

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

Bevrijd het middenveld van Vadertje Albedil

De economische crisis is meer dan alleen een crisis van het kapitalisme. Er is sprake van een nieuwe 'sociale quaestie', om met Abraham Kuyper te spreken. Anders dan in 1891 is nu niet de uitbuiting van de arbeiders het probleem, maar de overheid, die zich als Vadertje Albedil tegenover de samenleving en de maatschappelijke organisaties opstelt. Een nieuwe ordening is geboden, waarin de burgers zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de risico's die zij kunnen voorzien. Die zijn nu ten onrechte naar de overheid afgeschoven.

door Jan Jacob van Dijk, Pieter Omtzigt & Hein Pieper

De auteurs zijn lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

WAT NORMALITER ALS EEN ONGELUKSDAG wordt beschouwd leek voor velen een feestdag geworden. Op vrijdag de dertiende november 2009 kondigde het CBS aan dat de economie in het derde kwartaal licht was gegroeid. Na de vreugdevolle tijding van het Duitse planbureau dat de economie daar al voor de tweede maal op rij een positief groeicijfer had laten zien, kon Nederland na vier kwartalen van krimp de recessie van zich afschudden. Het einde van de crisis lijkt daarmee in zicht.

Natuurlijk is het goed als er een einde komt aan de zwarte tunnel van economische krimp, met de daarmee gepaard gaande ellende als werkloosheid en onzekerheid, maar het is onverstandig om weer over te gaan naar *business as usual*. De economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat er meer aan de hand is dan een simpele economische vertraging. Dat laatste is slechts de uitkomst van een langer voortwoekerd probleem als gevolg van een verkeerde verantwoordelijkheidsbeleving, oftewel van een crisis in het kapitalistische systeem.

Schreef Francis Fukuyama in 1992 nog *The end of History and the last*

Man, waarin de definitieve overwinning van het kapitalisme op het communisme werd gevierd, nog geen zeventien jaar later blijkt minder dan dertig procent van de wereldbevolking nog vertrouwen te hebben in het huidige kapitalistische stelsel. Werd in 1989 de val van de Muur nog door iedereen gevierd, in 2008 werd de val van Wall Street door mensen betreurd, door enkelen gevierd. Wat is er in de tussentijd gebeurd?

VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR VERZEKERINGSMAATSCHAPPIJ

Nederland kent een lange traditie van particulier initiatief. Al in de middeleeuwen ontstonden maatschappelijke organisaties. Vanaf het midden van de negentiende eeuw werden vele nieuwe organisaties opgericht om de zorg te verlenen waar mensen behoefte aan hadden, en in sommige gevallen zelfs om schreeuwden. Het ging dan onder meer om volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, sociaal-cultureel werk en goede werkomstandigheden. De overheid kon en wilde deze zorg niet verlenen, waarna particulieren, maar vooral kerkelijke instanties, overgingen tot de oprichting van maatschappelijke organisaties. Deze waren slechts gericht op het verlenen van de broodnodige zorg. Zonder enige overheidsbemoediging verrichtten deze organisaties tot aan de jaren zestig hun werkzaamheden. Hierbij kan gedacht worden aan instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, ziekenhuizen, scholen, woningbouwverenigingen en omroepen. Vanaf de jaren zeventig kregen veel maatschappelijke organisaties steun van de overheid. Daar werden in het begin geen voorwaarden aan verbonden, maar al snel kwamen maatschappelijke organisaties slechts in aanmerking voor subsidies als ze bepaalde projecten gingen uitvoeren. Niet de mensen die afhankelijk waren van hun dienstverlening bepaalden vanaf dat moment het dienstenpakket, maar de subsidieverstrekker: de overheid. De dienstverleners raakten daardoor steeds meer vervreemd van hun achterban. De oorspronkelijke maatschappelijkmiddenveldorganisaties waren geworden tot uitvoerders van door de overheid vastgestelde maatschappelijke dienstverlening. Als er klachten waren over de kwaliteit van de publieke dienstverlening werd de politiek daarop aangesproken, terwijl vaak particuliere organisaties de dienstverlening verrichtten. Klachten over de vieze toiletten op scholen waren gericht aan de gemeente, of zelfs aan Den Haag, en niet aan het schoolbestuur.

MET DE VOETEN STEMMEN

In de jaren negentig trad een volgende fase aan. Om aan de vele klachten van de burgers tegemoet te komen werd bedacht dat zij meer met hun

voeten zouden moeten kunnen stemmen. Meer keuzevrijheid zou ertoe leiden dat burgers de dienstverlening op maat zouden krijgen. In plaats van ‘aanbodsturing’ moest ‘vraagsturing’ haar intrede doen. Dat zou de band tussen de dienstverlenende instelling en de persoon die ervan afhankelijk was versterken. Na de fase van de onthechting van de achterban trad de fase van de vermarkting van de publieke dienstverlening in. Vanaf dat moment werd gesproken over cliënten, deelnemers, consumenten, transparantie en rationalisering: een terminologie die was overgenomen van het bedrijfsleven en de daar geldende managementtheorieën. Daarmee werd duidelijk dat bijna al deze maatschappelijkmiddenveldorganisaties verstatelijkten, uitvoerders werden van overheidsbeleid en voortaan beter aangeduid konden worden als verleners van publieke diensten dan als maatschappelijk middenveld.

De term maatschappelijk middenveld moeten we daarom reserveren voor andere organisaties, waar de achterban nog wel invloed heeft op het beleid en de dienstverlening van de organisatie. Dat is bij vrijwel alle zojuist beschreven organisaties verdwenen.

Het hiervoor beschreven proces was een sluipend proces, waarin elke volgende stap logisch voortvloeide uit de daarvoor gezette stap. Passend in het beeld van de jaren zestig en zeventig vonden maatschappelijke

*De economische wetenschap
miskent dat relationele aspect
van de economie volledig*

organisaties, burgers en de overheid elkaar in een verhoging van de kwaliteit van de zorgverlening aan de samenleving. Iedereen werd er beter van. De overheid reageerde op een roep uit de samenleving om een grotere rol te vervullen in de pu-

blieke dienstverlening en de kwaliteit daarvan te verhogen. In de ontzui-ling van de samenleving paste de ontwikkeling naar een onthechting van de dienstverleners van de zuilen. Kwaliteit van de dienstverlening moest vooropstaan, de identiteit werd daar ondergeschikt aan gemaakt. Of in de loop van de tijd de kwaliteit van de dienstverlening werkelijk is verhoogd, staat nog te bezien.

Deze opvattingen pasten binnen de ontwikkelingen in de economische wetenschap. De waarde van instituties werd van minder belang geacht, met uitzondering van één institutie: de markt. Het onvolprezen marktmech-anisme, bewierookt in alle uitlatingen en plannen, was bepalend gewor-den voor de organisatie van de samenleving. De markt was de enige plek waar vraag en aanbod tot evenwicht zouden komen. Dat gold niet alleen voor de particuliere sector, maar ook voor de publieke sector. De economi-sche wetenschap leek erop gericht om dat marktmechanisme zo vlekkeloos

mogelijk te laten verlopen. Maar daarmee werd onrecht gedaan aan de essentie van de economische wetenschap. Goederen en diensten bezitten van zichzelf geen waarde. Die waarde komt pas tot uitdrukking in de relatie van de mens tot die goederen en diensten en tot andere mensen. De economische wetenschap miskent dat relationele aspect van de economie volledig.

Ofschoon in de economische wetenschap het vertrouwen in instituties werd verwaarloosd, vertrouwden de burgers en de samenleving vaak blindelings bestaande instituties en mechanismen. Burgers meenden dat er altijd wel instituties zouden zijn die hen zouden behoeden voor al te negatieve gevolgen van misstappen die zij maakten. Er was altijd wel een overheid of een verzekeringsmaatschappij die hen zou ondersteunen. Zelf hoefden zij zich daar minder om te bekommeren: ze konden grotere risico's nemen. Deze risico's werden zo groot dat het grensde aan roekeloosheid: er werd op een onverantwoorde wijze omgegaan met het vertrouwen in instituties. Voor een half procent hogere rente werd gekozen voor een buitenlandse bank, omdat de banken bij een eventueel bankroet het ingelegde spaargeld toch wel zouden vergoeden. Je zou het kunnen vergelijken met de huidige vrachtauto's. De kwaliteit van de remmen en de vering van vrachtauto's is zo goed dat een vrachtwagenchauffeur de oneffenheden in de weg niet meer voelt, niet meer automatisch zijn snelheid aan de weg aanpast, met als gevolg dat hij grote risico's neemt. Te grote risico's, die leiden tot vele aanrijdingen. Zo gedragen de burgers zich ook: er is geen automatische rem meer, want elke risico wordt door een instantie opgevangen.

Maar dat valt tegen. Want het vangnet van alle instituties is niet groot en stevig genoeg om al onze uitspattingen te kunnen opvangen. Dat hebben ze misschien gesuggereerd, maar nimmer gegarandeerd. Het gevolg is dat veel mensen er door schade en schande achter komen dat hun blinde vertrouwen op zijn zachtst gezegd onvoorzichtig was, misschien zelfs wel misplaatst. Daardoor is het vertrouwen in instituties omgeslagen in wantrouwen. De automatische reflex is nu dat de overheid ons moet gaan behoeden voor alle risico's die op ons pad komen. Dat nu zou het verkeerde antwoord zijn. Het zou uiteindelijk leiden tot een samenleving waarin alle verantwoordelijkheid bij de overheid wordt neergelegd en waarin de burgers als verweesde katten in een vreemd pakhuis rondlopen.

Een ander antwoord moet worden gezocht. Daartoe is het goed om gebruik te maken van de analyse van de WRR over de functies van de verzorgingsstaat. Want in wezen praten we nu over een andere inrichting van de verzorgingsstaat. Dat is de uitdaging waar we voor staan.

DE VIJF V'S

De WRR heeft in zijn rapport *De verzorgingsstaat herwogen* beschreven welke functies de verzorgingsstaat herbergt. Er werden vier functies onderscheiden: verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden. In de afgelopen vijftig jaar is de nadruk volledig op de eerste twee terechtgekomen: verzekeren en verzorgen. De verzorgingsstaat, waarin de overheid een steeds dominantere rol vervulde, was verantwoordelijk voor de sociale zekerheid en dwong via wetgeving verzekeringen af voor de andere risico's van de burgers (bijvoorbeeld ziektekosten, wettelijke aansprakelijkheid en de autoverzekering). De verzorgende functie kwam vooral tot uitdrukking via de organisatie van de gezondheidszorg. Ook hier was de overheid dominant. Ofschoon de uitvoering grotendeels werd overgelaten aan het oorspronkelijke maatschappelijke middenveld, versterkte de overheid zijn greep op de uitvoering via de financiering van de zorg en de na te leven kwaliteitseisen. De ruimte voor creativiteit vanuit het particulier initiatief was daarmee tot nagenoeg nul gereduceerd.

De verheffende en verbindende functie waren in vergelijking met de andere twee functies minder ontwikkeld. Dat bracht met zich mee dat de greep van de overheid in deze sectoren, met uitzondering van het onderwijs, verwaarloosbaar is te noemen.

Een belangrijke functie van de verzorgingsstaat, namelijk de voorzorgsfunctie, werd niet benoemd door de WRR. De samenleving en haar burgers kunnen zich verzekeren tegen de gevolgen van allerlei risico's of bewerkstelligen dat mensen goede zorg ontvangen nadat ze in een weinig benijdenswaardige positie zijn terechtgekomen. Maar ze kunnen ook bewerkstelligen dat de samenleving en burgers actie ondernemen met als doel het risico te vermijden, door ervoor te zorgen dat ze het risico niet zullen lopen of zich voldoende weerbaar hebben gemaakt tegen de gevolgen van dat risico.

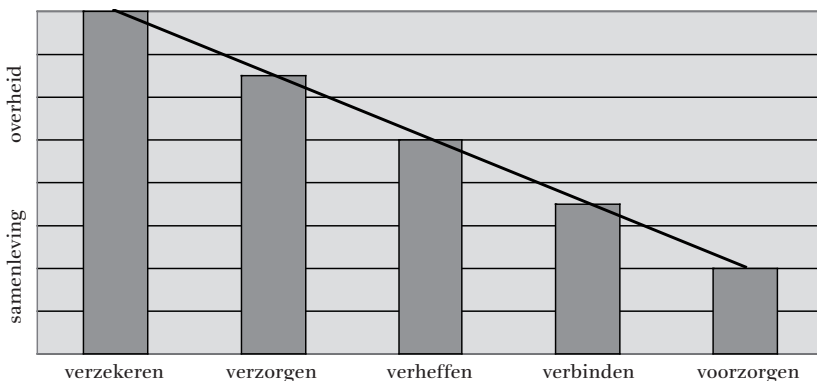
Arbeidsomstandighedenwetgeving is hiervan een voorbeeld. Als een bedrijf zich hieraan houdt, zal het risico op een bedrijfsongeval verminderen. Als een burger gezond eet, zal zijn kans op hart- en vaatziekten afnemen. Sportieve beweging behoort daar ook toe. Daarom zijn sportverenigingen van groot belang. Maar zo kan ook gesteld worden dat levensloopregelingen mensen helpen in het spitsuur van het leven, of dat stimulering van permanent scholen voorkomt dat mensen langdurig werkloos zullen blijven als ze een keer van baan moeten veranderen. En zo zijn er vele voorbeelden te noemen.

Nu kan gesteld worden dat binnen elke door de WRR reeds onderscheiden functie van de verzorgingsstaat er een voorzorgcomponent zit, maar

dat is te simpel. Sportverenigingen leveren naast de sportieve functie ook een andere bijdrage aan de samenleving: de ontwikkeling van het sociaal kapitaal. Een democratische samenleving kan slechts in stand blijven als er een voldoende kracht in de samenleving aanwezig is, die haar onderwijst in het democratisch proces. Maatschappelijke organisaties zijn daarin cruciaal. Daarom willen we aan de vier V's van de WRR een vijfde toevoegen: de verzorgsfunctie.

In navolging van Van de Donk moet onderscheid in het huidige maatschappelijke middenveld worden aangebracht. Sommige organisaties zijn koepels van andere maatschappelijke organisaties (Aedes, de PO-Raad), andere organisaties verlenen directe zorg aan de burgers (ziekenhuizen, scholen en omroepen) en weer andere zijn de woordvoerder van bepaalde maatschappelijke belangen of opvattingen (vakbeweging, Amnesty International en sportverenigingen). De mate van overheidsinvloed hangt samen met sectoren die toevalligerwijs – of juist niet – ook corresponderen met de functies van de verzorgingsstaat. Zo is de rol van de overheid bij de verzorging en verzekering dominant tot allesbepalend te noemen, terwijl bij verheffing (onderwijs) en verbinding (sport) de rol van de overheid als terughoudend tot zelfs afwezig kan worden beschouwd.

ONVERMIJDBARE EN VERMIJDBARE RISICO'S



Figuur 1: *Relatie tussen functies van de verzorgingsstaat en de mate van overheidsinvloed*

Mensen lopen gedurende hun hele leven allerlei risico's. Risico op ziektes, op een natuurramp, op een auto-ongeluk, op werkloosheid, op last hebben van het spitsuur van het leven, op te oud worden om nog te werken – we kunnen de lijst nog veel langer maken. Deze risico's zijn op talloze

manieren in te delen, zoals grote of kleine risico's, risico's met kleine of grote gevolgen, maar ook risico's waarop mensen zich onder normale omstandigheden kunnen voorbereiden en risico's waarop het onmogelijk is je voor te bereiden. In het eerste geval kan gedacht worden aan ouderdom. Iedereen gaat ervan uit dat hij de leeftijd van 67 jaar zal halen, dat hij dan geen betaald werk meer zal verrichten en toch een inkomen moet hebben. Daarvoor hebben de sociale partners het Nederlandse pensioenstelsel opgebouwd. Dat geldt ook voor het spitsuur van het leven, waarvoor de levensloopregeling oorspronkelijk bedoeld was. Zo kan ook iedereen ervan uitgaan dat een afgeronde opleiding op 25-jarige leeftijd onvoldoende zal zijn om zonder extra scholing het pensioen op 67-jarige leeftijd te halen. Mensen kunnen zich voorbereiden op dat risico. De overheid kan het stimuleren, maar in essentie moeten en kunnen burgers deze verantwoordelijkheid zelf op zich nemen. Dat ligt anders bij ziektes, bij natuurrampen of arbeidsongeschiktheid. Over het algemeen overkomt mensen dat. Het zijn onvoorzienbare risico's. Het is logisch dat de invloed van de overheid

op die terreinen groter is dan bij de eerste categorie risico's.

Opvallend in de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat is dat elke discussie zich lijkt te beperken tot de rol van de overheid. Keer op keer wordt haar rol als vertrekpunt gekozen voor de

Een grote betrokkenheid van de overheid zal uiteindelijk de democratische samenleving verzwakken

verantwoordelijkheidsverdeling in de toekomstige verzorgingsstaat. Van dat vertrekpunt willen we afscheid nemen. We kiezen voor een nieuw vertrekpunt: wat hoort in de samenleving thuis? Vele zaken kunnen veel beter worden overgelaten worden aan de samenleving dan aan de overheid. Niet omdat de overheid het kan – dat is ook een belangrijk argument – maar vooral omdat het bij de individuele burgers, dan wel hun zelf gekozen samenwerkingsverbanden thuishoort. Een grote betrokkenheid van de overheid zal uiteindelijk de democratische samenleving eerder verzwakken dan versterken. Het weghalen van de verantwoordelijkheid bij de burgers en deze overdragen aan de overheid, zal tot roekeloosheid van de burger leiden en de samenleving niet doen groeien naar een samenleving met zich verantwoordelijk voelende burgers.

Voor wat betreft de verzorgende en verzekerende functie onderkennen we de dominante rol van de overheid. Niet alleen door haar rechtstreekse betrokkenheid, bijvoorbeeld via wetgeving en organisatie van de sociale zekerheid, maar ook via allerlei garantieregelingen en kwaliteitsbepalingen die eisen stellen aan het functioneren van de particuliere uitvoerders

van het overheidsbeleid. De klachten over de kwaliteit van de publieke dienstverlening zijn hardnekkig en nemen niet af. Het gevoel dat de burgers er voor deze organisaties zijn en niet andersom is een breed gedeelde ervaring. Aangezien de betrokkenheid van de burger via de bestuurlijke weg vrijwel afwezig is en het lastig, zo niet onmogelijk is om deze weer terug te organiseren, zal naar andere wegen gezocht moeten worden om de betrokkenheid van de burger bij deze organisaties te vergroten. Gedacht kan worden aan de instelling van de maatschappelijke onderneming, die via een structuurwijziging zal leiden tot een cultuurverandering. Dat hiermee niet het algehele probleem van het gebrekkig imago van de publieke dienstverlening kan worden weggenomen is duidelijk, maar de komst van de maatschappelijke onderneming helpt wel.

Maar voor de toekomstige functies van de verzorgingsstaat, althans die functies die in de toekomst meer profiel en nadruk zullen moeten krijgen, is de rol van het particulier initiatief van groter belang. Op veel van deze terreinen is de overheid minder dwingend aanwezig. Weliswaar bepaalt de overheid welke zaken minimaal in het onderwijs aan bod moeten komen, maar een burger heeft meer vrijheid in het kiezen van het onderwijs dat bij zijn levenshouding past. De overheid beperkt zich in het onderwijs tot het wat en is zich bewust van haar terughoudende rol bij de manier waarop het onderwijs gegeven moet worden. Bij sport is de rol van de overheid slechts een faciliterende rol, door het beschikbaar stellen van accommodaties.

In navolging van de Amerikaanse socioloog Alexander menen we dat de samenleving een levend mechanisme is dat zichzelf iedere keer weer opnieuw uitvindt. Sommige mechanismen en instituties passen niet meer bij de tijdgeest en sterven af, terwijl nieuwe organisatievormen opkomen. Soms zijn dat informele netwerken, soms zijn het volstrekt nieuwe organisaties. In de samenleving zelf bestaat behoefte aan nieuwe organisaties en organisatievormen. Er dient zich bijvoorbeeld een nieuw vraagstuk aan, waarop bestaande voorzieningen en organisaties geen antwoord hebben. Gedacht kan worden aan de palliatieve zorg, een fenomeen waar ziekenhuizen en verzorgingshuizen zich mee verlegen voelen. Vanuit de samenleving zelf zijn verenigingen opgericht om deze zorg te kunnen bieden. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen: de Thomashuizen, de plaatselijke initiatieven ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers, *local exchange trade systems*, maar ook de onderlinge hulp die in buurtgemeenschappen plaatsvindt, zonder enige vorm van gestructureerde organisatievorming. Dergelijke initiatieven spelen in op nieuwe ontwikkelingen, nieuwe zorgbehoeften, waar de samenleving zelf haar verantwoordelijkheid neemt.

Mocht blijken dat na verloop van tijd voor delen van de samenleving structureel onvoldoende oog en zorg is, mag de discussie gestart worden

of deze verantwoordelijkheid alsnog moet worden opgepakt. Daarin kan de overheid een rol spelen.

Maar vooralsnog moeten we lessen trekken uit het verleden: houd de overheid op afstand. De samenleving zelf is vitaal genoeg om nieuwe behoeften aan zorg te bedienen. Hoe groter de rol van de overheid, des te minder betrokkenheid van de samenleving. Om een levende samenleving in stand te houden is een bescheiden rol van de overheid noodzakelijk.

HOE NU VERDER?

Deze economische crisis is meer dan alleen een conjuncturele dip. Er is meer aan de hand, en langzamerhand lijken velen dat te beseffen. Om in kuyperiaanse termen te spreken, hebben we met een ‘sociale quaestie’ te maken. De oorzaak van dit sociale vraagstuk is vooral gelegen in een on-evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling. In tegenstelling tot 1891 gaat het nu niet over een te machtige positie van de patroons tegenover de arbeiders, maar van een bedilligerige overheid tegenover de samenleving. Daarom bepleiten we een ander vertrekpunt van de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat: begin bij de samenleving. Bied haar de ruimte om in te spelen op de zorgbehoefte. De samenleving is daar uitstekend toe in staat, mits ze het vertrouwen krijgt en niet voor de voeten wordt gelopen door de overheid. Ze zal zich vooral richten op de verheffende, verbindende en voorzorgsfunctie van de verzorgingsstaat. Dat past bij een moderne verantwoordelijkheidsverdeling, uitgaande van een gemanicepeerde bevolking die verantwoordelijkheid op veel terreinen wil en kan dragen. Daar hoort een maatschappelijk middenveld bij dat eigendom is van de samenleving en niet beheerd en beheerst wordt door de overheid. Dat is ons nieuwe paradigma, een wenkend paradigma.