

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 ‘generatie-Balkenende’ en het primaat van de samenleving

Kenmerkend voor de politieke inzet van de ‘generatie-Balkenende’ is de nadruk op het herstel van het primaat van de samenleving. Balkenende zelf heeft daar als medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in de jaren tachtig en negentig veelvuldig over gepubliceerd.

door *Theo Brinkel*

De auteur is verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Hij was onder meer lid van de Tweede Kamer voor het CDA en medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

‘WIJ BUIGEN NIET NAAR LINKS en wij buigen niet naar rechts!’ Deze uitspraak is van Dries van Agt en stamt uit een tijd waarin andere partijen dachten het CDA te kunnen dwingen om te kiezen voor een permanente positie links of rechts op het politieke spectrum. Daar trapte het jonge CDA niet in, blijkens de uitspraak van zijn eerste lijsttrekker. Waar het CDA wél stond, dat was toen, in de jaren zeventig, nog in ontwikkeling. De partij was in een proces van fusie van katholieke, christelijk-historische en anti-revolutionaire partijen. Dit artikel wil nagaan wat de kernboodschap in het christendemocratisch denken is geworden, hoe deze is uitgewerkt en hoe zij is ingebracht toen het in 2002 voor het CDA opnieuw mogelijk werd regeringsverantwoordelijkheid te dragen.

Centraal in de visie van het CDA is het idee van de verantwoordelijke samenleving. Het is ontwikkeld dankzij het samenkomen van verschillende tradities in een tijd waarin opnieuw bezinning nodig was op de relatie tussen overheid, economie en samenleving. Het was gebaseerd op het christelijk mensbeeld van de sociaal verantwoordelijke persoon, bekleed met

waardigheid en verantwoordelijkheid. En het werd aangevuld door een visie op de staat die dat mensbeeld recht moest doen, de rechtsorde moest handhaven en uiteenlopende gerechtvaardigde belangen moest harmoniseren.

Dit artikel volgt de gedachte van de verantwoordelijke samenleving aan de hand van kritiek op het 'moderne levensgevoel', het mensbeeld van het CDA, het ideaal van zelfregulering en de bijpassende rol van de overheid. Het hierna gegeven overzicht is gebaseerd op uitgaven van het CDA en het Wetenschappelijk Instituut (w1), de dissertatie van Jan Peter Balkenende van 1992, het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden* van 1995, het boek *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek*, dat verscheen aan de vooravond van de verkiezingen van 2002, en de regeerakkoorden van de kabinetten-Balkenende.

Dit artikel kan onmogelijk recht doen aan alle auteurs en uitgaven die daarbij een rol hebben gespeeld. Er is daarom vooral gekeken naar de geschriften van Jan Peter Balkenende. Hij heeft als medewerker van het Wetenschappelijk Instituut bijgedragen aan de opbouw van de politieke overtuiging en als lijsttrekker en minister-president kunnen toezien op de uitvoering ervan. Met hem is een generatie christendemocraten betrokken geweest bij de ontwikkeling en de implementatie van het idee van het primaat van de samenleving.

CULTUUR

De totstandkoming van het CDA, nu dertig jaar geleden, was reden voor een nieuwe doordenking van de christendemocratische politieke overtuiging. Aanvankelijk ging de discussie vooral over de relatie tussen de grondslag

*De crisis van de jaren
tachtig was ook uiting van
een ingrijpende verandering
in de levensstijl*

en het politieke handelen. Daarna kon de aandacht uitgaan naar de daaruit voortvloeiende maatschappijvisie. Die werd uitgewerkt in het in 1983 verschenen partijrapport *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*. In 1984 kwam het w1-rapport *Werkloosheid en de*

crisis in de samenleving uit. Beide rapporten bevatten fundamentele kritiek op de heersende cultuur. Kern van het w1-rapport was de analyse dat de crisis van de jaren tachtig niet slechts een economische of financiële crisis was, maar ook uiting van een ingrijpende verandering in de levensstijl van de samenleving. Het rapport gaf een kritische kijk op die levensstijl, waarin de nadruk lag op zelfontplooiing en het zelf willen beleven van waarden

en normen. *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* had het over de politiek ‘als afvalbak van de ik-cultuur’.

Het wi-rapport waardeerde de houding als ‘kwartair levensgevoel’. Mensen gaven een voorkeur aan consumeren boven produceren, zekerheid boven risico, gelijkheid boven verscheidenheid. Dit levensgevoel had alles te maken met een doorgeschoten verzorgingsstaat, waarin de overheid alle maatschappelijke taken onder haar hoede had genomen. Deze situatie was eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, onbetaalbaar geworden. De verzorgingsstaat was bureaucratisch, onpersoonlijk en te duur. De kabinetten-Lubbers (1982-1994) moesten bezuinigen en braken met de trend van een steeds verder uitdijende publieke sector.

Mede op basis van *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* en *Werkloosheid en de crisis in de samenleving* ontwikkelde het CDA in de jaren tachtig het concept van de verantwoordelijke samenleving. Dat was ‘ruimte bieden voor zinvolle verantwoordelijkheidsbeleving’, aldus het CDA-rapport uit 1983. Het concept werd in verschillende rapporten van het Wetenschappelijk Instituut nader uitgewerkt, zoals op het terrein van onderwijs, cultuur, ontwikkelingssamenwerking, maatschappelijke organisaties in Europees verband, of in *Publieke gerechtigheid*, dat een christendemocratische visie op de staat ontwikkelde. Ook in het in 1992 verdedigde proefschrift van Balkenende, getiteld *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, ging het om herstel van de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en de bijpassende rol van de overheid.

In 1994 kwam het CDA in de oppositie. Het had bij de verkiezingen van dat jaar de eerste historische nederlaag geleden; was teruggevallen van 54 naar 34 zetels. De partij wist programmatisch uit het dal te komen, onder andere met het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden*, dat in 1995 verscheen. In een aantal passages is onmiskenbaar de hand van Balkenende herkenbaar. Het was toen gebruik dat medewerkers van het Wetenschappelijk Instituut penvoerders waren voor de partijcommissies die documenten als verkiezingsprogramma's, het program van uitgangspunten en andere rapporten maakten. Dat leidde tot een consistente en herkenbare lijn in de teksten die door de partij werden uitgebracht.

IEDER MENS TELT

Nieuwe wegen, vaste waarden bevestigde opnieuw dat in de visie van de christendemocratie centraal staat dat mensen hun vrijheid, verantwoordelijkheid en idealen alleen in samenwerking met anderen kunnen realiseren. Markt en overheid zijn nodig, aldus het rapport, maar de samenleving gaat daar niet in op. Het ging nog steeds om het primaat van

de samenleving, zoals dat heette: 'Bij alle verandering die nodig is, zijn mensen en hun samenleving zowel voorwaarde, ijkpunt als doel. Waar de menselijke maat ontbreekt, verliezen mensen houvast. Ook inventiviteit en aanpassingsvermogen kunnen niet gedijen in grote anonieme verbanden en in een klimaat van onzekerheid. Zij vragen juist om persoonlijke verantwoordelijkheid, een kader van zekerheid en een uitdagende omgeving. Mensen moeten zich "thuis", veilig en niet-uitgesloten weten in de samenleving waar zij deel van uitmaken. Ieder mens telt.' Aldus het rapport uit 1995.

Een voorbeeld van een poging om mensen tot uitgangspunt te nemen was de levensloopregeling. Deze zou een alternatief zijn voor het paarse pleidooi voor economische zelfstandigheid van het individu en een over-

De verzorgingsstaat is verruild voor het streven om mensen zo veel mogelijk op te nemen in het arbeidsproces

heid die voor collectieve zorgvoorzieningen moest opdraaien. De levensloopregeling moest het mogelijk maken dat mensen zouden sparen om later tijd te hebben voor kinderen, mantelzorg of een sabbatical. Het Hoofdlijnenakkoord 2003, dat de basis vormde voor kabinet-

Balkenende II, met CDA, VVD en D66, sprak van ruimere mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen (zoals zorg en scholing) over de gehele levensloop te spreiden. Een levensloopregeling zou worden uitgewerkt als een gelijkwaardige keuzemogelijkheid naast het spaarloon. De levensloopregeling heeft door de beperkte uitwerking uiteindelijk nooit aan de oorspronkelijke doelstellingen kunnen beantwoorden.

Sterker werd in het Hoofdlijnenakkoord 2003 ingezet op het bevorderen van initiatieven in de samenleving, zoals in de vorm van werk, met vrijwilligersactiviteiten, verenigingsleven, op school en in de buurt. Dat zijn kringen waarin mensen zelf verantwoordelijkheid nemen en niet alles aan de overheid overlaten. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer. Er is, in het denken van de christendemocratie in al deze jaren, het besef dat er meer is dan alleen overheid en individuen. Veel is er ook bereikt op het gebied van de sociale zekerheid. Hier is het systeem van de verzorgingsstaat verruild voor het streven mensen ongeacht achterstand of handicap zo veel mogelijk op te nemen in het arbeidsproces. De verantwoordelijkheid is bijvoorbeeld veel sterker dan voorheen bij de werkgever neergelegd om werknemers in dienst te houden in plaats van te verwijzen naar de arbeidsongeschiktheidsregeling.

ZELFREGULERING

Het christelijk mensbeeld roept op tot ruimte voor verantwoordelijkheid, voor mensen zelf en voor de maatschappelijke organisaties waarin zij zich ontplooiën. In *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* heette het: ‘De mens gaat niet geheel op in een uitsluitend politiek bestaan, maar heeft deel aan verschillende gemeenschappen zoals het gezin, het onderwijs, de werkkring, het vrijwilligerswerk, de kerk, de buurt, talrijke verenigingen. In al die verbanden moet de mens – als medemens – zijn verantwoordelijkheden tot gelding kunnen brengen.’

Balkenendes verwoordde het in zijn dissertatie aldus: ‘Wanneer een overheid zich laat leiden door het overheid-individuschema komt de rol van maatschappelijke verbanden in het gedrang. Zij worden dan ofwel instrumenten ten dienste van de overheid ofwel verlengstukken van individuele burgers.’ Dat is kenmerkend voor veel CDA-publicaties. Organisaties moeten zo veel mogelijk zelf de ruimte hebben om de zaken te organiseren en niet afhankelijk zijn van overheidsregelgeving. Dan worden ze uitvoeringsorgaan van de staat en geen zelfregulerend zelfstandig opererende eenheid. Daarom pleit de christendemocratie in de hier behandelde periode voor zelfregulering. Dat is iets anders dan privatisering en marktwerking. Het is tegelijk ook een alternatief voor een regisserende rol van de overheid.

Nieuwe wegen, vaste waarden erkende vanuit die gedachte dat markt en overheid nodig zijn, maar meende dat de samenleving daar niet in opgaat. Integendeel, markt en overheid komen uit de samenleving voort. *Nieuwe wegen, vaste waarden*: ‘De markt zorgt ervoor dat het handelen van vrije en verantwoordelijke mensen op elkaar is afgestemd. De overheid is nodig om de samenleving bijeen te houden en conflicten te beslechten. De overheid is onmisbaar om gemeenschappelijk handelen te ordenen en daaraan zodanig richting te geven, dat publieke gerechtigheid en solidariteit het resultaat zijn. Maar de samenleving, dat zijn de mensen die in verscheidenheid, en met verschillende belangen, gezamenlijk vorm geven aan de waarden waarnaar zij leven: in gezinnen, verbanden, bedrijven en organisaties, en in het verkeer daartussen. Overheid en markt zijn beide dienstbaar aan de samenleving en de mensen daarin. Al is de gemeenschap niet mogelijk zonder een overheid die stimuleert en beschermt, zij is meer dan politiek alleen.’

Als lijsttrekker van het CDA in 2002 schreef Balkenende in *Anders en beter* dat zelfregulering nodig was om verantwoordelijkheden weer terug te brengen naar de samenleving, met name naar de burgers zelf. De ouder, de zorgvrager, de bewoner. Democratisering, medezeggenschap, persoonsge-

bonden budgetten en vouchers zouden mensen meer keuzevrijheid geven bij besteding. Maar mensen zijn niet alleen consument, aldus Balkenende, maar ook deelgenoot. Zij moeten en willen ook mede verantwoordelijk zijn. Ooit zijn woningbouwcorporaties, ziekenhuizen, scholen, omroepen door initiatief van burgers zelf tot stand gekomen. Met de verzorgingsstaat zijn deze organisaties onder de hoede van de overheid terechtgekomen. Daarmee zijn ze losgeraakt van hun maatschappelijke verankering. Balkenende pleitte voor het verschuiven van financiering via de overheid naar financiering via de burgers zelf. Voorzieningen zullen dan duurder worden, maar, aldus *Anders en beter*, dan is het beter om mensen waar nodig financieel te ondersteunen zodat wonen, zorg en kinderen betaalbaar blijven.

Tijdens de kabinetten-Balkenende, met name Balkenende II, toen de grootste hervormingen werden doorgevoerd, zijn inderdaad op veel terreinen langs bovengenoemde weg verantwoordelijkheden teruggedroefd bij de samenleving. Met meer ruimte voor beleid voor scholen, met de hervormingen in het zorgstelsel, met zorg- en kinderopvangtoeslagen. Op het gebied van onderwijs zei het Hoofdlijnenakkoord 2003 bijvoorbeeld: 'Schoolbudgetten zullen zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen. [...] Dat biedt scholen de mogelijkheid om meer gebruik te maken van schakelklassen om leerlingen met achterstanden te laten inlopen. Het extra budget dat scholen krijgen kan dan ook naar eigen inzicht worden besteed. De overheid gaat zich vooral richten op de kwaliteit van de onderwijsoutput (eindtermen, kerncurriculum) en zorgt voor toezicht daarop.' Vanuit de christendemocratische politieke overtuiging een herkenbare formulering.

Op het gebied van de zorg was de coalitie in 2003 niet minder ambitieus: 'In de zorg horen de behoeften van patiënten en cliënten centraal te staan en moet de professionaliteit van medewerkers tot haar recht komen. [...] De centrale aanbodsturing is vastgelopen en wordt zo snel als verantwoord is vervangen door gereguleerde marktwerking. [...] Eigen verantwoordelijkheid en initiatief van partijen in de zorg komt voorop te staan. De overheid blijft uiteraard toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg garanderen. In dit kader wordt de stelselherziening van de zorg [...] doorgezet. Per 1 januari 2006 wordt een verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg ingevoerd. Deze wordt uitgevoerd door private uitvoerders, die winst mogen beogen, binnen publieke randvoorwaarden (zoals acceptatieplicht, risicoverevening en een verbod op premiedifferentiatie op grond van persoonlijke kenmerken). [...] Door middel van een zorgtoeslag wordt blijvend gezorgd voor een compensatie van in verhouding tot het gezinsinkomen te hoge premielasten.'

De operatie van de hervorming van het zorgstelsel door Balkenende II,

voortgezet en uitgewerkt in Balkenende IV (2007-2010), is misschien wel de grootste prestatie van het tijdperk-Balkenende. Er is na tientallen jaren discussie een bestendig nieuw stelsel ingevoerd, dat het primaat teruglegt bij de samenleving.

CONFRONTATIEPOLITIEK

Bij het pleidooi voor een verantwoordelijke samenleving paste een beperkte, maar belangrijke rol voor de overheid. Het rapport *Werkloosheid en de crisis in de samenleving* koos al voor 'een selectief ontmoedigingsbeleid

.....
*Waar nodig moest de overheid
 een 'confrontatiepolitiek'
 voeren*

van een te overheersend geworden overheid'. Waar nodig moest de overheid een 'confrontatiepolitiek' voeren: het uitlokken van verantwoordelijkheid en van het aangaan van verplichtingen van mensen jegens elkaar. Die confrontatiepoli-

tiiek moest plaatsvinden vanuit het bewustzijn van een visie op de rol van de overheid als motivator, beschermer en arbiter.

Publieke gerechtigheid vatte de taak van de overheid als volgt samen: respecteren en beschermen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun onderscheiden verbanden; handhaven van de rechtsorde en de opbouw van een internationale rechtsorde; het garanderen van de materiële randvoorwaarden waarmee de samenleving haar verantwoordelijkheden kan waarmaken; uiteenlopende gerechtvaardigde belangen harmoniseren naar de maatstaf van het recht en bevorderen dat solidariteit en rentmeesterschap zo veel mogelijk beleefd wordt in de eigen afwegingen van burgers en maatschappelijke organisaties.

In zijn proefschrift trok Balkenende de volgende conclusie: 'Het is niet de taak van de overheid op alle sectoren te sturen, wel om te bevorderen dat nieuwe, private afwegingsmechanismen in de samenleving kunnen groeien en dat minimumvoorwaarden in acht worden genomen.' *Anders en beter* stelde dat de overheid niet de grote regisseur van de samenleving moet willen zijn. Volgens *Nieuwe wegen, vaste waarden* moest de overheid vooral ruimte bieden, ondersteunen en beschermen. Ruimte bieden aan pluriformiteit, regels stellen als kwetsbare gerechtvaardigde belangen in de knel komen, en beschermen als bijvoorbeeld voor het gebrekkige leven geen plek is.

Ruimte bieden kon volgens het Hoofdlijnenakkoord 2003 door minder regels, kappen in het ingewikkelde oerwoud van subsidies en inconsistente handhaving. Het Coalitieakkoord 2007 dat aan de basis lag van de

coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie, legde een andere nuance, omdat de overheid gezien werd als 'bondgenoot' van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt. Er werd waardering uitgesproken voor professionals in de publieke sector als degenen die daaraan concreet handen en voeten geven. Vertrouwd was weer de opmerking dat niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden centraal moeten staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal. Geen blauwdrukken van bovenaf, maar zoeken naar draagvlak, openstaan voor initiatieven van burgers, streven naar maatwerk en waar mogelijk decentralisatie. Het Hoofdlijnenakkoord koos daarmee voor een wat betuttelender rol voor de overheid.

Er zijn meer trends waarneembaar in denken en praktijk van de christendemocratie in de afgelopen twintig jaar. En niet alle positief. Op het gebied van de Europese integratie was er oorspronkelijk een voorkeur voor een federale structuur voor de Europese Unie. Het rapport *Publieke gerechtigheid* had deze samengevat als een Europese Commissie als federale regering, het Europese Parlement als belangrijkste medewetgevende orgaan en de Raad van Ministers als Kamer waarin de (lid)staten vertegenwoordigd zijn. Nog in *Anders en beter* pleitte Balkenende daarvoor, zij het dat hij ook aandacht vroeg voor het beginsel van subsidiariteit. Hij legde het uit in dubbele zin. Verticale subsidiariteit, in de betekenis van het leggen van bevoegdheden op het meest geëigende niveau, en horizontale subsidiariteit, in de zin van erkenning van de zelfstandige rol van maatschappelijke organisaties, ook op Europees niveau.

Het pleidooi voor een federaal Europa deed nog mee in de onderhandelingen over de Europese Grondwet. De negatieve sfeer en de uitslag van het referendum van 2005 over die Grondwet heeft een verandering in de opstelling van het CDA teweeggebracht. Vrijwel niemand durft zich meer openlijk voor een sterke Europese Commissie uit te spreken als uitvoerende macht en een Europees Parlement als het controlerende orgaan bij uitstek. Nederland is wat dat betreft cynischer en egoïstischer geworden. Dat is in het beleid van de regering ten aanzien van Europa en ten aanzien van de buitenlandse politiek te merken.

CONCLUSIE

Het herstel van het primaat van de samenleving zou gezien kunnen worden als kenmerkend thema voor de politieke inzet van de 'generatie-Balke-

nende'. Balkenende zelf had daar veelvuldig over gepubliceerd. Hij was wat dat betreft een authentieke vertegenwoordiger van de christendemocratie. Het was ook die echtheid, die in mei 2002 en daarna zo veel verkiezings-

*CDA'ers schijnen uit gebrek
aan zelfvertrouwen het
idioom van anderen te moeten
overnemen*

winst voor het CDA opleverde. Wat dit overzicht heeft willen laten zien, is dat het CDA beschikt over een eigen en herkenbare visie op mens, maatschappij en overheid. Het kan geen kwaad om daar ook vandaag nog wat meer zelfvertrouwen aan te ontleden. Op de een of andere ma-

nier schijnen CDA'ers nogal eens uit gebrek aan zelfvertrouwen het idioom van anderen te moeten overnemen. Vaak komt dat van links en is de vrees: zijn we wel sociaal genoeg? Soms ook nemen zij het ongenoegen van rechts over: zijn we wel conservatief genoeg? Beide neigingen lijken helaas wel chronisch. Geen van beide doet recht aan de rijkdom van de eigen overtuiging. Het CDA is anders dan anderen, origineel en heeft een eigen dynamiek. Reden genoeg om zich daarnaar te gedragen en met trots te blijven zeggen: 'Wij buigen niet naar links en wij buigen niet naar rechts!'