

Raymond Gradus

Directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

## **Hoe gaan we de samenleving weer teruggeven aan de samenleving?**

Laat ik beginnen met de vaststelling dat u een mooi thema bij de kop heeft gepakt. Dit is inderdaad een punt waar veel bestuurders mee worstelen en dat om een adequaat vervolg vraagt. Belijden echter dat de overheid moet terugtreden en dat het noodzakelijk is dat burgers op tal van maatschappelijke terreinen weer meer zelf het heft in handen nemen, is gemakkelijker dan daaraan daadwerkelijk uitvoering te geven. Maar voordat we beginnen met allerlei oplossingen zou ik eerst een analyse, of beter gezegd, een foto willen maken van de samenleving.

Mijn analyse is vooralsnog een sombere. Volgens velen zou de overheid zich in toenemende mate uit de klassieke domeinen van het maatschappelijk middenveld terugtrekken. Juist niets is in mijn ogen minder waar. Met de mond wordt de overdracht van taken beleden, maar via de achterdeur is de overheid zich steeds meer gaan bemoeien met wat deze maatschappelijke organisaties doen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het onderwijs. Taken op het terrein van huisvesting en arbeidsvoorwaarden werden naar gemeenten of schoolbesturen gedecentraliseerd, maar daar stond een wildgroei aan verantwoording- en prestatiegegevens tegenover. De politiek vond het nodig dat er een landelijk leerlingvolgsysteem werd ingevoerd en er vinden tegenwoordig controles plaats 'hoe er wordt gedoceerd in de klas'. Onmiskenbaar spreekt hier uit een sfeer van controle en wantrouwen.

In dit soort discussies wordt vaak gezegd dat de overheid wel de verantwoordelijkheid wil decentraliseren, maar dat incidenten aantonen dat maatschappelijke organisaties een dergelijke verantwoordelijkheid niet aankunnen. Wat men zich onvoldoende realiseert, is dat juist het overheidshandelen deze incidenten in de hand werkt. Zo hebben de bekostigingsregels geleid tot grootschaligheid. Er ontstonden perverse prikkels om te fuseren, zo veel mogelijk studenten af te leveren of onnodige zorg te leveren en een oerwoud aan populaire opleidingen zoals vrijetijdswetenschappen aan te bieden. Voorts leidt een systeem van overmatige controle en toezicht tot een sfeer van wantrouwen en risicomijdend gedrag. De maatschappelijke organisaties zijn daardoor verzakelijkt, waardoor de ideële component steeds meer op de achtergrond raakt. In dit verband is het niet verbazingwekkend dat veel verzorgingstehuizen gewoon doorgaan met een minutenregistratie, zelfs als deze niet langer verplichtend is opgelegd. Het is veelzeggend dat de staatssecretaris van Volksgezondheid vervolgens een meldpunt voor minutenregistratie inrichtte, waar medewerkers hun klachten over

minutenregistratie kenbaar konden maken en op basis daarvan ging de staatssecretaris een plan maken in plaats van te vertrouwen op de dialoog tussen leiding en personeel.

Toch is onmiskenbaar een tegenbeweging gaande. Er wordt nagedacht hoe scholen of zorginstellingen meer lokaal georganiseerd kunnen worden. In de zorg ontstaan Thomashuizen voor mensen met een lichamelijke beperking. De palliatieve zorg voor de meest kwetsbaren wordt vormgegeven via heel veel vrijwilligers. En de opstand van de schoolleiders tegen het voorstel van Dekker de Cito-toets verplicht voor alle scholen op te leggen is meer dan een vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid. Het is een uiting van het feit dat de schoolleiders verantwoordelijkheid willen nemen en uitdrukking geven aan het uitgangspunt dat slechts docenten en niet een anoniem systeem de toekomstperspectieven van een leerling kunnen inschatten.

Het is in dit verband belangrijk om de daden van het huidige VVD-PvdA kabinet te duiden. Positief is in mijn ogen de decentralisatie van met name delen van de langdurige zorg naar de WMO. Uitgangspunt is dat ouderen met een lichtere zorgvraag, die voorheen AWBZ-zorg zouden ontvangen, voortaan zorg gaan ontvangen in de eigen omgeving. Uiteraard kunnen bij de maatvoering van de bezuinigingen en het invoeringstempo de nodige opmerkingen worden gemaakt maar in essentie is dit een richting, die de mogelijkheid om de samenleving weer terug te geven aan de burgers vergroot. Veel zal echter afhangen van de ruimte die het lokale domein daadwerkelijk zal krijgen van de centrale overheid en vormen van 'activisme' passen daar mijn inziens niet in omdat zij uitgaan van de premisse dat nationale sturing noodzakelijk is.

Op andere terreinen laat het beleid van het kabinet-Rutte II echter een stevige tendens tot verstatelijking zien. De verstatelijking is mijn inziens het duidelijkst zichtbaar in omroepland. De niet-ledengebonden levensbeschouwelijke omroepen zoals IKON, RKK en Human, of in het jargon van de staatssecretaris de zogeheten 2.42 omroepen, die unieke programma's als Kruispunt maken, worden opgeheven. Voor de ledengebonden omroepen heeft het huidige kabinet evenmin veel goeds te brengen. Zo is de koppeling tussen ledenaantallen en de budgetten van omroepverenigingen losgelaten. Voorts is onder het mom van efficiency het aantal omroepen teruggebracht van 21 naar 8 omroepen met als consequentie dat de mogelijkheden om de eigen identiteit zichtbaar te maken sterk worden ingeperkt. Als klap op de vuurpijl kondigde staatssecretaris Dekker aan dat hij voortaan zou gaan vaststellen wat kwaliteit is, om dat als basis te laten dienen voor de financiering. In een brief van 13 oktober jl. heeft Dekker dit nader uitgewerkt en dit belooft niet veel goeds.<sup>1</sup> Het voorstel om ook andere

---

<sup>1</sup> Brief Staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer (2014), Toekomst van het omroepbestel, d.d. 13 oktober

partijen voor de helft van het budget toe te laten op het publieke net zal de identiteit van omroepen verder doen verwateren. In de plannen van Dekker krijgt bovendien de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heel veel macht en zal gaan over de verdeling van de budgetten. En, toevallig of niet, in een reactie toont de NPO, zich zeer ingenomen over de nog centralere rol die ze van de staatssecretaris mag spelen. In plaats van spreekbuis te zijn van de omroepen gaat de top van de NPO zelf verstatelijk gedrag vertonen. Ook hier geldt: 'Practice what you preach.'

Een tegengeluid is afkomstig van voorzitter Jan Slagter van ouderenomroep MAX, die in korte tijd wist te groeien naar 310.000 leden. Terecht constateert hij dat het kabinet een rare beweging maakt door omroepen niet langer te financieren op basis van hun ledenaantallen, maar – belangrijker – hij geeft ook aan hoe een kanteling is te bewerkstelligen. Hij wijst daarbij op de fiscalisering van de omroepbijdrage, waarbij de omroepbijdrage is afgeschaft en de publieke omroep rechtstreeks uit de belastingopbrengsten wordt betaald. Slagter stelt voor om de fiscalisering terug te draaien en mensen via een bijdrage dit aan de omroep van hun keuze te laten betalen. In zijn reactie op dit voorstel geeft het kabinet aan dat dit tot discontinuïteit kan leiden, maar het gaat daarbij voorbij aan het principiële punt dat sinds de fiscalisering het betalen en het genieten van elkaar is losgetrokken. De publieke omroepen worden nu betaald uit een anonieme publieke pot, met alle consequenties van dien.

Zoals bekend heeft dit kabinet en in het bijzonder Minister Blok weinig goeds in petto voor corporaties en ook hier wordt ondubbelzinnig gekozen voor verstatelijking. De door minister Blok voorgestelde administratieve en juridische splitsing van commerciële en niet-commerciële activiteiten van corporaties is risicovol en nodeloos ingewikkeld, zo stelde onlangs een zestal hoogleraren van de TUDelft.<sup>2</sup> Daarnaast nemen de hoogleraren afstand van het voorstel van minister Blok, die het toezicht op de corporaties onder zijn ministerie wil brengen. Met hen ben ik van mening dat het de voorkeur verdient het integrale toezicht wettelijk te borgen. Dit zal ertoe leiden dat een toezichthouder onafhankelijk en op eigen gezag slagvaardig kan handelen.

Laat ik nader ingaan op het toezichtdomein. Zoals gezegd heeft overheidsregelgeving ertoe bijgedragen dat kleine organisaties zijn getransformeerd in grootschalige en soms bureaucratische moloches en de overheid lijkt vooral bezig met aanscherping van governance en regelgeving om

---

<sup>2</sup> [http://www.bk.tudelft.nl/nl/over-faculteit/afdelingen/otb-onderzoek-voor-de-gebouwde-omgeving/actueel/laatste-nieuws/artikel/detail/wonen-60-de-nieuwe-positie-van-woningcorporaties-volgens-hoogleraren-volkshuisvesting-tu-delft/?utm\\_content=buffer21c97&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.bk.tudelft.nl/nl/over-faculteit/afdelingen/otb-onderzoek-voor-de-gebouwde-omgeving/actueel/laatste-nieuws/artikel/detail/wonen-60-de-nieuwe-positie-van-woningcorporaties-volgens-hoogleraren-volkshuisvesting-tu-delft/?utm_content=buffer21c97&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer)

ze daarmee onder politieke controle te brengen. Ook de afgelopen periode zien we daarvan talloze voorbeelden. Minister Opstelten stuurt een brief waarin hij aansprakelijkheid van toezichthouders aanscherpt en aankondigt dat in de sectorwetgeving een voorziening komt om de belangrijkste bestuursbesluiten door de raad van toezicht te laten goedkeuren.<sup>3</sup> Minister Dijsselbloem kondigt de verplichting aan voor instellingen die een publiek belang dienen om een in control statement te laten opstellen over het financieel beheer en naleving van alle sectorcodes.<sup>4</sup>

Laat ik nog enkel woord zeggen over de parlementaire enquête naar de woningbouwcorporaties. Uiteraard is het gedrag van sommige corporatiedirecteuren niet goed te praten, maar ook hier moeten we opletten niet te veralgemeniseren. Bij de overgrote meerderheid van de corporaties zijn er immers geen problemen. Een belangrijke vraag is wel hoe we omgaan met het ongewenste gedrag van een enkeling of beter gezegd van zonnekoninggedrag? In dit verband zou ik u willen verwijzen naar onderzoek van de Tilburgse hoogleraar Cees Kools, die zonnekoninggedrag van de private sector zoals dat van oud-Ahold-topman Cees van der Hoeven heeft onderzocht. In zijn boek 'Controle is goed. Vertrouwen nog beter' geeft hij aan dat macht tegenmacht vraagt en dat een goede topman dit weet te organiseren. En als topman dit niet weet te organiseren dat moet dit komen van intern toezicht met als terugvalpositie extern toezicht. Het gaat daarbij om het organiseren van voldoende ogen en niet om het overnemen van verantwoordelijkheden. Terug naar het rapport van de parlementaire enquête vraag ik mij af of deze principes voldoende doorklinken. Wel ben ik blij dat er door de enquêtecommissie gekozen wordt voor een toezichtshouder buiten de muren van de departement en niet zoals de Minister wil binnen de muren

Mijn stelling is dat het huidige kabinet de verstatelijking eigenlijk alleen maar versterkt. Toch passen verstatelijking en bureaucratisering in een bredere trend. Sinds de jaren zestig hebben achtereenvolgende kabinetten hieraan meegewerkt. Het sociaalliberale mensbeeld stond daarbij centraal: de burger wordt beschouwd als een *homo economicus* en het draait om de rechten van de individuele burger. Mensen zouden nutmaximaliserende individuen zijn die vooral berekenend door het leven gaan. Daarbij moet de overheid risico's minimaliseren; we willen bungeejumpen, maar de overheid moet garanderen dat het elastiek niet knapt.

---

<sup>3</sup> Zie Minister van Veiligheid&Justitie (2013). Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in semipublieke sectoren, brief aan TK november 2013: nr. 435758

<sup>4</sup> Zie Minister van Financiën (2013). Financieel beheer en financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen, brief aan TK november 2013: BZ/2013/M648.

In de tegenwoordige netwerksamenleving en met de noodzakelijke bezuinigingen leidt dit tot een onmogelijke spagaat: we verwachten meer van de overheid, maar de overheid kan minder. Alleen radicale oplossingen zullen werken. De rechten van het individu en de daarop gebaseerde rol van de overheid zullen minder centraal moeten komen te staan. Bovendien zullen we onvolkomenheden, fouten en risico's, die bij het leven horen, moeten accepteren. Ook zullen we nieuwe vormen van solidariteit moeten doordenken, die een minder statelijk karakter hebben. Daarbij zal het meer en meer aankomen op vormen van directe wederkerigheid tussen mensen in plaats van indirecte – via de overheid vorm gegeven – solidariteitsarrangementen.

Het christelijk sociaal-denken biedt met haar relationele mensbeeld volop aanknopingspunten voor een weerwoord. Mijn oproep is om tegenover de verstatelijking een ander geluid te plaatsen – een geluid dat gestoeld is op de rotsvaste overtuiging dat mensen in hun kracht komen te staan door hen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken in plaats van die bij hen weg te halen. Zoals de Pauselijke encycliek *Caritas in Veritate* net na de crisis aangaf, moet de huidige economische crisis worden benut om niet alleen een overheid te hebben die bezig is met het corrigeren van vergissingen en wanbeleid, maar moet er ook een nieuwe evaluatie van de rol van de overheid plaatsvinden, waarbij de overheid veel meer open moet staan voor nieuwe vormen van betrokkenheid.<sup>5</sup> Slechts dan zal de betrokkenheid van burgers groeien.

In mijn ogen is er ten principale geen harde tegenstelling tussen de civil society en de overheid. Regels en voorlichtingscampagnes kunnen een prima rol spelen om een gewenste omslag in mentaliteit te ondersteunen. Niet meer roken op de werkvloer, geen alcohol in het verkeer en zelfs een verbod op ondeugdelijke financiële producten: er zijn ongelooflijk veel voorbeelden. Mgr. De Korte spreekt in een lezing waarin hij ingaat op de Encycliek van een dubbel spoor van geweten. “Enerzijds het aanspreken van het menselijk geweten en de bekering van het hart. Maar anderzijds ook het sturen van het gedrag door gerichte wetgeving.”<sup>6</sup> Maar de Korte tekent daarbij aan dat deze wetten alleen tot stand kunnen komen na open en uitgebreide debatten in het parlement, omdat dit anders geen gedrag zal uitlokken dat meer duurzaam en solidair is.

Daarbij komt dat deze voorbeelden illustreren dat de overheid en haar wet- en regelgeving zijn gegrond op waarden die zelf niet kunnen garanderen. De normen en waarden die de politiek agendeert, kunnen alleen maar in

---

<sup>5</sup> *Caritas in Veritate*, punt 24: ‘Met een evenwichtiger rol van de overheid kan men ervan uitgaan dat die nieuwe vormen van deelname aan de nationale en internationale politiek versterkt worden, die door de activiteit van in de burgermaatschappij werkende organisaties tot stand komen.’ Zie: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate\\_nl.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_nl.html) [ geraadpleegd op 18 maart 2013].

<sup>6</sup> Zie lezing Mgr. De Korte, [Moreel kompas voor solidariteit in crisistijd](#).

samenspraak met de samenleving worden gevonden. Uiteindelijk vindt de vorming van karakters plaats in maatschappelijke verbanden: het gezin, het onderwijs, kerken en verenigingen. In het christelijk sociaal denken wordt niet louter geijkt aan de samenleving op een bepaald moment. De Korte spreekt van 'het geweten'. In de christelijke traditie wordt ons een inspiratie overgeleverd die mensen van alle tijden en plaatsen aanspreekt op een moreel besef dat we allemaal met elkaar gemeen hebben. Aan die waarden van een hogere orde moeten overheid *en* samenleving, ja ieder mens, in de traditie van Groen van hun handelen uiteindelijk spiegelen.

Ik kom tot een afronding. De samenleving teruggeven aan burgers is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Juist in tijden van crisis vergt dit een fundamentele overdenking en het terugvallen op je diepste wortels. Ik heb aan willen geven hoe waardevol in mijn ogen het christelijk-sociaal denken is. De christelijk-sociale beweging komt voort uit een oeroude traditie en hamert op persoonlijke verantwoordelijkheid en solidariteit als ordenende principes. Al meer dan honderd jaar gaan christelijk-sociale organisaties uit van grote verantwoordelijkheid voor mensen in hun verbanden. Helaas staat dat denken in schril contrast met het dominante Haagse politieke denken, dat burgers verwacht met individualisten, die veiligheid en zekerheid willen. Maar in de klassieke betekenis gaat burgerschap juist in eerste instantie om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen omgeving en om het weerstaan van overheidsmacht. Wie om zich heen kijkt hoeft echter niet te somberen en ziet een stortvloed aan vooral lokale initiatieven. Steeds meer burgers gaan zelf wel aan de knoppen zitten als iets hen niet bevalt of als ze eenvoudigweg vanuit hun idealen willen bijdragen aan de samenleving, aan iets dat groter is dan henzelf. De echte inspiratie en creativiteit moet van anderen komen, van burgers zelf en hun organisaties. In de wetenschap dat velen van u lokaal bezig is zou ik het goed vinden om met u van gedachten te wisselen over de vraag of u dit herkent en hoe we dit kunnen versterken. Ik dank u voor uw aandacht.

*Dit is een lezing voor het Groen van Prinsterer-gezelschap op 1-11-2014 jl.*