

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

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

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De geboorte van de moderne verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen

De inzet van de overheid op burgerparticipatie en de beweging van onderop leidt tot de vermaatschappelijking van publieke waarde. De overheid verlaat haar centrale positie in het publieke domein of deelt die met anderen. Zo wordt publieke waarde steeds meer een interactie tussen een veelheid aan partijen in markt of gemeenschap. Hoewel die ontwikkeling misschien nieuw voelt, gaat het om een herontdekking van wat ooit heel gewoon was. De bijna automatische veronderstelling dat taken van de overheid zijn en dat van daaruit moet worden gezien wat mogelijk in aanmerking komt voor beheer elders, is een historische onjuistheid.

door *Martijn van der Steen*

De auteur is codecaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag.

VOLGENS DE VERENIGDE NATIES WAS 2012 ‘het jaar van de coöperatie’. De coöperatieve vorm wordt op allerlei plaatsen geïntroduceerd als nieuwe organisatorische oplossing voor collectieve problemen.¹ Energiecoöperaties, inkoopcoöperaties en andere coöperatieve vormen zien we in alle domeinen van het publieke terug. Ze staan symbool voor de mogelijkheid van individuen om collectief voordelen te genereren en daarmee de markt of de overheid te slim af te zijn. Des te verwarrender is het dat de organisaties die we corporatie noemen juist in deze periode onderwerp van parlemen-

tair onderzoek zijn. Zo zijn de woningcorporaties in naam coöperatief, maar worden ze inmiddels bij uitstek gezien als voorbeeld van mislukte ‘vermarkting’. Woningcorporaties werden van volkshuisvester vastgoedbedrijven en verloren hun coöperatieve wortels. Bij energiebedrijven ging het weer anders. Dat waren ooit private bedrijven, werden toen publieke nutsvoorzieningen, werden vervolgens een taak van de markt, en nu zien we weer de opkomst van coöperatieve vormen in energiecoöperaties.

DE PENDULE VAN PUBLIEKE WAARDE

De geschiedenis laat allerlei beweging zien in de manier waarop publieke taken en collectieve goederen worden voorzien. Verzekering voor arbeidsongeschiktheid was lange tijd een activiteit van de markt, met een af te sluiten polis bij een verzekeraar, en van de gemeenschap. Mensen die zorgden voor elkaar, door in de familie bezit op te bouwen, door samen in spaarfondsen van ‘onderling hulpbetoon’ te storten, of via maatschappelijke charitas die voor fysieke of geldelijke ondersteuning zorgden. Of bewogen ondernemers zorgden voor kleine banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Aan het begin van de twintigste eeuw kwamen daar met onder meer de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet collectieve regelingen naast, maar de basis bleef zorg door de gemeenschap. Wie arbeidsgehandicapt was en niet kon werken werd vanuit zijn eigen kring geholpen, met een beperkte toelage van de overheid. KVP-minister Veldkamp collectiviseerde en vernieuwde die regeling in de jaren zestig tot een volksverzekering, als onderdeel van de toen in korte tijd snel uit de grond gestampte verzorgingsstaat. Sociale zekerheid werd een overheidstaak bij uitstek. Zo bleef het lange tijd, met allerlei worstelingen rondom de omvang en invulling van de wao om de regeling te beheersen. Tegenwoordig zien we echter hoe een steeds groter wordende groep zzp’ers moeite heeft om zich te verzekeren. Ze maken geen deel uit van de collectieve regeling, kunnen het private aanbod amper betalen, en kiezen nu voor coöperatieve vormen, zoals het Broodfonds. Zo verzekeren ze zichzelf en elkaar, in klein verband, tegen inkomensverlies in geval van ziekte of uitval. En tegelijkertijd denkt de overheid na over mogelijkheden om nieuwe collectieve arrangementen te ontwikkelen voor de verzekering van zzp’ers. Het toont de grote beweeglijkheid van de manier waarop eenzelfde voorziening invulling krijgt door de tijd én laat zien dat die beweging weliswaar politieke keuzes omvat, maar in belangrijke mate wordt gedreven door maatschappelijke ontwikkelingen.

Historisch interessant is ook hoe vermogensfondsen tegenwoordig vaak worden genoemd als ‘interessante partners’ voor de overheid in de participatiesamenleving. Ze kunnen bijvoorbeeld opkomende vormen van

burgerinitiatief ondersteunen. De beeldvorming is dat zich een nieuwe partij aandient, als ‘mooie aanvulling op de verzorgingsstaat’. Begrijpelijk, maar in de chronologie ingewikkeld als we de herkomst van de fondsen bezien. De Fundatie van Renswoude werd in 1754 opgericht en zorgt voor studiebeurzen; de Stichting Boschuyzen bestaat 450 jaar en zorgt voor maatschappelijke ondersteuning van jongeren en kinderen; ooit via het Haagse Burgerweeshuis, tegenwoordig via de financiering van talrijke projecten. En zo zijn er vele; vaak eeuwen ouder dan de staat waarop ze nu zogenaamd een nieuwe aanvulling vormen. Om over de kerkelijke charitas maar te zwijgen. De instituties die nu als hulpconstructies bij de zorg door de staat worden herontdekt waren ooit – ver vóór de uitbouw van de verzorgingsstaat – dominante partijen in de totstandbrenging van zorg en ondersteuning. In die zin ontwikkelen we geen nieuwe gedachten, maar herontdekken we eerder

de vroegere vormen van solidariteit en zorg voor elkaar.

We ontwikkelen geen nieuwe gedachten, maar herontdekken eerder de vroegere vormen van solidariteit en zorg voor elkaar

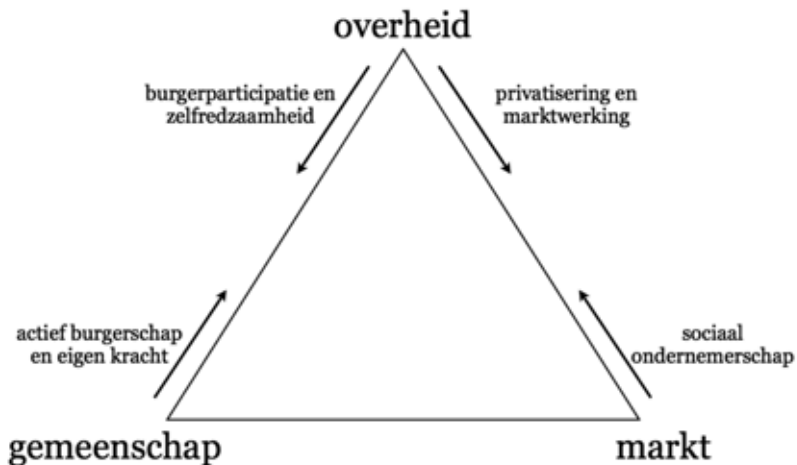
Kortom, de rol van de overheid in taken en verantwoordelijkheid klinkt en voelt vaak heel vanzelfsprekend: het *is* een overheidstaak, met eventueel een aanvullende rol voor anderen. Met vaak de ondertoon

erbij alsof het altijd zo geweest is, maar dat is beslist niet het geval. We herkennen in de confrontatie met het buitenland al wel dat taken elders anders georganiseerd zijn, maar vatten dat eerder op als een grilligheid van daar dan als signaal aan ons. Dat het in andere landen anders gaat – ‘Amerikaanse toestanden’ – herkennen we, maar dat het hier tot vrij recent anders was is minder bekend. De inrichting van het publieke domein en de manier waarop taken zijn geordend zijn altijd onderwerp geweest van debat en van politieke discussie. In Nederland valt die in een bepaalde periode, in een bepaald domein, op een bepaalde manier uit; niet omdat het nu eenmaal zo is of per definitie zo hoort, maar als uitkomst van een politiek proces. Het had anders gekund en, zo zien we tegenwoordig, het gaat ook heel vaak anders. Publieke taken bewegen zich als een pendule langs overheid, markt en gemeenschap. Deze bijdrage beoogt die beweging in perspectief te plaatsen.

PUBLIEKE WAARDE: OVERHEID, MARKT EN GEMEENSCHAP

De geschiedenis laat zien dat de invulling van publieke waarde verschilt. Die verschillen zijn te analyseren met de in figuur 1 beschreven driehoek. We beschouwen publieke waarde daarbij bewust in een brede betekenis. Het gaat om alle zogenoemde *common goods*; goederen, diensten of voor-

zieningen waar individuen profijt van hebben, maar die zij niet zelf in beheer hebben en niet alleen of zonder consequenties voor anderen kunnen produceren. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de publieke ruimte, verzorging, of het lenen van een boek in een bibliotheek. Steeds gaat het om voorzieningen die een publiek nut hebben dat de individuele ontvanger ervan overstijgt. Die publieke waarde kan vervolgens tot stand worden gebracht via drie verschillende ‘productiemodellen’, meestal benoemd als de drieslag *markt*, *overheid* en *gemeenschap*. Productie door de overheid gaat door directe overheidsvoorzieningen, of via verplichte collectieve verzekeringen; soms via de rijksoverheid, soms ook via andere bestuurslagen. Via democratische besluitvorming vindt prioritering, allocatie en verantwoording plaats. Het productiemodel van de markt werkt via het bedrijfsleven en ondernemerschap. Bedrijven bieden goederen of diensten aan die een publieke waarde vertegenwoordigen, maar met een onderliggend verdienmodel voor de ondernemer. Denk aan een privékliniek voor zorg, een private verzekeringsmaatschappij, een door een onderneming beheerde brug, of een door een bedrijf gerund ‘openbaar’ zwembad. Het model van publieke waarde door de gemeenschap legt het accent niet bij bedrijfsleven of de overheid, maar bij mensen zelf. Ze zorgen voor elkaar, niet als ondernemer of ambtsdrager, maar ‘als zichzelf’. Vrijwilligers in de buurt, zorg voor naaste familieleden, verenigingswerk of een maatschappelijke organisatie. Het kan daarbij gaan om heel kleinschalige en incidentele activiteit, maar ook om geïnstitutionaliseerde activiteiten, vanuit volwaardig ingerichte organisaties. Figuur 1 laat de verschillende vormen zien.



Figuur 1. Productiemodellen voor publieke waarde.

Elk tijdvak en taakgebied kent zijn eigen bewegingen in de manier waarop publieke waarde wordt geproduceerd. Alle vormen zijn in alle periodes aanwezig, maar de nadruk op één van de hoeken verschilt sterk met de tijd. De verschillende taakgebieden van wat we nu het collectieve arrangement van de verzorgingsstaat zijn gaan noemen (volkshuisvesting, zorg, welzijn, sociale zekerheid en inkomensvoorziening, arbeidsmarkt, onderwijs) hebben in de geschiedenis op allerlei manieren invulling gekregen. Daarbij geldt vanuit het tijdsperspectief van de *longue durée* dat het primaat van de overheid in verzorgingstaken een trendbreuk is.² De taken werden altijd grotendeels verzorgd door maatschappelijke zelforganisatie en/of private voorziening. Tot diep in de twintigste eeuw werden zaken als armoedebeleid, zorg en sociale verzekering door de markt en door de gemeenschap opgepakt; particulier initiatief, de diaconie of private verzekeringsmaatschappijen zorgden voor publieke waarde die we nu ‘vanzelfsprekend’ bij de overheid plaatsen.

Interessant is ook, met het oog op de decentralisaties, dat veel van de overheidsarrangementen die er waren werden vormgegeven door de lokale overheid. In die zin was de *verzorgingsstad*, zoals nu door onder anderen Kim Putters als toekomstbeeld beschreven,³ voor de periode van grote collectivisering al een feit – net als een aantal van de typische problemen die erbij horen. Zo was de uitkering voor armen en werklozen lange tijd een lokale kwestie, die werd ingevuld door de lokale overheid en de lokale armenkassen van kerkelijk of particulier initiatief.⁴ Die regelingen konden sterk verschillen per gemeente, en dat zorgde in periodes van werkloosheid voor allerlei verhuisbewegingen. Dat zette overigens de lokale arrangementen onder druk, want in tijden van grote werkloosheid schoten de middelen tekort. Wat in die periode overigens heel normaal was, was dat individuen hun recht moesten sparen of verdienen. Ze spaarden stempels in jaren van activiteit, die recht gaven op een uitkering bij werkloosheid. Wie geen stempels had, kreeg geen of een lagere uitkering. Zo waren er allerlei beschermingsconstructies van de uitkeringen

tegen snelle instroom en mobiliteit. Vormen die we nu ook noemen als mogelijke innovaties in het stelsel, maar die feitelijk herontdekkingen zijn van wat ooit gewoon was.

In de jaren zestig werd de voorziening van publieke waarde in snel tempo gecollectiviseerd. De productie van publieke waarde

Nederland heeft een van de omvangrijkste verzorgingsstaten van de wereld, maar was in de opbouw ervan zeker geen voorloper

verplaatste zich van de basis van de driehoek naar de top. In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, was Nederland daarmee laat. Nederland heeft een van de omvangrijkste verzorgingsstaten van de wereld, maar

was in de opbouw ervan zeker geen voorloper. Waar veel andere Europese landen na de Tweede Wereldoorlog in lijn met de rapporten van de invloedrijke commissie-Beveridge in hoog tempo verzorgingsarrangementen bouwden, deed Nederland dat amper. Volgens Beveridge was de vooroorlogse maatschappelijke inrichting improductief, door de slechte sociale omstandigheden van grote delen van de arbeidspopulatie, de grote sociale verschillen en de zeer beperkte mogelijkheid tot sociale mobiliteit. In navolging van Beveridge en het Verenigd Koninkrijk werd in veel Europese landen de verzorgingsstaat opgebouwd. In Nederland gebeurde dat in eerste instantie maar mondjesmaat. Halverwege de jaren vijftig was er al wel de Algemene Ouderdomswet (AOW), maar het werkelijke vervolg duurde toch tot in de jaren zestig. De Werkloosheidswet (ww), de Algemene Bijstandswet (ABW) en uiteindelijk de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) vormden een netwerk van sociale zekerheid, geflankeerd door het in hoog tempo collectiviseren van taken als zorg en onderwijs, en met 'beleid' op allerlei terreinen. De overheid werd een actieve speler in de maatschappelijke ordening, ten koste van de voorzieningen en arrangementen onder in de driehoek.

De verzorgingsstaat verplaatste niet alleen de taken *van* privaat en particulier *naar* de overheid, maar verbreedde de opvatting van de publieke taak ook; niet alleen verzekeren, maar – in de woorden van de WRR⁵ – ook verheffen, verzorgen en verbinden. Waar sociale risico's eerst in het gezin, de naaste omgeving, of lokale voorzieningen werden opgevangen, werd die taak nu nadrukkelijk door de overheid overgenomen. Waarbij in het geval van bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet (ABW) één van de bedoelingen van indiener minister Marga Klompé ook was om bijstandsgerechtigden de mogelijkheid te geven om te ontsnappen aan de zorg van familie en de naaste omgeving.⁶ De ABW was een inkomensvoorziening, maar met emanciperende bedoelingen. Een belangrijk effect was dat vrouwen zich konden ontworstelen aan gewelddadige huwelijken of verstikkende familieverbanden, omdat ze nu recht hadden op een *eigen* inkomen. 'Bijstandsmoeder' is in onze tijd bijna een signaalwoord voor potentiële problematiek, maar ooit was het een term die ook stond voor iets anders: het vermogen van vrouwen om zich dankzij de ABW aan de beknellende sociale kring te ontworstelen. De bijstand bood een ontsnappingsmogelijkheid; tegenwoordig vinden we juist dat die sociale kringen en verbanden van naasten weer 'geactiveerd' moeten worden, wat weer kan botsen met emancipatoire doelen.

Zo verplaatste publieke waarde zich in amper twee decennia van het onderste deel van de driehoek naar de top; van de markt en de gemeenschap, naar de overheid. Pas in de jaren tachtig en negentig kwam de beweging in de andere richting tot stand. In eerste instantie vooral in de richting van de

markt, via de grote operaties van marktwerking, liberalisering en privatisering. In deze operaties werd de productie van waarde van de overheid naar de markt ‘overgebracht’. Deels op het terrein van de nutsvoorzieningen en staatsbedrijven, die geprivatiseerd werden. Vaak op onvolledige markten, die door overheidsinterventie ‘gemaakt’ moesten worden. Zo veranderde de rol van de overheid van die van het leveren van de publieke waarde, naar die van het meesterschap van de markt waarin die waarde door private partijen werd verzorgd. Het marktmodel heeft zich niet beperkt tot nutsbedrijven (energie, water, afval), maar strekte zich ook uit tot arbeidsintegratie en volkshuisvesting. Zo was de beweging op de driehoek lange tijd die van de top naar de rechterbasis, van de overheid naar de markt. Inherent aan die beweging is dat de overheid stuurt: de taken worden afgebakend, in pakketten of kavels geordend en ‘naar de markt gebracht’.

KANTELING: HET APPEL OP EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Tegenwoordig zien we op allerlei terreinen dat de overheid probeert om te sturen op *eigen kracht* en taken over te dragen op burgers en maatschappelijke verbanden. Het model is daarbij hetzelfde. Er worden taakvelden afgebakend waarvoor de uitvoering door de overheid wordt afgebouwd (‘geëxtensieerd’) en burgers worden opgeroepen zelf ‘verantwoordelijkheid te nemen’. Dat laatste is de noviteit in deze ontwikkeling. Al langere tijd worden overheidsregelingen beperkt – de overheidsvoorziening wordt kleiner gemaakt – maar dat gebeurde zonder expliciete ambities richting markt of gemeenschap. Uitkeringen werden lager en de duur ervan korter, maar dat ging niet gepaard met een oproep aan de markt, de gemeenschap of het individu om actiever te worden. Dat laatste is een belangrijke omslag in het discours over sociaal beleid, zoals bijvoorbeeld de RMO laat zien.⁷ Lange tijd ging de discussie over de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat alleen over het statelijke deel ervan; groter of kleiner, korter of langer, universeel of selectief? Belangrijke discussies, maar gevoerd vanuit de top van de driehoek en alleen gericht op het collectieve arrangement.

Het kabinet-Balkenende 1 zorgde wat dat betreft voor een begin van een omslag: het werd indertijd schamperend ontvangen, maar het appel op fatsoen en eigen verantwoordelijkheid kan gemarkeerd worden als een begin van een kanteling in het gesprek over de voorziening van publieke waarde. Taken worden vanaf dat moment niet alleen in het collectieve deel *afgebouwd*, maar worden ook expliciet *overgebracht* naar het domein van de gemeenschap. De overheid zoekt de laatste jaren expliciet naar manieren om de productie van publieke waarde te verplaatsen naar de gemeenschap, naar het individu zelf, naar zijn omliggende netwerk, of maatschap-

pelijke organisaties. Burgerparticipatie, eigen kracht en zelfredzaamheid gaan vanuit het perspectief van de overheid om het overdragen van overheidstaken aan de gemeenschap, in georganiseerde verbanden of aan individuele burgers. Het is in dat model de bedoeling dat zij zelf gaan doen wat voorheen de overheid voor hen deed. De overheid bakent een pakket taken af en laat dat als het ware zakken in de driehoek, naar het domein van de gemeenschap. Daar passen woorden bij als ‘activering’ en ‘verantwoordelijkheid nemen’, die vanuit de huidige situatie misschien kloppen, maar historisch gezien toch wat paradoxaal en zelfs wat aanmatigend klinken. Het beeld van de overheid die anderen uit de luie stoel trekt, komt niet overeen met de decennialange pogingen van de overheid om publieke waarde zo veel mogelijk weg te halen bij alle mogelijke anderen. Iets wat overigens slecht is gelukt; kijk bijvoorbeeld naar de zeer hoge dichtheid van maatschappelijke verbanden, de talrijke verenigingen, semipublieke (en dus ook semimaatschappelijke) organisaties en de recordaantallen vrijwilligers in Nederland. De Nederlandse verzorgingsstaat was en is in internationaal perspectief zeer groot, breed en diep ontwikkeld, maar heeft altijd geopereerd te midden van dikke en krachtige maatschappelijke verbanden. In dat opzicht is de positie van de staat in Nederland altijd betrekkelijk en moet deze worden gezien in verhouding tot de maatschappelijke dynamiek en organisatiegraad die daartegenover staat.

BESLUIT: PRINCIPIËLE GELIJKWAARDIGHEID TUSSEN OVERHEID, MARKT EN GEMEENSCHAP

Maatschappelijke dynamiek zorgt ook in onze tijd mogelijk weer voor een wending in hoe publieke waarde vorm krijgt. Waar de beweging van bovenaf in politiek debat en in de media misschien de aandacht krijgt (‘de participatiesamenleving’), gebeuren er in de praktijk heel andere en betekenisvollere dingen. Daar ontstaan allerlei initiatieven bottom-up, zelf geïnitieerd, zonder omkijken naar de kavel, taakgebieden en ‘kansen’ die de overheid definieert en afbakent.⁸ Die initiatieven ontstaan niet omdat de overheid vanuit het beleidsconstruct van de participatiesamenleving taken overdraagt, maar omdat mensen dat *zelf* willen en *zelf* doen. Ze nemen uit eigen beweging en met eigen motieven verantwoordelijkheid voor de buitenruimte of voor de speelvoorzieningen op hun plein. Ze zorgen voor bejaarde ouderen of zieke familieleden, omdat ze dat willen en belangrijk vinden. Sociaal ondernemers ontwikkelen nieuwe zorgconcepten, die marktwaarde en sociale waarde combineren. Niet omdat het moet, maar omdat het kan. Ze zijn actief in het publieke domein, flankeren of beconcurreren daarmee de overheid, maar niet als onderdeel van een beleidspro-

gramma. Actief burgerschap en sociaal ondernemerschap zijn wezenlijk andere bewegingen dan het overheidsberoep op eigen kracht en zelfredzaamheid. Ze vormen een onderstroom die misschien wel sterker is dan de vaak tijdelijke beleidslijn vanuit de overheid en de politiek.

De inzet van de overheid op burgerparticipatie en de beweging van onderop tellen samen op tot wat we de *vermaatschappelijking van publieke waarde*⁹ kunnen noemen: de productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen. Zo wordt publieke waarde steeds meer een interactie tussen een veelheid aan partijen – markt of gemeenschap; individuele burgers en grote bedrijven – die eveneens actief zijn. Deze beschouwing laat zien dat hoewel die ontwikkeling misschien nieuw voelt, het gaat om een herontdekking van wat ooit heel gewoon was. Het is nieuw in die zin dat het gaat om majeure verandering die de meeste mensen die nu rond publieke waarde actief zijn het nooit zelf zo hebben meegemaakt. Maar de bijna automatische veronderstelling dat taken *van de overheid zijn* en dat van daaruit moet worden bezien wat mogelijk in aanmerking komt voor beheer elders, door anderen, is een historische onjuistheid. De dominantie van de overheid in het publieke domein is een tijdelijke afwijking van de historische langere lijn. Daarmee is deze niet goed of slecht, en het is ook niet gezegd dat de afbouw van

De dominantie van de overheid in het publieke domein is een tijdelijke afwijking van de historische langere lijn

de overheidsrol nu ons terugvoert naar de tijd van voor de tweede helft van de twintigste eeuw. Het primaat van één van de drie hoeken is onderwerp van politieke keuze en ook van politieke ideologie. Vanuit de christendemocratie geldt de keuze

voor subsidiariteit als beginsel. Vertaald naar de driehoek ligt de voorkeur dan onder in de driehoek, in de hoek van publieke waarde door de gemeenschap. Tegelijkertijd zal het in onze tijd altijd gaan om mengvormen en om arrangementen waarin vanuit de drie hoekpunten gewerkt wordt aan de realisatie van publieke waarde. Dat kan niet goed zonder ankerpunt in één van de drie hoeken, maar ook niet zonder het vermogen om van daaruit te combineren met wat in de andere hoeken gebeurt.

Het historisch perspectief laat zien dat publieke waarde *fundamenteel* in de driehoek van overheid, markt en gemeenschap moet worden gezien, waarbij elk van de drie in principe gelijkwaardig is. Publieke waarde is niet ‘van’ één van de hoeken, maar beweegt zich tussen de hoeken en krijgt in mengvormen daarvan vorm. De nadruk op één van die hoeken is een element van couleur locale en van tijdgeest in een bepaalde periode, waarbij

politieke keuze in één van de richtingen neigt. Die voorkeur raakt weliswaar gestold in instituties en gevestigde beelden, maar is daarmee geen onveranderlijk gegeven. Zo bezien is het niet vreemd dat een nieuwe tijd om andere vormen voor publieke waarde vraagt. Integendeel, vitaliteit en beweeglijkheid lijken eerder signalen van gezonde maatschappelijke verhoudingen. Het zou passen om die principiële gelijkwaardigheid tussen overheid, markt en gemeenschap in het debat over publieke waarde terug te brengen. Het realiseren en borgen van publieke waarde is niet het kiezen voor één van de drie hoeken, maar het vermogen om die drie adequaat te combineren.

Noten

- 1 Noreena Hertz, 'The New Co-op Capitalism. The first full crisis of globalization means the start of a kinder, more selfless economic system', *The Daily Beast*, 23 februari 2009; Yochai Benkler. *The Penguin and the Leviathan: How Cooperation Triumphs over Self-Interest*. New York: Crown Business, 2012; Erik Brouwer, Dorine Helmer en Gonda Lamberink, 'Coöperatie beter crisisbestendig dan gewone onderneming', www.mejudice.nl, 16 maart 2012.
- 2 Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (zesde druk). Amsterdam: Bert Bakker, 2004.
- 3 Kim Putters, *De verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*. 15^e Wibautlezing, uitgesproken op 23 november 2013, te raadplegen op http://degemeente.nl/sites/degemeente.nl/files/files/wibautl2013_def_web.pdf. Zie ook: Kim Putters, *Rijk geschaakend. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.
- 4 Loes van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet, 1912-1965*. Amsterdam: ISSG, 1986.
- 5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- 6 Ineke Jungschleger en Claar Bierlaagh, *Marga Klompé. Een gedreven politica haar tijd vooruit*. Utrecht: Veen, 1990.
- 7 Martijn van der Steen, Rik Peeters en Mark Pen, *De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeeringsbeleid*. Den Haag: RMO, 2010.
- 8 Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012; zie ook: Martijn van der Steen, Mark van Twist en Philip Marcel Karré, 'When citizens take matters into their own hands. How privately managed communities challenge government', *Public Integrity* 13 (2011), nr. 4, pp. 319-332.
- 9 Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB, 2013.