

>> *Uit overtuiging*

Op zoek naar de kracht van de samenleving

Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging

CDAWI

*Wetenschappelijk
Instituut*

**| Op zoek naar de kracht
van de samenleving**

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in de vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: (070) 34 24 874

Fax (070) 39 26 004

wi@cda.nl

www.cda.nl/wi

ISBN / EAN 978-90-74493-84-0

Den Haag, mei 2011, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	15
1.1 Helderheid gewenst	16
1.2 Probleemstelling	19
1.3 Opbouw van het rapport	21
2 Maatschappelijke organisaties	25
2.1 Inleiding	26
2.2 De verantwoordelijke samenleving	26
2.3 Maatschappelijke organisaties staan midden in de samenleving	30
2.4 De kracht van maatschappelijke organisaties	37
2.5 De ontwikkelingen rond maatschappelijke organisaties	40
3 De verantwoordelijkheid van de overheid	47
3.1 Publieke gerechtigheid als norm voor het overheidsoptreden	48
3.2 De beleidsinstrumenten van de overheid	49
4 Case study Onderwijs	53
4.1 Inleiding	54
4.2 De opbouw van de sector: een korte schets	55
4.3 De norm: maatschappelijk verankerd onderwijs	57
4.4 De ontwikkelingen in de sector	58
4.5 De effecten	66
4.6 Aanbevelingen	70
5 Case study Sportsector	73
5.1 Inleiding	74
5.2 Schets van de sector	74
5.3 Sport staat midden in de samenleving	76
5.4 De ontwikkelingen voor de sportsector	77
5.5 Effecten van de ontwikkelingen	82
5.6 Aanbevelingen	84
6 Analyse	85
6.1 Inleiding	86
6.2 De verschillende ontwikkelingen	86
6.3 Tendensen voor de maatschappelijke organisaties	93

7 Aanbevelingen	101
7.1 Inleiding	102
7.2 Vitale maatschappelijke organisaties	102
7.3 Vitale sectoren	105
7.4 Ruimte voor dynamiek	108
Literatuurlijst	111

Voorwoord

Centraal in de christendemocratische filosofie staat het belang van de samenleving en haar verbanden. In onze visie bestaat de samenleving niet uit louter individuen, maar maken mensen deel uit van gemeenschappen, zoals hun school, hun werkring, hun buurt en verenigingen. Via die gemeenschappen kunnen mensen samen met anderen hun verantwoordelijkheid waarmaken en normen en waarden delen en overdragen. Dat heeft geleid tot een rijk veld van maatschappelijke organisaties, die een belangrijke rol spelen op vele verschillende maatschappelijke terreinen en leerscholen voor burgerschap zijn.

Het functioneren van (een deel van) de maatschappelijke organisaties is steeds meer onderwerp van discussie. Soms zien we dat maatschappelijke organisaties zijn verworpen tot bureaucratische molochten, waarin de menselijke maat ver is te zoeken. Het blijkt niet altijd gemakkelijk een herkenbare en perspectiefvolle koers aan te houden. Ook is het opvallend hoezeer de laatste jaren omroepen, woningcorporaties en organisaties uit het onderwijs op gespannen voet zijn komen te verkeren met de overheid. Op deze terreinen dreigt een onderlinge ‘strijd’ tussen de maatschappelijke organisaties en de overheid de verhouding te gaan domineren in plaats van dat men de wederzijdse positie en verantwoordelijkheden erkent en daaraan – in aanvulling op elkaar – invulling geeft. Deze ontwikkelingen zijn voor het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA aanleiding geweest dit rapport uit te brengen, getiteld ‘Op zoek naar de kracht van de samenleving’.

Dit rapport is een zoektocht naar het eigene van het maatschappelijke domein, de bijdrage van de maatschappelijke organisaties aan het algemeen belang (het *bonum commune*) en de rol die de overheid kan spelen om de kracht van de samenleving tot ontplooiing te laten komen.

Daartoe analyseert dit rapport wat er feitelijk aan de hand is met de maatschappelijke organisaties. Hierbij wordt onderkend dat de maatschappelijke en culturele omstandigheden steeds veranderen en dat verschillende sectoren diverse ontwikkelingen hebben meegemaakt en een eigen perspectief hebben. Vitale maatschappelijke organisaties ademen mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. In het rapport worden twee sectoren, het onderwijs en de sport, in meer detail bestudeerd. De resultaten van deze *case studies* worden geplaatst binnen een meer algemeen (theoretisch) kader over maatschappelijke organisaties.

Op grond van die analyse komt het rapport allereerst tot appellerende aanbevelingen voor de maatschappelijke organisaties zelf: hoe blijven ze vitaal en geworteld, zodat ze in eigen beheer en verantwoordelijkheid invulling kunnen (blijven) geven aan hun maatschappelijke ambitie? Daarnaast doet het rapport aanbevelingen voor overheidsbeleid dat zulke vitale maatschappelijke organisaties ondersteunt. Dat vereist een scherp beeld van de wederzijdse verantwoordelijkheden van de samenleving en de overheid, zodat zicht wordt geboden op een meer gedisciplineerde invulling van de publieke verantwoordelijkheden en taken.

Het rapport zien we als een startpunt voor verdere discussie. Het Wetenschappelijk Instituut wil met de analyses en overwegingen uit dit rapport het gesprek aangaan met vertegenwoordigers uit het brede veld van de maatschappelijke organisaties. Hoe passen de verschillende sectoren en organisaties in het geschetste algemene kader? Hoe werken de aanbevelingen in concreto uit voor specifieke sectoren? We zijn ervan overtuigd dat zo'n dialoog zal uitmonden in een helder zicht op de wezenlijke verantwoordelijkheden van het private en het publieke domein, waardoor zowel de maatschappelijke organisaties als de overheid op succesvolle wijze de eigen opdracht ten volle gestalte kunnen geven.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de begeleidingscommissie onder leiding van drs. H. Borstlap zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren dr. Th.A. Boer, prof.dr. E.P.N.M. Borgman, mr. J.M. Buiting, prof.dr. R.H.J.M. Gradus, Th.J. Joosten, dr. L. Lenssen, prof.dr. L.C.P.M. Meijs, prof.dr.ir. C.A.M. Mouwen, mr. M.J.G. Wintels, prof.dr. J.J. van Dijk (adviseur) en prof.mr.drs. A.H.M. Dölle (adviseur). Het rapport is samengesteld door de secretaris/rapporteur dr.mr. H.P.A. Knops. Ook is door diverse personen commentaar geleverd op (delen van) het rapport. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is ook hen zeer erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Drs. B. Kamphuis
Waarnemend Voorzitter
*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

Prof.dr. R.H.J.M. Gradus
Directeur
*Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA*

Samenvatting

Centrale thema: functioneren van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties zijn er in vele vormen en op vele gebieden, van voetbalclub tot vakbond en van verpleeghuis tot woningcorporatie. Zij vervullen vanouds belangrijke taken in de samenleving. Of het nu gaat om de zorg, het onderwijs, het wonen, de sport, de cultuur of het welzijn, het zijn bijna altijd burgers en niet de overheid die voor deze activiteiten het initiatief hebben genomen. Gedreven door een gezamenlijk ideaal, een gedeelde visie, bepaalde waarden, of een gedeeld belang. Ondanks hun grote verscheidenheid kennen maatschappelijke organisaties gedeelde kenmerken; ze hebben als type organisatie een duidelijk eigen karakter dat hen onderscheidt van overheidsorganisaties en marktpartijen. In de afgelopen periode hebben veel maatschappelijke organisaties echter steeds meer te maken gekregen met de overheid en haar 'logica' en hebben ook de markt en het marktdenken meer invloed gekregen. De grenzen tussen maatschappelijke organisaties, overheid en markt zijn op verschillende terreinen vervaagd. Er is onzekerheid over de positie van maatschappelijke organisaties en de verantwoordelijkheden van de overheid.

Deze onzekerheid is uiteindelijk schadelijk voor zowel de maatschappelijke organisaties als de overheid. Als maatschappelijke organisaties zelf hun ambitie, waarden en inbedding laten verslonzen en die inruilen voor overheidsdoelen of marktdenken, liggen vervreemding en onvrede bij de achterban op de loer. En waar de overheid zich te veel bemoeit met maatschappelijke organisaties leidt dit tot een overbelasting van de overheid en een te grote afhankelijkheid van bureaucratische mechanismen bij tal van maatschappelijke organisaties. Dat gaat knellen en vormt een bron voor onvrede over het functioneren van maatschappelijke organisaties en overheid. De centrale vraag van dit rapport is dan ook *hoe de kracht van het maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk tot ontplooiing kan komen in de huidige en toekomstige samenleving.*

De kracht van maatschappelijke organisaties

Door samen met anderen 'maatschappelijk te organiseren' geven mensen vorm en betekenis aan hun leven en hun behoefte aan samenleven, een kernpunt uit de christendemocratische mens- en maatschappijvisie. Maatschappelijke organisaties vormen een wezenlijk onderdeel van onze Nederlandse samenleving. Ze zijn actief op vele maatschappelijke terreinen en kennen ieder afzonderlijk hun eigen waardenoriëntatie. Daarmee geven ze uitdrukking aan de pluriformiteit van de samenleving. Een belangrijk kenmerk van een maatschappelijke organisatie is dat ze zich richt op een door de betrokkenen zelfbepaald maatschappelijk doel. Daarbij heeft de christendemocratie altijd erkend dat initiatieven en organisaties van burgers (ook) kunnen bijdragen aan het *algemeen* belang. Dat mensen daarbij verder kijken dan hun strikte eigenbelang. Zo dragen maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld bij aan goed onderwijs, volkshuisvesting of goede zorg. Betrokkenen bij een maatschap-

pelijke organisatie *participeren* vaak als lid, vrijwilliger, donateur of bestuurder. In beginsel organiseren en bekostigen maatschappelijke organisaties zichzelf en maken ze hun eigen regels.

De kracht van maatschappelijke organisaties is dat ze mensen kunnen inspireren, dat ze de potentie hebben om goede 'dienstverlening' te verzorgen op een pluralistische wijze, dat ze kunnen zorgen voor innovatie en dat ze bijdragen aan gemeenschapsvorming. Maar er zijn ook bedreigingen en potentieel zwakke kanten van maatschappelijke organisaties. De eigen ambitie, visie en waarden kunnen naar de achtergrond verdwijnen, de inbedding in de achterban kan zwakker worden, en de organisatie kan inefficiënt opereren.

Er zijn veel verschillende typen maatschappelijke organisaties, die overigens wel de hiervoor beschreven kenmerken delen. Als belangrijkste typen van maatschappelijke organisaties maken we onderscheid tussen 'typische vrijwilligersorganisaties' (zoals een voetbalclub), belangenorganisaties (zoals Milieudefensie), koepelorganisaties (zoals de KNVB), relatiedienstverleners (zoals een verpleeghuis of een school) en organisaties die een dienst leveren die in theorie ook door de markt geleverd kan worden (de 'sociale quasimarktorganisaties' zoals een woningcorporatie). Elk van de organisaties zal een eigen inhoud en vorm moeten vinden om de potentiële meerwaarde van het zijn van een maatschappelijke organisatie te realiseren.

De rol van de overheid

De overheid kent haar eigen verantwoordelijkheden. In de christendemocratische visie is de overheid dienaar van de samenleving en is de norm die zij in haar besluitvorming dient te hanteren de 'publieke gerechtigheid'. Dit betekent concreet dat zij de publieke voorwaarden moet scheppen om mensen in staat te stellen zich te ontplooien en hun verantwoordelijkheid te nemen. De overheid is gehouden het eigen karakter en de verantwoordelijkheden van verbanden buiten de staat om te respecteren. Zij dient te zorgen voor de elementaire voorwaarden waaronder de samenleving tot ontplooiing kan komen en tenslotte dient zij normen te stellen en te handhaven zodat het er in de samenleving daadwerkelijk rechtvaardig aan toe gaat.

Behalve waar het typische overheidstaken betreft (zoals defensie of politie) gaat de voorkeur van de christendemocratie uit naar het maatschappelijk initiatief. Dit geldt in het bijzonder wanneer *waarden* van belang zijn, zoals bij het onderwijs of de zorg. Op verschillende terreinen zal de overheid zich verantwoordelijk voelen om publieke belangen te borgen, zoals de kwaliteit of de toegankelijkheid van essentiële maatschappelijke dienstverlening. In de christendemocratische visie probeert de overheid bij het borgen van die belangen zo veel mogelijk te appelleren aan de (eigen) verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties. De overheid zal pas zelf moeten normeren of dienstverlening moeten aanbieden als dit noodzakelijk is vanwege het publieke belang, bijvoorbeeld omdat een verantwoorde belangenafweging in de maatschappelijke organisaties niet verzekerd is of omdat het initiatief vanuit de samenleving achterwege blijft.

Ontwikkelingen

Maatschappelijke organisaties zijn steeds in ontwikkeling, net als de wereld om hen heen. Ze hebben te maken met onderliggende maatschappelijke trends zoals individualisering, ontzuiling en globalisering. Elke organisatie zal daar op een of andere manier mee om (moeten) gaan. Naast die trends geldt dat een maatschappelijke organisatie zich bevindt in een krachtenveld van de samenleving, overheid en markt. De positie van een maatschappelijke organisatie in dit krachtenveld kan veranderen met de tijd. We maken onderscheid tussen drie mogelijke verschuivingen in dit krachtenveld. De eerste is ‘verstatelijking’: hiervan is sprake als de overheid en haar ‘logica’ steeds belangrijker worden voor een maatschappelijke organisatie, bijvoorbeeld omdat het aandeel overheidsfinanciering toeneemt of de overheid kwaliteitsdoelen gaat formuleren en controleren. De tweede is ‘verzakelijking’: dit slaat op het belangrijker worden van het marktdenken voor een maatschappelijke organisatie, bijvoorbeeld omdat het ‘productdenken’ sterker wordt binnen die organisatie. Maar het komt ook voor dat organisaties terugkeren naar hun maatschappelijke wortels (dit noemen we ‘vermaatschappelijking’), bijvoorbeeld omdat ze zich weer meer zelf willen bedruipen. Twee andere relevante ontwikkelingen zijn het ontstaan van ‘stelsels’ waarin maatschappelijke organisaties ingesponnen raken en schaalvergroting van de organisaties. We analyseren hoe deze ontwikkelingen het functioneren van de maatschappelijke organisaties beïnvloeden.

Case studies: onderwijs en sport

Om nader te onderzoeken hoe verschillende sectoren en typen organisaties zich ontwikkelen en functioneren, hebben we twee sectoren in meer detail bestudeerd in twee *case studies*. De eerste betreft het basis- en voortgezet onderwijs, de tweede bestudeert de sportorganisaties.

Onderwijsorganisaties zijn een voorbeeld van relatiedienstverleners, een van de typen maatschappelijke organisaties. Het maatschappelijk initiatief is altijd zeer belangrijk geweest in het onderwijs. Daarnaast speelt de overheid een belangrijke rol doordat ze de scholen (bijzonder èn openbaar) vrijwel volledig bekostigt en zich meer en meer ook met de (inhoud en) kwaliteit bemoeit.

Bij het onderwijs constateren we dat het ‘stelsel’ hier sterk is. Het stelsel werkt faciliterend omdat het publieke bekostiging van scholen mogelijk maakt. Toch is het effect van het bestaande stelsel wel dat nieuwkomers weinig kans maken en innovatie niet echt gestimuleerd wordt. Bovendien breidt de overheid haar invloed op het onderwijs alleen maar uit. Ze bemoeit zich steeds meer met de inhoud en nu ook met de manier waarop het onderwijs gegeven wordt. Een doorgeschoten ontwikkeling. Daarnaast probeert de overheid het onderwijs steeds meer te vangen in meetbare grootheden waarop gecontroleerd en gestuurd moet worden. Maar dan vergeet ze dat er vele aspecten van de kwaliteit van het onderwijs zijn die niet goed gekwantificeerd kunnen worden. Mede hierdoor komen scholen en hun besturen er steeds minder aan toe om *zelf* inhoud en vorm te geven aan wat zij zien als goed

onderwijs. Daarnaast doet zich in het onderwijs sterke schaalvergroting van schoolbesturen voor. Dit zet de maatschappelijke inbedding van die besturen onder druk. In zulke gevallen moeten nieuwe vormen gevonden worden om de betrokkenheid van de achterban (zoals de ouders) te borgen.

De tweede *case study* richt zich op de georganiseerde sport. Het gaat hierbij om sportverenigingen. Zij zijn een voorbeeld van de typische vrijwilligersorganisatie, een van de typen maatschappelijke organisaties. Sportverenigingen zijn vrijwel volledig privaat. De overheid heeft hier duidelijk een kleinere rol dan bij het onderwijs. Daarnaast doet de invloed van de 'markt' zich gelden met de opkomst van een commercieel sportaanbod.

We constateren dat de sportsector veel dynamiek en pluriformiteit kent: sportverenigingen zijn steeds in ontwikkeling en er is een veelkleurig aanbod. De maatschappelijke inbedding van sportclubs is over het algemeen goed, omdat het *verenigingen* zijn waar mensen ook concreet hun rol in (kunnen) spelen. De georganiseerde sport weet zich te handhaven tegenover een groeiend commercieel sportaanbod (zoals fitnesscentra). Toch lijkt ook bij de sport de overheid op te rukken. Er komt steeds meer 'sportbeleid', waarbij de overheid sport ziet als middel om andere beleidsdoelstellingen te bereiken (zoals integratie of een betere gezondheid) en de clubs daarop gaat proberen te sturen. Ook neemt de bureaucratische manier van werken toe in de sportsector, doordat de overheid en organisaties zoals NOC*NSF die logica in zekere zin opleggen aan de (andere) sportorganisaties.

Synthese: Algemene tendensen

Welke gevolgen hebben al die ontwikkelingen nu op het functioneren van de maatschappelijke organisaties? Op basis van de twee *case studies* en observaties uit andere sectoren komen we tot de volgende algemene tendensen die we bij veel maatschappelijke organisaties zien terugkomen.

Tendens 1: Maatschappelijke dynamiek blijft, maar wordt soms belemmerd

Maatschappelijke organisaties blijven ontstaan, ontwikkelen zich en verdwijnen ook. Daarnaast treden er veranderingen op in taakopvatting, doelstelling en achterban. Toch wordt deze dynamiek geregeld beperkt, bijvoorbeeld doordat bestaande stelsels drempels opwerpen waardoor nieuwe initiatieven en organisaties moeilijk van de grond komen. Vaak is de overheid hier (op negatieve wijze) bij betrokken.

Tendens 2: Van organiseren naar organisatie

Een andere tendens is dat de oorspronkelijke maatschappelijke ambitie in de loop der tijd vaak minder belangrijk wordt dan het voortbestaan van de instelling of organisatie als zodanig. Factoren die aan deze ontwikkeling bijdragen zijn een toenemende financiële afhankelijkheid van de overheid, het professionaliseren van de organisatie en (bestuurlijke) schaalvergroting. Deze tendens zien we onder andere sterk bij maatschappelijke dienstverleners die grotendeels publiek bekostigd worden.

Tendens 3. Van substantiële naar functionele rationaliteit

Een andere verschuiving is dat de ‘functionele rationaliteit’ steeds belangrijker lijkt te worden bij veel maatschappelijke organisaties. Leidend is dan niet meer de motivatie dat men iets onderneemt omdat dat volgens de oorspronkelijk gedeelde waarden en visie juist is (dit noemen we: ‘substantiële rationaliteit’), maar de gedachte dat men iets doet omdat dat een goed middel is om een bepaald doel te bereiken (dit laatste is de ‘functionele’ benadering). Deze ontwikkeling is het gevolg van andere sturingsfilosofieën binnen maatschappelijke organisaties gecombineerd met sterkere externe sturing op basis van het doel-middel-denken. Deze tendens is bedreigend voor maatschappelijke organisaties. Een van de sterkten van zulke organisaties was nu juist dat mensen samen bezielde werken vanuit een bepaalde visie en bepaalde waarden, waarbij ze meer gericht zijn op het verwerkelijken van hun eigen ideaal dan in opbrengst en ‘productie’.

Tendens 4: Maatschappelijk ingebedde zelfsturing wordt zwakker

Een maatschappelijke organisatie is (idealer) een zelfsturende normatieve gemeenschap. Samen bepalen de betrokkenen hoe ze vorm geven aan hun maatschappelijke ambitie. Daarbij gaat het uiteindelijk om *inhoudelijke* vragen: wat doen we, hoe doen we het, en voor wie? Die maatschappelijk ingebedde zelfsturing komt steeds meer onder druk te staan. Deels omdat sommige organisaties überhaupt weinig ruimte tot zelfsturing hebben, bijvoorbeeld omdat de overheid bijna alles voorschrijft. Maar daar waar de *organisaties* nog wel ruimte voor hun eigen beleid en keuzes hebben, is in verschillende sectoren de daadwerkelijke invloed van de gemeenschap van betrokkenen (de ‘achterban’) bij het bepalen van de keuzes momenteel zeer beperkt. Vaak is er slechts ruimte om als *belanghebbende* op deelreinen inbreng te hebben. Wat ontbreekt is dat men als *betrokkene* wordt uitgedaagd om de koers van de organisatie mede vorm te geven.

Tendens 5: Minder acceptatie van verschil

Ten slotte zien we dat er minder tolerantie is gekomen voor verschillen en pluriformiteit. Dat belemmert burgers en hun maatschappelijke organisaties om ten volle uiting te geven aan hun maatschappelijke ambitie volgens hun gedeelde waarden en visie. Het leidt ook eerder tot een dictatuur van de middelmaat dan dat het stimulerend werkt voor mensen en organisaties om tot nieuwe praktijken te komen.

Aanbevelingen

Op basis van onze analyse geven we algemene handreikingen ter ondersteuning van het functioneren van maatschappelijke organisaties. Hoe kunnen zij vitaal blijven en daardoor hun potentiële meerwaarde realiseren en de rol spelen die de christendemocratie van hen verwacht. Wat kunnen ze daar zelf aan doen en hoe ziet het overheidsoptreden eruit dat dat mogelijk maakt?

Vitale maatschappelijke organisaties

Onze aanbevelingen richten zich allereerst op de maatschappelijke organisaties zelf. Om vitaal te blijven is het voor een maatschappelijke organisatie van belang:

- dat ze een eigen verhaal heeft (*geïnspireerde organisatie*): een maatschappelijke organisatie kan niet zonder een bepaalde gezamenlijke ambitie, die is ingebed in een gedeelde visie en waarden;
- dat ze goed maatschappelijk ingebed is (*gewortelde organisatie*): een maatschappelijke organisatie moet blijvend investeren in haar maatschappelijke inbedding, in het goed organiseren van de discussie en dialoog met betrokkenen, zowel voor het bereiken van *draagvlak* als het organiseren van *tegenspraak*, waarbij de organisatie zich moet realiseren dat ‘meedoen (participatie) méér is dan consumeren’;
- dat de organisatie een beeld heeft van waar ze mee bezig is (bijvoorbeeld: wat is goed onderwijs? wat is goede zorg?) en dat ze daarop *aanspreekbaar* is alsmede op de kwaliteit van de eigen activiteiten en dienstverlening;
- dat zo’n organisatie, denkend vanuit haar ambitie en de menselijke maat, kritisch durft te kijken naar haar schaal en interne organisatie (*de juiste schaal*): belangrijk hierbij is de vraag hoe je de maatschappelijke inbedding organiseert op het niveau van de gehele (bestuurlijke) organisatie èn van de onderdelen (de instellingen).

Problemen met de legitimiteit van maatschappelijke organisaties moeten dus vooral langs de lijns van de *inhoud* aangepakt worden en niet zozeer via het sleutelen aan de *vorm*.

Vitale sectoren

Zijn de maatschappelijke organisaties vitaal, dan is de volgende vraag hoe de betreffende maatschappelijke *sectoren* goed kunnen functioneren. De christendemocratie hanteert als uitgangspunt dat een sector ‘privaat’ is, tenzij het een typische overheidstaak betreft. Zeker bij *ideële* activiteiten en dienstverlening heeft de christendemocratie een *principiële* voorkeur dat zulke activiteiten of dienstverlening door maatschappelijke organisaties verzorgd worden, vanwege het belang van de identiteit en de waardenoriëntatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om sectoren als het onderwijs, de verpleegzorg, of het welzijn.

De consequentie hiervan is dat zulke maatschappelijke organisaties *niet* als verlengstuk van de neutrale overheid gezien kunnen worden en dat de overheid de ‘maatschappelijke logica’ van zulke organisaties moet respecteren. Het overheids-optreden hoort dan ook de potentiële meerwaarde van maatschappelijke organisaties te erkennen en metterdaad te ondersteunen. De overheid dient daarom:

- te bevorderen dat er een divers aanbod aan maatschappelijke organisaties bestaat en dat maatschappelijk initiatief niet onnodig belemmerd wordt;
- te durven vertrouwen op de kracht van maatschappelijke organisaties: laat als overheid ruimte voor eigen afwegingen met verantwoording bij de maatschap-

- pelijke organisaties, laat de bepaling van de *inhoud* in principe over aan de maatschappelijke organisaties zelf, en zoveel mogelijk ook de definitie van *kwaliteit*;
- bij het waarborgen van de toegankelijkheid van dienstverlening van publiek belang allereerst in te zetten op een divers aanbod, en pas als laatste redmiddel als overheid in te grijpen in de beslissingen van de organisaties;
 - in het geval van (gedeeltelijke of gehele) publieke financiering aan te sluiten bij de logica van de maatschappelijke organisaties, en als verantwoording van de organisaties te vragen dat ze uitleggen dat ze gedaan hebben wat ze *zelf* hadden aangegeven ‘goed’ te vinden. Vraagfinanciering kan, in bepaalde gevallen, een manier zijn om de betrokkenen meer invloed te geven. Bovendien is het voor maatschappelijke organisaties goed als ze proberen minder afhankelijk te zijn van overheidsfinanciering.

Ruimte voor dynamiek

Ten slotte doen we aanbevelingen om te bevorderen dat maatschappelijke activiteiten en organisaties aan kunnen blijven sluiten bij de pluriformiteit in de samenleving en de dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen. Er moet ruim baan zijn voor innovatie en nieuwe initiatieven. In theorie is die vrijheid er, maar in de praktijk belemmeren stelsels vaak het ontstaan van nieuwe initiatieven of organisaties. Om stelsels echt faciliterend te laten zijn is het van belang dat ze open zijn (men moet kunnen ‘toetreden’, maar men moet ze ook kunnen verlaten), en dat ze simpel gehouden worden. Bovendien moet een stelsel geen doel op zichzelf worden.

1 | Inleiding

1.1 Helderheid gewenst

Mensen maken zich druk over organisaties die iets voor hen betekenen. Iedereen heeft immers zijn of haar verwachtingen. Bijvoorbeeld als lid, gebruiker, vrijwilliger, medewerker, donateur, betrokken burger of als bestuurder. Maar die verwachtingen komen niet allemaal uit. Er is veel onbegrip over hoge salarissen van bestuurders bij bijvoorbeeld woningcorporaties of zorginstellingen. Hoe valt zo'n topsalaris te rijmen met de sociale missie? En wat te denken van de zorg: als daar geen tijd meer is voor een praatje en een beetje aandacht, verschaalt de zorg en voelen zowel de verzorgende als de patiënt zich daarover ontevreden. En terecht is er commotie over een hogeschool waar studenten wel erg makkelijk aan een diploma komen zonder dat het bestuur ingrijpt. Uiteindelijk zijn de studenten zelf ook de dupe, want wat is hun diploma nog waard?

Aan de andere kant ontspruiten er uit die maatschappelijke betrokkenheid steeds nieuwe initiatieven en organisaties. Zo is bijvoorbeeld de palliatieve zorg in de afgelopen decennia opgebouwd vanuit maatschappelijke initiatieven, vanuit bevlogen mensen en organisaties. Of neem het onderwijs, waar betrokken burgers die bezorgd zijn over het rekenonderwijs zelf een hele nieuwe lesmethode hebben ontwikkeld om scholen de keuze te bieden het rekenen ook op een andere manier te onderwijzen.¹ Een ander voorbeeld is het initiatief 'Wij willen zon', waarbij burgers, bedrijven en organisaties gezamenlijk en daarmee veel goedkoper zonnepanelen willen inkopen om zo ook zonder overheidssubsidie rendabel zonne-energie op te wekken en zo zelf bij te dragen aan een duurzame economie.²

Het zijn allemaal voorbeelden van maatschappelijke initiatieven en organisaties. Ze laten zien dat mensen bezig blijven om met anderen vorm te geven aan hun maatschappelijke ambities. Dat heeft geleid tot een breed palet aan maatschappelijke organisaties. Deze verzorgen allerlei soorten activiteiten en diensten die mensen raken, die van grote betekenis zijn voor hun leven, en waar vaak publieke belangen mee gemoeid zijn. De voorbeelden zijn talrijk en gevarieerd: een vakbond, de plaatselijke fanfare, een school, een verpleeghuis, of een tennisvereniging. Zeker in Nederland is het maatschappelijk initiatief steeds een belangrijke motor geweest voor vitale voorzieningen zoals scholen, zorginstellingen, omroepen, of culturele organisaties. Niet de overheid, maar de samenleving zelf is als eerste met al dit soort activiteiten aan de slag gegaan.

Die samenleving is echter steeds in verandering. Dat zorgt voor continue dynamiek. Mensen worden steeds individueler en mondiger, welvarender en veeleisender, de maatschappij steeds heterogener. Waardeoriëntaties veranderen, sociale bindingen worden anders van karakter. Door de ontzuiling liggen die bindingen steeds minder samenhangend vast en veranderen ook de lijnen waarlangs mensen zich maatschappelijk organiseren. Verder laat de invloed van de overheid zich in

1 | Stichting Goed Rekenonderwijs, zie: www.goedrekenonderwijs.nl

2 | Stichting Wij willen zon, zie: www.wijwillenzon.nl

veel sectoren gelden, terwijl op andere plekken verschuivingen richting de markt optreden. Maatschappelijke organisaties veranderen zelf ook: soms kan men zich afvragen of het nog gaat om de oorspronkelijke ambitie of dat het voortbestaan van de organisatie zelf het doel is geworden. En wat te denken van de schaalvergroting die in verschillende sectoren sterk optreedt?

Al deze ontwikkelingen zetten het functioneren van in ieder geval een deel van de maatschappelijke organisaties onder druk. Hoe zorg je er bijvoorbeeld voor dat betrokkenen binding houden bij de organisatie en het gemeenschappelijke doel? Daarnaast hebben in een aantal sectoren medewerkers of vrijwilligers het gevoel dat ze steeds minder toekomen aan 'het echte werk'. En wie stuurt er eigenlijk: staat de organisatie zelf aan het roer, koersend op het eigen morele kompas, of loodst de overheid de organisatie een bepaalde kant op? Allemaal punten die tot verwarring, onvrede en zelfs vervreemding kunnen leiden.

Dit hangt samen met een vervaging van de grenzen tussen de domeinen van de maatschappelijke organisaties, de overheid en de markt. Zo hebben onderdelen van de marktlogica, zoals het prijsmechanisme en de nadruk op doelmatigheid, hun intrede gedaan bij maatschappelijke organisaties. Ook zijn overheid en maatschappelijke organisaties in de loop der tijd sterk vervlochten geraakt, bijvoorbeeld door publieke financiering en overheidstoezicht. Soms ligt het initiatief hiervoor bij een 'gulzige' overheid die maatschappelijke organisaties graag wil inzetten voor haar eigen politieke doelen,³ maar regelmatig vinden maatschappelijke organisaties het ook wel prettig om door de overheid gefinancierd te worden. En soms vraagt de samenleving zelf om toezicht door de overheid omdat er niet voldoende vertrouwen is dat het lukt om de betreffende organisaties van binnenuit bij de les te houden. Zoals bijvoorbeeld rond de salarissen van bestuurders van maatschappelijke organisaties.

Deze grensvervaging leidt tot een soort 'domeinonzekerheid'. Een onzekerheid die velen raakt. Van de Donk constateert dat veel maatschappelijke organisaties verstatelijk zijn of vermarkt (of zelfs beide!).⁴ Bovendien hebben maatschappelijke organisaties, net als andere domeinen, te maken gekregen met 'functionele en instrumentele rationalisering': beheersbaarheid, cijfertjes, procesmanagement en protocollen staan centraal en het doel-middel-denken rukt op. Ook de taal binnen maatschappelijke organisaties verandert daardoor.⁵ De vraag 'waartoe zijn we op aarde?' heeft dan ineens als antwoord: 'om onze *targets* te halen'. Feitelijk leidt die ontwikkeling tot steeds meer uniformiteit onder maatschappelijke organisaties. Bovendien was op een aantal terreinen de maatschappelijke tegenkracht zwak, volgens Van de Donk (2010) vanwege de 'ideologische nivellering en normatieve on-

3 | Vergelijk Trommel (2009), p. 13, waar hij spreekt over 'gulzig bestuur': bestuurlijk optreden dat probeert om de toewijding van burgers en organisaties aan het gemeenschappelijk goede dienstbaar te maken aan een (door datzelfde bestuur gedefinieerd) overkoepelend publiek belang.

4 | Van de Donk (2010).

5 | Vergelijk Buijs (2009).

verschilligheid onder de bevolking'. De ontzieling heeft misschien wel meer impact gehad dan de ontzuiling.⁶ Ook Balkenende, die altijd gepleit heeft voor een sterke rol van maatschappelijke organisaties, moet nu constateren dat 'het functioneren van het maatschappelijk middenveld ons absoluut tot nadere reflectie noopt.'⁷

Dat brengt ons bij de belangrijke vraag wat de samenleving kan en welke unieke verantwoordelijkheid de overheid heeft. Over die vraag lijkt tegenwoordig veel onhelderheid en (spraak)verwarring te bestaan. Een voorbeeld is het onderwijs. Moet de overheid zo ver gaan dat ze de 'canon van de Nederlandse geschiedenis' voorschrijft als verplichte lesstof op alle scholen? Een canon waar natuurlijk veel discussie over is, want we hebben binnen de samenleving verschillende visies op wat belangrijk is in onze geschiedenis. Is het niet wenselijker dat in het 'gesprek' tussen leraren, ouders, leerlingen, schoolbesturen en andere betrokkenen over de invulling van het onderwijs besloten wordt hoe de school omgaat met de geschiedenis canon? Dat is toch de geëigende plek om samen op een verantwoordelijke manier het onderwijs in te kleuren?⁸

Deze onhelderheid over elkaars rol is uiteindelijk nadelig voor zowel de maatschappelijke organisaties als de overheid. Maatschappelijke organisaties, overheid en de markt kennen alle hun eigen 'logica' en hun eigen kracht. De kunst is om ieder domein zo goed mogelijk tot z'n recht te laten komen.

Maatschappelijke organisaties zijn vooral sterk waar waarden een belangrijke rol spelen, net als het aspect van samen met anderen een ambitie nastreven. Ook kunnen maatschappelijke organisaties zorgen voor een grote pluriformiteit. In principe bieden ze de mogelijkheid dat de betrokkenen zelf 'meesturen'. Daarbij zijn bezieling, een moreel kompas en de maatschappelijke inbedding van de organisatie cruciaal.⁹ Als maatschappelijke organisaties te veel naar de markt gaan lonken, dreigt er toch iets essentieels verloren te gaan. En als de maatschappelijke organisaties te zeer leunen op de overheid, lopen ze het gevaar om de eigen koers kwijt te raken. Ze kunnen dan zelf niet meer (het) verschil maken.

Eigen aan de overheid is dat ze collectief kan optreden, zonodig met dwang, burgers gelijk moet behandelen, over veel middelen beschikt en minimumwaarborgen voor het bestaan moet bieden. Daarom waakt de overheid over onze veiligheid en rechtshandhaving. Maar de overheid moet ervoor waken dat ze niet te veel binnendringt in het maatschappelijke domein. Het gevaar dreigt dat ze dan op termijn haar eigen gezag ondermijnt vanwege haar overmoedigheid en domeinvervaging. Het blijkt immers dat ze regelmatig te veel hooi op haar vork neemt door ambities

6 | Knops & Van de Donk (2009).

7 | Dijkman (2010), citaat op p. 50.

8 | Terecht heeft de regering uiteindelijk besloten dat de vensters van de canon 'slechts' dienen als inspiratiebron voor de behandeling van de verschillende tijdvakken in het geschiedenisonderwijs (Besluit van 29 april 2009, houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de canon van Nederland, *Staatsblad* 2009, 223).

9 | Vergelijk Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009).

te stellen die de overheid moeilijk kan realiseren,¹⁰ of alleen maar met middelen die mogelijk nog erger zijn dan de kwaal.¹¹ Wanneer de overheid haar beloften vervolgens niet waar kan maken, lijdt ze gezagsverlies. Ook kan de overheid in de verleiding komen om haar controle op de samenleving uit te breiden in een poging om alsnog haar – soms overspannen – ambities te realiseren. Maar daarmee stopt de overheid de maatschappelijke pluriformiteit in een uniform kader van publieke beleidsdoelen en controlemechanismen. In zo'n collectieve regeling wordt alles dan vaak eerst gestandaardiseerd en geüniformeerd, waarna de standaarden leiden tot disciplineren.¹² Daarmee wordt de maatschappelijke organisatie tot 'algemeenheid' gedwongen, met als gevaar dat de betrokkenen de organisatie niet meer kunnen herkennen als 'hun' institutie.¹³ Een 'gulzige overheid' raakt dan ook het functioneren van de maatschappelijke organisaties.

Per saldo wordt door de geschetste ontwikkelingen zowel het gezag van de maatschappelijke organisaties als dat van de overheid ondergraven. Een soort min-min-situatie dus. Het is dan ook de hoogste tijd om te onderzoeken hoe het gezag van beide domeinen versterkt kan worden. Daarbij gaat het allereerst om de vraag hoe de kracht van het maatschappelijk initiatief zo goed mogelijk tot ontplooiing kan komen, mede om te bevorderen dat de overheid zich kan concentreren op haar eigenlijke publieke taken. Dat vraagt om helderheid over de verantwoordelijkheden en functie(s) van de overheid en de maatschappelijke organisaties. Daarnaast is het de vraag hoe de verschillende maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk vorm kunnen geven aan hun missie en hun inbedding in de gemeenschap. Wat betreft de overheid is het van belang te bepalen welke publieke randvoorwaarden zij moet stellen en op welke manier zij zó kan optreden dat ze het opbouwend vermogen van de samenleving ondersteunt (in plaats van dat ze haar verstikt). Ook de overheid heeft hier veel bij te winnen, juist in een periode zoals nu waarin een heroverweging op haar taken actueel is.

1.2 Probleemstelling

Dit rapport gaat over het functioneren van maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties in Nederland. Zoals hiervoor beschreven blijft het maatschappelijk initiatief nog steeds een bron van veel nieuwe activiteiten en organisaties, maar staat ook het functioneren van een deel van het 'maatschappelijk middenveld' onder druk. Dit komt mede door de grensvervaging tussen samenleving, overheid en markt. In dit rapport staat de vraag centraal *hoe de (potentiële) kracht van het maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk tot ontplooiing kan komen in onze huidige en toekomstige samenleving*. Dit is vanzelf

10 | Vergelijk bijvoorbeeld de analyse van het grotestedenbeleid in Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009).

11 | Vergelijk Trommel (2009).

12 | Frissen (2007), p. 82-83.

13 | Vergelijk Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), p. 28-29.

sprekend van belang voor de maatschappelijke organisaties zelf en iedereen die daarbij betrokken is, maar ook voor de overheid, omdat zij zich dan kan concentreren op haar eigenlijke publieke taken.

In zekere zin gaat het om de vraag hoe we gezamenlijke activiteiten en ambities van burgers (kunnen) organiseren. Van wie kan het initiatief uitgaan? Heeft 'iedereen' die vrijheid, of bestaan er stelsels en regels die (nieuwe) maatschappelijke ambities tegenhouden en vooral bestaande structuren beschermen? Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer zelfstandigen geen verpleegzorg kunnen aanbieden omdat de regelgeving dat voorbehoudt aan 'instellingen'.¹⁴ En langs welke lijnen organiseren burgers zich? In het verleden zijn veel maatschappelijke organisaties ontstaan langs de lijnen van de verschillende 'zuilen', maar in de huidige, ontzuilde samenleving zullen er ook andere aanknopingspunten voor verbondenheid zijn, zoals rond het onderwijs bijvoorbeeld het pedagogisch-didactische klimaat. Ten slotte is het de vraag bij die gezamenlijke maatschappelijke ambitie hoe men dat gaat uitvoeren en wie dat bepaalt. Kunnen de betrokkenen zelf hun doel en doelgroep bepalen en hun eigen regels maken of kleuren anderen, zoals de overheid, dat al deels in? Wie bepaalt bijvoorbeeld de inhoud van het onderwijs op een school: de school en haar bestuur of de minister? Kan een woningcorporatie zelf bepalen aan wie ze haar woningen toewijst of moet ze daarvoor 'externe' regels volgen?

Elk 'domein' (samenleving, overheid en markt) kent zijn eigen 'logica' en heeft zijn sterke en zwakke kanten. Het is zaak om te werken aan een maatschappelijke ordening waarin ieder domein kan doen wat bij hem past. Dat vereist allereerst een goed beeld van de verschillende logica's en vervolgens heldere keuzes waarmee de sterkte van ieder domein zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen. Welke activiteiten horen *non-profit* te zijn en voor welke is het belangrijk dat deze '*niet-gouvernementeel*' (privaat) worden georganiseerd?

Christendemocratische mens- en maatschappijvisie

Om een antwoord op bovenstaande vragen te vinden, beginnen we bij de christendemocratische mens- en maatschappijvisie. De christendemocratie ziet de mens als verantwoordelijk voor zijn leven en zijn omgeving. Als iemand die van nature en door omstandigheden deel uitmaakt van sociale verbanden. Juist door het maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties kunnen mensen concreet verantwoordelijkheid nemen, gezamenlijk met anderen werken aan het *bonum commune* en daarmee zin geven aan hun leven. De christendemocratie erkent dat zulke initiatieven vanuit de samenleving zelf heel goed kunnen bijdragen aan het realiseren van *publieke* belangen. Andere politieke stromingen hebben hier moeite mee: in hun denkschema hanteren zij een onjuiste tweedeling van enerzijds de individuen

14 | Zie hierover bijvoorbeeld: 'Zelfstandige verpleegkundigen aan tafel bij VWS', 30 maart 2010, <http://www.zorgvisie.nl/Nieuws/Artikel/Zelfstandige-verpleegkundigen-aan-tafel-bij-VWS.htm>.

met hun privébelangen en anderzijds de overheid als exclusieve bewaker van het publiek belang. Dit beeld is te beperkt.

Rond maatschappelijke organisaties zijn de centrale christendemocratische uitgangspunten *soevereiniteit in eigen kring* en *subsidiariteit*. Deze beide begrippen liggen ten grondslag aan het beginsel van ‘gespreide verantwoordelijkheid’, een van de vier kernbegrippen van het CDA. Op basis hiervan heeft de christendemocratie een voorkeur om activiteiten door de maatschappij (door maatschappelijke organisaties of de ‘markt’) te laten verzorgen voor zover dat mogelijk is. Deze voorkeur is principieel waar het gaat om dienstverlening met een *ideëel* karakter (zoals het geven van onderwijs, het verlenen van zorg, belangenbehartiging, etc.) en bij diensten en goederen waarbij de markt en/of maatschappelijke organisaties op een – op de dimensies van betaalbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit – toereikende manier kunnen voorzien. De overheid treedt op deze terreinen dan vooral ordenend op. Pas wanneer het op genoemde wijze niet afdoende kan of gebeurt, zou de overheid *zelf* presterend moeten optreden, zoals bij typische overheidstaken als rechtshandhaving of het garanderen van *elementaire* diensten met een overwegend collectief karakter.

Soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit zijn in de christendemocratie vertrouwde begrippen, maar in de nieuwe maatschappelijke en politieke omstandigheden van de huidige tijd dienen deze uitgangspunten opnieuw vorm en inhoud te krijgen. In dit rapport doen we een poging daartoe. Een belangrijke toetssteen daarbij is of burgers voldoende in staat gesteld worden vorm te geven aan hun leven en hun behoefte aan samenleven, een oogmerk dat de kern vormt van het mens- en maatschappijbeeld van de christendemocratie. Het gaat in dit rapport dus niet om posities van maatschappelijke *organisaties* (als zodanig), maar veeleer over de vitaliteit van het maatschappelijk *organiseren*, van het daadwerkelijk kunnen vormgeven aan gezamenlijke maatschappelijke ambities. Het gaat de christendemocratie om instituties die ‘mee ademen’ met de ontwikkelingen in de samenleving en die toerusten.¹⁵

1.3 Opbouw van het rapport

De in de vorige paragraaf beschreven probleemstelling valt uiteen in enkele meer specifieke (deel)vragen, die in de loop van het rapport aan de orde komen.

Hoofdstuk 2 zet de belangrijkste theoretische bouwstenen uiteen. Allereerst beschrijven we de christendemocratische mens- en maatschappijvisie (§ 2.2). Wat betekent de ‘verantwoordelijke samenleving’ waar de christendemocratie naar streeft? En wat is de betekenis van centrale begrippen als soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit? Belangrijk hierbij is dat de christendemocratie erkent dat burgers *samen* en op eigen initiatief heel goed vorm kunnen geven aan meer dan hun privébelang(en), namelijk aan het *publiek* belang.

15 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006b), p. 118.

Vervolgens komt de (deel)vraag aan de orde wat de essentie van maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties nu precies is (§ 2.3 en 2.4). Wat zijn de kenmerken, kennen deze organisaties een eigen logica en wat is hun kracht? Hoe verhouden maatschappelijke organisaties zich ten opzichte van de overheid en de markt? Onder welke voorwaarden komt de kracht van maatschappelijke organisaties het best uit de verf? Dit onderdeel leidt tot een conceptueel model van maatschappelijke organisaties binnen het krachtenveld van samenleving, overheid en markt. Omdat het ‘veld’ van de maatschappelijke organisaties een heel breed palet van heel verschillende organisaties omvat, presenteren we ook een rubricering van typen maatschappelijke organisaties.

Vervolgens onderzoeken we welke maatschappelijke ontwikkelingen zich voordoen (en hebben voorgedaan) rond maatschappelijke organisaties. Allereerst zijn er de onderliggende maatschappelijke trends (zoals individualisering, globalisering, ontzuiling en het oprukken van het economisch denken), die gelden door de hele samenleving. De feitelijke ontwikkelingen waar concrete maatschappelijke organisaties mee te maken hebben, zijn in principe verschillend per sector en per organisatie. Het is onmogelijk te spreken over iets als ‘het maatschappelijk middenveld’ dat als geheel één bepaalde ontwikkeling meemaakt. Juist daarom is het nuttig om eerst een conceptueel kader te schetsen voor de verschillende *mogelijke* ontwikkelingen, zodat we in ieder geval over een gemeenschappelijke begrippentaal beschikken om de verschillende (feitelijke) ontwikkelingen binnen het brede gebied van de maatschappelijke organisaties te analyseren. Dat doen we in § 2.5. We onderscheiden twee ontwikkelingen binnen het veld van de maatschappelijke organisaties (stelselmatigheid en schaalvergroting) en drie ontwikkelingen die samenhangen met verschuivingen binnen het krachtenveld van samenleving, overheid en markt. Van de Donk noemt dat de ‘migratie van organisaties’.¹⁶ Het gaat om de ontwikkelingen: verstatelijking, verzakelijking en vermaatschappelijking.

In hoofdstuk 3 staan we stil bij de (deel)vraag welke positie de overheid in de samenleving toekomt. Welke verantwoordelijkheden heeft de overheid en wat betekent dat voor haar opstelling jegens maatschappelijke organisaties? In een christendemocratische visie dient de overheid *publieke gerechtigheid* na te streven. Maar wat houdt dat nu concreet in? En welke beleidsinstrumenten past de overheid bij voorkeur toe?

In de volgende hoofdstukken bestuderen we hoe het maatschappelijk initiatief en de maatschappelijke organisaties zich feitelijk ontwikkelen en hoe het gesteld is met hun functioneren. Dit bekijken we voor twee sectoren in meer detail in twee *case studies*: (1) het basis- en voortgezet onderwijs, en (2) de sport. Het gaat daarbij om vragen als: in hoeverre kan een organisatie haar maatschappelijke missie realiseren, hoe is het gesteld met de legitimiteit van de organisatie (‘doet deze ertoe voor de relevante groep betrokkenen?’)¹⁷ en hoe staat het met de inbedding in de

16 | Van de Donk (2010), p. 82.

17 | Vgl. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009).

samenleving? Het theoretisch raamwerk dat ontwikkeld is in hoofdstuk 2, biedt bij de twee *case studies* het kader voor de analyse van wat er aan de hand is met deze maatschappelijke organisaties.

In hoofdstuk 4 staat het onderwijs centraal, met de focus op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Onderwijsorganisaties zijn voorbeelden van de categorie van (maatschappelijke) relatiedienstverleners. Algemeen wordt erkend dat goed onderwijs niet alleen in het belang is van de leerlingen en hun ouders, maar ook dat het van groot *publiek* belang is. Dat het funderend onderwijs bij voorkeur *non-profit* is, wordt breed onderschreven, maar daarnaast wijst de christendemocratie erop dat ook het *private* karakter van onderwijs zeer belangrijk is. Bij onderwijs is ruimte voor pluriformiteit immers zeer waardevol. Dat heeft zich in Nederland vertaald in een stelsel waarin de meerderheid van de scholen voortkomt uit private, maatschappelijke initiatieven en waarin overheidsscholen slechts een minderheid vormen. De overheid bewaakt wel de kwaliteit en de toegankelijkheid. De onderwijssector kent een lange traditie van particulier initiatief met publieke financiering, een 'model' dat ook in andere sectoren toepassing heeft gevonden. In de onderwijssector is de wisselwerking met de overheid sterk: niet alleen vanwege de publieke financiering maar ook door middel van allerlei regelgeving oefent de overheid invloed uit.

De andere *case study* richt zich op de sportsector (hoofdstuk 5), met de focus op de formeel georganiseerde sportbeoefening (sportclubs, sportbonden). Sportbeoefening wordt weliswaar gezien als maatschappelijk nuttig, maar is minder sterk een publiek belang dan onderwijs. In Nederland is de sportsector sterk 'maatschappelijk' georganiseerd via allerlei verenigingen en wordt ze grotendeels *privaat* gefinancierd. De sportverenigingen zijn een representant van de (categorie van de) typische vrijwilligersorganisaties. De georganiseerde sportbeoefening ondervindt steeds meer concurrentie van commerciële aanbieders van sport. De rol van de overheid zal van geval tot geval verschillen en kan betrekking hebben op het aanbieden van de sportaccommodaties, het (deels) financieren van sportbeoefening, of het stellen van eisen als regelgever. Gemiddeld genomen is de overheidsbemoediging met sport beperkter dan bij het onderwijs.

Voor deze twee sectoren analyseren wij welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en in hoeverre het gaat om ontwikkelingen die *bedreigend* zijn voor het goed functioneren van de maatschappelijke organisaties. Daarnaast gaan we ook op zoek naar voorbeelden van de vitaliteit van de maatschappelijke initiatieven en organisaties.

De *case studies* geven illustraties van (een deel van) de ontwikkelingen die zich rond maatschappelijke organisaties hebben voltrokken en zich nog steeds voltrekken. In hoofdstuk 6 zullen we proberen de resultaten van de *case studies* te veralgemenen met behulp van de theorie en observaties uit andere sectoren (met andere typen organisaties). Weten de maatschappelijke organisaties nog hun missie en waarde te realiseren? Zo niet, waar ligt dat dan aan? We komen tot vijf tendensen voor (het veld van) maatschappelijke organisaties.

Natuurlijk is het zo dat er grote verschillen bestaan tussen de ene en de andere maatschappelijke organisatie. Een universiteit is anders dan een buurtcomité; een verpleeghuis weer anders dan een biljartclub. Door deze verscheidenheid zal elk van de organisaties een eigen inhoud en vorm moeten vinden om de potentiële (meer)-waarde van het zijn van een maatschappelijke organisatie uit te vinden en realiseren. Deze verscheidenheid laat echter onverlet dat de potentieel sterke kanten van maatschappelijke organisaties in elke specifieke maatschappelijke organisatie vorm kunnen krijgen, juist *omdat* het alle maatschappelijke organisaties zijn en ze uitdrukking (willen) zijn van hoe mensen hun eigen leven en hun onderling samenleven inhoud willen geven. In hoofdstuk 6 zullen we juist proberen te schetsen hoe dat voor de verschillende categorieën maatschappelijke organisaties uitwerkt.

Op basis van deze analyse willen we tot slot, in hoofdstuk 7, algemene aanbevelingen doen ter ondersteuning van de potentiële meerwaarde van maatschappelijke organisaties. Anders gezegd: hoe kan de kracht van het maatschappelijk initiatief en de maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk benut worden? Deze aanbevelingen richten zich enerzijds op de maatschappelijke organisaties zelf en anderzijds op het daartoe noodzakelijke overheidsoptreden. De aanbevelingen richten zich erop dat het gezag van de maatschappelijke organisaties en dat van de overheid beide versterkt worden.

2 | **Maatschappelijke organisaties**

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het theoretisch kader voor maatschappelijke organisaties dat we in dit rapport gebruiken. In paragraaf 2.2 schetsen we de christendemocratische visie op de positie van maatschappelijke organisaties. Ondanks de grote verscheidenheid onder maatschappelijke organisaties hebben al die verschillende organisaties gezamenlijke kenmerken die hen onderscheiden van de overheid of de markt. Maatschappelijke organisaties kennen een eigen ‘logica’, die we bespreken in de paragraaf 2.3. Daar geven we ook een rubricering in verschillende typen maatschappelijke organisaties en laten we zien hoe maatschappelijke organisaties idealiter functioneren volgens hun eigen logica. In paragraaf 2.4 schetsen we de kracht die maatschappelijke organisaties (in potentie) in zich hebben. In dit rapport willen we de ontwikkelingen rond maatschappelijke organisaties analyseren. Het moge duidelijk zijn dat er een verscheidenheid aan ontwikkelingen plaatsvindt. Die kunnen verschillen per sector en per organisatie. Om de ontwikkelingen in de verschillende sectoren goed met elkaar te kunnen vergelijken is het nuttig om een algemeen conceptueel raamwerk te hebben om de ontwikkelingen te beschrijven. Dit werken we uit in paragraaf 2.5. Dat zal het kader vormen voor de analyse in het vervolg van het rapport.

2.2 De verantwoordelijke samenleving

Wie de maatschappij beschouwt, ziet dat het uiteindelijk gaat om *mensen* die samen vorm geven aan de samenleving. Mensen, die als *persoon* van nature verbonden zijn met anderen, bijvoorbeeld binnen het gezin, de familie, de buurt, de kerk, de school of het werk. Aan de basis van de samenleving staan personen die geroepen zijn om in vrijheid en verantwoordelijkheid vorm te geven aan hun leven. Mensen werken aan dat ‘goede leven’. Kinderen worden opgevoed binnen een gezin. Onderwijs wordt gegeven en georganiseerd. Mensen starten bedrijven, bewerken land, drijven handel. In de vrije tijd zoeken mensen elkaar op om gezamenlijk activiteiten te ontplooiën, zoals sport. Allemaal belangrijke activiteiten die gegrondvest zijn in het particulier initiatief.

Het christendemocratisch mensbeeld heeft hier steeds oog voor gehad.¹⁸ De christendemocratie wijst erop dat mensen in de eerste plaats *geroepen* wezens zijn: de mens bestaat niet op zichzelf, maar in het gehoor geven aan zijn roeping. Bovendien zijn mensen *relationele* wezens: de mens bestaat niet voor zichzelf, maar geeft antwoord op zijn ‘roeping’ in vele relaties met anderen. Daarnaast benadrukt de christendemocratie dat de mens een maatschappelijk geëngageerd persoon is: mensen maken deel uit van maatschappelijke verbanden en in het *concrete* appel dat binnen die verbanden op hen wordt gedaan, kunnen ze zichzelf ontplooiën

18 | Zie uitgebreid over het christendemocratische mensbeeld: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006b).

en kunnen ze 'zinnig' bezig zijn, bijvoorbeeld om maatschappelijke waarden als rechtvaardigheid, solidariteit en verantwoordelijkheid te realiseren. Ten slotte heeft de christendemocratie oog voor de kwetsbaarheid van de menselijke waardigheid: mensen maken fouten.

Deze mensvisie heeft, vanzelfsprekend, consequenties voor de manier waarop de christendemocratie de maatschappij beschouwt. Bijvoorbeeld hoe ze tegen 'zorg' aankijkt: men kan zich afvragen in hoeverre de nadruk op formele gelijkheid, de basis van onze verzorgingsstaat, nu werkelijk tot een meer menselijke samenleving heeft geleid. In dat 'collectieve' perspectief wordt 'recht op zorg' al gauw een aanspraak jegens een onduidelijk collectief, niet concreet tegenover een ander: we zijn weliswaar verantwoordelijk voor elkaar, maar niet meer *tegenover* elkaar. Menselijke maat en relaties verdwijnen in dat 'abstracte systeem' uit het zicht. Dat is een vorm van sociale verschraving, want in de praktijk hebben mensen wel degelijk behoefte aan die menselijke maat en zulke relaties, zowel aan de kant van de 'gever' als de 'ontvanger'.

Omdat de christendemocratische mensvisie uitgaat van de bereidheid van mensen om verantwoordelijk te zijn en verantwoording (daarover) af te leggen, ontstaat de mogelijkheid om die verantwoordelijkheid en dienstbaarheid aan anderen in te vullen door handelingen daadwerkelijk aan hem of haar toe te vertrouwen.¹⁹ Dat is de grondgedachte achter de rol die de christendemocratie ziet voor de samenleving: verantwoordelijke mensen handelingsvrijheid laten om maatschappelijke doeleinden te realiseren. En om daarmee ook samen te werken aan het algemeen belang. Het gaat niet om een verzorgingsstaat, maar bij voorkeur om een verzorgingsmaatschappij.²⁰

Mensen brengen dat ook voortdurend in de praktijk. Vanuit uiteenlopende posities en gezichtspunten zoeken mensen samen met anderen naar het *bonum commune*, datgene wat zij gemeenschappelijk als het 'goede leven' beschouwen. Dat leidt tot een uitgebreid en veelkleurig palet aan maatschappelijke activiteiten en organisaties. Mensen brengen de maatschappelijke ordening dus zelf voort; het is niet zo dat ze die slechts ondergaan. Het is een belangrijke waarde en legitimatie van maatschappelijke organisaties dat mensen daarin hun waarden, overtuigingen en ambities kunnen uitdrukken. De samenhang in de samenleving zit dan ook niet in één gezamenlijke visie, maar in de gedeelde gerichtheid op het gezamenlijk goede, al dan niet vanuit een verschillend perspectief.²¹ Dat vraagt om een pluralistische samenleving, om instituties die mensen in staat stellen te participeren en zinvol deel te nemen aan een samenleving die sterk in beweging is.²²

Omdat de samenleving steeds in ontwikkeling is, zullen maatschappelijke instituties (moeten) 'mee ademen' met de veranderende omstandigheden en tijdgeest.

19 | Vergelijk Veerman (2010), p. 5.

20 | Vergelijk Christen Democratisch Appèl (1983).

21 | Vergelijk Borgman (2008), p. 75.

22 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006b), p. 126.

Vanuit een christendemocratische visie is het dan ook van belang om steeds te zoeken naar eigentijdse aanknopingspunten voor zo'n samenleving waarin mensen verantwoordelijkheid dragen voor elkaar. De 'civil society' in de tijd van Schaeapman en Kuyper was een andere dan de verzuilde samenleving van de jaren '50. En de huidige maatschappelijke werkelijkheid is weer een heel andere. Maatschappelijke instituties veranderen in de loop van de tijd van karakter. Daarnaast blijven er nieuwe maatschappelijke initiatieven ontstaan, nieuwe verbanden waarin zorg voor elkaar en maatschappelijke verantwoordelijkheid vorm krijgen. Die initiatieven en verbanden zijn in de regel niet van bovenaf georganiseerd, ze ontstaan door particulier initiatief. Deze dynamiek zorgt er ook voor dat men onder 'gemeenschap' niet iets vast dient te verstaan, maar dat dit begrip slaat op de feitelijke gemeenschap(pen) van betrokkenen bij maatschappelijk initiatieven en organisaties. Ook deze evolueren met de tijd. In de 'netwerksamenleving' van vandaag zijn die gemeenschappen anders van karakter dan bijvoorbeeld in de verzuilde samenleving van het midden van de twintigste eeuw.

Soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit

Uit het christendemocratisch mensbeeld vloeit voort dat zulk verantwoordelijk 'samenleven' niet vrijblijvend is. Aan de ene kant wijst de christendemocratie op de verantwoordelijkheid die personen en maatschappelijke verbanden 'van nature' toekomt en wil ze de ruimte om deze verantwoordelijkheid door mensen en hun verbanden *zelf* in te laten vullen beschermen. Dit is *soevereiniteit in eigen kring*. Aan de andere kant wordt ook verwacht van mensen dat ze die verantwoordelijkheid deugdzzaam en verantwoord oppakken. Ieder mens heeft ook de (morele) plicht om verantwoordelijk te handelen.²³ Daartoe is het goed als mensen geconfronteerd worden met de effecten van hun handelen, zodat ze een verantwoorde afweging kunnen maken. Op die manier geven mensen in maatschappelijke organisaties concreet vorm aan hun verantwoordelijkheid *tegenover* elkaar. Aan solidariteit dus.²⁴

Ook *subsidiariteit* is van belang: de maatschappelijke ordening moet erop gericht zijn dat mensen toegerust zijn om die verantwoordelijkheid voor hun eigen leven en omgeving betekenisvol in te vullen. Volgens het subsidiariteitsbeginsel is het niet aanvaardbaar dat een andere gemeenschap (zoals de overheid) een bepaalde verantwoordelijkheid ten onrechte volledig overneemt.²⁵

Soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit zijn vaste christendemocratische waarden, maar in de moderne samenleving vereisen deze wel een modernisering

23 | Vergelijk Balkenende (2010).

24 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990), p. 91: het beginsel van solidariteit betreft de ethische band die mensen verenigt, welke voortvloeit uit het persoon-zijn van de mens.

25 | *Quadragesimo Anno* (15 mei 1931), nr. 79. Dit punt is van groot belang in die gevallen waarin het lijkt alsof in de samenleving (door de direct betrokkenen) in onvoldoende mate verantwoordelijkheid wordt genomen, dat wil zeggen het maatschappelijk initiatief achterblijft. Ook in zulke gevallen zal men zich eerst moeten richten op het stimuleren en ondersteunen van zulk maatschappelijk initiatief.

van verhoudingen. Ze vragen om institutionele vernieuwingen, bij de maatschappelijke organisaties en ook bij de overheid. Een belangrijke toetssteen daarbij is of burgers voldoende in staat gesteld worden om vorm te geven aan hun leven en hun behoefte tot samenleven.

Onderscheid ten opzichte van andere politieke stromingen

Met haar mens- en maatschappijvisie neemt de christendemocratie duidelijk afstand van de (liberale) samenlevingsvisie waarin mensen worden gezien als in beginsel afzonderlijke individuen, die (vervolgens) op basis van onderlinge afspraken en gedragingen een samenleving vormen. Zo'n autonoom, op zichzelf staand individu is een fictie, de werkelijkheid laat zien dat mensen niet alleen van nature, maar ook door de omstandigheden sociaal verweven zijn. Ook een collectivistische benadering, die men vindt bij het socialisme en de sociaaldemocratie, is fnuikend. Met een overkoepelende overheid, waarvan in dat denken alles dat aan het publiek belang raakt uitgaat, wordt de noodzakelijke vrijheid om in verantwoordelijkheid te leven aangetast. Bovendien geldt dat de overheid heel veel zaken naar haar aard niet eens (goed) zelf kan verzorgen. Zou ze (de uitvoering van) zulke activiteiten dan wel kunnen *delegeren*?

Sowieso is de regelmatig geponeerde indeling in tweeën ('dichotomie') van ofwel individu ofwel staat te beperkt.²⁶ In dit individu-overheidschema worden maatschappelijke organisaties immers gezien als ofwel 'verlengstukken' van de belangen van individuele burgers ofwel als uitvoerders van overheidsbeleid. Dit denken miskent dat juist tussen de burgers en de staat vele verbanden bestaan (en blijven ontstaan) die zich met gemeenschappelijke belangen bezighouden en ook zelfstandig hun bijdrage aan het algemeen belang (kunnen) leveren (zie § 2.3). Juist via die verbanden ontstijgen mensen hun privébelangen, geven ze uitdrukking aan hun visie op het algemeen belang en oefenen ze zich in burgerschap. De christendemocratie heeft voor deze verbanden tussen burger en staat altijd oog gehad, terwijl de sociaal-democratie en het liberalisme zich moeilijk raad weten met het bestaan en de rol van deze verbanden.

De consequentie van het individu-overheidschema is dat, als men niet accepteert dat in de samenleving zelf publieke belangen bewaakt kunnen worden, eventueel toezicht vanuit publieke belangen dus automatisch vanuit de overheid moet komen. Vanuit de liberale en sociaal-democratische maatschappijvisie zal dus steeds meer toezicht vanuit de overheid plaats (moeten) vinden, met alle uniformerende gevolgen van dien. Daar zet de christendemocratie een maatschappijvisie tegenover waarin burgers zelf invloed kunnen hebben op maatschappelijke activiteiten en

26 | Zie bijvoorbeeld Balkenende (1992), waar hij deze tweedeling ook al hekelt (p. 259-265): "Wanneer de balans wordt opgemaakt, overheerst de indruk dat het overheid-individu-schema in hoofdzaak wordt gehandhaafd." (p. 263) Balkenende verbindt het oprukken van dit overheid-individu-schema aan het 'zwakker' worden van private organisaties door groeiende afhankelijkheid van overheidsfinanciering en een toenemende afstand tussen de bestuurlijke en professionele top van de organisaties en hun achterban (p. 259).

organisaties waar ze zich betrokken bij voelen. Waar ruimte is voor daadwerkelijke participatie. Zij kunnen de inhoud meebepalen. Wat is goed onderwijs, hoe zien ze een goede school? Wat verwachten de leden van een omroepvereniging van hun omroep? Zo'n meebepalende rol van burgers lijkt zeer passend in de moderne tijd met mondige burgers en veel maatschappelijke dynamiek en pluriformiteit.

Ook de tweedeling tussen ofwel de 'markt' ofwel de overheid is te simpel. Dit is een (wereld)beeld dat mede onder invloed van het Europees recht (met zijn idee van 'markt, tenzij') steeds breder ingang heeft gevonden. Toch miskent dit schema dat er heel goed activiteiten (dienstverlening) kunnen zijn die niet via de logica van de markt, noch via die van de overheid, plaatsvinden. Wat is er op tegen als een sociale verhuurder minder dan een marktconforme huur vraagt om zo zijn doelgroep tegen zo laag mogelijke huren te huisvesten? Die verhuurder handelt niet volgens de marktlogica, maar volgens de 'maatschappelijke logica'. Of neem het onderwijs: de geschiedenis van het Nederlandse onderwijs heeft laten zien dat een gemeenschap van ouders, docenten en sympathisanten een school kan opzetten in het streven om leerlingen een goede opleiding aan te bieden. Daar hoeft de overheid ze geen opdracht toe te geven, net zo min als dat de initiatiefnemers de school als een commerciële activiteit hoeven op te zetten. Juist voor maatschappelijke dienstverlening waarvoor de waardenoriëntatie en de relatie tussen dienstverlener en gebruiker zeer belangrijk zijn, is het verzorgen door maatschappelijke organisaties via hun eigen 'logica' – die afwijkt van markt en staat – vaak zeer geschikt.

2.3 Maatschappelijke organisaties staan midden in de samenleving

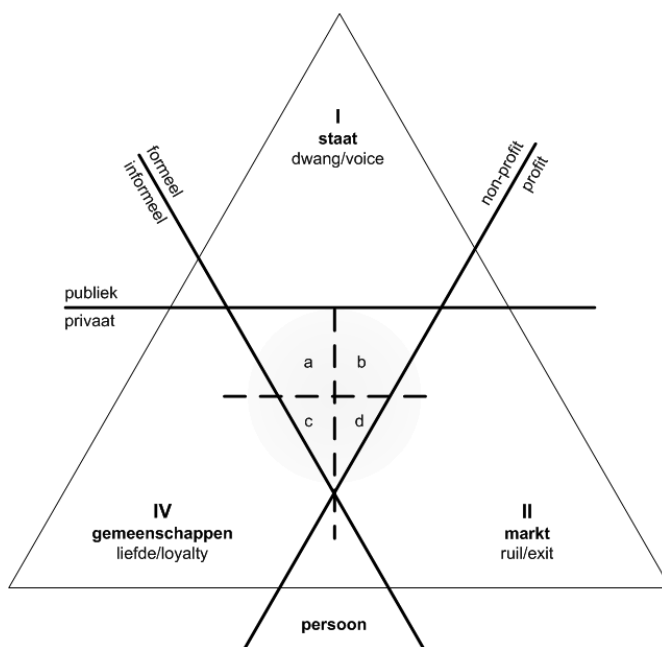
Waar mensen samen met anderen op zoek gaan naar het gemeenschappelijk goede, is sprake van maatschappelijk initiatief. Dat kan neerslaan in maatschappelijke organisaties, die uiteenlopende vormen en karakters hebben. Dat varieert per sector en met de tijd. Men moet zich dan ook niet blindstaren op de bestaande, 'oude' vormen, want die kunnen soms meer bezig zijn met het voortbestaan van de eigen *organisatie* dan dat ze een eigentijdse manier vormen om maatschappelijke ambitie(s) te *organiseren*. Daarom is het goed ook oog te houden voor nieuwe vormen van maatschappelijk organiseren en verantwoordelijkheid nemen.

Gegeven de grote variëteit aan organisaties en sectoren is het overigens onmogelijk om te spreken over iets als 'het' maatschappelijk middenveld als ware dat een eenheid die als geheel eenzelfde ontwikkeling doormaakt. De verschillende organisaties en sectoren kennen alle hun eigen organisatievormen, eigenschappen en ontwikkelingen. Ze zijn ieder op hun eigen manier ingebed in de samenleving en hebben bijvoorbeeld op verschillende wijze met de overheid te maken.

Toch kent dit soort 'maatschappelijke organisaties' een gemeenschappelijke 'logica', die hen onderscheidt van bijvoorbeeld de overheid of bedrijven. Hoe kunnen

we deze maatschappelijke organisaties dan karakteriseren? Wat zijn de belangrijkste gedeelde kenmerken?

Een goed raamwerk voor de beschrijving van de maatschappelijke organisaties is het schema van Van de Donk (2004), gebaseerd op Pestoff (1992). In dit schema worden drie verschillende sferen onderscheiden, elk gepositioneerd in een punt van een driehoek (zie figuur 1): de natuurlijke gemeenschappen (zoals gezin), de staat en de markt. Iedere sfeer wordt gekenmerkt door bijbehorende mechanismen. Binnen de natuurlijke gemeenschappen is dat de liefde of loyaliteit, in de markt gaat het om ruil en contractsvrijheid (inclusief mogelijkheid tot *exit*) en bij de staat om (de mogelijkheid van) dwang (door de staat) en stemrecht (voor de burger). Daarnaast kunnen er verschillende domeinen onderscheiden worden: informeel tegenover formeel, *privaat* tegenover *publiek*,²⁷*non-profit* tegenover *profit*.



Figuur 1: De positie van maatschappelijke organisaties

Dit schema laat zien dat er vele mogelijkheden zijn. De natuurlijke gemeenschappen zijn in het algemeen te kenmerken als *privaat*, *informeel*, en *non-profit*. De markt is *privaat*, *for-profit* en *formeel*. De staat kenmerkt zich door een *publiek*, *non-profit* en *formeel* karakter. De maatschappelijke organisaties bevinden zich in het midden van de figuur. Het centrum van de figuur wordt gekenmerkt door: *privaat*, *non-profit* en *formeel*. Dit zijn de kenmerken van de organisaties waar men meestal aan denkt bij de term ‘maatschappelijk middenveld’: (bijzondere) scholen, zorginstel-

27 | Ook wel: *non-governmental* tegenover *governmental* of *public*.

lingen, woningbouwcorporaties, maar ook sportverenigingen of de kerken.²⁸ Maar het gebied van het maatschappelijk initiatief en de maatschappelijke organisaties is ruimer en omvat ook andere en nieuwe typen organisaties.

Hoewel de maatschappelijke organisaties in diepere zin gemeenschappelijke kenmerken hebben (zie hieronder), zijn er duidelijk verschillende typen organisaties te onderscheiden. Van de Donk (2004) onderscheidt binnen het veld van de maatschappelijke organisaties vier hoofdtypen aan organisaties. Wij zullen dat hier nog iets verder verfijnen.

Het eerste type betreft organisaties (of informelere associaties) die zich inzetten voor een belang dat heel direct en dichtbij kan worden gediend. Het gaat dan om samen iets doen (sportclub of kerkkoor), of samen strijden voor een concreet belang (buurtcomité). Hier 'maken' de betrokkenen de organisatie. Vaak draaien dit soort organisaties vooral op vrijwilligers en private bijdragen. Ze bevinden zich in kwadrant (c) van figuur 1.

Bij het volgende type organisaties richt men zich op een ideëel belang dat niet een direct en concreet belang in nabije gemeenschap betreft, maar een indirecter en abstracter belang, zoals milieubescherming of ontwikkelingssamenwerking. Voorbeelden zijn dan ook een milieuorganisatie of de Hartstichting. Een deel van de betrokkenen staat hier al gauw wat meer op afstand als (slechts) donateur. Deze organisaties zijn te vinden in kwadrant (a) van figuur 1.

In kwadrant (d) van figuur 1 vinden we organisaties die directe en concrete zorg (of diensten) bieden: zij richten zich, in de woorden van Van de Donk, op een *case*. Wij willen binnen dit kwadrant nog een nadere onderverdeling maken.

Een eerste belangrijke groep maatschappelijke organisaties wordt gevormd door de '(maatschappelijke) relatiedienstverleners'. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld scholen, verpleeghuizen, of thuiszorg. Centraal kenmerk is dat de dienstverlening hier in een (unieke) relatie tussen 'dienstverlener' en 'gebruiker' tot stand komt, waarbij waarden een belangrijke rol spelen (hoe ziet men 'goed onderwijs', wat verstaat men onder 'goede zorg'?). In een aantal van de sectoren van (maatschappelijke) dienstverlening bestaat een stelsel van publieke (of collectieve) financiering van de activiteiten van de betreffende maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld het onderwijs of grote delen van de gezondheidszorg).

In kwadrant (d) onderscheiden we nog een tweede categorie, die iets dichter tegen de 'markt' aanligt. Deze categorie noemen we hier de 'sociale quasimarktororganisaties': zij leveren op een 'sociale' manier een dienst die in theorie eigenlijk ook

28 | Deze private, formele, non-profitorganisaties komen grotendeels overeen met de definitie de non-profitsector die gehanteerd wordt in het internationaal vergelijkend onderzoek van de Johns Hopkins University en die veelvuldig gebruikt wordt in Nederlands en internationaal onderzoek. Bij de definitie van het Johns Hopkins onderzoek worden de volgende vijf eisen gesteld aan een non-profitorganisatie: a) organisatie (dus formeel), b) privaat, c) geen winstverdeling (dus non-profit), d) zelfbestuur, en e) er moet sprake zijn van enige mate van vrijwilligheid.

door de markt geleverd had kunnen worden. Een voorbeeld vormen de woningbouwcorporaties. Het gaat vaak om professionele organisaties die hun inkomsten vooral verwerven uit de producten of diensten die ze leveren.

Ten slotte is er nog de groep van de 'koepels': overkoepelende belangenverenigingen of bonden, waarbij de afzonderlijke maatschappelijke organisaties zijn aangesloten. Een voorbeeld zijn de sportbonden of de Besturenraad, de koepel van protestants-christelijke onderwijsbesturen. Deze organisaties behartigen het belang van directe zorg, of een direct belang, op een meer indirecte wijze. In de woorden van Van de Donk (2004) gaat het hierbij om een *cause*. Deze categorie bevindt zich in kwadrant (b).

Eigen karakter van maatschappelijke organisaties

Ondanks de verscheidenheid rond maatschappelijke organisaties hebben ze wel degelijk gemeenschappelijke kenmerken. Wat is nu de eigenheid van een maatschappelijke organisatie? In zekere zin gaat het om activiteiten en organisaties die mensen 'met elkaar en voor elkaar' doen en vormen.²⁹ Dit is het domein van het 'samen'. Maatschappelijke verbanden zijn dan ook te karakteriseren met de volgende begrippen.

Solidariteit

In maatschappelijke organisaties gaat het om 'met elkaar en voor elkaar'. In zulke organisaties geven we concreet uitwerking aan onze verantwoordelijkheid *tegenover* elkaar. Onze participatie is immers niet los te zien van de samenleving om ons heen. Zo kan de leraar niet zonder de leerlingen (en andersom) en hebben ze samen de school nodig. Bij dit aspect van solidariteit is het van belang dat de gemeenschap waarbinnen de solidariteit georganiseerd wordt, niet gezien moet worden als een voorgegeven verband waar men niet uit kan. Het draait namelijk om de *vrijheid* om met elkaar en voor elkaar (solidariteit) te organiseren, naar de gemeenschappelijke keuze van de betrokkenen.

Maatschappelijk doel

Maatschappelijke organisaties richten zich op een bepaald *maatschappelijk doel* zoals de betrokkenen dat hebben vormgegeven. Zo richten scholen zich op goed onderwijs voor hun leerlingen, woningcorporaties op goede huisvesting voor hun doelgroep, of sportclubs op het met gelijkgezinden sporten. Kerngegevens daarbij is dat over de vraag wat precies dat 'goede onderwijs' is, verschil van inzicht en uitgangspunt mag blijven bestaan: verschillen die niet (allemaal) met een zogenaamd 'neutraal' kwaliteitsbeleid kunnen worden toegedekt. Het maatschappelijk doel van de maatschappelijke organisatie bakent haar activiteiten af en geeft haar richting.

29 | Vgl. Van de Donk (2004), die 'zorg' in brede zin ziet als de kenmerkende oriëntatie voor maatschappelijke organisaties: het gaat om wederzijds betrokken zorg onder erkenning van lotsverbondenheid.

Waardenoriëntatie

Het (gemeenschappelijke) beeld dat men heeft van de mens en over hoe men met elkaar moet omgaan, is van groot belang bij een maatschappelijke organisatie. Dat vertaalt zich in een bepaalde visie op bijvoorbeeld onderwijs, kinderopvang, of zorg. De waardenoriëntatie werkt door in de wijze waarop de dienstverlening ingevuld wordt.

Variëteit en pluriformiteit

Er is niet alleen een grote variëteit in thema's en vormen van maatschappelijke activiteit en organisaties, maar maatschappelijke organisaties hebben ook ieder hun eigen 'kleur' (waardenoriëntatie), waardoor over het geheel een *pluriformiteit* zal bestaan in maatschappelijke sectoren die de maatschappelijke pluriformiteit weerspiegelt.

Associatie en participatie

In principe hebben mensen een vrije keuze om zich wel of niet te engageren met een bepaald (bestaand) maatschappelijk verband dan wel er een op te richten. (Vrije) *associatie* is dan het mechanisme waardoor mensen in de invloedssfeer van een maatschappelijke organisatie geraken. De gemeenschap van betrokkenen is dan ook in beginsel 'open': het gaat hier dus niet om een statisch idee van een soort 'voorgegeven' gemeenschap. Is men eenmaal betrokken bij een maatschappelijke organisatie, dan is *participatie* het mechanisme dat beschrijft hoe de betrokkene de organisatie beïnvloedt. Hij heeft niet alleen maar een stem, maar bouwt zelf ook op een of meer manieren mee aan de organisatie.³⁰

Succescriterium: bereiken van het maatschappelijk doel

Het succes van een maatschappelijke organisatie ligt in de mate waarin ze erin slaagt haar maatschappelijk doel te realiseren. Maatschappelijke organisaties zijn in zekere zin 'doelzoekend'; ze zijn zelfreferentieel in waardenbepaling en legitimiteit.³¹ Het gaat dan ook niet zozeer om de organisatie als zodanig, maar om het achterliggende maatschappelijke doel. Een maatschappelijke organisatie is immers vooral een structuur die mensen verbindt om gezamenlijk die maatschappelijke ambitie(s) te realiseren. Een 'maatschappelijke verbinder' dus.

Met deze kenmerken onderscheiden maatschappelijke organisaties zich van de domeinen van de overheid en van die van het individuele belang. Het 'collectieve' domein van de staat wordt gekenmerkt door collectiviteit, het *publiek* belang, gelijkheid (een verbod op discriminatie), en de mogelijkheid tot dwang vanuit de overheid enerzijds en stemrecht voor burgers anderzijds. Het 'succescriterium' voor het handelen van de overheid is, althans vanuit een christendemocratische visie, of deze

30 | Zie Wolff & Prouteau (2004).

31 | Frissen (2007), p. 196.

de *publieke gerechtigheid* waarmaakt. Het domein van het individuele belang (het 'ik-domein') omvat ook het streven naar eigen economisch succes. De eigenschappen van dit domein zijn: individualiteit, persoonlijk belang, ongelijkheid, *loyalty* als mechanisme in de persoonlijke sfeer, contractsvrijheid en de mogelijkheid van *exit* als mechanisme in de marktsfeer. Als 'succescriterium' in het 'ik-domein' geldt de mate van (persoonlijke) ontplooiing.³²

Samengevat komen we dus tot de volgende karakterisering van de domeinen van de staat, van het 'samen' (de maatschappelijke verbanden) en van het individu. Elk domein kent in zekere zin zijn eigen logica.

Tabel 1: De verschillende logica's van overheid, maatschappelijke organisaties en markt

domein	staat	'samen'	individu
kenmerk	collectiviteit	solidariteit	individualiteit
soort belang	publiek belang	maatschappelijk belang	persoonlijk belang
uniformiteit of verscheidenheid	gelijkheid	variëteit en pluriformiteit	ongelijkheid
'mechanismen'	dwang en stem	associatie en participatie	<i>loyalty</i> ; contractsvrijheid
'succescriterium'	publieke gerechtigheid	bereiken van het maatschappelijke doel	persoonlijk succes

Hybride organisaties

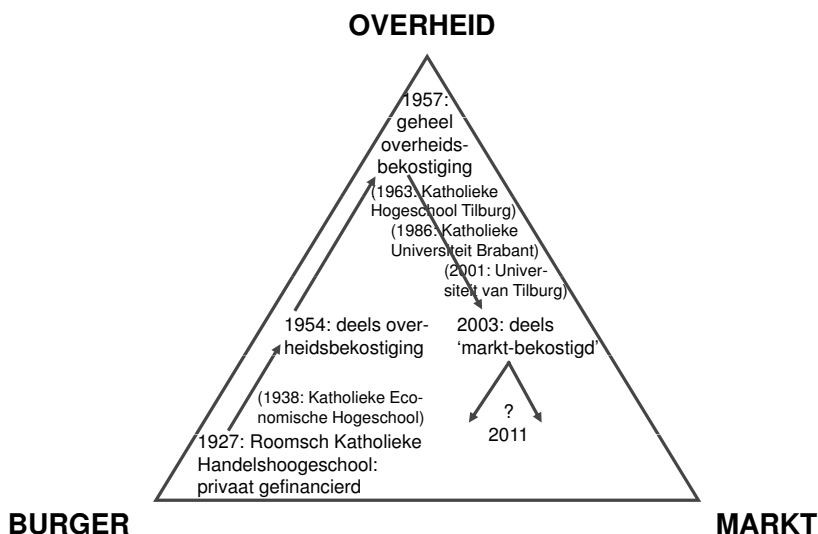
'Pure' maatschappelijke organisaties kennen een eigen logica. In de praktijk krijgen de meeste maatschappelijke organisaties ook te maken met de overheidslogica en de marktlogica, bijvoorbeeld omdat ze publieke financiering ontvangen of in een markt-omgeving actief zijn. Maatschappelijke organisaties bevinden zich dan ook tussen de 'polen' van de verschillende logica's. Dat is bij meerdere aspecten terug te zien. Zo komt de *financiering* van maatschappelijke organisaties in het algemeen uit de bronnen (i) giften (geld, vrijwilligerswerk), (ii) betalingen voor geleverde diensten en (iii) overheidsbijdragen. Elk van deze bronnen correspondeert met een van de polen (respectievelijk: de logica van de samenleving, de markt en de staat).

Dezelfde 'polen' zien we ook bij de *regels* die voor maatschappelijke organisaties gelden: deze vinden hun oorsprong in (i) zelfregulering, (ii) contracten en/of (iii) overheidsregelgeving. Hierbij speelt ook de vraag wie het 'product' (de dienstverlening) definieert. Bepaalt de organisatie dat zelf, al dan niet in wisselwerking met de gebruikers en betrokkenen, schrijft de overheid dat voor, of komt het 'product' tot stand als gevolg van een markttransactie?

32 | Overigens is het zo dat het hier geschetste 'ik-domein' een beperkte weergave is van de positie van een individuele persoon. De christendemocratie gaat er immers *niet* van uit dat personen slechts het beperkte objectief van het eigen belang en het eigen succes hebben. In het christendemocratische mensbeeld is een persoon van nature gericht op zijn omgeving en valt de ontplooiing van de individuele persoon niet los van die omgeving te zien.

De toedeling ('allocatie') van de dienstverlening kan,³³ ten slotte, plaatsvinden (i) 'omdat het hoort',³⁴ (ii) op grond van een economische ruil (het marktmechanisme), of (iii) op basis van een overheidsregel. Binnen maatschappelijke organisaties kunnen we (combinaties van) al deze verschillende modaliteiten aantreffen. Dat kan per activiteit verschillen en ook veranderen met de tijd.³⁵

De positie van een maatschappelijke organisatie en haar ontwikkeling kunnen goed weergegeven worden met behulp van een 'positioneringsdriehoek' gebaseerd op die van figuur 1, waarbij de plaats van de maatschappelijke organisatie in het krachtenveld van burger, markt en overheid wordt weergegeven.³⁶ Deze positioneringsdriehoek zal nuttig blijken bij de analyse van de verschillende maatschappelijke organisaties en de ontwikkelingen die ze doormaken (zie § 2.5).



Figuur 2. De ontwikkeling van de Universiteit van Tilburg (naar Mouwen 2006a)

Van de Donk (2010) spreekt in dit verband over *migrerende organisaties*: het karakter van een organisatie verandert in de loop der tijd. Dit is goed af te beelden met

33 | Met allocatie bedoelen we hier in eerste instantie de beslissing aan wie de betreffende maatschappelijke dienst verleend wordt.
 34 | Een voorbeeld: bij sociale huisvesting gaat de woning in het algemeen niet naar de hoogsteieder maar naar degene die er het meeste 'recht' op heeft (bepaald door de betrokkenen).
 35 | Overigens gaat het bij de geschetste logica's om 'ideaaltypen'; in de praktijk komt bij marktpartijen of de overheid ook een combinatie van logica's voor; de overheid verricht ook markttransacties, een marktpartij kan ook een gift doen. Van de Donk (2010) spreekt van *migratie van coördinatiemechanismen*.
 36 | Bron: Mouwen (2006a), p. 24.

behelp van de positioneringsdriehoek. Mouwen (2006a) geeft het voorbeeld van de ontwikkeling van de (huidige) Universiteit van Tilburg. Deze is afgebeeld in figuur 2.

In de praktijk hebben veel maatschappelijke organisaties te maken met een combinatie van verschillende logica's die tegenstrijdig of in ieder geval conflicterend (kunnen) zijn. In zulke gevallen kunnen we spreken van *hybride* organisaties. Vaak wordt die hybriditeit als problematisch gezien (omdat de organisatie niet in één logica te passen is), maar het zou gepaster zijn om die hybriditeit te zien als een kernaspect van de organisatie in kwestie.³⁷ Vanuit dat perspectief is het dan ook mogelijk om op zoek te gaan naar een nieuw strategie-instrumentarium voor zulke organisaties in aanvulling op de klassieke modellen, theorieën en concepten die voor de overheid of de markt bestaan. Mouwen (2006a en 2006b) heeft daartoe een goede aanzet gedaan, waarbij een belangrijke rol toekomt aan de missie van de organisatie ('waartoe is deze op aarde?'), de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de relevante waardenoriëntatie, aspecten die wij hiervoor als kernelementen van de maatschappelijke organisatie hadden geïdentificeerd. Daarnaast spelen volgens Mouwen de randvoorwaarden die overheid en andere maatschappelijke organisaties vastleggen, een belangrijke rol, omdat deze de 'strategische ruimte' van een maatschappelijke organisatie begrenzen.

2.4 De kracht van maatschappelijke organisaties

In Nederland heeft zich een uitgebreid veld met maatschappelijke organisaties ontwikkeld, dat groot is in vergelijking met andere landen. Dit komt onder andere door de lange en rijke traditie van het particulier initiatief die ons land kent, de positieve houding die de overheid lang gehad heeft jegens maatschappelijke organisaties en het patroon van particulier aanbod (door maatschappelijke organisaties) met collectieve financiering.³⁸ Kennelijk zit er kracht in maatschappelijke organisaties. Wat is die kracht?

Allereerst kunnen maatschappelijke organisaties betrokkenen inspireren. Van de gedeelde waarden ('zó moet samenleven eruit zien') en van het nagestreefde doel ('dit is belangrijk') kan een stevig appèl uitgaan. Zo slagen veel maatschappelijke organisaties erin om mensen te binden en om ze een bijdrage te laten leveren, bijvoorbeeld als vrijwilliger of in de vorm van een financiële bijdrage. De maatschappelijke organisaties in Nederland blijken dan ook een goede motor voor vrijwilligerswerk: de deelname aan vrijwilligerswerk is in Nederland erg hoog in vergelijking met andere landen en er wordt ook veel geld gegeven.³⁹ In tegenstelling tot de overheid, waaraan men over het algemeen een bijdrage levert omdat het *moet*, draagt men bij aan maatschappelijke organisaties omdat het *mag* en men het *wil*.

37 | Van de Donk & Brandsen (2006), op p. 368.

38 | Burger & Dekker (2001), hoofdstuk 5.

39 | Zie bijvoorbeeld Donders & Gradus (2007), hoofdstuk 9.

Een andere belangrijke waarde van maatschappelijke organisaties is dat in zulke organisaties burgers op basis van vrije, weloverwogen keuzen vorm kunnen geven aan solidaire vormen van uitoefening van allerlei dienstverlening en vormen van lotsverbondenheid. Zo kunnen ze ook uitdrukking geven aan hun (gedeelde) waardenoriëntatie. Daarmee kunnen maatschappelijke organisaties zorgen voor een maatschappelijke dienstverlening op een pluralistische wijze ('het verschil maken').⁴⁰ De in eigen maatschappelijke of levensbeschouwelijke kring gevormde organisaties overwinnen de beperkingen van de 'uniforme' overheid en bieden zo samen meer variëteit dan de stembus ooit zou kunnen leveren.⁴¹ Bovendien is uit economisch-historisch onderzoek gebleken dat het ontstaan en bestaan van bloeiende maatschappelijke verbanden belangrijker is geweest voor het welzijn en de levensstandaard in Nederland dan goed functionerende markten.⁴²

Daarnaast zijn het maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties 'sociaal verankerd': ze hebben met de maatschappelijke werkelijkheid van doen. Het gaat om concrete mensen, problemen en ervaringen. Een buurtcomité wordt opgericht bijvoorbeeld omdat er veel overlast is in de buurt of omdat grootschalige sloop dreigt. In een school wordt onderwijs gegeven aan bepaalde kinderen, die allemaal een naam en een gezicht hebben. Ook dit is een voordeel. Het contrasteert immers met de vaak abstracte wereld van het beleid die je sterk aantreft bij de overheid. Daar regeert de 'beleidsrealiteit' en worden problemen gedefinieerd die soms niet echt bestaan of worden sommige bestaande problemen onvoldoende erkend.

Bovendien blijken maatschappelijke organisaties geschikt en succesvol op vele terreinen. Zoals bij 'vertrouwensdiensten', waarbij de gebruikers een vertrouwd gevoel willen hebben bij de dienstverlening (je wilt bijvoorbeeld een school voor je kind waar je dat met een gerust hart kunt achterlaten). Of bij relationele diensten, waarbij de dienstverlening vooral in de relatie tussen dienstverlener en gebruiker tot stand komt, of bij zaken waar je meer wil dan een (functionele) dienst, zoals een sportclub of een belangenvereniging. Ook daar waar we een levensbeschouwelijke inbedding verwachten hebben maatschappelijke organisaties veel waarde. Zo gaat het bij de gezondheidszorg niet alleen om technische ingrepen, maar ook om aandacht voor de patiënt, bij onderwijs niet alleen om kennisoverdracht, maar ook om vorming en waardenoverdracht. Juist vanuit de christen-democratie is hier altijd veel nadruk op gelegd.

Ook kennen het maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties een groter innovatief vermogen dan bijvoorbeeld de overheid.⁴³ Een activiteit is snel gestart, een 'clubje' makkelijk opgericht. Dat biedt de kans om iets nieuws te doen of een nieuwe aanpak te proberen. Of om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe technologische mogelijkheden. Maatschappelijk initiatief past

40 | Vergelijk Knops & Van de Donk (2009).

41 | Douglas (1983).

42 | Van Bavel (2008).

43 | Zie bijvoorbeeld Anheier (2005).

dus goed bij een moderne, dynamische samenleving. De overheid zelf heeft vaak immers minder experimenteeruimte en minder aanpassingsvermogen dan maatschappelijke partijen. Bovendien weet de overheid niet alles. Juist een palet aan maatschappelijke organisaties kan zorgen voor redundantie en variëteit aan waarden en gezichtspunten, die voor het leergedrag in beleidsprocessen zeer relevant is.

Kortom, de belangrijkste potentieel sterke punten van maatschappelijke organisaties zijn samen te vatten als:

- a. gemeenschapsontwikkeling (er gaat een bindende werking van uit);
- b. expressie van eigen normen en waarden (waardengeoriënteerd vs. neutrale overheid);
- c. betere dienstverlening (kwaliteit, kosten);
- d. groter innovatief vermogen (makkelijke *entry* voor nieuwkomers, minder controle);
- e. sociale verandering (ze hebben de ruimte om het overheidsbeleid te beïnvloeden).

Tegenover deze voordelen staan ook enkele mogelijke nadelen van maatschappelijke organisaties. Een oorspronkelijk besef van solidariteit en gemeenschappelijk beleefde waarden en ambitie kan uitgehold raken, terwijl de organisatie nog wel blijft bestaan, maar dan als ‘neutrale’ maatschappelijke activiteit. Het voortbestaan van de organisatie zelf wordt dan het doel, meer nog dan de oorspronkelijke maatschappelijke ambitie.

Voorts is er bij non-profit organisaties het gevaar van inefficiënties omdat de winstprikkel en de druk van aandeelhouders ontbreken. Aan de andere kant kan het feit dat de meeste maatschappelijke organisaties geen winst uitkeren juist bijdragen aan het vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening.⁴⁴

Ook het afleggen van verantwoording door de leiding van een maatschappelijke organisatie kan problematisch zijn. Binnen een vereniging moet het bestuur zich verantwoorden tegenover de leden, maar binnen een stichting is dat niet (verplicht) geregeld. Dat is een ander potentieel zwak punt. Het gevaar bestaat dat een organisatie zo geïsoleerd kan raken van de oorspronkelijke dragers van de maatschappelijke activiteit.

44 | Het gaat hier om het zogenaamde non-distributiebeginsel. Het gaat om dienstverlening met een hoge mate van informatieasymmetrie en vormen van kwaliteitsonzekerheid. Het gegeven dat de gebruiker de aanbieder wel moet vertrouwen, krijgt vorm door het verbod om winst uit te keren aan de economische eigenaren. Zou de winst wel uitgekeerd kunnen worden, dan zouden de eigenaren immers, zonder dat de cliënt het doorheeft, de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verlagen ten faveure van de eigen winstpositie. Die weg is afgesloten voor non-profit organisaties zoals verenigingen en stichtingen en daarmee draagt het non-profitkarakter bij aan het vertrouwen.

Conclusie

Maatschappelijke organisaties kunnen dus op vele terreinen een belangrijke waarde hebben. Gezien de hier geschetste potentiële sterkten en zwakten van maatschappelijke organisaties is het daarbij voor deze organisaties wel van groot belang dat ze de volgende zaken niet uit het oog verliezen. Zo'n organisatie dient:⁴⁵

1. een ideële oriëntatie telkens te verbinden met
2. een beeld van de gemeenschap waarvoor men met name wil werken;
3. de dienstverlening goed op orde te hebben, en
4. zich ook maatschappelijk te verantwoorden (zeker wanneer men met publieke middelen werkt).

Het is voor maatschappelijke organisaties niet altijd gemakkelijk deze meervoudige opdracht te realiseren. Toch is dat wel nodig: een organisatie die het op een van deze vier dimensies laat afweten, verliest immers al snel legitimiteit. Dat kan een bron van onvrede zijn: medewerkers kunnen bijvoorbeeld beroepszeer voelen, omdat hun werk niet voldoet aan wat ze zelf het meest zinvol vinden, en gebruikers van dienstverlening krijgen niet wat ze verwachten.

Het is voor maatschappelijke organisaties dan ook belangrijk dat ze voortdurend beseffen dat hun draagvlak en herkomst een wezenlijke rol blijven spelen. In de inbedding in de gemeenschap van betrokkenen moet blijvend geïnvesteerd worden. Dat betekent ook dat organisaties er goed aan doen om steeds in gesprek te blijven met de betrokkenen over de eigen missie en activiteiten. Idealiter kunnen die betrokkenen in dat proces ook daadwerkelijk participeren en is dat dus meer dan 'eenzijdig' verantwoording afleggen. In een continu veranderende samenleving doen maatschappelijke organisaties er goed aan te investeren in een energieke invulling van manieren om die participatie van betrokkenen te realiseren. Participatie vindt plaats met de erkenning dat een bevoegd gezag uiteindelijk verantwoordelijk is en besluit.

Zoals eerder aangegeven is het veld van de maatschappelijke organisaties heel divers. Toch geldt bovenstaande 'opdracht' in zekere zin voor alle maatschappelijke organisaties. Vanzelfsprekend zullen de accenten verschillend zijn voor de verschillende typen maatschappelijke organisaties (zie paragraaf 2.3 voor een rubricering van verschillende categorieën maatschappelijke organisaties). Het functioneren van die organisaties wordt beïnvloed door verschillende ontwikkelingen, die behandeld worden in de volgende paragraaf.

2.5 De ontwikkelingen rond maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties ondergaan allerlei ontwikkelingen. Dat varieert per sector en per organisatie. Voordat we de belangrijkste typen ontwikkelingen waar de organisaties mee te maken hebben, benoemen, kijken we kort naar de onderliggende maatschappelijke trends.

45 | Van de Donk (2004), p. 36.

2.5.1 Maatschappelijke trends

Deze trends zijn min of meer een gegeven, ze zijn moeilijk te beïnvloeden. Dat betekent onder meer dat eigentijdse antwoorden op maatschappelijke vragen soms andere kunnen zijn dan dat wat eerder werkte.

We zien een modernisering van de samenleving waarbij onder meer sprake is van individualisering. Het gevolg hiervan is dat in de samenleving vele sterk uiteenlopende wensen bestaan en ook dat personen veeleisender worden. Aan de andere kant hebben veel mensen nu ook meer mogelijkheden dan vroeger om zelf de regie te nemen in hun leven door een betere opleiding en meer geld. Deze trend van individualisering leidt ertoe dat mensen andere behoeften en verwachtingen hebben van maatschappelijke organisaties. Ook binnen maatschappelijke organisaties moet meer ruimte zijn voor 'individualiteit'. Tevens zal van sommigen de betrokkenheid bij en inzet voor maatschappelijke organisaties misschien vluchtiger worden. Dat betekent niet dat de behoefte aan sociale binding verdwijnt, maar deze manifesteert zich in zo'n moderne 'netwerksamenleving' anders – dynamischer – dan vroeger.

Bovendien zijn mensen over het algemeen mobieler en zijn we door globalisering makkelijker verbonden met grote delen van de wereld. Dit is een volgende trend. Deze trend biedt interessante kansen. Zo kunnen, zeker met behulp van de moderne technologie, zoals internet, mensen zich nu snel en makkelijk nationaal of internationaal organiseren. Dat opent mogelijkheden voor maatschappelijke verbanden en organisaties op die schaal. Mensen met een bepaalde hobby kunnen zo bijvoorbeeld makkelijk wereldwijd met elkaar in contact komen, schakers kunnen vanuit hun luie stoel schaken tegen tegenstanders uit de hele wereld, of mensenrechtenactivisten kunnen zo snel internationaal de handen ineen slaan om bepaalde misstanden aan de kaak te stellen.

Een andere trend in Nederland is de afname van het belang van levensbeschouwing (althans voor de belangrijkste christelijke tradities in Nederland). Toch blijft de behoefte aan zingeving waarschijnlijk wel bestaan, maar vraagt deze nu om een andere invulling. Hoe gaat een katholieke school bijvoorbeeld om met haar identiteit als er inmiddels leerlingen van veel verschillende achtergronden op die school zitten?

Daarbij komt nog de trend van ontzuiling. Gedurende de twintigste eeuw raakte het maatschappelijk middenveld georganiseerd langs de lijnen van de zuilen, waarbij elke 'zuil' zijn eigen organisaties had, van scholen tot sportclubs en van omroepen tot politieke partijen. Voor een deel waren deze organisaties (ook) gericht op de emancipatie van de betreffende bevolkingsgroepen. Nadat in de jaren '70 die emancipatie grotendeels voltooid was en ook het belang van de achterliggende levensbeschouwingen begon af te nemen, ontspoon zich een proces van ontzuiling, waarbij de vrij statische, sterk groepsgerichte ordening van het maatschappelijke domein begon af te kalven.

Daarnaast is een belangrijke trend dat de economie en economische manier van denken steeds belangrijker is geworden en dat deze meer en meer terreinen

binnengedrongen is: was de ‘calculerende burger’ ooit nog een schrikbeeld, nu is die een belangrijke voorwaarde om verschillende operaties van marktwerking te laten slagen. Ook worden (maatschappelijke) organisaties meer en meer verondersteld te handelen als ‘rationele agenten’ die met economische prikkels gestuurd zouden kunnen worden.

2.5.2 Ontwikkelingen

Het moge duidelijk zijn dat zich rond maatschappelijke organisaties verschillende ontwikkelingen voordoen. In het vervolg van het rapport zullen we dat nader analyseren. In deze paragraaf conceptualiseren we de belangrijkste typen ontwikkelingen in relatie tot maatschappelijke organisaties. Dit zorgt voor een conceptueel kader waarmee we in het vervolg van dit rapport de verschillende concrete ontwikkelingen in de diverse sectoren kunnen benoemen. Tevens vormt het ons theoretisch raamwerk voor de *case studies*.

Maatschappelijke organisaties bevinden zich in het krachtenveld van samenleving, overheid en markt. Verschuivingen binnen dit krachtenveld zijn relevante ontwikkelingen. Hierbij is de positioneringsdriehoek van § 2.3 bruikbaar omdat daarin de verschillende ontwikkelingen – ook letterlijk – zichtbaar gemaakt kunnen worden. Het kan dan gaan om het opschuiven naar de overheidslogica (verstatelijking), naar de marktlogica (verzakelijking) of een versterking van de maatschappelijke logica (vermaatschappelijking). Naast deze ontwikkelingen schetsen we nog twee typen relevante ontwikkelingen: ten eerste het ingekapseld raken van een maatschappelijke organisatie in een ‘stelsel’ (stelselificering) en ten tweede veranderingen van schaalgrootte (schaalvergroting).

Stelselificering

Een eerste ontwikkeling is dat maatschappelijke activiteiten en organisaties vaak geïnstitutionaliseerd raken in ‘stelsels’. Vaak zijn die stelsels in de loop der tijd ontstaan om de maatschappelijke organisaties te ondersteunen, bijvoorbeeld om een stelsel van publieke financiering mogelijk te maken. Toch kunnen ze in de praktijk belemmerend (uit)werken. Bijvoorbeeld omdat zo’n stelsel in de loop der tijd node-loos complex wordt, of het stelsel zelf belangrijker wordt dan het achterliggende maatschappelijke doel. Stelsels kunnen ook zorgen voor al dan niet kunstmatige scheidslijnen. Als een stelsel zorgt voor te hoge drempels voor nieuwe toetreders hindert dat innovaties en nieuwe toetreders, die wezenlijk zijn voor de variëteit en de veerkracht in de samenleving.

Schaalvergroting

Ook schaalvergroting is aan de orde. In verschillende sectoren is dit proces duidelijk waarneembaar. Deze ontwikkeling beïnvloedt het functioneren van maatschappelijke organisaties. Bij schaalvergroting is het van belang een onderscheid te maken tussen, aan de ene kant, de schaal waarbinnen de activiteiten uitgevoerd worden

(bijvoorbeeld een ziekenhuis of de vestiging van een school) en, aan de andere kant, de schaal van de bestuurlijke organisatie (zoals bijvoorbeeld de overkoepelende stichting). Wat betekent schaalvergroting voor de interne organisatie? Werkt het standaardisering en protocollisering binnen de maatschappelijke organisaties in de hand of blijft er variëteit bestaan binnen de organisatie? Wat doet schaalvergroting met de binding van betrokkenen? Maar het bundelen van krachten kan ook kansen bieden: risico's kunnen bijvoorbeeld beter gespreid worden en een grotere organisatie zou eventueel meer verantwoordelijkheden aankunnen.

Verstatelijking

Een derde belangrijke ontwikkeling betreft de verhouding tussen maatschappelijke organisaties en de overheid. In het beeld van de positioneringsdriehoek van § 2.3 duidt verstatelijking op een verschuiving in de richting van de staat, bijvoorbeeld vanwege een toename van het aandeel overheidsfinanciering of een grotere invloed van overheidsregels of -controle. Dat kan ook leiden tot een toenemende oriëntatie op door de overheid geformuleerde publieke doelen in plaats van de (oorspronkelijke) maatschappelijke doelen van de organisatie. In de praktijk is het een regelmatig gehoorde klacht dat maatschappelijke organisaties te veel zouden *verstatelijken*.

De omgekeerde ontwikkeling, namelijk van een afnemende invloed van de overheid op de maatschappelijke organisatie, is natuurlijk ook mogelijk: dan spreken we van *ontstatelijking*. Afhankelijk van de richting waarin de ontwikkeling gaat, spreken we over 'verzakelijking' (richting markt) of 'vermaatschappelijking' (richting samenleving). Deze ontwikkelingen komen hieronder aan de orde.

Verzakelijking

Niet alleen de bureaucratische logica van de overheid maar ook de marktlogica heeft vat gekregen op de maatschappelijke organisaties. Regelmatig is die ontwikkeling zelfs door de overheid opgeroepen. We onderscheiden hier een samenstel van ontwikkelingen die we samenvatten onder de noemer 'verzakelijking'. Een belangrijk aspect daarvan is toenemende *marktwerking*. Dit begrip wordt in de praktijk gebruikt om verschillende ontwikkelingen aan te duiden, die soms in samenhang voorkomen. Marktwerking kan slaan op een verandering in de 'marktstructuur'. Het gaat dan bijvoorbeeld om het mogelijk maken van meerdere aanbieders (concurrentie) voor een bepaalde activiteit. Bijvoorbeeld wanneer de overheid een aanbesteding moet doen voor het lokale openbaar vervoer, of voor het plaatselijke jeugdwerk. Tevens is sprake van marktwerking als de prijsvorming (meer) aan de markt wordt overgelaten (in plaats van, bijvoorbeeld, door de overheid vastgestelde tarieven).

Daarnaast kan men onder marktwerking ook verstaan de ontwikkeling dat een maatschappelijke organisatie zich steeds meer gaat gedragen als een aanbieder van een dienst en daarbij de gebruiker vooral als 'klant' ziet. Hier zullen we voor de duidelijkheid deze ontwikkeling aanduiden als 'vermarkting' of commercialisering. Deze ontwikkeling kan gepaard gaan met een verschuiving van publieke naar private

financiering, bijvoorbeeld wanneer de overheid publieke financiering van een organisatie vermindert en deze ertoe aanspoort om dan maar ‘op de markt’ inkomsten te verwerven om dat te compenseren. Maar de geschetste ontwikkeling kan ook plaatsvinden bij behoud van collectieve financiering. Want als de overheid bijvoorbeeld gebruik maakt van ‘vraagfinanciering’, kopen de gebruikers daarbij weliswaar diensten in, maar doen ze dat met (van oorsprong) publiek geld.

In samenhang kunnen deze ontwikkelingen de omstandigheden scheppen waaronder de allocatie van de dienstverlening volgens het marktmechanisme zou kunnen plaatsvinden. Een van de gevolgen hiervan is dat de ‘planning’ van de dienstverlening meer vraaggestuurd zal zijn. Het alternatief is aanbodplanning, door de overheid of de maatschappelijke organisaties zelf. Daarbij is echter de vraag relevant hoe je dan de ‘verdeling’ bepaalt.

Een andere ontwikkeling waarbij maatschappelijke organisaties meer gaan handelen volgens de logica van de markt is de trend van een toenemend ‘productdenken’ binnen zo’n organisatie. Deze trend kan samenhangen met ‘externe’ marktwerking, maar zich ook los daarvan voordoen. Een gevolg van dit productdenken is dat de relatie tussen de maatschappelijke organisatie en de betrokkenen (waarbij partijen idealiter organisch met elkaar verbonden zijn) meer het karakter krijgt van een contractuele relatie waarin beide partijen tegenover elkaar staan.

Er zijn ook andere trends die duiden op verzakelijking. Het gaat dan bijvoorbeeld om professionalisering, waarmee we hier doelen op een verschuiving naar meer beroepskrachten in plaats van vrijwilligers.⁴⁶ Maar ook de protocollisering en standaardisering van de activiteiten, al dan niet gekoppeld aan een meer bureaucratiese of bedrijfsgeoriënteerde sturing binnen de maatschappelijke organisatie, zijn vormen van verzakelijking.

Vermaatschappelijking

Maatschappelijke organisaties zijn in de regel begonnen als een ‘pure’ maatschappelijke organisatie, werkend volgens de ‘maatschappelijke logica’. Zoals hiervoor beschreven kunnen bij zulke organisaties in de loop der tijd elementen van de overheids- en de marktlogica hun intrede doen. Vanuit zo’n situatie kan het gebeuren dat de organisatie zich vervolgens weer sterker gaat oriënteren op het ‘maatschappelijk hoekpunt’, op de eigen gemeenschap van betrokkenen. Deze ontwikkeling duiden we hier aan als ‘vermaatschappelijking’. In het beeld van de positioneringsdriehoek komt dit overeen met een verschuiving in de richting van het betreffende hoekpunt van de burger en de samenleving. Van zulke vermaatschappelijking is onder andere sprake wanneer giften en de inzet van vrijwilligers belangrijker worden voor een maatschappelijke organisatie (bijvoorbeeld als een subsidie wegvalt, zoals het geval was bij de SGP), of wanneer er meer zelfregulering en eigen beleidsbepaling plaatsvindt (bijvoorbeeld omdat de overheid een bepaalde sector ‘loslaat’) of wanneer

46 | Nota bene: we gebruiken de term ‘professionalisering’ hier dus niet voor ‘aandacht voor de professionaliteit van de medewerkers’.

de organisatie in sterkere mate zelf kan bepalen aan wie ze haar maatschappelijke diensten wil verlenen.

In het verlengde hiervan moeten we ook kijken naar de positie en het belang van het maatschappelijk doel voor de maatschappelijke organisatie, alsmede hoe het staat met de achterliggende waardenoriëntatie. Deze vormen namelijk de bestaansreden van de maatschappelijke organisatie. Er lijkt een ontwikkeling gaande dat bij sommige maatschappelijke organisaties de waardenoriëntatie onder druk staat. Veel maatschappelijke organisaties zijn ooit vanuit een bepaalde levensbeschouwelijke visie opgericht. Die visies blijven actueel maar vragen om onderhoud: wat betekenen die nu voor zaken als goed onderwijs, zorg of sportbeoefening? Dit zijn vragen waarover in de gemeenschap rond de maatschappelijke organisatie het 'gesprek' steeds gaande moet blijven. Vrijwilligers, medewerkers en bestuurders hebben allemaal hun maatschappelijke verwachtingen en ambities. Hoe weet de maatschappelijke organisatie deze te verbinden? Of richt de organisatie zich meer op andere zaken, zoals de geldschietende overheid of op commercieel succes en groter groeien?

3 | De verantwoor- delijkheid van de overheid

3.1 Publieke gerechtigheid als norm voor het overheidsoptreden

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is er sprake van grensvervaging tussen het maatschappelijke domein en dat van de overheid. Er is onder andere onzekerheid over de wederzijdse verantwoordelijkheden. In het vorige hoofdstuk schetsten we de positie, mogelijkheden en verantwoordelijkheden van maatschappelijke organisaties. Hier gaan we kort in op de plaats en rol van de overheid.

De *staat* heeft een bijzondere rol. De christen-democratie ziet de staat als een gezagsinstituut dat recht tot gelding moet brengen. Daarbij is de staat geen doel op zich, maar dienaar van de samenleving naar de norm van *publieke gerechtigheid*.⁴⁷ Het beantwoorden van de vraag naar de juiste maatschappelijke ordening begint in een christen-democratische visie niet zozeer bij het zoeken naar de vorm, maar bij een zoeken naar de (inhoudelijke) norm.

Publieke gerechtigheid

De norm van publieke gerechtigheid houdt in dat de christen-democratie van de overheid verwacht dat zij de publieke voorwaarden schept die mensen in staat stellen om zich te ontplooien en hun verantwoordelijkheid te beleven. Dit beginsel van publieke gerechtigheid kent drie aspecten: het waarborgkarakter, het aanspraakkarakter en het normerend karakter.

Waarborg

Ten eerste moet de overheid het eigen karakter en de verantwoordelijkheden van niet-statelijke verbanden respecteren. Dit is het 'waarborgkarakter'. Tal van taken kan de overheid naar haar aard niet vervullen. Het is van groot belang dat de overheid waarborgen schept voor de vrije ontplooiing van zulke niet-statelijke activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld de cultuur, de kennisoverdracht, de vorming, de collectieve belangenbehartiging, de zorgverlening en dergelijke. Laat dan ook ruimte voor de creativiteit en dynamiek die eigen zijn aan de samenleving, probeer als overheid niet alles te controleren.

Ingrijpen door de overheid is slechts geoorloofd indien zulk ingrijpen noodzakelijk is om reden van publieke gerechtigheid. Wanneer maatschappelijke verbanden *niet* in staat blijken om hun verantwoordelijkheid waar te maken, kan overheidsingrijpen aan de orde zijn. Maar dat dient er altijd op gericht te zijn om de samenleving weer zelf in staat te stellen haar verantwoordelijkheid te nemen. Dit laatste is een essentieel aspect van het subsidiariteitsbeginsel. Het christendemocratisch denken gaat ervan uit dat heel veel zaken van *publiek* belang door maatschappelijke organisaties verzorgd kunnen worden. Een consequentie hiervan is onder meer dat de overheid de eigen logica van de maatschappelijke organisaties moet respecteren en dat ze niet haar eigen overheidslogica aan deze organisaties moet opleggen.

47 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990).

Aanspraak

Ten tweede dient de overheid te zorgen voor de elementaire voorwaarden waaronder de samenleving tot ontplooiing kan komen. Dit is het aanspraak karakter van de publieke gerechtigheidsnorm. De overheid beschikt over machtsmiddelen en kan recht en gezag zondig met dwang tot gelding brengen. Daarom is de overheid geroepen de rechtsorde te handhaven. Dat betekent ook zorgen voor veiligheid. Daarnaast gaat het bij het garanderen van de elementaire voorwaarden ook om het zorgen voor zaken als een goede infrastructuur. Zulke prestaties zijn in algemene zin voorwaardenscheppend voor het functioneren van burgers en de samenleving. Bovendien dient de overheid een elementair bestaansniveau te garanderen. Zij moet zorgen voor 'vloeren in het bestaan'. Deze vloeren gaan verder dan alleen (aanspraak op) materiële prestaties. Het omvat ook een verantwoordelijkheid voor de sociale en maatschappelijke toerusting van burgers, zodat ze hun bestaan zinvol vorm kunnen geven. Overigens moet hierbij wel aangetekend worden dat verschillende taken van publiek belang, zoals onderwijs, volkshuisvesting, of de zorg, geheel of grotendeels verzorgd worden door het maatschappelijk initiatief. Dat is goed, want het biedt mensen de kans om zich ontplooiën via maatschappelijke organisaties die aansluiten bij hun ambities, visies en opvattingen. Vanuit het waarborg karakter van de publieke gerechtigheidsnorm hoort de overheid hier ook ruimte voor te geven. Aan de andere kant vereist het aanspraak karakter dat de overheid de toegankelijkheid van essentiële publieke dienstverlening borgt.

Normstelling

Ten slotte is het van belang dat de overheid normerend optreedt om ervoor te zorgen dat in de samenleving rechtvaardigheid betracht wordt. Dit is het 'normerend karakter' van publieke gerechtigheid. Dit betekent bijvoorbeeld dat, waar maatschappelijke verbanden prestaties leveren die bijdragen aan een publiek belang, de overheid eisen kan stellen voor kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Dat gebeurt ook in het onderwijs, de sociale volkshuisvesting of de zorg. Tevens moet de overheid ervoor zorgen dat verschillende en mogelijk botsende gerechtvaardigde belangen op een goede manier met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Daarbij moet de overheid ernaar streven dat mensen en hun maatschappelijke verbanden zo goed mogelijk zicht krijgen op de gevolgen van hun handelen, niet alleen voor henzelf maar juist ook voor anderen. Dat stelt mensen in staat om zelf kosten en baten, rechten en plichten af te kunnen wegen. De overheid kan in haar regelgeving waarborgen bieden, bijvoorbeeld door kwetsbare groepen te beschermen.

3.2 De beleidsinstrumenten van de overheid

De norm van publieke gerechtigheid werkt niet alleen door in *wat* de overheid moet doen, maar ook in de vraag *hoe* de overheid dient op te treden. De keuze voor beleidsinstrumenten is namelijk niet neutraal. Vanuit een christendemocratische

visie moet ook de keuze van beleidsinstrumenten gericht zijn op het realiseren van een ‘verantwoordelijke samenleving’. Daarom dient de overheid die instrumenten te kiezen die het sterkst appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden en een verantwoorde besluitvorming door hen. Het gaat dan om instrumenten die burgers en hun organisaties zo veel mogelijk *zelf* confronteren met de gevolgen van hun handelen, zodat ze ook zelf de gevolgen van hun handelen moeten afwegen en deze zo in hun keuzes kunnen verdisconteren. Een ‘verantwoordelijke samenleving’ vraagt om zulke terugkoppeling van effecten.

In eerdere studies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is uitgebreid stilgestaan bij de vraag hoe de verschillende beleidsinstrumenten vanuit christendemocratisch perspectief gezien moeten worden.⁴⁸ Allereerst geeft de christendemocratie de voorkeur aan het maatschappelijk initiatief, zoals hiervoor uiteengezet. Dat betekent dat de overheid pas zelf een bepaalde ‘dienst’ aanbiedt als het maatschappelijk initiatief in gebreke blijft of als dat noodzakelijk is vanwege het publiek belang. Het instrument van de overheidsvoorziening komt dus in beginsel pas als laatste optie in beeld.

Toch erkent de christendemocratie dat de staat op verschillende terreinen een bijzondere verantwoordelijkheid kent, bijvoorbeeld om te waarborgen dat er goed en toegankelijk onderwijs is, zorg of huisvesting. Dat betekent niet dat de overheid deze dienstverlening zelf dient te verzorgen, omdat deze ‘diensten’ heel goed door de samenleving zelf georganiseerd kunnen worden, maar wel dat de overheid zodanige randvoorwaarden moet creëren dat op basis daarvan een bepaalde sector relatief autonoom en adequaat kan functioneren.⁴⁹ Het komt er dan onder meer op aan dat belangrijke aspecten zoals de toegankelijkheid (financieel, ideëel en geografisch) en de kwaliteit gewaarborgd zijn.

Daarbij geeft de christendemocratie de voorkeur aan die beleidsinstrumenten die de burgers en hun maatschappelijke organisaties zo veel mogelijk ruimte laten voor eigen afwegingen waarbij zij zich rekenschap geven van de (interne en externe) effecten van hun keuzes. Daar waar de overheid publieke middelen wil inzetten, verschillen de instrumenten naar de beslisruimte die ze aan burgers en maatschappelijke organisaties laten. Met projectsubsidies of doelgebonden uitkeringen bepaalt de overheid als geveer in sterke mate wat er met het geld moet gebeuren, terwijl bijvoorbeeld bij een zgn. lumpsum-uitkering de ontvanger nog de ruimte heeft om te beslissen hoe hij dat geld gaat uitgeven. Dat laatste geldt ook bij ‘vraagfinanciering’ (hierbij verstrekt de overheid een budget aan de gebruiker van maatschappelijke dienstverlening, dat deze dan zelf kan inzetten voor de dienstverlening naar keuze). In principe gaat in de christendemocratie de voorkeur uit naar een methode van bekostiging waarbij zoveel mogelijk beslisruimte ligt bij de burgers of de maatschap-

48 | Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990). Voor een algemene classificatie van beleidsinstrumenten voor de overheid, zie bijvoorbeeld Knops (2008), in het bijzonder paragraaf 4.3 (gebaseerd op Mayntz (1983), Geelhoed (1983), Hood (1986), Daintith (1988), Baldwin & Cave (1999)).

49 | Vergelijk Mouwen (2010).

pelijke organisaties zelf. Hierbij gelden wel de volgende kanttekeningen. Allereerst moeten de betreffende personen of organisaties zulke ‘beslisruimte’ wel aankunnen qua expertise en financiële risico’s. Verder zullen organisaties die publiek geld ontvangen, in de regel verantwoording moeten afleggen over hoe ze daarmee omgegaan zijn.

De zorg voor de toegankelijkheid van belangrijke maatschappelijke dienstverlening betreft niet alleen de financiering, maar gaat ook over de ‘planning’. Is de beschikbaarheid van de voorziening voldoende? En – zeker bij publieke financiering – is voor de overheid ook de doelmatige besteding van de middelen een punt van aandacht. Ook hierbij heeft de christendemocratie een voorkeur voor mechanismen ‘van onderop’, zoals het particulier initiatief of de marktcoördinatie. Centrale planning vanuit de overheid van het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening heeft niet de voorkeur van de christendemocratie. Bij zulke centrale aanbodplanning is het immers lastiger om goed te beantwoorden aan de maatschappelijke pluriformiteit en om te reageren op de dynamiek in de samenleving.

Ook met betrekking tot het maken van een afweging tussen de verschillende betrokken belangen, ziet de christendemocratie dit proces bij voorkeur plaatsvinden binnen de maatschappelijke organisaties zelf en tussen verschillende organisaties onderling. Ruimte daarvoor is aanwezig wanneer de overheid haar beleidsdoel(en) probeert te bereiken door mensen en organisaties te *overtuigen* bepaald gedrag te vertonen. Verder heeft zelfregulering prioriteit boven overheidssturing. Daarbij kan ‘procedurele’ regelgeving die een verantwoorde besluitvorming in de samenleving versterkt, nuttig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om verplichte inspraak van bepaalde groepen betrokkenen (zoals huurders bij een woningcorporatie of ouders bij een school) of de verplichting om overleg te voeren met bepaalde andere maatschappelijke organisaties. Ook de beleidsinstrumenten waarbij de overheid via financiële prikkels probeert te sturen (bijvoorbeeld door heffingen in te stellen om negatieve externe effecten te verdisconteren), richten zich in principe op een verantwoorde belangenafweging door burgers en maatschappelijke organisaties zelf. Zulke instrumenten worden vanuit een christendemocratische visie in beginsel geprefereerd over het instrument dat de overheid zelf de afwegingen maakt en deze in materiële regelgeving vastlegt. Dit is alleen aan de orde als dat om redenen van algemeen belang noodzakelijk is.

4 | *Case study* Onderwijs

4.1 Inleiding

Als eerste *case study* in dit rapport kijken we naar de onderwijssector. Het onderwijs is een belangrijke sector om te bestuderen hoe maatschappelijk initiatief, maatschappelijke organisaties en de overheid zich in Nederland (hebben) verhouden. We beperken ons hier tot het primair onderwijs⁵⁰ en het voortgezet onderwijs. Het ‘model’ dat zich in de onderwijssector heeft ontwikkeld (met private organisaties die publiek gefinancierd worden) is in veel andere sectoren overgenomen. Verder komt de (grond)wettelijke organisatie van het onderwijs dicht in de buurt van de christen-democratische visie op de verhouding tussen samenleving en overheid. Maar dat model dat voor het onderwijs gehanteerd wordt, staat momenteel onder druk. Er is dus alle reden om preciezer te kijken wat er in de onderwijssector aan de hand is en of het onderwijs nog wel zijn kan zoals we wensen.

De onderwijssector heeft in Nederland altijd veel particulier initiatief gekend, niet alleen in de vorm van bijzondere scholen, maar ook in de vorm van het ontwikkelen van nieuwe schooltypen. Over het belang van onderwijs wordt niet getwist, maar over wat ‘goed onderwijs’ is, zijn de meningen verdeeld. In de 19e eeuw werd bijvoorbeeld fel gediscussieerd over het karakter van de openbare school en hard gestreden voor de mogelijkheid om scholen volgens de eigen richting op te richten (en gefinancierd te krijgen). Nog steeds is het onderwijs een onderwerp dat de samenleving beweegt. We gaan met elkaar in debat over het karakter van scholen, de verwachte leerprestaties, de juiste leermethoden en zelfs over het minimum aantal lessen. Nieuwe scholen worden opgericht, andere fuseren of verdwijnen, nieuwe richtingen ontwikkelen zich, zoals hindoeïstisch of islamitisch onderwijs, en nieuwe typen onderwijs, zoals de lederwijs-scholen, proberen voet aan de grond te krijgen.

Nieuwe maatschappelijke uitdagingen vragen om een antwoord. Hoe houden we het onderwijspeil op niveau, zorgen we ervoor dat iedereen de taal goed beheerst of hoe voorkomen we schooluitval? Hoe gaan we om met veranderende omgangsvormen? Vragen waar mensen in en rond een school samen met elkaar antwoorden op willen vinden. De onderwijssector is dan ook duidelijk een sector waarin mensen zich engageren en vanuit hun eigen overtuiging en waarden niet alleen hun stem kunnen laten horen, maar ook daadwerkelijk vorm kunnen geven aan hun idee van het ‘goede leven’, in dit geval goed onderwijs.

Ondanks al dit maatschappelijk initiatief speelt de overheid een belangrijke rol met betrekking tot het onderwijs. Zo wordt het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs vrijwel volledig door de overheid bekostigd. Verder wordt er vanuit de overheid steeds meer verwacht van het onderwijs. Behalve met de cognitieve leerprestaties bemoeit de overheid zich intussen ook met de bijdrage die scholen leveren aan burgerschap en sociale integratie en worden scholen steeds meer ingezet als middelpunt in een web van organisaties gericht op de kinderen en hun ouders

50 | Primair onderwijs omvat het basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

(met het oog op ‘zorg’ voor leerlingen, maar ook initiatieven als de ‘brede school’). Bovendien is er een tendens waarneembaar dat de overheid meer controle wil houden op het onderwijs, in het bijzonder op *wat* scholen doen.

Welke effecten hebben de verschillende ontwikkelingen op de positie van scholen (en de schoolbesturen) als *maatschappelijke* organisaties? Wat betekent het voor de ruimte voor mensen en organisaties om zich te engageren voor goed onderwijs? Om gezamenlijk te bepalen wat goed onderwijs inhoudt, welke waarden daarbij van belang zijn en hoe dat bij voorkeur gegeven wordt. Kunnen ouders daadwerkelijk een school kiezen voor hun kinderen die hun waarden reflecteert? Lukt het om betrokkenheid en invloed voor de gemeenschap rond de school te organiseren?

Daarbij zijn de positie en de rol van de overheid van groot belang. Welke verantwoordelijkheden heeft de overheid en hoe maakt ze die bij voorkeur waar? Laat de overheid daarmee de kracht die in de samenleving zit, wel zo goed mogelijk tot zijn recht komen, of frusteert ze deze juist?

4.2 De opbouw van de sector: een korte schets

Lager onderwijs

In dit hoofdstuk concentreren we ons op het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. In de tijd voor 1800 zijn scholen ontstaan vanuit het particulier initiatief en vanuit lokale overheidsinitiatieven.⁵¹ Rond 1800, in de tijd van de Bataafse Republiek, werd gepoogd om een nationale regeling van het (lager) onderwijs van de grond te krijgen, om zo de natievorming te bevorderen. Er kwamen centrale bepalingen over de bekwaamheid en bezoldiging van onderwijzers, het leerplan, het toezicht door de staat.⁵² De lagere school omvatte in ieder geval de basisopleiding van kinderen in de leeftijd van 6 tot 12 jaar. Voor kinderen in de leeftijd tot 6 jaar ontwikkelden zich al in de 19e eeuw vanuit het maatschappelijk initiatief ‘bewaarscholen’. In 1955 werden deze als ‘kleuteronderwijs’ bij wet geregeld. In de jaren ‘80 volgde de integratie van kleuterschool en lagere school: samen vormen zij nu de ‘basisschool’, voor kinderen van 4 tot 12 jaar.

Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs – het onderwijs na de lagere school – kende niet zo’n vroege en sterke nationale regeling als het lager onderwijs. Hier vinden we dan ook veel particulier initiatief, ook wat betreft (nieuwe) schooltypen, die al dan niet later op een of andere manier (wettelijk) erkend en geregeld werden. Al met al was hierdoor een brede lappendeken aan onderwijstypen (en regelgeving daarvan) ontstaan. Pas in de jaren ‘60 slaagde een herstructurering van het voortgezet onderwijs door middel van de Wet op het voortgezet onderwijs (uit 1963), die ook wel bekend staat als de ‘Mammoetwet’. De wet kende een scherp onderscheid tussen beroeps-

51 | De Vijlder (2004), p. 249.

52 | Velema & De Wit (1980), en De Swaan (1988).

onderwijs enerzijds en algemeen vormend onderwijs anderzijds. Ook kwamen er verschillende niveaus (bijvoorbeeld mavo, havo, vwo in het algemeen vormend onderwijs). In de praktijk leidde deze nieuwe structuur ertoe dat de oorspronkelijk veelal categorale scholen (waar één schooltype wordt aangeboden) in de loop der tijd samengingen tot grotere scholengemeenschappen die meerdere onderwijstypen tegelijk aanbieden.

Leerplicht

In 1900 is de leerplicht ingevoerd, oorspronkelijk voor zes- tot twaalfjarigen.⁵³ In de loop der tijd is de leerplichtperiode enkele malen verlengd. Thans moeten kinderen naar school vanaf de eerste schooldag van de maand na de maand waarin ze 5 jaar worden en duurt de leerplicht dan tot de achttiende verjaardag. Een interessant gegeven is dat bijna alle vierjarigen al naar de basisschool gaan, terwijl ze daartoe dus niet verplicht zijn. Blijkbaar wordt het belang van onderwijs onder ouders zeer breed gedragen.

Openbaar en bijzonder onderwijs

Van oudsher bestonden er openbare scholen, die door de overheid opgericht waren, en 'bijzondere scholen' die voortkwamen uit het particulier initiatief. Aan het begin van de 19e eeuw ontvingen openbare scholen (gedeeltelijke) bekostiging van de overheid. Bijzondere scholen werden destijds volledig privaat bekostigd. Desondanks bleek er onder de bevolking veel behoefte te bestaan aan bijzondere scholen die bijvoorbeeld de eigen godsdienstige richting konden weerspiegelen. In de loop van 19e eeuw werd vervolgens het principe aanvaard dat ook zulke bijzondere scholen een bijdrage uit publieke middelen zouden kunnen ontvangen. Uiteindelijk heeft dat geleid tot de 'pacificatie' van 1917 waarbij de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs gerealiseerd werd: beide werden nu gelijkelijk gefinancierd uit de openbare kas. Dit is vastgelegd in de Grondwet.

Vrijheid van onderwijs

In de Grondwet is vastgelegd dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het (wettelijk geregelde) toezicht door de overheid en de bekwaamheidseisen voor de onderwijsgeevenden. Er geldt vrijheid van richting; het gaat hierbij vooral om onderwijs dat gebaseerd is op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag. Zoals gezegd kunnen bijzondere scholen ook in aanmerking komen voor volledige bekostiging uit de openbare kas. Dan moeten ze wel aan wettelijk vastgelegde 'deugdelijkheidseisen' voldoen. Hierbij moet volgens de Grondwet met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van de onderwijzers geëerbiedigd worden. Thans bezoeken ongeveer twee op de drie leerlingen een bijzondere school in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het grootste deel van het bijzonder onderwijs is confessioneel, de rest

53 | Leerplichtwet (Wet van 7 juli 1900, *Staatsblad* nr. 111).

is algemeen-bijzonder. De Grondwet beschermt dus de ruimte voor burgers en hun verbanden om zelf onderwijs te organiseren en scholen op te zetten.

Organisatie: school en bevoegd gezag

In de wetten voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs staat de 'school' centraal. Elke school heeft een 'bevoegd gezag' (een rechtspersoon). Dit is het bestuur van de school. In het bijzonder onderwijs is het bevoegd gezag meestal een vereniging of een stichting. Voor het openbaar onderwijs was van oudsher de gemeente zelf het bevoegd gezag, maar tegenwoordig zijn er verschillende mogelijkheden.⁵⁴ Een bepaald schoolbestuur kan één of meer scholen onder zich hebben (dat wordt een 'éénpitter' respectievelijk een 'meerpitter' genoemd). Het schoolbestuur ontvangt bekostiging van de rijksoverheid voor iedere (bekostigde) school.⁵⁵ De situatie van de school bepaalt het precieze bedrag van de bekostiging. Het aantal leerlingen is hierbij een belangrijke factor.

4.3 De norm: maatschappelijk verankerd onderwijs

De christen-democratie gelooft in de kracht van goed onderwijs, dat geworteld is in de betrokkenheid van ouders bij de school en waarbij scholen hun identiteit volop tot uitdrukking kunnen brengen. Bij onderwijs gaat het immers om vorming in brede zin, niet alleen scholing wat betreft kennis en vaardigheden, maar ook om de sociale ontwikkeling en waarden en normen. Onderwijs moet erop gericht zijn om leerlingen toe te rusten en te vormen tot verantwoordelijkheid. Daarom moet het aansluiten bij de capaciteiten van leerlingen, openstaan voor (de ontwikkelingen in) de maatschappelijke omgeving en ingebed zijn in een zingevingsperspectief.⁵⁶

Vanwege die maatschappelijke inbedding en de samenhang tussen de eigen waarden die een rol spelen bij de opvoeding van kinderen en de waarden en pedagogische en didactische insteek van een school, geeft de christen-democratie de voorkeur aan het maatschappelijk initiatief voor het organiseren van onderwijs. Daarom is vanuit de christen-democratie steeds gepleit voor de vrijheid om een school te stichten, de vrijheid om het onderwijs op een levensbeschouwelijke grondslag te organiseren en de vrijheid (voor scholen en schoolbesturen) om het onderwijs in te richten. De overheid dient die ruimte voor de samenleving om met gelijkgezinden onderwijs te organiseren ook te beschermen.

Deze vrijheden kunnen echter alleen betekenisvol uitgeoefend worden als de overheid daarbij ondersteunt. De overheid zal zich dan ook met bekostiging van onderwijsvoorzieningen bezig moeten houden. Daarnaast dient de overheid te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs (naast het bijzonder onderwijs). Ook

54 | Zie bijvoorbeeld Turkenburg (2008), p. 35, voor een bespreking van de verschillende opties.

55 | Artikel 69 Wet op het primair onderwijs en artikel 77 Wet op het voortgezet onderwijs.

56 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1989), p. 166-167.

heeft de overheid de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een onderwijsstructuur waarin leerlingen passend onderwijs kunnen volgen, en dient ze de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijsstelsel te waarborgen.

Onderwijs is overigens een ‘relatiegoed’ dat gerealiseerd wordt in de relatie tussen de leerling en de onderwijsgevers binnen de verdere schoolomgeving. De consequentie hiervan is dat de (individuele) ‘kwaliteit’ van het onderwijs ook steeds in die relatie bepaald wordt. Daardoor is de kwaliteit van onderwijs maar in beperkte mate objectiveerbaar en te generaliseren: niet alle aspecten van de kwaliteit van het onderwijs zijn verifieerbaar.

In een christendemocratische visie zijn scholen en hun besturen – principieel – in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en deugdelijkheid van het onderwijs. De school zal daarop ook aangesproken worden vanuit de gemeenschap van betrokkenen. Bij het bewaken van de deugdelijkheid van het onderwijs door de overheid zal deze de voorkeur moeten geven aan beleidsinstrumenten die die ‘eigen verantwoordelijkheid’ van scholen het sterkst honoreren.

4.4 De ontwikkelingen in de sector

4.4.1 Stelselcificering

In het onderwijs is er een sterke mate van ‘stelselcificering’. Dat manifesteert zich op verschillende manieren. Weliswaar erkent de Grondwet de vrijheid om een school op te richten, maar toch moeten alle scholen, of ze nu door de overheid bekostigd worden of particulier, aan bepaalde eisen voldoen en bevoegde docenten hebben, voordat leerplichtige kinderen er les mogen hebben.⁵⁷ Momenteel ligt er een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer dat beoogt om de onderwijsinspectie al meteen bij aanvang van de nieuwe school een ‘risicoanalyse’ te laten maken of de school de verwachte kwaliteit zal leveren.⁵⁸

Belangrijker qua impact is evenwel het stelsel dat verband houdt met de publieke bekostiging van scholen. De onderwijswetten bepalen welke scholen in aanmerking komen voor publieke bekostiging door het rijk. In de praktijk zullen de oprichters van een nieuwe school op een of andere manier aannemelijk moeten maken met een prognose dat de school voldoende leerlingen zal trekken om levensvatbaar te zijn. Voor bestaande richtingen is dat eenvoudiger dan voor een nieuwkomer.⁵⁹

Verder zijn er ook andere vormen van stelselcificering in het onderwijs die zorgen voor een stelsel waarin weinig flexibiliteit bestaat. In de eerste plaats zien we dat de overheid door beleid, voorschriften en de praktijk van het inspectietoezicht in toenemende mate inkadert *wat* het onderwijs zou moeten inhouden en ook *hoe* het onderwijs gegeven moet worden. Dat gaat ten koste van de eigen ruimte en ideeën van

57 | Artikel 2 jo. 1 en 1a1 van de Leerplichtwet 1969.

58 | Kamerstukken II 2008-2009, 32 007, nr. 2 (Initiatiefwetsvoorstel van Jan Jacob van Dijk).

59 | Zie bijvoorbeeld artikel 76 Wet op het primair onderwijs.

de scholen (en hun besturen) zelf. Bovendien zijn ook andere aspecten die zorgen voor starheid van het stelsel. Bijvoorbeeld een onderwijs-CAO die erg gedetailleerd is, waardoor zaken als verandering van lengte van de lessen, moeilijk te realiseren zijn. Daarnaast is de organisatie van met name het voortgezet onderwijs nog sterk gebaseerd op het model van het leerstofjaarklassensysteem. Dat maakt de organisatie vrij star. Men kan bijvoorbeeld een leerling in het voortgezet onderwijs eigenlijk maar één keer per jaar plaatsen. Ook wordt er nog weinig rekening gehouden met individuele ambities en talenten ('onderwijs op maat').

Een andere ontwikkeling die duidt op voortschrijdende stelselmatigheid is de door de rijksoverheid feitelijk afgedwongen vorming van de branche-organisaties mbo-, vo- en po-raad. Deze raden vormen nu het ene aanspreekpunt voor de overheid voor de betreffende sectoren van het middelbaar beroepsonderwijs, het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs. Voor de overheid is de onderwijswereld daarvoor heel overzichtelijk geworden, maar de diversiteit die in het veld aanwezig is, blijft in eerste instantie onzichtbaar en bepaalde invalshoeken – bijvoorbeeld de rol van levensbeschouwing – blijven stelselmatig onderbelicht, omdat een branche-organisatie alleen kan spreken in een taal die algemeen is gesteld en voor iedereen acceptabel is.

4.4.2 Ontwikkeling van de schaalgrootte

De laatste jaren worden er regelmatig kritische vragen gesteld over de schaalgrootte van scholen en van de schoolbesturen. Dreigen de scholen grote anonieme leerfabrieken te worden waar niemand elkaar meer kent? En hebben schoolbesturen straks zoveel scholen onder zich dat ze het zicht op de praktijk in de scholen kwijtraken? Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan rond de schaalgrootte in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs?

Scholen en vestigingen

Schaalvergroting van scholen is vooral een punt in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs hebben we in de jaren '80 de fusie van kleuterschool en lagere school gekend. Maar verder is (gemiddelde) grootte van de basisschool over het algemeen redelijk constant gebleven. Een vestiging telt gemiddeld rond de 210 leerlingen.⁶⁰

In het voortgezet onderwijs vond in eerste instantie een functionele schaalvergroting van de scholen plaats (een fusie van verschillende schooltypen tot een scholengemeenschap). Dit was een gevolg van de Mammoetwet, van een teruggang van totaal aantal leerlingen rond 1990 en van specifiek beleid gericht op scholenfusies in de jaren '90. In 1993 waren er bijvoorbeeld nog 1252 scholen voor voortgezet onderwijs, maar in 1999 was dit aantal gedaald tot 618, ongeveer een halvering.⁶¹

60 | Cijfers uit Turkenburg (2008), p. 32 en onderhands van ministerie OCW. Volgens het *Jaarboek onderwijs in cijfers* (Den Haag, 2009) van het Centraal Bureau voor de Statistiek had een basisschool in het jaar 2008/2009 gemiddeld 220 leerlingen.

61 | Cijfers ontleend aan Bronneman-Helmers (2008), Tabel A.2.1 op p. 41, gebaseerd op *OCW in kerncijfers* van verschillende jaren.

Het gemiddeld aantal leerlingen per school nam in deze periode toe van zo'n 600 leerlingen tot 1360 leerlingen. Veel gefuseerde scholen bleven echter voortbestaan als (neven)vestiging van de nieuwe school. Het aantal vestigingen nam dan ook veel minder sterk af: van 1333 vestigingen in 1993 tot 1051 in 1999. Na 1999 is het aantal scholen in het voortgezet onderwijs nog met ongeveer een kwart afgenomen, terwijl het aantal vestigingen beperkter terugliep (een daling van zo'n 11%).⁶² Het lijkt er dus op dat de schaalvergroting van de vestigingen (en scholen) in het voortgezet onderwijs enigszins tot stilstand is gebracht.⁶³

Schoolbesturen

Van oudsher zijn er schoolbesturen met één, enkele, of meerdere scholen onder zich. De laatste jaren is er een duidelijke tendens van 'bestuurlijke schaalvergroting' ten gevolge van fusies tussen schoolbesturen.⁶⁴ In het voortgezet onderwijs daalde het aantal schoolbesturen tussen 1999 en 2005 met zo'n 30%, een iets sterkere afname dan het aantal scholen, dat in die periode met een kwart afnam.⁶⁵ In het basisonderwijs bleef het aantal (school)vestigingen nagenoeg gelijk, maar daalde het aantal schoolbesturen tussen 1999 en 2005 met 38%.⁶⁶ Toch is er nog steeds een gemeleerd beeld wat betreft de 'omvang' van schoolbesturen. Het merendeel van de *besturen* is nog een 'eenpitter', terwijl het grootste bestuur verantwoordelijk is voor 61 (basis) scholen. Gemiddeld is een schoolbestuur in het primair onderwijs verantwoordelijk voor 1308 leerlingen (in 2007), in het voortgezet onderwijs voor 2746 leerlingen (in 2007).⁶⁷

Voor een beperkt deel hangt die bestuurlijke schaalvergroting samen met de schaalvergroting op schoolniveau, maar ze heeft toch meestal een andere aanleiding. Vooral vanwege de ruimere verantwoordelijkheden die het bevoegd gezag zijn toebedeeld en de *lumpsum*financiering voelden veel schoolbesturen zich genoodzaakt om door middel van fusies een grotere bestuurlijke schaal te creëren.⁶⁸

62 | Van 1367 (in 1999) tot 1216 (in 2007), volgens De Moor (2008), cijfers afkomstig van CFI. Volgens het *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2009* van het CBS zouden er in het schooljaar 2008/09 1146 vestigingen zijn.

63 | Overigens heeft in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs wel sterke schaalvergroting plaatsgevonden op instellingsniveau.

64 | Volgens De Vijlder (2004, p. 261) is tussen 1997 en 2001 het aantal besturen in het primair onderwijs gedaald van 2843 naar 1914; het aandeel besturen met meer dan 10 scholen steeg van 5 naar 12 procent (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002)).

65 | Het aantal besturen daalde van 530 (1999) naar 374 (2005), het aantal scholen van 888 (1999) naar 654 (2005), de cijfers zijn ontleend aan De Moor (2008).

66 | Het aantal besturen daalde van 2161 (1999) naar 1348 (2005), deze cijfers zijn ontleend aan Turkenburg (2008).

67 | Cijfers van ministerie OCW, deze getallen waren in 2000: 830, respectievelijk 1918.

68 | Bestuurlijke schaalvergroting zou ook een soort voorwaarde geweest zijn om de *lumpsum*financiering in het basisonderwijs in te kunnen voeren (Turkenburg (2008), p. 32).

4.4.3 Verstatelijking

Onderwijs is van groot maatschappelijk belang. De Grondwet noemt het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg voor de regering. De overheid speelt dan ook een grote rol in deze maatschappelijke sector. Dat zorgt voor een bepaalde spanning tussen de maatschappelijke organisaties (scholen en hun besturen) en de overheid. Hoe ontwikkelt zich de positie van de scholen en hun schoolbesturen ten opzichte van de overheid? Neemt de invloed van de overheid toe? Dat bestuderen we in deze paragraaf.

Bekostiging

Allereerst kijken we naar de bekostiging van het onderwijs. Het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs worden in beginsel volledig bekostigd uit de publieke middelen. Het uitgangspunt is dat de rijksbekostiging afdoende zou moeten zijn voor de primaire taak van scholen: het verzorgen van (goed) onderwijs. Hoewel het niet verboden is dat scholen daarnaast nog private middelen binnenhalen, bijvoorbeeld van ouders, donateurs of sponsors, om daarmee het onderwijs te verbeteren, lijkt er cultureel gezien een grote terughoudendheid te bestaan om zulke 'extra' gelden structureel in te zetten voor het onderwijs zelf. De tendens is zelfs dat huishoudens steeds meer gecompenseerd worden voor uitgaven aan basis- en voortgezet onderwijs.⁶⁹ Sinds enkele jaren worden de schoolboeken 'gratis' verstrekt aan de leerlingen. Dit is een verdere verschuiving van private naar publieke bekostiging, omdat deze boeken voorheen voor rekening van de leerlingen en hun ouders kwamen. Ook is in 2005 het lesgeld afgeschaft voor leerlingen onder de 18 jaar.

Een andere ontwikkeling die hier genoemd moet worden is het decentraliseren van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van het rijk naar de gemeenten. Dit heeft de gemeente een onderhandelingspositie gegeven tegenover de bijzondere scholen en hun besturen. Gemeenten zouden in de verleiding kunnen komen om deze positie te gebruiken bij het nastreven van hun eigen politieke doelen (zoals meer 'brede scholen' of de sturing van leerlingstromen).

Inhoud en regels

Een ander aspect is de vraag wie de invulling van het onderwijs bepaalt. Hoe is hierbij de verhouding tussen zelfregulering en overheidssturing? Lange tijd was de grondwettelijke bepaling dat het geven van onderwijs *vrij* is, bepalend. De onderwijsorganisaties zelf bepaalden de inhoudelijke kaders en er was veel ruimte voor particulier initiatief. De Nederlandse overheid beperkte zich toen tot het verdelen van geld en middelen voor het geven van onderwijs (dit wordt ook wel een 'allocatieve onderwijspolitiek' genoemd) en er was het voorgeschreven toezicht door de Rijksinspectie voor het onderwijs.⁷⁰

69 | Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), p. 107.

70 | Idenburg (1970).

In de jaren zeventig veranderde dat. Men probeerde toen (ook) via het onderwijs de grote politiek-normatieve doelstellingen van die tijd te realiseren. Dit was het begin van een toenemende inhoudelijke bemoeienis van de overheid met het onderwijsveld. De overheid probeerde het onderwijs steeds meer te gaan sturen. Bovendien werd het onderwijs steeds vaker beschouwd als een middel om bepaalde (andere) maatschappelijke problemen op te lossen.⁷¹ Sinds de jaren '90 staan onderwijsachterstanden en integratie nadrukkelijk op de agenda.

Weliswaar lijken scholen en schoolbesturen in de laatste jaren wat meer beleidsvrijheid te hebben gekregen wat betreft het beheer van de scholen, doordat scholen nu *lumpsum*bekostiging krijgen⁷² en een grotere bestedingsvrijheid hebben. Ook is in de wet expliciet vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de scholen en hun besturen ligt. Maar in de praktijk was deze grotere beleidsruimte voor scholen en schoolbesturen vooral een aanleiding voor de overheid om de controle op scholen uit te breiden. Zo stelde het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok dat tegenover minder regels en een grotere vrijheid van de school staat dat de kwaliteit van het onderwijs in toenemende mate getoetst en bewaakt moet worden (door de overheid). Van het onderwijs wordt dan ook steeds meer verantwoording aan de overheid geëist.

Al met al heeft de overheid zich in laatste decennia nadrukkelijk op het terrein van de scholen en de schoolbesturen gedrongen, zo constateerde een parlementaire onderzoekscommissie.⁷³ Door middel van verschillende onderwijsvernieuwingen, die vooral gericht waren op het voortgezet onderwijs, heeft de overheid – expliciet en impliciet – invloed uitgeoefend op de *organisatie* van het onderwijs binnen de scholen, een terrein dat tot de bevoegdheid van schoolbesturen hoort. Bovendien leidde de gesloten beleidscircuits bij de overheid en de top-down-benadering ertoe dat alternatieven uit het zicht verdwenen. Tevens creëerden al die top-downvernieuwingen een soort houding van afhankelijkheid bij de scholen, zelfs terwijl het draagvlak bij scholen voor die vernieuwingen vaak niet groot was.

Paradoxaal genoeg leidde deze analyse van de parlementaire onderzoekscommissie tot voorstellen die een nog verdergaande verstatelijking inhouden. Zo stelde de commissie voor dat de overheid het aan zich zou moeten trekken om het 'wat' van het onderwijs te bepalen. De overheid zou de verwachtingen helder moeten gaan omschrijven en de 'kwaliteit' moeten gaan meten en controleren. Inmiddels heeft dat geleid tot een wet waarbij de kwaliteit van een school een bekostigingsvoorwaarde is geworden. De consequentie hiervan is dat de overheid op een of andere manier zal moeten bepalen *wat* die kwaliteit dan is en hoe die getoetst kan worden. Hiermee zal de overheid in ieder geval een deel van de inhoud van onderwijs vastleggen. Verder zijn er tal van recente voorbeelden van politieke bemoeienis

71 | Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (2008), p. 128-129.

72 | Bij *lumpsum*bekostiging ontvangt de bekostigde instelling een totaalbedrag waarbij men in principe zelf kan beslissen over hoe men dat geld inzet in plaats van dat men allerlei deelbedragen ontvangt voor specifieke doeleinden.

73 | Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (2008).

met *wat* scholen zouden moeten behandelen. Zo zijn basisscholen en middelbare scholen sinds 2006 wettelijk verplicht om ‘burgerschap en sociale integratie’ te bevorderen. Andere voorbeelden zijn de discussie over de geschiedenis canon (zie hoofdstuk 1) of de opvatting van de burgemeester van Amsterdam dat basisscholen voorlichting over homoseksualiteit moeten geven.⁷⁴

Ook bemoeit de overheid zich in toenemende mate met de schoolbesturen en hun organisatievorm. Recent is een wet aangenomen die een scheiding van bestuur en toezicht bij schoolbesturen voorschrijft⁷⁵ en een wet die een fusie van scholen of besturen afhankelijk maakt van toestemming van de minister (de ‘fusietoets’).⁷⁶ Deze wetten zijn een voorbeeld van verstatelijking, omdat het bij de bijzondere schoolbesturen gaat om private partijen.

Toelating

Een derde aspect is wat we in hoofdstuk 2 noemden de ‘allocatie’: wie bepaalt aan wie de diensten (hier: onderwijs) geleverd worden. Openbare scholen moeten in beginsel iedereen toelaten, voor zover er plaats is. Een bijzondere school kan eventueel leerlingen weigeren als de leerlingen of hun ouders de grondslag van de school niet onderschrijven, maar in de praktijk komt zulke weigering bijna niet voor.⁷⁷ Het wel of niet betalen van de vrijwillige ouderbijdrage mag geen invloed hebben op de toelating van een kind op een school.⁷⁸ Het is algemeen aanvaard dat ouders de vrijheid hebben om voor hun kind een school te kiezen die aansluit bij hun waarden en voorkeuren. Gegeven de pluriformiteit van het aanbod van (openbare en bijzondere) scholen, biedt dit stelsel de mogelijkheid dat ouders en scholen in zekere zin een bewuste keuze voor elkaar maken. Dat is een eerste stap voor het creëren van betrokkenheid en voor gemeenschapsvorming.

Toch staat deze vorm van vrije schoolkeuze onder druk. Vanuit de samenleving en de overheid klinken er regelmatig kritische geluiden. Achter die kritiek gaan vaak verschillende visies schuil op de vraag naar welke school kinderen zouden moeten gaan. Sommigen vinden dat kinderen naar school moeten gaan in de eigen buurt, anderen vinden het belangrijk dat scholen een bepaalde verhouding tussen kansrijke en minder kansrijke leerlingen hebben. In Nijmegen heeft dit ertoe geleid dat daar de inschrijving voor een basisschool centraal geregeld is. De ouders kunnen wel enkele voorkeursscholen opgeven, maar de computer bepaalt, op basis van

74 | ‘Van der Laan wil voorlichting over homo’s op basisschool’, Parool, 5 augustus 2010.

75 | De ‘wet goed onderwijs en goed bestuur’ van 4 februari 2010, *Staatsblad* nr. 80.

76 | Wetsvoorstel ‘fusietoets in het onderwijs’, Kamerstukken II en I, dossiernr. 32 040, door de Eerste Kamer aangenomen op 25 januari 2011. Ironisch in dit kader is overigens dat in de jaren ‘90 de wetgever juist zelf regionale fusies heeft afgedwongen in het mbo met de vorming van de ROC’s.

77 | Als een bijzondere school in een bepaald gebied *feitelijk* de enige school is, zal ze elke leerling moeten aannemen (art. 58, lid 1, Wet op het primair onderwijs en art. 48, lid 1, Wet op het voortgezet onderwijs).

78 | Art. 40, lid 1, Wet op het primair onderwijs en artikel 27, lid 2, Wet op het voortgezet onderwijs.

algemene criteria als ‘al broertjes/zusjes op school’, de afstand tot de school en de verhouding kansarme/kansrijke leerlingen, welke school daaruit rolt. Individuele scholen en schoolbesturen hebben hier dus geen ruimte meer om zelf met andere ‘allocatieregels’ te komen. Een katholieke school zou bijvoorbeeld niet (meer) kunnen zeggen dat die, bij een wachtlijst, katholieke kinderen voorrang geeft.

4.4.4 Verzakelijking

Een aspect van verzakelijking is professionalisering (waaronder we hier verstaan een toename van het aandeel beroepskrachten). Het onderwijs wordt – van oudsher – eigenlijk volledig verzorgd door beroepskrachten en is dus altijd sterk ‘professioneel’ geweest. Deze beroepskrachten blijken overigens intrinsiek gemotiveerd om les te geven en bij te dragen aan de ontwikkeling van hun leerlingen.⁷⁹ Voor hen is hun werk meer dan uren draaien. De inzet van vrijwilligers (zoals ouders) vindt vooral plaats bij randactiviteiten of ‘buitenschoolse’ initiatieven.

De *schoolbesturen* bestaan voor de overgrote meerderheid wel uit vrijwilligers, de meeste zonder vergoeding.⁸⁰ Slechts in ruim 10% van de besturen in het primair onderwijs en ruim 20% van de besturen in het voortgezet onderwijs is er minstens één bestuurslid in loondienst.⁸¹ Dit aandeel neemt wel toe. Er is de laatste jaren een lichte tendens van professionalisering gaande bij de schoolbesturen.

Ouders vormen nog steeds de belangrijkste component van het schoolbestuur, al lijkt hun aandeel af te nemen.⁸² Vooral in het basisonderwijs zijn de ouders sterk vertegenwoordigd. Het blijkt dat ouders het aantrekkelijker vinden om te participeren in een éénpitterbestuur dan in een meerpitterbestuur.⁸³ Verder heeft zich, behalve allerlei fusies, een verschuiving in bestuursmodellen en bestuurscultuur voorgedaan, waarbij meer besturen (of raden van toezicht) zeggen ‘op afstand’ en ‘op hoofdlijnen’ te besturen.⁸⁴ Hierbij hoort ook vaak het zoeken naar een ander type bestuurders. In plaats van betrokken ouders of burgers zoekt men dan eerder naar experts op juridisch, financieel, bestuurlijk of onderwijsgebied, die hopelijk ook nog enigszins betrokken zijn.

Een ander aspect van verzakelijking is ‘bureaucratisering’: dat de betrokkenen in het onderwijs het gevoel hebben dat het er allemaal ‘zakelijker’ aan toe gaat, met veel procedures, papierwerk en verantwoording. Het is een breed gehoorde klacht in de onderwijssector dat zulke bureaucratisering zich voltrekt. In ieder geval wordt het door velen zo ervaren.

79 | Vogels (2009), p. 114.

80 | In het primair onderwijs is 60% van de besturen volledig vrijwillig (zonder vergoeding), in het voortgezet onderwijs 50%, bron: Turkenburg (2008), Figuur 2.3 op p.42.

81 | Figuur 2.3 uit Turkenburg (2008), p. 42.

82 | Volgens Van de Venne & Van Wieringen (2002) bestonden in 1990 de besturen nog voor 80% uit ouders, in 1998 was dat 74%.

83 | Smit e.a. (2000).

84 | Turkenburg (2008), p. 49 e.v.

Deze bureaucratisering lijkt samen te hangen met de opkomst van het ‘doel-middel-denken’ en het sturen via planning en controle, ontwikkelingen die we hiervoor rond verstatelijking al aanstipten. In deze benadering moeten vooraf allerlei doelstellingen geformuleerd worden – het liefst meetbaar – waar het onderwijs dan achteraf op afgerekend wordt. Dat leidt tot een sterke ‘verschriftelijking’, die veel tijd en rompslomp kost. Deze rompslomp is een van de belangrijkste klachten uit het onderwijs.⁸⁵

Ook de taal waarmee over onderwijs wordt gesproken, wordt steeds zakelijker en bureaucratischer. Men spreekt over investeringen in onderwijs, ‘rendement’ en doelmatigheid. Men probeert (prestatie)indicatoren te definiëren die een maat zijn voor het functioneren van de scholen. In zulke benadering bestaat het gevaar dat aspecten die niet in die indicatoren terugkomen, maar die wel een wezenlijk onderdeel zijn van goed onderwijs, naar de achtergrond verdwijnen.

Aan de andere kant blijkt uit onderzoek dat schoolbesturen (in het basisonderwijs) zelf terughoudend zijn om al te zeer op ‘output’ te sturen bij de (her)verdeling van geld tussen ‘hun’ scholen, bijvoorbeeld op grond van prestaties.⁸⁶ Prestatieprikkel worden als onwenselijk betracht, omdat men veel waarde blijkt te hechten aan solidariteit tussen de scholen van één bestuur.

4.4.5 Vermaatschappelijking

Het onderwijs bevindt zich in het krachtenveld tussen samenleving, overheid en markt. Zijn er in de onderwijssector bewegingen richting de maatschappij zichtbaar? Verschuivingen van de (logica van de) overheid of de markt richting de maatschappelijke logica? In het verlengde hiervan kijken we naar hoe het staat met het maatschappelijk doel van de onderwijsorganisaties en hun achterliggende waardeoriëntatie.

Qua bekostiging van het basis- en voortgezet onderwijs zien we *geen* vermaatschappelijking, maar juist een toenemend aandeel publieke financiering (zie de paragraaf over verstatelijking). Ook wat betreft de regulering lijkt er in de praktijk sprake te zijn van verstatelijking: er is eerder een toenemende inkadering door de overheid dan dat er meer ruimte is voor zelfregulering en de eigen invulling door de onderwijsorganisaties.

Toch blijft de maatschappelijke logica aanwezig: vanuit de samenleving blijven nieuwe (maatschappelijke) initiatieven komen in het onderwijs. Voorbeelden zijn de Leonardoscholen voor hoogbegaafde kinderen, een tweede taal op de basisschool, de vakscholen in het beroepsonderwijs, of de Weekendschool om kinderen in hun vrije tijd extra dingen te laten opsteken. Indien nodig blijkt de samenleving ook bereid een extra bijdrage te leveren (ouderbijdrage of inzet als vrijwilliger).

85 | Zie bijvoorbeeld het artikel ‘Onderwijsagenda: de eerste contouren zichtbaar’ in de Volkskrant van 11 december 2009.

86 | Vrieze e.a. (2007).

In formele zin hebben personeel, ouders en leerlingen met de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1981 een positie gekregen om – via de ‘medezeggenschap’ – mee te beslissen of te adviseren over aspecten van het beleid van de school en het schoolbestuur.

Een ander punt is het maatschappelijk doel van scholen. Dit doel – het verzorgen van goed onderwijs – blijkt nog fier overeind te staan. Dat staat bij besturen voorop, en ook bij docenten, zo blijkt uit onderzoek.⁸⁷ Weliswaar krijgen scholen steeds meer te maken met andere maatschappelijke doelen waarvoor ze geacht worden een bijdrage te leveren, maar deze worden niet altijd even enthousiast ontvangen, juist *omdat* ze niet de kerntaak van de school betreffen en eventueel zelfs ten koste daarvan zouden kunnen gaan.

Ook relevant is de waardeoriëntatie die binnen een school en een schoolbestuur belichaamd is. Veel bijzondere scholen zijn ooit opgericht vanuit een bepaalde levensbeschouwelijke visie. Destijds volgde de schoolkeuze vrijwel automatisch de eigen levensbeschouwing. Scholen en schoolbesturen worden in de veranderende maatschappelijke omstandigheden steeds uitgedaagd om in wisselwerking met de betrokkenen bij de school te blijven werken aan de eigen waardeoriëntatie en hoe die doorwerkt in het onderwijs op de school. In dit licht is het ook boeiend om te zien dat ondanks dat het aandeel protestanten en katholieken in de samenleving al jaren daalt, het aandeel van de protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen min of meer gelijk is gebleven.⁸⁸ Het lijkt erop dat de visie op (goed) onderwijs zoals die in deze scholen beleefd wordt, een groot deel van de mensen blijft aanspreken.

Overigens moeten scholen wel de ruimte krijgen voor de expressie van hun eigen waarden. Die tolerantie voor verschil lijkt echter onder druk te staan. Zo worden vooral islamitische scholen scherp in de gaten gehouden. Ook wil de de Onderwijsinspectie de resultaten in het kader van ‘burgerschap en integratie’ op basisscholen, de ‘sociale opbrengsten’, gaan meten met gestandaardiseerde instrumenten,⁸⁹ hoewel de invulling van zo’n onderwerp toch bij uitstek iets lijkt dat scholen met verschillende achterliggende waardeoriëntaties op een ‘eigen’ en dus waarschijnlijk onderling verschillende manier zullen invullen.

4.5 De effecten

Welke effecten hebben deze ontwikkelingen, al dan niet in samenhang, op de positie van de scholen en de schoolbesturen. Kunnen deze hun positie als *maatschappelijke*

87 | Voor de besturen zie: Turkenburg (2008) en voor de docenten bijvoorbeeld Vogels (2009).

88 | In het schooljaar 2008/09 bezocht 31% van de basisschoolleerlingen een openbare school, 28% een protestants-christelijke, 34 % een rooms-katholieke en 8% een andere bijzondere school, bijna exact dezelfde percentages als in het schooljaar 1995/96. In het voortgezet onderwijs bezocht in het schooljaar 2008/09 26% een openbare school, 22% een protestants-christelijke, 25% een rooms-katholieke en 26% een andere bijzondere school (waaronder samenwerkingsverbanden tussen bijzonder en openbaar onderwijs). De cijfers zijn ontleend aan CBS (2009), p. 166 en 179.

89 | Inspectie van het Onderwijs (2009), p. 25.

organisatie waarmaken? Kunnen de scholen (en schoolbesturen) waarden uitdrukken, solidariteit organiseren en goed onderwijs verzorgen? Lukt het ze om een antwoord te geven op de maatschappelijke opgave waar ze voor staan? Slagen ze erin blijvend in gesprek te zijn met de betrokkenen om de kwaliteit en identiteit te bewaken? Komen de scholen en de besturen tot innovaties? In hoeverre gelden de mechanismen van (vrije) associatie en participatie?

Het stelsel van publieke bekostiging werkt enerzijds faciliterend doordat het een raamwerk biedt voor publieke financiering van bijna alle scholen – openbaar en bijzonder. Het lijkt er echter wel op dat dit stelsel van publieke bekostiging de bestaande scholen en bestaande richtingen beschermt in vergelijking met nieuwkomers.⁹⁰ Daar komt nog bij dat het begrip ‘richting’ vooral geïnterpreteerd wordt als een levensbeschouwelijke grondslag, waardoor scholen op een ander type grondslag (bijvoorbeeld een specifieke pedagogische aanpak of een specifiek schooltype) moeilijk een poot aan de grond krijgen. Het is de vraag of daarmee geen kansen blijven liggen voor nieuwe maatschappelijk gedragen initiatieven in het onderwijs. Ook het benodigde aantal leerlingen van 200 (binnen 5 jaar) voor een nieuwe basisschool is in de praktijk een hoge drempel voor de oprichting van nieuwe scholen.

Verder leiden de sterke positie van het ‘stelsel’ in het onderwijs en de geconstateerde verstatelijking in samenhang ook tot een inperking van de ruimte voor scholen en schoolbesturen om specifiek te kunnen reageren op de specifieke omstandigheden. Dat ondermijnt een van de potentiële sterktes van een maatschappelijke organisatie, namelijk dat deze ‘oplossingen op maat’ kan ontwikkelen. Daarnaast werkt de terughoudendheid om extra (privaat) geld bovenop de rijksbekostiging in te zetten voor het reguliere onderwijs belemmerend voor innovaties en nieuwe initiatieven van onderop die aansluiten bij de wensen die leven in de gemeenschap rond de school. Het gevaar bestaat het onderwijs steeds minder een levende ‘maatschappelijke ecologie’ wordt.

Verder zien we in het onderwijs een verschuiving van een breed gevoelde ‘eigen’ verantwoordelijkheid (binnen de maatschappelijke organisaties) voor goed onderwijs naar een sterkere afhankelijkheid van ‘externe’ sturing. De Vijlder constateerde dat het lijkt alsof onderwijsinstellingen eraan gewend zijn geraakt dat ze van buiten worden aangestuurd en dat de overheid een oplossing moet bieden voor de problemen die zij ondervinden.⁹¹ Dit tast de zelfsturing van het onderwijs aan. Deze ontwikkeling komt onder meer door een toenemende bemoeienis van de overheid met het onderwijs, die zich op verschillende gebieden laat gelden. Wat betreft het doel van de onderwijsorganisatie lijkt er een toenemende druk vanuit de overheid te zijn dat scholen bepaalde ‘maatschappelijke doelen’ erbij nemen, die soms volgens

90 | Dit zit vooral in de eis dat een nieuwe school in het basisonderwijs (aannemelijk moet maken dat ze) binnen 5 jaar minstens 200 leerlingen kan halen en dat vervolgens vast kan houden.

91 | De Vijlder (2004), p. 291.

de bij de school betrokkenen echter niet tot de eigenlijke taken van de school horen. Dat kan gaan wringen.

Ook bemoeit de overheid zich steeds meer met de inhoud van het onderwijs (het ‘wat’) en zelfs met de wijze waarop het onderwijs gegeven wordt (het ‘hoe’). Scholen gaven van oudsher zelf invulling aan hun visie op goed onderwijs: onderwijs is ruimer dan kennisoverdracht, het gaat ook om vorming en waardenoverdracht. De laatste jaren interpreteert de overheid haar rol in het Nederlandse onderwijsstelsel echter als dat zij zou moeten bepalen ‘wat’ het onderwijs zou moeten inhouden, waarbij ze de scholen vervolgens vrij zou moeten laten in ‘hoe’ ze het onderwijs dan organiseren. Toch blijkt in de praktijk dat het onderwijsstelsel scholen ook beperkt in de ruimte om hun onderwijs te *organiseren*.⁹²

De hier geschetste ontwikkeling is problematisch, onder andere omdat het een illusie is te denken dat de overheid al die aspecten kan uitwerken. Bovendien bestaat het risico dat het onderwijs langzaam maar zeker beschouwd gaat worden als een sector die door de overheid gestelde doelen moet gaan realiseren, wat door de overheid gecontroleerd moet worden. Dit is – zeker vanuit christendemocratisch perspectief – een onjuiste visie. Mede daarom geeft de christen-democratie de voorkeur eraan dat onderwijs en scholen vanuit de burgers zelf wordt georganiseerd (bijzondere scholen). De kracht van zo’n bijzondere school (en het schoolbestuur) als *maatschappelijke* organisatie is namelijk dat de betrokkenen met elkaar *concreet* vorm kunnen geven aan hun visie op goed onderwijs en concrete antwoorden op de maatschappelijke uitdagingen waar ze mee geconfronteerd worden. Van de openbare scholen is de overheid zelf het gezag. Uit dien hoofde zal ze voor de openbare scholen wel zelf moeten bepalen wat dat openbare onderwijs inhoudt.

Bovendien zagen we een ontwikkeling van opkomende sturing en controle via meetbare prestatie-indicatoren. Deze benadering is inmiddels ook verankerd in wetgeving. Na een recente wetswijziging kan de publieke bekostiging van een school stopgezet worden, als volgens de overheid de kwaliteit van de school niet goed is. Op het eerste gezicht lijkt dit niet onredelijk, maar men dient zich te realiseren dat slechts een deel van het brede vormingsdoel van onderwijs in meetbare indicatoren is te vangen. Op deze wijze is maar een beperkt deel van de (totale) ‘kwaliteit’ van het onderwijs te toetsen.⁹³ Het zou niet goed zijn als daardoor aspecten die moeilijk te meten zijn, uit beeld verdwijnen of minder belangrijk worden. Tevens dreigt uniformering door het toezichtkader. Zo kondigt het regeerakkoord van het kabinet-Rutte aan dat er in het primair en voortgezet onderwijs absolute kwaliteitsnormen moeten komen alsmede een verplicht leerlingvolgsysteem met uniforme toetsen. Bij de beoordeling van scholen zou de ‘toegevoegde waarde’ van de school zwaarder moeten gaan wegen. Zulke uniformering zou wel eens haaks kunnen staan op de

92 | Zie bijvoorbeeld Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (2008).

93 | De ervaring in de Verenigde Staten toont dat zulke sturing niet goed werkt, zie bijvoorbeeld Ravitch (2010).

pluriforme kracht van ons stelsel (en het is een ongeoorloofde bemoeienis met de vrijheid van inrichting).⁹⁴

Achter deze ontwikkeling gaat een soort cultuurstrijd schuil. Ziet men de school als een ‘zelfsturende normatieve gemeenschap’ met veel aandacht voor de achterliggende waarden en de *relatiedienst*, of beschouwt men de school als een publieke dienstverlener die moet zorgen voor ‘leerwinst’ onder controle van de overheid vanuit een sterk wetenschappelijke en objectiverende benadering van het onderwijs. Deze laatste benadering lijkt meer terrein te winnen, ook in het beleid. Toch is deze benadering om meerdere redenen problematisch. De nadruk op de meetbare aspecten van onderwijs (prestaties) miskent belangrijke, maar minder goed meetbare, aspecten van wat onderwijs inhoudt. Daarnaast leidt het tot een hiërarchisering van typen kennis. Er ontstaat een onbediscussieerbare basis in het onderwijs waarover alleen ‘wetenschappelijk’ en daarmee ‘neutraal’ gesproken mag worden, terwijl andere vormen van kennis, zoals ervaringskennis, *tacit knowledge* of levensbeschouwelijke kennis, in belang en relevantie gedegradeerd worden. Zo’n objectiverende benadering past bij het opkomend doel-middel-denken over het onderwijs. Beide ontwikkelingen versterken elkaar, zeker met een ‘gulzige’ overheid die het onderwijs als een belangrijk middel ziet om de ambities van Nederland (om tot de vijf beste kenniseconomieën te behoren) te realiseren.

Een volgend punt is de vraag op wie scholen en schoolbesturen zich nu voornamelijk richten. Scholen en hun besturen moeten inmiddels aan veel verschillende instanties verantwoording afleggen op steeds verschillende wijze. Dat houdt niet alleen veel rompslomp in, maar gaat mogelijk ook ten koste van het afleggen van verantwoording aan degenen die rechtstreeks bij de school betrokken zijn (zoals ouders en leerlingen).

Een ander onderwerp is schaalvergroting. Uit onze analyse van de ontwikkelingen rond de schaalvergroting van de *scholen* blijkt dat dit bij het basisonderwijs niet echt aan de orde is en dat dit bij het voortgezet onderwijs uiteindelijk wel meevalt. Het effect van schoolgrootte op de prestaties van de leerlingen is beperkt. Uit de statistiek blijkt als enige effect dat hele kleine scholen relatief zwakker presteren.⁹⁵ Toch is het wel voorstelbaar dat een enorme schaalgrootte (van vele duizenden leerlingen) niet erg bevorderlijk is. Zo’n ontwikkeling heeft zich voorgedaan in het mbo en het hbo, maar dat valt buiten deze *case study*.

Ook rond *schoolbesturen* speelt de vraag of deze misschien te grootschalig zijn geworden. Het is waar dat de schoolbesturen gemiddeld steeds meer scholen onder zich hebben gekregen; voor een deel is die bestuurlijke schaalvergroting een reactie op de toegenomen verantwoordelijkheden (waaronder de toegenomen financiële risico’s). Op zichzelf is die grootte echter niet problematisch; het gaat erom hoe de inbedding van de verschillende scholen in de organisatie van het schoolbestuur

94 | Zie Advies Raad van State over het wetsvoorstel ‘goed onderwijs, goed bestuur’, Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, en vergelijk Besturenraad en VBKO (2000).

95 | Dijkgraaf & Van der Geest (2008) en Vogels & Turkenburg (2008).

is georganiseerd. De laatste jaren hebben bij verschillende schoolbesturen ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. Bijvoorbeeld een combinatie van bestuurlijke schaalvergroting (fusies), interne structuurverandering en een gedeeltelijke professionalisering van het bestuur. Het is zaak om dan nieuwe doeltreffende manieren te vinden om de inbedding van de scholen en het schoolbestuur vorm te geven. In deze context willen we wijzen op de grotere bereidheid van ouders om bestuurlijk actief te worden bij een *eenpitter* dan bij een *meerpitter*. Door al die fusies zijn er dus niet alleen minder plaatsen voor ouders om bestuurlijk betrokken te zijn. Dat betekent een verlies van duizenden plaatsen om te oefenen in burgerschap. Maar ook zal het moeilijker worden om *ouders* bij het schoolbestuur betrokken te houden.

4.6 Aanbevelingen

In onze visie zijn scholen geworteld in een gemeenschap van betrokkenen (waar ouders deel van uitmaken) en geven ze uitdrukking aan een bepaalde visie op ‘goed onderwijs’. Die visie vindt haar uitwerking in de schoolpraktijk. Dat geeft de school haar identiteit: wat doen we, waarom en waartoe? De school heeft een ‘eigen verhaal’. Op die manier kunnen mensen met elkaar werken aan het vormen van jonge mensen en hen toerusten om zelf ook weer verantwoordelijkheid te dragen. Zulke maatschappelijk verankerde scholen zijn geschikt om onderwijs aan te bieden dat past bij de talenten van de leerlingen en ze hebben de flexibiliteit om te reageren op de (wijzigende) omstandigheden.

De vrijheid van onderwijs is dan ook onverminderd actueel. De commissie-Donner constateerde al dat “als de vrijheid van onderwijs niet al bestond, deze om uiteenlopende redenen zou moeten worden uitgevonden.”⁹⁶ Deze vrijheid moet dan ook worden doorontwikkeld.⁹⁷ Om het onderwijs vitaal te houden is het nodig dat de scholen en onderwijsorganisaties zich zelf in brede zin verantwoordelijk voelen voor goed onderwijs. Goed onderwijs begint bij hen en hun visie en handelen. Die verantwoordelijkheid moeten ze niet uit de weg gaan, maar daarvoor hebben ze wel ruimte nodig. Besturen en hun scholen dienen dan ook over ‘goed onderwijs’ in gesprek te blijven met de gemeenschap rond en in de school. Besturen en hun scholen mogen daarop ook aanspreekbaar zijn. Wat is hun antwoord op de uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden? Zo scheppen we ruimte voor een eigen onderwijsagenda die meer van onderop gemaakt wordt en die aansluit bij de ervaringen en problemen uit de praktijk.

Belangrijk hierbij is het werken aan een herkenbare en gewortelde eigen visie op onderwijs en daarbij de ouders te betrekken. Dat versterkt ook de maatschappelijke inbedding. Scholen horen ouders bij de school en het onderwijs te betrekken en aanspreekbaar te zijn over onder andere de bereikte resultaten. Aan de andere kant mogen ouders er ook op worden aangesproken dat ze hun kinderen stimule-

96 | Besturenraad en VBKO (2000), p. 50.

97 | Vergelijk Wim van de Donk in *Schoolbestuur*, jrg. 30, nr. 5 (september 2010), p. 5-7.

ren.⁹⁸ Vanuit de gedachte van subsidiariteit is het goed dat de gemeenschap rond de school ook daadwerkelijk invloed kan hebben op het onderwijs en de school. Bij schoolbesturen die meerdere scholen onder zich hebben, betekent dat dus dat zij hun interne organisatie ook ‘subsidiar’ moeten inrichten. Daarbij moet er een goede balans zijn tussen de verantwoordelijkheid van het bestuur als bewaker van de continuïteit enerzijds en de wensen van de gemeenschap van betrokkenen bij een school op een bepaald moment anderzijds.⁹⁹ Een vitale vrijheid van onderwijs vraagt om reële ruimte voor (meer) dynamiek en responsiviteit.

De verantwoordelijkheid van de overheid is dat ze zorgt voor een goede bekostiging van het onderwijs, de kerndoelen en de eindtermen vaststelt en zorgt voor waarborgen rond de kwaliteit van het onderwijs. Besturen die voldoen aan stichtingsnormen voor scholen en een aantal beperkte deugdelijkheidseisen, kunnen bijzonder onderwijs aanbieden. Met goed verankerde scholen kan de overheid veel aan de scholen en hun besturen overlaten, waarbij de overheid het verantwoord afwegen van belangen binnen de scholen en hun besturen ondersteunt. Terecht stelt de Grondwet dat het *geven* van onderwijs vrij is. Dat vereist dat de overheid echte ruimte biedt aan scholen en onderwijsorganisaties om volgens hun eigen waarden en visies onderwijs te geven. Dus geen allesomvattende bemoeienis van de overheid met de inhoud en ‘kwaliteit’. Het is een onjuiste gedachte dat alleen de overheid het ‘wat’ bepaalt. Natuurlijk moeten de scholen een leerplan hebben, maar een *nationaal* leerplan is niet nodig. Ook moet de overheid niet op de stoel van de schoolbestuurders gaan zitten. Ze moet dan ook voorkomen dat inspectie en toezichtkaders uitmonden in beperkende uniformering en standaardisering. Het is goed om scholen erop aan te spreken of ze de ontwikkeling van hun leerlingen volgen, maar het is niet nodig om een uniform leerlingvolgsysteem op te leggen.

In een ‘globaliserende’ wereld met een open kenniseconomie en tijden met veel maatschappelijke dynamiek en pluriformiteit komt het in het onderwijs vooral aan op de appellerende, motiverende, zin-gevende en mobiliserende krachten. Deze vormen de motor voor de nodige innovaties en voor het inspelen op de verschillende omstandigheden, talenten en behoeften. De inrichting van ons onderwijs moet erop gericht zijn om zulke (positieve) krachten los te maken in plaats van het onderwijs kapot te controleren. Dat laatste leidt niet alleen tot een dictatuur van de middelmaat, maar ook tot het achter de feiten aanlopen en een gebrek aan dynamiek.

Meer ruimte voor eigen afwegingen van de scholen en schoolbesturen betekent ook het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van gemeente naar schoolbestuur.

Bovendien dient het onderwijsbestel voldoende open te zijn om echte onderwijsvrijheid niet in de weg te staan. Dat betekent ten eerste dat er een reële

98 | Vergelijk Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008), p. 86: “Ouders [...] hebben de plicht hun kind wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving. Deze [verantwoordelijkheid] kan niet worden afgeschoven op de school.”

99 | Vergelijk de adviezen van de Onderwijsraad (2010a en 2010b).

mogelijkheid moet zijn om nieuwe scholen op te richten en bekostigd te krijgen. Hierbij is het wenselijk om tot een ruimere interpretatie van het begrip 'richting' te komen en een verlaging van de stichtingsnormen.¹⁰⁰ Tevens moeten nieuwe scholen een redelijke termijn krijgen om, al dan niet stapsgewijs, hun kwaliteit en aantrekkingskracht aan te tonen.

Verder dient het onderwijsstelsel niet zodanig star en 'dicht' te zijn dat het innovaties en nieuwe initiatieven belemmert. Hierbij hoort onder meer dat men minder krampachtig moet doen over eventuele aanvullende private financiering in het onderwijs. Juist het gebruik maken van de bereidheid van betrokkenen om een bijdrage te leveren voor het verbeteren of vernieuwen van het onderwijs kan zulke innovaties mogelijk maken. De bestaande wettelijke waarborgen rond het gebruik van zulke aanvullende middelen zijn afdoende om een verantwoorde inzet ervan te waarborgen.

Wat betreft schaalgrootte, ten slotte, is het vooral van belang dat de overheid zich hier neutraal opstelt: zij moet geen sturend beleid gericht op schaalvergroting voeren.

100 | Vergelijk de brief van de Besturenraad, Bond KBO, LVGS, VBS, VGS, VNG, VOS/ABB van 31 januari 2008 aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kenmerk JVL.DS/370680, met bijbehorende notitie over de stichtings- en instandhoudingsnormen voor basisscholen.

5 | *Case study* Sportsector

5.1 Inleiding

Als tweede casus bestuderen we de sportsector. Dit is een boeiende maatschappelijke sector. De sport kent van oudsher een sterk zelforganiserend vermogen. In de loop der tijd zijn vele verenigingen ontstaan, worden er competities georganiseerd en zijn er bonden gekomen die een of meer sporten binnen Nederland organiseren. Veel mensen zijn lid van een sportclub en ook actief als vrijwilliger in de sport. In deze *case study* richten we ons op de georganiseerde sport – daar vinden we immers de maatschappelijke organisaties. De georganiseerde sport is sterk ‘maatschappelijk’: de bekostiging is voor het overgrote deel privaat, er is veel zelfregulering en de organisaties draaien bijna volledig op vrijwilligers, terwijl er vaak een zeer betrokken gemeenschap is. Ook is er sprake van grote pluriformiteit: de ene sport is de andere niet en de sportclubs kennen allemaal hun eigen karakter.

Bovendien kent de sportsector veel dynamiek. Sporten stijgen en dalen in populariteit. Verenigingen worden opgericht, ontwikkelen zich, gaan eventueel samen met andere of verdwijnen soms weer. Daarnaast hebben sportverenigingen ‘concurrentie’ van commerciële sportbeoefening (zoals *fitness* op de sportschool) en van ongeorganiseerde sportbeoefening (zoals wandelen en joggen). Verder zorgen ook maatschappelijke ontwikkelingen voor dynamiek: hoe passen verenigingen zich bijvoorbeeld aan als mensen minder tijd hebben om zich als vrijwilliger in te zetten?

Een andere interessante ontwikkeling is dat de overheid sport steeds meer in het vizier krijgt. Het gaat daarbij niet alleen om het maatschappelijk belang van sport zelf, maar er is vanuit de overheid steeds meer aandacht voor sport als middel om bepaalde doelen te bereiken; het gaat dan bijvoorbeeld om doelen als integratie, het bevorderen van sociale cohesie of een betere gezondheid door meer lichaamsbeweging. Ook lijkt de overheid steeds meer waarde toe te kennen aan sport als manier om Nederland te profileren: door topprestaties of door het organiseren van grote sportevenementen.

Welke effecten hebben de verschillende ontwikkelingen op de positie van sportverenigingen en hun bonden als *maatschappelijke* organisaties? Is er nog voldoende ruimte voor mensen om zich samen te wijden aan hun sport? Om dat te doen volgens hun eigen visie op de sport. Hoe staat het met de betrokkenheid bij de sportverenigingen? Daarbij is ook de rol van de overheid van belang.

5.2 Schets van de sector

De georganiseerde sportbeoefening in Nederland is opgekomen aan het eind van de 19e eeuw. Hier en daar ontstonden clubs voor verschillende sporten en na verloop van tijd werd er dan vaak een (of meerdere) bond(en) opgericht om de activiteiten van die clubs te overkoepelen. Voorbeelden van zulke sporten zijn: schaken (de bond

is van 1873), schaatsen (1882), cricket (1883) en voetbal (1889). Deze nationale bonden zelf zijn vaak weer onderdeel van een internationale bond, zoals de wereldvoetbalbond FIFA. Internationaal is ook van belang het Internationaal Olympisch Comité (IOC; sinds 1894) en de nationale olympische comités. In Nederland is dat het NOC, dat inmiddels is gefuseerd met de NSF (Nederlandse Sport Federatie, de vroegere koepel van de nationale sportbonden); samen vormen zij NOC*NSF. In 2008 waren bij NOC*NSF 72 sportbonden aangesloten en die telden in totaal 26.756 verenigingen.¹⁰¹ Gemiddeld heeft een sportclub 190 leden.¹⁰² Buiten de NOC*NSF-bonden is er ook nog de ‘anders georganiseerde sport’ van allerlei andere bonden en verenigingen, zoals de studentensport, of oude Nederlandse activiteiten zoals klootschieten of de schutterijen.¹⁰³ Een groot deel van deze organisaties is aangesloten bij de Nederlandse Sportalliantie (NSA). Al met al is er grote spreiding voor wat betreft de grootte van sportclubs en hun karakter: de sportsector is veelkleurig en veelzijdig.

Naast de georganiseerde sportbeoefening staat natuurlijk ook de ‘ongeorganiseerde’ sportdeelname – althans buiten het ‘officiële’ circuit. Voorbeelden zijn een potje schaak in het café of het huren van een squashbaan. Daarnaast wordt er gesport in het kader van het onderwijs (het vak lichamelijke opvoeding). Per sport verschilt het aandeel van de ‘georganiseerde’ sport (zie hieronder).

Wat zien we als we naar de cijfers kijken?¹⁰⁴ De *sportdeelname* onder de bevolking is over de laatste 30 jaar toegenomen. Elke sport heeft zich op een eigen manier ontwikkeld. Qua type sporten is vooral de deelname aan solosport gestegen (zoals zwemmen, fietsen, wandelen, hardlopen of fitness). In 2007 deed zo’n 70% van de bevolking minstens eenmaal per jaar aan een solosport (inclusief wandelen en fietsen). Het percentage van de bevolking tussen 6 en 79 jaar dat minstens eenmaal per jaar aan een duosport of teamsport heeft gedaan, is al jaren vrij stabiel rond de 20% (voor elk van beide).

Een deel van deze sportbeoefening wordt gedaan binnen sportverenigingen. Per sport verschilt de ‘organisatiegraad’: het aandeel sporters dat lid is van een vereniging. Zo is bijvoorbeeld 13% van de zwemmers lid van een club tegen 66% van de (veld)voetballers. Het totaal aantal Nederlanders tussen 6 en 79 dat lid is van een sportvereniging is in de afgelopen 25 jaar stabiel gebleven op ongeveer een derde van de bevolking. Het ledental van sportbonden voor solosporten is de afgelopen (tien) jaren gestegen (de grootste groeier is golf). Ook het ledental van de sportbonden van teamsporten vertoont groei. De duosporten, zoals tennis, hebben de afgelopen tien jaar een teruggang in hun gezamenlijk ledental laten zien.¹⁰⁵

101 | NOC*NSF, *Ledental NOC*NSF over 2008*, p. 3 en p. 6.

102 | Breedveld e.a. (2008), p. 132, cijfers van 2006 en 2007, het gaat om sportclubs aangesloten bij NOC*NSF. Nota bene: de brochure *Ledental NOC*NSF over 2008* geeft net iets andere cijfers.

103 | Sommige traditionele sporten worden steeds populairder, zie: ‘Hanenkraaien en varkens tikken’, *Spits*, maandag 4 april 2011, p. 6.

104 | Cijfers afkomstig van Breedveld e.a. (2008).

105 | Figuur 6.1 in Breedveld e.a. (2008), p. 130.

Hoe staat het met de financiering van de sportsector? Deze is voor het grootste deel privaat. Private bestedingen aan sport bedragen: contributies en lesgelden (99 euro per persoon in een particulier huishouden per jaar, in 2006), maar ook sportkleding, -schoeisel en sportartikelen (72 euro), de huur van sportaccommodaties (29 euro) en overige uitgaven aan sport (17 euro). In totaal gaat het hierbij voor de hele bevolking om 3,5 miljard euro. Daarnaast vindt privaat geld zijn weg naar de sport via kansspelen, waarvan de belangrijkste is de Lotto. Een deel van de netto-opbrengst van de Lotto komt ten goede aan de sport. Op jaarbasis gaat het om een bedrag van 39 miljoen euro (2007). Verder draagt de overheid bij aan de sport, niet alleen door subsidies, maar ook door (een deel van) de kosten van accommodaties te dragen. Gemeenten dragen direct of indirect zo'n 900 miljoen euro aan de sport bij op jaarbasis. De rijksoverheid heeft een budget voor sport van ongeveer 100 miljoen.

Verder drijven sportverenigingen op vrijwilligers: 93% van het 'werk' wordt gedaan door vrijwilligers tegen 7 % door betaalde krachten.¹⁰⁶ Wat de accommodaties betreft is het beeld gemengd. Sommige clubs hebben een accommodatie in eigendom, andere maken gebruik van commerciële of van overheidsaccommodaties. Verder blijkt dat clubs die beschikken over een kantine een significant deel van hun inkomsten halen uit de 'kantinewinst'.

5.3 Sport staat midden in de samenleving

In de kern is het doel van een sportvereniging toch vooral het samen met gelijkgezinden sporten. Sport is een onderdeel van de samenleving. Het heeft kennelijk een (meer)waarde, want ondanks alternatieven kiezen mensen ervoor om in verenigingsverband te sporten, en zetten ze zich massaal in voor hun vereniging(en).

Voor het functioneren van sportverenigingen als maatschappelijke organisaties is het van belang dat er ruimte is voor de noodzakelijke dynamiek: clubs, bonden en overheden moeten die ruimte niet dichttimmeren.

Voor de overheid is een belangrijke verantwoordelijkheid (vergelijk hoofdstuk 3) dat deze de ruimte voor de samenleving om met elkaar sport te organiseren moet beschermen. Ook dient de overheid, waar dat nodig is, die maatschappelijke initiatieven te faciliteren, bijvoorbeeld door te zorgen voor de 'infrastructuur' in die gevallen dat die het best collectief verzorgd kan worden (zoals een gemeentelijk sportpark of sporthal). Ten slotte heeft de overheid de taak te zorgen voor de randvoorwaarden waardoor in de maatschappelijke verbanden een verantwoorde afweging wordt gemaakt.

106 | Afgeleid uit cijfers van Breedveld e.a. (2008), uit hoofdstuk 6 (p. 152-153) en hoofdstuk 7 (p. 182).

5.4 De ontwikkelingen voor de sportsector

5.4.1 Stelselificering in de sport

In de sport zien we dat men zich (zelf) in stelsels georganiseerd heeft. Verenigingen zijn onderdeel van een bond, die weer deel uitmaakt van een internationaal ‘stelsel’. Men ontwikkelt zelf regels en reglementen en organiseert competities. Deze stelsels zorgen voor een structuur waarbinnen verenigingen kunnen functioneren en voordeel van elkaar kunnen hebben. In principe biedt dit gelijkgezinde clubs of personen de mogelijkheid zich te verenigen in een groter verband.

Toch is er de laatste jaren iets gaande. De sportkoepel NOC*NSF heeft een steeds centralere rol gekregen en daardoor steeds meer greep op het stelsel van verenigingen en bonden. Allereerst is NOC*NSF een soort monopolist. Andere sportfederaties bestaan nog wel (Nederlandse Katholieke Sportfederatie, Nederlandse Christelijke Sportunie, en de Nederlandse Culturele Sportbond), maar hun rol is gemarginaliseerd. NOC*NSF fungeert als de gesprekspartner van de overheid en de verdeler van overheids- en kansspelgeld voor de sport.¹⁰⁷ NOC*NSF heeft een eigen visie op sport en een eigen agenda. De sportkoepel heeft veel aandacht voor topsport (Olympische medailles) en voor een beleidsmatige en professionele aanpak.¹⁰⁸ Ook streeft NOC*NSF ernaar dat de sportparticipatie onder de bevolking toeneemt.

Vanuit haar centrale positie kan NOC*NSF haar logica opleggen aan de sportwereld. Zo hanteert NOC*NSF als regel dat er per sport ook maar één sportbond bij NOC*NSF aangesloten kan zijn.¹⁰⁹ Ook sportbonden moeten dus een ‘monopolist’ zijn voor hun sport. Zelfs als er van onderop meerdere bonden zouden zijn die vanuit een verschillende visie op de sport opereren. Dit was bijvoorbeeld het geval met het Koninklijk Nederlands Christelijk Gymnastiekverbond (KNCGV) dat in 1999 uiteindelijk – min of meer gedwongen door subsidiegevers NOC*NSF en het ministerie van VWS – fuseerde met de Koninklijke Nederlandse Gymnastiekbond tot de ‘neutrale’ Koninklijke Nederlandse Gymnastiekunie (KNGU). Toenmalig KNCGV-voorzitter Vos gaf aan dat zijn achterban eigenlijk niet content was met de fusie, onder meer omdat de eigen visie op de gymnastieksport toch wel afweek van die van de fusiepartner.¹¹⁰

Daarnaast verlangt NOC*NSF steeds meer van sportbonden dat deze zelf ook – net als NOC*NSF – hun organisatie professionaliseren en werken op basis van beleidsplannen. Sportbonden op hun beurt zullen naar verwachting deze manier van werken ook meer van sportverenigingen gaan verwachten, waardoor langzaam maar zeker de ‘logica’ van NOC*NSF het hele stelsel van de sport zal doordrenken.

107 | De Lottogelden worden door NOC*NSF dus ‘top-down’ verdeeld. Daartegenover staat een loterij als de Grote Clubactie, waar de clubs zelf de loten verkopen en een deel van de opbrengst mogen houden. Dit draagt bij aan de maatschappelijke verankering van de clubs en de legitimiteit van de besteding van loterij-inkomsten. De ‘legitimiteit’ van de verdeling van de lottogelden hangt af van de kwaliteit van het verdelingsbeleid. Bij voorkeur is dit goed ingebed in de wensen van de verschillende sportbonden.

108 | Zie de publicaties van NOC*NSF op www.nocnsf.nl.

109 | Artikel 11 van de Statuten van NOC*NSF.

110 | *Trouw*, 23 december 1998, “Fusie in de turnwereld geen ‘verarming’”.

5.4.2 Vinden we bij de georganiseerde sport ook schaalvergroting?

In de georganiseerde sport gaat het vrijwel altijd om verenigingen. Die hebben ieder een eigen grootte en een eigen typische schaal. De omvang van een afzonderlijke vereniging ontwikkelt zich in de loop der tijd. Mede als gevolg van die ontwikkeling passen verenigingen hun schaal aan. Sommige verdwijnen, andere fuseren en weer andere splitsen. Dit zijn allemaal tekenen van de grote dynamiek die de sportsector kenmerkt. Omdat bij verenigingen de leden het in principe zelf voor het zeggen hebben, kunnen we veronderstellen dat er in de regel draagvlak is voor deze veranderingen in verenigingsstructuur.

Zien we schaalvergroting in de sport? Allereerst moeten we opmerken dat er een grote diversiteit is tussen de sporten. Een golfclub telt gemiddeld 1407 leden, een handbalclub 136, een tafeltennisvereniging 54 en een damclub 27.¹¹¹ Uit de cijfers blijkt dat de gemiddelde grootte van sportverenigingen iets toeneemt, maar over het algemeen kunnen we niet spreken van een sterke trend van schaalvergroting.¹¹² Clubs kennen hun natuurlijke grenzen: ze zijn bijna altijd gebonden aan een bepaalde plaats en hoe groter de organisatie wordt, hoe lastiger deze te overzien en te besturen is. Belangrijk is dat de drempel voor nieuwe toetreders over het algemeen laag is.

Wel moeten we aandacht houden voor ‘externe factoren’ die dit proces willen sturen. Bijvoorbeeld een gemeente die vanwege accommodatiebeleid of topsportbeleid een fusie actief wil stimuleren (en daar met geld en andere zaken ook in kan sturen). Daarbij kan het eigen karakter van de betreffende verenigingen over het hoofd worden gezien. Een ander voorbeeld is NOC*NSF, dat graag ‘professionele’ sportbonden ziet met minstens 40.000 leden, iets wat voor veel sporten zou betekenen dat ze met andere bonden zouden moeten fuseren. Onduidelijk is wie daar nu baat bij heeft.

5.4.3 In hoeverre zien we processen van verstatelijking?

De bemoeienis van de overheid met sport was oorspronkelijk gering. Zo konden de Olympische Spelen van 1928 in Amsterdam nauwelijks op steun van overheidswege rekenen.¹¹³ In die periode werd sport, in het bijzonder bepaalde sporten, binnen grote delen van de samenleving ook nog als iets onzedelijks gezien.

In de loop der tijd is de overheid zich steeds meer met sport gaan bemoeien. Lokale overheden gingen op een gegeven moment een rol spelen met betrekking tot de accommodaties. Ook kreeg sport een plaats binnen het lokale welzijnsbeleid: het speelt immers een belangrijke rol in het sociaal weefsel van dorpen, buurten en steden. De laatste jaren krijgt de overheid meer aandacht voor sport als middel om

111 | NOC*NSF, *Ledental NOC*NSF 2008*.

112 | Breedveld e.a. (2008), p. 155.

113 | Zie bijvoorbeeld J. Visser, ‘Olympiade Amsterdam, heidens spektakel werd trendsettend feest’, *De Volkskrant*, 1 november 2010.

bepaalde (andere) beleidsdoelen te bereiken (zoals de participatie van allochtonen, of voldoende bewegen). Steeds meer gemeenten hebben een 'sportbeleid'.

Ook de landelijke overheid is sport steeds meer gaan omarmen. Sinds 1994 is er een minister van sport; tevens lijken topsport en het goed presteren bij evenementen als de Olympische Spelen ook voor de politiek van belang: ze zorgen voor een goede uitstraling van ons land en wekken geestdrift op onder de bevolking. Dit heeft zich vertaald in een grotere focus op topsport en het Olympisch Plan, welke ambities in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte nog eens onderstreept worden. De uitgaven op rijksniveau aan sport zijn de laatste twintig jaar zeer sterk toegenomen: van 18 miljoen euro in 1991 tot 118 miljoen in 2006.¹¹⁴ Ook de rijksoverheid kent 'sportbeleid'.

In hoeverre leiden deze ontwikkelingen tot een sterkere afhankelijkheid van de overheid en toenemend belang van de overheidslogica? Qua financiering draaien sportclubs nog steeds voor het grootste deel op private middelen (zie § 5.2). Als we naar de totale sportsector kijken, zijn de netto-uitgaven van de overheid aan sport toegenomen van 509 (1991) tot 1022 miljoen euro (2006). De private uitgaven aan contributies en les gelden zijn echter nog sterker gestegen van 713 (1992) naar 1618 miljoen euro (2006). Gemiddeld lijkt het aandeel directe of indirecte overheidsbesteding dus iets afgenomen te zijn. Toch kan dat voor individuele verenigingen sterk uiteenlopen.

Vast staat in ieder geval wel dat een deel van de sportverenigingen gebruik maakt van accommodaties van de overheid (vaak de gemeente). Dat biedt de betreffende overheden een onderhandelingspositie ten opzichte van die verenigingen. Wat betreft accommodaties is er een ontwikkeling om die meer naar de randen van de plaats te verplaatsen, waardoor kinderen moeilijker zelfstandig naar de sportclub kunnen gaan. En in de wijken is minder te beleven. 'Cruyff Courts' en 'Krajicek Playgrounds' moeten dit gat weer opvullen. Daarnaast komt het ook voor dat directe subsidie wordt gegeven aan verenigingen of bonden. Hierbij lijkt de laatste jaren de trend te zijn om minder de 'instellingen' te subsidiëren, maar om meer naar projectsubsidies te gaan. De doelen worden dan vaak door de geldschietende overheid bepaald: deze 'politieke' doelen zijn regelmatig echter 'bijzaken' voor de vereniging.

Qua 'regels' geldt dat sportverenigingen en sportbonden in beginsel vooral zelfsturende maatschappelijke organisaties zijn. Ze stellen hun eigen regels en reglementen op en kennen vaak ook eigen 'rechtspraak'. Toch heeft de overheid invloed. Het gaat dan vooral om uitdijende regels waardoor het functioneren van maatschappelijke vrijwilligersorganisaties moeilijker wordt. Een voorbeeld vormt het stellen van 'Arbo-eisen' aan de mensen achter de bar van het clubhuis, wat de flexibiliteit van het beheren van een kantine door vrijwilligers beperkt. Er wordt in feite steeds meer 'professionaliteit' geëist, wat zich moeilijk verdraagt met de wat vrijere positie van de vrijwilliger.

114 | Breedveld e.a. (2008), p. 166. Ter vergelijking: de netto-uitgaven van gemeenten aan sport zijn in die periode gegroeid van 483 (1991) tot 895 miljoen euro (2006).

Daarnaast komt er langzaam maar zeker meer sport*beleid*, wat er vervolgens toe leidt dat de overheidsmanier van denken en werken steeds sterker in de sportwereld binnen zal dringen. Ook zien we dat overheden, zoals gemeenten, soms invloed proberen uit te oefenen op sportverenigingen om al dan niet te fuseren. Daarbij kunnen ze hun hierboven omschreven ‘onderhandelingspositie’ inzetten. Dat is problematisch als verenigingen daardoor niet echt meer een afgewogen *eigen* keuze kunnen maken.

5.4.4 Sport en verzakelijking

Onder deze noemer vallen drie ontwikkelingen te scharen. Ten eerste de opkomst van professionele sport, zoals profvoetbal of professionele schaatsteams. Dat kan de verenigingen beïnvloeden, vooral als professionele sport geïntegreerd in een amateurvereniging voorkomt. Vaak zie je dan ook dat prof-organisaties afgescheiden worden (BVO's, aparte stichtingen, etc.). In principe ligt die keuze bij de leden van de vereniging, tenzij het stelsel rond de profsport eisen stelt.

Ten tweede kan het duiden op de ontwikkeling dat een sporter meer een afnemer van een ‘sportdienst’ wordt dan een deelgenoot in een gemeenschap van sporters (de vereniging). Het is maar de vraag of sportverenigingen hier erg door getroffen worden, omdat er ook een groeiend commercieel sportaanbod is, wat bij uitstek geschikt is voor iemand die de sportbeoefening louter wil consumeren. Wie desondanks lid wil worden van een vereniging, zal waarschijnlijk meer verwachten van zijn rol in de vereniging dan alleen ‘consument’. De cijfers laten bijvoorbeeld ook zien dat het aantal vrijwilligers onder de leden van sportverenigingen onveranderd hoog blijft.

Ten derde kan het gaan om een verdergaande ‘professionalisering’ van de sportverenigingen en -organisaties. Tot nog toe drijven die vooral op vrijwilligers.¹¹⁵ Voor veel verenigingen is het dan ook een voortdurende opgave om voldoende vrijwilligers te vinden. Bij sommige clubs worden ouders zelfs ‘verplicht’ om bepaalde inzet te plegen.¹¹⁶ Toch wordt er vooral vanuit de overheid en NOC*NSF aangedrongen op verdergaande professionalisering.¹¹⁷ Ook de eisen die overheidsbeleid en NOC*NSF stellen, zijn vaak zodanig dat ze ‘vragen’ om professionalisering. Onduidelijk is of zulke ruime professionalisering echt noodzakelijk is. In de praktijk worden al betaalde krachten ingezet, maar vooral voor specifieke doeleinden, zoals voor training. Dat is steeds een keuze van de organisatie zelf. Het inhuren van *profes-*

115 | In totaal is de verhouding: 93% van de uren wordt gedaan door vrijwilligers, 7% door betaalde krachten. De cijfers zijn afgeleid uit Breedveld e.a. (2008), p. 152-153 en p. 182.

116 | Dit is bijvoorbeeld het geval bij een deel van de hockeyclubs. Overigens blijkt dat hockeyclubs waar ouders ‘verplicht’ worden bepaalde taken uit te voeren, minder vaak een tekort aan vrijwilligers hebben (zie: Koninklijke Nederlandse Hockeybond, 2009b).

117 | Zie bijvoorbeeld de Beleidsbrief ‘De kracht van sport’ van de de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2007/08, 30 234, nr. 13, waarin ze aangeeft dat ze de komende jaren wil investeren in de versterking en, in zekere mate, ook de professionalisering van sportverenigingen. Zie verder ook hoofdstuk 3 van Breedveld e.a. (2008).

sionals kost immers geld en moet afgezet worden tegen de mogelijkheid om die werkzaamheden op vrijwillige basis te laten plaatsvinden.

5.4.5 Vermaatschappelijking in de sport

Het gevaar dat een sportvereniging haar doel vergeet, lijkt niet zo groot. Maar het kan wel problematisch zijn als de overheid een sportclub probeert zo ver te krijgen (ook) andere maatschappelijke doelen na te streven dan het kerndoel, dat daardoor het eigen karakter en het doel van de vereniging onder druk komen te staan.

Een voorbeeld: een gemeente die van sportclubs vraagt zich ook nadrukkelijk te richten op bepaalde groepen (zoals niet-westerse allochtonen). Wat voor effect zal dat hebben op het functioneren van de vereniging als geheel? Hoe vangt de vereniging het op als die nieuw te betrekken groepen niet of zeer beperkt meedraaien als vrijwilliger, als ze weinig gevoel hebben voor de waarden die in die vereniging gelden? Overigens zijn er vele voorbeelden van clubs die deze uitdagingen zelf al oppakken.¹¹⁸

Een ander voorbeeld doet zich voor tussen NOC*NSF en de sportbonden. De doelstellingen van NOC*NSF kunnen verschillen van de doelen van een sportbond. Zo is het voor NOC*NSF een belangrijk beleidsdoel om veel (olympische) medailles te halen als Nederland. Zij investeren hun middelen dan ook bij voorkeur in die sportonderdelen waar de investering de meeste kans op eremetaal oplevert. Dat kunnen soms juist 'kleine' onderdelen zijn, zoals fietscross (BMX). Voor de uitstraling van de fietssport als geheel is het wegwielrennen echter het belangrijkste sportonderdeel. Een sportbond als de Koninklijke Nederlandse Wielrenunie zou er waarschijnlijk de voorkeur aan geven om (topsport)geld te investeren in het wegwielrennen.

In de sport zien we echter ook tal van interessante nieuwe ontwikkelingen. Een voorbeeld zijn de initiatieven van de Richard Krajicek Foundation.¹¹⁹ Deze stichting richt zich niet alleen op het realiseren van een 'fysieke infrastructuur', het sportveldje (de Richard Krajicek Playground), maar nadrukkelijk ook op de 'sociale infrastructuur'. Het gebruik van het sportveldje moet immers zijn ingebed in bepaalde waarden en regels. Daartoe worden bijvoorbeeld 'sportleiders' ingezet die 'het recht van de sterkste moeten doorbreken' opdat iedereen op een goede manier van de faciliteit gebruik kan maken.¹²⁰ Ook kan de Playground een opstap vormen voor het opzetten van een heuse sportclub door de (lokale) betrokkenen zelf, waardoor de 'sportclub weer terug in de wijk komt, gedragen door de bewoners'.¹²¹ Een andere ontwikkeling is dat sport steeds vaker wordt gebruikt voor het goede doel: door mid-

118 | Een voorbeeld is de Utrechtse Sportvereniging Zwaluwen Utrecht 1911, die diversiteit binnen de vereniging bevordert en normen en waarden central stelt.

119 | Zie www.krajicek.nl. Een vergelijkbaar initiatief is de Johan Cruyff Foundation, die Cruyff Courts aanlegt (www.cruyff-foundation.org). Voor een wetenschappelijke studie naar de effecten, zie: Breedveld e.a. (2009).

120 | Richard Krajicek Foundation (2011), p. 8.

121 | Richard Krajicek Foundation (2011), p. 9. Zie ook het nieuwsbericht: 'Opening eerste Krajicek Sportclub voor meiden', 22 maart 2011, te vinden op www.krajicek.nl.

del van activiteiten als de Roparun of Alpe d’HuZes wordt veel geld binnengehaald voor maatschappelijke doelen.

5.5 Effecten van de ontwikkelingen

Welke effecten hebben deze ontwikkelingen op het functioneren van de maatschappelijke organisaties in de sport? Daarbij kijken we allereerst naar de *legitimiteit*: doen deze organisaties er nog wel toe? Het is duidelijk dat verenigingen met leden steeds moeten werken aan hun legitimiteit. Als ze er immers niet meer toe doen voor hun leden of potentiële leden, dan zullen ze waarschijnlijk leden verliezen, meer moeite hebben om vrijwilligers te vinden en om genoeg inkomsten te verwerven.

Verder geldt dat hoe ‘onafhankelijker’ de positie van de sportclub is, des te meer ruimte de club heeft voor een ‘eigen verhaal’. Sportclubs die bijna al hun inkomsten uit ‘eigen’ bronnen halen (contributie, les gelden, kantine-inkomsten of sponsoring) zijn, althans zolang de club ook voldoende inkomsten kan genereren, minder kwetsbaar dan verenigingen die in substantiële mate afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de gemeente (vanwege de accommodatie of gerichte subsidies). Stel bijvoorbeeld dat een club met een ballotagecommissie gebruik maakt van een (gesubsidieerde) gemeentelijke accommodatie en de gemeente eist dat de club zijn ballotagecommissie afschaft of dat ze het volle pond betaalt. Kan een sportvereniging dan nog haar eigen waarden en eigen visie beschermen via haar aannamebeleid van nieuwe leden, of wordt ze min of meer gedwongen om dat op te geven als ze de extra prijs niet wil betalen? Zo werd een Nijmeegse voetbalclub die via haar aannamebeleid iets meer evenwicht wilde brengen in de samenstelling van de club, door de gemeente onder druk gezet dat niet te doen.¹²²

Hoe staat het verder met de *inbedding* van de sportverenigingen? Voorop staat hierbij natuurlijk de vereniging als ledenorganisatie. Gezamenlijk bepalen de leden de koers van de vereniging en controleren ze het bestuur. Daarnaast participeren leden vaak op veel verschillende manieren in de vereniging, waardoor ze zelf ook bijdragen aan de gang van zaken binnen de club. Het waarborgen van een goede inbedding van de vereniging in de gemeenschap van leden is een voortdurende opdracht voor sportverenigingen.

Ook de omgeving van de club is van belang. Sportverenigingen zijn een onderdeel van de maatschappij. Zij hebben dan ook te maken met andere maatschappelijke organisaties, zoals andere sportclubs. In hoeverre is de sportclub in contact met die andere organisaties? Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer men samen een accommodatie deelt. Zijn er mogelijkheden tot samenwerking, bijvoorbeeld de

122 | Quick Nijmegen 1888 kende een ledensamenstelling van 80% allochtonen en 20% autochtonen, en wilde naar een 50%-50% verdeling toe. De gemeente Nijmegen vond dat discriminatie. Zie bijvoorbeeld op de website www.nos.nl: ‘Goed gesprek over allochtone voetballers’, 4 mei 2010.

gezamenlijke exploitatie van een kantine, of het afstemmen of zelfs samen organiseren van activiteiten? Naar verwachting zullen deze contacten plaatsvinden als er behoefte aan is en de betrokken organisaties kansen zien voor samenwerking. Een mooi voorbeeld is het gebruik van clubhuizen om daar overdag kinderopvang te laten plaatsvinden en ook buitenschoolse opvang.¹²³

Daarnaast zullen veel sportclubs te maken hebben met de gemeente. Hier is voordeel te halen voor die verenigingen die goed weten welke politieke wensen er leven en hoe ze een bijdrage aan het realiseren ervan kunnen geven. Het lijkt erop dat grotere verenigingen en clubs die behoren tot goed georganiseerde sportbonden in dit soort processen de beste kansen hebben.

Een ander belangrijk aspect van de inbedding van een sportvereniging is haar inbedding in de sportbond. De bond is een belangrijke partner, belangenbehartiger en ondersteuner. Sportbonden en hun 'stelsels' faciliteren dan ook de verenigingen. Zo'n stelsel kan echter wel een drempel zijn voor vernieuwingen, omdat het gevaar bestaat dat in het stelsel een bepaald standaardmodel wordt gereproduceerd.¹²⁴

Vanuit sportbonden komt ook meer aandacht voor de *governance* in de sport: wat voor soort sportbestuurders hebben we nodig en hoe vullen deze hun bestuurlijke verantwoordelijkheid in? Een goede verhouding met en verantwoording aan de *stakeholders* is daar een belangrijk aandachtspunt bij.¹²⁵

Ook is de vraag hoe het staat met het realiseren van het maatschappelijk doel. Sportverenigingen zijn zelfsturende organisaties. In het algemeen zullen ze gericht zijn op het samen met gelijkgezinden sporten. Mocht een club(leiding) verkeerde prioriteiten stellen, dan kunnen leden dat in beginsel corrigeren. Bijvoorbeeld als ze vinden dat er te veel geld gaat naar het eerste team ten koste van de 'breedtesport' in de club. Als een meerderheid van de leden dit vindt, kunnen ze via een algemene ledenvergadering en/of door een ander bestuur te kiezen, de koers veranderen. Mocht dit niet lukken, dan is er in veel gevallen ook nog de mogelijkheid om lid te worden van een andere club, waarvan het doel meer overeenkomt met de eigen wensen.

Rond het realiseren van het maatschappelijk doel van de club zijn er wel enkele spanningsvelden. De eerste is de gedachte om sport als *middel* te zien voor andere (maatschappelijke of politieke) doelstellingen. In dat doel-middel-denken zou je kunnen vergeten dat georganiseerde sportbeoefening zelf al een maatschappelijk belang is. Dat belang zou onder druk kunnen komen te staan door een sterke fixatie op de andere doelen waarvoor men de sport wil gebruiken.

Een ander spanningsveld doet zich voor wanneer een externe instantie zich wil bemoeien met de ledensamenstelling van de club. Die ledensamenstelling is name-

123 | De hockeybond KNHB is bijvoorbeeld vrij actief op dit gebied, zie bijvoorbeeld: Koninklijke Nederlandse Hockeybond (2009a), p. 38-40.

124 | Alternatieve organisatievormen moeten dan hun heil buiten de bestaande bond zoeken, zoals bijvoorbeeld de Brabantse Zaalvoetbal Federatie.

125 | Vergelijk: Commissie Goed Sportbestuur (2005) en Universiteit Leiden – Campus Den Haag (2007).

lijk niet willekeurig. De kern van een sportvereniging is immers dat men wil sporten met gelijkgezinden. Met mensen die de achterliggende waarden en visie delen. Voor veel leden is het 'onze' club. Hiermee verdraagt het zich slecht dat externe instanties zich sterk gaan bemoeien met wie er lid zijn van een bepaalde club.

5.6 Aanbevelingen

De sportsector laat zien dat ook bij individualisering en een toenemend commercieel aanbod de maatschappelijke organisaties (zoals sportverenigingen) duidelijk (meer-)waarde houden. Ook toont de georganiseerde sport een grote dynamiek. Hierbij is de vrijheid van vereniging essentieel. Het is dan ook van belang dat de overheid niet alleen waardering heeft voor de initiatieven uit de samenleving, maar ook dat ze de ruimte daarvoor beschermt. Hetzelfde geldt voor de sportbonden: ook zij doen er goed aan open te (blijven) staan voor nieuwe initiatieven en voor pluriformiteit van de sportclubs.

Tevens is van belang om de 'maatschappelijke logica' van de sportclubs te respecteren. Dat betekent onder meer dat men moet accepteren dat de meeste sportorganisaties draaien op vrijwilligers. Overheden en organisaties als NOC*NSF moeten dan ook niet onnodig een 'professionele logica' van sportorganisaties verwachten. Verder moet men oppassen dat ook bij sport het 'beleid' de boventoon gaat voeren: zeker als in zulk beleid sport vooral als *middel* wordt gezien voor andere maatschappelijke doelstellingen, bestaat het gevaar dat de kerndoelstelling van een sportvereniging (die meestal zal bestaan in het samen met 'gelijkgezinden' sporten) naar de achtergrond verschuift. Dat ondergraaft de bestaansreden van de betreffende sportclub. Ook moet er aandacht zijn voor hoe bepaalde (algemene) regels doorwerken naar maatschappelijke organisaties als sportverenigingen: we gaven het voorbeeld van het toepassen van Arbo-regels op de mensen die een sportkantine draaiend houden.

Overheden kunnen de sportbeoefening ondersteunen door te zorgen voor accommodatie. Op die manier zijn vaak schaalvoordelen te behalen. Het verdient aanbeveling om te kijken hoe de sportverenigingen vervolgens wel zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheid kunnen nemen. Bijvoorbeeld door verenigingen gezamenlijk een kantine te laten exploiteren, of ze een deel van het onderhoud te laten uitvoeren. Daarnaast is het ook van groot belang dat de overheid bewaakt dat pluriformiteit blijft bestaan.

Bij eventuele financiële ondersteuning van sport door de overheid, is het goed om aan te sluiten bij de logica van de verenigingen als maatschappelijke organisaties. Subsidies of projecten zouden ingebed moeten zijn in de bestaande structuren en verenigingen in plaats van dat ze helemaal 'losstaan'. Dat komt de duurzaamheid ten goede. Verder moeten overheden zich in beginsel onthouden van beïnvloeding die ingrijpt op het karakter en doel van de sportverenigingen.

6 | Analyse

6.1 Inleiding

Hoe ontwikkelt de positie van maatschappelijke organisaties zich en wat betekent dat voor hun functioneren? Om iets meer greep te krijgen op de ontwikkelingen die zich voordoen en de effecten ervan, hebben we hiervoor specifiek gekeken naar twee sectoren: onderwijs en sport. Deze sectoren vertegenwoordigen elk een andere categorie maatschappelijke organisaties. De onderwijsorganisaties zijn een voorbeeld van de categorie ‘relatiedienstverleners’, sportverenigingen behoren tot de typische ‘vrijwilligersorganisaties’. In dit hoofdstuk willen we algemene lijnen trekken uit de bevindingen van deze *case studies*, aangevuld met observaties uit andere sectoren.¹²⁶

Daarbij bestuderen we eerst in hoeverre de in hoofdstuk 2 geschetste mogelijke ontwikkelingen (stelselcificering, schaalvergroting, verstatelijking, verzakelijking en vermaatschappelijking) zich voordoen bij de verschillende maatschappelijke organisaties (paragraaf 6.2). Daarna analyseren we (in paragraaf 6.3) welke gevolgen die ontwikkelingen in onderlinge samenhang hebben op het functioneren van maatschappelijke organisaties. Zien we duidelijke tendensen, al dan niet gedifferentieerd naar type sector of maatschappelijke organisatie? Lukt het maatschappelijke organisaties nog hun kracht waar te maken? Mocht dit problematisch zijn, waar ligt dat dan aan?

6.2 De verschillende ontwikkelingen

6.2.1 Stelselcificering: stelsels kunnen faciliteren, maar ook belemmeren

In verschillende maatschappelijke sectoren hebben zich in de loop der tijd ‘stelsels’ ontwikkeld. Sommige stelsels komen voort uit zelforganisatie. Dit zagen we bijvoorbeeld in de sportsector, waar sportclubs zich verenigen in een sportbond. Meer in het algemeen zien we in Nederland veel ‘koepels’ van organisaties.

Maar ook de overheid vormt een belangrijke bron voor ‘stelselcificering’. Bijvoorbeeld vanwege publieke financiering: de overheid moet dan bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor publiek geld. Dat is vaak een bron van een stelsel (of ‘bestel’). Voorbeelden zijn de publieke omroepen en relatiedienstverleners zoals scholen, maar ook kinderopvang.¹²⁷ Stelsels worden ook in het leven geroepen met het oog op het bewaken van de kwaliteit van de activiteit of dienstverlening. Soms creëert de overheid een stelsel om meer greep te krijgen op een bepaalde sector,

126 | Gebaseerd op de literatuur, zoals bijvoorbeeld Dijstelbloem e.a. (2004), waarin de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs bestudeerd zijn en Brandsen e.a. (2006), waarin ‘hybride organisaties’ zoals ziekenhuizen, omroepen, woningcorporaties, instellingen voor ouderenzorg en het middelbaar beroepsonderwijs worden geanalyseerd.

127 | Door te bepalen voor welke vormen van kinderopvang ouders wel of niet een tegemoetkoming van de overheid kunnen krijgen, creëert de overheid ook een soort een ‘stelsel’.

zoals bijvoorbeeld in het middelbaar beroepsonderwijs gebeurd is.¹²⁸ Ook komt het voor dat de overheid krampachtig vast houdt aan een stelsel om controle te kunnen houden op organisaties, zoals bij woningcorporaties waar de regering niet toestaat dat corporaties uit het bestel stappen.

Zulke stelsels werken vaak faciliterend, maar ze kunnen uiteindelijk ook belemmerend uitwerken. Een risico is dat organisaties zich er vooral op richten om zo goed mogelijk in het stelsel te passen en daarbij het eigen maatschappelijke doel enigszins uit het oog verliezen. In zulke gevallen is er eerder sprake van ‘*survival of the fitting*’ (wie in het stelsel past, overleeft) dan van *survival of the fittest* (wie het beste functioneert, overleeft). In dit proces hebben organisaties vaak de neiging om sterk op elkaar te gaan lijken (isomorfisme). Een tweede probleem met stelsels is dat, als de drempels voor nieuwe toetreders hoog zijn, vooral de belangen van gevestigde en bevestigde groepen gediend worden. Maatschappelijke vernieuwers lopen dan vast op de bestaande stelsels. In zulke gevallen worden stelsels, voordat je het weet, stolsels, die een verdere groei en ontwikkeling van de samenleving meer hinderen dan helpen. Dat is ook het geval wanneer *uittreden* uit een bestel lastig is, zelfs als men buiten het bestel de eigenlijke ambitie beter denkt te kunnen realiseren.¹²⁹

6.2.2 Schaalvergroting

In zijn algemeenheid is het goed om bij schaalverandering twee niveaus te onderscheiden: dat van de instelling (zoals een school of een ziekenhuis) en dat van de bestuurlijke organisatie. Bovendien kan een schaalverandering betrekking hebben op verschillende aspecten: ze kan geografisch zijn, de activiteiten betreffen of de identiteit van een organisatie. In de praktijk zien we vooral *schaalvergroting* optreden, waar we ons hier dus ook op zullen concentreren.

In de sport is de schaalvergroting beperkt: er zijn wel grote verschillen tussen de sporten wat betreft grootte van verenigingen. Sportverenigingen zijn sterk plaatsgebonden en kennen vaak ook een sterke eigen ‘cultuur’. Sterke schaalvergroting ligt dan niet voor de hand. Dit beeld lijkt illustratief voor veel van de typische vrijwilligersorganisaties. Zeker omdat grote organisaties al gauw veel te groot en te complex worden om effectief te besturen met vrijwilligers. Bovendien kan het eigen karakter van de oorspronkelijke organisatie in zo’n groot fusieverband makkelijk verwateren of verloren gaan.

In het onderwijs hebben we wel schaalvergroting gezien, allereerst van de instellingen. Wat betreft de omvang van de scholen is er schaalvergroting geweest in het basisonderwijs, nog sterker in het voortgezet onderwijs en zeer sterk in mbo en hbo. Deze schaalvergroting is in sommige gevallen min of meer wettelijk afgedwon-

128 | Lenssen (2010).

129 | Vergelijk de rechtszaak van woningcorporatie De Veste uit Ommen, die uit het bestel van toegelaten instellingen wil treden, zie Raad van State, 27 oktober 2010, LJN: BO1837.

gen (zoals bij het mbo)¹³⁰ en in andere gevallen gestuurd met financiële prikkels. Ook in verschillende andere sectoren heeft schaalvergroting van de instellingen plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de thuiszorg: de vroegere lokale kruisverenigingen zijn eerst regionaal opgeschaald en in de jaren '90 gefuseerd met de gezinszorg tot 'thuiszorg', mede onder budgettaire druk van de overheid. Ook in het welzijnswerk hebben instellingen een grotere schaal gekregen.¹³¹

Wijdverbreid is ook *bestuurlijke* schaalvergroting. We hebben dit gezien in onze *case study* van het onderwijs. Maar ook in andere sectoren, zoals de zorg of de volkshuisvesting, hebben de laatste jaren veel fusies van besturen plaatsgevonden. Zo zijn grote organisaties ontstaan waar veel instellingen onder vallen.

Soms wordt een ontwikkeling tot schaalvergroting gestimuleerd door regelgeving of financiële prikkels, soms is het ook een gevolg van de behoefte om groter te worden (om als organisatie een sterkere positie te hebben: men ziet bijvoorbeeld koepelorganisaties vaak fuseren). Ook doelmatigheid is een reden geweest voor een proces van bestuurlijke en organisatorische schaalvergroting. Ten slotte kan het ook zijn dat een fusie gezien wordt als een manier om de organisatie nog te kunnen 'redden'.

Het is interessant om te beschouwen waar schaalvergroting juist meer of minder optreedt. In het onderwijs en de woningbouw zien we vooral fusies van *stichtingen* (en minder van verenigingen).¹³² Het zou wel eens kunnen zijn dat bestuurlijke schaalvergroting zich minder sterk voor lijkt te doen bij verenigingen in vergelijking met stichtingen.

Gunstige effecten van schaalvergroting kunnen zijn efficiencywinst, onderlinge solidariteit (zoals bij een fusie van een rijke en arme organisatie), meer slagkracht van de nieuwe organisatie en ruimere mogelijkheden om het maatschappelijke doel te bereiken. Of deze effecten zich in de praktijk voordoen, is afhankelijk van de omstandigheden.¹³³

Schaalvergroting kent ook negatieve effecten. Zo kan de nieuwe organisatie moeilijker beheersbaar zijn, kan synergie (toch) ontbreken, of kan het leiden tot het ontstaan van een organisatie zonder duidelijk maatschappelijk anker. Een fusie van twee woningcorporaties uit twee totaal verschillende plaatsen lijkt bijvoorbeeld weinig synergie te hebben. Ook is het de vraag wat het effect van schaalvergroting is op de betrokkenheid bij de organisatie en de maatschappelijke inbedding ervan: mensen kunnen zich soms moeilijk herkennen in de nieuwe organisatie. Zo blijkt uit onderzoek bijvoorbeeld dat bij schoolbesturen die één of slechts enkele scholen onder zich hebben, de betrokkenheid van ouders bij het schoolbestuur groter is dan

130 | Zie Lenssen (2010) en Honingh (2006).

131 | De Boer & Duyvendak (2004), op p. 33.

132 | Zo was er in de volkshuisvesting vaak eerst de omzetting van woningbouwvereniging naar stichting en daarna pas een fusie(golf). In het onderwijs zien we meer éénpitters bij protestants-christelijke scholen, bij welke scholen het bestuur vaker de rechtsvorm van een vereniging heeft.

133 | Uit het bedrijfsleven is bekend dat het effect van fusies eerder negatief dan positief is.

bij grotere schoolbesturen.¹³⁴ Een bij-effect van de bestuurlijke schaalvergroting is dat daardoor vele duizenden (bestuurs)plekken verloren zijn gegaan waar mensen konden oefenen in burgerschap.

6.2.3 Verstatelijking

De overheid speelt een belangrijke rol voor veel maatschappelijke organisaties, zeker indien er publieke belangen aan de orde zijn. In hoeverre zien we een verschuiving van maatschappelijke organisaties richting de overheid en haar overheidslogica? Zoals in paragraaf 2.3 aangegeven kijken we naar de drie aspecten van middelen, regels en ‘allocatie’.

Middelen

De overheid kan op verschillende manieren bijdragen aan de bekostiging van maatschappelijke organisaties. Ten eerste door te zorgen voor ‘infrastructuur’, zoals sportfaciliteiten of buurthuizen. Ten tweede door te zorgen voor (volledige of gedeeltelijke) publieke bekostiging van ‘private’ activiteiten (die het publiek belang dienen): bijvoorbeeld bij het onderwijs, of de (publieke) omroepen. Ten derde door specifieke activiteiten te bekostigen en te laten uitvoeren ‘in opdracht van’ de overheid.

In de *case study* van de sportsector zagen we dat daar het aandeel publieke financiering eigenlijk *niet* toeneemt. De bekostiging van deze sector blijft grotendeels privaat, zoals bij de meeste van de typische vrijwilligersorganisaties. In de cultuursector staat de publieke bijdrage momenteel onder druk.

In de *case study* van het onderwijs zagen we een ander beeld. Het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs worden bijna volledig publiek bekostigd en daar stijgt het aandeel publieke financiering zelfs nog iets. Ook in andere sectoren zien we dat de overheid bij maatschappelijke dienstverlening van groot publiek belang op een of andere manier (een groot deel van) de financiering regelt: bijvoorbeeld in de zorg of het welzijnswerk.

Op veel gebieden van maatschappelijke activiteit zien we eenzelfde patroon. Oorspronkelijk starten de activiteiten vanuit het maatschappelijk initiatief en worden ze privaat gefinancierd. Als de activiteiten ‘succes’ hebben (en blijken bij te dragen aan publieke belangen) ontvangt men op een gegeven moment als erkenning gedeeltelijk of geheel publieke financiering. Op deze manier is veel van het maatschappelijk initiatief op een gegeven moment ‘verstatelijkt’ geraakt, vooral vanaf de jaren ‘70. In sommige sectoren heeft de overheid daarna haar bijdrage of haar greep weliswaar weer verminderd (‘ontstatelijking’), maar daarbij heeft de overheid vaak wel de richting bepaald (bijvoorbeeld: meer marktwerking) en is het zo dat de fase van verstatelijking wel zijn sporen heeft nagelaten, bijvoorbeeld doordat de

134 | Turkenburg (2008), p. 44, waar verwezen wordt naar: Smit e.a. (2000).

organisaties vervreemd geraakt zijn van hun oorspronkelijke achterban en hun eigen ‘morele kompas’ kwijtgeraakt zijn.¹³⁵

Publieke financiering is weliswaar een steun in de rug voor een maatschappelijke organisatie, maar het maakt zo’n organisatie ook afhankelijk van de overheid en daarmee kwetsbaarder als *maatschappelijke* organisatie. Het leidt niet alleen tot meer administratieve druk vanwege het afleggen van verantwoording aan de overheid, maar het is ook de vraag of de overheid de maatschappelijke organisaties nog de ruimte geeft om hun activiteiten naar eigen inzicht, waarden en doelstelling te verzorgen, of dat de overheid verwacht dat haar eigen wensen uitgevoerd worden.¹³⁶ In verschillende sectoren zijn de maatschappelijke organisaties zich sterker gaan oriënteren op de overheid dan op de betrokkenen.¹³⁷ Een bijkomend gevaar is dat, als de beleidagenda van de overheid leidend wordt in plaats van die van de organisaties zelf, deze organisaties minder goed kunnen inspelen op de specifieke omstandigheden waar zij mee te maken hebben. Ook maakt afhankelijkheid van publieke financiering organisaties kwetsbaar bij bezuinigingen door de overheid. Een andere keerzijde van publieke financiering is dat het de mogelijkheden van private financiering vaak ‘doodt’. Er zou best bereidheid kunnen zijn in de maatschappij om private bijdragen te leveren voor bestaande of nieuwe activiteiten en organisaties, maar door de beschikbaarheid van publieke financiering worden deze bronnen niet of maar in mindere mate aangesproken. Maatschappelijke vernieuwers worden geregeld gehinderd door de bestaande stelsels van financiering.¹³⁸

Regels

In beginsel reguleren maatschappelijke organisaties zichzelf, maar de overheid normeert ook. In het onderwijs zagen we een toename van regelgeving, inkadering en controle door de overheid. De overheid kleurt steeds meer aspecten in. Weliswaar lijkt er een ontwikkeling te zijn dat de overheid onderwijsorganisaties meer ruimte voor (eigen) beleid laat, maar dat is ingebed in een zodanige structuur van verantwoording en controle dat het per saldo maar de vraag is of onderwijsorganisaties *echt* meer eigen beleidsruimte hebben. Sterker nog, de WRR constateert vooral dat dit stelsel eerder leidt tot een dictatuur van de middelmaat dan tot het stimuleren van goede en innovatieve praktijken.¹³⁹

135 | Zie voor de welzijnssector bijvoorbeeld: De Boer & Duyvendak (2004), in het bijzonder p. 56.

136 | Dit spanningsveld was aan de orde rond minister Rosenthal en ontwikkelingshulporganisatie ICCO, waarbij de minister vond dat de gesubsidieerde organisatie ICCO het regeringsbeleid niet zou mogen ondermijnen.

137 | Zie bijvoorbeeld voor welzijn: De Boer & Duyvendak (2004) en voor het onderwijs: De Vijlder (2004) en meer in het algemeen: Burger & Dekker (2001).

138 | Een voorbeeld is een aparte MRI-scan, die voor huisartsen en ziekenhuizen (efficiënter) ingezet kan worden, maar die minder vergoed kon krijgen dan een scan in een ziekenhuis, zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006a), p. 39-43.

139 | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), p. 228.

Bij de sport bemoeit de overheid zich niet met de sportregels, maar heeft ‘algemene’ overheidsregelgeving wel steeds meer invloed op sportverenigingen. Dit lijkt weer illustratief voor de typische vrijwilligersorganisaties.

Verder zien we de ontwikkeling dat men probeert door overheidsregels greep te krijgen op (misstanden in) maatschappelijke sectoren. Bijvoorbeeld om hoge salarissen voor bestuurders van maatschappelijke organisaties aan banden te leggen.

Allocatie

In bepaalde gevallen neemt de invloed van de overheid op de ‘allocatie’ (de keuze aan wie een maatschappelijke dienst geleverd wordt) toe. Dat zien we onder andere rond onderwerpen waar zorg bestaat dat zonder overheidsbemoeienis geen *faire* uitkomsten zouden resulteren. Een voorbeeld is de woonruimteverdeling, waar de belangrijkste criteria meestal in verordeningen worden vastgelegd en er geen vrije keuze is voor de verhuurder om te bepalen wie in aanmerking komt. Ook kan de overheid zich met de allocatie bemoeien om de toegankelijkheid van dienstverlening te waarborgen of vanwege de betaalbaarheid door te bepalen wie recht heeft op dienstverlening die publiek bekostigd wordt (zoals bij aanspraken op zorg of maatschappelijke ondersteuning).

6.2.4 Verzakelijking

Met ‘verzakelijking’ duiden we (zie hoofdstuk 2) op een samenstel van ontwikkelingen zoals marktwerking, commercialisering, professionalisering, productdenken en protocollisering. Al deze ontwikkelingen spelen een rol rond maatschappelijke organisaties (WRR 2004) en ze houden een verschuiving richting de marktlogica in.

Marktwerking

Een van de ontwikkelingen is *marktwerking*, het mogelijk maken van meerdere aanbieders. Voor de meeste maatschappelijke organisaties is deze ontwikkeling eigenlijk niet zo belangrijk, want bij hen bestaat juist van oudsher een veelzijdig aanbod. In sommige sectoren staat deze keuze echter onder druk door consolidatie (fusies, schaalvergroting). In sommige gevallen (zoals de thuiszorg) zijn er aanbestedingen gekomen, waardoor de zorgorganisaties in een ‘marktrol’ zijn gedwongen. Ook is van belang dat verschillende maatschappelijke organisaties in ‘concurrentie’ zijn met commerciële partijen (zoals bij de sport of de publieke omroep). Het blijkt dat de maatschappelijke organisaties zich ook met zulke commerciële concurrentie staande kunnen houden. Kennelijk weten ze toch iets extra’s te bieden.

Commercialisering en productdenken

Een volgende ontwikkeling vormen commercialisering en productdenken: hierbij krijgt de relatie tussen de (dienstverlenende) maatschappelijke organisatie en de gebruikers meer het karakter van de verhouding tussen leverancier en klant. Dit is wijdverbreid terug te vinden in de taal die organisaties gebruiken: zo is de patiënt

van vroeger nu een 'cliënt' geworden. Tevens is de afgelopen jaren meer nadruk gelegd op doelmatigheid (de kosten). In het onderwijs zagen we deze ontwikkeling. Maar ook in andere sectoren komt deze terug (bijvoorbeeld thuiszorg). Vaak was deze ontwikkeling gekoppeld aan het opkomen van een meer bedrijfsgeoriënteerde sturing binnen de maatschappelijke organisatie (de opkomst van de 'managers' en hun planning en controle).

Professionalisering

Ook is in tal van maatschappelijke sectoren sprake geweest van professionalisering (in de betekenis van het toenemen van het aandeel beroepskrachten). Het onderwijs draait van oudsher vooral op beroepskrachten, de sport vooral op vrijwilligers. Dat is niet erg veranderd. In andere sectoren zijn wel ontwikkelingen waarneembaar: zo heeft bijvoorbeeld in de kinderopvang een verschuiving plaatsgevonden naar meer professionele (en commerciële !) kinderopvang (waarschijnlijk samenhangend met de regels voor de overheidsbijdrage aan ouders). Ook bij de bestuurders van maatschappelijke organisaties heeft zich professionalisering voorgedaan: in verschillende sectoren zijn de oorspronkelijke besturen bestaande uit vrijwilligers vervangen door 'betaalde' bestuurders met toezichthouders die op afstand en op hoofdlijnen controleren. Hierdoor zijn tal van inhoudelijke (beleids)afwegingen bij die professionele bestuurders terecht gekomen in plaats van bij de 'betrokkenen' in een toezicht-houdend orgaan. Ten slotte hebben professionele organisaties vaak de neiging om hun logica over te dragen op de maatschappelijke organisaties (in de sport zagen we dat bijvoorbeeld bij NOC*NSF en verder ziet men het vaak bij de overheid).

6.2.5 Vermaatschappelijking

Maatschappelijke organisaties kunnen natuurlijk ook (verder) opschuiven richting de maatschappelijke logica. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een groter aandeel van giften of vrijwilligerswerk of meer zelfregulering. Ook nieuwe maatschappelijke initiatieven zijn een vorm van vermaatschappelijking, omdat ze in het algemeen uitgaan van de maatschappelijke logica. Zulke initiatieven kunnen bijvoorbeeld ontstaan uit onvrede met het functioneren van de huidige organisaties of omdat men een gemis ervaart.

De typische vrijwilligersorganisaties functioneren over het algemeen al sterk volgens de maatschappelijke logica. Zij draaien naar hun aard vooral op vrijwilligers en meestal ook vooral op private financiering. Maar ook buiten de typische vrijwilligersorganisaties blijken vrijwilligers actief, bijvoorbeeld bij verschillende (typen) relatiedienstverleners. Men kan denken aan ouders die actief zijn op de school van hun kind of vrijwilligers in de zorg. Ook organisaties die opkomen voor een algemeen belang kennen soms veel vrijwilligers, bijvoorbeeld als collectant.¹⁴⁰ Voor zulke organisaties vormen de vrijwilligers een belangrijk element in hun maatschappelijke inbedding.

140 | Voor het voorbeeld van de Hartstichting, zie: Dekker & Van de Donk (2006), op p. 136.

Hoewel de typische vrijwilligersorganisaties vaak aangeven moeite te hebben met het vinden van voldoende vrijwilligers, blijkt uit onderzoek dat deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland ongeveer stabiel blijft. Sommige sectoren doen het daarbij beter dan andere. Verder heeft er de afgelopen decennia wel een verschuiving plaatsgevonden: 65-plussers doen nu meer vrijwilligerswerk, jonge ouders minder.¹⁴¹

Wat betreft private financiering zagen we dat in het onderwijs het aandeel privaat geld is afgenomen, maar dat nieuwe initiatieven vaak wel (eerst) op privaat geld en vrijwillige inzet draaien. In de sport blijft de inzet van vrijwilligers hoog, alsmede het aandeel private financiering. In het algemeen zien we dat het wegvallen van publieke financiering regelmatig wordt opgevangen door (extra) private financiering (zoals bijvoorbeeld bij de SGP toen de overheidssubsidie werd stopgezet).

Overigens zorgt het gebruik van 'vraagfinanciering' ook voor een iets sterker 'maatschappelijk' element van de financiering, omdat daarbij de besteding van de (publieke) middelen wordt overgelaten aan de burgers. Als er pluriformiteit in het 'aanbod' bestaat, kan vraagfinanciering leiden tot een betere afstemming, ook wat betreft de waardeoriëntatie. Tevens biedt het ruimte voor nieuwe initiatieven en innovaties. Aan de andere kant wil de overheid ook bij vraagfinanciering in de regel enige controle houden, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan bij wie het geld besteed mag worden of door verantwoording te vragen hoe iemand zijn budget heeft besteed. Verder kan vraagfinanciering eraan bijdragen dat de verhouding tussen de gebruiker en de dienstverlener meer het karakter krijgt van een 'commerciële' relatie tussen een klant en zijn leverancier, wat een vorm van verzakelijking is.

Wat betreft de 'regels' valt op dat geregeld de ambitie wordt uitgesproken van een terugtrekkende overheid (ten gunste van zelfregulering). Maar het blijkt toch lastig voor de overheid om echt terug te treden. Dat zagen we in het onderwijs. Een ander voorbeeld vormen de woningcorporaties. In de jaren '90 besloot de overheid om de corporaties vrijer te laten en financieel onafhankelijk van de overheid te maken, maar de overheid is toch blijven proberen invloed uit te oefenen op de (beleids)keuzes van de corporaties. Een deel van de corporaties heeft de verkregen ruimte overigens gebruikt om te innoveren.¹⁴² Overigens beoogde het wetsvoorstel "maatschappelijke onderneming" zo'n terugtrekking van de overheid ten gunste van zelfregulering mogelijk te maken.¹⁴³

6.3 Tendensen voor de maatschappelijke organisaties

Welke gevolgen hebben de beschreven ontwikkelingen nu *in onderlinge samenhang* op het functioneren van maatschappelijke organisaties? Hoe functioneren maat-

141 | Dekker & De Hart (2009), Figuur 3.1 op p. 73.

142 | Brandsen & Helderma (2004), op p. 129.

143 | Kamerstukken II 2008/09, 32003, nr. 2; inmiddels ingetrokken (Kamerstukken II 2010/11, 32147, nr. 47).

schappelijke organisaties in het licht van het beeld dat we van hen geschetst hebben in hoofdstuk 2? We zien vijf duidelijke tendensen, die we hieronder uitwerken, waar nodig gedifferentieerd naar type sector of maatschappelijke organisatie:

1. gedeeltelijke belemmering van de maatschappelijke dynamiek,
2. het belangrijker worden van het voortbestaan van de organisatie als zodanig,
3. een sterkere nadruk op de ‘functionele rationaliteit’,
4. verzwakking van de maatschappelijke ingebedde zelfsturing en
5. minder (acceptatie van) pluriformiteit.

6.3.1 Maatschappelijke dynamiek blijft, maar wordt soms belemmerd

Een eerste observatie is dat de dynamiek van maatschappelijk initiatief en maatschappelijke organisaties zich continu blijft manifesteren. Dit was duidelijk zichtbaar bij de sport, waar de maatschappelijke organisaties voortdurend ontstaan, zich ontwikkelen en soms ook weer verdwijnen. In de sportsector zijn de (toetredings)-drempels ook laag. In het onderwijs zijn de drempels hoger, maar ook daar is nog enige dynamiek: er worden nog nieuwe scholen opgericht, er zijn nieuwe initiatieven en de instellingen zelf blijven zich aanpassen. Een ander voorbeeld is de publieke omroep, waar nieuwe omroepen blijven toetreden en hun bestaansrecht laten zien. Verder kunnen we wijzen op de vele, vaak kleinschalige, nieuwe initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, die ontstaan in aanvulling op en soms ook in reactie op de reeds bestaande organisaties en structuren. Ook de palliatieve zorg is een mooi voorbeeld: deze is van onderop opgebouwd door betrokken mensen.

Ook onderdeel van de dynamiek zijn veranderingen in de taakopvatting, doelstelling of achterban van de maatschappelijke organisaties. Mensen en hun organisaties reageren immers voortdurend op veranderende omstandigheden. Daarnaast blijven er nieuwe initiatieven komen. Het kan dan gaan om nieuwe oplossingen voor bestaande problemen (bijvoorbeeld bij onvrede met het bestaande) of antwoorden op nieuwe problemen. Daarbij bieden technologische ontwikkelingen kansen.

Toch zijn er omstandigheden die deze dynamiek van het maatschappelijk initiatief beperken. Regelmatig werken bestaande stelsels nieuwe initiatieven (of nieuwe organisaties) tegen. Maar ook is het door de ontzuiling soms minder evident geworden *met wie* men samen aan de slag kan. De op meerdere maatschappelijke terreinen samenhangende gemeenschap van de zuil, die een natuurlijk oriëntatiepunt voor gezamenlijk maatschappelijk organiseren vormde, bestaat in die vorm (althans voor een deel van de bevolking) vaak niet meer. Dat maakt het lastiger om samen met anderen initiatief te ondernemen en als alternatief richt men zich dan maar op de overheid of zoekt men de publiciteit om iets te kunnen bewerkstelligen. Een ander gevolg van de ontzuiling is dat daardoor de kruisverbanden tussen verschillende maatschappelijke organisaties zwakker zijn geworden, wat onder andere de inbedding van de verschillende organisaties aantast.¹⁴⁴

144 | Vergelijk De Boer & Duyvendak (2004) die dit voor de welzijnssector beschrijven.

6.3.2 Van organiseren naar organisatie

Een tweede tendens is de neiging om van *organiseren* naar *organisatie* (instelling) te gaan: de oorspronkelijke maatschappelijke ambitie (het 'doel') wordt in de loop der tijd minder belangrijk dan het voortbestaan van de instelling (of organisatie) als zodanig. We zien dan dat het maatschappelijk doel wat naar de achtergrond schuift, de eigen waarden minder centraal komen te staan, en dat men zich soms meer gaat richten op de (externe) geldschieters, bijvoorbeeld de overheid, dan op de eigen gemeenschap van betrokkenen. Bovendien gebeurt het dat (bestaande) organisaties stelsels en regelgeving gaan inzetten om de eigen positie te beschermen (en daarmee bijvoorbeeld drempels opwerpen voor nieuwkomers).

Verschillende oorzaken dragen bij aan deze tendens. Zo kan het zijn dat een organisatie in de loop der tijd voor de financiering minder afhankelijk wordt van bijdragen van betrokken leden of donateurs (bijvoorbeeld doordat er meer publieke financiering binnenkomt), waardoor het minder belangrijk wordt om rekening te houden met de (gezamenlijke) ambitie van die betrokkenen. Ook professionalisering van de maatschappelijke organisatie draagt bij aan de hier beschreven tendens: de beroepskrachten hebben er immers alle belang bij dat de instelling of organisatie blijft bestaan, want die is hun werkgever. Daarnaast is schaalvergroting een factor van betekenis: het gaat hierbij immers om een fusie van *organisaties*. Ook stelselificering speelt een rol omdat in zulke stelsels over het algemeen meer nadruk wordt gelegd op de organisaties dan op de achterliggende ambitie.

Bij welke maatschappelijke organisaties zien we deze tendens optreden? Bij de typische vrijwilligersorganisaties komt het maar beperkt voor, omdat deze organisaties moeten blijven appelleren om zo vrijwillige inzet en (private) middelen te genereren. Leden en donateurs zijn hier meestal nog sterk betrokken. Ook zijn de activiteiten vaak concreet en is de schaal overzichtelijk. Bij organisaties die voor een belangrijk deel draaien op beroepskrachten, is het risico groter dat de organisatie op een bepaald moment belangrijker wordt dan de oorspronkelijke ambitie. Bij relatiedienstverleners die grotendeels publieke bekostiging ontvangen, bestaat de neiging om zich te richten op en te legitimeren via de overheid. Verder zitten de 'koepelorganisaties' in een lastige situatie: enerzijds zijn zij een verlengstuk van de organisaties die ze vertegenwoordigen en de achterliggende maatschappelijke ambities, anderzijds treden ze zelf op als gespreks- en onderhandelingspartner van andere partijen, zoals de overheid. Daarbij staan de eigen positie en 'macht' op het spel. Hoe verbindt men beide agenda's? Opereert een koepel vooral als een bestuurlijke werkelijkheid of kan ze nog een identiteit en/of een bezielde visie vertegenwoordigen? De categorie van 'sociale quasimarktorganisaties' ten slotte bevindt zich sowieso op een wankel evenwicht. Om te overleven in de marktomgeving moeten ze 'meespelen' met marktkrachten, terwijl ze ondertussen ook moeten proberen hun *sociale* doelstelling te realiseren. Dat is geen eenvoudige opgave. Zo zagen de meeste woningcorporaties zich de afgelopen jaren geconfronteerd met de vraag hoe ze de haast onvermijdelijke 'onrendabele top' voor investeringen in sociale woning-

bouw moesten dekken: moest men daarvoor zijn toevlucht nemen tot het verkopen van bezit of het ontwikkelen van duurdere, winstgevendere woningen, allebei activiteiten die niet direct vallen binnen de oorspronkelijke ambitie en doelstelling van de meeste woningcorporaties.

6.3.3 Van substantiële naar functionele rationaliteit

De derde tendens die we zien is dat zich een proces voltrekt waarbij de ‘functionele rationaliteit’ steeds belangrijker wordt. Niet langer is bij een deel van de maatschappelijke organisaties de ‘substantiële rationaliteit’ leidend (‘we doen dit omdat we dit volgens onze waarden het goede vinden’), maar geldt vooral de ‘functionele rationaliteit’ (‘wat we doen is waarschijnlijk een goed middel om een bepaald doel te bereiken’). Hierdoor hebben in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening de *professionals* het gevoel dat er minder ruimte is voor hun beroepsethos.¹⁴⁵ Heeft een leraar nog ruimte om zijn vak goed te onderwijzen, of wordt hij vooral afgerekend op hoeveel leerlingen hun diploma halen? Blijft er in de zorg nog tijd voor een beetje aandacht voor de patiënt, of is het belangrijker om de formulieren juist ingevuld te hebben?

Deze tendens is het gevolg van een samenspel van meerdere ontwikkelingen. Zo is er in de loop der tijd *binnen* verschillende maatschappelijke organisaties een ander type sturing gekomen. Dit komt onder andere door de intrede van andere bestuursfilosofieën (zoals *new public management*), schaalvergroting (een grotere en complexere organisatie vereist vaak een andere aansturing), en als reactie op de externe ‘sturing’ van een organisatie (als de overheid bijvoorbeeld op basis van *output* bekostigt, is het aantrekkelijk om intern ook op die *output* te sturen). Al met al heeft een combinatie van factoren geleid tot meer protocollisering en standaardisering binnen maatschappelijke organisaties. Deze ‘bureaucratisering’ is een bron van onvrede in verschillende sectoren. Daarnaast speelt ook mee dat er in de loop der tijd bij sommigen een andere blik op het functioneren van maatschappelijke organisaties is gegroeid: hierbij worden deze organisaties vooral gezien als een (hulp)-middel om bepaalde *externe* doelen (bijvoorbeeld van de overheid) te bereiken, als een uitvoerder van beleid dat elders gemaakt wordt. Dit – in onze ogen onjuiste – beeld miskent dat het kompas van een maatschappelijke organisatie toch vooral van binnenuit, uit de gemeenschap van betrokkenen met de gezamenlijke waarden en ambitie, hoort te komen (zie paragraaf 6.3.4).

Deze tendens hangt ook samen met een toenemend ‘productdenken’ en meer aandacht voor doelmatigheid. Maatschappelijke activiteiten en dienstverlening zijn echter slechts in beperkte mate als ‘product’ te definiëren: bij de typische vrijwilligersorganisaties en behartigers van algemene belangen werkt het niet en ook bij relatiedienstverleners schiet het tekort. Te sterk productdenken drukt dan bepaalde relevante, maar moeilijker te ‘bepalen’ aspecten naar de achtergrond.

145 | Zie bijvoorbeeld Christen Democratische Verkenningen (2005).

Deze tendens van substantiële naar functionele rationaliteit is bedreigend voor maatschappelijke organisaties, omdat het op een aantal manieren de organische verbondenheid die maatschappelijke organisaties (idealiter) kenmerkt, doorkruist. Het leidt tot het wegzuigen van een gevoel van brede verantwoordelijkheid bij de organisaties: *outcome* wordt dan minder belangrijk dan *output* (want *output* is makkelijker te meten). Maar ook de verschillende posities van de verschillende actoren worden te eng beschouwd: een gebruiker is vanuit het perspectief van de functionele rationaliteit vooral een *eigen-belang*-hebbende consument, een *professional* of vrijwilliger wordt gezien als een *eigen-belang*-hebbende medewerker, een toezichthouder mag binnen een organisatie eigenlijk alleen nog de grote lijnen bewaken terwijl de bestuursrol juist terecht komt bij een 'technocraat'. Sommige betrokkenen bij de organisatie vallen helemaal buiten de boot als ze geen formele positie hebben. Dit 'functionele' beeld van maatschappelijke organisaties miskent dat in zulke organisaties mensen samen afwegingen maken tegen hun visie op het algemeen belang en daarbij verschillende voor- en nadelen en effecten tegen elkaar afwegen en bij dit proces ook over de schaduw van hun *eigenbelang* zullen springen.

6.3.4 Maatschappelijk ingebedde zelfsturing wordt zwakker

Het voorgaande draagt bij aan de vierde tendens, namelijk dat de maatschappelijk ingebedde zelfsturing van een deel van de maatschappelijke organisaties zwakker wordt. Met betrekking tot maatschappelijke organisaties (in sectoren als het onderwijs, de zorg, volkshuisvesting of de omroepen) wordt steeds meer nadruk gelegd op 'toezicht en verantwoording', niet alleen extern (bijvoorbeeld in de relatie met de overheid), maar ook intern. Men praat over begrippen als *control* en (*good*) *governance* en via branchebrede *governance codes* of zelfs via wetgeving worden bepaalde opvattingen hierover aan maatschappelijke organisaties opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld over de scheiding van de functies¹⁴⁶ *bestuur* en *toezicht* en over zaken als de verdeling van verantwoordelijkheid tussen een bestuur(der) en de (interne) toezichthouder. Op zichzelf zijn deze onderwerpen niet onbelangrijk, maar ze kunnen niet de kern van de zaak zijn, zoals Van de Donk (2010) ook terecht stelt, omdat het bij maatschappelijk initiatief en de daaruit voortgekomen organisaties in de eerste plaats moet gaan om het samen bezielde werken aan een ideaal, aan een gedeelde ambitie. Daarop moet de organisatie bovenal aanspreekbaar zijn: hoe geeft men *inhoud* aan de eigen visie, waarden en ambitie? Dat inhoudelijke gesprek zouden de verschillende betrokkenen bij de maatschappelijke organisatie ook eigenlijk steeds met elkaar moeten (blijven) voeren. Een maatschappelijke organisatie is immers een zelfsturende normatieve gemeenschap. Op zo'n manier blijft er ruimte voor de eigenheid van iedere maatschappelijke organisatie. Door teveel nadruk op de formele kanten van het (be)sturen van maatschappelijke organisaties en een te sterke externe sturing, bestaat het gevaar dat de eigenlijke ambitie en waarden

146 | Ook dit is een voorbeeld van het belangrijker worden van de *functionele* rationaliteit.

naar de achtergrond verdwijnen en dat pluriformiteit minder wordt (omdat extern ‘toezicht’ een uniformiserend karakter heeft).

In sommige gevallen is de hier beschreven tendens het gevolg van het feit dat zelfsturing überhaupt moeilijk is geworden. In zulke gevallen wordt de agenda extern bepaald, evenals de belangrijkste regels en het beleid. Op die manier wordt de organisatie tot een soort uitvoerder voor een (externe) opdrachtgever. Dit zien we vooral bij die organisaties waar het *publiek* belang groot is en de overheid een sterke vinger in de pap wil houden.¹⁴⁷ Maar het kan zich ook voordoen wanneer de overheid zich vanuit budgettaire redenen sterk met een sector gaat bemoeien. De overheid ziet zichzelf regelmatig als uiteindelijke ‘probleemeigenaar’. Dit zorgt voor een spanningsveld, want maatschappelijke organisaties richten zich primair – terecht – op hun eigen maatschappelijk doel en handelen vanuit een eigen perspectief op het *bonum commune*, het ‘goede leven’. De WRR concludeert dat “in de loop der decennia de primaire doelstellingen van de maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate in conflict zijn gekomen met de secundaire doelen die de overheid ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening is gaan formuleren.”¹⁴⁸ Overigens constateert Van de Donk (2010) dat de ideologische tegenkracht vanuit de samenleving zelf om de maatschappelijke organisaties te beschermen tegen zulke ‘externe aansturing’ de afgelopen periode ook niet altijd sterk geweest is.¹⁴⁹

Aan de andere kant kan het zo zijn dat de ruimte voor zelfsturing van maatschappelijke organisaties weliswaar blijft bestaan, maar dat de keuzes die gemaakt worden niet of beperkt bepaald worden door de gemeenschap van betrokkenen. Dat de sturing in handen is van ‘technocraten’ en de normatieve discussies niet of nauwelijks meer plaatsvinden. Zo hebben woningcorporaties redelijk wat ruimte voor een eigen beleid en het maken van eigen keuzes, maar als de leiding van zo’n corporatie keuzes maakt die door de betrokkenen moeilijk begrepen worden (zoals topsalarissen of het aangaan van allerlei, soms risicovolle projecten), leidt dat tot vervreemding bij de (oorspronkelijk) betrokkenen. Van de weeromstuit zie je dan dat betrokkenen via de omweg van de publiciteit of de politiek aan de bel trekken.

Weliswaar wordt in verschillende sectoren gepoogd om (groepen van) betrokkenen een bijzondere positie te geven (zoals inspraak en soms zelfs medebeslissingsrecht op deelterreinen), maar de vraag dringt zich op waarom de betreffende maatschappelijke organisaties niet al *zelf* ervoor hadden gezorgd dat de betrokkenen meedenken en eventueel meebeslissen over de organisatie *in den brede*. Ook een deel van de kritiek vanuit verschillende (sector)organisaties op het wetsvoorstel over de maatschappelijke onderneming ademde de geest dat de bestuurders niet graag mee-beslissers wilden hebben. Het lijkt erop dat juist organisaties die na een fase van verstatelijking weer meer eigen (beleids)ruimte krijgen, moeite hebben om

147 | De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) wijst hier op ‘politiek-normatieve projecten’ en geeft als voorbeelden het onderwijs, maar ook welzijn (bij dit laatste gaat het vooral om het welzijnswerk dat van de overheid uitgaat).

148 | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), p. 114.

149 | Van de Donk (2010), p. 79-80.

een eigen normatief en bezielend kompas te (her)vinden dat gedragen wordt door de (gemeenschap van) betrokkenen. Het kan ook gebeuren dat de maatschappelijke inbedding door opeenvolgende processen bijna geheel verdwijnt. Zo zijn de meeste vroegere *kruisverenigingen* door een proces van verstatelijking verworpen tot thuiszorgorganisaties, die daarna door de overheid meer de markt opgedruwd zijn (en nu vaak een onderneming zijn). Van wie 'is' die thuiszorgorganisatie nu eigenlijk? De kruisverenigingen die nog wel bestaan, zijn uitgekleeft tot een 'consumentenvereniging'; ze kunnen zelf de zorg niet meer aanbieden, omdat die 'functie' als gevolg van de eerdere stelselveranderingen is afgesplitst.¹⁵⁰

Al met al knaagt deze tendens aan de legitimatie van een deel van de maatschappelijke organisaties. De legitimatie op sectorniveau staat vaak niet ter discussie, maar doen de specifieke organisaties er nog wel voldoende toe? Sommige maatschappelijke organisaties zijn weliswaar zo belangrijk geworden vanuit het publiek belang dat de overheid ze niet snel zal laten omvallen,¹⁵¹ maar dat is toch wel een magere legitimatie voor een organisatie waar een *specifieke* ambitie en visie in belichaamd is. Ook zo'n 'onmisbare' organisatie zal, wil ze bestaansrecht hebben als *maatschappelijke* organisatie, moeten blijven werken aan haar 'eigen verhaal' en werk moeten maken van de inbedding.

6.3.5 Minder acceptatie van verschil

Ten slotte leiden de verschillende ontwikkelingen tot de tendens dat er minder acceptatie van verschil en pluriformiteit lijkt te bestaan.¹⁵² Voor de overheid is gelijke behandeling de norm, externe sturing en *benchmarks* zorgen voor uniformering, terwijl aan de andere kant onder de bevolking een soort normatieve onverschilligheid lijkt te bestaan. Dit leidt tot een cultuur van de 'dictatuur van de middelmaat'¹⁵³ waarin het voorkomen van 'fouten' en het volgen van protocollen belangrijker wordt dan het bezielend nastreven van 'het goede'. Ook zorgt de ontwikkeling van (bestuurlijke) schaalvergroting in samenhang met het verwateren van identiteit ervoor dat in bepaalde sectoren de variëteit van de maatschappelijke organisaties afneemt. Dit tast niet alleen de pluriformiteit van de maatschappelijke 'dienstverlening' aan, maar de waardengeoriënteerde sturing komt ook steeds meer onder druk.

Deze tendens is om meerdere redenen ongelukkig. Juist in deze moderne tijd met een pluriforme en dynamische samenleving is het van groot belang dat die variëteit zijn weerslag kan krijgen in een pluriform veld aan maatschappelijke organisaties. Daarnaast is die bezieling niet alleen een motor voor maatschappelijke

150 | Zie bijvoorbeeld de geschiedenis van de Regionale Kruisvereniging West-Brabant: www.rkvwestbrabant.nl

151 | Interessant is de gedachte dat de overheid de Vrije Universiteit niet snel zou laten omvallen, maar het voortbestaan van de Protestantse Theologische Universiteit is waarschijnlijk *geen* nationaal probleem.

152 | Zie bijvoorbeeld: Frissen (2007) en Knops & Van de Donk (2009).

153 | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), p. 228.

OP ZOEK NAAR DE KRACHT VAN DE SAMENLEVING

innovatie, voor nieuwe initiatieven, maar ook een bron van gemeenschapsvorming. Beide aspecten zijn van levensbelang voor een vitale samenleving.

7 | **Aanbevelingen**

7.1 Inleiding

Het functioneren van (een deel van) het maatschappelijk initiatief staat onder druk. Er heerst een soort ‘domeinonzekerheid’ waardoor de mogelijkheden van het maatschappelijk initiatief onvoldoende uit de verf komen en tegelijkertijd ook het gezag van de overheid schade lijdt. Hoe kunnen we dit tij keren? Dat is de centrale vraag van dit rapport.

In de hoofdstukken 2 en 3 schetsten we een (christen-democratisch) beeld van de kracht van de samenleving en de eigen verantwoordelijkheden van de overheid. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 hebben we geanalyseerd hoe het er feitelijk voorstaat met het maatschappelijk initiatief en de maatschappelijke organisaties. Wat zijn de ontwikkelingen? Waar gaat het goed, waar doen zich knelpunten voor? En waar ligt dat aan? Op basis van die analyse kunnen we hier aanbevelingen doen.

Allereerst gaat het om aanbevelingen gericht op de vitaliteit van de maatschappelijke organisaties zelf (paragraaf 7.2). Hoe zorgen ze ervoor dat ze de ‘maatschappelijke logica’ zo veel mogelijk volgen: dat ze een eigen verhaal hebben, goed maatschappelijk ingebed zijn en hun legitimatie goed op orde hebben. Onder die voorwaarden kunnen ze immers hun potentie realiseren en de (maatschappelijke) rol spelen die de christen-democratie van hen verwacht.

Vervolgens kijken we naar de inrichting van de verschillende sectoren (paragraaf 7.3). Welke aanbevelingen kunnen we daarvoor doen? Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de maatschappelijke organisaties en de overheid? Wie verzorgt de betreffende activiteiten, wie financiert en wie bepaalt de regels? Hoe kan de overheid het beste haar rol invullen, zodat overheid en maatschappelijke organisaties elkaar versterken?

Ten slotte doen we in paragraaf 7.4 aanbevelingen over hoe er voldoende ruimte voor de benodigde maatschappelijke dynamiek blijft. Hierbij gaat het onder meer over ‘stelsels’.

7.2 Vitale maatschappelijke organisaties

Het traditionele christen-democratische beginsel van ‘sovereiniteit in eigen kring’ houdt niet alleen een bescherming van de vrijheid van maatschappelijke kringen en organisaties in, maar óók een opdracht tot (het nemen van) verantwoordelijkheid. Maatschappelijk organiseren is niet vrijblijvend. Van een maatschappelijke organisatie mogen we verwachten:

- dat de organisatie een visie heeft, bestaande uit een gezamenlijke ambitie en gedeelde waarden: het moet gaan om een ‘geïnspireerde organisatie’;
- dat de organisatie maatschappelijk ingebed is (een ‘gewortelde organisatie’);
- dat de organisatie een beeld heeft van waar ze mee bezig is (bijvoorbeeld: wat is goed onderwijs? wat is goede zorg?) en dat ze daarop *aanspreekbaar* is alsmede

op de kwaliteit van de eigen activiteiten en dienstverlening ('activiteiten op orde');

- dat de organisatie, denkend vanuit haar ambitie, de menselijke waardigheid en de menselijke maat, kritisch durft te kijken naar haar schaal, haar interne organisatie en hoe ze daarbij omgaat met betrokkenen (de 'juiste schaal').

Problemen met de legitimiteit van maatschappelijke organisaties moeten dus vooral langs de lijnen van de *inhoud* aangepakt worden en niet zomaar via het sleutelen aan de *vorm*. Hieronder werken we verschillende aspecten uit in aanbevelingen.

Geïnspireerde organisaties

- Een maatschappelijke organisatie kan niet zonder een bepaalde gezamenlijke ambitie, die is ingebed in een gedeelde visie en waarden: een 'normatief kompas', een 'eigen verhaal'.
- Voor een maatschappelijke organisatie is het van groot belang om, in wisselwerking met hun (steeds veranderende) omgeving, bezig te blijven met de eigen missie en waardenoriëntatie, om te voorkomen dat hun missie verwatert of niet (meer) overeenkomt met de verwachtingen van de betrokkenen.

Gewortelde organisaties

De christen-democratie wil maatschappelijke organisaties de ruimte geven, maar die verantwoordelijkheid kunnen ze alleen afdoende waarmaken als ze voldoende maatschappelijk zijn ingebed. Een gebrek aan draagvlak en betrokkenheid maakt een *maatschappelijke* organisatie immers kwetsbaar. In verschillende sectoren is dit probleem urgent: tal van organisaties richten zich steeds meer op de overheid en/of de markt en raken steeds losser van hun achterban.

Daarom doen we de volgende aanbevelingen:

- Maatschappelijke organisaties dienen zich te realiseren dat de betrokkenen samen mede vorm geven aan de organisatie (en haar ambitie): meedoen is méér dan consumeren. Zulke *participatie* is derhalve iets anders dan het behartigen van een eigen deelbelang door een belanghebbende.
- Met het oog daarop is het cruciaal voor een maatschappelijke organisatie om de discussie en dialoog met betrokken (*voice*) goed te organiseren, zowel voor het bereiken van *draagvlak* als voor het organiseren van *tegenspraak*. Nieuwe technologische ontwikkelingen bieden hiervoor nieuwe mogelijkheden.
- Een maatschappelijke organisatie moet *aanspreekbaar* zijn voor betrokkenen (en de overheid) op haar functioneren. Leg als organisatie uit *wat* je doet, *hoe* je dat doet, *voor wie* en *waarom*. Anders gezegd, hoe je concreet *inhoud* geeft aan je maatschappelijke ambitie. Dat is wezenlijker dan te laten zien via welke *vormen* je de *governance* hebt georganiseerd.
- Institutionele waarborgen voor goed toezicht en het afleggen van verantwoording kunnen maatschappelijke organisaties wel helpen bij dat proces. Het is

cruciaal dat de gemeenschap van betrokkenen (gebruikers, sympathisanten, donateurs, etc.) verbonden blijft met het bestuur van en toezicht op de maatschappelijke organisatie.

- In het bijzonder bij stichtingen (een veelvoorkomende rechtsvorm voor maatschappelijke organisaties) is dit een punt van aandacht, omdat een stichting geen leden kent. Voor sommige maatschappelijke organisaties met een stichtingsvorm is het een goed idee om een ‘vergadering van deelnemers’ in te stellen, bestaande uit personen die de maatschappelijke missie van de organisatie bewaken vanuit een *brede* visie op de betrokken belangen, niet vanuit afzonderlijke deelbelangen die met elkaar ‘in onderhandeling’ gaan.¹⁵⁴
- Wezenlijk is dat de ‘normatieve keuzes’ bij een maatschappelijke organisatie niet overgelaten worden aan technocraten, maar dat het debat daarover plaatsvindt in een orgaan waar betrokkenen zitting in hebben (zoals een algemene ledenvergadering, de genoemde ‘vergadering van deelnemers’ of een raad van toezicht).
- Bij het rekruteren van bestuursleden en leden van raden van toezicht moet (weer) een centrale plaats toe worden gekend aan betrokkenheid bij de (gemeenschap rond de) maatschappelijke organisatie (in plaats van om *vooral* te letten op de professionele expertise van de betreffende personen). Dat is te meer van belang omdat zulke maatschappelijke bestuursfuncties goede leerscholen voor burgerschap zijn.

Activiteiten en dienstverlening op orde

Voor maatschappelijke organisaties is het van groot belang om een beeld te hebben van wat men eigenlijk wil bereiken. Bijvoorbeeld voor een school: wat vindt men goed onderwijs en hoe wil men dat leveren? Daarom bevelen we aan:

- Organisaties moeten een eventueel ‘productdenken’ ombuigen naar een dialoog over wat het ‘product’ echt inhoudt: bij maatschappelijke dienstverlening draait het vaak om een relatie waarbinnen de dienst zijn vorm krijgt. Bij andere maatschappelijke organisaties gaat het vooral om participatie. We moeten dan ook van productdenken naar ‘relatie-’ of ‘participatiedenken’.
- Houd daarbij rekening met de verwachtingen van de dienstverleners (de ‘professionals’ of vrijwilligers), de gebruikers, en andere betrokkenen.
- Verder moet er een eind komen aan het ‘smalsporig doelmatigheidsdenken’: het maatschappelijk doel van de maatschappelijke organisatie moet voorop staan. Doelmatigheid kan nooit het hoogste doel zijn.

De juiste schaal

- Maatschappelijke organisaties moeten de dialoog met de betrokkenen aangaan over de juiste schaal voor hun instellingen en hun (bestuurlijke) organisatie. Een

154 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005).

belangrijke vraag daarbij is hoe je de maatschappelijke inbedding organiseert op het niveau van de organisatie en van de instellingen.

- Vanuit het subsidiariteitsbeginsel is het goed om, bij een grotere organisatie, eraan te werken dat ook de afzonderlijke instellingen of organisatiedelen' *zelf* goed zijn ingebed in de relevante gemeenschap van betrokkenen, waarbij deze de koers mede (kunnen) bepalen.
- Eén organisatie hoeft *niet* te betekenen: één uniforme structuur of identiteit. Laat ruimte voor verschillen binnen de organisatie. Schaalvergroting hoeft dan geen uniformering te betekenen, maar er kan ruimte blijven voor pluriformiteit.
- Elimineer perverse prikkels voor schaalvergroting.

7.3 Vitale sectoren

Met zulke vitale maatschappelijke organisaties is de volgende vraag hoe de betreffende maatschappelijke *sectoren* (kunnen) functioneren. De christendemocratie hanteert als uitgangspunt dat een sector 'privaat' is, tenzij het een typische overheidstaak betreft. Zeker bij *ideële* activiteiten en dienstverlening, waarbij waardenoriëntatie en identiteit cruciaal zijn, heeft de christendemocratie een *principiële* voorkeur dat zulke activiteiten of dienstverlening door *maatschappelijke* organisaties verzorgd worden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om sectoren als het onderwijs, de verpleegzorg, of welzijn. De consequentie hiervan is dat zulke maatschappelijke organisaties *niet* als verlengstuk van de neutrale overheid gezien kunnen worden en dat de overheid de maatschappelijke ('niet-gouvernementele') logica van zulke organisaties moet respecteren.

In de vorige paragraaf richtten we ons op de maatschappelijke organisaties zelf, hier concentreren we ons op de rol van de overheid. Deze heeft in zijn algemeenheid belang bij een bloeiend veld van maatschappelijke organisaties. In het bijzonder bij sectoren waarmee publieke belangen gemoeid zijn, kent de overheid ook haar verantwoordelijkheden. Het is van belang dat de overheid de juiste randvoorwaarden stelt. Het gaat dan onder andere om het bevorderen van een voldoende (divers) aanbod en het bewaken van kwaliteit en toegankelijkheid (hierbij komt ook het aspect van publieke financiering aan de orde). Daarbij doet de overheid er goed aan om te durven vertrouwen op de kracht van maatschappelijke organisaties. Laat ruimte voor eigen afwegingen met verantwoording door de maatschappelijke organisaties.

Voldoende divers aanbod

In een vitale samenleving weerspiegelt de maatschappelijke pluriformiteit zich in een gevarieerd aanbod van maatschappelijke organisaties.

- De overheid moet bewaken dat er een voldoende divers aanbod bestaat van maatschappelijke organisaties. Hierbij geldt dat zulke pluriformiteit een publiek belang is. Het overheidsoptreden zal er steeds op gericht moeten zijn te aan-

waarden en zo mogelijk uit te lokken dat eigen waardenoriëntaties tot gelding gebracht worden.

- Hoe ruimer de keuze van burgers, hoe sterker de prikkel voor maatschappelijke dienstverleners om op de wensen van die burgers te letten en met hen in gesprek te blijven, ook over de waardenoriëntatie. Het gaat er hierbij dus om dat het mogelijk is om over te stappen naar een andere organisatie (*exit*) of het opzetten van een nieuwe (*entry*). Deze mechanismen zijn belangrijk.
- Laat ruimte voor toetreding en innovatie en bouw stelsels dan ook niet dicht (zie § 7.4).

Kwaliteit

Als het de verantwoordelijkheid van de overheid is om de kwaliteit van maatschappelijke activiteiten of dienstverlening te bewaken, bevelen we het volgende aan.

- Respecteer de ‘maatschappelijke logica’ en laat het in principe aan de maatschappelijke organisaties om uit te leggen hoe ze *zelf* de inhoud van hun activiteit of dienstverlening zien en hoe ze aanspreekbaar zijn op de vraag of ze voldoende kwaliteit realiseren. Kwaliteit is niet iets ‘externs’, maar een onderwerp waarover van binnenuit de maatschappelijke organisatie en de sector ideeën gevormd moeten worden.
- De overheid moet inzien dat ze met haar ‘functionele toezicht’ slechts een deel van de kwaliteitsbewaking van maatschappelijke dienstverlening kan doen (van veel maatschappelijke dienstverlening is immers maar een deel van de ‘kwaliteit’ verifieerbaar). Aanvullende mechanismen blijven dus van wezenlijk belang. Daarnaast moet de overheid zeer terughoudend zijn met het dwingend opleggen van al te ingrijpende kwaliteitssystemen en controle, zeker wanneer delen van de kwaliteit moeilijk verifieerbaar zijn, en ook omdat zulke systemen snel leiden tot – ongewenste – uniformering.

Toegankelijkheid

Als de overheid de toegankelijkheid van belangrijke maatschappelijke activiteiten of dienstverlening wil waarborgen, gaat ze daarbij bij voorkeur als volgt te werk:

- Allereerst zal ze moeten bewaken (en zo nodig bevorderen) dat er een divers aanbod aan activiteiten of dienstverlening bestaat, dat bereikbaar is voor de burgers, zowel qua identiteit, financieel als geografisch.
- Als er zo’n ruim aanbod bestaat, kan de overheid de ‘allocatie’ (de keuze aan wie en waar de maatschappelijke organisatie haar diensten levert) in beginsel aan de maatschappelijke organisatie overlaten.
- De overheid treedt zelf pas subsidiair op. Is het aanbod vanuit maatschappelijk initiatief niet toereikend, dan zou de overheid kunnen overwegen om *in aanvulling op* het maatschappelijk aanbod zelf de activiteit of dienst aan te bieden, die dan toegankelijk is voor allen (zoals bij het openbaar onderwijs); een alternatief is om te eisen dat een maatschappelijke organisatie die feitelijk lokaal een mono-

polist is, iedereen moet toelaten. Dit is een ingrijpende maatregel, die tegen de logica van maatschappelijke organisaties ingaat en dus alleen in het uiterste geval aan de orde is. Beter is het om te werken aan een divers maatschappelijk aanbod.

Om de financiële toegankelijkheid van belangrijke maatschappelijke activiteiten of dienstverlening te waarborgen, kan de overheid vormen van publieke financiering inzetten. Dat behandelen we hieronder.

Publieke financiering

Maatschappelijke organisaties draaien in beginsel op privaat geld. Toch ontvangen ze geregeld gedeeltelijke of gehele publieke financiering, bijvoorbeeld om de financiële toegankelijkheid van belangrijke maatschappelijke dienstverlening te verbeteren, maar dat maakt een maatschappelijke organisatie wel kwetsbaar voor overheidssturing en bezuinigingen en kan de vitaliteit en eigenheid van maatschappelijke organisaties onder druk zetten. We doen de volgende aanbevelingen.

- Voor maatschappelijke organisaties is het verstandig om te proberen in zekere mate *onafhankelijk* te blijven van publieke financiering.
- Wanneer de overheid maatschappelijke organisaties meefinanciert moet helder zijn wat in het betreffende geval precies de *publieke* verantwoordelijkheid is; anders gezegd: waarom is er in dit geval publieke financiering?
- Het is belangrijk dat de overheid probeert aan te sluiten bij de private bereidheid om te betalen. Dit leidt niet alleen tot een beperkter beslag op de publieke middelen, maar stimuleert ook dat maatschappelijke organisaties de focus op de gebruikers en betrokkenen houden. Met combinaties van privaat en publiek geld worden innovaties en vernieuwingen bevorderd.
- Als een maatschappelijke organisatie (geheel of gedeeltelijk) publiek wordt gefinancierd, gebeurt dat bij voorkeur op een manier die de kracht van deze organisaties (de ‘maatschappelijke logica’) ondersteunt.
- Er moet daadwerkelijk ruimte blijven voor het ‘eigen verhaal’ van de maatschappelijke organisaties, ook als ze publiek geld krijgen. Dat betekent een voorkeur voor methoden van financiering die beslissruimte aan de kant van de organisaties laten en een verantwoording waarbij de maatschappelijke organisaties laten zien dat ze met dat geld “hebben gedaan wat ze zelf vooraf hadden aangegeven ermee te willen doen” en *niet* “dat ze hebben gedaan wat de overheid hun vertelde ermee te doen”.
- Een maatschappelijke organisatie waarvan het budget grotendeels van de overheid komt, moet extra alert zijn dat ze zich *ook* blijft verantwoorden aan betrokkenen en andere relevante maatschappelijke organisaties (en niet alleen aan de overheid).
- Vraagfinanciering is een veelbelovende manier van (publieke) bekostiging om de kanteling naar de samenleving te bereiken. Voorwaarde voor vraagfinanciering is

wel dat er voldoende aanbod is en dat de aanspraak op de financiering objectief kan worden vastgesteld.

7.4 Ruimte voor dynamiek

Het is van groot belang dat maatschappelijke activiteiten en organisaties aan kunnen blijven sluiten bij de pluriformiteit in de samenleving en de dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom doen we de volgende aanbevelingen.

- Maak ruim baan voor innovatie en vernieuwingen. In theorie is die vrijheid er, maar in de praktijk belemmeren stelsels vaak nieuwe initiatieven en het ontstaan van nieuwe organisaties of organisatievormen. Daarom pleiten we voor stelsels die echt faciliteren.
- Houd stelsels simpel. Oorspronkelijk zijn zulke stelsels meestal bedoeld om te ordenen en te faciliteren, maar gaandeweg worden stelsels ingewikkelder en kunnen ze een belemmering vormen voor de vernieuwing van de sector en de vitaliteit van de organisaties, waardoor de achterliggende maatschappelijke ambitie(s) ondergesneeuwd raken.
- Houd stelsels open:
 - maak toetreding (*entry*) mogelijk, al dan niet gefaseerd;
 - houd de deur open naar andere (organisatie)vormen; zorg dat die ook in te passen zijn;
 - maak ook *uitreden* uit een stelsel mogelijk, waardoor de maatschappelijke organisatie zelf kan afwegen of het stelsel nog per saldo positief is of niet, wat ook weer een prikkel bij het stelsel legt om faciliterend te blijven.
- Ga bij de inrichting van een stelsel uit van het achterliggende maatschappelijk doel en de belangen van betrokkenen (zoals gebruikers) en *niet* zozeer van de belangen van de organisaties en instellingen.
- Bovendien moet een stelsel geen doel op zich worden: bouw daarom in dat afwegingen niet worden gemaakt vanuit het belang van het bestaande *stelsel*, maar vanuit het achterliggende maatschappelijk doel.
- In het verlengde hiervan geldt: houd (als lidorganisaties) de koepelorganisaties bij de les: de koepels zijn er niet voor zichzelf, maar voor hun (lid)organisaties en, belangrijker nog, de daarachter liggende maatschappelijke ambitie.

Bovendien is ook pluriformiteit van groot publiek belang. Pluriformiteit moet gekoesterd worden, niet alleen door de maatschappij maar ook door de overheid.

- Het is dan ook belangrijk om de variëteit van de maatschappelijke organisaties zichtbaar te laten zijn. Wees voorzichtig met het instellen van één vertegenwoordigende (koepel)organisatie voor een sector indien er in die sector organisaties actief zijn vanuit verschillende waardenoriëntaties en visies.

Ten slotte betekent echte ruimte voor de maatschappelijke dynamiek dat

- maatschappelijke organisaties en sectoren er goed aan doen te investeren in de eigen dynamiek, waar groei, verandering, maar ook teloorgang bij kunnen horen;
- niet tegen elke prijs organisaties, activiteiten of structuren overeind gehouden moeten worden die al innerlijk zijn gecapituleerd voor de beschreven bedreigingen.

Literatuurlijst

- Anheier, H.K. (2005), *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*, Abingdon, UK: Routledge.
- Baldwin, R. & M. Cave (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Balkenende, J.P. (1992), *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, (diss. VU), Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Balkenende, J.P. (2010), 'Een kwestie van moraal', toespraak bij opening academisch jaar Vrije Universiteit, 6 september 2010.
- Bavel, B.J.P. van (2008), 'Vrije markt vraagt meer dan ooit om maatschappelijk evenwicht', *Christen Democratische Verkenningen* winter 2008, pp. 54-63.
- Besturenraad en VBKO, *Vrijheid, verandering en verscheidenheid. Advies over de inrichting van het onderwijsbestel van de commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs*, 2000.
- Boer, N. de & J.W. Duyvendak (2004), 'Welzijn', in: Dijstelbloem e.a. (2004), p. 17-64.
- Borgman, E.P.N.M. (2008), '*...want de plaats waarop je staat is heilige grond*' *God als onderzoeksprogramma*, oratie Universiteit van Tilburg, Amsterdam: Boom.
- Branden, T. & J.K. Helderma (2004), 'Volkshuisvesting', in Dijstelbloem e.a. (2004), p. 65-132.
- Branden, T., W.B.H.J. van de Donk & P. Kenis (red.) (2006), *Meervoudig bestuur*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Breedveld, K., C. Kamphuis & A. Tiessen-Raaphorst (red.) (2008), *Rapportage sport 2008*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/W.J.H. Mulier Instituut.
- Breedveld, K., D. Romijn & A. Cevaal (2009), *Scoren op het Cruyff Court, winnen in de wijk. Een studie naar het gebruik en de effecten van moderne trapveldjes*, W.J.H. Mulier Instituut.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008), *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*, (Deelonderzoek SCP), Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 7.

Buijs, G. (2009), 'Oude tradities bieden nieuw ABC voor het middenveld', *Christen Democratische Verkenningen* winter 2009, p. 150-166.

Burger, A. & P. Dekker (red.) (2001), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2009), *Jaarboek onderwijs in cijfers*, Den Haag.

Christen Democratisch Appèl (1983), *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, Den Haag.

Christen Democratische Verkenningen (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, *Christen Democratische Verkenningen* zomer 2005.

Commissie Goed Sportbestuur (Commissie Loorbach) (2005), *De 13 aanbevelingen voor goed sportbestuur. Pas toe of leg uit!*, NOC*NSF.

Daintith, T. (1988), 'Legal Measures and their Analysis', in: T. Daintith (ed.), *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*, Berlin: W. de Gruyter, pp. 25-47.

Dekker, P. & W.B.H.J. van de Donk (2006), 'Dubbelhartigheid: de hybriditeit van vrijwilligheid', in: Brandsen e.a. (2006), p. 123-142.

Dekker, P. & J. de Hart (red.) (2009), *Vrijwilligerswerk in meervoud*, (Civil society en vrijwilligerswerk nr. 5), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dijkgraaf, E. & S.A. van der Geest (2008), 'Schaalgrootte en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs', SEOR-ECRI, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dijkman, P.J. (2010), 'Er is veel gebeurd om Nederland toekomstbestendiger te maken', *In gesprek met Jan Peter Balkenende*, *Christen Democratische Verkenningen* winter 2010, p. 44-56.

Dijstelbloem, H., P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.) (2004), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, (WRR-verkenning nr. 6), Amsterdam: Amsterdam University Press.

Donders, J.H.M. & R.H.J.M. Gradus (2007), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Donk, W.B.H.J. van de (2004), 'Zorgen voor de democratie. Maatschappelijke organisaties als een bijzonder soort van zelfstandig bestuur', in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Donk, W.B.H.J. van de (2010), 'Over ijkpunten en pijnpunten: de malaise van het middenveld', *Christen Democratische Verkenningen* winter 2010, p. 78-83.

Donk, W.B.H.J. van de & T. Brandsen (2006), 'Vermengen of verbinden? Lessen uit het maatschappelijk middenveld', in: Brandsen e.a. (2006), p. 361-372.

Douglas, J.A.T. (1983), *Why Charity? The Case for a Third Sector*, London: Sage.

Frissen, P.H.A. (2007), *De staat van het verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Geelhoed, L.A. (1983), *De interveniërende staat. Aanzet tot een instrumentenleer*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Honingh, M. (2006), 'Hybridisering in het middelbaar beroepsonderwijs', in: Brandsen e.a. (2006), p. 271-288.

Hood, C.C. (1986), *The tools of government*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers Inc.

Idenburg, Ph.J. (1970), 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', *Pedagogische Studiën* 47.

Inspectie van het Onderwijs (2009), *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/08*, Utrecht.

Knops, H.P.A. (2008), *A Functional Legal Design for Reliable Electricity Supply. How technology affects law*, (diss. TU Delft), Antwerpen: Intersentia.

Knops, H.P.A. & W.B.H.J. van de Donk (2009), 'De overheid durft ons niet goed te vertrouwen', *Christen Democratische Verkenningen* winter 2009, p. 167-178.

Koninklijke Nederlandse Hockeybond (2009a), *Gestructureerd (samen)werken aan succes. 10 vragen die hockeybestuurders bezighouden*, mei 2009.

Koninklijke Nederlandse Hockeybond (2009b), *Onderzoeksverslag 'Gestructureerd (samen)werken aan succes'*.

Lenssen, L. (2010), 'Voor bureaucratiebestrijding is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling nodig', *Christen Democratische Verkenningen* herfst 2010, p. 92-99.

Mayntz, R. (1983), 'The conditions of effective public policy: A new challenge for policy analysis', *Policy and Politics* **11**, pp. 123-143.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002), *Primair onderwijs in cijfers 1997-2001*, Zoetermeer.

Moor, A. de (2008), 'Calimero en de lege dop – over de menselijke maat in het voortgezet onderwijs', november 2008, *mimeo* (cijfers afkomstig van CFI).

Mouwen, C.A.M. (2006a), *Strategie-implementatie. Sturing en governance in de moderne non-profitorganisatie*, Assen: Van Gorcum.

Mouwen, C.A.M. (2006b), 'Strategieontwikkeling en hybriditeit', in: Brandsen e.a. (2006), p. 325-342.

Mouwen, C.A.M. (2009), 'De maatschappelijke onderneming. Een nieuwe ondernemingsvorm tussen markt, overheid en burger', *Tijdschrift voor bestuur en toezicht maatschappelijke ondernemingen*, jrg. 1, nr. 1, p. 7-12.

Mouwen, C.A.M. (2010), 'Het bestuur van de maatschappelijke onderneming vereist balanceerkunst tussen strakke randvoorwaarden', *Tijdschrift voor bestuur en toezicht maatschappelijke ondernemingen*, jrg. 2, nr. 1, p. 5-12.

Onderwijsraad (2010a), *Verzelfstandiging in het onderwijs I, Kadern voor initiatieven gericht op interne en externe verzelfstandiging*, Den Haag.

Onderwijsraad (2010b), *Verzelfstandiging in het onderwijs II*, Den Haag.

Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (2008), *Eindrapport 'Tijd voor onderwijs'*, Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6.

Pestoff, V.A. (1992), 'Third Sector and Co-Operative Services—An Alternative to Privatization', in: *Journal of Consumer Policy* (15): 21-45.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009), *Stem geven aan verankering*, Den Haag.

Ravitch, D. (2010), *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, New York: Basic Books.

Richard Krajicek Foundation (2011), *Jullie maken het verschil. Op zoek naar de meest effectieve manieren om met behulp van de playgrounds de buurten verder sociaal te versterken*, verslag van de Richard Krajicek Foundation Expertmeeting van 13 januari 2011 te Noordwijk.

Smit, F., J. Mensink, J. Doesborgh & N. van Kessel (2000), *Een extra klontje roomboter*, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Swaan, A. de (1988), *In care of the state*, Cambridge: Polity Press.

Trommel, W.A. (2009), *Gulzig bestuur*, oratie Vrije Universiteit, 17 september 2009.

Turkenburg, M. (2008), *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Universiteit Leiden – Campus Den Haag (2007), *Besturen als sport*, Den Haag: juli 2007.

Veerman, C.P. (2010), 'De angst van het westen', rede ter gelegenheid van de opening van het academisch jaar 2010-2011 van de Protestantse Theologische Universiteit.

Velema, E. & C.N.M. de Wit (1980), 'Het Nederlandse onderwijs: een overzicht', in: *Standaardencyclopedie voor opvoeding en onderwijs*, Antwerpen/Hoorn: Standaard.

Venne, L.H.J. van de & A.M.L. van Wieringen (2002), *Veranderingen in schoolbesturen in Nederland*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Vijlder, F. de (2004), 'Onderwijs', in: Dijkstra e.a. (2004.), p. 245-294.

Vogels, R. (2009), *Gelukkig voor de klas. Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vogels, R. & M. Turkenburg (2008), 'De menselijke maat en de omvang van scholen en besturen in het voortgezet onderwijs', Notitie voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrieze, G., T. Marx, E. de Gier & W. van Esch (2007), *Kwaliteit en vertrouwen. Onderzoek naar outputsturing in basisscholen*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1989), *Ruimte voor kwaliteit*, Deventer: Van Loghum Slaterus.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990), *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006a), *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers. Gevonden: de ondernemer*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006b), *Mens waar ben je? Een verkenning van het christen-democratische mensbeeld*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008), *Integratie op waarden geschat. Een studie naar remmende en stimulerende krachten*, Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De stad terug aan de mensen*, Den Haag.

Wolff, F.-C. & L. Prouteau (2004), 'Relational Goods and Associational Participation', *Annals of Public & Cooperative Economics*, Vol. **75**, No. 3, pp. 431-463, September 2004.

