

Veel publieke systemen zijn hun aansluiting kwijt

Bernard ter Haar, maart 2017

Publieke systemen veranderen traag. Om een publiek systeem aan te passen is inzicht nodig, er is wetgeving voor nodig, er is politieke overeenstemming voor nodig. Het risico van die trage dynamiek –in een snel veranderende wereld - is dat er aansluitingsproblemen ontstaan met dat deel van de samenleving waarop het systeem zich richt. In dit artikel ga ik betogen dat er werk aan de winkel is voor onze publieke systemen. De afgelopen jaren is alle beleidsinzet gericht op bezuinigen en besparen, niet op een zodanig adequate inrichting van het systeem dat de publieke doelen optimaal worden verwezenlijkt. De komende jaren is de urgentie van bezuinigen niet meer aanwezig. Dat kan ruimte scheppen om te werken aan het herstel van aansluitingen op tal van beleidsterreinen.

Dit klinkt allemaal heel abstract. Waar gaat het eigenlijk over, als het over publieke systemen gaat? Het gaat over de inrichting van de overheid, over het onderwijs, de zorg, de sociale zekerheid en het veiligheidssysteem. Maar het gaat ook over de inrichting van de nationale energiehuishouding, of het milieustelsel. Elk beleidsterrein heeft zijn neerslag gevonden in een systeem, van wetten en regels, van uitvoeringsorganen, van een infrastructuur.

Waarom sluiten deze systemen niet meer aan op de werkelijkheid van vandaag, en waar schort het dan precies aan? We lopen een aantal publieke systemen langs. Laten we om te beginnen eens kijken naar de inrichting van de overheid. De Nederlandse overheid is nog steeds ingericht volgens het zogenaamde "Huis van Thorbecke". Inmiddels meer dan 150 jaar oud. Dat is een hele prestatie, want hoeveel dingen van zo oud zijn nog steeds in gebruik? Maar voldoet het ook nog echt? Of is het alleen nog maar in gebruik omdat het maar niet lukt om het te veranderen? Dat het veranderen niet gelukt is, is wel duidelijk aan het karrenspoor vol wrakken van gesneuvelde plannen. Het schrappen van de provincies, van de waterschappen, van de kleine gemeenten, het creëren van 100.000+ gemeenten, van een Randstadregio, of van vier landsdelen, al die plannen zijn gesneuveld. We zien binnen het "Huis" een grote zoektocht naar het goede niveau van overheid. Beleidsuitoefening wordt van het Rijk naar de gemeenten verplaatst of andersom. Kijk naar het sociale domein of de Nationale politie. En daar begint de aansluiting definitief zoek te raken. Voor elk beleidsveld geldt inmiddels een eigen regio-indeling in Nederland, om met een zekere schaalgrootte de overheidstaak met goede kwaliteit te kunnen uitvoeren: de milieuregio, de veiligheidsregio, de arbeidsmarktregio, de zorgregio, de passend-onderwijsregio en ga zo maar door. Maar al die regio-indelingen verschillen! En ze hebben geen adequaat bestuursmodel, terwijl in al die gedecentraliseerde beleidstaken inmiddels wel heel veel overheidsgeld omgaat. Nu het bestuursmodel van het Huis van Thorbecke geen aansluiting heeft op het regiomodel worden grote risico's genomen van onbekwaam bestuur. Het is dus urgent om die aansluiting te borgen.

Het tweede publieke systeem dat we onder de loep nemen is het onderwijssysteem. Het doel van het onderwijs is om mensen voor te bereiden op, en te ondersteunen bij, een succesvolle deelname aan de samenleving. Er lijken mij drie urgente zaken te spelen. De eerste is de digitale samenleving. Het is verbazingwekkend hoe groot de veranderingen in de

samenleving zijn op het gebied van kennisontwikkeling en –ontsluiting, van communicatie en van hersenarbeid. Voor het onderwijs cruciale gebieden. Het is dan nog verbazingwekkender om te constateren dat het onderwijs van vandaag de dag nauwelijks is veranderd ten opzichte van veertig jaar geleden. Het onderwijs is nog klassikaal, de lesstof komt uit boeken, en de vakken zijn grosso modo ook dezelfde als veertig jaar geleden. Digitale mogelijkheden worden mondjesmaat geïntroduceerd, in een tempo dat ver achter loopt bij de digitalisering van de rest van de samenleving. En natuurlijk is het heel goed voor hun motorische ontwikkeling dat jonge kinderen met de hand leren schrijven, maar nu volwassenen al meer dan 90% van hun schrijfwerk op een toetsenbord doen, zou het toch niet onlogisch zijn om kinderen ook standaard goed te leren typen? Kortom, de aansluiting met het digitale tijdperk kan veel serieuzer ter hand genomen worden dan de afgelopen decennia is gebeurd. De tweede urgente zaak is de individuele onderbenutting. Door gebrek aan maatwerk biedt het onderwijsstelsel aan veel mensen veel minder persoonlijke ontwikkeling dan waar ze baat bij zouden hebben. Het onderwijs helpt deze mensen nauwelijks bij hun zelfontplooiing, met in veel gevallen ook levenslang een lager participatieniveau dan mogelijk zou zijn geweest. De twee zaken zijn aan elkaar gerelateerd. Digitale instrumenten zouden kunnen helpen bij het creëren van meer maatwerk.

De derde urgente zaak is die van het leven lang leren. Ons schoolsysteem gaat er van uit dat als je jongeren een opleiding geeft, zij daar hun leven lang genoeg aan hebben. De werkelijkheid van vandaag de dag is dat een beroepsopleiding misschien een effectieve levensduur heeft van een jaar of tien. Dat vraagt om een ander model van scholing dat veel meer gericht is op onderwijs aan volwassenen in plaats van aan jongeren.

Ook van het sociale zekerheidsstelsel is niet moeilijk vast te stellen dat er een groot aansluitingsprobleem is ontstaan bij de huidige stand van de arbeidsmarkt. Het sociale zekerheidsstelsel is nog steeds geënt op een arbeidsmarkt met langlopende, vaste arbeidscontracten. Een loopbaan bij één werkgever, of in elk geval in één sector. Dat is de werkelijkheid niet meer, in steeds mindere mate zelfs. Sinds 2003 is het aantal vaste contracten afgenomen, en is netto alle nieuwe werkgelegenheid sinds die tijd flexwerk. Met als gevolg dat het zekerheidsstelsel aan veel mensen die flexibel moeten werken niet de zekerheid biedt die we met zijn allen voor werkenden hadden afgesproken. Dat gebrek aan zekerheid gaat soms best ver. Kijk bijvoorbeeld eens naar de positie van platformwerkers, dat zijn mensen die hun werk aanbieden via een digitaal platform, een groeiend onderdeel van de arbeidsmarkt, zeker nu steeds meer mensen digitaal shoppen en diensten zoeken. De platformwerkers hebben door de contractloosheid van dat werk geen inkomenszekerheid, geen veilige arbeidsomstandigheden, geen ontslagbescherming, geen opleiding en ontwikkeling, geen oudedagsvoorziening en geen verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Zij hebben ook geen enkele machtspositie om een goed prijsniveau van hun werk af te dwingen. Nu kun je proberen de trend naar meer flex op de arbeidsmarkt te keren en zoveel mogelijk werk te forceren in een vast arbeidscontract. Dat is wel roeien tegen de stroom in, want de beweging naar meer flexibel werk zien we in alle landen. Je kunt ook proberen de aansluiting van het zekerheidsstelsel te regelen met de arbeidsmarkt zoals die zich nu voordoet. Het meest urgent volgens mij is in dit opzicht de (on)zekerheid rond ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Voor ons pensioenstelsel geldt een vergelijkbare problematiek. We hebben een stelsel dat ook geheel aansluit bij het vaste arbeidscontract. Een basiselement van ons huidige stelsel is de systematiek van de doorsneepremie. Die maakt dat een euro inleg aan pensioenpremie

evenveel pensioenrechten oplevert wanneer je 25 bent als wanneer je 63 bent. Dat is natuurlijk heel raar, omdat een inleg van een 25-jarige nog veel langer rendeert dan van een 63-jarige. Dat is niet erg als je je hele carrière in één en hetzelfde pensioenfonds participeert, maar heel vervelend als je een veelzijdige loopbaan hebt met periodes van flexibel werk bij verschillende werkgevers en/of periodes waarin je zzp'er bent. Ook hier is dus een gebrek aan goede aansluiting ontstaan.

Ik kan nog meer voorbeelden geven. Bijvoorbeeld onze energiehuishouding die niet meer aansluit bij de eisen die een duurzaam klimaatbeheer daaraan stelt. Maar het gaat me niet om volledigheid van de zoektocht naar aansluitingsproblemen. Het gaat mij om de manier van kijken naar beleidsvragen. Het werk dat nodig is aan de publieke systemen is geen kwestie van ideologische keuzes, het is noodzakelijk onderhoud, omdat de aanpassing van de publieke systemen geen gelijke tred heeft gehouden met de dynamiek van de hedendaagse samenleving. Zoals hierboven is geïllustreerd is er veel werk aan de winkel!