

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

Over ijkpunten en pijnpunten: de malaise van het middenveld

Het maatschappelijk middenveld is behoorlijk uit balans. Achtereenvolgende regeringen en bestuurders in het middenveld hebben de afgelopen decennia gewerkt aan een feitelijke verstatelijking van de civil society. De vraag is gerechtvaardigd of er, na de verregaande staatsbemoeienis, eigenlijk nog wel reden is te spreken van een echt maatschappelijk middenveld, of dat niet veeleer moet worden onderkend dat dat in belangrijke mate is verdampt in de verstikkende sferen van de voortschrijdende technocratisering en modernisering en de daarmee gepaard gaande vervreemdende vormen van schaalvergroting.

door Wim van de Donk

De auteur is commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant en hoogleraar Maatschappelijke bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

VOOR DE BEANTWOORDING VAN DE VRAAG wat de regeerperiode van Jan Peter Balkenende opleverde voor de positie van maatschappelijke organisaties, is het verleidelijk om terug te grijpen naar het impliciete programma dat hij daarvoor in zijn dissertatie – geschreven in zijn tijd als medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA – ontwierp.¹ Daarin zijn de grondslagen te vinden die hij zelf voor een dergelijke balans waarschijnlijk wel zou willen hanteren en zou kunnen accepteren. In het hem bij gelegenheid van zijn afscheid aangeboden boek vinden we die grondslagen in een van de daarin opgenomen toespraken op een overzichtelijke en praktische manier vertaald naar een drietal ijkpunten die ik graag hanteer bij het opmaken van de balans. In die toespraak, die Balkenende uitsprak bij gelegenheid van de opening van het Zijlstra Center for Public Control and Governance, is hij zelf bepaald kritisch over de staat van het maatschappelijk middenveld. Ik kan me dat voorstellen, en de naam van het centrum belooft in dat verband niet veel goeds. *Control* en

Governance: het zal best nodig zijn, maar het kan niet de kern van de zaak zijn als het gaat om onderzoek naar maatschappelijke organisaties. Die zijn inderdaad meer dan ooit aan *Public Control* onderworpen. Daarmee is op zichzelf natuurlijk niets mis, maar de wijze waarop achtereenvolgende regeringen en bestuurders in het middenveld de afgelopen decennia hebben gewerkt aan een feitelijke verstatelijking van het maatschappelijk middenveld is aanleiding voor allesbehalve een positieve conclusie. Zelfs de manier waarop de zogenaamde marktwerking is ingevoerd, draagt in de praktijk vooral bij aan vormen van markt bureaucratiesering en de daarmee gepaard gaande verwoestende vormen van schaalvergroting. Balkenende spreekt in de toespraak openhartig en met nauwelijks ingehouden verantwoordiging over de excessen in de corporatiewereld en over de vervreemdende technocratisering in de zorg. Hij stelt zonder veel omhaal, en ‘met pijn in het hart’, dat het middenveld behoorlijk ‘uit balans’ is.²

BEZIELING

Ik deel die analyse, en voel dezelfde pijn. Elk van de genoemde ijkpunten blijkt inderdaad vooral een pijnpunt. Het eerste ijkpunt is dat van de soevereiniteit in eigen kring: het normatieve beginsel waarin vrijheid en verantwoordelijkheid hecht verbonden zijn, en dat de uitdrukking is van de mogelijkheid van bezielde verschil en pittige pluriformiteit. De feitelijke toestand die wordt aangetroffen, heeft doorgaans meer van een door overheidsregulering afgedwongen uniformiteit en meetbaarheid: in strenge systematieken van *outputfinanciering* zijn maatschappelijke organisaties in de windtunnel van de overheid gezet. Het resultaat is dat ze onder druk allemaal feitelijk worden gedwongen naar een eenvoudig gemiddelde; de *benchmarks* van de overheid – of de zorgverzekeraar – beklemtonen nu eenmaal meer de overeenkomsten dan de verschillen. De afrekeningen in het professionele circuit, of de dictatuur van de middelmaat die in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de sectoren van de maatschappelijke dienstverlening werd besproken:³ het zijn de praktische symptomen van een algemene theorie die over de sector is uitgestort. In dat New Public Management ligt het accent duidelijk op het meetbare en het vergelijkbare.⁴ Verschillen zijn er om bestreden te worden, want ze zijn problematisch. Ze zijn inderdaad al snel problematisch, gelijke behandeling is ook de juridische norm. Dat is de norm die theoretisch en ook juridisch overigens vooral ruimte geeft voor het maken van verschil – want geen geval is gelijk... – maar die feitelijk vooral leidt tot een soms verstarrende vorm van administratief beredeneerde en in ‘kwaliteits-systemen’ bewaakte eenheidsworst. De lauwheid en de ideologische nivel-

lering en normatieve on-verschilligheid onder de bevolking heeft daaraan overigens evenzeer, en misschien wel meer, bijgedragen. Een geacciden-

teerd middenveld ontstaat alleen op een humus van bezielde en normatief gedragen verschilligheid, die tegenwoordig ver te zoeken is. De voortgaande individualisering heeft de feitelijke grondslag voor de soevereiniteit in eigen kring verregaand uitgehold: om soeverein in eigen kring te zijn, moeten die kringen er nog wel zijn, en moeten

De voortgaande individualisering heeft de feitelijke grondslag voor de soevereiniteit in eigen kring verregaand uitgehold

mensen worden uitgenodigd om zich feitelijk met het wel en wee van de eigen maatschappelijke organisatie te kunnen bemoeien.

Balkenendes tweede ijkpunt is in dat opzicht veelbetekenend. Hij noemt als tweede ijkpunt dat van de normatieve bezieling die de 'verschilligheid' van de eigen kringen fundeert en voedt. Die normatief gefundeerde bezieling is met name wezenlijk voor organisaties die er in de eerste plaats zijn voor de zogenaamde relatiegoederen: goederen en diensten waarin de verhouding tussen producent en consument, anders dan op de ideaaltypische vrije markt, gekenmerkt wordt door vormen van wederzijdse afhankelijkheid en een grote mate van kwaliteitonzekerheid, die moet worden gecompenseerd door grote mate van onderling sociaal vertrouwen. Bij diensten als onderwijs en zorg gaat het bovendien om diensten met een opvatting, en zien we het niet altijd in het oog springende fenomeen dat de kwaliteit van de geleverde diensten vaak net zo afhankelijk is van de consumptie als van de productie ervan.

Dat vraagt om veel wederzijds en sociaal vertrouwen en dat brengt ons bij een derde ijkpunt: herkenbaarheid, openheid en de mogelijkheid van 'betrokken eigenaarschap'. Dat eigenaarschap wordt tegenwoordig steeds minder vaak en steeds minder prominent gevoeld. De school maakt tegenwoordig deel uit van een conglomeraat van scholen dat wordt bestuurd door een raad van bestuur. Ouders die zich met het bestuur van hun school willen bemoeien, moeten daartoe vaak onmogelijke offers brengen, en bereid zijn lid te worden van een raad van toezicht. Daarin worden vooral de *Governance* en *Control* besproken: niet de geestelijk adviseur maar de accountant is in de praktijk de belangrijkste raadgever van dat soort gremia. Discussies over identiteit van de instelling zijn, een enkele uitzondering daargelaten, vooral lastige intermezzo's in een gangbaar refrein van algemeen toezicht. Vaak kwalitatief best in orde, maar meestal wel vooral op afstand van de werkvloer van dergelijke organisaties.

ONTGRENZING

De vraag is gerechtvaardigd of er, na de verre gaande staatsbemoedienissen – of het nu is in de vorm van gulzige overheidsregelgeving of opgelegde ‘marktwerking’ –, eigenlijk nog wel reden is om te spreken van een echt maatschappelijk middenveld, of dat er niet veeleer moet worden onderkend dat dat in belangrijke mate is verdampt in de verstikkende sferen van de voortschrijdende technocratisering en modernisering. De functionele en instrumentele rationalisering die daarmee gepaard gaat, beperkt zich overigens niet tot het middenveld alleen, ook overheden en ondernemingen gaan eronder gebukt. Het is meer een algemene vorm van ontzieling dan de specifieke problematiek van de ontzuiling waaronder de nog als zodanig herkenbare maatschappelijke organisaties gebukt lijken te gaan.

Er is sprake van grote domeinonzekerheid: vroeger was je commercieel ondernemer, nu ook maatschappelijk ondernemer

Onze tijd wordt volgens voraanstaande sociologen gekenmerkt door allerlei vormen van *ontgrenzing*. Was er eerder nog sprake van door heldere grenzen gescheiden domeinen, tegenwoordig versmelten, vervloeien, verknopen of verbinden deze domeinen zich. Denk aan markten en overheden, regels en prikkels, het private en het pu-

blike, het nationale en het internationale, de media en de telecommunicatie, de krant en de televisie, de technologie en het menselijke lichaam, het mannelijke en het vrouwelijke, het Oosten en het Westen, het globale en het lokale.

Vaak is er daarbij niets nieuws onder de zon, maar we kunnen tegenwoordig zeker spreken van een *accelerende ontgrenzing*, die leidt tot grote domeinonzekerheid. Vroeger was je commercieel ondernemer, nu ook maatschappelijk ondernemer. Vroeger had je als ziekenhuisdirecteur een maatschappelijke missie, nu ben je ineens ook marktpartij. Die ontgrenzing neemt verschillende vormen aan.

Allereerst signaleer ik vormen van *ontgrenzing tussen maatschappelijke domeinen* zoals de markt, de staat en de sfeer van gezin en familie. De grenzen tussen publiek en privaat, markt en overheid, profit en not-for-profit, informele en formele arrangementen, verdampen, vervagen of verschuiven. Soms lijkt het wel of zo’n onderscheid als dat tussen publiek en privaat meer zegt over de manier waarop wij naar de samenleving hebben leren kijken, dan over wat er werkelijk in die samenleving aan de hand is. Vermaatschappelijking noem ik de trend die eerder gescheiden domeinen

verbindt en verknoopt. Vooral in de sfeer van traditionele maatschappelijke organisaties vraagt dat fenomeen van hybridisering de nodige aandacht, maar het doet zich ook voor bij de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een ander verschijnsel is de *migratie van coördinatiemechanismen*: een duur woord voor de uiteenlopende manieren waarop we in een samenleving de onderlinge betrekkingen tussen mensen regelen. Werden coördinatiemechanismen als het prijsmechanisme voor het reguleren van gedrag en het alloceren van schaarse goederen voorheen eigenlijk uitsluitend in het domein van de markt toegepast, tegenwoordig komen we het meer en meer ook tegen in het domein van de overheid. En zelfs in de sfeer van gezin en familie komen we het nu tegen (denk aan het befaamde persoonsgebonden budget of de aan opa's en oma's uit te keren oppasbeloning). Wat eerder vooral gebeurde in de informele sfeer van vaak onbezoldigde en onbaatzuchtige zorg, wordt nu een formele kwestie van kille contanten.

Een derde fenomeen is dat van de *migrerende organisaties*: sommige 'middenvelders' verhuizen al dan niet vrijwillig naar de markt, weer anderen worden ingelijfd in de statelijke sfeer. Alle drie de elementen dragen bij aan hybridisering, een vermenging van organisatieprincipes en rationaliteiten, die soms stabiel, maar in vele gevallen permanent onrustig blijft.

NIEUW PARTICULIER INITIATIEF

Vroeger was je een verzekerde burger, tegenwoordig een calculerende burger die men ook in de (semi)publieke sector tegenwoordig opvallend vaak als klant begroet. Merk bij dat laatste overigens op hoe in nog minder dan een decennium de waardering veranderde: eerder waren calculerende burgers volgens politici een groot probleem, nu is het een rolmodel waaraan zelfs met de beste wil van de wereld niet meer te ontkomen valt. Kiezen zullen we. Of het nu de Albert Heijn, de thuiszorg of de religie is: overall worden we geacht zelf te kiezen. Voor vele burgers een zegen, voor weer anderen een situatie die leidt tot keuzestress, domeindilemma's en nieuwe onoverzichtelijkheid. Die onoverzichtelijkheid geldt overigens niet alleen de burgers: ook menig manager, bestuurder of professional binnen maatschappelijke organisaties verdwaalt in de verschillende regimes die tegenwoordig op vele instellingen neerdalen.

Zonder kompas raakt men dan snel de weg kwijt. Zelfs als men de steeds ingewikkelder kaarten in handen heeft, is voor het bepalen van een richting een normatief of ideologisch uitgangspunt nodig. En daar zit precies het probleem. Terwijl de soort van diensten (onderwijs, zorg), waar het in

het middenveld om gaat, schreeuwt om een normatieve opvatting en een inhoudelijk bezielde vorm van professionaliteit, wordt die feitelijk voortdurend buiten haakjes geplaatst. Repertoires van deelname en betrokkenheid van burgers bij hun onderwijs- en zorgvoorzieningen zijn verschaald tot het niveau van die van de consument van een staafmixer: keuze uit een paar modellen, geen zeggenschap over vorm en werkzaamheid. De maatschappelijke organisaties zijn, het lijkt tegenstrijdig, zowel verstatelijk als vermarkt, en feitelijk zijn ze daarmee aan de tirannie van de functionele rationaliteit ten prooi gevallen. Het gevoel van vervreemding en onteigening aan de zijde van de burgers is groeiende, en uit zich in nieuw particulier initiatief dat zich op vele terreinen van zorg en onderwijs opnieuw aan het organiseren is. Dat gebeurt veelal al met behulp van allerlei nieuwe technologische voorzieningen, zoals Hyves en andere *social media*.

In die zin ben ik per saldo optimistisch: de burgers krijgen steeds meer mogelijkheden om zich met maatschappelijke organisaties te bemoeien of er zelf een op te richten. Kleinschalige zorgcorporaties, slimme vormen van menselijke maat en doelmatig organiseren: de nieuwe technologische mogelijkheden maken een nieuwe architectuur van oude uitgangspunten heel wel mogelijk. Daarvoor was bij nader inzien het door het vorige kabinet in voorbereiding genomen wetsontwerp ten behoeve van het regelen van de ‘maatschappelijke onderneming’, dat door het huidige kabinet is ingetrokken, wel aardig, maar per saldo toch te veel op de bestending van de gegroeide structuren, en te weinig op de bezieling van echt nieuwe maatschappelijke initiatieven gericht. Een mooie kans voor een nieuwe agenda voor de christendemocratie.

Noten

- 1 J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Wilink, 1992.
- 2 Jan Peter Balkenende, *Het woord is aan de minister-president. Acht jaar premier-schap in vijftig speeches*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, 2010, p. 200.
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.
- 4 W.B.H.J. van de Donk, ‘De boze fee in het openbaar bestuur’ in: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen en T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*, Den Haag: Lemma, pp. 33-48.