel andere invulling aan de notie van taakverdeling tussen overheden. De gangbare invulling, dat bevoegdheden op het laagste punt moeten worden uitgeoefend waar dit adequaat is (het subsidiariteitsbeginsel), is op zichzelf al een 'petitio principii'. Wat adequaat is of waar het laagste punt ligt, is mede een keuze die berust op een groot aantal andere factoren. Bij functioneel onderscheiden taken en bevoegdheden van de verschillende overheden en bestuursniveaus, is die invulling van het beginsel in geen geval meer mogelijk. Waar sprake is van overlappende bevoegdheden, zullen andere factoren en criteria een rol moeten spelen, zoals de vraag naar de controle die nodig of gewenst is dan wel de mate van uniformiteit.

5.7.2 Verzelfstandigingen

Onder verzelfstandiging wordt in de discussie vaak een groot aantal verschillende ontwikkelingen begrepen, variërend van de interne verzelfstandiging van bepaalde overheidsdiensten binnen de departementen van algemeen bestuur (bijv. Immigratie en Naturalisatiedienst), via de externe verzelfstandiging en privatisering van bepaalde taken (loodswezen, luchtverkeersleiding) tot het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen. Deze laatste term wordt inmiddels als aanduiding gebruikt voor een brede verzameling van inrichtingen en diensten, variërend van de rijksuniversiteiten, de Nederlandse

¹¹] WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 49, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1995.

Bank tot toezichthoudende instanties zoals de OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) en de NMA (Nederlandse Mededingingsautoriteit). Het gebruik van dezelfde term bevat de suggestie dat het één, homogeen verschijnsel betreft. Niets is minder waar. Het betreft een uitermate heterogene verzameling, met een negatief criterium als gemeenschappelijk kenmerk: het niet-privaatrechtelijke karakter en het feit dat de instantie niet direct onder de verantwoordelijkheid van gemeente, provincie of rijk opereert. Nog verwarrender wordt het als ook de traditionele figuren van functioneel bestuur (waterschappen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, broederschap van advocaten) daaronder worden begrepen.

Het verschijnsel van verzelfstandigd deskundigenbestuur is al oud, zowel op het terrein van de traditionele overheidstaak (openbaar ministerie, notarissen, deurwaarders) als op het terrein van de economische regulering (Nederlandse Bank). Nieuw is vooral de toepassing van verzelfstandigd bestuur op het terrein van het toezicht op (mededinging, CTSV) en de regulering van het verkeer in bepaalde sectoren (post en telecommunicatie). Hoewel de Nederlandse Bank illustreert dat ook dit niet een geheel nieuw verschijnsel is, heeft de snelle uitbreiding van het verzelfstandigd bestuur tot een aantal nieuwe sectoren van de economie vragen opgeroepen over de implicaties daarvan voor het functioneren van de rechtsstaat.

Het gaat hierbij om drie aspecten. In de eerste plaats roept differentiatie van bevoegdheden vragen op met betrekking tot de coördinatie van de uitoefening van verschillende taken en de beslechting van eventuele conflicten. Zolang de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van verschillende taken in handen van één bestuurlijk orgaan ligt, vindt de afstemming op dat niveau plaats. Concentratie van uitvoerende macht vormt tevens een voorwaarde voor adequate democratische verantwoording van de uitoefening van die macht. Verzelfstandiging introduceert kortom een factor van verkokering in het bestuur. In de tweede plaats kunnen degenen die verzelfstandigde bevoegdheden uitoefenen in beginsel niet direct ter verantwoording geroepen worden in vertegenwoordigende vergadering. Het derde aspect is dat zelfstandige bestuursautoriteiten veelal een nieuwe combinatie van de staatsmachten opleveren. Het adequaat functioneren vergt behalve uitvoerende bevoegdheden veelal ook – beperkte – bevoegdheden op het terrein van de regelgeving en de beslissing van geschillen.

Gemeten aan traditionele en nationale overwegingen en concepten roept de toekenning van toezicht, regulering en handhaving aan zelfstandige bestuursorganen grote vragen op¹². Het betreft immers de instelling van een zelfstandige bestuursmacht, waarvan de uitoefening primair verantwoord moet worden door de professionele en publieke positie van degenen die daarmee belast zijn. De verzelfstandiging kan minder goed gecompenseerd worden door controle, instemming of aanwijzingen van een democratisch verantwoordelijk orgaan, want dat zou de beoogde voordelen (afstand, onafhankelijkheid, professionaliteit) tenietdoen. Ook leidt verzelfstandiging van bestuurstaken mogelijk tot fragmentering van overheidsmacht en tot een 'verkokerd' systeem van tegenmachten en deskundigheden, dat noch op de afzonderlijke terreinen noch op het terrein van het overheidsbeleid als geheel doelmatig is.

Ongetwijfeld vergt de ontwikkeling aandacht. Zij stelt nieuwe vragen en bovendien mag betwijfeld worden of de keuze voor verzelfstandiging steeds even pertinent is. Dat neemt echter niet weg dat verzelfstandiging van bestuursmacht beantwoordt aan behoeften in het maatschappelijk verkeer,

^{12]} Zie bijv. het Advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel voor een onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit; Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25128 nr. A.

waar niet op de traditionele wijze in voorzien kan worden. Met name in nieuwe, zich snel ontwikkelende markten die een overwegend internationaal karakter hebben, bestaat er doorgaans een grote behoefte een deskundige regulerende en controlerende instantie die zonedig op gezaghebbende wijze conflicten snel kan beslechten; niet anders dan de behoefte op een druk verkeersknooppunt aan een doeltreffende verkeersagent die het verkeer regelt. Om te beantwoorden aan die behoefte behoeven zelfstandige bestuursorganen bij de uitoefening van hun ordenende en regulerende functie doorgaans een aanzienlijke beleidsruimte. Hun beleid en optreden zullen dan ook minder door de 'input' van regels en bevoegdheden bepaald kunnen worden dan door de 'output' van resultaten, van het bevredigend maatschappelijk functioneren van de betrokken sectoren en markten. Juist hierdoor kunnen zij beter beantwoorden aan de realiteit van een vaak snel veranderend economisch verkeer.

Zelfstandige bestuursorganen kunnen bovendien adequater voorzien in het gegeven dat internationaal verkeer en internationale markten een intensieve samenwerking op het terrein van ordening, controle en handhaving vergen. Enerzijds vermijdt de zelfstandigheid de schijn van nationaal-politieke bevoorkeuring bij bestuur en toezicht. Terwijl in een nationale markt de overheid veelal gezien wordt als waarborg voor onpartijdigheid, is dat in internationale markten doorgaans minder het geval. Bovendien is internationale samenwerking vaak sneller en eenvoudiger indien het buiten de kanalen en procedures van het directe contact tussen regeringen om kan plaatsvinden. Tegelijk scheppen het internationale karakter van het verkeer en de samenwerking die dit vergt, een eigen kader van controle en kwaliteitsbewaking bij de uitoefening van de verleende bevoegdheden. Het oordeel van buitenlandse collega's gaat een rol spelen, evenals de voortdurend aanwezige mogelijkheid dat activiteiten zich naar het buitenland zullen verplaatsen. De zelfstandigheid van bestuur en toezicht kunnen in internationale markten dan ook niet alleen een factor worden bij het aantrekken van bedrijfsvestigingen en economische activiteiten, maar zij kunnen ook bepalend worden voor de toegang van Nederlandse bedrijven tot markten elders (bijv. op het terrein van telecommunicatie en informatie).

Hoewel dan ook terughoudendheid geboden is bij de regulering van het maatschappelijk verkeer door zelfstandige bestuursorganen, moet de beslissing daarover bepaald worden door de eigen merites en kenmerken. Waar het nieuwe mogelijkheden tot ordening en handhaving biedt, die beantwoorden aan de huidige behoeften waarin niet op basis van de traditionele concepten en mogelijkheden kan worden voorzien, kunnen de aspecten van juridische en democratische controle niet het laatste woord hebben. Ook moet worden vermeden dat, waar gekozen wordt voor verzelfstandiging, de mogelijkheden daarvan vervolgens worden verwaterd of teniet gedaan door te proberen de vorm in te passen in de traditionele concepten van controle en sturing. Onverminderd de noodzaak van bestuursmacht te controleren en beheersen, zal bij de vormgeving primair moeten worden uitgegaan van de overwegingen en factoren die de instelling van die organen in de eerste plaats nodig maakten, en niet van criteria en verhoudingen waarbinnen nu juist niet meer adequaat beantwoord kon worden aan de behoeften van het maatschappelijk verkeer.

5.7.3 Coördinatie en conflictbeslechting

Decentralisatie, spreiding van bevoegdheden, verzelfstandiging van taken en differentiatie binnen het bestuur – het zijn verschijnselen die aansluiten bij de ontwikkeling naar professionalisering, differentiatie en flexibilisering. Overheid en bestuur worden in de richting gedrongen van beleid ‘op maat’, specialisatie en differentiatie. Natuurlijk valt wel wat aan te merken op de gretigheid waarmee sinds een tiental jaren iedere nieuwe organisatie- en managementdoctrine in korte tijd ook in de overheidsorganisatie wordt nageaapt. Ook zijn, zoals gezegd, de motieven die voor de verzelfstandiging van bestuursmacht worden aangevoerd, niet steeds even steekhoudend¹³. Dit neemt echter niet weg dat het beeld van een homogene, hiërarchisch geleide en centraal gestuurde overheidsorganisatie en bestuurlijke bureaucratie niet meer past bij de richting en aard van de huidige ontwikkelingen. Die structuur en opzet pasten bij een andere economische en maatschappelijke realiteit, waarin de behoefte aan voorspelbaarheid, algemene voorzieningen en regelmaat, leidden tot de massale ‘productie’ van gelijkvormige beslissingen en gecoördineerd optreden; als het ware de bestuurlijke kopie van de industriële organisatie van de productie.

Groei in aantal en schakering van bestuursorganen ligt nu als het ware in de ‘natuurlijke lijn der dingen’. Vragen van samenhang van het overheidsbeleid en onderlinge verhoudingen binnen het bestuur krijgen hierdoor een ander karakter. Zoals gesteld kan het proces van decentralisatie, spreiding van bevoegdheden en verzelfstandiging het handelingsvermogen van de overheid versterken, op voorwaarde althans dat een doeltreffende afstemming tussen de uiteenlopende bestuursorganen plaatsvindt en intra-bestuurlijke conflicten effectief worden beslecht.

In dit kader zijn er in beginsel twee methoden van afstemming: verticaal – de hiërarchische beslissing door een hogere autoriteit of de toetsing aan een hogere regel – en horizontaal – de beslissing door onderhandeling tussen verschillende, gelijke bestuursorganen. De eerste methode is aangewezen voor die onderwerpen waar het belangrijk is dat een beslissing wordt genomen, ook al heeft deze niet de instemming van alle betrokken organen. De tweede is aangewezen in de omgekeerde situatie. Het voorgaande komt erop neer dat de eerste methode op steeds minder terreinen mogelijk zal blijken. De praktijk wijst uit dat de tweede methode steeds minder toereikend is. Tussen besluitvorming op basis van een hiërarchisch hoger gezag en ordening door plichten en rechten enerzijds en besluitvorming bij overeenkomst en belanguitruil anderzijds, bestaan evenwel overgangsvormen. De besluitvorming in de Europese Unie biedt daarvan goede voorbeelden. Deze berust weliswaar op onderhandeling tussen nationale staten, maar uiteindelijk wordt beslist bij een (gewogen) meerderheid. Het zijn deze overgangsvormen die van toenemend belang zijn, aangezien er – vanwege de afnemende betekenis van afstand – steeds minder een verband bestaat tussen de aard van problemen en de schaal waarop deze zich voordoen.

Voor de effectiviteit van coördinatie en samenwerking tussen overheden en bestuursorganen zijn mede bepalend het kader, de omstandigheden die tot overeenstemming dringen, alsmede de mechanismen van besluitvorming en van conflictbeslechting. Bij een adequate inrichting van de randvoorwaarden op deze punten zijn er diverse overgangsvormen denkbaar tussen de uitersten

¹³] Zo wordt het overheidsbezit van aandelen-KPN bijvoorbeeld aangevoerd als motief voor de invoering van een zelfstandig bestuursorgaan voor post en telecommunicatie (zie Tweede Kamer 1995-1996, 25128, nr 3 en 7); zou dit het enige argument zijn voor die keuze, dan heeft de wetgever slechts één keuze, te weten afstoten van de aandelen en niet het verzelfstandigen van het bestuur.

van hiërarchische beslissing en besluitvorming bij overeenstemming, zoals de besluitvorming tussen de landen van de Europese Unie illustreert.

Een eerste randvoorwaarde betreft omstandigheden die dwingen om tot beslissing of overeenstemming te komen. Externe druk kan zo'n factor zijn die tot oplossingen dwingt – zo beperkte de veiligheidssituatie tijdens de Koude Oorlog onenigheden tussen de westerse bondgenoten. Externe druk kan echter ook een element van het kader van besluitvorming zijn, door de verdeling van bevoegdheden. Geen van de betrokken organen kan besluiten zonder dat er overeenstemming is bereikt ('in overleg'). Een variant hierop is de figuur van de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, die de lidstaten in de Raad 'dwingt' tot inschikkelijkheid omdat anders beleid en regels ontbreken. Meer in het algemeen wijst dit erop dat de verdeling van belangen en bestuurlijke verantwoordelijkheden een onderdeel vormen van de randvoorwaarden die van invloed zijn op het vermogen tot coördinatie en besluitvorming. In het kader van het binnenlands bestuur is het op dit punt ook denkbaar dat een termijn gesteld wordt waarbinnen een beslissing genomen moet worden, na ommekomst waarvan een ander orgaan de beslissing kan nemen.

Een tweede factor is de regeling van de wijze waarop 'verbintenissen' tot stand komen. De internationale en federale praktijk bieden op dat punt een scala aan alternatieven voor besluitvorming bij unanieme instemming. Een eerste stap is al gelegen in vormvereisten ten aanzien van de wijze en het moment waarop er sprake is van overeenstemming. Afschaffing van het vereiste van nationale ratificatie van besluiten van de Europese Raad van Ministers vormde in 1958 de belangrijkste vereenvoudiging op het vlak van de internationale besluitvorming. Ook in het verkeer tussen bestuursorganen sneuvelen de meeste afspraken op het moment dat deze binnen de kring van ieder van de partijen afzonderlijk worden getoetst aan de eigen belangen, inzichten, enzovoort. Hier kan de stap worden gezet naar aanvaarding van de mogelijkheid dat men ook gebonden kan zijn door beslissingen waar men zelf niet mee heeft ingestemd, waarbij uiteraard tal van waarborgen denkbaar zijn om recht te doen aan het 'relatieve' gewicht van partijen. Bij dit soort voorbeelden wordt tot dusver primair gedacht aan internationale besluitvorming. Naarmate maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen steeds minder aan een bepaald territorium gebonden zijn en het proces van differentiatie binnen het bestuur zich voortzet, wordt het evenwel nodig om de invoering van andere mechanismen van besluitvorming ook in het binnenlands bestuur te overwegen en kan niet langer worden volstaan met besluitvorming door een omvattender bestuurlijk orgaan als het enige alternatief in geval de samenstellende delen geen overeenstemming bereiken.

Een derde factor ligt in de effectiviteit van de mogelijkheden en mechanismen om in geval van conflict of een vastgelopen besluitvorming toch tot een beslissing te komen. Hiermee is niet bedoeld op de rechtsbescherming en het administratief beroep, maar op de mogelijkheid die andere organen hebben om in te grijpen wanneer de direct verantwoordelijke bestuursorganen er om reden van conflict of wantrouwen niet meer uitkomen. Hoe effectiever dat vermogen aanwezig is, des te minder zal daar in de praktijk een beroep op gedaan behoeven te worden; betrokkenen hebben dan immers een navenant sterker motief om er door onderling overleg zelf uit te komen. Het betreft kortom een verbijzondering van de twee eerder genoemde factoren. Een effectief mechanisme van conflictbeslechting vormt een structurele 'externe drang' en een incidenteel mechanisme voor besluitvorming. Hoe doeltreffender zulke mechanismen zijn, des te ruimer kan ook de decentralisatie en spreiding van bevoegdheden in het bestel zijn.

Dat in de praktijk de beschikbare mechanismen overigens veelal onderontwikkeld zijn, vindt zijn oorzaak mede in de concepten van bestuurlijke bevoegdheid en democratische controle. Daarin is bevoegdheid exclusief en moet zij op één bestuurlijk niveau gelokaliseerd zijn met het oog op de bestuurlijke aansprakelijkheid en controleerbaarheid. Indien de besluitvorming doorgang moet vinden ook wanneer bestuursorganen geen overeenstemming kunnen bereiken, dan dient in die optiek die bevoegdheid niet gedecentraliseerd te worden. Decentralisatie en spreiding van bestuurlijke taken en bevoegdheden houden in deze visie ook de aanvaarding in van alle 'negatieve' gevolgen (gebrek aan uniformiteit, 'blokkades'). Aanvaardt men deze gevolgen niet, dan hebben dergelijke concepten een sterk centraliserende werking (vandaar dat in het binnenlands bestuur decentralisatie tot voor kort vooral de vorm van delegatie en medebewind aannam).

5.7.4 Democratische besluitvorming en controle

Uitgaande van de geldende praktijk en van beelden van democratische besluitvorming stellen de genoemde ontwikkelingen van decentralisatie, differentiatie en overgangsvormen van coördinatie de wetgever voor een dilemma. Zij vloeien voort uit het streven de organisatie van overheid en de inrichting van het bestuur aan te passen aan de veranderende eisen van het maatschappelijk verkeer. Maar bezien vanuit de geldende invulling en concepten van besluitvorming en controle voldoen zij vaak minder. Worden die ontwikkelingen om die reden echter afgewezen, dan betekent dit dat niet doeltreffend of in het geheel niet kan worden beantwoord aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften.

Het dilemma is nu al op bepaalde gebieden zichtbaar. Vasthouden aan de in de lidstaten gangbare concepten van democratische besluitvorming brengt in de Europese Unie met zich mee dat Unie en lidstaten noch gezamenlijk noch afzonderlijk adequaat een antwoord kunnen bieden op maatschappelijke vragen en uitdagingen (bijv. op het terrein van de criminaliteitsbestrijding). Evenzo leidt starheid op het punt van de concepten van controle en besluitvorming tot onverantwoorde terughoudendheid bij de inrichting van zelfstandig functioneel bestuur. Dit is bijvoorbeeld het geval indien wel tot verzelfstandiging van activiteiten wordt besloten, maar de hiermee belaste organen de geëigende bevoegdheden worden onthouden omdat deze niet passen binnen de heersende concepten.

De ontwikkeling van het binnenlands bestuur is in niet geringe mate mede beïnvloed door concepten van recht, wet en nationale democratische besluitvorming. Uitgangspunten van solidariteit, eenheid, rechtszekerheid, verantwoording en controle werken een geleidelijke uniformering van recht en beleid in de hand en veronderstellen een 'verantwoordelijk punt' dat daarop aangesproken kan worden. Het gaat om aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid die bevoegdheid veronderstellen, en de beschikbaarheid van 'instrumenten' om het beleid van anderen te bepalen. In de rechtsstaat zijn recht en wet de daarvoor aangewezen 'instrumenten'. Het gebruik daarvan leidt echter tot een voortgaande juridificering, uniformering en daarmee centralisatie van bestuur en beleid.

Decentralisatie, differentiatie en spreiding van bevoegdheden passen minder goed in die perceptie van recht en democratische besluitvorming. De steeds weer oplaaierende discussie over draagvlak, politiek primaat en het democratisch karakter van besluitvorming door de overheid moet mede tegen deze achtergrond van het veranderend karakter van de organisatie van besluitvorming en bestuur worden gezien. Het antwoord op de divergentie tussen concepten en maatschappelijke ontwikkelingen wordt daarbij gezocht in rechtsbescherming, inspraak, interactief bestuur (d.w.z. een bestuur dat het beleid vormt in samenspraak met direct betrokkenen en met belangen-

groeperingen), uitbreiding van keuzemomenten (referenda, verkozen burgemeester, enz.), alles teneinde meer 'draagvlak' te scheppen.

Het zijn oplossingen die uitgaan van een concept waarin democratische overheidsbesluitvorming vooral wordt opgevat als een proces van integratie van belangen en opvattingen die in de samenleving bestaan en die via gekozen vertegenwoordigers tot uitdrukking komen. Het gezag van beslissingen en de aanvaarding van verplichtingen en beperkingen berusten in deze visie vooral op (indirecte) overeenstemming tussen maatschappelijke groeperingen en belangen. Meer inspraak zal in die visie het beroep op de rechter beperken. De belangrijkste bedreiging van overheidsbesluitvorming is zo gezien dat beslissingen niet meer aansluiten bij gevoelens die onder de bevolking leven, omdat zij ambtelijk worden uitgedacht of omdat het handelen van de verkozen 'agenten' niet meer aansluit bij de 'principalen' in de samenleving. Maar een gevolg van deze opvatting is wel dat de zekerheid en betrouwbaarheid in het bestuurlijk proces afnemen, de beleidsmotieven bij besluitvorming wisselvalliger worden en het bestuurlijk proces weinig voortvarend verloopt.

In het concept van bestuur als integratieproces berust het gezag van de overheid vooral op de 'input', dat wil zeggen op de voorbereiding van beslissingen, de rechtmatigheid van de regels en het democratisch gehalte van de besluitvorming. Het is echter niet noodzakelijkerwijze de enig geldige invulling van democratische concepten. Traditioneel kent het Nederlands bestuur andere vormen van besluitvorming en betrokkenheid in de waterschappen en in vormen van functioneel zelfbestuur. Democratische besluitvorming over internationale verdragen vindt vanouds plaats door goedkeuring achteraf; niet anders dan bijvoorbeeld bij CAO-overleg of bij gemeenschappelijke regelingen tussen verschillende gemeenten. Een variant daarop vormt de besluitvorming binnen de Europese Unie, op basis van overeenstemming dan wel een meerderheid van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, die zelf weer 'gedragen' worden door een meerderheid in hun nationale parlementen. Het zijn mechanismen van besluitvorming die uitgaan van meerderheidsregels of van overeenstemming, samenwerking of uitruil van belangen tussen groepen van belanghebbenden. Vormen die uit een oogpunt van deskundige betrokkenheid niet minder democratisch zijn dan beslissing bij meerderheid van algemeen vertegenwoordigende vergadering.

Naarmate door spreiding van bestuurstaken en -bevoegdheden bestuurlijke besluitvorming steeds meer een policentrisch karakter krijgt en de effectiviteit van gecentraliseerde besluitvorming en democratische controle afneemt, zal meer gebruikgemaakt moeten worden van deze andere vormen van controle en betrokkenheid. Meer inspraak, rechten, beroepsmogelijkheden en democratie bij de beleidsvoorbereiding versterken het draagvlak voor de resultaten niet, als de desbetreffende besluitvorming als gevolg hiervan steeds moeizamer verloopt en minder effectief is. Niet te handhaven regels worden niet beter nageleefd wanneer zij bij referendum zijn aanvaard. Het resultaat is eerder dat geen besluitvorming meer mogelijk is of 'achter de schermen' plaatsvindt met steeds wisselende coalities van betrokkenen, waardoor de werkelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid zich geheel aan het publieke oog onttrekt. De 'output' van het bestuur, dat wil zeggen de mate waarin het bestuur concreet tegemoetkomt aan maatschappelijke vragen en behoeften, bepaalt vanouds in niet geringe mate het gezag van de overheid. Niet dat in die visie een bevredigend resultaat, democratische controle, inspraak, rechtsregels en beroepsmogelijkheden overbodig zijn; die blijven onmisbaar om grenzen te stellen aan de overheidsmacht, om deze in aansluiting te houden met het maatschappelijk verkeer en om verandering te stimuleren en te legitimeren, maar ze kunnen alleen niet in de plaats treden van de besluitvormende overheidsfunctie.

5.8 Tot slot

Aan het begin van het moderne denken over bestuur en recht staat de al eerder genoemde Bartolus van Saxoferrato (1314-1357). In zijn commentaar op de Digesten ontwikkelde hij een voor zijn tijd nieuw – maar ook nu nog vaak veronachtzaamd – gezichtspunt, dat het recht moet aansluiten bij de feiten en niet andersom. Overheid, recht en bestuur zijn geen natuurverschijnselen, maar sociale constructies. Als deze constructies ‘bot’ worden door gebruik of minder doeltreffend vanwege een veranderende omgeving, dan zal hun structuur en organisatie aan die werkelijkheden moeten worden aangepast en niet andersom. De ‘middelpuntvliedende’ overheid is zo gezien een eerste aanzet tot aanpassing aan de nieuwe omstandigheden. In het voorgaande zijn de verschillende verschuivingen van bevoegdheden naar ‘boven’ en ‘beneden’ besproken, evenals de wijze waarop hier in de praktijk tot nu toe vaak op wordt gereageerd. Hoe deze reactie, en daarmee het handelingsvermogen van de overheid, kan worden verbeterd door beter in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, vormde de centrale invalshoek van dit hoofdstuk.

6.1 Een tegengestelde dynamiek

'Vrijheid, gelijkheid en broederschap', de drie sleutelbegrippen van de Franse revolutie, vormen meer in het algemeen drie concepten achter de dynamische ontwikkeling van de moderne westerse staat in de afgelopen twee eeuwen. Deze dynamische werking is mede een gevolg van het feit dat elk van deze drie begrippen een steeds gevarieerder en breder spectrum aan betekenissen heeft gekregen. Politiek laat het begrip 'gelijkheid' zich in steeds weer andere betekenissen gebruiken; nu eens met de nadruk op formeel juridische en staatsrechtelijke gelijkheid, dan weer op de sociaal-economische of maatschappelijke gelijkheid (als uitgangspunt of als uitkomst) en nog weer een andere keer met de nadruk op de eenheid en uniforme algemene werking van wet en recht. In de loop van de laatste twee eeuwen heeft het begrip gelijkheid ook een steeds bredere strekking gekregen. Zo bekleden ideeën over gelijkheid in de hedendaagse samenleving zowel in de politiek als in het culturele en sociale leven een centrale plaats. In de loop van deze ontwikkeling is 'gelijkheid' uitgegroeid boven de status van politiek motief en normatieve doelstelling en steeds meer de kern van het rechtsdenken gaan bepalen; aldus is gelijkheid tot toetssteen geworden voor het overheidsoptreden.

In deze verschillende betekenissen heeft het concept van gelijkheid in niet geringe mate als rechtvaardiging gediend voor de groei van de verzorgingsstaat. Uitbreiding van voorzieningen werd veelal bepleit of gerechtvaardigd met een beroep op één of meer aspecten van het 'gelijkheidsbeginsel'. In eerste instantie leidde dit tot steeds bredere voorzieningen, vervolgens tot de groei van rechtsbescherming, administratief recht en zo mede tot de geleidelijke groei van de rechterlijke toetsing van het overheidshandelen.

Het streven naar en de verwezenlijking van juridische, sociaal-economische en maatschappelijke gelijkheid, de groei van steeds omvattender voorzieningen en wetgeving, werken echter ook een tegengestelde dynamiek van toenemende verscheidenheid in de hand. *Hoe meer de overheid gelijke voorwaarden, omstandigheden en posities schept, des te meer nadruk krijgen de resterende verschillen.* Verschillen krijgen in de huidige maatschappelijke en economische ontwikkeling ook steeds meer uitdrukkingsmogelijkheden. Vandaar de ogenschijnlijk tegengestelde bewegingen van toenemende gelijkvormigheid van cultuur, leefwijze en samenleving en tegelijkertijd een groeiende verscheidenheid en schakering; van steeds meer gelijke mogelijkheden op globale markten, maar daardoor ook steeds meer en gevarieerder individuele keuzemogelijkheden, toenemende diversiteit in economische belangen en afnemende structuur, homogeniteit en regelmaat in het maatschappelijk verkeer.

Gelijkheid en verscheidenheid lijken elkaar over en weer te versterken: hoe groter de maatschappelijke verscheidenheid, des te sterker is ook de behoefte aan algemene regels, uniformiteit en gelijkheid. Tegelijkertijd eroderen de groeiende diversiteit, keuzemogelijkheden en individueel handelingsbereik de maatschappelijke structuur en regelmaat die een voorwaarde vormen voor algemene regels en de handhaving daarvan. Waar het streven naar 'gelijkheid' tegengestelde gevolgen laat zien, is versterking van de gelijkheid of uniformiteit in steeds meer gevallen een niet-toereikende en zelfs contraproductieve reactie op het verschijnen van toenemende maatschappelijke diversiteit.

Hieronder wordt eerst verder aandacht besteed aan de verschillende betekenissen van gelijkheid en de opkomst en ontwikkeling van het gelijkheidsbeginsel. Vervolgens wordt ingegaan op de dynamiek van toenemende gelijkheid, die gepaard gaat met toenemende verscheidenheid en omgekeerd, om tot slot de mogelijkheden voor een meer adequate benadering te behandelen.

6.2 Van uitgangspunt tot grondrecht

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” Aldus luidt artikel 1 van de Grondwet sinds 1983. Alleen al vanwege die plaats wordt het gelijkheidsbeginsel thans algemeen als het eerste onder de grondrechten gezien. Het is echter niet voor het eerst dat dit beginsel in de Grondwet is opgenomen. In de ‘Staatsregeling voor het Bataafse Volk’ van 1798 wordt in artikel 3 bij de algemene beginselen bepaalt: “Alle Leden der Maatschappij hebben, zonder onderscheiding van geboorte, bezitting, stand, of rang, eene gelijke aanspraak op derzelver voordeelen.” In de staatsregeling van 1801 heet het onder artikel 2: “Alle Leden der Maatschappij zijn gelijk voor de wet, zonder eenig onderscheid van rang of geboorte.” Artikel 3 van de ‘Staatsregeling des Bataafschen Volks’ van 1805 luidt ten slotte: “Het groot beginsel der Maatschappelijke Vrijheid bestaat daarin, dat de Wet gelijke Regten verzekere en gelijke Pligten oplegge aan alle Burgers, zonder onderscheid van rang of geboorte.” Maar hoewel het beginsel nu en eertijds in de Grondwet is en was opgenomen, in de tussenliggende periode was het daaruit verdwenen.

Anders dan de grondwettelijke precedentes doen vermoeden, is gelijkheid niet een sinds het begin van onze staatsrechtelijke geschiedenis vanzelfsprekend uitgangspunt geweest in de samenleving. De enkele opsomming van bepalingen illustreert al de uiteenlopende betekenissen en functies van het beginsel. In 1798 markeert de bepaling een omwenteling in het denken over de inrichting van de samenleving, te weten dat afkomst en stand niet langer uitgangspunt en grondslag vormen voor juridische en staatkundige privileges, en maatschappelijke organisatie. De gedachte dat niet zou moeten worden onderscheiden naar geboorte en maatschappelijke stand, vormde een revolutie in het denken. Dat welstand of nationaliteit geen criterium van onderscheid zou mogen zijn, zou onze voorouders daarentegen als uiterst merkwaardig en zelfs als onredelijk in de oren geklonken hebben. Het actief en passief kiesrecht werd jarenlang mede bepaald door criteria van welstand en geslacht. Dat het verbod van discriminatie met al zijn huidige consequenties begrepen zouden moeten worden onder het politieke concept van gelijkheid, zouden zij als onzinnig hebben beschouwd.

De voorgaande korte synopsis van grondwetsbepalingen is niet bedoeld als aanzet voor een beschouwing over de historische ontwikkeling van het gelijkheidsbeginsel, maar als illustratie van de evolutie en verschillende functies daarvan. In de staatsregelingen van 1798 en 1801 had gelijkheid nog de oorspronkelijke functie van politiek beginsel dat een ander soort samenleving markeerde. In de staatsregeling van 1805 verandert de betekenis echter. Gelijkheid wordt nu gedefinieerd als aspect van de wet. Daarmee wordt onderstreept dat gelijkheid en de algemene werking van de wet conceptueel in elkaars verlengde liggen. In 1983 is het ten slotte niet meer een kenmerk van wetgeving, maar een grondrecht in de vorm van een verbod om aan de hand van bepaalde kenmerken te onderscheiden in wet en beleid, waaraan het overheidshandelen en de wet in materiële zin zonodig getoetst kunnen worden. Al voor het verbod van discriminatie in 1983 in de Grondwet werd opgenomen, maakte het overigens in verschillende bewoordingen al deel uit van internationale verdragen, zodat toetsing van de wet in formele zin aan het beginsel eveneens mogelijk was.

6.3 Vormen van gelijkheid

Het gebruik van het concept 'gelijkheid' in de grondwet duidt al op de verschillende betekenissen die daarachter schuil gaan. 'Gelijkheid' zegt iets over een verhouding in een vergelijking vanuit een gegeven ijkpunt. Als zodanig is het een kwalitatief begrip, dat geen houvast biedt over de inhoud daarvan. 'Even goed' en 'even slecht' dekt potentieel een identieke inhoud; de kwalificatie zit in wat vergeleken wordt en in het ijkpunt van de vergelijking. Ook als daarover helderheid bestaat, is een eenduidige invulling van het begrip veelal nog niet mogelijk; de betekenis zal mede verschillen naar gelang van de omstandigheden en de context waarin het wordt gebruikt. Waar de grondwet de gelijkheid voor de wet vaststelt en discriminatie verbiedt, heeft gelijkheid de betekenis dat (bepaalde) verschillen genegeerd moeten worden. Waar in het recht van de Europese Unie de discriminatie naar nationaliteit (of geslacht) wordt verboden, kan dat onder omstandigheden inhouden dat juist wel een onderscheid wordt gemaakt omdat het miskennen van feitelijke verschillen evenzo een discriminatie inhoudt ¹.

'Gelijkheid' als concept biedt dus weinig houvast. Dit geldt ook voor de vraag of in werkelijkheid bestaande verschillen gerespecteerd of weggenomen moeten worden. In dit verband kan worden verwezen naar het gelijkheidsbeginsel in de sfeer van de belastingen. Het uitgangspunt dat hierbij wordt gehanteerd is dat van de neutraliteit: de onderlinge verhouding van de contribuabelen dient voor en na belasting ongeveer dezelfde te zijn. Vanuit deze optiek wordt belasting naar draagkracht geheven als het gaat om de bijdrage in de algemene middelen, maar worden gelijke bedragen geheven als het bijvoorbeeld gaat om accijnzen. Op het verwante gebied van de algemene voorzieningen en sociale zekerheid geldt daarentegen doorgaans het omgekeerde. Hier heeft de gelijkheid betrekking op de uitkomst. Voor een gelijke (overheids)prestatie wordt een verschillende bijdrage gevraagd (schoolgeld, kosten van volksgezondheid) of er wordt naar gelang van verschillen in draagkracht een verschillende uitkering gegeven om gelijk te eindigen: studiefinanciering, huursubsidie. In andere gevallen is dat nu juist weer ongelijk. Zo worden de premies voor de collectieve inkomensverzekeringen naar rato van het inkomen geheven, maar ook uitgekeerd.

Al naar gelang van het beleid en de situatie kan derhalve zowel het maken als het niet maken van onderscheid een verboden discriminatie vormen. Het is zelfs denkbaar dat het streven naar gelijkheid in één opzicht, langs een andere invalshoek, als discriminatie wordt ervaren of beschouwd. Maatregelen die gericht zijn op bescherming in een gelijkwaardige positie van bepaalde groepen personen (bijv. vrouwen, ouderen) worden in een andere context of bij veranderende maatschappelijke opvattingen als discriminatie ervaren en beschouwd. De geleidelijk veranderende houding ten opzichte van onderscheiding naar leeftijd is een voorbeeld; de pensioengerechtigde leeftijd die oorspronkelijk bedoeld was om mensen ongeacht hun inkomen en vermogen in een gelijkwaardige positie te beschermen, wordt nu steeds sterker ervaren als leeftijdsdiscriminatie.

Wat gelijk is, verschilt evenzeer naar de eenheid die in beschouwing wordt genomen. Zo vergelijkt de Limburger zijn gelijkheid niet met de Belgische

¹ Vgl. de eis in het verleden dat bedrijven die bepaalde producten op de markt brachten (i.c. auto's) een vestiging op het nationaal grondgebied dienden te hebben. Die eis werd discriminatoir bevonden omdat dit miskende dat de lasten hiervan voor buitenlandse bedrijven anders zijn dan voor binnenlandse bedrijven. Vanaf het begin (zaak 13/63, Koelkasten-arrest) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap een materieel discriminatiebegrip gehanteerd in de zin dat er van discriminatie sprake is "indien hetzij vergelijkbare gevallen op verschillende wijze, hetzij verschillende gevallen op gelijke wijze waren behandeld".

Limburger enkele tientallen kilometers verderop, maar met de Fries tweehonderd kilometer naar het noorden. Voor sommige maatregelen loopt de gelijkheid slechts tot de gemeente- of de provinciale grens. En ook die eenheid kan een element van (on)gelijkheid zijn. Hoewel het begrip gelijkheid op zich verscheidenheid impliceert, kan die verscheidenheid zelf ongelijkheid opleveren. Na eerst bijna een eeuw de lijn te hebben gevolgd dat de gelijkheid van blank en zwart in de V.S. gelijkwaardige maar niet noodzakelijkerwijze dezelfde voorzieningen vergde, kwam het Supreme Court in de V.S. in 1956 tot de uitspraak dat gescheiden voorzieningen per definitie ongelijkheid inhielden². Onze nationale schoolstrijd leidde tot een precies tegengesteld resultaat – gescheiden voorzieningen die op gelijke wijze door de overheid gefinancierd moeten worden – en ook dat werd als principiële gelijkheid gezien. Tegen deze achtergrond moet ook de vervevenheid begrepen worden van het concept van gelijkheid met dat van rechtseenheid en de algemene werking en gelijke toepassing van wetten en maatregelen. Vandaar ook dat die gelijkheid in het geding is bij het vervagen van de betekenis van gebied en grenzen.

6.4 Dynamiek

Juist de veelvormigheid en veranderbaarheid van het begrip gelijkheid maakt het in zijn diverse verschijningsvormen zo bruikbaar in recht en politiek. Het functioneert als discriminatieverbod, als beginsel van gelijke behandeling, als eis van rechtseenheid, als beginsel van uniforme toepassing van wet en recht. Niets is gemakkelijker als pleidooi dan de verwijzing naar andere vergelijkbare gevallen. Het argument ‘als hij (of zij), dan ik ook’ is ons van kindsbeen bekend. Een beroep op de gelijkheid van personen of situaties biedt uitkomst in tal van gevallen waarin men verlegen zit om argumenten. Dit vormt ook de ‘motor’ achter de steeds bredere toepassing van het gelijkheidsbeginsel op zoveel gebieden.

In het recht vormt het beginsel van gelijkheid en gelijke behandeling een moderne vertaling van het klassieke uitgangspunt en beginsel van recht als ‘ieder het zijne geven’. Maar in plaats van gewoonte, gegroeide situaties, overerfde stand, privilege en ‘recht’ als uitgangspunt bij de uitleg van ‘het zijne’, wordt ‘gelijkheid’ verondersteld, waarna alleen criteria die zinvol zijn vanuit het te bereiken doel, nog als functioneel en geldig worden erkend. Rechtseenheid, algemene werking en uniformiteit nemen vervolgens de plaats in van de verscheidenheid van historische rechten, plaatselijke gewoonten en persoonlijke kwaliteit. Het oogt als belangrijke maatschappelijke en politieke verworvenheid: niemand is beter dan de ander, niemand heeft meer dan zijn buurman, er bestaat een voorspelbaar recht door heel het land (waarbij dat concept van land, in de zin van nationaal grondgebied, overigens meer product is van deze rechtseenheid dan andersom). In het voorgaande is er al op gewezen dat het gelijkheidsbeginsel ook de mogelijkheden van de overheid enorm heeft uitgebreid. Met dit beginsel en dat van democratische besluitvorming in de hand vermocht de moderne overheid in korte tijd meer dan de absolute vorsten voordien: algemene belastingen, codificatie en uniformering van wetten, algemene dienstplicht, enzovoort

Die uitbreiding van overheidsmacht had ook een keerzijde. De behoefte aan bescherming tegen willekeur, tegen uitzonderlijke plichten en tegen discriminatie of het gebruik van niet-relevante of niet-functionele onderscheidingen nam navenant toe in belang. ‘Gelijkheid’ is langs die kant verweven met de eis dat straffen, plichten en het overheidshandelen in het algemeen herleidbaar

² De ‘gelijk, maar gescheiden’ doctrine werd vastgesteld in het ‘Plessy v. Ferguson’, 163, U.S. 537. De doctrine dat gescheiden per definitie ongelijkheid inhield, werd gemaakt in: ‘Brown v. Board of Education’, 347, U.S. 483.

moet zijn tot de wet en wettelijke bevoegdheid. Dezelfde behoefte aan bescherming ligt ook ten grondslag aan de uitdijende sfeer van grondrechten, individuele rechten en discriminatieverboden.

Het concept van gelijkheid vormt op deze wijze – in vaak heel verschillende betekenissen – zowel een ‘motor’ achter de uitbreiding van de staatstaak, als een ‘motor’ achter de groei van de rechtsbescherming tegen diezelfde overheid. De dynamiek waardoor gelijkheid steeds meer de centrale waarde van het recht is geworden, gaat echter dieper. Als neutrale norm neemt gelijkheid in betekenis toe naarmate andere criteria en opvattingen aan invloed of normatieve betekenis inboeten als gevolg van culturele en politieke ontwikkelingen. Dat is een proces dat gevoed wordt door de filosofische en culturele uitgangspunten waarop de moderne westerse samenleving berust. Een dynamiek die eveneens gevoed wordt door processen van maatschappelijke emancipatie en de behoeften van economische ontwikkeling. Het groeiend relatief gewicht van ‘gelijkheid’ als norm in het publieke leven vindt zijn wortels in een cultuur van rationalisme, pluralisme en relativisme, die politiek, denken en doen sinds de ‘verlichting’ bij ons heeft beïnvloedt.

6.5 Maatschappelijke verscheidenheid en eenheid

Concepten van gelijkheid, rechtseenheid en uniformiteit vormen echter ook in de wisselwerking tussen staat, samenleving en economie een belangrijke factor van dynamiek. Het streven naar maatschappelijke en culturele gelijkheid ligt aan de basis van processen van maatschappelijke emancipatie, die zich bedienen van de mechanismen van staat en overheid. De groei van de verzorgingsstaat en het stelsel van sociale voorzieningen illustreren die dynamiek. Het is in niet onbelangrijke mate de geschiedenis van de ene belangengroep die zich met een beroep op gelijke behandeling en maatschappelijke solidariteit aan anderen optrekt. Telkenmale werden nieuwe groepen of individuen gevonden waarvoor een aparte regeling nodig was omdat ze verschilden van of juist gelijk waren aan anderen.

In die wisselwerking tussen de groei van de welvaart en de evolutie van het denken over maatschappelijke gelijkheid is de burger geleidelijk geëmancipeerd en weerbaarder gemaakt ten opzichte van natuurlijke, sociale en economische wisselvalligheden en beperkingen. Dat proces zet zich echter voort op het niveau van het individu. Wanneer men als lid van een groep is geëmancipeerd, ontstaat vervolgens licht de behoefte aan emancipatie van het groepsverband zelf, zeker wanneer de ‘ongelijkheid’ die de aanvankelijke aanzet daarvoor vormde naar de achtergrond verdwijnt. Zo gaat het emancipatieproces geleidelijk over in verschijnselen als individualisering, differentiatie in leefwijzen en maatschappelijke diversiteit.

Die ontwikkeling wordt in de huidige tijd verder bevorderd door technische vernieuwing op uiteenlopende terreinen (materiaalgebruik, miniaturisering, communicatie- en sturingstechnologie) en de gevolgen die dit heeft voor het maatschappelijk verkeer. Beperkingen die afstand, tijd en materie tot dusver stelden aan dat maatschappelijk verkeer, nemen sterk in betekenis af of verdwijnen zelfs geheel. Deze ontwikkeling verandert de dynamiek en aard van het maatschappelijk functioneren op een breed terrein. Zij raakt de organisatie en structuur van het maatschappelijk verkeer en van het samenleven als zodanig. Individuele keuzemogelijkheden nemen toe en daarmee ook de verscheidenheid aan belangen en situaties. Schaal en bereik van het maatschappelijk verkeer veranderen. De overheid wordt niet alleen geconfronteerd met een groeiende verscheidenheid binnen de samenleving, maar ook met het feit dat een toenemend deel van de activiteiten van burgers zich aan ordening door de nationale overheid kan onttrekken. Mede hierdoor zet de toenemende

verscheidenheid van mogelijkheden, belangen en persoonlijke situaties ook de middelpuntvliedende krachten in de samenleving aan.

6.6 Een proces dat zichzelf versterkt en in de weg zit

Langs verschillende kanten dragen concepten van gelijkheid bij aan dynamiek en ontwikkeling van staat en samenleving. Dit proces versterkt zichzelf in een dubbele wisselwerking: enerzijds tussen de groeiende overheidstaak en de rechtsbescherming daartegen, anderzijds tussen het streven naar juridische gelijkheid en maatschappelijke diversiteit. Aan de andere kant dreigt dit proces ook in zichzelf vast te lopen. Algemene, voor ieder gelijke regels zijn ook – of juist – in een pluriforme samenleving functioneel als fictief uitgangspunt; anders loopt men vast in de details en schakeringen van de werkelijkheid. De algemene regel moet dan echter wel zo dicht mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid, of de overheid moet in staat zijn die werkelijkheid naar haar hand te zetten. Waar dit in een gedifferentieerde, open maatschappelijke werkelijkheid niet zo is, dreigen rechtsgelijkheid, -zekerheid en -bescherming tot minpunten te worden; de zekerheid remt af, hetgeen beschermd moet worden raakt geïsoleerd en gelijkheid leidt tot achterstelling en discriminatie.

Het proces van maatschappelijke differentiatie en individualisering heeft mede tot gevolg dat verbanden en structuren in de samenleving geleidelijk vervagen en geen houvast meer bieden voor wetgeving en ordening. De behoefte aan recht en wet neemt daarbij niet af, maar eerder toe. Gelijkheid als rechtsnorm kan de diversiteit van de werkelijkheid reduceren en zo houvast bieden in het maatschappelijk verkeer: men mag uitgaan van de regel en hoeft geen rekening te houden met mogelijke verschillen die in werkelijkheid bestaan. Met betrekking tot het overheidsbeleid wordt het daarbij een normatieve regel van 'behoren', die enerzijds de ontwikkeling van de rechtsbescherming stimuleert en anderzijds tot beleidsdoelstelling wordt. Gelijkheid wordt zo van uitgangspunt steeds meer tot beleidsdoelstelling en criterium voor de uitkomst van beleid.

In het voorgaande is er al op gewezen dat 'bescherming' en het 'wegnemen van maatschappelijke verschillen' bij toenemende keuzemogelijkheden en alternatieven licht in het tegendeel kunnen verkeren, omdat ook anderen hun gedrag daarop instellen. Het streven verschillen weg te nemen dreigt zo de 'beschermen' in toenemende mate te isoleren van de maatschappelijke ontwikkeling en de verschillen verder aan te zetten. De afnemende betekenis voor het maatschappelijk verkeer van territoriale grenzen en eenheid, heeft tegelijk tot gevolg dat beginselen als rechtsgelijkheid, -eenheid en -zekerheid een andere betekenis krijgen. In een internationale omgeving levert het streven naar gelijkheid en rechtszekerheid in een toenemend aantal gevallen een ongelijkheid op, en een nadeel. Beperkingen die in een afgeschermd situatie voor spelbaarheid en rechtszekerheid bieden, worden in het grensoverschrijdend verkeer eenzijdig. Daardoor gaan zij mede een element van onzekerheid vormen; in steeds minder gevallen is op voorhand duidelijk welk recht op handelingen van toepassing is en welke rechter daar bevoegd voor is. Bij veel activiteiten wordt het mogelijk ze naar believen elders te lokaliseren. Hierdoor kan het averechtse effect van bescherming en ordening verder worden versterkt. Als regels en verplichtingen te zeer als belastend worden ervaren, kunnen activiteiten die hiervan last ondervinden, naar elders worden verplaatst. Wat moest worden beschermd, verdwijnt dan geheel.

In deze ontwikkeling verlopen wetgeving en overheidsbeleid steeds stroever, terwijl de maatschappelijke vraag naar beleid en wetgeving toeneemt onder druk van de behoefte naar overzichtelijkheid, voor spelbaarheid en regelmaat in alle verscheidenheid. Diezelfde verscheidenheid dwingt de overheid om steeds meer opties en varianten in wet- en regelgeving te voorzien, teneinde te

zijn voorbereid op alle denkbare mogelijkheden. Het resultaat is een vermenigvuldiging van categorieën en soorten regels, waarin de wetgever de werkelijkheid tracht te volgen. Dit versterkt echter weer de behoefte aan regels, inspraak en rechtsbescherming. Het onbedoeld gevolg van controlemechanismen die berusten op de wet, geschreven regels en regelmaat, is dat deze zich noodzakelijkerwijze richten op sturing via 'input' van de besluitvorming: de bevoegdheid, motivering, zorgvuldigheid en procedures die in acht zijn genomen. Effectief en efficiënt beleid wordt daarbij verondersteld, maar niet beloond; inbreuken op de regels en procedures trekken de aandacht en worden bestraft. Op den duur gaat dan de vrees om fouten te maken de kwaliteit van beleid en bestuur bepalen. Niet resultaten, niet de doeltreffendheid van het beleid zijn bepalend, maar de zorgvuldigheid waarmee te werk wordt gegaan. De zorg voor effectiviteit wordt dan vervangen door de zorg dat men van te voren alles goed geregeld heeft. Het functioneren van de staat wordt dan sterker beheerst door een 'negatieve terugkoppeling' aan de hand van fouten bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, dan door een 'positieve terugkoppeling' aan de hand van de effectiviteit van het beleid.

6.7 Gelijkheid en diversiteit; eenheid in verscheidenheid

Gevolg van deze dynamiek is dat naarmate de omgeving sneller verandert, de 'afstand' tussen de werkelijkheid en de wet- en regelgeving die daarin orde tracht te scheppen, groter wordt. Een adequate respons op de groeiende divergentie tussen gelijkheid als norm voor overheids-handelen (mede in de vorm van eenheid en zekerheid) en de diversiteit in het maatschappelijk verkeer, vereist dat die dynamiek doorbroken wordt. Anders dreigt het 'kind met het badwater' te worden weggegooid. Mechanismen die bedoeld waren om het beleid en optreden van de overheid voorspelbaar en controleerbaar te maken, bewerkstelligen in de praktijk steeds vaker het tegendeel. Regels, controle en beperkingen leiden niet tot een beter of meer verantwoord beleid, maar tot geen beleid en 'terugtrek' van de wetgever. Wetten en regels die bedoeld zijn om gelijkheid te verzekeren, leiden tot achterstelling en isolatie.

'Vooruit' op basis van de huidige concepten biedt mitsdien geen oplossing, maar 'achteruit' in de vorm van beperking van de overheidstaak, deregulering, decentralisatie en privatisering evenmin. Een wezenlijke functie van de overheid is om verkeer binnen de samenleving mogelijk te maken. Het proces van toenemende individuele pluriformiteit en verscheidenheid vergt dan ook regels die het handelen voorspelbaar en betrouwbaar maken, zowel in het verkeer met particulieren als in dat met de overheid.

Niet terugtrek, maar een aangepast functioneren van de overheid en een aangepaste reactie van de wetgever zijn vereist. Het zijn ook niet de uitgangspunten en beginselen zelf – gelijkheid, eenheid en zekerheid – die in het geding zijn, maar de invulling die daar in de loop van de tijd aan is gegeven. Niet de noodzaak van controle van het overheids-optreden staat ter discussie, maar de vraag of dit in de huidige tijd nog steeds gerealiseerd kan en moet worden door de eis van voorafgaande regeling van overheids-optreden en controle achteraf op basis daarvan. Regels en controle bovendien die zich vooral richten op de 'input', de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en niet op de resultaten van het beleid. Ook nu laten zich in de praktijk al voorbeelden vinden van andere oplossingen. Bijvoorbeeld in de volksgezondheid en bij subsidieregelingen vindt vaak volumebeheersing plaats via budgettering of andere instrumenten, dus via sturing op 'output'. Vraag is of een uniforme invulling van concepten van rechtsstaat en rechtsbescherming de enig denkbare is. Is het logisch in een steeds geschakeerder omgeving te eisen dat afwijking van regels en precedents moet worden gerechtvaardigd? Licht het dan niet meer voor de hand juist de eenvormige toepassing te rechtvaardigen?

Om de afstand tussen een algemeen en voor ieder gelijk functionerende overheid en een geschakeerde voortdurend veranderende werkelijkheid te verkleinen, moeten mechanismen en concepten van sturing, controle en terugkoppeling van het overheidsoptreden worden herzien, niet de beginselen en uitgangspunten. In de communicatie- en sturingstechnologie zijn intussen benaderingen ontwikkeld, waarbij de aanpassing aan een veranderende omgeving binnen het systeem zelf wordt gerealiseerd op basis van 'trial and error'; sturing via een oriëntatie op en een bijstelling vanuit de resultaten. De logica van stabiliteit op basis van voorspelbaarheid en continuïteit wordt daarin vervangen door de zogenoemde theorieën van 'fuzzy logics'. In wezen is een proces zoals dat van 're-inventing government', dat enkele jaren geleden sterk de aandacht trok, een poging om op bestuurlijk terrein ook mechanismen van 'fuzzy logics' te identificeren en afstemming van het beleid op de vraag daarnaar te realiseren.

Op tal van terreinen zal moeten worden aanvaard dat de feitelijke maatschappelijke diversiteit het impliciete uitgangspunt van ordening en beleid is, veel sterker dan het huidige impliciete uitgangspunt dat ieder gelijke mogelijkheden en vaardigheden heeft. Het proces van emancipatie van individuen op basis van een concept van gelijkheid zal ten dele plaats moeten maken voor een proces van 'emancipatie van diversiteit' op basis van de gelijkwaardigheid van de verschillen. Veranderingen zoals die in het voorgaande besproken zijn – de ontwikkeling naar 'open' vormen van ordening en de differentiatie binnen het bestuur, sluiten hierop aan. Daarnaast zal aansluiting tussen het functioneren van de overheid en een geschakeerde, veranderende werkelijkheid meer in het bijzonder langs drie lijnen gezocht kunnen worden. In de eerste plaats door alternatieven te vinden voor het proces waarin politieke doelstellingen en beginselen vertaald worden naar concreet beleid en recht, wat nu doorgaans geschiedt door gewenste 'uitkomsten' naar 'input' te vertalen en door macrodoelstellingen te transformeren in microrechten en -plichten. In de tweede plaats zal meer gebruik gemaakt moeten worden van de mogelijkheid om algemeen beleid via transactie te concretiseren naar het individuele geval; termen als transactiestaat en 'beleid op maat' worden in dat verband wel gebruikt. In de derde plaats zal de aansluiting verder gezocht moeten worden via 'transacties' en overleg met maatschappelijke groeperingen en organisaties; een benadering die nu al voorkomt in het gebruik van 'convenanten' met bepaalde verbanden.

6.7.1 Sturing op uitkomst

Machiavelli hield de 'vorst' reeds voor dat een overheid primair gewaardeerd wordt om de resultaten en niet om goede bedoelingen of ethische uitgangspunten³. Deze les dreigt verloren te gaan in het proces van toenemende juridificatie van het overheidsbeleid en vooral ook van de uit publieke middelen gefinancierde voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg). Recht, uniformiteit en rechtsbescherming dreigen de kwaliteit van beleid en bestuur te gaan beheersen in plaats van effectiviteit. Waar burgers plichten worden opgelegd, is dat begrijpelijk; men kan de lasten en plichten die de één worden opgelegd, niet rechtvaardigen met het succes dat men daarmee bij anderen heeft. In de meeste gevallen vloeit het echter voort uit de behoefte aan toezicht, sturing en controle en concepten van rechtsgelijkheid en -zekerheid die daarbij een rol spelen.

Sturing en controle op basis van algemene regels, gepreciseerde bevoegdheden, procedures en vergunningen is niet de enige mogelijkheid van overheidscontrole. De praktijk laat ook andere mechanismen zien. In het recht en

³] Machiavelli, *The prince*; London, Penguin Books.

het beleid van de Europese Unie ligt de nadruk bijvoorbeeld sterker op het resultaat en het effect, zowel bij de uitleg van bevoegdheden en regels als bij het toezicht op de naleving van verplichtingen (bijv. de naleving van richtlijnen). Het is een benadering die zich minder leent voor de ordening van het handelen van particulieren, maar die wel vruchtbaar kan zijn bij de regeling van algemene voorzieningen door een groot aantal afzonderlijke instellingen (bijv. onderwijs of gezondheidszorg). Nu geschiedt dit doorgaans slechts met betrekking tot de financiering (bijv. budgettering in de gezondheidszorg). Op andere 'uitkomsten' wordt toegezien langs de traditionele weg, op basis van inspectie, controle en sancties aan de hand van gedetailleerde regelingen. Denkbaar is echter dat het toezicht op de dienstverlening ook meer gericht wordt op de kwaliteit van de resultaten. In de voorwaarden voor erkenning of financiering zou vervolgens geëist kunnen worden dat voor het toezicht een regeling is getroffen die voldoet aan de eisen van de overheid. Zo'n oplossing is vergelijkbaar met die voor de controle van de boekhouding en de jaarrekening van bedrijven door accountants, of voor de controle op de technische veiligheid van auto's via de APK-keuring.

6.7.2 Beleid op maat en transactiemechanismen

Regelingen en oplossingen als bedoeld in de voorgaande paragraaf berusten op het mechanisme dat de concrete verplichtingen en lasten op individueel niveau niet eenzijdig bij beslissing van de overheid worden opgelegd, maar via overeenkomst door justitiabelen worden aangegaan, zij het dat deze daartoe gedwongen worden door een algemene regel of verplichting. Particulieren worden op deze wijze wel verplichtingen opgelegd, maar ieder behoudt een grote mate van vrijheid ten aanzien van de wijze waarop aan de gestelde plicht wordt voldaan. Dit schept niet alleen een grotere flexibiliteit bij de toepassing, maar ontnemt aan de lasten die uit de plicht voortvloeien, ook het karakter van een eenzijdig door de overheid opgelegde plicht die zou inhouden dat daartegen rechtsbescherming geboden moet worden. Zo eist de wet een geldig rijbewijs om een voertuig te besturen, maar hij laat ieder vrij ten aanzien van de keuze van de rijkschool waar deze vaardigheid geleerd wordt en via welke het rijexamen geregeld wordt.

De combinatie van algemene publiekrechtelijke voorschriften en concrete plichten die via overeenkomst worden aangegaan, is op een veel groter terrein bruikbaar; ook daar waar de eventuele prestatie van de overheid niet algemeen kan worden vastgesteld. In het rapport 'Van verdelen naar verdienen' van de WRR is die gedachte uitgewerkt voor de uitvoering van de sociale zekerheid⁴. Daarin is ook stilgestaan bij de verenigbaarheid van deze benadering met concepten van recht en gelijkheid. Vandaar dat hier niet verder wordt ingegaan op die oplossing.

6.7.3 Aansluiting bij maatschappelijke organisatie

De samenleving is vanouds georganiseerd in verbanden, beroepsgroepen, verenigingen, enzovoort. Dat biedt structuur en daarmee stabiliteit. Het verschaft voorts een elementaire ordening en overzichtelijkheid aan de samenleving en daarmee een wezenlijk aanknopingspunt voor samenwerking, wetgeving en bestuur. Organisaties verschaffen de maatschappelijke verscheidenheid een 'gezicht'; ze maken die herkenbaar en aanspreekbaar. Het verschaft de samenleving ten slotte samenhang; binnen de maatschappelijke groeperingen en daartussen, omdat zij de verscheidenheid hanteerbaar maken. Maatschappelijke organisatie en structuur komen niet vanzelf. Zij staan onder druk van

⁴ WRR, *Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21^e eeuw*, Rapporten aan de Regering nr. 51, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

middelpuntvliedende krachten als gevolg van de processen van individualisering en technische veranderingen. Cultureel, juridisch en politiek is er sprake van een brede dynamiek die doorwerkt in de gestage uitbreiding van rechten en individuele belangen, van de rechtsbescherming en het beslissen via de stembus (referenda). Dit is ten dele nuttig, en noodzakelijk, maar het is slechts één aspect. De samenleving verliest hierdoor ook aan structuur, overzichtelijkheid en aanspreekbaarheid voor de overheid. Met al hun gebreken verschaffen maatschappelijke organisaties, netwerken en verbanden toch een inkleuring van de werkelijkheid. De individualisering van rechten, inspraak en beroepsmogelijkheden heeft mede tot gevolg dat klachten over overheidsbeleid aan 'gezicht' verliezen en daarmee aan 'tegenwicht'. De overheid houdt alleen het getal over om op af te gaan; en dat biedt uiteindelijk nog veel meer onzekerheid en onduidelijkheid dan het georganiseerd protest. (Een illustratie hiervan biedt de recente bevinding dat het grootste deel van de klachten over geluidshinder bij Schiphol afkomstig is van een gering aantal klagers die niet wezenlijk meer last hebben dan anderen, maar wel veel gemotiveerder zijn om te klagen.)

Waar samenhang steeds minder berust op het bij elkaar wonen in een gebied, wordt de overheid als het ware aangesproken op haar meest fundamentele taak 'om de zaak bij elkaar te houden', sociaal, cultureel en als gemeenschap. Des te merkwaardiger is het dat er bij diezelfde overheid al jaren een tendens zichtbaar is om de samenhang en structuur in de samenleving te verzwakken. Georganiseerd overleg met maatschappelijke belangen en groeperingen is teruggedrongen ten gunste van ongestructureerd overleg met personen en organisaties, maatschappelijke debatten of inspraakronden voor individuen⁵. Verbanden die langs verschillende invalshoeken zijn gestructureerd en georganiseerd en bij de uitvoering zijn betrokken, worden in het belang van de doelmatigheid tot samengaan gedwongen. Op deze manier wordt juist die gestructureerde samenleving sneller afgebroken dan reeds uit de maatschappelijke ontwikkeling als zodanig voortvloeit. Wat daarvoor in de plaats komt, zijn verschillende vormen van referenda, waar de burgers allemaal als individu hoofdelijk geteld worden. Betwijfeld moet worden of zulks het draagvlak voor bestuur zal versterken. De groeperingen waarmee eertijds werd overlegd en tot overeenstemming werd gekomen, boden het voordeel dat zij daarmee ook gecommiteerd waren aan het besluit; referenda en verkiezingen bieden die committering niet. Primaat van de politiek is nodig, maar als reserve, als men er in de samenleving niet uitkomt.

6.8 Tot slot

Waar gaat het nu om? Heeft het concept van gelijkheid primair de functie van zekerheid waarop kan worden teruggevallen, van bescherming tegen willekeur, of gaat het om *versterking van het vermogen van individuen* om zich te handhaven in de wereld? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag zal de meerwaarde van het overheidsoptreden worden gezocht in de zekerheid en bestendigheid die het biedt aan het maatschappelijk verkeer of in de bijdrage die het levert aan particuliere activiteiten. In het eerste geval gaat het meer om regelmaat, voorspelbaarheid en bestendigheid, in het tweede geval wordt meer gekeken naar flexibiliteit en resultaat. De invulling van concepten als rechtseenheid en uniformiteit behoeft echter in alle gevallen herdefinitie. Bij dit alles is immers niet langer de nationale staat de schaal waarop zinvol inhoud gegeven kan worden aan begrippen; steeds vaker gebeurt dit op de Europese of internationale schaal. Men kan er niet langer mee volstaan gelijkheid in een nationale context te definiëren; het concept zal dus vanuit een

^{5]} Sinds het buitenland het 'poldermodel' heeft ontdekt, heet dit niet langer stroperigheid en is de tendens afgezwakt, maar niet verdwenen.

internationaal perspectief en meer van buitenaf moeten worden benaderd. Verschillen die nationaal niet aan de orde zijn, kunnen in het internationaal verkeer juist wel spelen en moeten in een afweging worden meegenomen. Strikte rechtsgelijkheid zal dan beperkt moeten worden, omdat onrecht ontstaat als alleen de gelijkheid binnen het nationale gebied telt en niet de ongelijkheid in het internationale verkeer. Hetzelfde geldt voor de notie van belangenafweging. In het nationale rechtssysteem tellen hierbij slechts de daarin erkende belangen, maar dat zijn steeds minder de belangen die tellen in het internationale verkeer.

Naarmate van de overheid (meer) wordt verwacht dat zij adequaat reageert op ontwikkelingen die van buiten komen en naarmate overheidsop treden gericht is op het beïnvloeden van veranderende omstandigheden, zal de samenleving meer gediend zijn met slagvaardig optreden, het nemen van risico's en het kiezen voor bepaalde belangen, dan met een objectief gemotiveerd, belangen afwegend en strikt gelijk optredend bestuur. In de huidige samenleving wordt de overheid steeds vaker geconfronteerd met situaties waarin zij moet kiezen voor of tegen één belang, zonder dat een afweging van alle belangen mogelijk is. In zulke situaties is een zorgvuldige objectieve motivering niet goed meer mogelijk (men weegt risico's en waarschijnlijkheden). Dit geldt met name wanneer de ongelijkheid ten opzichte van concurrenten in het buitenland moet worden afgewogen tegen de rechtsgelijkheid in Nederland. Ook waar het bestuurlijk optreden zich nog kan beperken tot een zuiver nationale context die in het teken staat van wetenschappelijke zorgvuldigheid, afweging van individuele belangen en rechtsbescherming in ieder afzonderlijk geval, zijn averechtse gevolgen van de traditionele bestuurlijke deugden geenszins uit te sluiten. Deze doen zich bijvoorbeeld voor wanneer besluitvorming over infrastructuur werken zo lang duurt dat de omstandigheden en gegevens op basis waarvan het project ontworpen werd, inmiddels achterhaald zijn.

In de hiervoor geschetste context gaat het primair om de maatschappelijke doelmatigheid van het bestel als geheel en niet om de afzonderlijke betekenis van de diverse onderdelen. Niettemin zal de veranderende verhouding tussen enerzijds zekerheid met betrekking tot centrale randvoorwaarden en anderzijds het vermogen van het bestuur om binnen deze randvoorwaarden door incidenteel ingrijpen ontwikkelingen te beïnvloeden, consequenties hebben voor de onderlinge verhouding tussen de staatsorganen. Zo vraagt de maatschappij snelheid bij de beslechting van geschillen, coherentie en consistentie bij de uitleg van de centrale regels en erkenning van de ruimte die het bestuur nodig heeft om effectief te kunnen ingrijpen. De rechtsonwikkeling zal in het teken hiervan moeten staan. Dit heeft ook consequenties voor het functioneren van de rechterlijke macht. Verwijten dat de rechter op de stoel van het bestuur is gaan zitten, zijn doorgaans niet steekhoudend; de wetgever en het bestuur zelf hebben de rechter op die stoel gezet. Maar dat vergt bij de rechter wel terughoudendheid en het besef dat in een veranderende, vaak onoverzichtelijke wereld, wezenlijke maatschappelijke vragen niet worden opgelost door, om het wat overdreven uit te drukken, twee advocaten en een rechter. Als de rechter te zeer gecharmeerd raakt van de gedachte als 'wijze' vrouw of man fundamentele maatschappelijke problemen te kunnen oplossen, dan kan dit een tijdje goed gaan. Als basis voor de politieke gemeenschap biedt een dergelijke taakverruiming echter geen oplossing. Het is de oude tegenstelling tussen Plato en Aristoteles. Worden we geregeerd door ideeën, concepten en wijze mannen, of door het voortdurend balanceren tussen de werkelijkheid van omstandigheden, noodzaak, tegenstellingen en eigenbelangen, getemperd door het gezonde verstand van burgers? Op korte termijn is het eerste altijd aantrekkelijker, maar het tweede, mits naar behoren gereguleerd, brengt ons verder.

De wijze waarop diversiteit en gelijkheid in beleid, wet en recht met elkaar verenigd kunnen worden, bepaalt in aanzienlijke mate de taken van de overheid in de toekomst. Immers waar geen bevredigende oplossing wordt gevonden, zal een toenemende divergentie ontstaan tussen enerzijds een voortgaande uitbouw van eisen van rechtsgelijkheid, -zekerheid en -eenheid die het overheidsbeleid beheersen en anderzijds een geschakeerde en voortdurend veranderende diverse werkelijkheid. Privatisering, decentralisatie of 'terugtrek' bieden hier geen toereikende oplossingen voor. Gegeven dat de diversiteit ten dele ook gegenereerd wordt door de werking van gelijkheid en uniformiteit kunnen 'dat soort' oplossingen een averechts effect hebben.

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe sociale gelijkheid steeds meer tot een norm in zichzelf is geworden, die ook steeds verder wordt verfijnd. Centraal stond de divergentie tussen de eenheid, gelijkheid en samenhang waarvan het functioneren van de overheid uitgaat, en de differentiatie en verscheidenheid in de praktische werkelijkheid. Het vorige hoofdstuk ging over de spanning tussen het internationale karakter van maatschappelijke ontwikkelingen en het nationale karakter van instrumenten en besluitvorming. Hoofdstuk 4 behandelde ten slotte de toenemende afstand tussen de dynamiek van veranderingen en de rigiditeiten van de moderne rechtsstaat. In alle drie de gevallen betrof het een theoretische uitwerking van de in hoofdstuk 3 behandelde wisselwerkingen die ertoe leiden dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat steeds meer in zijn eigen staart bijt.

Deze beschouwing mondt niet uit in een afgeronde conclusie en beleidsaanbevelingen ten aanzien van bestuurlijke en staatsrechtelijke veranderingen. Aanleiding voor deze studie was de vraag naar houvast en een ijkpunt voor dat proces in de vorm van kerntaken. Kerntaken in die zin zijn er niet, ook al zullen politieke partijen steeds weer in de verleiding komen om wat zij als wezenlijk zien als kerntaak te afficheren. De ervaring wijst echter uit dat de prioriteiten van gisteren en vandaag weinig zeggen over de prioriteiten van morgen. Ondanks twintig jaar debat en vele inspanningen om duidelijk te maken wat de kerntaken van de overheid zijn, dreigt deze discussie geen einde te hebben.

Tegelijk moge echter duidelijk zijn dat dit niet, omgekeerd, betekent dat de staatstaak onbegrensd uitgebreid of juist beperkt kan worden. Middelen, mogelijkheden, keuzen die in het verleden zijn gemaakt, eisen van consistentie en de heersende concepten van overheid, recht en politiek, leggen immers begrenzings op en die begrenzings veranderen in de tijd. Staat en overheid zoals zij zich aan ons voordoen, zijn niet het resultaat van de invulling en uitwerking van bepaalde kerntaken, maar van een wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten. Deze combinatie verleent aan het geheel het hybride karakter van institutie en instrument tegelijk; van kader dat ordening biedt aan het maatschappelijk verkeer, maar tegelijk daarin mee evolueert.

De notie van een wisselwerking als kader voor de beschouwing en beoordeling van de veranderingen in het functioneren van de overheid, lijkt op het eerste gezicht een wel erg open en onverplichtend concept. Het biedt weinig houvast bij de beslissingen en keuzen over de omvang en de invulling van de overheidstaak. Als beeld van de ontwikkeling in het functioneren van staat en overheid biedt het evenwel meer houvast en een vruchtbaarder uitgangspunt dan het concept van kerntaken.

Ziet men staat en overheid als resultaat van de wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten, dan ligt daarin besloten dat het functioneren van de overheid en de inrichting van de staat geleidelijk zullen veranderen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit houdt in dat het antwoord op de vraag hoe de overheid eruit moet zien, niet gezocht moet worden in de oude verhoudingen en het functioneren van de overheid van weleer. Dat is de invalshoek die zich bij het denken in termen van kerntaken opdringt, hetgeen immers een duurzame kern in de taken van de overheid suggereert welke van oudsher het functioneren van de overheid bepaalt; het verleden zou dan antwoord moeten bieden op het heden. De notie van een wisselwerking suggereert daarentegen de vraag: hoe verder? Dat die wisselwerking plaatsvindt tussen 'behoeften van nu', mogelijkheden die al bestaan en concepten met wortels in het verleden, geeft aan dat het daarbij om meer gaat dan een functionele vraag van doelen en middelen.

In deze benadering hebben ook de huidige maatschappelijke veranderingen geleidelijk gevolgen voor het functioneren van de overheid. Economische, sociale en technische ontwikkelingen en vernieuwingen veranderen de samenleving en de maatschappelijke omgeving. Groei van de welvaart, intensivering van het internationale economische verkeer, en voortgaande emancipatie en technische veranderingen die differentiatie en individualisering mogelijk maken, leiden tot een verruiming van de individuele reikwijdte, toenemende keuzemogelijkheden en verbreding van de eigen verantwoordelijkheid voor

bestaan en welvaart. Die mogelijkheden zetten echter ook verschillen in kansen, mogelijkheden en belangen aan, zowel economisch als sociaal. Verschillen en differentiatie die traditionele afhankelijkheden en bindingen veranderen. De ontwikkelingen op het terrein van economie en techniek verzwakken enerzijds de betekenis van afstand, tijd en territorium als begrenzing en voeden anderzijds het proces van individualisering en emancipatie en daarmee tegelijk ook de middelpuntvliedende tendensen in de samenleving ¹.

Het zijn ontwikkelingen die de functie en het functioneren van de overheid rechtstreeks raken en tot aanpassing dwingen. De uitdaging van de huidige tijd en de komende jaren is daar een adequaat antwoord op te vinden. Vooralsnog wordt dat antwoord vooral gezocht in het aanzetten van die elementen, factoren en aspecten in het functioneren die de groei en ontplooiing van de staat in deze eeuw hebben bepaald. In de voorgaande hoofdstukken is betoogd dat men in die benadering dreigt vast te lopen. Op de toenemende verscheidenheid en schakering, de steeds gevarieerder mogelijkheden, een breder handlingsbereik en toenemende diversiteit in belangen wordt veelal immers gereageerd door de diversiteit in wet, recht en regelgeving te versterken. Structuur, herkenbare belangen en regelmaat in samenleving en maatschappelijk verkeer, die een eerste voorwaarde voor wetgeving vormen, vervagen als gevolg daarvan. In een gedifferentieerde omgeving waarin burgers hun handelen vaak kunnen inrichten naar gelang van de regelgeving, krijgt die regelgeving veelal een *averechts* effect. Zo wordt het een proces dat zichzelf 'in de staart bijt'. Evenzo dreigen andere factoren die in het verleden het handlingsvermogen van de overheid bevorderden en versterkten, nu, onder veranderde omstandigheden, een effectief functioneren te belemmeren.

Men ziet het in de wijze waarop de overheid er bij het zoeken naar draagvlak in de afgelopen jaren doelbewust naar heeft gestreefd de betekenis van georganiseerde maatschappelijke belangen en groeperingen terug te dringen ten gunste van ongestructureerd overleg met personen en organisaties, maatschappelijke debatten of inspraakronden voor individuen. Verbanden die langs verschillende invalshoeken zijn gestructureerd en georganiseerd en bij de uitvoering betrokken, worden op die manier in het belang van de doelmatigheid gedwongen samen te gaan. Dit heeft tot gevolg dat juist die gestructureerde samenleving sneller wordt afgebroken dan uit de maatschappelijke ontwikkeling als zodanig zou voortvloeien. In een open onbegrensd omgeving dreigt de overheid zo de structuren te ondergraven die potentieel draagvlak kunnen scheppen voor overheidsbeleid.

Wordt ontwikkeling van staat en overheid gezien als een wisselwerking tussen maatschappelijke behoeften, mogelijkheden en concepten, dan zal in het proces van verandering van de overheid veel sterker aandacht moeten worden besteed aan de kenmerken en richting van de maatschappelijke verandering. In het voorgaande is getracht in te gaan op enkele aspecten die in dat opzicht van belang zijn voor het functioneren en handelen van de staat en overheid.

¹ Zie bijvoorbeeld: WRR, *Staat zonder land; een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*; Rapporten aan de Regering nr.54, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1998.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlandse beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land; een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Voorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken; F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering; De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd; 20/25 jaar WRR (1997)

* Uitverkocht