

*Raad voor het openbaar bestuur*

Rob

# Loslaten in vertrouwen

Naar een nieuwe verhouding tussen overheid,  
markt én samenleving

December 2012

Rob

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-072-0  
NUR 823



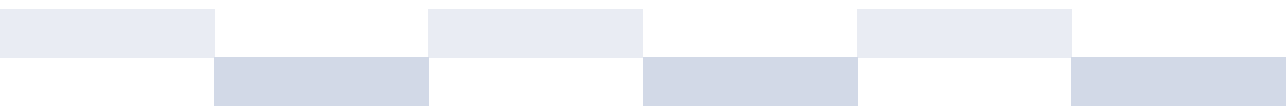
9 789059910720

# Loslaten in vertrouwen

Naar een nieuwe verhouding tussen overheid,  
markt én samenleving

December 2012

Rob



*“Wees bij al uw arbeid, die ik op zich zelf hoog aansla, u ervan bewust, dat naast het overheidsrecht talloze krachten in het volk aanwezig zijn, die, geactiveerd, duizendmaal meer waard zijn dan honderd wetten.”*

ARP-Kamerlid (en oud-oorlogspremier) Pieter Sjoerds Gerbrandy in debat Tweede Kamer aan minister Donker van Justitie (PvdA), 19 november 1953.

*“The role of citizens in our democracy does not end with your vote. America has never been about what can be done for us; it is about what can be done by us together, through the hard and frustrating but necessary work of selfgovernment.”*

President Barack Obama, toespraak na zijn winst bij de presidentsverkiezingen van 6 november 2012.



# Voorwoord

*“The Times They Are A-changing.” (Bob Dylan, 1964)*

Verandering hangt in lucht. Onze kijk op de rolverdeling tussen burger en overheid verandert. Bij het voorbereiden van het advies dat nu voor u ligt, zijn wij ons er extra van bewust geworden dat veel mensen in Nederland zich inzetten voor een doel of belang dat het eigenbelang overstijgt. Ze komen met plannen en ideeën om hun wijk of stad mooier te maken of zetten zich in voor een onderwerp dat hen bezighoudt. Ze organiseren hulp en zorg onder elkaar en verbeteren zo de kwaliteit van het leven van velen. Ze zoeken daarbij de samenwerking met gelijkgestemden en weten anderen daarbij te enthousiasmeren. De vele mogelijkheden van nieuwe en sociale media maken het ook steeds makkelijker om elkaar te vinden. Zo gaan steeds meer initiatieven buiten de overheid om. Daar waar het openbaar bestuur voorheen nog moest bedenken hoe het bewoners moest betrekken, staat de overheid nu voor de vraag wat haar eigenlijke rol is in relatie tot die vele maatschappelijke initiatieven.

Het verbaast dan ook niet dat minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kort na haar aantreden in december 2011 de Raad voor het openbaar bestuur vroeg advies uit te brengen over hoe de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kan betrekken bij de uitvoering van overheidstaken. Zij zag bovendien in deze zogenaamde “vermaatschappelijking” een kans om een meer compacte overheid te realiseren. In dit advies komt de Raad onder meer tot de conclusie dat op termijn wellicht de overheid in omvang kan afnemen door taken over te laten aan andere actoren, maar dat dat niet het doel van vermaatschappelijking moet zijn. Sterker nog, de Raad betoogt dat Nederland een vitale samenleving hééft. En dat de vraag eerder is welke consequenties dat voor de besturingsfilosofie van de overheid moet hebben. Het is die vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in ons land compacter te maken. Compacter moet de overheid vooral worden in pretenties en ambities. Het gaat om een minder ‘gulzige’ overheid, die ruimte laat voor maatschappelijk initiatief. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben een overheid nodig die met ze meedenkt en hun initiatieven verder brengt in plaats van reguleert of overneemt. Overheidsorganisaties moeten zich aanpassen om een goede partner voor maatschappelijke initiatieven te kunnen zijn. Die verandering binnen de overheid gaat niet vanzelf, maar dient de volle aandacht van politiek en bestuur te krijgen. Dit te meer omdat belangrijke intermediaire instituties tussen overheid en burger (woningbouwcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen) steeds meer de kenmerken van de verticaal bestuurd overheid vertonen in plaats van een bundeling van burgerinitiatieven, een rol die zij ooit in de horizontale verbanden van de samenleving hebben vervuld.

De val van het eerste kabinet-Rutte veranderde wellicht de politieke context van de adviesaanvraag van minister Spies, maar zeker niet de actualiteit van het onderwerp. In de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen bleken tal van partijen in hun programma’s voorstellen te doen die beogen burgers en hun sociale verbanden meer ruimte te geven voor hun plannen, wensen en ideeën. Ook

het nieuwe kabinet-Rutte II onderkent in zijn regeerakkoord het belang van ruimte voor initiatief en ondernemerschap. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving biedt ook het nieuwe kabinet grote kansen die aansluiten bij de ambities die VVD en PvdA in hun akkoord hebben neergelegd.

Verandering hangt in de lucht. De Raad was al een eind op streek toen bleek dat ook andere adviesraden vanuit hun eigen perspectief met dit onderwerp bezig waren, zijn of gaan. De voorzitters van de adviesraden wierpen daarom de vraag op of zij niet in gezamenlijkheid een advies konden uitbrengen. Zij kwamen tot het inzicht dat de tijd te kort was om een gezamenlijk advies uit te brengen. Veel adviesraden leverden wel inbreng en een apart cahier van door verschillende adviesraden opgestelde beschouwingen over vermaatschappelijking maakt integraal onderdeel uit van dit advies. Zo is op weg naar deze rapportage een bijzondere samenwerking tussen de adviesraden ontstaan die stimulerend was en die het belang van vermaatschappelijking onderstreept. We zien ten aanzien van verschillende vraagstukken een toenemende samenwerking en verbinding tussen mensen en groepen als onderdeel van een grote maatschappelijke verandering.

De Raad heeft behalve van belangrijke bijdragen van de andere adviesraden ook kunnen profiteren van tal van mensen die met ons mee wilden denken. Zo voerden de onderzoeksmasterstudenten Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) een gedegen onderzoek uit naar vermaatschappelijking in Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië. De Raad bracht hun onderzoek afzonderlijk uit als webpublicatie (zie [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)). Hun onderzoeksresultaten vormden de belangrijkste input voor Hoofdstuk 5 van dit advies.

Parallel aan ons adviestraject waren verschillende auteurs bereid over het adviesonderwerp in discussie te gaan op de website Sociale Vraagstukken. Wij danken hen, degenen die de moeite hebben genomen te reageren en hoofdredacteur Marcel Ham van Sociale Vraagstukken voor hun creatieve inbreng.

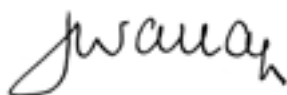
Daarnaast spraken we met tal van bevlogen ambtenaren, ondernemers, wetenschappers, politici en burgers (zie Bijlage II). We zijn al deze mensen dankbaar dat ze hun ideeën, visie en enthousiasme met ons hebben willen delen. Ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de ideevorming van de Raad.

Verder waren Geert Jan Braber (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Geert Meeuwissen (Dienst Landelijk Gebied), Imrat Verhoeven (Universiteit van Amsterdam), Eric Vink (Awareness) en Nicole Zwart-Hendriks (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bereid om conceptversies van het rapport kritisch door te nemen en te becommentariëren. Daarvoor zijn wij hen zeer erkentelijk.

Uiteraard is en blijft de Raad verantwoordelijk voor de tekst die nu voor u ligt.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad, bestaande uit Leon Frissen (voorzitter), drs. Hanneke Möhring, MMC en twee tijdelijke raadsleden die voor de duur van dit adviestraject aan de Raad zijn toegevoegd: Marco Pastors en Albertine van Vliet-Kuiper. De Raad is de tijdelijke collega's dankbaar voor hun collegialiteit, hun inbreng en creatieve betrokkenheid. De werkgroep werd vanuit de staf ondersteund door Eva de Best, MSc en drs. Rien Fraanje.

Verandering hangt in de lucht. De wereld van verticaal aangestuurde instituties staat voor de uitdaging zorgvuldig om te gaan met de dynamiek in de horizontale wereld. De vitale samenleving is een feit, het politieke bestuur moet zich inspannen het werk van de overheid zo in te richten dat ruimte wordt gemaakt voor de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat is wat anders dan om financiële redenen taken over de schutting van de Haagse omheining te gooien of om ideologische redenen pleiten voor een kleinere overheid. Dat vraagt van het nieuwe kabinet om een bewuste keuze voor vermaatschappelijking en een kabinetsbrede, herkenbare bestuurlijke strategie hoe dat te bevorderen. Dat vraagt bovenal om *loslaten in vertrouwen*.



Prof. drs. Jacques Wallage  
Voorzitter



dr. Kees Breed  
Secretaris





# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Probleemstelling	13
1.2 Begripsomschrijvingen	15
1.3 Afbakening en leeswijzer	18
<b>2. Historisch overzicht: publieke taken door de jaren heen</b>	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Negentiende eeuw: de overheid als achtervang voor particulier initiatief	21
2.3 Rond de eeuwwisseling en de eerste helft twintigste eeuw: noodgedwongen overheidsbemoedienis	22
2.4 Tweede helft twintigste eeuw: verdere verzuiling en ontzuiling	23
2.5 Vanaf de jaren tachtig: nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving	25
2.6 Slot	26
<b>3. Maatschappelijke organisaties: zoeken naar verankering</b>	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Het maatschappelijk middenveld	27
3.3 Maatschappelijke ondernemingen	29
3.4 Toezicht, een pleidooi voor diversiteit	32
3.5 Naar een hernieuwde maatschappelijke verankering	34
3.6 Slot	36
<b>4. Burgerschap</b>	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Welke taken? Drie vormen van burgerschap	39
4.3 Willen	40
4.4 Kunnen	43
4.5 De weg naar willen=kunnen	45
4.6 Slot	47
<b>5. Blik over de grens: leren van andere landen</b>	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Verenigd Koninkrijk	49
5.3 Australië	52
5.4 Scandinavië	54

5.5	Lessen voor Nederland	56
5.6	Slot	58
<b>6.</b>	<b>Ruimte geven aan de vitale samenleving</b>	<b>59</b>
6.1	Inleiding: de herontdekking van de samenleving	59
6.2	De vitale samenleving bestaat al	59
6.3	Naar een andere overheid	61
6.4	Paradigmashift: de overheidsparticipatietrap	65
<b>7.</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen: naar een nieuwe overheid</b>	<b>69</b>
7.1	Ruimte geven aan vitaliteit	69
7.2	Aanbevelingen voor politiek en bestuur: sturing geven aan de omslag	70
7.3	Aanbevelingen voor ambtenaren: andere rol, vaardigheden en sturingsinstrumenten	71
7.4	Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties: verbinden met publieke eigenaren	72
7.5	Aanbevelingen voor burgers: samen problemen oplossen	73
	<b>Literatuur</b>	<b>74</b>
	<b>Bijlage I</b>	
	<b>Adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>	<b>80</b>
	<b>Bijlage II</b>	
	<b>Overzicht van gesprekspartners</b>	<b>82</b>
	<b>Bijlage III</b>	
	<b>Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur</b>	<b>84</b>

# Samenvatting

Nu het geloof in de markt als de plaats waar complexe problemen in een spel van vraag en aanbod het beste kunnen worden opgelost aan erosie onderhevig is en het vertrouwen dat de overheid veel van die taken weer kan terugnemen ontbreekt, vindt het pleidooi voor burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig aftrek. Voor die verschuiving zijn verschillende verklaringen te geven. De rek is uit de overheidsfinanciën, met een sterke beperking van de financiële slagkracht van de overheid als gevolg. Daarnaast groeit het besef dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn voor de overheid om ze te kunnen oplossen. Dat heeft geleid tot het steeds luider klinkende pleidooi dat politiek en bestuur mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen.

Met zijn doelstelling te komen tot een compacte overheid sloot het kabinet-Rutte I zich bij de roep om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheid naar de samenleving aan. Minister Spies van Binnenlandse Zaken vroeg de Raad voor het openbaar bestuur in dat kader om advies over de vermaatschappelijking van overheidstaken. Volgens de Raad is sprake van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Veel taken die we nu als overheidstaken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief. In de loop van de twintigste eeuw zijn de taken steeds meer bij de overheid komen te liggen. Die voerde ze samen met verzuilde maatschappelijke organisaties uit, maar vanaf de jaren tachtig werd ook steeds vaker naar de markt gekeken. De laatste jaren is men (deels) teruggekomen van die nadruk op de markt. Daarvoor in de plaats is een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen.

Tal van maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg, onderwijs en woningbouw komen voort uit de historisch sterke betrokkenheid van mensen op elkaar. Maar net als publieke taken, zijn deze organisaties in de loop der tijd verschoven van de samenleving via de overheid naar het domein van de markt. Zij zijn daardoor ontheemd geraakt; ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uit zicht geraakt. Deze veelal als maatschappelijke onderneming aangeduide organisaties zijn te veel losgeraakt van de mensen voor wie zij hun publieke taken uitvoeren. Die verbinding moet worden hersteld. In tal van maatschappelijke organisaties herleeft daarom het besef dat zij in de eerste plaats 'eigendom' zijn van de leerlingen en hun ouders, de patiënt en de huurder.

Aan pleidooien voor burgers die meer taken van de overheid moeten overnemen ligt doorgaans het impliciete oordeel ten grondslag dat burgers zich nu nog te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen. Een overvloed aan onderzoeken toont echter aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. In de vorm waarin mensen hun betrokkenheid tonen, heeft wel een verschuiving plaatsgehadt. Kleinschalige, losse en informele

groepen winnen aan belang ten koste van de geformaliseerde organisaties. Ook de motivatie die mensen tot actie aanzet is veranderd. Maar Nederland heeft internationaal gezien nog steeds bovengemiddeld veel vrijwilligers, die bovendien uitzonderlijk veel werk verzetten. De Nederlandse samenleving bestaat dus eigenlijk uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor hun buurt, wijk of vereniging. Die blijken onder voorwaarden in staat en bereid om meer publieke taken op te pakken.

De motivatie van de overheid bij het overdragen van publieke taken aan burgers en hun verbanden is daarbij cruciaal. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen en de realisatie van een 'compacte overheid'. De belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou echter de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Verder is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. De overheid moet het vangnet voor de kwetsbaren in de samenleving blijven en alert zijn op overvraging. Ten slotte wijst de Raad erop dat burgers en hun sociale verbanden ook meer verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen. Vermaatschappelijking van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren.

De vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland. Het is die vitale samenleving die eventueel mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn pretenties en ambities en meer ruimte laten aan maatschappelijk initiatief. Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. Een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.

De voorwaardenscheppende staat heeft alleen kans van slagen als ook de domeinen van markt en samenleving adequaat functioneren en ze onderling met elkaar in balans zijn. De drie domeinen moeten daar worden ingezet waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. De omslag betekent bovendien een andere werkwijze voor ambtenaren. Die zullen meer de procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerken naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Daarbij moeten ze proberen weg te blijven van de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels. Een andere vereiste voor de omslag naar een voorwaardenscheppende staat is misschien wel de belangrijkste, namelijk dat politici daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van te veel te hechten aan formele macht en het politieke primaat. Politici en bestuurders moeten leren loslaten, durven zeggen dat de overheid niet overal over gaat. Zij kunnen niet elk probleem oplossen of elk gevaar uitsluiten.

Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. De omslag begint door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid. Het particuliere initiatief is leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. Om te helpen in het kiezen van de passende rol introduceert de Raad in dit advies de overheidsparticipatietrap met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk betekent de genoemde omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering zullen kiezen. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.



# 1. Inleiding

## 1.1 Probleemstelling

Nu het heilige geloof in de markt als de plaats waar complexe problemen in een spel van vraag en aanbod het beste kunnen worden opgelost na de kredietcrisis en de daarop volgende financiële crisis sterk aan erosie onderhevig is en het vertrouwen dat de overheid veel van die taken weer kan terugnemen ontbreekt, vindt het pleidooi voor burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig aftrek. Voor die verschuiving zijn verschillende verklaringen te geven. In de eerste plaats is de rek uit de overheidsfinanciën. Het overeind houden van het financiële stelsel en het redden van banken heeft een zware wissel getrokken op de staatskas met een sterke beperking van de financiële slagkracht van de overheid als gevolg.

Daarnaast groeit het inzicht dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om door de overheid alleen opgelost te worden. De WRR spreekt in dat kader van ongetemde problemen. Dat zijn “problemen die met grote cognitieve en normatieve onzekerheden zijn omgeven. Bij zulke problemen is wel bekend *dat* er zich een probleem heeft aangediend, maar bestaat er onduidelijkheid over *wat* het probleem precies is.”<sup>1</sup> Politiek en bestuur hebben echter moeite te erkennen dat zij niet in staat zijn alle vraagstukken op te lossen. Van Eeten spreekt van “het taboe op fatalisme, de leer van de onmacht”. Politiek en bestuur lijken niet te willen of kunnen toegeven dat “er dingen (zijn) die we niet kunnen veranderen of voorkomen”.<sup>2</sup>

De overheid heeft het bestaan van ongetemde problemen juist aangegrepen om haar takenpakket uit te breiden naar domeinen die voorheen de samenleving en mensen zelf toebehoorden. Willem Trommel muntte dat in zijn oratie als “gulzig bestuur”. Hij merkte daarbij op: “In brede kring is het geloof in maatschappelijke maakbaarheid achterhaald verklaard, maar ondertussen lijkt de bestuurlijke bemoeizucht met ons persoonlijk leven alleen maar toe te nemen.”<sup>3</sup> De overheid is door haar eigen gulzigheid overbelast geraakt. Dat heeft geleid tot het steeds luider klinkende pleidooi dat politiek en bestuur veeleer mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen.<sup>4</sup>

De Raad voor het openbaar bestuur heeft met zijn advies *Vertrouwen op democratie* nog een argument ingebracht voor meer ruimte voor de samenleving en mensen.<sup>5</sup> Daarin verhaalt de Rob hoe de afgelopen decennia ontwikkelingen als individualisering, ontideologisering, technocratisering, economisering, informatisering en mondialisering in combinatie met lokalisering het speelveld van de representatieve democratie ingrijpend hebben veranderd. De Raad spreekt over ‘de andere kloof’: de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur

---

1 WRR 2006, pag. 33

2 Van Eeten 2011

3 Trommel 2009, maar zie ook RMO 2008 en Van Vliet en Frissen 2010

4 Wetenschappelijk instituut voor het CDA 2011

5 Raad voor het openbaar bestuur 2010

goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. De politieke en maatschappelijke realiteit zijn uit elkaar gaan lopen. De belevingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer dé belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Politieke bestuurders lijken zich daarvan nog onvoldoende bewust. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.

Het Rob-rapport geeft een gedeeltelijke verklaring voor de toegenomen maatschappelijke complexiteit die het voor de overheid zo moeilijk maakt maatschappelijke vraagstukken snel op te lossen. Maatschappelijke actoren zoals de politiek en de overheid, burgers en hun sociale verbanden, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn sterk met elkaar verweven geraakt waardoor een probleem noch een oplossing zich eenvoudig laat ontwarren. De Raad kwam in het genoemde rapport tot de aanbeveling dat politiek en bestuur hun werkwijze aan de nieuwe realiteit moeten aanpassen en nieuwe verbindingen dienen aan te brengen met de gehorizontaliseerde samenleving: “Het gaat er in essentie (...) om een nieuwe aansluiting te realiseren tussen de verticale sturing en de horizontale processen en bewegingen in de samenleving. De Raad meent dat daarvoor een herschikking van taken tussen overheid en burgers wenselijk is. Die herschikking moet erop gericht zijn de invloed van mensen op beleid en besluitvorming te vergroten.”<sup>6</sup>

Met zijn doelstelling te komen tot een compacte overheid sloot het kabinet-Rutte I zich bij de roep om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheid naar de samenleving aan. Met een compacte overheid doelt dit kabinet op een openbaar bestuur met minder ambtenaren en minder bestuurders, dat als gevolg daarvan minder kost en bovendien minder regels voortbrengt. Wanneer dit advies spreekt van een compacte overheid, wordt daarmee de betekenis die het kabinet aan dit begrip heeft gegeven bedoeld.

Het kabinet-Rutte I hoopte met de realisatie van een compacte overheid structureel meer dan zes miljard euro te besparen. In haar adviesaanvraag die aan dit advies ten grondslag ligt, schrijft de minister van Binnenlandse Zaken dat zij acht mogelijke strategieën herkent om de compacte overheid te bereiken, waaronder minder beleid maken, uitvoering en toezicht beter op elkaar afstemmen, de reductie van bestuurlijke drukte en een efficiëntere bedrijfsvoering. Ze stelt dat de rijksoverheid inmiddels voldoende kennis heeft opgedaan over de meeste van deze strategieën om daar nu mee aan de slag te kunnen gaan. Ten aanzien van één strategie – namelijk meer ruimte aan mensen en samenleving geven, door haar aangeduid als: vermaatschappelijking – meent zij dat die kennis en kunde vooralsnog onvoldoende aanwezig is. Daarom heeft zij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te komen tot “een visie op de compacte beleidsuitvoering als onderdeel van de compacte overheid”.<sup>7</sup>

---

6 Rob 2010, pag. 46

7 Zie Bijlage I voor de adviesaanvraag.



De minister van Binnenlandse Zaken wil graag dat de Rob zich in dit advies eerst en vooral richt op een nieuwe verdeling van taken bij de beleidsuitvoering. De Raad meent echter dat niet geïsoleerd naar een verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan worden gekeken in één losse fase van het totale beleidsvormingsproces. Een verschuiving van taken bij de beleidsuitvoering kan immers gevolgen hebben voor de taakverdeling bij de agendering, probleemformulering, besluitvorming en evaluatie. Bovendien zal de Raad in dit advies betogen dat een overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitvoering weinig effectief zal zijn als naast de uitvoering niet ook zeggenschap wordt overgedragen. Daarom gaat de Rob in dit rapport in op de taakherschikking in de meest brede zin.

Loslaten en overdragen van taken is als beleidsdoelstelling gemakkelijker op te schrijven dan in de praktijk te realiseren. Want welke taken moet de overheid dan loslaten? En hoe organiseer je dat andere partijen (bereid zijn om) taken over (te) nemen? Kan de overheid kwaliteitscriteria meegeven of betekent overdragen dat zij het in zijn geheel loslaat en daarbij dus moet accepteren dat het een ander vervolg krijgt dan gehoopt of gewenst? De minister van Binnenlandse Zaken ziet in haar adviesaanvraag bij vermaatschappelijking vergelijkbare uitdagingen opdoemen. Zo vraagt zij zich af hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken kunnen worden bij publieke taken. En: hoe organiseer je de overdracht van publieke taken? Plus: op welke wijze activeer je verschillende typen burgers daaraan deel te nemen? Een opmerkelijke vraag is ook: welke sturingsmogelijkheden heeft de overheid tot haar beschikking om bepaalde maatschappelijke effecten na te streven bij de vermaatschappelijking van taken en verantwoordelijkheden?

De Raad voor het openbaar bestuur brengt deze vragen terug tot de volgende centrale probleemstelling voor dit advies:

*Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?*

## 1.2 Begripsomschrijvingen

Aan de centrale probleemstelling ligt een aantal – al dan niet in de vraagstelling geëxpliciteerde – termen ten grondslag die voor een goed begrip van het hierna volgende betoog om een adequate omschrijving vragen.

### *Vermaatschappelijking*

In haar adviesaanvraag spreekt minister Spies van Binnenlandse Zaken over de “vermaatschappelijking van overheidstaken”. De Raad voor het openbaar bestuur meent dat in veel gevallen de overheid zich juist taken heeft toegeëigend die haar niet per definitie toebehoren en eerder door bijvoorbeeld burgers, maatschappelijke organisaties, kerken of bedrijven werden uitgevoerd. Uit het gegeven dat sommige taken “vermaatschappelijkt” kunnen worden, blijkt al dat geen sprake is van onweersproken overheidstaken.

De Rob geeft er de voorkeur aan te spreken over “publieke taken”. Daarbij is de Raad er zich van bewust dat in het bestuursrecht publieke taken nu juist de taken zijn waarmee de overheid enigerlei bemoeienis mee heeft.<sup>89</sup> Maar dat is nu net wat de Raad met dit advies ter discussie wil stellen: het publieke is niet per definitie het monopolie van de overheid. Dit advies laat ook zien dat veel zogenoemde overheidstaken voorheen aan andere domeinen toebehoorden.

Het eerste domein waaraan taken kunnen worden overgelaten is de samenleving. De Rob meent dat de samenleving in brede zin, dus mensen én hun sociale verbanden – zoals verenigingen, de straat en wijk waarin zij wonen of de scholen van hun kinderen – publieke taken kunnen oppakken. De *civil society* of het maatschappelijk middenveld kan daarbij een belangrijke rol spelen.

De Raad beschouwt de markt niet als onderdeel van het domein samenleving, maar als een apart domein. Wanneer we de markt zouden beschouwen als een onderdeel van de samenleving, worden verzelfstandiging en privatisering van overheidsorganisaties eveneens vormen van vermaatschappelijking. Daarmee krijgt vermaatschappelijking een ongewenste breedte die het begrip vrijwel betekenisloos en daarmee weinig bruikbaar maakt. Verzelfstandiging, privatisering en vermarkting zijn nog steeds relevante en mogelijke strategieën om publieke taken op afstand van de overheid te plaatsten, maar zijn *geen* variant van vermaatschappelijking. Wanneer bedrijven taken toebedeeld krijgen via verzelfstandiging, privatisering of vermarkting is sprake van een zakelijke transactie die in de eerste plaats het welbegrepen eigen belang van de onderneming dient.

De Raad volgt vice-voorzitter van de Raad van State in zijn Algemene Beschouwing in het Jaarverslag van de Raad van State over 2010 in zijn redenering dat de staat, de markt en de samenleving drie afzonderlijke domeinen zijn.<sup>10</sup> Bedrijven opereren daarbij primair op het domein van de markt, maar kunnen een uitstap maken naar het samenlevingsdomein. Wanneer bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor een groter belang dan enkel en alleen het voortbestaan van de eigen onderneming en om die reden publieke taken overnemen, kan sprake zijn van vermaatschappelijking door een overdracht van taken van de overheid naar bedrijven. Vaak pakken zij die taken op als onderdeel van een strategie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

*Volgens de Raad is aldus sprake van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.*

#### *Overheid, politiek en bestuur*

In dit advies rekent de Raad gemeenten, provincies, het rijk, waterschappen en aan deze overheidslagen gelieerde organisaties tot de overheid. Een zbo, agentschap of een gemeentelijk bedrijf beschouwen we dus als een overheidsorganisatie. De Raad is zich ervan bewust dat bij aan de overheid gelieerde organisaties de grens niet altijd scherp is te trekken. Het gemeentelijk havenbedrijf van Amsterdam en Rotterdam zijn dan wel private organisaties, maar de aandelen

---

8 Zie ook de definitie van de Rfv (2011, pag. 64 e.v.) van vermaatschappelijking.

9 Zie bijvoorbeeld Sap, Vermeulen en Zoethout (2003)

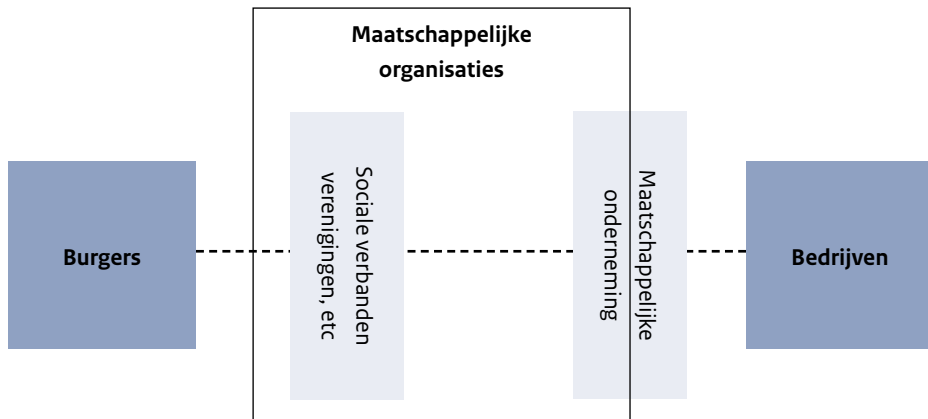
10 Tjeenk Willink 2010

zijn geheel in handen van de overheid. Daarom kunnen zij tot een overheidsinstelling worden gerekend. Maar dan moet ook de ABN AMRO een overheidsinstelling worden genoemd, want dat is eveneens een omvangrijke staatsdeelneming. Vanuit het oogpunt van eenduidigheid ziet de Raad overheidsdeelnemingen niet als vorm van vermaatschappelijking.

In dit advies wordt naast het gebruik van de algemene term 'overheid' ook meer specifiek verwezen naar 'de politiek', 'het bestuur' en 'het politieke bestuur'. Wanneer in dit advies wordt gesproken over de politiek, worden de volksvertegenwoordigende organen de gemeenteraad, Provinciale Staten en de Tweede en Eerste Kamer als ook hun leden bedoeld. Het bestuur duidt op de bestuurlijke organen die wij in dit land hebben: het college van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en het kabinet. Wanneer politiek en bestuur samen worden genomen tot 'het politieke bestuur' gaat het om het samenstel van gekozen politici en bestuurders.

### *Maatschappelijke organisaties*

Dit is een breed begrip waar verschillende typen instellingen onder vallen. In de eerste plaats maken de veelheid aan sociale verbanden waartoe mensen behoren en waaraan zij deelnemen deel uit van maatschappelijke organisaties. Onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningbouwcorporaties scharen wij onder de noemer van de 'maatschappelijke onderneming'. Minderman omschrijft maatschappelijke ondernemingen in zijn oratie als "een private organisatie van wie de (bijdrage aan de) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders".<sup>11</sup>



*Figuur 1.1: Afbakening definitie maatschappelijke organisaties*

<sup>11</sup> Minderman 2008, pag. 40

Veel publieke taken worden verzorgd door deze hybride organisaties die enerzijds non-profitorganisaties zijn en de uitvoering van een publieke taak als kerntaak hebben, maar anderzijds werken met bedrijfsmatige en markgerelateerde mechanismen, zoals competitie en de noodzaak om eigen inkomsten te verwerven. De term ‘maatschappelijke onderneming’ geeft het hybride karakter van dergelijke organisaties goed weer: ze voeren een publieke taak uit maar functioneren daarbij wel op een competitief speelveld. De term moet daarbij wel als samengesteld geheel worden gelezen. Een focus op het tweede woord (onderneming) zou ten onrechte suggereren dat bijvoorbeeld scholen functioneren als bedrijven met winstoogmerk. Daar is uiteraard geen sprake van. Het samengestelde begrip ‘maatschappelijke onderneming’ geeft wel aan dat scholen een maatschappelijke opdracht hebben en dat zij die zonder ondernemende attitude niet kunnen volbrengen.<sup>12</sup> In bovenstaande illustratie worden zij dus niet zonder reden afgebeeld als gedeeltelijk onderdeel van maatschappelijke organisaties en gedeeltelijk neigend naar de logica van bedrijven.

Overigens hebben veel sociale verbanden waarin burgers zich organiseren een tijdelijk en officieus karakter. Mensen weten elkaar – zeker met behulp van sociale media – steeds gemakkelijker te vinden om de handen voor een gezamenlijk belang in één te slaan. Als het doel eenmaal is bereikt valt het sociale verband vaak weer uit elkaar en richten mensen zich weer op nieuwe doelen. Deze verbanden zijn zeker niet minderwaardig aan formele en georganiseerde verbanden, ze passen uitstekend in de netwerksamenleving en de daarbij behorende snelheid en los-vaste relaties, maar ze zijn wel anders van karakter. In bovengenoemd schema scharen we deze informeel georganiseerde burgers in de categorie ‘burgers’ en dus niet onder de noemer van maatschappelijke organisaties.

### 1.3 Afbakening en leeswijzer

Bij vermaatschappelijking laat de overheid publieke taken over aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit advies richt zich op twee van de drie genoemde niet-overheidspartijen, namelijk burgers en hun sociale verbanden enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds. Daarmee kiest de Raad er bewust voor om de afstoting van taken aan bedrijven buiten beschouwing te laten. De Raad zou daarmee komen op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen<sup>13</sup>, wat niet tot zijn kerncompetenties behoort. Bovendien heeft de SER het afgelopen decennium hierover al enkele relevante adviezen uitgebracht<sup>14</sup>, mede als resultaat van de speciaal door de SER daartoe ingestelde Commissie Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

---

12 Vgl. Minderman c.s. 2010, pag. 21 e.v.

13 Wanneer bedrijven publieke taken uitvoeren die via aanbesteding, privatisering of verzelfstandiging bij hen terecht zijn gekomen, is geen sprake van vermaatschappelijking. Pas als bedrijven taken op zich nemen terwijl zij daar geen direct aanwijsbaar belang bij hebben, spreken wij van taken die zijn vermaatschappelijkt.

14 SER 2000, 2008, 2011

Hoofdstuk 2 geeft eerst een beknopte schets van de historische ontwikkeling van het openbaar bestuur en publieke taken in Nederland. Dat laat zien hoe het openbaar bestuur na 1850 eerst taken van de samenleving overnam, om die in de tweede helft van de vorige eeuw af te stoten naar de markt. Nu staan we voor de vraag in hoeverre deze taken weer terug naar de samenleving kunnen. Het derde hoofdstuk gaat over maatschappelijke organisaties in het algemeen en woningcorporaties, onderwijsorganisaties en zorginstellingen in het bijzonder. Zij hebben in het verleden al veel publieke taken op zich genomen. Bij hen blijkt niet zozeer de vraag relevant of zij nog meer taken op zich kunnen nemen, als wel hoe zij zich sterker maatschappelijk kunnen verankeren en daarmee de legitimiteit van hun handelen kunnen vergroten. Hoofdstuk 4 richt zich vervolgens op de vraag in hoeverre burgers en hun verbanden publieke taken op zich kunnen en willen nemen. Hoofdstuk 5 laat zien welke ontwikkelingen in andere landen spelen en wat Nederland daarvan kan leren. Hoofdstuk 6 brengt de lijnen van de hoofdstukken 2 tot en met 5 samen in een wegwijzer naar een vitale samenleving. Hoofdstuk 7 vat samen en trekt conclusies.



## 2. Historisch overzicht: publieke taken door de jaren heen

### 2.1 Inleiding

Het denken over publieke taken of voorzieningen van algemeen belang is door de eeuwen heen veranderd. Waar er eerder nauwelijks werd gedacht in termen van publiek of privaat, zorgde de ontwikkeling van de moderne staat voor een scherper onderscheid. De grens was en is echter beweeglijk. Zaken die we nu als vanzelfsprekend bij de overheid verwachten, waren eerder onbetwistbaar in particuliere handen. Verschillende taken zijn in de loop der jaren door zowel overheid, markt als samenleving of een combinatie daarvan uitgevoerd.<sup>15</sup> Dit hoofdstuk geeft een beknopt historisch overzicht.

### 2.2 Negentiende eeuw: de overheid als achtervang voor particulier initiatief

Het negentiende-eeuwse Nederland wordt vaak geduid als nachtwakersstaat, met een centrale overheid die zich alleen met basistaken als openbare orde en veiligheid, buitenlands beleid en defensie bezighoudt. Dat beeld verdient enige nuancering. Het initiatief voor collectieve voorzieningen zoals armenzorg ligt vooral bij religieuze en particuliere instellingen, maar ook voor de overheid is een taak weggelegd. De grondwet van 1815 bepaalt dat publieke taken als armen- en jeugdzorg (de opvoeding van kinderen) een zaak van “aanhoudende zorg” voor de regering moeten zijn. Gemeenten functioneren als achtervang wanneer private instellingen financiële problemen krijgen en vangen burgers op die niet bij particulieren instellingen terecht kunnen.<sup>16</sup> Zo wordt in 1850 ongeveer 42% van de totale uitgaven aan armenzorg uit overheidssubsidies betaald.<sup>17</sup>

De grondwet van 1848 legt de basis voor de overheid zoals we die nu nog kennen, sindsdien is het bestuur gaandeweg gemoderniseerd. Dat gaat niet zonder tegenspraak. Zo worden pogingen uit liberale hoek om de armenzorg te hervormen door de kerken bestreden. Armenzorg is in hun ogen geen recht maar een gunst en wordt daarom niet tot de staatstaken gerekend. Een wet van minister Thorbecke uit 1851 waarin staatstoezicht op particuliere en kerkelijke armenzorginstellingen wordt voorgesteld, wordt dan ook niet aangenomen. De eerste Armenwet die in 1854 wel wordt aangenomen onderstreept de bestaande verhoudingen; de overheid mag slechts “bij volstreekte onvermijdelijkheid” bijstand verlenen.<sup>18</sup>

Toch begint het takenpakket van vooral de gemeentelijke overheden zich in deze periode snel uit te breiden. Modernisering zet eerst de steden en later ook kleinere gemeenten ertoe aan allerlei

---

<sup>15</sup> Wagenaar c.s. 2011, pag. 16

<sup>16</sup> Van der Meer c.s. 2011, pag. 252

<sup>17</sup> Kappelhof 2005, pag. 7-35

<sup>18</sup> Idem

nutsbedrijven, zoals gasfabrieken en water- en elektriciteitsbedrijven, op te richten. Ook gaan zij steeds meer welvaartstaken op zich nemen. Verschillen tussen gemeenten beginnen daarbij steeds meer op te vallen, waardoor de rijksoverheid probeert deze eerst met richtlijnen en later met medebewindwetgeving weg te werken. Particuliere initiatieven worden zo via gemeenten deels verstatelijk.<sup>19</sup>

### 2.3 Rond de eeuwwisseling en de eerste helft twintigste eeuw: noodgedwongen overheidsbemoeyenis

Door de industrialisering en de daarmee samenhangende urbanisatie en demografische ontwikkelingen moderniseert Nederland in het laatste kwart van de negentiende eeuw snel. Particuliere organisaties kunnen niet op tegen de problemen die aan de onderkant van de samenleving door slechte woon- en werkomstandigheden, lage lonen en werkloosheid ontstaan.<sup>20</sup> Zowel oprechte betrokkenheid bij de minder bedeelden als angst voor revolutie zetten de bovenlagen van de maatschappij ertoe aan zich deze steeds nijpendere situatie aan te trekken. De sociale kwestie wordt een van de belangrijkste politieke thema's in de daaropvolgende decennia.<sup>21</sup>

Het Kinderwetje van Van Houten (1874) vormt het startpunt van een lange reeks van regelingen met als doel het algemeen welzijn te vergroten. Op tal van terreinen groeit de overheidsbemoeyenis gestaag, vaak als gevolg van particulier initiatief. Zo wordt de Woningwet van 1901 gebaseerd op het werk van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Deze organisatie had in 1896 een rapport uitgebracht over de problemen in de volkshuisvesting, waarin werd gepleit voor een systeem van overheidsleningen of -garanties om de bouw van goede woningen te bevorderen. Met de Woningwet en de Gezondheidswet, ook uit 1901, zet het kabinet Pierson verdere stappen in het oplossen van de sociale kwestie. Daarmee komen taken in het fysieke domein steeds meer bij de overheid te liggen. Gemeentelijke reinigingsdiensten nemen de taken van particuliere vuilophaalbedrijven over en de overheid gaat zich actiever bemoeien met de ruimtelijke ordening. Ook het onderhoud van de openbare ruimte wordt steeds meer een overheidstaak.<sup>22</sup>

Hoewel het voor iedereen duidelijk is dat er iets aan de grote sociaaleconomische problemen moet gebeuren, blijft de mate waarin en de manier waarop de overheid actie moet ondernemen een twistpunt. De zuilen hebben ieder hun eigen voorkeuren. De confessionelen pleiten voor soevereiniteit in eigen kring (protestanten) en subsidiariteit (katholieken) waarmee zij de staat zoveel mogelijk buiten de deur willen houden. De socialisten en liberalen staan onder hun eigen voorwaarden meer open voor overheidsbemoeyenis.<sup>23</sup> Een mooi voorbeeld in dezen vormt de Ongevallenwet die in 1899 wordt ingediend. De liberale minister-president Pierson stelt een

---

19 Van der Meer c.s. 2011, 242-3

20 Idem, pag. 267

21 Blom 2001

22 Van der Meer c.s. (2011), pag. 268

23 Idem, pag. 227



verplichte ongevallenverzekering voor, waarvan de premie door de werkgever betaald moet worden en de uitvoering voor rekening van een ambtelijke rijksdienst komt. Onder druk van Abraham Kuiper (ARP) en enkele grote werkgevers wordt uiteindelijk besloten dat werkgevers de uitvoering van de regeling zelf ter hand mogen nemen of kunnen overdragen aan een door de overheid erkende particuliere instelling.<sup>24</sup>

Ook de schoolstrijd, die al decennialang speelde, gaat over de mate van vrijheid die de verschillende groepen hebben bij de inrichting van het onderwijs. Via een uitruil van belangen tussen de verschillende zuilen wordt de schoolstrijd beslecht met de zogenoemde pacificatie. Openbaar en bijzonder onderwijs worden financieel gelijkgesteld en de vrijheid van onderwijs wordt onder andere gegarandeerd door te bepalen dat de overheid alleen via wetgeving mag interveniëren. Daartegenover staat de invoering van het door de socialisten gewenste algemeen kiesrecht (1919).<sup>25</sup>

Hoewel Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog neutraal is, draagt de daardoor ontstane goederenschaarste bij aan het vergroten van het taakveld van de overheid. Het systeem van sociale verzekeringen wordt in stapjes verder uitgebreid, waardoor rond de jaren dertig alle arbeiders in loondienst tot op zekere hoogte verzekerd zijn voor zaken als ziekte en invaliditeit.<sup>26</sup> De discussie over de relatie tussen overheid, samenleving en bedrijfsleven wordt tijdens het interbellum voortgezet in het zogenoemde ordeningsdebat, over rol van de overheid in maatschappij en economie.<sup>27</sup> Ook de zware crisis van de jaren dertig vergroot de overheidsinmenging, in dit geval in de economie. Na aanvankelijk de zaken op hun beloop te laten, vinden de ideeën van Keynes gehoor. De overheid gaat door het opzetten van grootschalige projecten actief inzetten op het terugdringen van de werkloosheid en het stimuleren van de economie.<sup>28</sup>

## 2.4 Tweede helft twintigste eeuw: verdere verzuijing en ontzuijing

Van der Meer e.a. schrijven dat de periode tussen 1945 en 1960 wordt gekenmerkt door politieke stabiliteit, overlegeconomie, toenemende overheidsbemoeyenis en verstrengeling tussen staat en maatschappij. Na de Tweede Wereldoorlog wordt eensgezind gewerkt aan de wederopbouw van het land. Hoewel er ook in deze periode sprake is van oppositie door verschillende groepen in de samenleving, lukte het de toppen van de zuilen goed politieke consensus te bereiken.<sup>29</sup> Door economische voorspoed kan de opbouw van de verzorgingsstaat nu ook een vlucht nemen. Tijdens de oorlog waren er nieuwe ideeën ontstaan over sociale zekerheid, onderwijs, zorg en welzijn. Steeds meer wordt men het erover eens dat de overheid verantwoordelijk is voor het beschikbaar

---

24 Kappelhof 2005

25 Van der Meer c.s. 2011, pag. 225-6

26 Kappelhof 2005, pag. 9

27 Van der Meer c.s. 2011, pag. 269.

28 Idem, pag. 223

29 Blom 2001, pag. 356

stellen van deze zaken. Deze groei in het aantal overheidstaken is goed terug te zien in de omvang van het overheidsperoneel.

De groei van de overheid betekent niet dat er geen taak meer is voor het maatschappelijk middenveld. De uitvoering van de verzorgingsstaatarrangementen verloopt zoveel mogelijk langs verzuilde lijnen. Die aanpak is terug te zien wanneer de omvang van het Nederlandse overheidsperoneel wordt vergeleken met die van andere landen: de Nederlandse overheid is relatief gezien klein gebleven.<sup>30</sup>

Jaar	1849	1899	1920	1960	1988	2002	2008
Aantal ambtenaren	19.900	43.500	125.400	263.300	436.600	446.100	428.100
% van de beroepsbevolking	1,6%	2,3%	4,6%	6,3%	7,7%	6,3%	5,8%

Tabel 2.1: De omvang van het overheidsperoneel (exclusief onderwijs, militairen, gezondheidszorg en staatsbedrijven) 1849-2008 en percentage van de beroepsbevolking<sup>31</sup>

Overheid en zuilorganisaties raken door de intensieve samenwerking steeds verder met elkaar verweven en van elkaar afhankelijk. De zuilen, die oorspronkelijk waren ontstaan om de onafhankelijkheid van religieuze groepen ten opzichte van de overheid te garanderen, hebben zo zelf een belangrijk aandeel in de groei van de overheid.<sup>32</sup> Ondanks de ingewikkelde verhoudingen blijven nieuwe particuliere initiatieven<sup>33</sup> hun weg vinden in het verzuilde systeem. Zelfs de politieke en maatschappelijke veranderingen die de activisten van de jaren zestig nastreven kunnen, in verhouding tot andere landen, relatief makkelijk in het bestaande systeem worden opgenomen.<sup>34</sup>

Toch beginnen de banden van de zuilen te knellen: verschillende groepen komen steeds meer met elkaar in aanraking en de toenemende individualisering leidt ertoe dat men zich steeds minder binnen één zuil wil plaatsen.<sup>35</sup> De ontzuiling die volgt heeft grote gevolgen voor de relatie tussen maatschappij en overheid: “toen het verzuilde sociaal-politieke systeem zélf [...] in ontbinding raakte, stokte het mechanisme waarmee maatschappelijke noden en wensen tamelijk soepel via

<sup>30</sup> Van der Meer 2012, pag. 14

<sup>31</sup> Overgenomen uit Van de Meer c.s. 2011, pag. 279. Van der Meer heeft de tabel overgenomen uit Van der Meer en Dijkstra 2011.

<sup>32</sup> Hoogenboom 2011

<sup>33</sup> Hoogenboom bedoelt met ‘particulier initiatief’ alle organisaties op sociaal, cultureel, economisch en politiek terrein, klein en groot, die ooit door burgers zelf zijn opgezet, ook al was dat heel lang geleden of op instigatie van de overheid. De huidige burgerinitiatieven worden dus ook tot het particulier initiatief gerekend.

<sup>34</sup> Hoogenboom 2011, pag. 392-393

<sup>35</sup> Van der Meer c.s. 2011, pag. 227

de zuilen werden doorgegeven naar ‘boven’ en vertaald in overheidsbeleid. Doordat de verzuilde organisaties geleidelijk aan hun voeling en binding met hun individualiserende achterban verloren, werd de verhouding tussen burger en overheid een probleem. Beide moesten op zoek naar nieuwe wegen om elkaar te bereiken en, eigenlijk voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis, op zoek naar de praktische betekenis van ‘burgerschap’.”<sup>36</sup>

## 2.5 Vanaf de jaren tachtig: nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving

De ontzuiling zorgt ervoor dat de intermediair tussen overheid en burger, het vervlochten systeem van overheids- en zuilorganisaties, wegvalt. Voor burgers heeft dit alles tot gevolg dat zij de overheid moeilijker kunnen bereiken en voor de overheid dat het moeilijker wordt om beleidsdoelen via particulier initiatief te realiseren.<sup>37</sup> De overheid moet zelf manieren gaan vinden om met de burger in contact te komen. Van de burger wordt daarbij ook iets verwacht: burgerschap. Dat begrip kan – grofweg – christendemocratisch, liberaal en sociaaldemocratisch worden ingevuld. Respectievelijk betekent burgerschap dan “zich inzetten voor het realiseren van gemeenschappelijke waarden”, “volwaardig deelnemer in de markteconomie” of “rechtmatige eisers van sociale rechten”, waarbij de samenleving een vereniging is “waarvan de leden gezamenlijk bijdragen aan het tot stand brengen van een verdeling van goederen die ieder in van hen in staat stelt een menswaardig leven te leiden”.<sup>38</sup> Vaak vindt de overheid echter niet de gewenste burger tegenover zich. Door de jaren heen wordt daarom op verschillende manieren geprobeerd dat burgerschap – en daarmee ook het particulier initiatief – te stimuleren, hoewel daarbij vrijwel meteen wordt geconstateerd dat de overheid de burger en het particuliere initiatief niet kan en ook niet moet willen sturen, omdat de burger zelf verantwoordelijk is.<sup>39</sup>

Met de oliecrises van 1973 en 1982 en de bijbehorende recessie komen de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht. Er moet worden bezuinigd. De verzuilde organisaties zijn door individualisering op steeds grotere afstand van hun natuurlijke achterban komen te staan, waardoor zij ook in dezen steeds minder een legitieme gesprekspartner voor de overheid zijn. Na het eerst zelf te hebben geprobeerd wordt de oplossing nu gezocht op de markt. Publieke voorzieningen kunnen door marktwerking vaak op een efficiëntere en dus goedkopere manier worden aangeboden. Zo worden staatsbedrijven zoals de PTT<sup>40</sup> en DSM geprivatiseerd en maken de kabinetten Lubbers II en III een begin met een vorm van marktwerking in de zorg.<sup>41</sup> Internationaal raakt *New Public Management* in zwang, waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld voor de aansturing

---

36 Hoogenboom 2011, pag. 393

37 Idem, pag. 396

38 Idem, pag. 393-394. Hoogenboom heeft deze driedeling van De Haan 1993.

39 Hoogenboom 2011, pag. 393-4

40 Waarbij de overheid wel wettelijke kaders voor de dienstverlening van het postbedrijf stelt – zoals het aantal postbussen en bezorgdagen – om een adequate dienstverlening van het bedrijf te garanderen.

41 Van der Meer c.s. 2011, pag. 271

van overheidsorganisaties wordt gesteld. Ook in Nederland krijgt deze benadering voet aan de grond. Sturingsmechanismen als outputsturing en prestatiebeloning worden steeds gewoner, zo werken gemeenten inmiddels met verschillende schoonmaakgraden voor de openbare ruimte. Uitvoeringsorganisaties worden op afstand van de overheid geplaatst, zodat zij meer als particuliere opdrachtnemers kunnen functioneren. Ook maatschappelijke organisaties gaan mee in de trend en proberen door schaalvergroting en professionalisering efficiënter te gaan werken.<sup>42</sup> Daarbij komt dat de economische hoogconjunctuur van de jaren negentig de verwachtingen van burgers over wat de overheid vermag opstuwt.

Na de eeuwwisseling komt met de dotcomcrisis een einde aan de hoogconjunctuur van de jaren negentig. Zeker na de kredietcrisis (2007, 2008) en latere schuldencrisis wordt langzaamaan meer nadruk gelegd op de negatieve gevolgen van het marktdenken. De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar de maatschappij, naar burgers en hun verbanden. Steeds vaker wordt gekeken naar wat zij zelf kunnen doen en steeds nadrukkelijker wordt gepoogd burgers in de positie te brengen om verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving te nemen. De in 2007 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat wellicht symbool voor die omslag. Het ministerie van VWS noemt als doel van die wet “dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Dat is de onderlinge betrokkenheid tussen mensen. En als dat niet kan, is er ondersteuning vanuit de gemeente.”<sup>43</sup>

## 2.6 Slot

Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor publieke taken is door de jaren heen verschoven. Veel taken die we nu als overheidstaken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief. Vervolgens is de eindverantwoordelijkheid voor publieke taken, via gemeenten, steeds meer bij de rijksoverheid komen te liggen. Die voerde die taken samen met verzuilde maatschappelijke organisaties uit. Vanaf de jaren '80 van de twintigste eeuw werd ook steeds vaker naar de markt gekeken. Private partijen zouden publieke taken efficiënt, en dus goedkoop, kunnen uitvoeren. De laatste jaren is men echter (deels) teruggekomen van die nadruk op samenwerking met de markt. Daarvoor in de plaats is een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen. Tot op heden is het echter niet goed gelukt de relatie tussen overheid en de burger, met in het verlengde daarvan het particulier initiatief, opnieuw vorm te geven.

---

42 Van der Meer c.s. 2011, pag. 271 ; Hoogenboom 2011, pag. 393

43 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Wmo in het kort*, via [invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl), <http://www.invoeringwmo.nl/content/wmo-het-kort>, bekeken op 19 juni 2012.

## 3. Maatschappelijke organisaties: zoeken naar verankering

### 3.1 Inleiding

Het inleidende hoofdstuk stelt dat sprake is van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit hoofdstuk richt zich op publieke taken die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd. Het zogenaamde ‘maatschappelijk middenveld’ heeft in Nederland traditioneel een sterke en markante positie. Maatschappelijke organisaties – de sociale verbanden waarbinnen groepen van burgers zich organiseren – verzorgen in ons land al sinds decennia tal van publieke taken. In dit kader is hier niet zozeer de vraag relevant of en onder welke voorwaarden maatschappelijke organisaties nog meer dan nu publieke taken kan overnemen (zoals die bij burgers in hoofdstuk 4 wel wordt gesteld), als wel hoe zij zich sterker maatschappelijk kunnen verankeren en daarmee de legitimiteit van hun handelen kunnen vergroten.

Enkele dominante maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling, individualisering en professionalisering hebben de sterke positie van het middenveld minder vanzelfsprekend gemaakt. De eerstvolgende paragraaf 3.2 beschrijft de tendensen die debet zijn aan de erosie onder het maatschappelijk middenveld. Daarna richt dit hoofdstuk zich in 3.3 specifiek op maatschappelijke ondernemingen waar die tendensen zich sterk hebben voorgedaan. Vervolgens onderzoekt paragraaf 3.4 in hoeverre een intensivering en verbetering van het toezicht de positie van specifiek maatschappelijke ondernemingen kan versterken. Paragraaf 3.5 zal tenslotte betogen dat scholen, woningcorporaties en zorginstellingen behoefte hebben aan hernieuwde maatschappelijke verankering.

### 3.2 Het maatschappelijk middenveld

Het breed georganiseerde particuliere initiatief wordt aangeduid als *civil society*, in het Nederlands meestal vertaald als ‘maatschappelijk middenveld’. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst in zijn advies *Vertrouwen op burgers* op de mooie definitie die de Vlaamse overheid aan maatschappelijk middenveld geeft als “de diversiteit aan instellingen, organisaties en sociale bewegingen waarbinnen burgers maatschappijgerichte activiteiten ondernemen.”<sup>44</sup>

Mede door de verzuilde indeling van onze samenleving heeft het maatschappelijke middenveld in het verleden een sterke positie in ons land kunnen opbouwen. Veel maatschappelijke organisaties representeerden een zuil uit de samenleving. Mensen waren massaal lid van de organisaties uit hun zuil. De elites van die organisaties deden vervolgens zaken met elkaar en zochten het compromis om het verdeelde Nederland bestuurbaar te houden. Op het moment dat de ontzuiling inzette, hadden

---

44 WRR 2012b, pag. 29. Zie verder [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be).

middenveldorganisaties zulke sterke posities kunnen opbouwen dat zij inmiddels ongemerkt deel waren gaan uitmaken van het institutionele systeem. Zij verloren aanvankelijk daarom niet aan invloed als gevolg van de ontzuiling.

Toen die ontzuiling doorzette en veel organisaties in het maatschappelijk middenveld hun representativiteit verloren, institutionaliseerde veel van de organisaties op het maatschappelijk middenveld ook in formele zin. De overheid ‘kapselde’ ze in; door wetgeving kregen ze bijvoorbeeld een formele positie en de overheid ging veel van die instellingen financieren. Wie betaalt wil ook invloed op het beleid en dus kregen politiek en bestuur op die manier een flinke vinger in de pap. Veel middenveldorganisaties werden op die manier stap voor stap verstatelijkt. Een belangrijk gevolg daarvan was dat maatschappelijke organisaties zich niet meer konden opstellen als tegenkracht van politiek en bestuur; ze waren immers zelf een semi-publieke organisatie geworden.<sup>45</sup>

Het dominante denken van New Public Management kreeg rond de jaren tachtig ook invloed op het functioneren van veel maatschappelijke organisaties in het middenveld. De overheid plaatste deze organisaties die voorheen nog voortkwamen uit maatschappelijk initiatief op afstand en verplichtte ze te voldoen aan effectiviteits- en efficiëncynormen. Niet de vrijwilligers en oorspronkelijke oprichters van de verenigingen of stichtingen bevolkten daarom nog de burelen van maatschappelijke instellingen, maar hoogopgeleide professionals. De verbinding met burgers werd daardoor kwetsbaar, merkt de WRR in navolging van Putnam daarover op.<sup>46</sup> Een andere ontwikkeling zet die verbinding verder onder druk. Omdat steeds meer besluiten op een internationaal niveau worden genomen, zijn veel voormalige middenveldorganisaties zich internationaal gaan organiseren. Het nationale en zeker het lokale niveau kan daardoor verder uit beeld geraken.

De verstatelijking, professionalisering en internationalisering hebben aldus het karakter van het maatschappelijk middenveld onmiskenbaar veranderd. Dat heeft vergaande consequenties gehad voor de maatschappelijke worteling van middenveldorganisaties. Lag in het verleden de kracht van maatschappelijke organisaties juist in hun representatie van en korte afstand naar een grote en goed georganiseerde achterban, nu zijn die organisaties losgeraakt van hun oorspronkelijke wortels. Hoe kunnen dergelijke organisaties nog weten of ze de goede dingen doen en of zij de dingen goed doen als zij niet meer automatisch zijn verbonden met de mensen voor wie zij hun werk doen?

---

45 WRR 2012b, pag. 42

46 idem, pag. 43

### 3.3 Maatschappelijke ondernemingen

De genoemde ontwikkelingen hebben eveneens vat gekregen op zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties. Het feit dat wij deze organisaties thans ‘maatschappelijke ondernemingen’ plegen te noemen, geeft in een notendop de verandering weer die dergelijke organisaties hebben ondergaan.<sup>47</sup> Het samenstel van ‘maatschappelijk’ en ‘onderneming’ geeft aan dat het om organisaties gaat die een publieke taak uitvoeren en daarbij te maken hebben met bedrijfsmatige en marktgeoriënteerde mechanismen zoals competitie en de noodzaak om zelf inkomsten te verwerven. In het inleidende hoofdstuk verwezen we naar de omschrijving die Minderman aan een maatschappelijke onderneming geeft als “een private organisatie van wie de (bijdrage aan de ) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders”.<sup>48</sup>

Wat nu inmiddels maatschappelijke ondernemingen worden genoemd, vindt vrijwel zonder uitzondering zijn oorsprong in particulier initiatief. Of het nu om scholen, verpleeghuizen of de vroegere woningbouwverenigingen gaat, ze zijn ooit opgericht door kerken, de arbeidersbeweging of idealistische rijken. Pas in de negentiende eeuw erkende de politiek langzaam maar zeker dat ook de overheid een taak had te vervullen om abominabele woonomstandigheden te verbeteren, armen de gelegenheid te geven een zeker basisniveau aan onderwijs te genieten en de zorg voor zieken te reguleren. Soms kwam die erkenning voort uit altruïstische motieven, maar vaak ook lagen meer pragmatische overwegingen aan toenemende overheidsbemoeyenis ten grondslag. Dat onderwijs sinds de Grondwet van 1848 voorwerp van overheidszorg is geworden, komt mede voort uit de verwachting dat deze stap zou bijdragen aan de eenheid van de natiestaat.<sup>49</sup> En de oprichting van de eerste woningbouwcorporaties had sterke moralistische motieven. Arbeiders hadden bij gebrek aan goede huisvesting immers de neiging op straat of in de kroeg rond te hangen en met degelijke huisvesting kon wellicht ook een einde komen aan “onzedelijke samenwoning”.<sup>50</sup>

In de loop van de decennia neemt de overheidsbemoeyenis op het onderwijs, de zorg en de huisvesting alleen maar toe. Met de groeiende welvaart stijgen ook de minimale normen die aan huisvesting, zorg en onderwijs worden gesteld. De overheid ontwikkelt zich op de drie velden tot de systeemverantwoordelijke die tegelijkertijd ruimte wil laten voor de eigen verantwoordelijkheid van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Dat creëert een spanningsveld dat bij een goede balans kan zorgen voor een overheid die met heldere, kaderstellende kwaliteitsnormen ruimte aan de sectorale organisaties geeft om te doen waar zij goed in zijn. Die balans raakt echter zoek als na de Tweede Wereldoorlog de overheid de neiging ontwikkelt om de private organisaties die

---

47 Voor zover de Raad in dit rapport spreekt over de maatschappelijke onderneming, verwijst hij met nadruk niet naar de juridische status die aan maatschappelijke ondernemingen is gepoogd te geven met een – inmiddels al weer ingetrokken – wetsvoorstel. Wel duiden zij met ‘maatschappelijke onderneming’ op de inmiddels redelijk geaccepteerde verzamelnaam voor scholen, woningcorporaties en zorginstellingen.

48 Minderman 2008, pag. 40

49 De Rooy 2010, pag. 46 e.v.; De Bakker 2012

50 De Jong 2012

de publieke taak van onderwijs, zorg en huisvesting uitvoeren, in te kapselen in het domein van de overheid en min of meer te verstatelijken.

Een tegenreactie daarop kan niet uitblijven. In de jaren tachtig verandert onder invloed van het New Public Management-denken de visie op de overheid en haar kerntaken. De woningcorporaties worden van de overheid losgeweekt door de zogenaamde bruteringsoperatie in 1995 waarbij zij financieel worden verzelfstandigd en vanaf dat moment hun eigen boontjes moeten gaan doppen. In het onderwijs leidt de nieuwe verzakelijking tot decentralisatie van verantwoordelijkheden en vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Om die grotere bestuurlijke vrijheid voor scholen en daarmee de afname van overheidsinvloed op scholen te compenseren, gaat de overheid tegelijkertijd wel hogere en meer gedetailleerde eisen stellen aan de prestaties van scholen aan de hand van kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus en studieduur. Met basisvorming, studiehuis en competentiegericht leren formuleert ze voorschriften over de inrichting en werkwijze van het onderwijs.

Terwijl de kritiek op het marktdenken inmiddels een stevige plek in het publieke debat heeft verworven, vindt in 2006 in de gezondheidszorg nog een majeure stelselwijziging plaats. De overheid wil daarbij als stelselverantwoordelijke wel de publieke belangen van een betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief hoogstaand gezondheidszorg garanderen, maar draagt die borging in de uitvoering over aan private partijen, namelijk zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Deze zogenaamde ‘gereguleerde marktwerking’ wordt het dominante sturingsmechanisme van de Nederlandse gezondheidszorg.<sup>51</sup>

Om aan de prestatiecriteria te kunnen voldoen die onder invloed van de verzakelijking aan scholen, woningcorporaties en zorginstellingen worden gesteld, professionaliseren de besturen van deze organisaties die oorspronkelijk nog de vorm van stichting of vereniging hadden. Om te voorkomen dat sommige gebieden verstoken raken van lager beroepsonderwijs, stimuleert de overheid expliciet bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs. Scholen voor voortgezet onderwijs moeten scholengemeenschappen worden, instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs worden omgevormd tot omvangrijke regionale opleidingscentra (roc).

De combinatie van schaalvergroting en professionalisering leidt tot de introductie van een nieuw besturingsmodel: de uitvoerende directie die een verenigings- of stichtingsbestuur als opdrachtgever heeft, wordt veelal vervangen door een raad-van-toezichtmodel. Het verbaast niet dat dit model is afgekeken van de kapitaalvennootschappen uit het bedrijfsleven. De raad van bestuur (RvB) en de raad van toezicht (RvT) zijn daarbij gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie, maar daarbinnen hebben zij elk een eigen taak en verantwoordelijkheid: de RvB bestuurt en de RvT houdt toezicht.

Die schaalvergroting en professionalisering hebben veel goeds gebracht. De Bakker merkt op dat scholen beter in staat bleken aan de groeiende maatschappelijke eisen die aan hen werden gesteld te voldoen. Ook constateert zij dat scholen grote efficiencywinst hebben behaald bij

---

51 Vos 2012



inkoop en ict-voorzieningen. Bovendien vindt zij de veronderstelling aannemelijk dat kleinschalige vestigingen meer overlevingskansen hebben als zij onder de hoede van een grote onderwijskoepel zijn opgenomen.<sup>52</sup>

Tegelijk constateren diverse studies dat de positie van ouders en leerlingen, patiënten huurders onder invloed van die professionalisering en schaalvergroting zwakker is geworden. Zo wijst de Onderwijsraad in 2005 op het risico dat schaalvergroting kan leiden tot gevoelens van anonimiteit en vervreemding bij leerlingen, onderwijsgeevenden als ook ondersteunend personeel. De interne en externe invloedsoefening wordt een in een procedure ingebedde formaliteit die betrokkenen in werkelijkheid weinig echte invloed geeft. Al met al kan de sociale cohesie ernstig komen te leiden in al te grote onderwijsorganisaties. De onderwijsraad wijst er daarbij op dat er een rechtstreeks verband lijkt te bestaan tussen de gevoelde betrokkenheid van medewerkers bij de instelling, de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen.<sup>53</sup>

In datzelfde jaar nog erkent minister Van der Hoeven van Onderwijs dat er vaak een te grote afstand is tussen de maatschappelijke omgeving en de onderwijsinstellingen. Ze pleit ervoor dat scholen die afstand overbruggen door de invloed van belanghebbenden te vergroten. Ze denkt daarbij aan mensen binnen de school zoals ouders, als ook daarbuiten zoals bijvoorbeeld bedrijven die stageplekken beschikbaar hebben. De minister pleit verder voor informatierechten voor betrokkenen, bijvoorbeeld over de geleverde prestaties van scholen.<sup>54</sup>

Woningcorporaties hebben wellicht meer nog dan onderwijsorganisaties en zorginstellingen de keerzijde van de professionalisering ervaren door enkele in het oog springende incidenten rond bijvoorbeeld salarissen van bestuurders en omvangrijke investeringen in niet direct aan woningbouw gerelateerde projecten. Het is onterecht die incidenten te beschouwen als hoe het thans in de regel in deze sector er aan toe gaat. Tegelijk constateert de Rob met de brancheorganisatie Aedes dat deze incidenten konden ontstaan omdat in de besturing van woningcorporaties het te gemakkelijk is belangrijke belanghebbenden uit het oog te verliezen. Bijvoorbeeld de huurders vormen te weinig tegenmacht om enige balans aan te brengen in de professionele maatschappelijke onderneming die woningcorporaties inmiddels zijn. Het heeft Aedes ertoe gebracht onder zijn leden de belangrijke vraag op te werpen: “Van wie is de woningcorporatie?”<sup>55</sup>

De recente stelselwijziging heeft in de zorg eveneens “existentiële vragen” doen bovendrijven waaruit blijkt dat de professionalisering de positie van de zorginstellingen in relatie tot hun belanghebbenden er niet duidelijker op heeft gemaakt. Vos somt op: “Welke functie vervullen wij? Wat is onze meerwaarde, onze *outcome* en waaraan meten wij dat? Voldoet de vorm van de instelling nog wel aan de eisen van de tijd? Aan wie zijn wij verantwoordig schuldig: aan de overheid of aan de samenleving? Hoe zien zij de eigendomsverhoudingen?”<sup>56</sup>

---

52 De Bakker 2012

53 Onderwijsraad 2005

54 Ministerie van OCenW 2005, aangehaald uit De Bakker 2012

55 Zie Aedes 2012

56 Vos 2012, pag. 66/67

Waar het in de kern op neer komt is dat de mensen voor wie zorginstellingen, scholen en woningcorporaties ooit zijn opgericht in al die verschuivingen van samenleving naar staat naar markt te veel buiten beeld zijn geraakt. En dat terwijl het wettelijke governance-model in het onderwijs, de zorg en woningcorporaties naast het horizontale toezicht van raden van toezicht tevens voorziet in voorzieningen van medezeggenschap. Ooit vormden de patiënten, de huurders en leerlingen en hun ouders de kern van genoemde organisaties omdat zij waren georganiseerd als stichting, vereniging of corporatie waarin hun betrokkenheid was ingebed. Nu zijn deze mensen verworpen tot cliënten wat miskent dat zij niet alleen afnemer zijn van een product of dienst, maar bovenal onderdeel zijn van een groter sociaal verband dat scholen, zorginstellingen en woningcorporaties bovenal zijn. In alledrie de sectoren is dat besef al doorgedrongen. Maar op welke wijze dat inzicht moet leiden tot het vergroten van de legitimiteit van deze organisaties, leidt nog niet tot eenduidige antwoorden.

### 3.4 Toezicht, een pleidooi voor diversiteit

Goed toezicht is uiteraard een belangrijke methode voor de politiek om publieke belangen te borgen wanneer publieke taken door andere dan overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Sommige misstanden of incidenten bij bijvoorbeeld woningcorporaties of onderwijsinstellingen konden ook ontstaan omdat het toezicht in gebreke bleef. Het laat zien dat adequaat uitgevoerd toezicht onontbeerlijk is voor onder meer goed functionerende maatschappelijke organisaties.

Het is echter verleidelijk de vergroting van de legitimiteit te zoeken in de intensivering van het geformaliseerde toezicht. Zeker wanneer zich misstanden openbaren bij maatschappelijke ondernemingen, klinkt de roep om meer en beter toezicht luid en eensgezind. De Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) van de KNAW zet met recht kritische vraagtekens bij deze voor de hand liggende reflex. Hij wijst er in de eerste plaats op dat de transactiekosten die met verscherping van het toezicht zijn gemoeid, flink kunnen oplopen. En dat niet alleen voor de toezichthouder, maar vooral ook voor de partijen die onder toezicht worden gesteld. “Verscherpt toezicht is alleen effectief in het signaleren van ongewenst gedrag. Goedwillende medewerkers zullen de uitgebreide verantwoordingsplicht niet alleen ervaren als toegenomen administratieve lasten, maar ook – en niet ten onrechte – als een vorm van georganiseerd wantrouwen.”<sup>57</sup>

Daarnaast wijst de SWR op de paradox dat de oorzaak van een falen gelegen kan zijn in de grote mate van complexiteit van een systeem, terwijl geïntensiveerd toezicht het systeem verder compliceert. Bovendien kan een toename aan controle contraproductief werken omdat dit het vertrouwen in het systeem verder ondermijnt, met als gevolg dat de risico's op nieuw falen van het systeem eerder toe dan afnemen.<sup>58</sup>

Hoewel dus terughoudendheid is geboden met méér controle en toezicht en de daarmee vaak gepaard gaande toename aan nieuwe regels, is goed toezicht uiteraard wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor goed functionerende maatschappelijke ondernemingen. Maar

---

57 KNAW 2011, pag. 10

58 Idem, pag. 11

welk toezicht past bij private organisaties die een publieke taak uitvoeren? Binnen welke kaders helpen toezicht en controle maatschappelijke ondernemingen een stap vooruit?

In de eerste plaats dient het toezicht zich te richten op meerdere toetsbare variabelen. De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) heeft er recent op gewezen dat maatschappelijke ondernemingen doorgaans meervoudige belangen hebben te behartigen. Een school wil zijn leerlingen met een keur aan vaardigheden afleveren én met hoge CITO-scores de naam van de school in ere houden. Woningcorporaties dienen betaalbare woonruimte beschikbaar te stellen voor mensen met een smalle beurs én winst te maken op hun vastgoedportefeuille. Zorginstellingen willen de beste zorg voor hun patiënten en daarbij de kosten en opbrengsten minimaal in balans houden.

Die meervoudige belangen worden riskant als zij worden teruggevoerd tot één sturingsmodel waarin één belang domineert. Dan wordt de kans levensgroot dat actoren strategisch gedrag gaan vertonen om dat ene doel te realiseren. Op een school kan bijvoorbeeld alle inzet gericht zijn op goede CITO-scores. Om dat te bereiken worden kinderen uit kansarme gezinnen geweerd of worden de lessen in de laatste jaren zo ingericht dat scholieren de vaardigheid ontwikkelingen om de CITO-toets goed te maken. Dat kan ten koste gaan van scholing in de vakken die geen plek hebben in de toets of in de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school om ook kinderen met een achterstand onder haar hoede te nemen. Voor zorginstellingen en woningcorporaties zijn net zo goed voorbeelden te bedenken hoe de eenzijdige gerichtheid op één doel de meervoudige belangen miskent die maatschappelijke ondernemingen hebben te behartigen.

Om te voorkomen dat één belang gaat overheersen, adviseert de RMO tegenkrachten te organiseren door een variëteit aan sturingsmechanismen te gebruiken. Dus naast de CITO-scores, de indicatiestelling of de verlies- en winstrekening als indicator voor het adequaat presteren van scholen, zorginstellingen en wooncorporaties ook een jaarlijkse enquête onder ouders, het onderzoek naar de tevredenheid onder medewerkers en het oordeel over de leefbaarheid van de wijken gebruiken om te kunnen oordelen over de prestaties. Andere voorbeelden van mogelijke zogenoemde 'tegenkrachten' zijn regelmatige intervisies tussen scholen, opleidingen en andere organisaties. Of huurders en patiënten structureel ruimte geven voor *feedback* en die ook gebruiken als belangrijke informatiebron over je eigen functioneren. En de kennis en ervaring van de professionals in je organisatie inzetten om tot een diversiteit aan verantwoordingssystemen te komen.<sup>59</sup>

In de tweede plaats dient het toezicht ruimte te laten aan de autonome positie van maatschappelijke ondernemingen als ook de ervaring en deskundigheid van de professionals. De Onderwijsraad spreekt in dat kader van een "geregelde ruimte" die leraren en schoolleiders in staat stelt een grote mate van verantwoordelijkheid te dragen en scholen een kader geeft voor hun handelen. "Hierbinnen kunnen instellingen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de weg daar naartoe", aldus de Onderwijsraad.<sup>60</sup>

---

59 RMO 2012

60 Onderwijsraad 2012, pag. 7

Deze raad stelt daarbij met nadruk dat het afleggen van verantwoording onderdeel is van de professionaliteit van scholen. Onderwijsinstellingen dienen zich daarbij naar de breedte van hun maatschappelijke belanghebbenden te verantwoorden over de door hen geboekte resultaten, waarbij ook weer breder over die resultaten wordt gerapporteerd dan alleen over de formele kwaliteitseisen die de overheid stelt.<sup>61</sup>

Uiteindelijk draait het bij toezicht dus om diversiteit. Eerst en vooral diversiteit aan toetsbare normen die moeten voorkomen dat organisaties zich gaan blindstaren op één variabele die daarmee doel op zich zelf wordt. Maar ook kaders die ruimte geven aan instellingen om eigen prioriteiten te stellen en eigenzinnige keuzes te maken die als gevolg daarvan weer leiden tot een grote diversiteit aan instellingen waar leerlingen en hun ouders, scholieren en studenten, huurders en patiënten van profiteren.

### 3.5 Naar een hernieuwde maatschappelijke verankering

Als gezegd is goed toezicht wel een noodzakelijke voorwaarde voor goed functionerende maatschappelijke ondernemingen, maar niet een voldoende voorwaarde. Minstens zo belangrijk is de erkenning dat veel scholen, woningcorporaties en zorginstellingen zich opnieuw maatschappelijk moeten verankeren; zij dienen opnieuw de banden aan te halen met hun belangrijkste belanghebbenden. Veel maatschappelijke ondernemingen schipperen tussen enerzijds de overheid die zij impliciet zien als hun opdrachtgever en anderzijds de dwingende logica van de markt die zij leidend laten zijn voor hun werkwijze. Het derde domein, dat van de samenleving, hebben zij niet of onvoldoende in het vizier, terwijl juist daar hun belangrijkste *stakeholders* zijn te vinden. Het sluit aan bij de eerder genoemde analyse van de WRR over de ordening tussen overheid, markt en samenleving: bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken worden overheid en markt al te vaak als twee tegenstrijdige oplossingsperspectieven gepresenteerd, waarbij het alternatief van de samenleving uit het oog is verloren.<sup>62</sup>

Het heeft maatschappelijke ondernemingen te veel losgeweekt van de mensen voor wie zij hun publieke taak uitvoeren. De weg die maatschappelijke ondernemingen van de samenleving via de overheid naar de markt hebben bewandeld was in veel opzichten goed en nodig. Tegelijkertijd zijn ze ontheemd geraakt: ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uit zicht geraakt. Nu moet een volgende stap worden gezet om de verbinding met vooral de samenleving weer te herstellen.

De band kan mede worden aangehaald door naast het formele toezicht ook verantwoording af te leggen aan de belangrijkste belanghebbenden. Nu richt die verantwoording zich nog maar beperkt op patiënten, huurders en studenten of scholieren en hun ouders. Bovendien merken Brandsen c.s. op dat maatschappelijke verantwoording *naar* belanghebbenden en beleidsbeïnvloeding *door* belanghebbenden vaak in één adem worden genoemd. Zij dienen echter duidelijk te worden

---

61 Idem

62 WRR 2012, p.33 e.v.

onderscheiden. Bij beleidsbeïnvloeding gaat het om reële beïnvloedings- of beslissingsmacht (*inputlegitimiteit*). Verantwoording gaat over beoordelingsmacht en is gericht op de *outputlegitimiteit* van een maatschappelijke organisatie. In de praktijk blijkt de verantwoording zich te beperken tot verantwoording *achteraf*, terwijl belanghebbenden nauwelijks invloed hebben op de strategische besluitvorming *vooraf*. Kortom, het accent ligt op de verzorging van de outputlegitimiteit; de inputlegitimiteit is een verweesd onderdeel bij de meeste maatschappelijke ondernemingen.<sup>63</sup>

Met verwijzing naar het advies *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur constateert de Rob dat een werkwijze waarop de verantwoording vooral achteraf is vormgegeven uitgaat van een verticaal georganiseerde samenleving waarin instituties bij voorbaat het vertrouwen genieten dat zij de juiste keuzes maken. De realiteit is echter een andere: de verhoudingen in de samenleving zijn gehorizontaliseerd en in die context ontberen óók maatschappelijke ondernemingen het vanzelfsprekende gezag dat dergelijke instellingen in de vroegere verticaal opgezette samenleving wellicht wél op voorhand hadden. Vertrouwen moet nu voortdurend worden verdiend. Om vertrouwen te verwerven dienen maatschappelijke ondernemingen nieuwe verbindingen te leggen met de horizontale publieke ruimte.<sup>64</sup> Daartoe moeten maatschappelijke ondernemingen hun legitimatie meer zoeken op het domein van de samenleving. Daar bevinden zich de belangrijkste belanghebbenden van maatschappelijke ondernemingen die daadwerkelijk invloed moeten krijgen. Die belanghebbenden zijn vooral degenen voor wie maatschappelijke ondernemingen hun publieke taken uitvoeren. Zij moeten een belangrijke stem in het beleid hebben. Zij zijn immers de publieke eigenaren van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties en eigenaren behoren ook invloed te hebben.<sup>65</sup>

Dat is waarom de Onderwijsraad scholen liever als een sociale waardengemeenschap ziet waarin alle partijen grotendeels parallelle belangen en tegelijkertijd verschillende posities bezetten dan als maatschappelijke onderneming. In een waardengemeenschap is het delen van invloed en afleggen van verantwoording namelijk geen discussiepunt, maar een logische stap die voortvloeit uit de ervaren gemeenschapszin. “Het versterken van dit gevoel van een belangengemeenschap in en rondom onderwijsinstellingen zal in belangrijke mate bijdragen aan de verankering van onderwijsinstellingen.”<sup>66</sup>

Daarbij kan het helpen als de organisatievorm van de maatschappelijke instelling mogelijk maakt dat die belanghebbenden een dergelijke gemeenschap ervaren. De aloude verenigingsvorm waarbij de huurders of ouders leden zijn, of een coöperatieve vorm waarin zij – net als de klanten van de Rabobank – eerder als deelnemer dan als afnemer van een dienst worden gezien, nodigt daartoe

---

63 Brandsen c.s. 2010

64 Rob 2010

65 Zie de acht ontwerpprincipes voor instituties voor het duurzaam beheer van gemeenschapsgoederen die Ostrom op basis van empirisch onderzoek heeft opgesteld (1990), gebruikt door de WRR (2012a), pag. 141-2.

66 De Bakker 2012

uit.<sup>67</sup> Binnen dergelijke organisatievormen kunnen maatschappelijke ondernemingen hun directe belanghebbenden volwaardig laten participeren.

### 3.6 Slot

Maatschappelijke organisaties hebben een zelfde weg bewandeld als publieke taken. Het vorige hoofdstuk liet zien hoe publieke taken die in het verleden aanvankelijk door particulier initiatief werden opgepakt, via de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat en de markt onder invloed van het New Public Management-denken nu weer teruggedreven naar de samenleving. Een zelfde ontwikkeling hebben maatschappelijke organisaties in het algemeen en onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties in het bijzonder doorgemaakt. Ze begonnen als maatschappelijke organisaties die publieke taken uitvoerden en stevig wortelden in hun vaak verzuilde achterban. Als gevolg van de ontzuiling en bij het hoogtepunt van de verzorgingsstaat werden deze organisaties min of meer onderdeel van de overheid. Onder invloed van de overheersende neo-liberale visie op overheid en markt werden ze eind vorige eeuw weer op afstand geplaatst in een marktgeoriënteerde omgeving. Het past in de ontwikkeling van vermaatschappelijking dat deze organisaties weer de weg terug weten te vinden naar hun oorspronkelijke wortels: de samenleving. Dat wat onder invloed van New Public Management maatschappelijke onderneming is gaan heten, kan dan ook weer in naam terug naar haar essentie: een maatschappelijk verankerde maatschappelijke organisatie.

---

67 De coöperatie is een praktische en ook goede formele organisatievorm waarin particuliere initiatieven een plaats kunnen krijgen. Het is niet zomaar dat de coöperatie thans weer zo populair is, betoogt Joost Beunderman in NUL20, september 2012.

## 4. Burgerschap

### 4.1 Inleiding

De wens dat burgers (meer) verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak is niet van vandaag of gisteren. Zeker het eerste decennium van deze eeuw kreeg het pleidooi voor meer actieve burgers onder de noemer van het waarden- en normendebat dat toenmalig premier Balkenende initieerde, een stevige impuls. Daarbij werd vaak de relatie gelegd met burgerschap. Premier Balkenende zei het in een toespraak op een symposium over burgerinitiatieven zo: “De discussie over waarden en normen hangt nauw samen met die over burgerschap. Samenwerken in de buurt of de club is: geven en nemen. Je kunt niet altijd volledig je zin krijgen. Belangen lopen vaak uiteen. Dat betekent: zoeken naar een oplossing waarin iedereen zich zo goed mogelijk kan vinden. Het lijkt wel democratie. In die zin zijn burgerinitiatieven waardevolle praktijkervaringen in democratische besluitvorming. Oefeningen in burgerschap. Burgerschap is: mogen, kunnen en willen deelnemen aan de samenleving.”<sup>68</sup>

Het laatste kabinet-Balkenende heeft nog gepoogd met een maatschappelijk debat het abstracte begrip ‘burgerschap’ handen en voeten te geven. In het najaar van 2009 konden mensen op bijeenkomsten en via de website [www.handvestburgerschap.nl](http://www.handvestburgerschap.nl) hun visie op burgerschap geven. Daarbij was het aanvankelijk de bedoeling dat de uitkomsten van de debatten hun weerslag zouden krijgen in een handvest burgerschap. Uiteindelijk presenteerde de toenmalige minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken in december 2009 een ‘kalender verantwoordelijk burgerschap’.<sup>69</sup> Het was een weekkalender voor 2010 met 53 uitspraken over burgerschap. Het persbericht dat het ministerie bij de presentatie uitgaf rept nog van een op handen zijnd eindrapport, maar twee maanden na de presentatie viel het kabinet-Balkenende IV en het handvest verdween van de politieke agenda. De genoemde discussiewebsite is ook niet meer bereikbaar.

Onder pleidooien voor meer burgerschap ligt de impliciete, normatieve overtuiging dat er nu te weinig burgerschap is, dat burgers zich thans te weinig inzetten voor de samenleving. Het veronderstelt dat er een norm bestaat voor wat de inzet voor goed burgerschap minimaal dient te zijn. Wanneer politici uitgaan van zo’n norm, kan de overheid dus gaan bepalen wat een goede burger is. Juist dat aspect van het debat over waarden, normen en burgerschap is sterk bekritiseerd. De WRR stelde al in een door premier Balkenende gevraagd advies dat het de taak van de overheid is om democratische waarden en wettelijke normen te bewaken, maar dat zij terughoudend moet zijn met het overdragen van waarden en normen. Dat is volgens de WRR een taak van burgers zelf en hun maatschappelijke organisaties en instituties.<sup>70</sup>

---

68 Balkenende 2006

69 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/12/01/minister-ter-horst-presenteert-kalender-verantwoordelijk-burgerschap.html>

70 WRR 2003

De Tilburgse hoogleraar Paul Frissen liet zich destijds uitgesproken negatief uit over het Handvest in de maak. In een interview bij het verschijnen van zijn boek *De staat van verschil* merkte hij op: “Hoe halen ze het in Den Haag in hun hoofd om een Handvest voor verantwoordelijk Burgerschap te willen opstellen? Het burgerschap bepaal ik als burger zelf. Dat is het wezen van de democratische republiek: de burger bepaalt wat de democratie is en niet andersom. Dit kabinet wil kennelijk een ander volk.” Zijn stelling is dat de overheid, omdat zij het monopolie op geweld heeft, uiterst terughoudend moet zijn met het uitdragen van opvattingen over het goede leven.<sup>71</sup>

De Raad meent dat pleidooien van zowel de overheid die wil dat burgers meer taken overnemen van de overheid als ook de stelling van Frissen dat mensen zelf invulling kunnen geven aan burgerschap, vooral gericht zijn aan het adres van het overgrote deel van de samenleving dat voldoende zelfredzaam is. Tegelijk gaan dergelijke betogen er aan voorbij dat sommige groepen in de samenleving niet vanzelfsprekend zelf richting kunnen geven aan hun leven, laat staan voldoende zijn toegerust om taken over te nemen van de overheid. Later in dit rapport komen we hier op terug. Het commentaar van de WRR en de ferme kritiek van Paul Frissen hebben in ieder geval niet kunnen verhinderen dat in het tweede decennium van deze eeuw onder invloed van de financiële en de daarop volgende economische crisis hernieuwde pleidooien voor meer actieve burgers luid en duidelijk hoorbaar zijn. De overheid moet nu zo fors bezuinigen dat sprake is van een breed debat over wat wij als taken van de overheid dan wel van de samenleving moeten zien. De financiële krapte lag eveneens ten grondslag aan het streven van het kabinet-Rutte I naar een compacte overheid<sup>72</sup> en daarmee ook aan de adviesaanvraag die de directe aanleiding voor dit advies is geweest.

De Raad wil weg blijven van het politieke debat over goed burgerschap. In dit hoofdstuk doet hij een poging het begrip burgerschap te duiden en verklaren door de vraag te beantwoorden op welke wijze en onder welke voorwaarden het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan burgers. Deze centrale vraag wordt opgedeeld in een aantal subvragen. Allereerst: om welke taken gaat het nu als het politieke bestuur meent dat de samenleving taken van de overheid kan overnemen? Aan de hand van deze vraag onderscheiden we drie vormen van burgerschap (4.2). Vervolgens komt de vraag aan de orde: willen mensen wel taken overnemen van de overheid? Het antwoord daarop zal min of meer bevestigend zijn (4.3). Daarop volgt de vraag of mensen wel in staat zijn om taken van de overheid over te nemen. Het antwoord is – hoewel minder eenduidig – eveneens bevestigend (4.4). De Raad heeft zich daarbij laten inspireren door het CLEAR-model van Lowndes, Pratchett en Stoker. De letters van CLEAR zijn een acroniem die bepalen in hoeverre burgers participeren: Can do, Like to, Enable to, Asked to, Respond to. Dit hoofdstuk richt zich op de eerste twee letters van het model: kunnen en willen.<sup>73</sup>

---

71 Frissen 2007, zie ook de sprekende titel *Brave burgers gezocht* van een bundel over een overheid die wil activeren (Verhoeven en Ham 2010)

72 Regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid 2010, pag. 5 en 6

73 Lowndes, Pratchett en Stoker 2006



Dat roept vervolgens een nieuwe vraag op: onder welke voorwaarden willen en kunnen mensen taken overnemen van de overheid? Anders gesteld: wanneer is willen ook kunnen? En welke rol en inzet van de overheid is daarbij vereist? (4.5)

## 4.2 Welke taken? Drie vormen van burgerschap

Als politiek en bestuur stellen dat mensen taken moeten overnemen van de overheid, over welke taken hebben zij het dan? Wat verwachten zij eigenlijk van burgers als zij om meer burgerschap vragen? Het antwoord op deze vraag is relevant om hierna te kunnen onderzoeken in hoeverre mensen publieke taken willen en kunnen overnemen van de overheid.

Hurenkamp en Tonkens stellen dat aan de roep om meer burgerschap veronderstelde tekorten ten grondslag liggen. Aan de hand van deze tekorten zijn volgens de onderzoekers drie typen burgerschap te onderscheiden, waarmee ze overigens niet noodzakelijkerwijs aangeven het eens te zijn met het bestaan van dergelijke tekorten.<sup>74</sup> In de eerste plaats zou sprake zijn van een tekort aan onderlinge binding. Volgens deze visie is de individualisering te ver doorgeschoten, omdat individuen “het eigenbelang boven dat van de maatschappij stellen”<sup>75</sup>. Het antwoord op dit tekort is *sociaal burgerschap*, waarbij burgers de taak hebben zich in te zetten voor hun buurt, op het werk en de school van hun kinderen. Door middel van wijkbudgetten, maatschappelijke stages, sociale dienstplicht, wijkbudgetten of vrijwilligersdagen beoogt het politieke bestuur deze vorm van burgerschap te stimuleren.

Het tweede tekort is dat burgers de politiek en de politieke instituties in toenemende mate de rug toekeren. Er is gezegd een tekort aan *politiek burgerschap* met “de afbrokkeling van publiek gezag”<sup>76</sup> als resultaat. De al decennialange dalende trend van het lidmaatschap van politieke partijen en over het geheel genomen dalende opkomstcijfers bij verkiezingen zijn voor dit tekort belangrijke symptomen. Deze gaan samen met de geringe belangstelling voor actieve democratische participatie en de toegenomen mondigheid van burgers ten opzichte van publieke instellingen en functionarissen. Hurenkamp en Tonkens spreken over “onzekerheid over het ambt van de burger”<sup>77</sup>, waarover eerder ook al de voormalige vice-president Tjeenk Willink van de Raad van State zich ernstige zorgen maakte.<sup>78</sup> Het antwoord op het tekort aan politieke betrokkenheid is politiek burgerschap waarbij van burgers een meer actieve inbreng wordt verwacht in het politieke proces. De derde en laatste bepleite vorm van burgerschap vormt het antwoord op het vermeende tekort aan binding met vreemden. In de hedendaagse samenleving zouden we zo sterk van elkaar verschillen door de komst van nieuwe culturen en religies, maar ook door de ontzuiling, dat de vraag opdoemt wat ons nog met elkaar bindt. “De achterliggende vraag daarbij is telkens wat

---

74 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 19-31

75 Idem, pag. 25

76 Idem, pag. 27

77 Idem, pag. 31

78 Tjeenk Willink 2004

verschillende etnische en religieuze groepen binnen een natie, stad of buurt gemeen hebben. Hoe kunnen zij samen vormgeven aan het publieke domein en aan gedeelde democratische waarden?”<sup>79</sup> Hurenkamp en Tonkens zien “de culturalisering van burgerschap” als een probleem, want die stelt vooral eisen aan “de loyaliteit van mensen” en vraagt “niet rechtstreeks naar actief burgerschapsgedrag (...), maar naar de mate waarin men geïnvesteerd heeft in de gemeenschap, er trots op is, er vrienden heeft, er voor wil vechten.”<sup>80</sup>

In dit hoofdstuk staan sociaal en politiek burgerschap centraal. Behalve de problematisering van cultureel burgerschap zoals hierboven staat beschreven, heeft de Raad daarvoor ook een meer praktische overweging: het politieke bestuur heeft niet de culturele vorm van burgerschap voor ogen wanneer het de doelstelling van de “compacte overheid” wil verwezenlijken.<sup>81</sup> De vermaatschappelijking van publieke taken beoogt eerst en vooral een sociaal burgerschap te creëren dat maakt dat mensen zich verantwoordelijk voelen en in actie komen voor hun directe leefomgeving. De Raad zal later in dit advies betogen dat het geen zin heeft van mensen sociaal burgerschap te vragen als het politieke bestuur niet ook meer ruimte geeft voor politiek burgerschap.<sup>82</sup>

### 4.3 Willen

Het politieke bestuur kan wel willen dat burgers taken overnemen die tot dusverre door de overheid werden vervuld, maar willen burgers dat zelf ook? Zijn zij bereid zich in te zetten voor de publieke zaak en vinden zij dat zelf ook behoren tot de taken van een goede burger?

Die laatste vraag – wat verstaan burgers zelf eigenlijk onder goed burgerschap? – is een vraag die niet vaak aan de orde komt. Het debat over burgerschap wordt immers vooral gevoerd door politici en academici. Een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2005 met de veelzeggende titel *De goede burger* laat de burger aan het woord over de burger. SCP-onderzoeker Paul Dekker laat daarin zien dat vooral sociale betrokkenheid, inzet voor de gemeenschap en hulpvaardigheid voor mensen die het minder hebben getroffen als belangrijke eigenschappen voor goed burgerschap worden gezien. Opmerkelijk is dat de respondenten van het onderzoek niet uit zichzelf politieke betrokkenheid noemen als noodzakelijk kenmerk van goed burgerschap. Slechts als de interviewer er expliciet naar vroeg, beaamden respondenten dat stemmen bij verkiezingen tot de taken van een goede burger behoort. Dekker trekt daarop de conclusie dat je naar het oordeel van burgers als goede buur ook al snel een goede burger bent.<sup>83</sup>

---

79 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 23

80 Idem, pag. 25

81 Zie voor deze vorm van burgerschap de adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), bijvoorbeeld ACVZ 2008

82 Zie ook ons advies *Vertrouwen op democratie* (2010)

83 Dekker 2005, zie ook Dekker c.s. 2004

Een meer recente studie bevestigt het beeld dat Dekker schetst. Hurenkamp en Tonkens laten zien dat veel mensen bereid zijn zich als vrijwilliger in te zetten voor hun buurt, voor mensen die ondersteuning behoeven of voor de vereniging waarvan ze lid zijn. Daarbij overheersen de altruïstische motieven, hoewel hoger opgeleiden ook een enigszins functionele kijk op hun inzet hebben: zij willen graag dat hun inzet zichtbaar verschil maakt. Hurenkamp en Tonkens trekken bovendien de conclusie dat mensen sociaal burgerschap belangrijker vinden dan politiek burgerschap.<sup>84</sup>

Tonkens deed samen met Verhoeven ook onderzoek naar bewonersinitiatieven in tal van Amsterdamse achterstandswijken. Ook de uitkomsten van dat onderzoek laten zien dat mensen zich graag 'om niet' inzetten voor een hoger doel. Het opvallende aan dit onderzoek is dat het laat zien dat die motivatie niet alleen is voorbehouden aan de "usual suspects" van de meeste (politieke) participatietrajecten, namelijk de hoger opgeleide, autochtone mannen van boven de vijftig. De bewonersinitiatieven in de Amsterdamse achterstandswijken wisten vooral vrouwen, lager opgeleiden, mensen met een laag inkomen, jongeren en nieuwe Nederlanders te mobiliseren. Ook op een ander vlak wijken de uitkomsten van dit onderzoek af van andere onderzoeken naar bewonersinitiatieven: in de achterstandswijken zijn initiatiefnemers vooral gemotiveerd om te werken aan contact en verbinding tussen bewoners, terwijl het landelijk gemiddelde laat zien dat de meeste mensen warm lopen voor initiatieven die leiden tot een fysieke verbetering van de buurt.<sup>85</sup>

Uit recent onderzoek van het SCP blijkt overigens wel dat vragen naar de ambities van mensen om sociaal betrokken te zijn op een kritischer reactie kunnen rekenen als die vragen worden gerelateerd aan concreet overheidsbeleid om mensen te activeren. De stelling dat mensen zelf meer verantwoordelijk moeten nemen en minder rekenen op overheidsvoorzieningen wordt door een grote minderheid van 47 procent ondersteund. 23 procent van de geënquêteerden zegt het hiermee oneens te zijn, 30 procent staat hier neutraal tegenover. Tegelijk geven mensen aan dat overheidsvoorzieningen belangrijk zijn als vangnet voor mensen die – om welke reden dan ook – niet in staat zijn "meer eigen verantwoordelijkheid" te nemen. De SCP-onderzoekers Dekker en Den Ridder concluderen dat het voor de respondenten niet zozeer om een afweging tussen twee elkaar uitsluitende principes gaat, maar om een afzonderlijke waardering. Veel mensen raken geïrriteerd door de veronderstelling dat de overheid nu veel doet en zij zelf weinig. Zij vinden dat zij al veel verantwoordelijkheid dragen, "zeker in financieel opzicht nu alles duurder is geworden". De critici menen bovendien dat de overheid als afzender van de boodschap dat mensen meer verantwoordelijkheid moeten nemen weinig recht van spreken heeft. Naar hun oordeel is het de overheid zelf die te weinig invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid. "Op terreinen waar de overheid haar verantwoordelijkheid zou moeten nemen in de ogen van burgers (bijvoorbeeld criminaliteit en veiligheid) wordt niets opgelost. Op andere gebieden is weer sprake van falend toezicht. De overheid en politici zijn voor hen niet de meest geloofwaardige verkondigers van de boodschap dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen, zeker niet op een

---

84 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 107 e.v.

85 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 33-43

beschuldigende toon. (...) Een verhaal dat reageert op zorgen over betaalbaarheid, misbruik, ongelijkheid en de positie van zwakkeren zal vaak meer zin hebben dan het blijven tamboereren op meer 'eigen verantwoordelijkheid'.”<sup>86</sup>

Een tussentijdse conclusie luidt dus: ja, mensen zijn bereid om zich in te zetten voor de wijk, de buurt, de kerk, de vereniging of iets anders dat groter is dan henzelf. Het is geen onvoorwaardelijk ja, eerder een met mitsen en maren ingekleed antwoord. Het is de vraag die het antwoord bepaalt. Als mensen worden gevraagd of zij taken *van de overheid* willen *overnemen*, is scepsis het antwoord: we doen al zoveel, of: laat de overheid eerst zelf zijn verantwoordelijkheid nemen! Maar als de vraag alleen luidt of mensen zich willen inzetten voor hun directe leefomgeving, volgt een aanzienlijk positievere reactie: verantwoordelijkheid nemen voor jezelf en je omgeving is volgens de meeste mensen een goede zaak.

Daarbij moet de belangrijke kanttekening worden gemaakt dat mensen meer belang hechten aan sociaal dan aan politiek burgerschap. Inzet voor een leefbare buurt door kleinschalige initiatieven voor de straat of wijk op te zetten, wordt hoger gewaardeerd dan politieke betrokkenheid. Mensen geven eveneens aan zelf meer enthousiasme te voelen voor activiteiten die invulling geven aan het sociaal dan aan het politieke burgerschap.

In aanvulling op deze perspectiefrijke conclusie plaatsen Hurenkamp en Tonkens wel een belangrijke relativering: niet alle mensen willen bijdragen en dat heeft meestal niet te maken met ingebakken onwil, als wel met onvermogen. Zij maken onderscheid tussen drie typen burgers: neorepublikeinen, emancipatiecommunitaristen en lijdelijk liberalen. De eerste twee groepen zetten zich al – met verschillende drijfveren – actief in voor tal van initiatieven. De neorepublikeinen laten zich daarbij leiden door een moeilijk te omschrijven idealisme dat er toch “iets” moet gebeuren. Emancipatiecommunitaristen zijn meer gericht op ‘de ander’; hun inzet moet een duidelijke verbetering opleveren voor een medemens.<sup>87</sup>

Lijdelijk liberalen zien echter grote beren op de weg. Het moet gezegd: een deel van deze groep ziet het als zijn recht op te gaan in de anonimiteit en zich afzijdig te houden van maatschappelijke initiatieven. Maar een ander deel van de lijdelijk liberalen laat zich vooral leiden door angst voor de onbekende ander, het onbekende in het algemeen en teleurstelling. Het is niet zo dat ze per definitie niet kunnen; ze ontberen het geloof dat zijzelf een zinvolle bijdrage kunnen leveren.<sup>88</sup> Deze mensen kan de overheid niet dwingen, maar wellicht wel verleiden. Daarover is het wel nodig meer te weten waartoe zij in staat zijn.

---

86 Dekker en Den Ridder 2011, pag. 21 e.v.

87 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 78-90, 123-127 en 181-189

88 Idem, pag. 127-132

## 4.4 Kunnen

‘Willen’ heeft voor een deel dus te maken met ‘kunnen’, of in ieder geval het beeld dat mensen hebben van hun eigen vaardigheden. Vandaar dat het hier relevant is om de vraag te stellen en beantwoorden: kunnen mensen taken overnemen van de overheid? Zijn ze daarvoor voldoende toegerust?

Het antwoord op deze vraag blijkt minder eenduidig dan het antwoord op de vraag naar het ‘willen’: ja, veel mensen zijn in staat om publieke taken op zich te nemen, maar dat geldt niet voor iedereen en niet voor iedere taak. Meer nog dan de vraag of mensen voldoende zijn geëquipeerd om publieke taken op zich te nemen, speelt de vraag of zij daarvoor voldoende vertrouwen in zichzelf, hun medemens of de overheid en democratie hebben. En uit tal van onderzoeken blijkt het opleidingsniveau een veelbepalende factor voor ‘vertrouwen’ te zijn. Het Sociaal- en Cultureel Planbureau heeft de afgelopen jaren al in vele opeenvolgende onderzoeken benoemd dat het opleidingsniveau een belangrijke verklaringsfactor is voor het vertrouwen dat mensen hebben in de politiek, de democratie, politieke instituties, de Europese Unie, de medemens en in zichzelf.<sup>89</sup>

Het onderzoek dat Mark Bovens en Anchrit Wille in het kader van het NWO-programma ‘Omstreden democratie’ deden, maakte de door hen benoemde *Diplomademocratie* ook onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat. Zij tonen in hun studie aan dat hoger opgeleiden veel vaker (politiek) participeren en ook beter in staat zijn hun weg naar en door de democratische instituties te vinden.<sup>90</sup> Dat doen zij door onderscheid te maken in verschillende vormen van politieke participatie via de zogenaamde participatiepiramide. Onderin die piramide is ‘praten over politiek’ te vinden. Vervolgens is ‘stemmen’ de volgende verdieping. Daarboven ligt het lidmaatschap van een politieke partij, gevolgd door deelnemen aan politieke acties. De punt van de participatiepiramide bestaat uit het bekleden van een politieke functie.

Bovens en Wille laten vervolgens zien dat als vuistregel geldt dat hoe meer inspanning in tijd en energie de vorm van participatie aan de deelnemers vraagt, hoe groter het percentage hoogopgeleiden is. Betekent dat dan ook dat bepaalde kennis is vereist voor de bovenste verdiepingen van de piramide? Dat je zonder opleiding daarom niet politiek *kunt* participeren? De onderzoekers komen hier tot een genuanceerd antwoord: “Het volgen van (hoger) onderwijs kan de politieke kennis, het zelfvertrouwen, de betrokkenheid en de politieke vaardigheden van mensen vergroten. Maar volgen van (hoger) onderwijs maakt ook dat hoger opgeleiden een grotere kans hebben om op school en thuis in aanraking te komen met politiek. Daarnaast maken hoger opgeleiden vaker deel uit van sociale netwerken van waaruit ze worden gerekruteerd.”<sup>91</sup> Kortom, wel of niet (kunnen) participeren hangt af van een breed scala aan factoren, zoals kennis, vaardigheden, betrokkenheid, socialisatie, interesse en – misschien wel de belangrijkste – zelfvertrouwen.

---

89 Zie ondermeer de Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008-heden, Dekker c.s. 2009 en Dekker en Den Ridder 2011

90 Bovens en Wille 2010; Bovens en Wille 2011, pag 28 e.v.

91 Bovens en Wille 2011, pag. 42

In daarop volgende publicaties kreeg het onderscheid tussen hoog- en laagopgeleid nog meer reliëf door ook andere variabelen te betrekken bij de zoektocht naar een verklaring waarom mensen wel of niet vertrouwen hebben en zich willen inzetten voor de samenleving. Cuperus verwijst naar Kriesi wanneer hij spreekt over globaliseringswinnaars versus globaliseringsverliezers, of moderniseringswinnaars versus moderniseringsverliezers.<sup>92</sup> De winnaars van de mondialisering en modernisering zijn de hoogopgeleiden die profiteren van de open grenzen omdat hun arbeidsmarkt daardoor sterk is uitgebreid. De verliezers van deze tendensen hebben de concurrentie op de arbeidsmarkt vanuit landen met lagere lonen juist enorm zien toenemen. Vanuit dit perspectief komt Cuperus tot het onderscheid tussen toekomstoptimisten en –pessimisten. Het is niet onwaarschijnlijk dat vooral de toekomstpessimisten sceptisch staan tegenover een overheid die burgers oproept meer verantwoordelijkheid te nemen, omdat zij juist zelf het gevoel hebben dat de politiek te weinig doet om hun positie te beschermen. De benaming die Cuperus aan zowel de winnaars en optimisten als ook de verliezers en pessimisten geeft, kan niet verhullen dat opleidingsniveau ook hier een belangrijke verklarende variabele is.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gebruikt consequent het door onderzoeksbureau Motivaction gehanteerde onderscheid tussen vier burgerschapsstijlen<sup>93</sup>, in zijn laatste rapport door de WRR omgedoopt tot “betrokkenheidsstijl”: verantwoordelijken, volgzaam, pragmatici en critici. *Verantwoordelijken* (ca. 30-35 procent) zijn politiek geïnteresseerd en bovengemiddeld positief in hun oordeel over het functioneren van het politieke bestuur. Ze nemen eveneens vaker dan gemiddeld deel aan politieke activiteiten. Zij vormen de groep die zowel willen als ook voldoende zijn toegerust om actief mee te doen. *Volgzamen* (ca. 15 procent) zijn eveneens positief over hoe de politiek functioneert maar hebben daarentegen weinig politiek zelfvertrouwen. Tegelijk zijn ze wel actief in hun dorp, wijk of buurt. Voor hen is het belangrijk dat de afstand overzichtelijk blijft. Als het effect van hun inzet te abstract wordt, haken zij af. *Pragmatici* (ca. 25-30 procent) voelen weinig affiniteit met de traditionele politiek. Wanneer de nood aan de man is, weten zij wel hun weg naar de politiek te vinden. Anders gezegd: zij kunnen wel, maar willen alleen als het hen uitkomt. *Critici* zijn nog meer dan pragmatici kritisch over het functioneren van het politieke bestuur. Ze voelen zichzelf in een duale verhouding tot beleidsmakers staan: wij tegen zij. De kritische groep wil noch denkt te kunnen meedoen.<sup>94</sup>

De WRR brengt aldus een belangrijke verfijning aan, waarbij het opleidingsniveau niet de enige voorspellende factor is voor de mate waarin mensen zich inzetten voor een publieke taak. Verantwoordelijken en pragmatici zijn doorgaans hoogopgeleid, maar ervaren hun maatschappelijke verantwoordelijkheid totaal verschillend. Volgzamen en critici hebben meestal een lager opleidingsniveau, maar ook zij zien een verschillende rol voor zichzelf weggelegd in het publieke domein. Het WRR-rapport laat bovendien zien dat toerusting alleen niet voldoende is; zelfvertrouwen speelt een minstens zo belangrijke rol. Hurenkamp en Tonkens expliciteren

---

92 Cuperus 2012, pag. 45 met verwijzing naar Kriesi c.s. 2008

93 Zie bijvoorbeeld WRR 2005

94 WRR 2012, pag. 37 en 65-68

deze conclusie wanneer ze opmerken dat “Actief burgerschap (...) niet (is) terug te brengen tot een eenduidig ‘willen’ of ‘kunnen’.” Wanneer de door hen benoemde groep van lijdelijk liberalen passief blijft, heeft dat met alleen onvermogen noch onwil te maken. “Het is namelijk niet alleen een kwestie van vaardigheden maar vooral ook van cultuur. (...) Actief zijn is wat de lijdelijk liberalen betreft iets voor andere mensen bij wie ze niet thuis horen. Onvermogen is daarom waar vanuit het perspectief van een buitenstaander, maar zelf zien de burgers eerder dat ze niet welkom zijn of dat hun inzet zinloos zou zijn. Eerder dan van onvermogen of onwil is er kortom sprake van onbeholpenheid.”<sup>95</sup>

De studies van de WRR en Hurenkamp en Tonkens brengen bovendien nog een nuancering aan, namelijk het verschil tussen sociale en politieke participatie. Hurenkamp en Tonkens laten zien dat hoger opgeleiden politiek actiever zijn, maar dat lager opgeleiden juist sociaal actiever zijn. Eenzelfde conclusie is terug te vinden in het WRR-rapport. De doorgaans lager opgeleide ‘Volgzamen’ ontberen wellicht het “geloof in hun eigen mogelijkheden”, maar daar staat tegenover dat zij “de grootmeesters van de kleine, hechte netwerken in dorpen en klassieke volksbuurten (zijn) met de daarbij behorende samenbinding en sociale controle”, die “relatief eenvoudig (zijn) te betrekken wanneer het gaat om de familie of de buurt”.<sup>96</sup>

Sociale en politiek participatie zijn daarmee zeker niet elkaar uitsluitende maar juist aanvullende vormen van betrokkenheid en manieren om je invloed te laten gelden. Volgens Van de Wijdeven en Hendriks komen sociaal en politiek burgerschap samen in de doe-democratie: “Doen is ook een vorm van beslissen, ook al krijgt de beslissing hierbij zeker niet altijd een schriftelijke codificatie – in de vorm van een beschikking, contract of beleidsnotitie. Doeners in het publieke domein beslissen met hun acties echter wel degelijk hoe het publieke domein eruit komt te zien. (...) De doe-democratie is in beginsel een participatiedemocratie: het participeren, het meedoen van burgers in het publieke domein staat voorop. (...) Het gaat in de doe-democratie niet zozeer om burgers die op een keuzeformulier of met handopsteken aangeven welke beleidsoptie (A of B) ze preferen, het gaat veeleer om burgers die door te doen laten zien waar ze staan.”<sup>97</sup>

Aan de participatiepiramide moet dus eigenlijk nog een verdieping worden toegevoegd, ergens tussen praten over politiek en stemmen in, zodat “sociaal en politiek burgerschap vermengd (raken)”.<sup>98</sup>

## 4.5 De weg naar willen=kunnen

Wanneer het politieke bestuur (de overheid) de ambitie heeft om burgers meer te betrekken bij publieke taken, moet het zich zeer goed bewust zijn van de verschillen in motivatie, toerusting en vertrouwen en van het feit dat die drie zich niet altijd goed laten onderscheiden. Het is verleidelijk voor de overheid en haar professionals om hun inzet vooral te richten op ‘verantwoordelijken’

---

95 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 132

96 WRR 2012b, pag. 37 en 65

97 Van de Wijdeven en Hendriks 2010, pag. 16

98 Idem, pag. 22

en ‘volgzamen’, omdat het minder energie kost hen bij een publieke taak te betrekken. Daarmee missen zij echter de kennis, ervaring en legitimatie van de groeiende groep<sup>99</sup> ‘pragmatici’ en ‘critici’ in de samenleving.

Motivatie, toerusting en vertrouwen grijpen in elkaar en beïnvloeden elkaar. Zowel de WRR als Hurenkamp en Tonkens benadrukken dat mensen een taak toebedeeld moeten krijgen die bij hun competenties, interesses en zelfvertrouwen aansluit. Vooral voor ‘volgzamen’ en ‘critici’ is overvraging een reëel risico, terwijl verantwoordelijken en pragmatici juist in voldoende mate moeten worden uitgedaagd. Er is – kortom – niet één aanpak die altijd tot succes leidt. Hoe vinden politiek en bestuur de sleutel tot willen=kunnen?

In de kern komt het er op neer dat de overheid en haar professionals in staat moeten zijn te differentiëren in hun vraagstelling aan burgers en de wijze waarop zij hen begeleiden, ondersteunen en motiveren. Dat is een razend lastige aangelegenheid, zoals ook Tonkens en Verhoeven laten zien in hun onderzoek naar buurtinitiatieven in de Amsterdamse achterstandswijken. Zij schetsen hoe bewoners tegenstrijdige verwachtingen hebben ten aanzien van de overheid en die bovendien meestal niet expliciet communiceren naar professionals. Daarbij komt dat bewoners snel gepikeerd kunnen raken als het optreden van de overheid niet voldoet aan hun – vaak impliciete – verwachtingen. “De kunst van de ondersteuning van bewonersinitiatieven schuilt erin, goed te kunnen inschatten wanneer krachtige ondersteuning nodig is en wanneer een klein zetje of juist even loslaten geboden zijn – en om daar vervolgens heel flexibel mee om te gaan.”<sup>100</sup> De onderzoekers constateren dat maar weinig professionals in staat zijn die flexibiliteit te betrachten. De overheidsfunctionarissen zijn eerder van een bepaalde ‘school’; zij geloven in een stijl van ruimte geven of juist van strakke begeleiding, terwijl schakelen tussen die twee de vereiste competentie is.

Wat verder uit bovengenoemde bewonersinitiatieven maar ook uit andere onderzoeken naar voren komt, is dat sociale activering van bewoners en hun gemeenschappen de overheid nauwelijks de ruimte biedt om terug te treden. Bewoners willen en moeten worden ondersteund, aangemoedigd of gewoon erkend voor hun inzet. Drie verschillende casussen in de bundel *Brave burgers gezocht* schetsen dat de soms latente maar meestal manifeste aanwezigheid van overheidsprofessionals noodzakelijk is voor het welslagen van particuliere initiatieven. Of het nu gaat om het inzetten van bijstandsccliënten voor verplicht vrijwilligerswerk, het activeren van vrijwilligers voor lichte zorgtaken of het inschakelen van mensen voor de lokale veiligheidszorg, de constante is dat dergelijke trajecten professionele ondersteuning behoeven vanuit de overheid.<sup>101</sup>

Een overheid die vrijwilligers laat bungelen, moet vrezen voor de kwaliteit en continuïteit van het werk dat wordt geleverd. De Raad zet daarom vraagtekens bij de verwachting dat vermaatschappelijking zonder meer leidt tot een compacte overheid en daarmee tot financiële besparingen. Dat is te optimistisch gedacht. De overheid neemt meestal een andere rol in, maar

---

99 Spangenberg en Lampert 2009

100 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 15, zie ook pag. 53 e.v.

101 Kampen 2010, Ham en Peeters 2010, Van Stokkom en Toenders 2010



afwezigheid is in veel gevallen een garantie voor mislukking. Vrijwilligers geven ook in diverse onderzoeken aan dat zij willen dat de overheid op zijn minst de vinger aan de pols houdt.

## 4.6 Slot

Het politieke bestuur moet bij veel burgers nog heel wat scepsis wegnemen om mensen nog meer dan nu te enthousiasmeren voor een vergroting van hun inzet in de buurt, wijk of vereniging. De paragraaf over 'willen' liet zien dat daarbij de motivatie en insteek van de overheid cruciaal is. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen. Dat maakt mensen achterdochtig en het is bovendien een weinig wenkend perspectief. De eerste en belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan.<sup>102</sup> Van de Wijdeven en Hendriks stellen met de nodige scherpte dat bewoners niet alleen van waarde zijn als "participanten in de 'draagvlakmachine', maar juist ook als experts met veel praktische, ervaringsexpertise en kennis van de wijk."<sup>103</sup>

In de tweede plaats is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. Burgers geven in enquêtes aan dat zij in principe bereid zijn om publieke taken op zich te nemen, maar dat zij zich zorgen maken over mensen die niet in staat zijn om die verantwoordelijkheid op te pakken. Blijft de overheid wel het vangnet voor de kwetsbaren in de samenleving? Is zij alert op overvraging?

Ten slotte wijst de Raad erop dat met het overdragen van taken naar burgers en hun sociale verbanden zij ook meer verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen. De overheid kan burgers niet vragen hun sociale betrokkenheid te vergroten, zonder ook hun politieke ruimte te vergroten. Ook hier grijpen sociaal en politiek burgerschap in elkaar: burgerschap gaat niet zonder eigenaarschap. Vermaatschappelijken van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren. Het loslaten van publieke taken door de overheid gaat aldus slecht samen met een overheid die tegelijk ruimte wil houden om zelf te sturen.

---

102 Vgl. Fraanje 2011

103 Van de Wijdeven en Hendriks 2010, pag. 25



## 5. **Blik over de grens: leren van andere landen**

### 5.1 Inleiding

Niet alleen in Nederland is er belangstelling voor vermaatschappelijking. Ook in het buitenland wordt nagedacht over de verhouding tussen overheid, markt en samenleving en krijgt de laatste een steeds prominentere plaats in die driehoek. Het concept van de Big Society, dat momenteel in het Verenigd Koninkrijk door premier Cameron wordt nagestreefd, springt daarbij het meest in het oog. In haar adviesvraag aan de Raad verwijst de minister van BZK daar specifiek naar. In dit hoofdstuk wordt gezien of en in hoeverre Nederland kan leren van buitenlandse voorbeelden van vermaatschappelijking. Op verzoek van de Raad hebben Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam<sup>104</sup> onderzoek gedaan naar vermaatschappelijking in het buitenland. Het volledige onderzoek is als internetpublicatie uitgebracht<sup>105</sup>.

In de volgende paragrafen worden drie (groepen van) landen besproken. Ten eerste het Verenigd Koninkrijk, waar de hervormingen in het kader van de Big Society vorm beginnen te krijgen. Daarna wordt gekeken naar Australië, een ander Angelsaksisch land. Ten slotte komen in paragraaf 3.4 de Scandinavische landen<sup>106</sup> aan bod, omdat zij wat betreft de rol van de overheid overeenkomsten met Nederland hebben. Per land wordt kort ingegaan op de achtergrond, zowel wat betreft de verhouding tussen overheid en samenleving als de hervormingen die in de afgelopen decennia in die landen zijn doorgevoerd. Daarbij worden telkens de overeenkomsten en verschillen met Nederland besproken. Vervolgens wordt gekeken of en zo ja, welke lessen Nederland van deze landen kan leren.

### 5.2 Verenigd Koninkrijk

#### *De verhouding tussen overheid en samenleving*

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een grote civil society met een sterk formele structuur en een doorlopende samenwerking met de overheid. Maatschappelijke organisaties komen in vrijwel elke sector voor, maar blijven in verhouding tot overheidsorganisaties van onderschikt belang. Zo is er als het om beleidsvorming gaat weinig wisselwerking tussen overheid en civil society. Wel zijn relatief veel mensen betrokken bij de civil society, door zelf vrijwilligerswerk te verrichten of door

---

104 Onderzoeksmasterstudenten Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschappen (USBO).

105 Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek van Kuiper, Van de Velde en Van Zuydam (2012), dat zij in opdracht van de Rob uitvoerden. Hun paper is terug te vinden op [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl). Omwille van de leesbaarheid wordt niet verwezen naar hun werk, maar zijn alleen verwijzingen naar andere bronnen opgenomen.

106 Noorwegen, Zweden, Denemarken. Omdat het voor de onderzoekers door de taalbarrière lastig was voldoende informatie over deze landen te vinden, worden zij als één groep besproken.

geld te doneren. De civil society speelt dus wel een belangrijke rol in de samenleving, maar deze betrokkenheid heeft niet geleid tot een corporatistisch systeem zoals we dat in Nederland kennen. Net als in Nederland worden in het VK na de Tweede Wereldoorlog veel publieke taken door de centrale overheid ingelijfd, wat de overheidsuitgaven omhoog drijft. Tegen het einde van de jaren zeventig leiden de stijgende kosten onder premier Thatcher (1979-1990) tot grootscheepse bezuinigingen en hervormingen. Door de centralistische traditie van het land kunnen die, in verhouding tot Nederland, eenvoudig worden doorgevoerd. Daar komt bij dat de bestuurlijke elite in het VK relatief eigenstandig te werk kan gaan, waarbij ze kan afwijken van de publieke opinie of sectorale bezwaren. Thatcher, die zich sterk afzet tegen een grote overheid, neemt de markt als voorbeeld voor de publieke sector. Bij de hervorming van de National Health Service worden *performance indicators* geïntroduceerd. Het is de eerste stap op weg naar het New Public Management waarmee bedrijfsmatige waarden als doeltreffendheid en doelmatigheid worden toegepast op overheidsorganisaties. Onder de noemer van het Financial Management Initiative worden andere New Public Management-maatregelen ingevoerd. Ook leidt New Public Management, net als in Nederland, in de jaren tachtig en negentig tot de privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Verder wordt geprobeerd de uitvoering van taken te decentraliseren naar lokale overheden, vanuit het idee dat zij beter in staat zijn maatwerk voor burgers te leveren. De centrale overheid blijft echter verantwoordelijk voor het stellen van de prestatienormen, waardoor lokale overheden weinig beleidsvrijheid krijgen.

Als reactie op de sterke focus op de markt, introduceert premier Blair (1997-2007) met zijn New Labour de Third Way, waarmee hij een herwaardering van de civil society nastreeft. De overheid is niet op voorhand de aangewezen partij voor het verlenen van publieke diensten, maar mensen en hun gemeenschappen hebben een eigen verantwoordelijkheid. Door samen te werken met verenigingen en maatschappelijke ondernemingen kan de overheid de civil society nieuw leven inblazen. De overheid is daarbij niet meer de sturende, dominerende partij, maar moet stimuleren en mogelijk maken dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen. Ook worden vanaf 2000 steeds meer Public Private Partnerships (PPP's) opgezet, waarmee overheden samen met marktpartijen publieke taken uitvoeren. Partijen die beter in staat zouden zijn publieke taken uit te voeren dan de overheid konden zich daarvoor aanbieden. Door de nadruk op efficiëntie en het behalen van doelen, kwamen in de praktijk vooral bedrijven hiervoor in aanmerking. Toch is ook de non-profit sector met de introductie van de PPP's sterk gegroeid, voornamelijk door het overnemen van publieke taken van de overheid.

#### *Actuele ontwikkelingen*

Camerons Big Society kan gezien worden als de conservatieve reactie op de Third Way. De Big Society is gebaseerd op de ideeën van Phillip Blond, die een sterke nadruk legt op lokale gemeenschappen, betrokkenheid van burgers bij het produceren van diensten en een lokaal georganiseerde overheid die responsief is voor de wensen en behoeften van de samenleving<sup>107</sup>. Waar bij de Third Way de overheid, weliswaar op een ander manier dan voorheen, nog steeds een

---

107 Blond 2009

belangrijke rol heeft, verschuift de nadruk naar de samenleving en is de overheid eerder een deel van het probleem dan een oplossing. Big Government moet bestreden worden door een Big Society na te streven. Cameron introduceerde de Big Society in de verkiezingscampagne van 2010 met drie centrale thema's. Ten eerste moet het zelfvertrouwen van *communities* (gemeenschappen) worden vergroot, zodat ze hun potentieel waarmaken. Daarnaast moet de macht worden verschoven van de overheid naar professionals en burgers, waarbij de eersten meer vrijheid moeten krijgen om in samenspraak met burgers maatwerk te kunnen leveren. Het derde en laatste thema is het versterken van de vrijwilligerscultuur.

Het VK lijkt een solide basis voor de Big Society te hebben. Burgers zijn relatief betrokken in termen van vrijwilligerschap en veel mensen geven aan participatie in publieke taken een belangrijk streven te vinden. Dit lijkt een medeoorzaak van de snelle groei van de *civil society* in de laatste tien jaar. Tegelijk blijkt het percentage vrijwilligers constant te blijven rond de 25%, wat erop kan duiden dat deze groep uitgeput raakt. Ook zijn veel Britten bereid geld te doneren aan goede doelen en initiatieven, vooral door lootjes of producten te kopen waarvan de winst (deels) naar een goed doel gaat.

Voor een groot deel lijkt de Big Society erop gericht om de problemen die door New Public Management-hervormingen zijn ontstaan tegen te gaan. Een belangrijk doel is om eerder mislukte bezuinigingen op de overheidsuitgaven alsnog te realiseren, voornamelijk door te kijken naar organisaties uit de civil society die met vrijwilligers werken.<sup>108</sup> Daarnaast moet het systeem meer vatbaar worden voor invloed van burgers, een soort democratiseringsproces. Waar in het PPP-systeem de civil society als uitvoerder kon meebieden, is het idee van Big Society om civil-societyorganisaties meer vrijheid in het bepalen van uitkomsten van dienstverlening te geven. Daarnaast is een bekend probleem van PPP's dat ook private partijen een prominente rol konden krijgen bij publieke diensten, met verantwoordingsproblemen en wantrouwen als mogelijke gevolgen. In de Big Society krijgen lokale overheden meer vrijheid, door de regeldruk vanuit de centrale overheid te verlichten. Hiermee krijgen lokale overheden meer inspraak, maar staat de eindverantwoordelijke van beleid en uitvoering ook dichterbij de burger.

De Big Society werd door Cameron gepresenteerd als een nieuw concept met bijbehorende nieuwe beleidsinstrumenten. Toch lijkt het eerder een verfrissing van eerder beleid, zoals de Third Way. Cameron introduceerde het concept Big Society in de verkiezingsstrijd, inmiddels is het neergeslagen in een pakket beleidsinstrumenten dat bestaat naast de andere thematische beleidsprogramma's, zoals het onderwijs- en gezondheidszorgbeleid. Twee belangrijke pijlers onder het Big Societyprogramma zijn 'community-empowerment' en 'social action'. In het eerste geval zijn projecten erop gericht om burgers meer invloed te geven in de beleidscyclus; deze zeggenschap uit zich in de agendering, voorbereiding én uitvoering van lokaal beleid. In het licht van deze pijler hebben lokale autoriteiten gemeenschapsfora en comités opgericht, vaak gericht op een bepaalde wijk of buurt, waarbij burgers de kans krijgen zich te mengen in lokale besluitvorming. Met de tweede pijler wil de Big Society burgers aansporen en de mogelijkheid bieden een actievere rol te gaan spelen in de gemeenschap.

---

108 Evans 2011

Een karikatuur van de Big Society die in de media nog al eens opduikt is het idee dat het beleid erop gericht is de gemeenschap de voornaamste publieke diensten te laten overnemen. Maar in plaats van dat gemeenschappen publieke diensten geheel overnemen, kunnen ze helpen om publieke diensten aan te sturen of een eigen dienst ontwikkelen, met ondersteuning van publieke middelen. De onderliggende principes van zowel het completeren als coproduceren betekenen dat taken niet door de overheid worden afgestoten, maar dat de staat en burgers samenwerken om een zo hoog mogelijk rendement te halen uit zowel een publieke dienst als een vrijwilligersdienst opgezet door een burgergroep. Deze coproductie kan publieke diensten efficiënter maken en burgers meer capabel. De meest succesvolle voorbeelden uit het veld, die worden geduid als ‘het overnemen van taken’, betreffen in feite gedeelde macht en uitvoering van publieke diensten door de overheid en burgers en hun organisaties. Het voordeel van deze werkwijze is niet enkel een beter functionerende, efficiëntere publieke dienst, maar burgers die bewuster raken van democratie en actief burgerschap.

### 5.3 Australië

#### *De verhouding tussen overheid en samenleving*

Het Australische middenveld vormt minder één geheel dan de Britse civil society. De heterogene samenstelling van de bevolking is een belangrijke voedingsbodem voor de Australische maatschappelijke organisaties; zij ontleen hun bestaansrecht aanvankelijk aan de politieke macht voor specifieke groepen. Ook de religieuze diversiteit is een belangrijke stimulans geweest, waardoor de ontkerkelijking vanaf de jaren tachtig nu één van de grootste bedreigingen voor deze sector vormt. Een overgrote meerderheid van de bevolking ziet zich nog steeds als lid van een middenveldorganisatie. Toch heeft het begrip civil society nooit echt voet aan de grond gekregen. In Australië ligt de nadruk meer op sociaal kapitaal, de mate waarin mensen toegerust zijn om samen met anderen problemen op te lossen, dan op de formele organisaties.

Australië is qua hervormingen onderdeel van de golf van economisch denken, gericht op optimalisatie van overheidsdienstverlening. Toch is de impact hiervan relatief klein gebleven in vergelijking met het VK. Zo krijgen New Public Management en gerelateerde denkbeelden pas vanaf de jaren negentig een sterkere invloed. De Howard-regering (1996-2007) legt veel nadruk op een kleine overheid en decentralisatie. De hervormingen komen voornamelijk vanuit de centrale overheid, die onder Howard consistent hervormingen introduceerde gericht op ‘small government’ ideeën. Daarbij wordt ook de rijksoverheid zelf hervormd om de politiek meer controle over de ambtenarij te geven en daarmee meer politieke macht te realiseren. Deze inperking van het ambtenarenapparaat bereikt nooit haar volle omvang. Toch leiden de veranderingen wel tot een mentaliteitsomslag in het overheidsapparaat, vooral gericht op het oplossend vermogen van de private sector, met de nadruk op efficiency en benchmarking. Zo is de Howard-regering zeer gericht op het introduceren van evaluatie- en controlemechanismen om overheidsfunctioneren in kaart te brengen. Onder invloed van de Britse Third Way krijgen ook in Australië de *communities* (gemeenschappen) in de jaren negentig meer aandacht.

### *Actuele ontwikkelingen*

In de huidige Australische discussies over het functioneren van de overheid en de uitvoering van publieke taken zijn burgers en gemeenschappen slechts een klein onderdeel van een veel meer omvattende visie op het functioneren van de Australische publieke sector. Op verzoek van premier Rudd (2007-2010) brengt een adviesgroep onder leiding van Terry Moran in 2009 de 'Moran Review' uit. Daarin wordt kritisch gekeken naar de Australische publieke sector van de toekomst en de belangrijkste daarbij horende uitdagingen. Hoewel het betrekken van burgers als een van de belangrijkste uitdagingen wordt aangemerkt, ontbreekt in de Moran Review een discours op het gebied van civil society en de derde sector. Dat lijkt tekenend voor de rol die de Australische overheid zichzelf toebedeelt. De terughoudende houding van de overheid ten opzichte van de civil society enerzijds en de marktachtige relatie met organisaties in de derde sector uit de jaren '90 anderzijds, gecombineerd met de wens om zelf een actieve rol te blijven spelen en de dienstverlening te verbeteren, lijkt zich voort te zetten.

Zowel de Australische versie van de Third Way als de Moran Review redeneren sterk vanuit de overheid. Er wordt gekeken naar wat de overheid zelf moet doen of laten, niet zozeer naar wat dat betekent voor burgers en hun gemeenschappen. Tot op heden is er weinig aandacht geweest voor gestructureerde samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Dit kan mede zijn doordat het begrip civil society niet in zwang is geraakt. Wel is er sprake van een sterk ontwikkelde non-profit sector. Deze is wellicht minder georganiseerd dan in het VK, maar zij lijkt toch in veel diensten te voorzien. Het aantal vrijwilligers is hierbij beduidend lager dan in Nederland of het VK. Australië heeft kortom een slanke overheid die goed gebruik maakt van de non-profit sector, maar doet dit vooral door op individueel ondernemerschap te rekenen. Daarbij wordt weinig geïnvesteerd in speciale ontwikkeling van partnerschappen, maar juist op transactiebasis gehandeld. Ondanks de beperkte aandacht voor het maatschappelijk middenveld als geheel, zijn ook in Australië op lokaal niveau interessante voorbeelden te vinden waarbij burgers en maatschappelijke organisaties zelf initiatief nemen en die kunnen worden aangeduid als vermaatschappelijkingsprojecten. Daarbij blijft de nadruk op het sociale kapitaal van individuele burgers in plaats van op de civil society liggen. Bij het verlenen van publieke diensten wordt gezocht naar mogelijkheden om gemeenschappen te versterken, onder andere door het inzetten van vrijwilligers en non-profit organisaties. Daar waar bij de Big Society in het VK het beleid tevens duidelijke bedoeld is voor het compacter en efficiënter maken van de overheid, komt in de Australische projecten in het kader van sociaal kapitaal voornamelijk het binden van mensen sterk naar voren.

Daar waar in het VK veel wordt ingezet op 'community empowerment', komen in Australië voornamelijk ideeën van 'social action', een andere pijler van de Big Society-gedachte, terug in projecten. Het vergroten van sociaal kapitaal staat centraal. Binnen deze projecten is wel plaats voor het vergroten en versterken van de mogelijkheden van mensen zelf, maar niet direct voor het geven van meer invloed in het lokale bestuur, zoals dit bij Big Society projecten dikwijls wel het geval is. Verschillende Australische projecten laten duidelijk zien succesvol te zijn in een aantal aspecten, waaronder het versterken van gemeenschappen, maar door de nadrukkelijke aandacht voor sociaal kapitaal komen andere waarden als 'empowerment' minder uit de verf.

## 5.4 Scandinavië

### *De verhouding tussen overheid en samenleving*

In de Scandinavische landen wordt op een heel andere manier gekeken naar het middenveld dan in het VK en Australië. Dat wordt al zichtbaar in de taalkundige overeenkomst tussen de woorden samenleving en staat. De term samenleving was en wordt nog steeds vaak gebruikt als synoniem voor de staat of publieke macht. Daardoor kan de term samenleving niet als adequate vertaling dienen voor het Zweedse *samhälle*, het Deense *samfund* en het Noorse *samfunn*.

In de typologie van verzorgingsstaten van Esping-Andersen<sup>109</sup> vormen de Scandinavische landen een eigen categorie: de sociaaldemocratische verzorgingsstaat. Het centrale kenmerk dat de landen, ondanks hun verschillen, gemeen hebben is dat in deze vorm van de verzorgingsstaat een sterke staat wordt gecombineerd met sterk individualisme. De verbinding tussen de twee ligt daarin dat de sterke staat gericht is op het beschermen van de autonomie en de bezittingen van het individu. Waar in de continentale en Angelsaksische landen de staat eerder als vijand wordt gezien die aan banden moet worden gelegd omdat zij anders haar burgers te veel onderdrukt, is zij in de Scandinavische landen juist een bevrijder. De staat beschermt individuele burgers tegen maatschappelijke ongelijkheid door zaken als afkomst of religieuze achtergrond en bevordert gelijkwaardige sociale verhoudingen.

Als gevolg van deze nadruk op het beschermen van het individu zijn ook de meeste publieke voorzieningen gericht op het individu. Tegelijkertijd volgt uit het idee dat individuele burgers door de staat moeten worden beschermd tegen krachten uit de samenleving dat die samenleving niet gezien wordt als de beste plek voor het uitvoeren van publieke taken. Sterker nog, met de uitbouw van de verzorgingsstaat worden de taken die voorheen door het middenveld werden uitgevoerd al snel overgenomen door de overheid. Met name de gemeenten krijgen hierin een grote rol. Dit betekent dat de rol van het maatschappelijk middenveld sterk gemarginaliseerd wordt en daarbij ook negatief werd beoordeeld. Het middenveld heeft voornamelijk een rol als de verzorgingsstaat steken laat vallen. Een sterk middenveld betekent dat de overheid niet voldoet en roept de angst voor ongelijkheid op.

In Zweden, Noorwegen en Denemarken is New Public Management nooit sterk in zwang geraakt. Wanneer als New Public Management te typeren maatregelen wel worden ingevoerd, zijn die vooral gericht op kwaliteitsmanagement en klantgerichtheid. In Denemarken en Noorwegen zijn in de laatste tien jaar wel uitbestedingsystemen opgezet, maar Noorwegen heeft deze deels al weer teruggedraaid. Interessant is dat de post-New Public Management-hervormingen later wel populair zijn geworden in Scandinavië. Hierbij worden vooral in Denemarken en Noorwegen meer diensten teruggebracht onder overheidstoezicht, vaak met het tegen gaan van fragmentatie als doel. Regelmatig staan deze reïntegratiepogingen ook in het teken van een betere klantgerichtheid en toegankelijkheid van overheidsdiensten

---

<sup>109</sup> Esping-Andersen 1990



### *Actuele ontwikkelingen*

Zoals gezegd wordt er in Scandinavië op een heel andere manier naar het middenveld en de daarbij behorende organisaties gekeken dan in het VK en Australië. In de eerste plaats ligt het basisorganisatieprincipe voor de verhoudingen tussen staat, markt en gemeenschap hieraan ten grondslag. Specifiek voor de casus van Zweden vormt het begin van de jaren negentig een interessante periode. De Zweedse economie komt in het slop, de Kroon wordt steeds minder waard, de werkloosheid stijgt en het begrotingstekort loopt op. Hierdoor ontstaat er steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Hoewel opvallend gezien de internationale trend van marktdenken, leiden de ontwikkelingen in Zweden juist tot meer aandacht voor de civil society. Waar voorheen het middenveld met wantrouwen tegemoet werd getreden, wordt het nu als onderdeel van de oplossing gezien.

Ook de andere Scandinavische landen hebben last van de economische crisis en ook daar komt de vraag naar de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat op en wordt er nadrukkelijker naar de samenleving gekeken. Met de aandacht voor de samenleving komt er een hernieuwde belangstelling voor actief burgerschap, met een nadruk op deelname aan de arbeidsmarkt. Essentieel voor het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat is dat zo veel mogelijk mensen aan de slag moeten. Werken en je inzetten voor de samenleving, traditioneel al gestimuleerd door bijvoorbeeld kinderopvangprogramma's, wordt gekoppeld aan burgerschap. Burgerschap wordt toebedeeld aan mensen die volledig deel uit maken van de samenleving, de rechten en plichten worden met elkaar verbonden. Hier kunnen overeenkomsten worden gezien met de Third Way in het VK en Australië en met de Big Society.

In het hele Scandinavische gebied wordt vanuit deze gedachte sterk ingezet op het activeren van mensen. Uniek aan de Scandinavische activeringsstrategieën is dat deze er niet zozeer op gericht zijn om het kapitaal van individuen te vergroten, maar om een bijdrage aan het kapitaal van de samenleving te leveren. De in dit kader getroffen maatregelen blijken zo succesvol in het beteugelen van de bedreigingen voor de verzorgingsstaat met het oog op de economische crises, dat ook wel van een comeback van het Scandinavische model wordt gesproken.

Hoewel het VK door de Third Way en de Big Society veelal wordt gezien als de voorloper in vermaatschappelijksprojecten, vervulde Zweden een voorbeeldfunctie voor de Britse Big Society. De tendens in Zweden richting een gedecentraliseerde overheid werd gezien als een goede gelegenheid voor een 'fact finding trip', om te zien hoe Zweedse projecten in zijn werk gaan. Anders dan in het VK waar men ervan uitgaat dat het terugtrekken van de staat zal leiden tot groei van de rol van de civil society, wordt in Zweden een alternatieve visie gehanteerd: een samenleving met een sterke publieke sector én een levendige civil society. Coproductie lijkt in Zweden de spil van het beleid te zijn.

Een succesfactor in Zweden blijkt de juiste balans tussen de overheid en de maatschappij. Het idee dat de overheid compacter moet, hoeft niet hand in hand te gaan met de gedachte dat de overheid volledig uit de weg moet worden geruimd. Sterker nog, een zekere samenwerking is nodig om projecten mogelijk te maken. Tegelijkertijd kan te veel overheidsbemoeienis afbreuk doen aan de bereidwilligheid van burgers om zich actief op te stellen ten aanzien van de gemeenschap.

## 5.5 Lessen voor Nederland

Zowel in de manier van spreken over overheid en samenleving als in het concrete beleid dat zich richt op de interactie tussen de twee, verschillen de onderzochte (groepen van) landen sterk van elkaar. In het VK wordt het middenveld steeds meer gezien als een nieuwe plek waar publieke dienstverlening plaats kan vinden, terwijl in Australië nog vooral naar de overheid wordt gekeken, aangevuld met marktachtige relaties met andere sectoren. Desondanks ontstond daar, onder de noemer van de internationaal nagevolgde Third Way, vanaf de jaren negentig een beweging waarbij meer gebruik gemaakt werd van het middenveld. Echter niet op dezelfde manier als de Big Society dat later in het VK zou doen. Waar het in het VK meer gaat om lokale initiatieven van mensen die hun omgeving willen verbeteren, wordt in Australië eerder gekeken naar professionele krachten. In Scandinavië ten slotte blijft de rol van de staat als leverancier van publieke diensten onverminderd groot. Maar ook hier is sinds de jaren '90 zeker aandacht voor de rol van de samenleving, zij het in een andere vorm dan in de Angelsaksische landen.

In hun onderzoek hebben Kuiper, Van de Velde en Van Zuydam enkele specifieke casussen uitgewerkt, hier volstaan we met het noemen van de belangrijkste lessen die zij daaruit trekken. Daarbij is het belangrijk de verschillen tussen de Nederlandse en de buitenlandse situatie in het achterhoofd te houden. Zo hebben lokale overheden in Nederland meer beleidsvrijheid dan bijvoorbeeld in het VK. Ook heeft de Nederlandse overheid veel meer dan die van de onderzochte landen de gewoonte om in overleg met middenveldorganisaties te werk te gaan. Niettemin zijn de lessen die de onderzoekers trekken zeker ook bruikbaar in de Nederlandse context.

Een van de belangrijkste lessen die uit deze internationale vergelijking getrokken kan worden, is dat het vinden van de juiste balans tussen overheid, markt en samenleving moeilijk is en per plaats en situatie verschillend kan zijn. Doordat men in de Scandinavische landen eraan gewend is dat de overheid een belangrijke rol speelt, is een eigen rol van de samenleving veel minder vanzelfsprekend. Door de nadruk die in het VK op de markt en de daarbij behorende waarden zijn gelegd, zijn sociale waarden op de achtergrond geraakt. Van Australië kan worden geleerd dat vermaatschappelijking zowel de overheid kan ontlasten als de samenleving versterken. Voor het welslagen van projecten is het essentieel dat er voor de verschillende partijen duidelijkheid bestaat over het dragen van risico's en verantwoordelijkheden. Reflecterend op het beleidsproces kan worden gesteld dat in de verscheidene Big Society-projecten vooral een rol voor de burgers is weggelegd in het agenderen, voorbereiden en uitvoeren van beleid. In de financiering van projecten is men nog vaak afhankelijk van lokale autoriteiten, waardoor nog al eens onduidelijkheid bestaat over het toezicht: wie draagt formeel de verantwoordelijkheid? Wanneer men taken, macht en middelen overdraagt is het cruciaal vast te stellen welke partij op welke wijze verantwoording aflegt.

Ten tweede is het belangrijk rekening te houden met de sociale waarden die in maatschappelijke organisaties een belangrijke plek innemen. Het centraal stellen van (financiële) doelen en targets kan afbreuk doen aan deze waarden en het zogenoemde 'crowding out' effect tot gevolg hebben, waarbij werknemers en vrijwilligers in het maatschappelijk middenveld steeds meer gaan lijken op hun private tegenhangers. Om de eigenheid van de maatschappelijke organisaties te behouden is het belangrijk hun autonomie te waarborgen en initiatieven niet kapot te reguleren.

In Scandinavië is een andere variant van hetzelfde effect terug te zien. Doordat de overheid veel taken op zich neemt, is er weinig plaats voor het maatschappelijk middenveld. Burgers verwachten dat de overheid zorg draagt voor publieke dienstverlening, in plaats van dat ze een rol voor zichzelf zien weggelegd. Ook hier komt het middenveld in het gedrang, maar wordt die plaats niet ingenomen door de markt, maar door de overheid.

Een volgende les is enigszins gerelateerd aan de vorige. Wanneer wordt beoogd maatschappelijke initiatieven te laten bijdragen aan het terugdringen van de overheidsuitgaven, moeten deze niet gefinancierd worden door middel van overheidssubsidies. Het waarborgen van de autonomie van deze organisaties geldt in zekere zin dus ook voor de financiële positie. De wellicht meest succesvolle initiatieven blijven financieel onafhankelijk van de overheid, omdat ze hierdoor eenvoudiger hun autonomie ten opzichte van de overheid kunnen bewaken. Deze les wordt voor de Nederlandse situatie – onbewust – onderschreven door Marja Bakker, die in de Utrechtse wijk Lombok coördinator is van een kerkelijk buurtcentrum. Over het ontbreken van overheidssteun zegt zij: 'Ik vind het heerlijk. We kunnen alles zelf doen en zelf bepalen. Wij hoeven niets van de politiek en zij hoeven dus ook niets van ons. Ik zie het echt als een voordeel dat we niet afhankelijk zijn van gemeentelijke potjes en subsidies'<sup>110</sup>.

Ook helpt het om een krachtige term te hebben die tot de verbeelding spreekt. In tegenstelling tot de Big Society in het VK, ontbreekt in Australië en Scandinavië een dergelijke term die de centrale visie op de rol van de samenleving samenvat. Als gevolg daarvan is de visie op de rol van de samenleving in het VK veel meer coherent en traceerbaar dan in Scandinavië of Australië. De term Big Society is slim gekozen. Hoewel het wat vaag aandoet en sommigen er een vermomde bezuinigingsoperatie in zien, heeft de term zelf voornamelijk positieve associaties. De Big Society doet een beroep op eigenschappen die mensen graag in zichzelf zien: daadkracht, de schouders eronder en zorg dragen voor je omgeving. Verder legt Cameron zelf expliciet de relatie met Big Government; de samenleving is een waardevol en goedkoper alternatief voor de geldverslindende en immer groter wordende overheid. Door deze antithese van Big Government en Big Society wordt het contrast tussen beide nog eens versterkt. Tegelijkertijd is het begrip zelf positief geformuleerd, het richt zich op de samenleving in plaats van dat het zich afzet tegen de overheid. Daarbij is de Big Society een inclusief begrip, waar iedereen bij kan horen. Door het woord samenleving voelen burgers zich eerder aangesproken dan door te wijzen op een kleine overheid, omdat dat niet de groep is waartoe zij behoren.

Uit de door de onderzoekers bekeken best practices komt naar voren dat vooral lokale projecten, waarbij burgers met elkaar in contact worden gebracht, werken als aanjagers van sociale betrokkenheid. De projecten kunnen daarbij verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld de vorm van het organiseren van evenementen, al dan niet met directe financiering van de betrokkenen. Dit laat burgers zien wat ze samen kunnen bereiken en geeft ze meer zelfvertrouwen, iets wat zeker bij inwoners van achterstandsbuurtten kan ontbreken. In termen van succes zijn het deze lokale

---

<sup>110</sup> Geciteerd uit artikel in de Groene Amsterdammer, 21 juni 2012, (136) nr. 25, pag. 20.

projecten gericht op het bevorderen van contacten tussen burgers die het meest positief worden ontvangen.

Een relevante vraag die zich in dit verband aandient, is of sociale cohesie het doel van dergelijke projecten is of juist de uitkomst. Anders gezegd: is sociale cohesie een bedoeld (neven-)effect of een (noodzakelijke) voorwaarde om dergelijke projecten te kunnen laten slagen. Voor groepen uit de samenleving waar vertrouwen en gemeenschapszin ondermijnd zijn, is het versterken van de sociale cohesie vaak het doel van projecten. Maar een bepaalde mate van sociale cohesie is tevens het startpunt, aangezien dit een vereiste is om projecten van de grond te krijgen. De sociaaleconomisch sterkere lagen van de bevolking moeten de zwakkeren zien mee te trekken in het proces om vermaatschappelijking in de gehele breedte van de samenleving te laten optreden.

## 5.6 Slot

De 'best practices' leren dat bij het betrekken van de samenleving bij publieke taken in alle gevallen een wijziging van perspectief heeft plaatsgevonden. Waar het, toen er nog vooral naar de markt werd gekeken, voornamelijk draaide om de beperkingen bij het waarborgen van kwaliteit, gaat het bij de verschuiving van taken naar de samenleving eerder om de mogelijkheden. Natuurlijk moet er een basisvangnet blijven voor burgers die tussen de initiatieven dreigen door te glippen, maar in plaats van te kijken naar wat allemaal niet kan, is men steeds meer gaan kijken naar wat er nodig was om een project wel mogelijk te maken. De overheid heeft daarbij een begeleidende, stimulerende rol die het initiatief verder aanwakkert in plaats van dooft.

## 6. Ruimte geven aan de vitale samenleving

### 6.1 Inleiding: de herontdekking van de samenleving

Bij het hedendaagse enthousiasme voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die publieke taken overnemen van de overheid wordt meestal met een mengeling van interesse en lichte jaloezie verwezen naar de ontwikkelingen rond het concept van de Big Society in het Verenigd Koninkrijk. Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat Nederland van zijn overzeese burens kan leren, maar dat idealisering van wat zich daar afspeelt niet nodig is. Het beknopte historische overzicht in hoofdstuk 2 heeft verder laten zien dat Nederland zelf een lange traditie heeft van sterke gemeenschappen die publieke taken verzorgen. Daaruit zijn tal van maatschappelijke organisaties voortgekomen waar het besef herleeft – zo liet hoofdstuk 3 zien – dat zij in de eerste plaats “eigendom” zijn van de leerlingen en hun ouders, de patiënt en de huurder. Die blijken onder voorwaarden in staat en bereid om meer publieke taken op te pakken. Er is aldus sprake van een herontdekking van de samenleving. Hoe kan de overheid de vitaliteit van de samenleving laten bloeien?

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op die vraag. In de eerste plaats constateert de Raad dat de vitale samenleving allang bestaat (6.2). De herontdekking van de samenleving geeft daarom vooral aan dat politiek en bestuur decennialang een blinde vlek hebben gehad voor die vitaliteit. Vervolgens betoogt de Raad dat ruimte geven aan de vitale samenleving een andere overheid vereist die zich een nieuwe rolopvatting toe-eigent en van zijn medewerkers een nieuwe professionaliteit vraagt (6.3). Dit leidt uiteindelijk tot een paradigmashift waarbij niet de inzet van de overheid leidend is, maar de initiatieven die vanuit de samenleving komen. Voor de oude situatie hebben we nog een participatieladder voor burgers, maar daarnaast hebben we nu een participatietrapp voor de overheid nodig (6.4).

### 6.2 De vitale samenleving bestaat al

Aan pleidooien voor vermaatschappelijking liggen doorgaans impliciete oordelen ten grondslag over burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die meer dan zij nu doen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. En als politici pleiten voor meer burgerschap, rijst als vanzelf de vraag: is die nu onvoldoende? Zijn Nederlandse burgers thans te weinig betrokken bij hun buurt, wijk of gemeente?

Een overvloed aan onderzoeken toont aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. Het SCP laat bijvoorbeeld keer op keer zien dat Nederland internationaal gezien bovengemiddeld veel vrijwilligers heeft. *De sociale staat van Nederland 2011* bewijst dat Nederland met Denemarken en Noorwegen internationaal voorop loopt wanneer het gaat om het hebben van sociale contacten en lidmaatschappen van een of meerdere organisaties. Bovendien blijkt dat in

Nederland “uitzonderlijk veel” vrijwilligerswerk wordt verricht.<sup>111</sup> Dat was vroeger al zo en dat blijkt – ondanks de onheilstijdigen van antagonisten – niet veranderd.

Tal van maatschappelijke organisaties komen voort uit die historisch sterke betrokkenheid van mensen. Zorg, onderwijs en woningbouw waren aanvankelijk taken die vanuit de (verzuilde) gemeenschappen werden georganiseerd. Door de eenzijdige aandacht voor overheid en later de markt, lijken maatschappelijke organisaties afgedreven te zijn van de samenleving. Opgekomen vragen rond de legitimiteit van het handelen van diverse zorginstellingen, onderwijsorganisaties en wooncorporaties hebben die leemte scherp aan het licht gebracht.

In de vorm waarin mensen hun betrokkenheid tonen, heeft een verschuiving plaatsgehad. Ook in Nederland blijken – conform de theorie die Robert Putnam met *Bowling Alone* introduceerde – kleinschalige, losse en informele groepen aan belang te winnen ten koste van de geformaliseerde organisaties. Zoals Putnam opmerkte dat meer mensen dan ooit met regelmaat de bowlingbaan weten te vinden en tegelijkertijd steeds minder mensen lid zijn van een bowlingvereniging<sup>112</sup>, zo weet het SCP te melden dat “samen hardlopen met een groepje liefhebbers, in plaats van lid te worden van een sportvereniging; particulieren zelf actie ondernemen, in plaats van geld over te maken naar goede doelen; niet als verenigingslid, maar als *member* van een internetforum contact met elkaar onderhouden”<sup>113</sup> aan belang winnen. Dergelijke contacten zijn allerm minst vluchtig; met verwijzing naar een ander SCP-onderzoek<sup>114</sup> concludeert *De sociale staat van Nederland 2011*: “mensen maken er soms decennia lang deel van uit, komen als deelnemers vaak wekelijks bijeen en hechten er veel persoonlijk belang aan – niet georganiseerd, maar wel gezamenlijk actief.”

Een andere verandering betreft de motivatie die mensen tot actie aanzet. Met de secularisatie verliest de kerk als vertrekpunt en het geloof als drijfveer uiteraard terrein. Een groots opgezette studie van de socioloog Van den Brink laat echter zien dat mensen onverminderd een hogere inspiratiebron weten te vinden om zich in te zetten voor “het Hogere”, waarmee Van den Brink de verbeelding bedoelt van een groter geheel waarmee mensen zich verbonden voelen en waardoor zij zich geroepen voelen tot onbaatzuchtig handelen. Het Hogere heeft zich verplaatst, weg van sacrale waarden waar God en vaderland mensen nog in beweging brachten, naar sociale vormen waarbij zorg en betrokkenheid bij medemensen, ver weg en dichtbij, mensen tot inspanning aanzetten. Naast sacrale en sociale waarden zijn vitale waarden een derde drijfveer, gericht op aardse zaken, zoals natuurbehoud of een aansprekende sportpresentatie. Volgens Van den Brink wint vooral deze laatste motivatiebron aan belang.<sup>115</sup>

Het engagement van mensen is duidelijk zichtbaar bij de sterke betrokkenheid van mensen bij het vreemdelingenbeleid. De ‘civil society’ roert zich steeds nadrukkelijker bij delen van het vreemdelingenbeleid waarop de overheid zich niet kan of wil begeven. Hierbij kan bijvoorbeeld

---

111 Bijl c.s. 2011, pag. 186 e.v.

112 Putnam 2000

113 Bijl c.s. 2011, pag. 205

114 Van den Berg c.s. 2011

115 Van den Brink 2011

worden gedacht aan de noodopvang die door burgers, kerken en andere maatschappelijke organisaties wordt gegeven aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Het feit dat de ‘civil society’ betrokken is bij het vreemdelingenbeleid is niet nieuw. Tot midden jaren negentig is bijvoorbeeld de opvang van vluchtelingen primair georganiseerd geweest door particulieren en maatschappelijke organisaties. De vitale samenleving is dan ook van alle tijden. Werkgevers zullen altijd bereid zijn om met de overheid samen te werken aan een migratiebeleid dat hun belangen dient. Maar ook de recente geschiedenis laat zien dat burgers en maatschappelijke organisaties bereid zijn om naar voren te stappen wanneer de overheid dit niet kan of wil. Wat de precieze afbakening van de taken moet zijn, is daarbij wel telkens weer een relevante vraag.

Verwijten aan het adres van Nederlandse burgers en hun samenleving dat zij zich te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen blijken dus misplaatst. Politici en bestuurders die om nieuwe burgers vragen, beseffen niet dat de Nederlandse samenleving bestaat uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor buurt, wijk of vereniging. Nieuwe en sociale media bieden bovendien een instrument met onbegrensde mogelijkheden om het mobiliserende en organiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties in de netwerksamenleving nog verder te vergroten. Wat zegt het nu dat politiek en bestuur toch steeds blijven hameren op méér verantwoordelijkheid en méér burgerschap? Hebben zij wel het vertrouwen dat zij burgers en hun sociale verbanden veel meer publieke taken kunnen overlaten of vrezes zij hun eigen overbodigheid?

De samenleving hoeft niet te worden gerevitaliseerd; de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland al! Het streven naar een compacte overheid zal niet een vitale samenleving bewerkstelligen. Het is de vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in haar prestaties en ambities om te komen tot een minder gulzige overheid die ruimte laat aan maatschappelijk initiatief. Daarbij is het perspectief van een overheid die nieuwe partnerschappen<sup>116</sup> aangaat of zich als bondgenoot<sup>117</sup> opstelt wervender dan het streven naar een compacte overheid alleen. Het is een perspectief dat ook maatschappelijke organisaties kansen biedt.

### 6.3 Naar een andere overheid

Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid. De vitale samenleving mag dan wel bestaan, de overheid die haar ten volle tot bloei laat komen, heeft zich nog maar weinig laten zien. Inzetten op de vitale samenleving vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. In het denken over die rol wordt een verschuiving bepleit van de verzorgingsstaat naar de voorwaardenscheppende staat of waarborgstaat.

---

116 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 53 e.v.

117 Kuiper 2009, Beunders 2011

Een groep ambtenaren van het departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties pleit in een door hen samengestelde essaybundel voor een zogenaamde waarborgstaat. Zij spreken in hun voorwoord van “een systeemwijziging, een transformatie in het openbaar bestuur” opdat “de samenleving meer in staat (wordt) gesteld haar verantwoordelijkheid te nemen en zaken zelf op te pakken”.<sup>118</sup>

De Leidse hoogleraar Van der Meer spreekt liever over de voorwaardenscheppende staat. In het eerste hoofdstuk in de bundel van de BZK-ambtenaren en zijn oratie werkt hij de filosofie daaronder uit. Hij omschrijft de voorwaardenscheppende staat als “een staat waarbij het openbaar bestuur (bestaande uit het geheel van overheden en andere instanties bekleed met publiek gezag) de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. De eerdergenoemde overheden en overige met publiek gezag beklede instanties treden daarbij op als een betrouwbaar openbaar bestuur (in termen van expertise en dienstverlening); dat op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze functioneert in de context van de democratische rechtsstaat.”<sup>119</sup>

Hoewel de termen van voorwaardenscheppende en waarborgstaat in de genoemde bundel als synoniem voor elkaar worden gebruikt, ziet de Raad toch wel een belangrijk verschil tussen de begrippen. Uit ‘de waarborgstaat’ spreekt een grotere ambitie dan de voorwaardenscheppende staat, alsof de overheid toch een minimum aan voorzieningen (veiligheid, vrede?) kan garanderen. Zij moet daar uiteraard met alle mogelijke middelen naar streven, maar een garantie impliceert een belofte die in dit geval niet altijd kan worden waargemaakt. (Waarover Paul ’t Hart in de genoemde essaybundel opmerkt: “Beloven is nu eenmaal gemakkelijker dan teleurstellen.”<sup>120</sup>) De Raad geeft er daarom de voorkeur aan om te spreken over de voorwaardenscheppende staat.<sup>121</sup> Wat is er nodig om de staat de omslag te laten maken naar een voorwaardenscheppende staat?

Andreas Kinneging laat – in de eerste plaats – zien dat op ordeningsniveau deze nieuwe rolopvatting van de overheid geen kans van slagen heeft als niet ook de domeinen van markt en samenleving (door Kinneging aangeduid als *société civile*) adequaat functioneren en onderling met elkaar in balans zijn. Dit is een belangrijke notie omdat de Raad wil benadrukken dat zijn pleidooi voor een voorwaardenscheppende staat die ruimte geeft aan een vitale samenleving niet een impliciete bekritisering is van de logica van de markt. Het gaat er veeleer om de drie domeinen in te zetten daar waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. In de woorden van Kinneging: “Alle drie hebben ze hun eigen specifieke kracht. De kracht van de staat is de waarborging van vrede en recht. Die van de *société civile* is zingeving en binding. De kracht van de markt is het scheppen van welvaart. Een goede samenleving heeft behoefte aan alle drie de ordeningsmechanismen. Geen ervan kan gemist worden, of vervangen door één van de andere. Waar het op aankomt is de juiste

---

118 Kwakkelstein c.s. 2012, pag. 5 en 6

119 Van der Meer 2012, pag. 10

120 ’t Hart 2012, pag. 27

121 Zie ook de kritiek op het begrip ‘de waarborgstaat’ van Ton Korver in genoemde bundel, pag. 75 e.v.



mix van alle ordeningsmechanismen, zodat de kracht van elk zo veel mogelijk wordt benut en het maatschappelijk resultaat optimaal is.”<sup>122</sup>

De markt kan geen welvaart scheppen als vrede en recht niet zijn geborgd. Bovendien zijn er ook situaties aan te wijzen dat de markt er juist niet in is geslaagd welvaart te creëren. De grove schets van Kinneging maakt wél duidelijk dat niet in normatieve zin over de drie domeinen kan worden gesproken. De markt noch de overheid is in zichzelf goed of juist slecht; ze hebben ieder hun functie en het is bij ordeningsvraagstukken zaak om de juiste balans aan te brengen.

In de tweede plaats betekent de omslag naar een voorwaardenscheppende staat een andere werkwijze voor ambtenaren. De beleidsambtenaren die nu nog in opdracht van hun politieke opdrachtgever met onmiskenbaar directieve pretenties in nota's vastleggen hoe de wereld er in de toekomst dient uit te zien en hoe die toekomst bereikt gaat worden, zal meer een procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerkt naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Oude Vrielink en Verhoeven hebben het over een burgergerichte houding: “Dat vergt dat ze de doelen van burgers centraal stellen, dat ze bij het verwezenlijken daarvan burgers met elkaar in verbinding proberen te brengen, dat ze verschillende prioriteiten van burgers op elkaar afstemmen en andere ondersteuning bieden die nodig is”.<sup>123</sup> In dit advies verwees de Raad eerder (paragraaf 4.5) naar het onderzoek van Tonkens en Verhoeven naar buurtinitiatieven waarbij de auteurs laten zien dat professionals die buurtinitiatieven tot hun recht willen laten komen in staat moeten zijn om steeds te schakelen tussen ruimte geven en strakke begeleiding, steeds afhankelijk van de behoefte die leeft bij de betrokken bewoners.

Deze nieuwe professionaliteit hebben Oude Vrielink en Van de Wijdeven verder uitgewerkt in een typologie van vier vormen van ondersteuning. De eerste is het aanvullen van burgerkracht: indien nodig de plannen van burgers aanscherpen of een duwtje in de juiste richting geven, waarbij met kracht wordt vermeden dat de professional het initiatief overneemt. De tweede vorm is: initiatiefnemers empoweren, waarbij de professional zich ervoor inzet dat de potentie, kwaliteit en competentie van bewoners zo veel mogelijk tot hun recht komen. De derde vorm betreft het institutioneel verbinden van initiatiefnemers met (formele) instanties die een initiatief vooruit kunnen helpen. Deze interventievorm blijft voor veel bewoners vaak onzichtbaar. De laatste vorm van ondersteuning is de vitalisering van de wijkgemeenschap, waarbij professionals zich inspannen om buurtbewoners bij al bestaande initiatieven te betrekken of hen te activeren nieuwe initiatieven van de grond te trekken. Oude Vrielink en Van de Wijdeven geven aan dat deze vierdeling beoogt om professionals weg te houden van de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels.<sup>124 125</sup>

---

122 Kinneging 2012, pag. 40/41

123 Oude Vrielink en Verhoeven 2011, pag. 383

124 Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2011

125 Zie ook de door het Verwey-Jonkerinstituut geformuleerde condities voor zelforganisatie (Huygen e.a. 2012).

De derde vereiste voor de omslag naar een voorwaardenscheppende staat is misschien wel de belangrijkste, namelijk politici die daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van politici die hechten aan hun formele macht en zogenaamde politieke primaat. Veel volksvertegenwoordigers en bestuurders beginnen zeker wel met die intenties aan hun ambt, maar de politiek-maatschappelijke realiteit met de medialogica lijkt te vragen om daadkrachtige politici die bij elke misstand ferm uitspreken dat zij Kamervragen zullen stellen of de wethouder kritisch zullen bevragen op hoe die misstand onder zijn of haar verantwoordelijk heeft kunnen ontstaan. In die context is het moeilijk te accepteren als de minister, gedeputeerde of wethouder antwoordt dat hij er niet over gaat, maar dat we het vertrouwen moeten hebben dat de mensen of de betrokken organisaties zelf tot een oplossing komen.

Deze omslag is geen sinecure, zo laten Vermeij en Steenbekkers zien in een artikel dat zij schreven over het functioneren van dorpsraden in de gemeente Peel en Maas. Deze Noord-Limburgse gemeente ontstond op 1 januari 2010 na de samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel. De nieuwe gemeente gebruikte de wijze waarop Helden met zijn bewoners omging als startpunt: ze introduceerde informele dorpsoverleggen die aan de slag gaan met de ideeën van bewoners. ‘Zelfsturing’ is daarbij het leidende principe en dat vraagt een zeer terughoudende rol van de gemeente, zo beseft zij zelf ook. Het bestuur van Peel en Maas is ervan overtuigd dat mensen pas bereid zijn het initiatief te nemen, als ze de ruimte en het vertrouwen krijgen om een eigen mening te vormen en hun kennis en kwaliteiten in te zetten. De gemeente wil dan ook niet meer spreken over participatie, want dat woord “drukt nog steeds uit dat de overheid of maatschappelijke organisatie iets wil en aan de burger vraagt ‘wil je meedenken?’. Terwijl wij zeggen: ‘Het gebeurt daar bij de burgers en wij blijven daar vanaf.’ Pas als burgers zeggen ‘we kunnen daarbij wat steun gebruiken van overheid of maatschappelijke organisaties’, dan gaan we daarin participeren, maar niet eerder.”<sup>126</sup>

Deze nieuwe attitude van een gemeente roept belangrijke vragen op over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen de bewoners en hun initiatieven enerzijds en de instituties anderzijds. Want wat heeft het college van burgemeester en wethouders nog te besturen als de initiatieven voor wandelpaden door een natuurgebied of een trapveldje voor jongeren, beide voorbeelden uit Peel en Maas, van bewoners zelf komen? En kan de gemeenteraad zomaar besluiten om zo’n trapveldje tegen te houden als daarvoor onder bewoners groot draagvlak bestaat? En wie is er verantwoordelijk als er iets misgaat op het trapveldje? Wat nu als de politieke verhoudingen verschuiven en nieuwe mensen en partijen in de gemeenteraad zitting nemen: trekt de politiek dan weer het primaat en ultimaat naar zich toe? Kunnen dergelijke bewonersinitiatieven binnen de instituties op zo’n manier worden ingebed dat ze onafhankelijk van de politieke en personele bezetting beklijven, of maakt het karakter van bewonersinitiatieven dat zij juist niet institutioneel moeten worden ingebed?

Hetzelfde spanningsveld benoemde de Raad eerder in zijn advies *Vertrouwen op democratie*. Het volk brengt nog wel zijn stem uit, maar laat zich niet zomaar meer representeren. De uitgebrachte stem is geen uitingvorm meer van een mandaat dat de kiezer voor enkele jaren afgeeft aan de kandidaat van zijn keuze. Integendeel, hij behoudt zich het recht voor om de dag erna zijn eigen

---

<sup>126</sup> Vermeij en Steenbekkers 2011, pag. 121

voorkeurskandidaat al weer te bekritisieren. Deze ingrijpende verandering in attitude bij kiezers, vraagt eveneens een aanpassing van politici en bestuurders. Zij zullen niet meer moeten opereren vanuit het formele gezag dat hun positie hen ooit automatisch gaf, maar vanuit het gezag dat zij telkens opnieuw moeten verdienen door een toegankelijke en responsieve werkwijze.<sup>127</sup>

Al met al kan worden gesteld dat een dergelijke verschuiving in de verhouding tussen politiek en samenleving een zekere nederigheid vraagt van politici. Ofwel: het besef dat niet hun bevoegdheden en rechten leidend zijn, maar dat ook zij voorwaardenscheppend moeten opereren.

Daarbij kan de financiële schaarste een duwtje in de rug zijn. De overheid kan sturen met geld, regels en door te communiceren. Als de mogelijkheden met het eerste sturingsinstrument beperkt worden en politici de zelfbeheersing hebben de tweede terughoudend in te zetten, drijft als vanzelf het laatste instrument als belangrijkste naar boven. Kortom, communicatie wordt het belangrijkste sturingsinstrument. Een vierde vereiste voor die nieuwe overheid is dus dat aan ambtenaren hoge eisen worden gesteld aan de communicatieve vaardigheden. Daar waar zij zich voorheen vooral konden toeleggen op kennisverwerving op inhoudelijke dossiers en de collega's van de afdeling communicatie het contact met de buitenwereld verzorgden, gaan communicatieve competenties deel uitmaken van het standaard functieprofiel van de gemiddelde ambtenaar.<sup>128</sup>

## 6.4 Paradigmashift: de overheidsparticipatietrap

Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. Het gaat niet (alleen) meer om het vergroten van de beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers, organisaties en bedrijven via participatieve instrumenten. Die gaan er immers – precies zoals de gemeente Peel en Maas dat verwoordde – van uit dat de overheid iets wil en daarvoor burgers mee wil krijgen. De omslag begint juist door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid.<sup>129</sup>

John Benington heeft die omslag verbeeld door het concept van *public value* te introduceren. Hij betoogt dat het neo-liberale perspectief van *rational/public choice* theorieën te veel de nadruk heeft gelegd op een overheid die waarde creëert door voor zoveel mogelijk mensen (klanten) op een effectieve en efficiënte wijze diensten te leveren. Hij stelt dat de publieke waarde eenzijdig werd gedefinieerd als 'what the public values', anders gezegd: wat mensen willen en belangrijk vinden. Terwijl volgens hem de overheid ook oog moet hebben voor 'what adds value to the public sphere', ofwel: wat creëert waarde voor de publieke sfeer. De toevoeging van die tweede vraag aan de omschrijving van publieke waarde "counterbalances the first part of the definition (what the public values) by focusing attention not just on individual interests but also on the wider public interest,

---

127 Raad voor het openbaar bestuur 2010

128 Zie in dit verband ook het rapport van de Commissie Toekomst overheidscommunicatie (2001) en Wallage (2005)

129 Vgl. Van Twist 2008 en Van Twist c.s. 2009

and not just on the needs of current users but also on the longer-term public good, including the needs of generations to come”.<sup>130</sup>

Het is een nieuwe overheid dat aan de slag moet met die ruimere definitie van publieke waarde. Benington ziet een verschuiving van een traditioneel openbaar bestuur ten tijde van de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat via de overheid van New Public Management aan het einde van de vorige eeuw naar een zogenaamd “Networked community governance” voor deze tijd. Deze nieuwe overheid denkt niet vanuit (het belang van) de staat, maar stelt de samenleving centraal. Dat heeft een andere rol voor de overheid tot gevolg: “(...) the policy initiative (the definition of goals and priorities, the generation of policy ideas and options, the assessment of alternatives, the design of programmes, the forms of organization and implementation) is increasingly shared with informal networks of users, neighbourhood associations, community groups and minority ethnic organizations, as well as with more formal partners from the public, private and voluntary sectors.”<sup>131</sup>

Op tal van terreinen werkt de *Networked community governance* anders dan zijn voorgangers. Benington heeft dat geïllustreerd aan de hand van een verhelderende tabel:

	<b>Traditional public administration</b>	<b>New public management</b>	<b>Networked community governance</b>
Context	Stable	Competitive	Continuously changing
Population	Homogeneous	Atomised	Diverse
Needs/problems	Straightforward, defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
Strategy	State- and producer-centred	Market- and customer-centred	Shaped by civil society
Governance through	Hierarchies	Market	Networks and partnerships
Regulation by	Voice	Exit	Loyalty
Actors	Public Servants	Purchasers and providers Clients and contractors	Civic leaders
Theory	Public goods	Public choice	Public value

Tabel 6.1: *Public value and networked community governance*<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Benington 2011, pag. 43

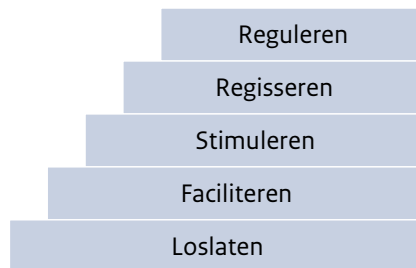
<sup>131</sup> Idem, pag. 36

<sup>132</sup> Overgenomen van Benington 2011, pag. 34

In zo'n nieuwe netwerkoverheid wordt publieke waarde niet gecreëerd door uitsluitend de overheid. Evenmin is de verwachting dat de meeste waarde op de markt ontstaat. Publieke waarde is veelal een coproductie van spelers vanuit de drie domeinen. Benington benadrukt dat het vooral de ambtenaren in de *front-office* zijn die mensen uit die andere domeinen treffen en daarmee samenwerken. Een belangrijk deel van het succes van die nieuwe, interactieve, communicatieve en co-producerende overheid hangt dus af van de vaardigheden en het enthousiasme van die *frontline* ambtenaren op straat, in het ziekenhuis of op school.<sup>133</sup>

Een nieuwe overheid weet zich afhankelijk van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is. Die overheid laat dus niet alleen uitvoeringstaken los, maar is ook bereid daarbij de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen. Gebeurt dat niet, dan blijft het oude discours gelden waarbij de overheid uitmaakt wie waarover mag meedenken en meebeslissen. De bepleitte paradigmashift verbeeldt ook de nieuwe fase waarin maatschappelijke ondernemingen terechtkomen nu het besef groeit dat het publieke eigenaarschap van onderwijsorganisaties, zorginstellingen en wooncorporaties bij leerlingen en hun ouders, patiënten en huurders ligt. Bij de uitvoering van de publieke taken van maatschappelijke ondernemingen moet de logica van de markt noch die van de overheid leidend zijn, maar de lange termijn-behoefte van de samenleving.

Voor de oude situatie werd een participatieladder voor burgers bedacht. In het nieuwe discours is het particuliere initiatief leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. De Raad introduceert daarom de overheidsparticipatieladder.



Figuur 6.1: De overheidsparticipatieladder

- Loslaten ~ Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren ~ De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Stimuleren ~ Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

---

133 Benington 2011, pag. 46, 47

- Regisseren ~ Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Reguleren ~ Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat. Het pleidooi van de Raad in dit advies en eerder in *Vertrouwen op democratie* dat de overheid beter moet anticiperen op de horizontale verhoudingen in de publieke ruimte, betekent geenszins dat de Raad vindt dat de verticale relatie die de overheid onmiskenbaar met mensen heeft te onderhouden op enigerlei wijze ter discussie staat.

Voor alle duidelijkheid en zeer waarschijnlijk ten overvloede: voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Reguleren blijft ook na de genoemde paradigmashift een instrument dat de overheid veelvuldig zal inzetten. Tegelijk betekent de bepleite omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering kiezen. De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

# Conclusie en aanbevelingen: naar een nieuwe overheid

## 7.1 Ruimte geven aan vitaliteit

In haar adviesaanvraag stelt minister Spies van Binnenlandse Zaken de vraag hoe mensen vaker en beter geactiveerd kunnen worden om meer taken over te nemen van de overheid. Daaruit spreekt impliciet de veronderstelling dat mensen zich nu onvoldoende inzetten, dat het de samenleving aan vitaliteit ontbreekt. In dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur betoogd dat de vitale samenleving in Nederland al bestaat. De samenleving hoeft dus niet gerevitaliseerd; de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland al. Daarbij zal het streven naar een compacte overheid niet een vitale samenleving bewerkstelligen. Het is de vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn pretenties en ambities om te komen tot een minder gulzige overheid die ruimte laat aan maatschappelijk initiatief. Beleid moet aldus niet gericht zijn op het creëren van vitaliteit, maar op ruimte geven aan de bestaande vitaliteit.

- Mensen verschillen in motivatie, toerusting en (zelf-)vertrouwen. Sommige mensen willen zich inzetten via bestuurlijk werk of politieke betrokkenheid, anderen steken liever de handen uit de mouwen en bouwen een speeltuintje in de buurt of houden het plantsoen in de wijk schoon. De overheid dient zich bij het loslaten van taken bewust te zijn van die verschillen en daarop in te spelen. Mensen moeten de kans krijgen taken op zich te nemen die bij hun competenties, zelfvertrouwen en interesses passen.
- De vitale samenleving vraagt onverminderde inzet van politiek en bestuur. De veronderstelling dat het overdragen van publieke taken aan de samenleving betekent dat de overheid zich helemaal kan terugtrekken, is het recept van teleurstellingen bij zowel politiek en bestuur als in de samenleving. Mensen verwachten van de overheid ondersteuning of de rol van geschilbeslechter. Het is dus eerder zo dat de rol en inzet van de overheid veranderen. Volledig terugtreden na het loslaten van een publieke taak is – zeker op korte termijn – vaak niet verstandig en haalbaar.
- In de rolkeuze dient de overheid voortdurend te differentiëren. Sommige instellingen, bewoners en bedrijven willen door de overheid bij de hand worden genomen als zij een publieke taak verzorgen. Anderen zien liever dat de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met hun werk. Het vraagt van overheidsprofessionals grote sensitiviteit en flexibiliteit om daarin te kunnen schakelen.
- Ruimte geven aan de vitale samenleving mag geen afwenteling van verantwoordelijkheden impliceren. Politiek en bestuur moeten oog houden voor de kwetsbaren in de samenleving,

de mensen die niet automatisch publieke taken op zich nemen. Dat wil niet zeggen dat het overheidsbeleid om ruimte te geven aan de vitaliteit van de samenleving moet worden bepaald door de uitzonderingen aan de onder- of bovenkant.

- Dit advies gaat grotendeels over de mensen die wél mee kunnen en willen doen, maar wijst er tegelijkertijd op dat er mensen zijn die dat niet kunnen. Het is de uitdaging van een goede overheid zich daar niet bij neer te leggen en deze mensen niet op te geven of diskwalificeren. Dat vraagt meestal om een overheid die activeert en juist wel dominant aanwezig durft te zijn. Hoe om te gaan met deze achterblijvers vraagt echter om een eigenstandig advies.
- Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving vraagt om een urgente en radicale paradigmashift in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijke apparaat.

## 7.2 Aanbevelingen voor politiek en bestuur: sturing geven aan de omslag

Om ruimte te geven aan de vitale samenleving, dienen politici en bestuurders te leren loslaten. Ze moeten – met verwijzing naar Van Eeten in het eerste hoofdstuk – het taboe op fatalisme laten varen. Dat betekent dat zij het verhaal durven vertellen dat de overheid niet overal over gaat, niet elk probleem kan oplossen en niet elk gevaar kan uitsluiten. Dat is voor politici een oefening in nederigheid.

- Politiek en bestuur hebben wél de belangrijke taak sturing te geven aan het proces en de omslag bij de overheid die meer ruimte en verantwoordelijkheid geeft aan de vitale samenleving.
- De eerste en belangrijkste motivatie voor het ruimte geven aan een vitale samenleving moet niet het streven naar een compacte overheid zijn, maar de erkenning dat politiek en bestuur de kennis en ervaring van burgers nodig hebben om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.
- Met het overdragen van taken aan de samenleving, dient de politiek ook zeggenschap over te dragen. Mensen en hun sociale verbanden behoren ook meer invloed te krijgen, zeker op de taken waarvoor zij zich zelf inzetten. Burgerschap staat niet los van eigenaarschap. Het loslaten van publieke taken door de overheid gaat slecht samen met een overheid die tegelijk ruimte wil houden om zelf te sturen.
- Wanneer de overheid een taak loslaat, dan dient zij ook te accepteren dat de mensen of organisaties die de taak eventueel overnemen dat op een andere manier kunnen doen dan gewenst of verwacht. Het is zelfs mogelijk dat de uitvoering misloopt of strandt. Loslaten betekent ook helemaal loslaten, en dus niet interveniëren als de uitkomsten of effecten daarvan je niet bevallen.



### 7.3 Aanbevelingen voor ambtenaren: andere rol, vaardigheden en sturingsinstrumenten

Ruimte geven aan de vitale samenleving vereist een voorwaardenscheppende staat. Daarvoor is een openbaar bestuur nodig dat de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.

- De klassieke leer is dat overheid kan sturen met geld, regels en communicatie. Het eerste sturingsinstrument wordt schaars, het tweede instrument vraagt van politiek en bestuur om zelfbeperking. De nadruk moet komen te liggen op het derde instrument. Dat stelt nieuwe, hoge eisen aan de communicatieve vaardigheden van ambtenaren.
- Een andere rol van de overheid vraagt om een andere werkwijze van overheidsorganisaties en daarmee andere rollen voor hun ambtenaren. Ambtenaren dienen de omslag te maken van beleidsmakers naar procesmanagers. Plannen zullen minder vaak vanuit de verticaliteit van de overheid worden opgesteld en vaker in coproductie met belanghebbenden en betrokkenen samengesteld waarbij de overheid de rol van procesbegeleider en –bewaker vervult.
- Voor veel initiatieven vanuit de samenleving geldt dat de participatieladder niet voldoet, omdat die er nog vanuit gaat dat overheid iets wil en zelf bepaalt welke inbreng van burgers daarbij past. Ook wanneer politiek en bestuur de vitaliteit van de samenleving willen aanspreken en taken willen loslaten, helpt de participatieladder niet. In dergelijke gevallen dient de overheid haar eigen plaats en inzet te bepalen. Daarvoor introduceert de Rob de *Overheidsparticipatieladder* die de mogelijke rollen van de overheid expliciteert: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatieladder zo min mogelijk beklimt. De overheid dient telkens bewust haar rol te kiezen en deze te expliciteren naar haar partners.
- Maar ook andersom: wanneer de overheid publieke taken loslaat, dient zij ook te expliciteren of en zo ja wat zij van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verwacht.
- Bij die nieuwe werkwijze past het als de overheid minder sectoraal en meer geografisch wordt georganiseerd. Zeker gemeenten dienen gebiedsgericht aan te sluiten op maatschappelijke partners die bijdragen aan de uitvoering van publieke taken. Daarmee is feitelijk sprake van een kanteling van de overheid naar een nieuwe frontlijnorganisatie die op maat burgers en organisaties met elkaar in contact brengt op basis van behoeften en mogelijkheden in het gebied.

## 7.4 Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties: verbinden met publieke eigenaren

De maatschappelijke onderneming is te veel losgeraakt van de mensen voor wie zij hun publieke taak uitvoeren. Veel maatschappelijke ondernemingen zijn oorspronkelijk ontstaan vanuit een maatschappelijk initiatief. Bij de geleidelijke totstandkoming van de verzorgingsstaat, zijn zij “overgenomen” door de overheid. Onder invloed van New Public Management zijn op het speelveld van veel maatschappelijke ondernemingen marktprikkels ingebouwd. De weg die zij van samenleving, via overheid naar markt hebben bewandeld was goed en nodig. Tegelijk zijn ze ontheemd geraakt: ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uitzicht geraakt. Nu moet een volgende stap worden gezet om de verbinding met vooral de samenleving weer te herstellen.

- Degenen voor wie maatschappelijke ondernemingen publieke taken uitvoeren moeten een belangrijke stem krijgen. Zij zijn de publieke eigenaren van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Eigenaren behoren invloed te hebben. Bovendien verliezen maatschappelijke ondernemingen hun bestaansrecht als hun publieke eigenaren geen invloed hebben.
- Het toezicht op maatschappelijke ondernemingen en het oordeel over hun presteren dient nooit en te nimmer gebaseerd te zijn op slechts één sturingsmodel en één prestatie-indicator. Maatschappelijke ondernemingen hebben te maken met meervoudige belangen en zij dienen die ook zichtbaar en expliciet te maken. De meervoudigheid aan belangen dient zichtbaar te zijn in de beoordelingen over het functioneren van dergelijke organisaties.
- Die meervoudigheid moet ook verwerkt worden in de wijze waarop een maatschappelijke onderneming haar belanghebbenden betreft. Het komt erop neer dat die belanghebbenden tegenkrachten kunnen organiseren die voorkomen dat maatschappelijke ondernemingen zich eenzijdig gaan oriënteren op één belang. Zo kunnen de professionals binnen een maatschappelijke onderneming een belangrijke signaalfunctie hebben. Branchegeenoten kunnen worden ingeschakeld voor intervisie of visitaties. Wanneer je ook medewerkers betreft bij de inrichting van een verantwoordingssysteem, kan wellicht worden voorkomen dat één criterium leidend wordt en zij strategisch gedrag gaan vertonen om aan dat ene criterium te voldoen.
- Het past bij ruimte geven aan de vitale samenleving dat maatschappelijke ondernemingen weer de weg terugvinden naar hun oorspronkelijke wortels: de samenleving. Dat wat onder invloed van New Public Management maatschappelijke onderneming is gaan heten, kan dan ook weer in naam terug naar haar essentie: een maatschappelijk verankerde maatschappelijke organisatie.

## 7.5 Aanbevelingen voor burgers: samen problemen oplossen

Dit advies is vooral gericht aan de overheid: hoe moet zij meer ruimte geven aan de vitale samenleving? De netwerksamenleving, met de krachtige rol van nieuwe en sociale media, biedt ongekende mogelijkheden voor het organiserend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties. Die bepalen de uiteindelijke vitaliteit van onze samenleving en laten zien hoeveel mogelijk is juist omdat de overheid geen bemoeienis heeft. De inbreng en inzet van mensen is nodig en gewenst in de wijk, scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen en sportverenigingen.

- Het verdient aanbeveling om initiatieven en ideeën eerst en vooral zonder de betrokkenheid van de overheid vorm te geven.
- Dat begint in de eerste plaats al bij de financiering. Een project dat niet afhankelijk is van overheidsfinanciering heeft zijn handen vrij om ook zonder de randvoorwaarden van die overheid te werk te gaan. Dat bevordert de creativiteit.
- Probeer niet het wiel opnieuw uit te vinden. Er gebeurt al heel veel in Nederland, goede kans dat een goed idee of een vergelijkbaar plan elders ook is komen boven drijven.
- Probeer draagvlak en steun te vinden voor goede ideeën. Hoe meer mensen mee gaan met een plan, hoe moeilijker het wordt om dat te negeren. Bovendien betekent draagvlak dat ook meer kennis wordt gegenereerd. Want de mensen die het plan steunen, hebben hun eigen specifieke kennis en ervaring die waarschijnlijk goed bruikbaar is. Zeker wanneer duidelijk wordt dat bepaalde kennis ontbreekt, is het raadzaam die bij anderen te zoeken. Geef niet op bij tegenslag.
- Denk niet dual in termen van zij van de overheid en wij van de samenleving. De publieke zaak is eerst en vooral van de samenleving en zijn leden. De overheid is het instrument van die samenleving om die publieke zaak vorm te geven. Niet door klakkeloos de wensen van (een meerderheid van) de bevolking te volgen, wel door een besluitvormingsproces te ontwerpen en bewaken dat voldoet aan rechtstatelijke principes.

# Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2008) *Nederlandschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, Den Haag: ACVZ.

Aedes (2012) *Toezicht met bite*. ([www.aedes.nl](http://www.aedes.nl))

Bakker, Simone de (2012) Onderwijs: tussen vrijheid en verantwoordelijkheid, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier 'Loslaten in vertrouwen'. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob.

Balkenende, Jan Peter (2006) Wat mensen samen regelen, is sterker dan wat de overheid van bovenaf oplegt, in: Jan Peter Balkenende (2010) *Het woord is aan de minister-president. Acht jaar premierschap in vijftig speeches*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, pag. 179-184.

Benington, John (2011) From Private Choice to Public Value? In: John Benington and Mark H. Moore, *Public Value. Theory and practice*, London: Palgrave Macmillan.

Berg, E. van den, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.) (2011) *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag: SCP.

Beunders, Henri (2011) *De burger als bondgenoot. Verslag van de achtste Rob-lezing*, Den Haag: Rob.

Bijl, Rob c.s. (2011) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP.

Blond, Philip (2009) *The Ownership State. Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*, London: NESTA/ResPublica.

Blom, J.C.H. (2001) Nederland sinds 1830, in: J.C.H. Blom en E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: Hbuitgevers, pag. 314-371.

Bovens, Mark en Anchril Wille (2009) *Diploma democracy. On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Leiden/Utrecht: NWO.

Bovens, Mark en Anchril Wille (2011) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker.

Branden, Taco; Jan-Kees Helderma en Marlies Honigh (2010) *Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode Woningcorporaties*, Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen.

Brink, Gabriël van den (2011) *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag.

Cuperus, René (2012) Populistische 'zeitgeist' vraagt om polyfone overheid, in: Kwakkelstein e.a., *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Dekker, Paul, Joep de Hart en Paul de Beer (2004) *De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul (2005) Goed burgerschap in enquêtes, in: Dekker, Paul en Joep de Hart, *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: SCP, pag. 69-83.

Dekker, Paul c.s. (2009) *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul en Josje den Ridder (2011a) *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul en Josje den Ridder (2011b) Meer eigen verantwoordelijkheid?, in: *Continu onderzoek burgerperspectieven 2011*3, SCP: Den Haag.

Eeten, Michel van (2011) Het taboe op fatalisme: kan de politiek haar eigen onmacht onder ogen zien? In: *Bestuurskunde*, 19 (1), pag. 72-83.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Evans, K. (2011): Big society in the UK: A policy review, in: *Children & Society*, 25 (2), pag. 164-171.

Fraanje, M.J. (2011) De overheid kan het niet alleen, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 482-485.

Frissen, Paul (2007) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Goodijk, Rienk (2012) *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Assen: Van Gorcum.

Haan, I. de (1993) *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hart, Paul 't (2012) Van verzorgingsstaat tot waarborgstaat, in: Kwakkelstein, Tobias c.s. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: BoomLemma, pag. 23-32.

Ham, Marcel en Piet-Hein Peeters (2010) De rug van je buurman afdrogen? Zorgvrijwilligers gezocht, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Hoogenboom, M. (2011) Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief, in: *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), pag. 388-401.

Hurenkamp, Menno en Evelien Tonkens (2011) *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Huygen, Astrid, Erik van Marissing, Hans Boutellier (2012) *Condities voor zelforgansatie*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Jong, Pieter (2012) Woningcorporaties: tussen overheid, markt en samenleving, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier 'Loslaten in vertrouwen'. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob.

Kampen, Thomas (2010) Verplicht vrijwilligerswerk. De moeizame activering van bijstandsccliënten, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Kappelhof, T. (2005) Inleiding op de geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland (1870-1967), in: G.A.M. van Syngel (red.) *Bronnen met betrekking tot armenzorg en sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw*, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, pag. 7-35.

KNAW (2011) *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen. Advies van de sociaal-wetenschappelijke raad*, Amsterdam: KNAW

Korver, Ton (2012) Leren voor de kost, in: Kwakkelstein, Tobias e.a. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: BoomLemma.

Kriesi, Hanspeter, Romain Lachat en Martin Dolezal (2008) *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kuiper, Marlot, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam (2012) *Leren van vermaatschappelijking in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië*, Den Haag: Rob.  
Webpublicatie via [www.rob-rfv.nl/rob/publicaties\\_rob](http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob).

Kuiper, Roel (2009) De overheid als bondgenoot, in: Fraanje, Rien en Jos van der Knaap, *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vraagt een andere overheid*, Amsterdam: Van Gennep, pag. 21-34.

Kwakkelstein, Tobias c.s. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Leeuwen, Willem van en Paul Simons (2012) *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Gorcum B.V.

Lowndes, V., L. Pratchett en G. Stoker (2006) Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes. The CLEAR framework, in: *Social Policy & Society*, pag. 281-291.

Meer, F.M. van der, J. Raadschelders en A.D.N. Kerkhoff (2011) Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005), in: Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho, pag. 221-290.

Meer, F.M. van der en G.F.A. Dijkstra (2011), Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities, in: F.M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Meer, Frits M. van der (2012): *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*, Oratie, Leiden: Universiteit Leiden.

Minderman, Goos (2008) *Legitimatatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*, Oratie, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Minderman, Goos e.a. (2010) *De school als maatschappelijke onderneming. Onderzoeksverslag fase 1*, Amsterdam: Zijlstra Centre.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag: TK.

Onderwijsraad (2005) *Variëteit in schaal*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012) *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad.

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oude Vrielink, Mirjam en Imrat Verhoeven (2011) Burger initiatieven en de bescheiden overheid, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 377-387.

Oude Vrielink, Mirjam en Ted van de Wijdeven (2011) Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 438-455.

Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Raad voor de financiële verhoudingen (2011) *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, Den Haag: Rfv.

Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2011) *Horizontaal met verticaal verbinden. De reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Rob.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.

Rooy, Piet de (2010, heruitgave) *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Sap, J.W., B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (2003) *De publieke taak*, Deventer: Kluwer.

Sociaal-Economische Raad (2000) *De winst van waarden*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2008) *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2011) *Medezeggenschap en (I)MVO*, Den Haag: SER.

Spangenberg, Frits en Martijn Lampert (2009) *De grenzeloze generatie. En de eeuwige jeugd van hun opvoeders*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Stokkom, Bas van en Nelleke Toenders (2010) Actieve burgers staan niet graag alleen. Lokale veiligheidszorg in achterstandswijken, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Genneep.

Tjeenk Willink, H.D. (2004) Algemene beschouwingen. In: De Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag.

Tjeenk Willink, H.D. (2010) De Raad in de staat. Algemene beschouwingen. In: De Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Den Haag.

Tonkens, Evelien en Imrat Verhoeven (2012) *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam: Pallas publications.

Trommel, Willem (2009) *Gulzig bestuur*, Oratie, Den Haag: Lemma.

Twist, Mark van (2008) Een oprecht gesprek of bestuurlijke truc? De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog, in: *RVD-Communicatiereeks Platform*, nr. 9, pag. 28-33.



Twist, Mark van, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré (2009) Als burgers het heft in handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie, in: *Res Publica*, nr. 4, pag. 521-535.

Verhoeven, Imrat en Marcel Ham (redactie) (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Genneep.

Vermeij, Lotte en Anja Steenbekkers (2011) Gekweekte grass roots, in: Berg, E. van den, P. van Houwelingen, J. de Hart, *Informeel groeien. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag: SCP, pag. 119-129.

Vliet, Lotte van en Paul Frissen (2009) Over onvoorspelbaarheid en de tragiek van ontkooking. In: Fraanje, Rien en Jos van der Knaap, *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid*, Amsterdam: Van Genneep, pag. 141-156.

Vos, Pieter (2012) Het zorgstelsel: een unieke Nederlandse mix, in: Leeuwen, Willem van en Paul Simons, *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Gorcum B.V., pag. 55-73.

Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) (2011) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho.

Wallage, Jacques (2005) *Lang leve de ambtenaar*, Amsterdam: Bert Bakker.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012a) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012b) *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011) *De ontregelde samenleving*, Den Haag.

Wijdeven, Ted van de en Frank Hendriks (2010) *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis.

Regeerakkoord VVD en CDA. *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010).

# Bijlage I

## Adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

22 december 2011

Betreft: Adviesaanvraag uitwerking visie op de overheid

Geachte heer Wallage,

Hierbij wil ik u vragen advies uit te brengen over de uitwerking van de visie van het kabinet op de compacte overheid, zoals ook aangekondigd in uw Werkprogramma 2011 en 2012. Deze advisering is noodzakelijk gegeven de wens van dit kabinet tot een compacte overheid te komen. In deze adviesaanvraag wil ik een aantal accenten benadrukken, waar uw aandacht met name voor wordt gevraagd.

### *Noodzaak tot een compacte overheid*

Het regeerakkoord noemt als opgave voor de overheid een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders tot stand te brengen. In het regeerakkoord is onder de aanduiding “kleinere overheid” een ombuiging opgenomen van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel. Dit kabinet werkt daarom toe aan een compacte overheid: kleiner in omvang, maar effectiever in haar optreden. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Voor veel van deze bestuurslagen bestaan al beleidsvoornemens om deze compacte overheid te realiseren, maar op een aantal punten zou uw advies zeer welkom zijn. Een belangrijk aspect daarvan vormt de beleidsuitvoering. Daarom wil ik u vragen in uw advies zich vooral te richten op een aantal concrete adviezen rondom het streven naar een compacte beleidsuitvoering.

### *Naar een compacte beleidsuitvoering*

Een compacte beleidsuitvoering kan via ruwweg de volgende strategieën worden gerealiseerd:

- beperking van inhoud en omvang van beleid en herontwerp beleid;
- een verbeterd beleids- en wetgevingsproces;
- uitgekiende organisatie van uitvoering en toezicht;
- verbeterde relatie beleid en uitvoering/toezicht;
- het geven van meer ruimte aan mensen en samenleving (vermaatschappelijking);
- het reduceren van bestuurlijke drukte;
- een efficiëntere, slimmere bedrijfsvoering;
- een flexibele arbeidsorganisatie van de overheidssectoren.

Met betrekking tot een aantal van deze strategieën bestaat reeds voldoende kennis en kunde om tot resultaten te komen. Voor een aantal van deze strategieën is dat echter nog niet het geval. Dat betreft vooral die strategieën die buiten het directe bereik van het overheidshandelen vallen, namelijk het geven van meer ruimte aan mensen en samenleving (vermaatschappelijking).

#### *Verhouding overheid – markt – samenleving*

Ik wil u vragen op basis van de kabinetsplannen voor de compacte overheid te komen tot een visie op de compacte beleidsuitvoering als onderdeel van de compacte overheid. Daarbij wil ik u vragen met name in te gaan op de rol van de samenleving in brede zin. De samenleving wordt hier begrepen als het geheel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

In uw advisering over de uitwerking van deze visie wil ik u vragen vooral in te gaan op de rol van de samenleving bij de arbeidsextensivering van de beleidsuitvoering. Naar mijn mening is het via vermaatschappelijking van overheidstaken mogelijk te komen tot een compactere overheid. Daarbij blijft echter wel een aantal vragen spelen:

- Op welke wijze dienen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken te worden bij de vorming van een compacte beleidsuitvoering?
- Op welke wijze dient de overdracht van overheidstaken aan de samenleving of markt te worden georganiseerd? En welke rol speelt de overheid bij de overdracht van taken aan de samenleving?
- Welke sturingsmogelijkheden heeft de overheid tot zijn beschikking om bepaalde maatschappelijke effecten na te streven bij de vermaatschappelijking van taken en verantwoordelijkheden?
- Hoe kan de overheid verschillende typen burgers activeren deel te nemen aan de vermaatschappelijking van overheidstaken?
- Welke lessen kan Nederland trekken uit vermaatschappelijkingstrajecten in het buitenland? Ik wil u daarbij vragen in het bijzonder in te gaan op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk.

In uw advies wil ik u vragen de expertise en kennis van de WRR en de RMO te betrekken. Verder wil ik u meegeven dat er ambtelijk bereidheid bestaat nauw betrokken te blijven bij het adviestraject, zodat de beleidsactualiteit van het advies geborgd blijft. Graag ontvang ik uw advies vóór 1 juli 2012.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies

## Bijlage II

# Overzicht van gesprekspartners

Simone de Bakker-Löhner (Onderwijsraad)  
Marije van den Berg (Ambtenaar 2.o)  
Davied van Berlo (Ambtenaar 2.o)  
Mark Bovens (Sociaal-Wetenschappelijke raad KNAW)  
Koen Brakenhoff (Stadslab Leiden)  
Klazien Brummel (Raad voor Cultuur)  
Marc Calon (Aedes)  
Dorette Corbey (Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid)  
Joop Daalmeijer (Raad voor Cultuur)  
Annelies Dijkzeul (Kwink Groep)  
Ingrid Doorten (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg)  
Aik van Eemeren (Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging voor Gemeentesecretarissen)  
René van der Ent (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Rene Glaser (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)  
Wim Groot (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg)  
Marcel Ham (Tijdschrift voor sociale vraagstukken)  
Sietse Haven (provincie Overijssel)  
Ron Hillebrand (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)  
Pepijn van Houwelingen (Sociaal en Cultureel planbureau)  
Rienk Janssens (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling)  
Boukje Keijzer (7Zebra's)  
André Knottnerus (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)  
Josien Kuiper (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
MARIKE van Lier Lels (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)  
Wolf Mannens, (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)  
Geert Meeuwissen (Dienst Landelijk Gebied)  
Frits van der Meer (Universiteit Leiden)  
Fred Meerhof (Federatie Broekpolder)  
Bill van Mil (Kwink Groep)  
Anja Niewind (provincie Overijssel)  
Marja Pelzer (Tempo Team)  
Ardaan van Ravenzwaaij (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Adrie van der Rest (Onderwijsraad)  
Afke van Rijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Ralph Severijns (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)  
Paul Smit (Ambtenaar 2.o)  
Trui Steen (Universiteit Leiden)  
Boudewijn Steur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Henk Stijntjes (Ministerie van Veiligheid en Justitie)  
Heleen Terwijn (IMC Weekendschool)  
Hans van der Vlist (ABD Top Consultant)  
Ans Vollering (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen)  
Geertjan Wenneker (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)  
Jan Wielaard (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Jan Andries Wolthuis (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Jasper Zuure (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling)  
Nicole Zwart-Hendrikx (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)  
Rijksstrategenberaad

# Bijlage III

## Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur

### *Voorzitter:*

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

### *Leden:*

De heer mr. dr. Geert Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats-en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Management Consulting

### *Waarnemend lid:*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

### *Tijdelijke leden:*

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf van Velt en Vecht