

Naar een vitale samenleving

Gezag, vrijheid en burgerschap

De rol van de overheid in onze samenleving



WI

*Wetenschappelijk
Instituut*

| **Gezag, vrijheid en burgerschap**

De rol van de overheid in onze samenleving

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI).

Het Wetenschappelijk 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 Wetenschappelijk 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 vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424874
Email wi@cda.nl
Internet www.wi-cda.nl
Facebook www.facebook.com/wicda

ISBN/EAN 978-90-74493-94-9

Den Haag, juni 2016, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, 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.



WI
*Wetenschappelijk
Instituut*

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Naar een andere overheid: besluitvaardig, terughoudend en dynamisch	8
1.2 Aanleiding en urgentie: politiek-bestuurlijke context	9
1.3 Rendez-vous met de christendemocratie?	12
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.4.1 Context onderzoek Wetenschappelijk Instituut voor het CDA	16
1.5 Leeswijzer	17
2 De overheid uitgedaagd: maatschappelijke ontwikkelingen	19
2.1 Inleiding	20
2.2 Schuivende panelen: maatschappelijke lange termijnontwikkelingen	20
2.3 De overheid: financieel en bestuurlijk onder druk	23
2.4 De twee gezichten van de herontdekte burger	26
2.4.1 Burgerlijk onbehagen als verlangen naar gemeenschap	28
2.4.2 Tijdperk van onzekerheid	30
2.4.3 'Het machtige midden' geeft reden tot hoop!	31
2.5 Conclusie	33
3 Verantwoordelijke samenleving: vroege en nieuwe vormen van lotsverbondenheid	35
3.1 Inleiding	36
3.2 Zelforganisatie voor de verzorgingsstaat	36
3.3 Dilemma's van de verzorgingsstaat: schaduwen van goede bedoelingen	40
3.4 Verschuiving naar de markt: liberalisering en privatisering	44
3.5 Moderne vormen van verbondenheid: het nieuwe midden	47
3.6 Conclusie	50
4 De staat: legitimatie en begrenzing van het overheidsgezag	53
4.1 Inleiding	54
4.2 Mensen zijn politieke wezens	54
4.3 Eerst de samenleving: verantwoordelijkheden spreiden	57
4.4 De overheid: dienaar van het recht	60
4.5 Conclusie	63

5 Ruim baan voor de samenleving: implicaties en complicaties	65
5.1 Inleiding	66
5.2 Burgerschap: <i>the habits of the heart</i>	67
5.3 De maakbare samenleving en de tragiek van het (samen)leven	69
5.4 Laveren tussen zelfredzaamheid en hulpbehoevendheid	70
5.5 Recht doen aan verschil en de vrees voor willekeur	72
5.6 Publieke voorzieningen en het private domein	73
5.7 Decentralisatie en de verleiding van deconcentratie	74
5.8 Conclusie: instrumentaliseer de samenleving niet	76
6 Overheidshandelen in een samenleving van burgers	79
6.1 Inleiding	80
6.2 Overheid, markt en samenleving: <i>it takes three to tango</i>	80
6.2.1 Overheidsoptreden: normen en instrumentarium	83
6.2.2 Sturingsmodellen	84
6.3 Ruimte voor de lokale democratie	87
6.4 Burgerschap versterken en ondersteunen	94
7 Beknopte samenvatting en aanbevelingen	97
7.1 Beknopte samenvatting: het burgerschap van de mensen, de vrijheid van de samenleving en het gezag van de overheid	98
7.1.1 Het burgerschap van de mensen	98
7.1.2 De vrijheid van de samenleving	99
7.1.3 Het gezag van de overheid	100
7.2 Beleidsaanbevelingen	101
7.2.1 Aanbevelingen om burgerschap te ondersteunen	102
7.2.2 Aanbevelingen om de samenleving te versterken	102
7.2.3 Aanbevelingen om de overheidsorganisatie te verbeteren	103
Literatuurlijst	109

Voorwoord

Wat is de rol van de overheid in een samenleving waarin enerzijds mensen voor hun eigentijdse maatschappelijke initiatieven ruimte claimen en anderzijds de politiek verantwoordelijkheden wil terugleggen bij burgers? Dat is de vraag die in dit rapport centraal staat.

Vanuit hun gedachtegoed hebben christendemocraten altijd de kracht van de samenleving als uitgangspunt genomen. Zij zoeken niet hun heil bij de overheid of de markt. Inmiddels hebben ook andere politieke stromingen ontdekt dat mensen en hun gemeenschappen meer kunnen en willen dan zij voor mogelijk hielden. De huidige trend is een terugtrekkende overheid, die niet langer de pretentie heeft de samenleving vanuit een bepaald ideaalbeeld te vormen maar aansluiting zoekt bij de initiatieven die uit die samenleving komen. Het is precies deze ontwikkeling die vanuit de vertrouwde christendemocratische waarden vraagt om een eigentijdse overheidsvisie. De uitdaging bestaat er vandaag in dat de overheid de samenwerking met samenleving en markt zoekt bij het creëren van publieke waarde, zonder dat zij daarbij haar eigenstandige positie als dienaar van het recht en de mensen uit het oog verliest. Het bestuur van het WI meent met deze studie een fundamenteel christendemocratisch perspectief te bieden op een thema dat maatschappelijk breed leeft: een overheid die meer ruimte laat aan maatschappelijk initiatief van verantwoordelijke burgers.

Wij hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan het debat over de rol van de overheid in de samenleving. In het bijzonder kan deze studie van nut zijn voor christendemocraten die actief zijn in het lokaal bestuur. Als geen ander zien raadsleden, wethouders en burgemeesters in hun werk de kansen, maar ook de complicaties van actieve en betrokken mensen die zich maatschappelijk engageren en organiseren. Behalve een aantal concrete aanbevelingen voorziet *Gezag, vrijheid en burgerschap* ook in de behoefte aan christendemocratische argumenten voor een praktijk die CDA-politici vanuit hun traditie en politieke filosofie zouden moeten omarmen en ondersteunen.

Voor de totstandkoming van dit rapport is het bestuur van het WI veel dank verschuldigd aan de adviserende klankbordgroep. De klankbordgroep is voorgezeten door prof. dr. Martijn van der Steen en bestond uit de volgende leden: mr. drs. Anton van den Beukel, drs. Peter Cuyvers, drs. Peter Dillingh, drs. Rien Fraanje, dr. Albert Jan Kruijter, prof. dr. Lucas Meijs, mr. drs. Liesbeth Spies, drs. Hester Tjalma en drs. Kees Jan de Vet. De auteur van het rapport is mr. Maarten Neuteboom.

Tevens is voorafgaand aan en gedurende het opstellen van dit rapport met verschillende personen gesproken. Het WI-bestuur is ook hen zeer erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar

de CDA-bestuurdersvereniging (BSV) waarvan de medewerkers dit rapport van deskundig commentaar hebben voorzien.

Prof. dr. P.H.J. Essers
Voorzitter
Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA

Drs. Rien Fraanje
Directeur
Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA

1 | Inleiding

1.1 Naar een andere overheid: besluitvaardig, terughoudend en dynamisch

Als iets de organisatie van onze politieke gemeenschap vandaag kenmerkt dan is het wel dat het schip van staat niet alleen in onrustig vaarwater is terecht gekomen, maar zich in de moderne netwerk- en informatiemaatschappij ook lastiger sturen laat. De staat is de gezamenlijke opgave van de samenleving en de overheid¹, maar de verhouding tussen burgers en hun organisaties enerzijds en de wereld van politiek en bestuur anderzijds verandert in hoog tempo. Er is sprake van een opvallende herwaardering van 'de burger' en een hernieuwd vertrouwen in de verantwoordelijkheden die de gemeenschappen van mensen zelf kunnen dragen voor de publieke zaak. In de kern gaat het om een beweging die wel wordt samengevat als 'minder overheid, meer samenleving'. Zij is door het kabinet-Rutte II ten doop gehouden onder de naam 'participatie-samenleving' en staat tevens bekend als de 'doe-democratie', maar ook andere benamingen – zoals 'vitale samenleving' – passeren de revue.

De beweging naar een verantwoordelijker samenleving komt allereerst voort uit burgers en hun organisaties zelf. Inmiddels wordt zij ook – half uit nood geboren, half uit overtuiging – omarmd en aangemoedigd vanuit de politiek en het bestuur. In ieder geval is de verandering onmiskenbaar: talloze maatschappelijke initiatieven met bijvoorbeeld sociale of ecologische doelstellingen zijn zichtbaar. Zij vormen de aanwijzingen voor een samenleving die haar burgerlijke kracht op nieuwe en eigentijdse manieren ontdekt. Voorbeelden hiervan zijn de Broodfondsen voor ZZP'ers, energiecoöperaties die duurzame energie inkopen, Buurtzorg Nederland dat thuiszorg weer liefdevol wil verlenen of de Stichting Beroepseer die in de bres springt voor het vakmanschap van professionals in het onderwijs. Kortom, maatschappelijke vernieuwers in de zorg, het onderwijs en het bedrijfsleven doen van zich spreken!²

De vraag is wat deze ontwikkelingen nu voor de overheid betekenen. Eén van de urgentste politieke opgaven is de overheid her uit te vinden op een manier die betrokken burgers de broodnodige ruimte laat, bevolgen organisaties vertrouwt en innovatieve ondernemers de kans geeft. Dat is eenvoudiger gezegd dan gedaan. In ieder geval is het nodig dat het primaat van de samenleving in al haar facetten wordt erkend. Dat gaat niet zonder de hoop en het vertrouwen dat mensen in staat zijn om gedeelde problemen met elkaar op te lossen. De overheid moet maatschappelijk initiatief niet smoren. Te lang is

1 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2007, p. 8.

2 | In 2006 bracht het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA deze beweging met een reeks interviews al eens in kaart. Dit leverde een drieluik vol innovatieve ideeën en maatschappelijke initiatieven op onder de titel *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers. Gevonden: de ondernemer; de burger en de professional; het gezin*.

namelijk gedacht dat de overheid het alleenrecht op de oplossing van maatschappelijke problemen had. Maar nu de samenleving haar eerstgeboorterecht terug lijkt te eisen en politici verantwoordelijkheden aan burgers willen teruggeven, rijst tegelijk de vraag *wat* de overheid dan (nog) wel moet doen en *hoe* zij haar taken op een bij de maatschappelijke ontwikkelingen passende manier kan invullen. Dit betekent dat de overheid onmiskenbaar terughoudender dient te worden en dus zal moeten loslaten. Maar het betekent ook een verschuiving naar dynamischere vormen van overheidshandelen, ofwel een verandering in de wijze waarop de overheid stuurt en normeert. De rol van het bestuur en de politiek wijzigt: verantwoordelijkheden zullen zowel verschuiven als op een andere manier moeten worden ingevuld (*governance*). De overheid moet dus slanker en wendbaarder worden, maar dat pleidooi kan niet zonder in het oog te houden waartoe de overheid op aarde is. Zonder een besluitvaardige overheid die met gezag de rechtsorde handhaaft, de maatschappelijke vrede bewaakt, de zelfstandigheid van de samenleving beschermt, elementaire voorzieningen in stand helpt houden en een schild voor de zwakken vormt, is een samenleving ondenkbaar.

1.2 Aanleiding en urgentie: politiek-bestuurlijke context

Meer ruimte en verantwoordelijkheid voor de samenleving lijkt inmiddels *common sense*. Sinds enkele jaren is het politieke midden in de breedte ervan overtuigd – zij het om uiteenlopende redenen – dat voor de oplossing van maatschappelijke problemen en publieke voorzieningen de samenleving een prominentere rol moet krijgen. Die overtuiging gaat hand in hand met de wens om, zoals het kabinet-Rutte I het verwoordde, ‘te komen tot een compacte overheid’. Toenmalig minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vroeg in het verlengde daarvan een advies aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de zogenaamde ‘vermaatschappelijking van overheidstaken’.³ Dit advies staat niet op zichzelf, maar past binnen wat andere adviesraden van de overheid op hetzelfde thema hebben geadviseerd.⁴

De discussie kwam echter pas in de volle breedte los naar aanleiding van de troonrede in 2013, waarin het kabinet-Rutte II bij monde van de koning de term ‘participatiesamenleving’ introduceerde: ‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan,

3 | Zie voor het antwoord op die adviesaanvraag: Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2012.

4 | Zie bijv.: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.⁵

Het bij elkaar komen van het liberale ideaal van een kleine overheid en de sociaaldemocratische wens om mensen te emanciperen kan nauwelijks duidelijker worden verwoord. Als gevolg van deze uitruil van ideeën zou de samenleving van de weeromstuit ‘groter’ of ‘actiever’ moeten worden, iets wat duidelijk laat zien dat het denken over de participatiesamenleving in Rutte-II niet bij de samenleving zelf is begonnen. Ruim een jaar later gaven minister Plasterk en staatssecretaris Van Rijn namens het kabinet een nadere uitleg van die gebezigde term: ‘De kern daarvan is een samenleving waarin mensen zelf betrokken zijn bij en mede-eigenaar zijn van publieke voorzieningen. De zorg en ondersteuning vanuit de overheid sluiten hierbij aan, in plaats van andersom. Zorg en ondersteuning vanuit de overheid vinden op maat plaats, al naar gelang de situatie waarin mensen zich bevinden en de mogelijkheden waarin ze zelf met behulp van hun omgeving oplossingen kunnen aandragen.’⁶

Meer samenleving en minder overheid dus. Ook de verschillende decentralisaties die door Rutte-II in gang zijn gezet, worden inmiddels in het kader van de participatiesamenleving geplaatst. De jeugdzorg, de onderlinge ondersteuning (Wmo) en de (arbeids)participatie (Participatiewet) zijn verantwoordelijkheden van de gemeenten geworden. Gemeenten worden over het algemeen beter in staat geacht het ondersteuningsaanbod aan te passen aan de behoefte en situatie van hun inwoners. Immers, gemeenten worden verondersteld hun ingezetenen “beter te kennen”, kleinschaliger te kunnen opereren en mensen dankzij maatwerk beter tot meedoen te kunnen bewegen.

De drie decentralisaties in het sociaal domein, die begin 2015 zijn doorgevoerd, zijn qua aard en omvang onvertoond. De vraag is: vanwaar deze Paulusbekering tot het geloof in de kracht van de samenleving bij een kabinet bestaande uit liberalen en sociaal-democraten? Vanwaar het afzweren van het oude geloof in overheid en markt? Vormt de samenleving hier het compromis of is er meer aan de hand? Een andere nota, namelijk over de zogeheten ‘doe-democratie’, geeft daarop een drievoudig antwoord: ‘Het kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijke initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken). Los daarvan geven maatschappelijke ontwikkelingen voldoende aanleiding om een kabinetsstandpunt te ontwikkelen: a. Toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving, b. Terugtrekkende overheid, c. Stijgende behoefte aan sociale binding. Daarnaast is de transitie naar meer doe-democratie ook bestuurlijk relevant als

5 | Troonrede 2013.

6 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Reactie op de motie van het lid Slob c.s. inzake de participatiesamenleving*, 12 december 2014, p. 1.

reactie op ontwikkelingen als schaalvergroting, decentralisaties en bezuinigingen.’⁷

De drie decentralisaties passen dus in een veel bredere ontwikkeling, waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat, markt en samenleving sterk verandert. Weliswaar is decentralisatie een proces waarin een overheidstaak op een ander niveau wordt belegd, maar gepaard daarmee gaat momenteel ook een vermaatschappelijking van taken. Bijvoorbeeld in de zorg verandert de ondersteuning, zoals de huishoudelijke hulp, van een recht in een voorziening. Nadrukkelijk zal meer worden gekeken naar wat mensen zelf kunnen organiseren. Sterker nog: de doelen die het kabinet zichzelf heeft gesteld, kunnen alleen worden gerealiseerd bij de gratie van meer maatschappelijke inzet. De naoorlogse verzorgingsstaat maakt hiermee volgens het kabinet langzaam maar zeker plaats voor een participatiesamenleving. De rol van het rijk als centralistische regisseur van de samenleving wordt losgelaten, omdat zij niet alleen vaak te inefficiënt en te pretentiefus wordt bevonden, maar ook omdat vanuit de samenleving – van onderop dus – de roep klinkt om meer ruimte voor burgers en hun organisaties. In feite is de participatiesamenleving op die manier de uitkomst van een optelsom aan maatschappelijke trends in plaats van een politiek-filosofisch gefundeerde keuze voor de samenleving als uitgangspunt.

Aan het gestelde vertrouwen in decentrale overheden, burgers en maatschappelijke organisaties kleeft aldus de noodzaak voor de rijksoverheid om fors te bezuinigen. Dat roept de vraag op of de huidige *hausse* aan liefdesverklaringen aan burger en samenleving niet voortkomt uit instrumentele overwegingen in plaats van uit een principiële keuze voor de herordening die is ingezet. Nu kunnen de ervaringen van uit de pas lopende overheidsfinanciën door de toenemende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat en het toenemend handelingsonvermogen van de overheid in een netwerksamenleving heilzame inzichten bewerkstelligen, maar *the proof of the pudding is in the eating*. Wie niet werkelijk innerlijk is overtuigd van de kracht van de samenleving loopt het risico straks bij het rijzen van nieuwe vragen terug te grijpen op oude antwoorden.

Terugvallen op verouderde beleidsrecepten kan niet alleen de samenleving in de wielen rijden, maar ook de fundamentele aanpassing van de rol van de overheid dwarsbomen. Tal van nieuwe vragen rijzen hier. Hoe moet de overheid bijvoorbeeld omgaan met het verschil dat onvermijdelijk met meer ruimte voor maatschappelijk initiatief is gegeven? Wat als burgers iets heel anders gaan doen dan politici en beleidsmakers voor ogen hebben? Wie is er verantwoordelijk als het misgaat? Welk coherent en integraal beleid past er bij het ideaal van een verantwoordelijke samenleving?

7 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De doe-democratie. Kabinetnota ter stimulering van een vitale samenleving*, 2013, p. 3.

1.3 Rendez-vous met de christendemocratie?

Het christendemocratisch gedachtegoed biedt een alternatieve filosofie voor een bezinning op deze vragen: vanuit de samenleving nadenken over staat en markt. Buiten kijf staat dan ook dat de hierboven beschreven ontwikkelingen relevant zijn voor christendemocraten. Wie met de huidige pleidooien voor een actievere samenleving in het achterhoofd de christendemocratische studies uit de jaren tachtig en negentig terugleest, krijgt haast de indruk dat de tijd heeft stilgestaan... Maar met evenveel recht kan worden betoogd dat de CDA-ideologen van toen hun tijd ver vooruit waren. Vooral de studie *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, verschenen in 1990, is wat dat betreft een *locus classicus* voor christendemocraten.⁸ Ook destijds speelde de vraag naar de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Er werd in de jaren tachtig gesproken van een 'zieke staat' en een overheid die leed aan 'elefantiasis' (verdikking).⁹ Ook toen was natuurlijk al sprake van individualiseringsprocessen en diende de netwerksamenleving – een term die begin tachtiger jaren is ontstaan – zich aan.¹⁰ Hierin draait het om netwerken die zich rondom maatschappelijke knooppunten organiseren en een kenniseconomie waarin technologie, informatie en toegang tot netwerken cruciaal zijn. En ook indertijd had men onder de kabinetten-Lubbers te kampen met een vastlopende economie. Ontwikkelingen leidden tot een partijdocument met de veelzeggende titel *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* (1983).¹¹

Vanaf zijn oprichting heeft het CDA gestreden voor meer verantwoordelijkheid van mensen en voor meer samenleving. Zijn ontstaansgeschiedenis is nauw verweven met de verdediging tegen pogingen om de samenleving te disciplineren en te reduceren tot markt of overheid. Huidig partijleider Sybrand Buma verwoordt dat met zijn principe 'de samenleving, niet de overheid', iets wat duidelijk maakt dat de positie van het CDA in de driehoek markt-overheid-

8 | Ab Klink, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990.

9 | Alfons Dölle, 'De zieke staat en de noodzaak van een christendemocratische staatsleer', in: Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin-Sassen (red.), *Bezielde staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*. Deventer: Kluwer, 2014, pp. 369-380 en C.J.A.M. Kortmann, *Elefantiasis* (oratie). Deventer: Kluwer, 1981.

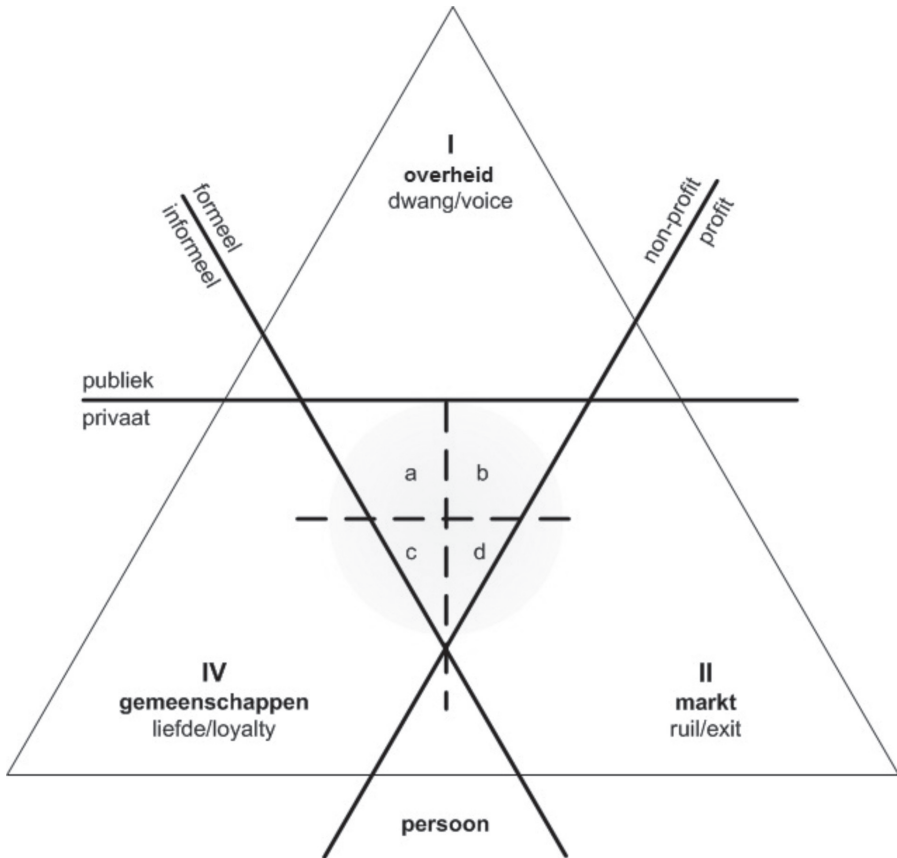
10 | Zie echter vooral: Manuel Castells, *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009. Dit boek is oorspronkelijk verschenen in 1996 en maakt deel uit van een trilogie, waarvan de andere titels luiden *The Power of Identity* en *End of Millennium*.

11 | Christen-Democratisch Appel, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*. Den Haag, 1983.

samenleving allerminst neutraal is.¹² Dit pleidooi vloeit logischerwijs voort uit de in de politieke filosofie van de christendemocratie diep gevoelde overtuiging dat de mens een wezen is dat binnen de maatschappelijke organisaties en instituties waarvan hij deel uitmaakt wordt geroepen tot verantwoordelijkheid.

Een helder raamwerk voor de plaatsbepaling en karakterisering van maatschappelijke organisaties is het schema op de volgende pagina van Van de Donk (zie figuur 1).¹³ In iedere punt van de driehoek is een verschillende sfeer binnen de staatsgemeenschap weergegeven. Deze sferen worden gekarakteriseerd door verschillende logica's: binnen natuurlijke gemeenschappen zijn dat liefde en loyaliteit, in de markt draait het om ruil en vrijheid (die ook de mogelijkheid tot uittreden biedt) en bij de overheid zien we de mogelijkheid van dwang, die via het stemrecht onder democratische controle staat. De drie sferen van gemeenschappen, markt en overheid worden voorts gestempeld door een drietal andere dimensies: privaat versus publiek, informeel versus formeel en non-profit versus profit. Het maatschappelijk middenveld is weergegeven in het centrum van het schema en kenmerkt zich (voornamelijk) door een privaat, non-profit en formeel karakter. Maatschappelijke organisaties zijn natuurlijk ondanks die gemeenschappelijke kenmerken heel divers, iets wat in de vier kwadranten in de cirkel tot uitdrukking wordt gebracht.¹⁴

-
- 12 | Zie bijv.: Sybrand van Haersma Buma, 'De samenleving, niet de overheid', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jan Schinkelshoek (red.), *CDA ontleed. Over de betekenis van de C, D en A*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, pp. 137-146.
- 13 | Wim van de Donk, '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 Regeeringsbeleid, 2004. De duiding van het schema is ontleend aan: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 30-33.
- 14 | De vier maatschappelijke organisatietypen zijn in dit schema: (a) organisaties die zich richten op een ideëel belang dat de directe leefomgeving overstijgt (bijv. dierenbescherming); (b) koepelorganisaties; (c) organisaties die zich inzetten voor een direct en nabij doel (bijv. een dorpsraad) en (d) organisaties die directe en concrete zorg of diensten bieden (bijv. welzijns- en onderwijsorganisaties).



Figuur 1: Plaats en aard van maatschappelijke organisaties.

Christendemocraten hebben altijd gewezen op het primaat van de samenleving enerzijds en een eigenstandige, maar beperkte taakopvatting van de overheid anderzijds. Op tal van manieren is daaraan in politiek en beleid – met wisselend succes – vorm gegeven. Het kabinet-Balkenende II zette in lijn met het christendemocratisch gedachtegoed bijvoorbeeld een belangrijke stap met de decentralisatie van de Wmo in 2007. Tegelijkertijd kan men met recht betogen dat die stap niet volledig was: de rijksoverheid gaf destijds strakke financiële randvoorwaarden mee die doen vermoeden dat loslaten in de praktijk weerbarstiger is dan in de theorie.¹⁵ Opvallend is nu dat een nog veel grotere

15 | Clémence Ross-van Dorp, 'Wmo in CDA nooit goed begrepen', in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* Amster-

herordening van verantwoordelijkheden tussen staat en samenleving uitgerekend plaatsgrijpt op het moment dat het CDA geen regeringsverantwoordelijkheid draagt. Sommigen spreken zelfs van 'een verbluffende CDA-isering', maar dan wel zonder het CDA'.¹⁶ Op het eerste gezicht mag dat misschien zo lijken, maar doordat Rutte-II niet consequent vanuit de samenleving redeneert, verdient het die typering niet.

Dat neemt niet weg dat de velden rijp zijn om te oogsten. De politieke filosofie van de christenedemocratie biedt immers een fundamenteel antwoord én een verklaring voor de maatschappelijke verandering waarop het kabinet probeert in te spelen. De overschaduw van de samenleving door een te alomtegenwoordige overheid is veelal niet langer houdbaar, werkbaar en geaccepteerd. Men kan de natuur, zo merkte Horatius al op, wel met een hooivork de deur uit willen jagen, maar ze komt altijd op een holletje weer terug. Samenwerken zit mensen in het bloed en daar waar de overheid dat – vaak overigens met goede bedoelingen – frustreerde, eisen mensen nu weer ruimte op. Duidelijk is dat daarom een overheid die zich opstelt zoals in de klassieke verzorgingsstaat niet langer volstaat. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) stelt in dit verband bijvoorbeeld dat de overheid nog meer een rechtsstaat en minder verzorgingsstaat zal moeten zijn. Dit vereist een beweging van een overheid die zorgt voor naar een overheid die zorgt *dat*.¹⁷

Deze ontwikkeling past goed bij de eigenstandige, maar beperkte rol die de overheid in het christendemocratisch gedachtegoed heeft. Terwijl het geloof in de samenleving zijn duizenden lijkt te verslaan, loont het de moeite om ons vanuit deze christendemocratische overheidsvisie te bezinnen op het openbaar bestuur van Nederland. Wil de participatiesamenleving werkelijk van de grond komen, duurzaam zijn en slagen dan zal de overheid zich een andere sturingsfilosofie moeten aanmeten. Want wie de huidige beleidswijzigingen rondom de decentralisaties in het bijzonder en de participatiesamenleving in het algemeen in zijn consequenties probeert te doordenken, realiseert zich dat er nog heel wat wissels moeten worden omgezet voordat het geloof in de samenleving daadwerkelijk is gevestigd.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Veel aandacht gaat momenteel uit naar wat de samenleving wel of niet vermag. Maar een visie op wat in deze context van de overheid mag worden verwacht

dam: Boom, 2014, pp. 52-53. Zie ook: Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennip, 2010.

16 | Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: Christen-Unie, 2014, p. 8.

17 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013.

is zoals beargumenteerd minstens zo urgent. De volgende vraag staat in dit rapport dan ook centraal:

Wat is de rol van de overheid in een samenleving waarin enerzijds mensen voor hun eigentijdse maatschappelijke initiatieven ruimte claimen en anderzijds de politiek verantwoordelijkheden wil terugleggen bij burgers?

Richtinggevend voor deze heroriëntatie op de overheid in antwoord op de transformatie van de samenleving zijn de volgende deelvragen:

- Welke maatschappelijke processen liggen er aan de basis van de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving?
- Hoe moeten de ontwikkelingen van de vitale samenleving worden begrepen? Hoe ziet de transformatie van het samenleven eruit?
- Wat is de aard van de staat? Hoe moet vanuit het christendemocratische mensbeeld worden aangekeken tegen de oorsprong en het doel van de staat? Hoe verhoudt zich van daaruit de overheid tot de samenleving?
- Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de overheid in antwoord op de nieuwe vraagstukken die zich bij de huidige herordening van samenleving, markt en overheid voordoen? Wat zijn de implicaties en complicaties hiervan?
- Welke taak en rollen moet de overheid vervullen om burgers en hun organisaties te stimuleren en te faciliteren? Welke huidige overheidstaken zijn in de toekomst wellicht niet langer nodig?
- Hoe moet de waarborgfunctie van de overheid worden ingevuld? Welke constitutionele kaders en voorwaarden moet de overheid stellen bij het laten van ruimte aan de samenleving?
- Wat zijn de consequenties van het hernieuwde belang van oude en nieuwe maatschappelijke initiatieven voor de taak- en rolopvatting van volksvertegenwoordigers en bestuurders?
- Hoe moeten overheid en politiek zich verhouden tot het veranderende maatschappelijk middenveld dat steeds minder is geordend rondom de oude en vertrouwde aanspreekpunten, maar steeds meer ad-hoc, losser en tijdelijker van aard is?

1.4.1 Context onderzoek Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dit rapport dient zich te verhouden tot het nodige denkwerk dat in de christendemocratie al is verricht naar zowel de rol van de overheid in de samenleving als naar het reilen en zeilen van burgers en hun organisaties zelf. Na het al gememoreerde *Publieke gerechtigheid*, in zekere zin ook het sluitstuk van allerlei partijdocumenten en (academische) studies over de overheid, volgde later in de jaren negentig publicaties die de grondtoon publieke gerechtigheid toepas-

sen in de Europese context. In 2006 volgt het project *Maatschappelijke vernieuwers*, waarin de inmiddels breed erkende opkomst van de participatiesamenleving onder de loep wordt genomen en terecht de vinger legt bij het gegeven dat deze beweging voornamelijk van onderop komt. Daarna volgen rapporten over de ruimte voor de samenleving en een terugtrekkende overheid zich snel op: *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen* (2009), *De ontregelde samenleving* (2011), *Op zoek naar de kracht van de samenleving* (2011) en *Het CDA en de maatschappelijke onderneming* (2013, een herneming van het in 2006 uitgebrachte *Investeren in de samenleving*). Ook het wetenschappelijk kwartaaltijdschrift *Christen Democratische Verkenningen* mag niet ongenoemd blijven waarbij voor de huidige discussie relevante nummers eruit springen, zoals *Amsterdam is Ameland niet* (2010) over lokale differentiatie, *Het mes erin?!* over overheidsbureaucratie en regeldruk, *Het appel op de vitale samenleving* (2013) over de participatiesamenleving en *Allemaal even decentraal graag!* (2014) over de decentralisaties in het sociale domein.

In het voor u liggende rapport zal worden gepoogd vanuit deze rijke traditie het christendemocratisch denken over de overheid opnieuw in rapport met de tijd te brengen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport beoogt een aantal voor de christendemocratie fundamentele uitgangspunten nog eens te herijken in het licht van de huidige herordening van relaties tussen overheid, markt en samenleving. Er wordt een peiling gedaan naar waar de christendemocratie staat op dat punt. Bezinning hierop kan behulpzaam zijn voor CDA-politici – van raadzaal tot parlement. We staan stil bij de christendemocratische waarden en beginselen om vervolgens aanbevelingen te kunnen doen voor een andere rol van de overheid. Kortom, welke sturingsfilosofie voor de overheid ontspringt er uit de christendemocratische visie op de staat?

In het tweede hoofdstuk analyseren we eerst hoe de overheid wordt uitgedaagd door maatschappelijke ontwikkelingen. We onderzoeken met andere woorden *waarom* de verhouding tussen overheid en samenleving verandert. Welke moderniseringsprocessen grijpen er precies in op onze sociale structuren?

In het derde hoofdstuk onderzoeken we de wijze *waarop* de samenleving verandert. Het gaat er hier om te peilen welke nieuwe energie er is losgekomen. Eén ding lijkt bij voorbaat zeker: de vaststelling dat burgers en hun organisaties zich opnieuw organiseren en verantwoordelijkheid voor de publieke zaak nemen, betekent geen terugkeer van het oude vertrouwde. De maatschappelijke veerkracht bestaat uit nieuwe vormen van verbondenheid,

die weliswaar kan leren van de zelforganisatie van burgers in het pre-verzorgingsstaattijdperk, maar daaraan tegelijkertijd voorbij gaat.

Als de nieuwe ontwikkelingen in de samenleving in kaart zijn gebracht staan we in het vierde hoofdstuk vervolgens stil bij de staat. Vanuit het mensbeeld van de christendemocratie gaan we op zoek naar de rol van de overheid en de plaats van de samenleving. De grondtrekken van de politieke filosofie van de christendemocratie worden in confrontatie gebracht met concurrerende ideeën over de organisatie van onze politieke gemeenschap. Het gedachtegoed van het CDA blijkt zowel in de analyse als in de oplossingsrichting behulpzaam.

In het vijfde hoofdstuk bekijken we een aantal implicaties en complicaties van de transitie die is ingezet. Die verandering is veel complexer dan in beleidspolitieke termen als 'participatiesamenleving', 'energieke samenleving' of 'doe-democratie' naar voren komt. Juist omdat de beweging onmiskenbaar is, dient te worden nagegaan hoe de overheid dient in te spelen op de nieuwe sociaal-morele infrastructuur van de moderne netwerksamenleving. Tegelijkertijd is het belangrijk om te beseffen dat het niet alles goud is wat er blinkt.

In het zesde hoofdstuk gaan we na wat nu de rol van overheid is. Er wordt bepleit dat de huidige tijd geen behoefte heeft aan óf de overheid óf de samenleving óf de markt. Het gaat om goede combinaties van die drie. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt gepleit voor het belang van burgerschap en instituties.

Afgesloten wordt met een samenvatting en een aantal aanbevelingen. Zij richten zich tot zowel tot de politiek en het bestuur als op burgers en hun organisaties.

2 | De overheid uitgedaagd: maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Inleiding

In de inleiding van dit rapport is aangestipt dat de redenen voor de veranderende verhouding en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving meervoudig zijn. Naast een groot vertrouwen in de mondiger en zelfredzamere burger komen veel argumenten voor een verantwoordelijker samenleving voort uit analyses dat de overheidsorganisatie van Nederland wel moet worden hervormd, omdat zij anders op punten vastloopt. Het gaat dan vooral om de onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat.

De uiteenlopende redenen voor de wending van de overheid naar de burger en de samenleving hangen samen met het bij elkaar komen van verschillende sociaal-culturele ontwikkelingen. Zij beïnvloeden ten eerste fundamenteel onze manier van samenleven en staan ten tweede aan de basis van de noodzaak om de overheid te moderniseren en de verzorgingsstaat te hervormen. Beide ontwikkelingen zijn bovendien dubbelzinnig. De samenleving lijkt inderdaad vitaler en zelfredzamer te worden, maar dat maakt Nederland nog niet ineens tot het ‘burgerschapsparadijs’ bij uitstek. En de meeste politici wensen onmiskenbaar ‘minder overheid’, maar de reflex tot ingrijpen blijkt niet zelden onverminderd groot en de overgang naar een ‘andere overheid’ eenvoudiger gezegd dan gedaan.

In dit hoofdstuk schetsen we kort een aantal kenmerkende processen die onze moderne samenleving op vrijwel ieder denkbaar gebied stempelen. Zo vormen zij tevens als het ware de culturele onderstromen waarop eigentijdse maatschappelijke initiatieven drijven en ook de redenen waarom de overheid op verschillende manieren wordt uitgedaagd. Deze met de moderniteit samenhangende sociaal-culturele veranderingen hebben veel goeds gebracht, maar kennen ook schaduwzijden. Modernisering gaat, anders gezegd, ook gepaard met verlies en roept ook tegenkrachten op, iets wat vandaag de dag in brede zin merkbaar is in de crisis van de democratie.¹⁸ Een belangrijke vraag is wat hiervan de invloed is op de manier waarop burgerschap wordt beleefd en de ‘doe-democratie’ vorm kan worden gegeven.

2.2 Schuivende panelen: maatschappelijke lange termijnontwikkelingen

Op de drempel van het nieuwe millennium kenschetste toenmalig SCP-directeur Paul Schnabel de maatschappelijke processen die onze wereld diepgaand beïnvloeden aan de hand van vijf “i’s”: individualisering, informatisering, infor-

18 | Zie bijvoorbeeld: Philip Coggan, *The Last Vote: The Threats to Western Democracy*. London: Penguin Books, 2014. Vgl. het provocatieve: David Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2013. In par. 2.4.1. wordt op het vraagstuk van de democratie dieper ingegaan.

malisering, internationalisering en intensivering.¹⁹ Burgers van nu zijn meer gesteld op hun autonomie, zich bewuster van hun individualiteit en hechten – zeker in het vlakke Nederland – aan gelijkheid. Individualisering is een complex fenomeen dat nadrukkelijk voor- en nadelen heeft. Zo is er aan de ene kant meer oog gekomen voor de menselijke maat, maar zien we aan de andere kant keerzijden als eenzame ouderen en een afnemend verantwoordelijkheidsbesef voor het publieke domein ten faveure van (een zich terugtrekken op) het eigen privéleven.

De beleving van de individualiteit is bovendien geïntensiveerd. Behalve dat in brede zin sprake is van een belevingscultuur, betekent het ook dat het individubegrip kwalitatiever wordt ingevuld met veel aandacht voor de menselijke maat, de uniciteit van iedere persoon en de keuzevrijheid van mensen. Informelere omgangsvormen maken bovendien dat traditie, gezag, hiërarchie en autoriteit voortdurend *im Frage* worden gesteld. Het is tegen deze achtergrond dat ook de corrosie van het oude en vertrouwde maatschappelijk middenveld moet worden begrepen. Mensen organiseren zich steeds meer ad-hoc, lossier en kortstondiger. De zuilen van weleer hebben als organiserend principe van de samenleving plaatsgemaakt voor netwerkachtige arrangementen. Voor de overheid vormt informalisering in het bijzonder een uitdaging, omdat zij en haar dienaren gezien de aard van het bestuur een officieel karakter hebben. Hun gezag wordt echter steeds minder geaccepteerd, iets wat terug te zien is in onder meer de bejegening van politie en justitie.

Behalve een netwerksamenleving zijn we ook een informatiesamenleving geworden. Dankzij de moderne informatie- en communicatietechnologie is de beschikbaarheid van informatie gedemocratiseerd en zijn de mogelijkheden voor connectiviteit enorm toegenomen. Tegenwoordig hebben we vrijwel alles en iedereen met onze smartphone letterlijk en razendsnel binnen handbereik. De technologische ontwikkelingen op digitaal gebied volgen elkaar in hoog tempo op en leveren zowel talloze nieuwe mogelijkheden als prangende dilemma's op. Zij leiden ook tot nieuwe vormen van maatschappelijk initiatief. Een goed voorbeeld is het ontstaan van de zogenaamde deeleconomie. Steeds meer mensen delen via Airbnb hun huis of met behulp van Snappcar hun auto. Overheden zien zich vervolgens voor de vraag geplaatst in hoeverre zij dit type particuliere ondernemingszin moeten reguleren (hier is overigens ook weer sprake van informalisering in de zin dat scheidslijnen tussen werk en privé et cetera niet langer scherp te trekken zijn). Informalizing heeft voorts ook impact op het gezag van de overheid: social media maken van iedere toevallige passant een mogelijke verslaggever, die de macht(suitoefening) van de staat kan controleren.

19 | Deze vijf "i's" werden voor het eerst onderscheiden in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.

Internationalisering tenslotte maakt van de wereld een dorp: als het regent in de Verenigde Staten, dan drupt het in Europa en Azië en vice versa. Overheden zijn door internationale samenwerking en participatie in supranationale organisaties in staat hun invloed ver over de eigen grenzen uit te breiden, maar de toegenomen verwevenheid heeft ook gezorgd voor steeds meer interdependentie, grensoverschrijdende problemen en een onmiskenbaar verlies aan soevereiniteit. Deze globalisering roept op haar beurt ook weer tegenreacties op die zichtbaar worden in een hernieuwde waardering van de regio als herkenbare identiteit. Sommigen spreken zelfs van glocalisering, een term die de gelijktijdigheid van globalisering en lokalisering aanduidt: te midden van mondialisering zoeken mensen overal ter wereld weer naar nabijheid, het eigene en het vertrouwde.

Deze vijf wezenlijke cultuursociologische veranderingen vormen de achtergrond waartegen maatschappelijk initiatief en de rol van de overheid moeten worden bekeken. De kansen die mensen krijgen om zich op nieuwe manieren te organiseren benutten zij volop en zij doen dat op manieren die niet-hiërarchisch, niet-centralistisch en minder dirigistisch zijn. De overheid – veelal toonbeeld van het tegenovergestelde – weet zich hierdoor uitgedaagd en probeert erop in te spelen. Onze moderne netwerk- en informatiesamenleving biedt ongekende mogelijkheden, maar tegelijkertijd moet worden onderkend dat dit voor velen ook de nodige onzekerheid met zich brengt. Ondanks allerlei nieuwe vormen van verbondenheid – die we in het volgende hoofdstuk nader zullen verkennen – voelen we ons desalniettemin minder een gemeenschap. Dit geldt zeker niet alleen voor degenen die minder goed zijn aangesloten op netwerken in de samenleving. Momenten van gemeenschappelijkheid, zoals festiviteiten rond het koningshuis of de sportieve activiteiten van het Nederlands Elftal, worden in de volle breedte van de samenleving gekoesterd. Op zulke momenten lijkt Nederland voor even één, maar als het gewone levensritme zichzelf weer herneemt moeten we constateren dat *overall* onder meer het vertrouwen in de politiek, in financiële instellingen en in elkaar minder is geworden. Het midden staat onmiskenbaar onder druk, iets wat niet alleen in Nederland geldt. In het politiek spectrum laten middelpuntvliedende krachten van zich spreken. In sociaal-cultureel opzicht kenmerkt de samenleving zich door multi-culturaliteit en multi-religiositeit: een gedeelde taal, een gedeelde geschiedenis en een gedeelde moraal is minder vanzelfsprekend. En sociaaleconomisch is de dragende middenklasse langzaam maar zeker aan erosie onderhevig.²⁰

Alle sociaal-culturele onderstromen tezamen leveren dus een ambigu beeld op. De Canadese filosoof Charles Taylor heeft deze dubbelheid mooi verwoord in zijn omschrijving van de moderniteit als 'dat in de geschiedenis onge-

20 | Zie hiervoor bijvoorbeeld: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Lang leve het verschil, weg met de fragmentatie. Een christendemocratisch antwoord op het sociale vraagstuk van deze tijd*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2015.

kende amalgaam van nieuwe gebruiken en instellingen (wetenschap, techniek, industriële producten, urbanisatie), van nieuwe levenswijzen (individualisme, secularisme, instrumentele rationaliteit); en van nieuwe vormen van malaise (vervreemding, zinloosheid, een gevoel van dreigende sociale ontbinding).²¹ De medaille van de samenleving kent nadrukkelijk twee kanten: er is een zijde van hoop en ondernemingszin, maar er is ook een keerzijde van vertwijfeling en desillusie. Alvorens we dat nader onder de loep nemen, richten we ons eerst op een tweetal uitdagingen waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet.

2.3 De overheid: financieel en bestuurlijk onder druk

Naast toenemende burgerparticipatie en een energiekere samenleving is er nog een tweetal redenen voor de overheid om terug te treden. Internationaal vergeleken functioneert de Nederlandse overheid goed, maar die sterke positie is onder druk komen staan doordat de na de Tweede Wereldoorlog opgebouwde verzorgingsstaat op langere termijn niet in dezelfde vorm financieerbaar is. Daarnaast verandert het bestuurlijk handelingsvermogen van de overheid doordat de samenleving veel vloeibaarder is geworden dan een halve eeuw geleden (zie ook de vorige paragraaf).

Ten eerste de onbetaalbaarheid van de klassieke verzorgingsstaat. De financieel-economische crisis van 2008 – inmiddels ook wel de Grote Recessie genoemd – vormt de belangrijkste oorzaak waardoor de overheidsfinanciën jarenlang rode cijfers hebben laten zien (sinds 2014 is de groei van de Nederlandse economie weer aangetrokken, maar daarbij moet wel worden aangetekend dat dit mede het gevolg is van omvangrijke stimuleringsmaatregelen die op hun beurt niet zonder risico zijn). De Grote Recessie deed echter meer: in feite heeft zij de structurele onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw (nog eens) blootgelegd. De hoge naoorlogse economische groei vormde de basis voor de uitbouw van sociale arrangementen, maar die periode van onstuimige welvaarts-groei lijkt in het licht van de langere termijn bovengemiddeld. Al in de jaren tachtig bleek bezuinigen op en herordering van de verzorgingsstaat van tijd tot tijd nodig door tegenvallende groeicijfers en sterk oplopende kosten. Die werden op hun beurt veroorzaakt door een steeds groter beroep op publieke voorzieningen. Onder meer de sociale zekerheid kwam onder druk te staan door toenemende aantallen uitkeringsgerechtigden en zorgkosten stegen jaar op jaar. Kortom, het deed zich in toenemende mate gevoelen dat aan de sociale rechtsstaat een flink prijskaartje hangt.

Het hoge sociale voorzieningenniveau in Nederland drukt zich ook uit in de grootte van de overheid. De collectieve uitgaven bedragen in 2015 en 2016

21 | Charles Taylor, *Moderniteit in meervoud. Cultuur, samenleving en sociale verbeelding*. Kampen: Uitgeverij Klement, 2005, p. 7.

volgens de jongste ramingen ruim 45 procent van het Nederlandse bbp.²² De drie hoogste uitgavenquotes worden gevormd door de sociale zekerheid (12,7 procent), de zorg (9,6 procent) en het openbaar bestuur (9,0 procent). Corresponderend met de relatief hoge overheidsuitgaven is ook de collectieve lastendruk in Nederland fors. Voor de jaren 2015 en 2016 gaat het respectievelijk om 37,6 en 38,1 procent. Hoge belastingen voor burgers vormen een obstakel voor maatschappelijk initiatief, zowel in de mogelijkheden voor mensen om zelf iets op te starten als voor de keuzevrijheid van de samenleving om meer zelf betrokken te zijn bij de vraag welk privaat initiatief financiële steun verdient. De grootte van de overheid in combinatie met de belastingdruk vormt bovendien een remmende factor op het verdienvermogen van de Nederlandse economie.²³ Te meer daar in de toekomst ook de aardgasbaten verder zullen teruglopen dan zij nu al doen. Duidelijk lijkt in ieder geval dat er vanuit de overheid een stevige financiële noodzaak is om meer verantwoordelijkheden bij de samenleving (terug) te leggen. Wanneer dat bovendien gepaard gaat met meer financiële ruimte voor burgers zou dit ook een *boost* kunnen geven aan maatschappelijk initiatief. Maar zoals aangegeven is dat niet de enige reden.

Een tweede prikkel voor de overheid om zich te bezinnen op haar relatie tot de samenleving is de bestuurlijke onhoudbaarheid van de overheid in haar huidige vorm. Reeds is aangestipt dat in een minder hiërarchische samenleving de overheid nu eenmaal veel moeilijker centraal kan sturen. Wat dit betekent blijkt al uit het feit dat de gevraagde aanpassing die dit behoeft alles behalve een beleidskeuze is, maar een noodzakelijke reactie op ontwikkelingen die in de eerste plaats *buiten* de overheid plaatsvinden. Tegelijkertijd is de overheid op dit vlak niet geheel zonder ervaring. In de afgelopen decennia is er ook voor overheden al het nodige veranderd. De Raad van State wijst erop dat de besluitvorming van de overheid 'steeds minder als hiërarchische piramide van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is georganiseerd, maar meer als netwerk en systeem'.²⁴ Onderlinge verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen supranationale en decentrale overheden, bijvoorbeeld als lidstaat

22 | Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2015*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2015, p. 57. Deze ramingen zijn flink lager in vergelijking tot vorige jaren waarin de collectieve uitgavenquote op vijftig procent bbp lag. Het verschil vloeit voort uit een revisie van de nationale rekeningen, die op hun beurt tot stand komen op basis van internationale afspraken en het ontsluiten van nieuwe gegevensbronnen door het CBS. In de nieuwe berekening wordt de ontwikkeling van software in eigen beheer, de toegevoegde waarde van investeringen in onderzoek en ontwikkeling, loon in natura en de toegevoegde waarde van (illegale) activiteit als drugshandel, gokken en prostitutie veel hoger ingeschat. Het verschil komt in totaal neer op een verhoging van het bbp met maar liefst 7,6 procent. Zie hiervoor: Jan Donders en Raymond Gradus, *Toegang tot de collectieve sector*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2015.

23 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Bloei & groei. Een christendemocratische visie op het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2015, pp. 70-71.

24 | Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Raad van State, 2014, p. 18.

binnen de Europese Unie, maar ook in relatie tot marktpartijen en organisaties van burgers nemen toe. Deze ontwikkeling maakt dat het schip van staat zich moeilijker sturen laat: 'Regeren wordt [...] sturen in de mist op een drukbevaren route, waarbij de mist soms meer, soms minder dicht is.'²⁵

In feite raakt dit punt aan een fundamenteeler probleem van de verzorgingsstaat, die in de tweede helft van de twintigste eeuw de spil van de publieke zaak is geworden. De verantwoordelijkheden die de overheid in enkele decennia naar zich toe getrokken heeft, zijn zo omvangrijk dat het besturen ervan steeds meer en steeds verfijndere wet- en regelgeving vereist. De ingewikkelde en omvangrijke bureaucratie die dat vereist, maakt de bestuur- en beheersbaarheid van het overheidsapparaat problematisch. De gevolgen hiervan zijn in vrijwel de gehele collectief gefinancierde sector in Nederland zichtbaar geworden, zoals in de zorg en het onderwijs. Zowel de organisatie, de kwaliteit als de efficiëntie van publieke dienstverlening zijn de afgelopen twee decennia een punt van zorg. Iedereen kent de voorbeelden van wachtlijsten in de zorg rond de eeuwwisseling, de ondermaatse kwaliteit van het onderwijs²⁶, het vastlopen van de Belastingdienst of het zogenaamde pgb-drama.²⁷

Geredeneerd vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie ligt in de verzorgingsstaat een logica besloten die wel moest verzanden in een onwerkbare bureaucratie, verstikkende regeldrift en willekeurige eenvormigheid. Juist omdat er een principiële verkeerde ordening tussen overheid en samenleving ten grondslag ligt aan het collectiviseren van de publieke zaak wordt de financiering, beheersbaarheid en bestuurbaarheid hiervan problematisch. In het vervolg zullen we dat nader beschouwen, waarbij zal blijken hoe collectivisering de vrijheid van de samenleving in het gedrang brengt en het burgerschap van mensen kan uithollen.²⁸ Allereerst is echter van belang vast te stellen dat mede als gevolg van het meervoudig uit balans raken van de verzorgingsstaat het vertrouwen in overheidsinstellingen en ook in de politiek is afgenomen. Dit nu vormt een vliegwieltje voor het populisme. Zeker in de beleving van een deel van het electoraat staat de overheid vooral tegenover de samenleving, hebben politici te weinig oog voor de wensen van kiezers en zijn bestuurders van semipublieke instellingen vooral bezig met hun eigen belang. Als de staat – zoals aan het begin van dit rapport is opgemerkt – moet worden opgevat als de gemeenschappelijke opgave van overheid en samenleving

25 | Raad van State, *Jaarverslag 2014*. Den Haag: Raad van State, 2015, p. 12.

26 | Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 'Tijd voor onderwijs. Eindrapport', in: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 007, nr. 6 (commissie-Dijsselbloem).

27 | Nationale Ombudsman, *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*. Den Haag: Nationale ombudsman, 2015.

28 | Zie voor een beschrijving van deze kritiek ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien*, pp. 19-21.

dan moet worden gevreesd dat deze gedeelde verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel uit zicht is geraakt.

2.4 De twee gezichten van de herontdekte burger

Wat is ten aanzien van bovenstaande ontwikkelingen het perspectief van de burger? Eén van de redenen die het kabinet namelijk geeft voor het bevorderen van de participatiesamenleving is dat burgers behoefte hebben aan meer sociale binding. Maar wat schuilt daar precies achter? En waar is het zelforganiserend vermogen van de samenleving precies te vinden? Is de doedemocratie waarin mensen hun hart voor de publieke zaak laten blijken wel het hele verhaal? In ieder geval lijkt het gerechtvaardigd te stellen dat de door de politiek en het bestuur aangemoedigde participatiesamenleving opvallend is in het licht van de naoorlogse geschiedenis, die immers vooral in het teken staat van staats- en marktdenken. Zij is ook opvallend omdat de burger de afgelopen decennia niet zozeer werd bejubeld, maar eerder werd gekritiseerd en met argwaan bejegend. De protestgeneratie van de jaren zestig wantrouwde gezag fundamenteel en maakte van de eerbare burger het zinnebeeld van bevoogding en beknelling.²⁹

Met de intrede van het New Public Management wisselde ten overstaan van de overheid de burger van gedaante: hij werd cliënt. De overheid mat zich voor haar eigen dienstbaarheid de taal van het marktplein aan, maar rekende daarin buiten de waard. De klant beschouwde zichzelf al snel als koning en zo zag in de jaren negentig de verwende burger-consument het levenslicht, een figuur die vanuit de politiek gaandeweg heviger werd bekritiseerd om zijn zelfzuchtige en berekenende houding. Rond de eeuwwisseling vertaalde zich dat onder meer in een breed normen- en waardenoffensief. Onder de kabinetten-Balkenende ging dat hand in hand met een pleidooi voor meer eigen verantwoordelijkheid van burgers teneinde de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. De kritische benadering van de burger en het vertrouwen stellen in zijn vermogen tot het dragen van verantwoordelijkheid lijken daarmee twee kanten van dezelfde medaille. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) constateerde dat al in een advies aan het kabinet-Balkenende II: 'Ten eerste is het begrip eigen verantwoordelijkheid gerelateerd aan de inmiddels bijna spreekwoordelijke crisis van de verzorgingsstaat. In de tweede plaats is het begrip verbonden met de maatschappelijke zorg om sociale samenhang, waarden en normen en de last die burgers ondervinden van elkaars gedrag. In

29 | Bijvoorbeeld Harry Mulisch ging hierin heel ver. Het beeld van de oorlogsmisdadiger bij uitstek, Eichmann, werd door Mulisch geïjkt op het beeld van de brave burger. Eichmann verpersoonlijkte voor hem de doodgewone mens, de machinale bevelenontvanger, die bij miljoenen over de aarde loopt. Zie hiervoor: Harry Mulisch, *De zaak 40/61. Een reportage*. Amsterdam: De Bezige Bij, 1962.

het eerste geval gaat het om verschuivende verhoudingen tussen de staat en burgers, in het tweede geval om de betrekkingen tussen burgers onderling.³⁰

Govert Buijs wijst erop dat de vanuit links ingezette anti-autoritaire opvoeding en de bevrijding van het individu de opbouw van de verzorgingsstaat rechtvaardigde. Het anoniem collectiviseren van persoonlijke plichten maakte het individu immers onafhankelijker van het hem omringende maatschappelijk weefsel. De radicale inzet op individuele zelfontplooiing van links baande mede de weg voor de opkomst van het rechts-liberale denken, dat de staat veel minder van node acht voor de bevrijding van het individu. De zelfrealisatie van het individu gaat in dat denken veeleer via de (arbeids)markt. Niet iedereen kon echter mee in de vaart der volkeren en grote groepen mensen bleven verweesd achter: voor hen is wat geldt als maatschappelijk succes onbereikbaar geworden en zij voelen zich vervreemd van een politiek-bestuurlijke elite die de problemen van hun wereld niet kent, erkent en onderkent. Ook hier weet het populisme wel raad mee.³¹

Het alomtegenwoordige beroep op de burger mag in het licht van de recente geschiedenis dus met recht een klein mirakel heten. Bovendien mag het niet verhullen dat hier deels van de nood een deugd wordt gemaakt. Er wordt gesproken van een stijgende behoefte aan sociale binding, maar hangt die niet juist samen met een crisis van het 'wij' waarmee onze politieke gemeenschap ten diepste kampt? Er lijkt in ieder geval bij velen (ook) sprake van een sluimerend gemis aan gemeenschappelijke ervaring, gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen in een verantwoorde vrijheid. Iets wat zowel zichtbaar is in de verhouding tussen de overheid en haar burgers als tussen burgers onderling.

Maar is er niet volop sprake van samenwerking, zo kan worden tegen-gevoerd? Het lijkt juist te spreken van een dubbele beweging teneinde de valkuilen van vals optimisme en onvervalst pessimisme te vermijden. Een reële politiek mag in haar bezinning op de eigen kracht van burgers niet voorbijgaan aan de in dit hoofdstuk aangestipte moderniteitscrisis die zich in de gehele westerse wereld openbaart en de zo gewenste herordening van de verhouding tussen overheid en samenleving zowel noodzakelijk maakt als bemoeilijkt. Zonder erkenning hiervan loopt het gebruik van termen als 'participatiesamenleving' en 'doe-democratie' het risico te verworden tot politieke bezweringsformules; een beleidsjargon dat de leegte hooguit tijdelijk kan verhullen.

30 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2006, p. 26.

31 | Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: Christen-Unie, 2014, pp. 19-20.

2.4.1 Burgerlijk onbehagen als verlangen naar gemeenschap

Is er sprake van een groeiende behoefte aan sociale binding? In zijn essay *Moeten wij van elkaar houden?* duidt Bas Heijne het populisme als de politieke uiting van een diep verlangen naar gemeenschap. 'Het proces van globalisering heeft krachten losgemaakt waarvan men dacht dat die na 1945 voorgoed uit de westerse wereld waren verbannen. [...] Identiteit, het verlangen naar gemeenschap, de diepliggende behoefte aan controle en regulering, met daarachter een onuitgesproken verlangen naar regeneratie, het waren emoties en verlangens waarvoor in het naoorlogse humanisme geen plaats meer was.'³² Die naoorlogse wereld is bovendien een ontkerstende wereld, waarin 'alles alleen nog maar in rationele of economische termen wordt gezien' en als zodanig is de huidige politieke revolutie ook 'een reactie op de taal van de economie als *lingua franca*, de kille, cijfermatige benadering van alles wat een individu bindt aan zijn omgeving. Flexibiliteit is een levensvoorwaarde geworden, doelmatigheid een allesoverheersend principe'.³³

De cultuurpolitieke analyse van Heijne, wordt door politiek denkers ter linker- en rechterzijde van het politiek spectrum in uiteenlopende bewoordingen min of meer gedeeld. Zo neemt de Britse historicus Tony Judt in *Ill Fares the Land* een vergelijkbaar verlies waar: 'Something is profoundly wrong with the way we live today. For thirty years we have made a virtue out of the pursuit of material self-interest: indeed, this very pursuit now constitutes whatever remains of our sense of collective purpose. We know what things cost but have no idea what they are worth.'³⁴ De Britse *Economist*-journalisten John Micklethwait en Adrian Wooldridge eindigen hun vurige betoog voor een slankere overheid met de waarneming dat dit streven wordt gecompliceerd door een 'democratisch tekort'. 'In de afgelopen decennia van grote welvaart is de democratie slonzig en genotzuchtig geworden: overbelast met verplichtingen en uitgehold door particuliere belangen'.³⁵ Waar het boek van Judt uitmondt in een pleidooi voor een revitalisatie van de sociaaldemocratie, daar biedt het werk van Micklethwait en Wooldridge een uitgesproken liberaal perspectief.

Een voorbeeld van een middenpositie kan worden gevonden bij – alweer een Brit – Phillip Blond. Hij wijst erop dat politiek links en rechts loten zijn van dezelfde stam: het moderne verlichtingsdenken dat zijn vertrekpunt neemt in het autonome individu en sterk de nadruk legt op rationaliteit en universaliteit. Deze abstracte politieke theorieën ondermijnen gemeenschap, tradities en

32 | Bas Heijne, *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2011, pp. 99-100.

33 | Idem, p. 113-114.

34 | Tony Judt, *Ill Fares the Land. A Treatise On Our Present Discontents*. London: Penguin Books, 2010, p. 1.

35 | John Micklethwait & Adrian Wooldridge, *De vierde revolutie. Op zoek naar de overheid van morgen*. Antwerpen: De Bezige Bij, 2014, p. 269.

burgerschapsethos. De onderlinge dynamiek tussen de uitersten van markt en overheid leidt tot een atomistische samenleving, waarin iedereen zijn materiële eigenbelang nastreeft, en die vervolgens in toom moet worden gehouden door een autoritaire en bureaucratische overheid.³⁶

De gedachte dat het met 'ons' niet goed gaat, lijkt dan ook niet zonder reden al jarenlang dominant in uiteenlopende burgeronderzoeken.³⁷ Tevredenheid met het eigen leven ervaren de meeste Nederlanders wel, men noemt zichzelf gelukkig, maar het vertrouwen in de toekomst, in de politiek en in de economie is over het algemeen veel lager. Veelzeggend is dat ouders denken dat hun kinderen het in de toekomst minder goed zullen krijgen dan zichzelf.³⁸ Het grenzeloze optimisme van de jaren negentig, sterk gevoed door de val van de Muur, lijkt alweer een eeuwigheid geleden. Het westerse model van kapitalisme en liberale democratie leek alle concurrerende regeringsvormen buitenspel te hebben gezet. Reeds toen klonken toch ook waarschuwend geluiden over de staat van de maatschappij, bijvoorbeeld van Pim Fortuyn in *De verweesde samenleving*³⁹ en van Robert Putnam in zijn befaamde *Bowling Alone*.⁴⁰ Inmiddels, zo veel mag duidelijk zijn, staan de westerse kapitalistische samenlevingen en democratische rechtsstaat onder druk. De interne strubbelingen doen volgens sommigen zelfs de wervingskracht – de *soft power* – van het westerse politiek model geen goed; een ontwikkeling die elites in Aziatische, Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse landen mede de mogelijkheid biedt hun vorm van staatsgeleid kapitalisme als een verdedigbaar alternatief te presenteren. Een angst die wat overdreven lijkt, omdat zo'n vorm van *herrschaft* niet lijkt te passen bij de Europese geest, maar dat gerenommeerde journalisten van *The Economist* het opperen is toch veelzeggend. Het tekent een beetje de onzekerheid waarin Westerse landen zijn beland.

36 | Phillip Blond, *Red Tory: How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber and Faber Limited, 2010.

37 | Paul Dekker & Josje den Ridder (red.), *Stemming onbestemd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011. Dit rapport is een verdiepingsstudie van het door het SCP uitgevoerde Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB). De cijfers fluctueren in lijn met actuele ontwikkelingen van tijd tot tijd, maar het algemene beeld blijft vrijwel onveranderd.

38 | Josje den Ridder & Paul Dekker, *Opvattingen over sociale mobiliteit en opleidingsverschillen. Opinieonderzoek bij het RMO-advies 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief'*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011, p. 6. Uit dit onderzoek blijkt dat 73% van de mensen bang is dat toekomstige generaties het slechter krijgen. En 58% is bang dat zijn kinderen financieel slechter af zullen zijn dan zichzelf.

39 | Pim Fortuyn, *De verweesde samenleving. Een religieus-sociologisch traktaat*. Uithoorn/Rotterdam: Karakter Uitgevers B.V./Speakers Academy Uitgeverij B.V., 2002, pp. 13-86, 207-211.

40 | Robert D. Putnam, 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', in: *Journal of Democracy*, 6 (1), 1995, pp. 65-78. Later uitgewerkt in boekvorm: Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Society*. New York: Simon & Shuster, 2000.

2.4.2 Tijdperk van onzekerheid

Het is tegen deze bredere achtergrond dat de opgaven waar Nederland voor staat moeten worden gezien. Nagenoeg iedereen lijkt er wel van overtuigd dat er economisch, sociaal-cultureel en politiek de nodige wissels om moeten. Onze samenlevingsstructuren lopen tegen hun grenzen aan als gevolg van de volledige ontsluiting van de moderniteit, die de individualiteit van mensen intensiveert en vaste ordeningen stevig aan het wankelen brengt. Willem Trommel, hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen, stelt in zijn oratie dat 'de wereld van politiek en bestuur in de ban is geraakt van een drievoudig moderniseringsverlies. Op beleidsniveau biedt het verzorgingsstaatethos geen houvast meer, op het niveau van de staatsinstituties is sprake van een gezagscrisis, en op samenlevingsniveau schrompelt het vermogen tot binding en dus ordening ineen.'⁴¹

Het moderniseringsverlies is niet zonder gevolgen. De kredietcrisis die in 2008 uitbrak heeft een aantal financieel-economische onevenwichtigheden in de staatshuishouding onbarmhartig blootgelegd. De voor die crisis al aanwezige noodzaak om de verzorgingsstaat te hervormen is zo buitengewoon prangend geworden. Zekerheden blijken plots allerminst het perspectief te bieden waarop mensen vertrouwden. Gedreven door een economische cultuur die lenen en consumeren aanprijst boven sparen en creëren, weten wij onszelf nu opgezadeld met hoge publieke en private schulden. Pensioenen zijn bronnen van maatschappelijke onzekerheid geworden. In de zorg lijken immer oplopende kosten symptomatisch voor een stelsel dat een steeds groter beslag legt op de rijksbegroting.⁴² Op de arbeidsmarkt is flexibiliteit het nieuwe toverwoord: vooral jongeren moeten tijdelijke arbeidscontracten aan elkaar knopen of zich aansluiten bij het groeiend leger van ZZP'ers. Alsof toenemende druk op onze nationale solidariteit nog niet genoeg is, wordt ook in Europa de lotsverbondenheid van de lidstaten en volkeren danig op de proef gesteld. Dit geldt zowel sociaal-economisch (eurocrisis) als sociaal-cultureel (vluchtelingen-crisis). En deze worsteling van de EU met zichzelf grijpt uitgerekend plaats op het moment dat mondiale machtsbalansen aan verandering onderhevig zijn.

Sociaal-cultureel vragen we ons af hoe we met elkaar om behoren te gaan. Mensen maken zich zorgen over normloos gedrag en missen waarden in het publieke domein. Het lijkt niet te vergaand om te stellen dat wij leven in een tijd van onzekerheid. In de woorden van Judt: 'We have entered an age of insecurity – economic insecurity, physical insecurity, political insecurity. [...] Insecurity breeds fear. And fear – fear of change, fear of decline, fear of strangers and an unfamiliar world – is corroding the trust and interdependence on which civil

41 | Willem Trommel, *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma, 2009.

42 | William J. Baumol, *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. New Haven: Yale University Press, 2013.

societies rest.⁴³ Deze gerechtvaardigde angsten vormen echter geen reden om de hoop in de toekomst op te geven; integendeel, er is zoals gezegd sprake van een dubbele beweging en er is daarmee ook reden tot hoop.

2.4.3 ‘Het machtige midden’ geeft reden tot hoop!

Vergelijkenderwijs is Nederland nog altijd een *high trust-society*, een samenleving waarin het vertrouwen in elkaar groot is, maar de onderlinge fiducia is niet meer wat het is geweest.⁴⁴ Zoals hierboven aangestipt, moet in het bijzonder ‘de politiek’ het ontgelden. De ledenaantallen van politieke partijen bevinden zich op een dieptepunt: het percentage kiezers dat partijlid is, daalde van 14% in 1948 naar ongeveer 2% nu.⁴⁵ Politici stellen kiezers teleur, iets wat samenhangt met het gegeven dat de verwachtingen van die laatsten groot zijn: het electoraat wenst moreel leiderschap, zo niet moderne heiligen.⁴⁶ Nadat het gezag *an sich* in de jaren zestig grondig ter discussie was gesteld, konden politiek en bestuur lange tijd hun legitimiteit ontleenen aan welvaartscreatie, economische groei en werkgelegenheid.

Alle risico-regelflexen, de opkomst van de surveillancessaat en technocratische verfijning van het bestuur ten spijt, blijft de maatschappelijke onzekerheid aanhouden. De overheid is onmachtig geworden; een volgens Paul Frissen ‘tragische staat’, iets wat zich al begon af te tekenen in de jaren zeventig en tachtig. ‘De crisis van de verzorgingsstaat is een tragische, zoals in de Griekse tragedie de held onafwendbaar het noodlot tegemoet gaat’.⁴⁷ Eén van de redenen voor die onmacht is dat de overheid in de vigerende netwerksamenleving veel minder bepalend wordt in het ordenen van de samenleving. Hiërarchie maakt plaats voor horizontalere verhoudingen. In dit verband spreekt Sophie van Bijsterveld in haar gelijknamige boek van *The Empty Throne*; de centrale plek waar de macht zetelt is onbezet, want ze bestaat niet meer. In de complexe samenleving van vandaag is een centrale besluitvormingsrol niet langer weggelegd voor de klassieke nationale staat; een gegeven waarmee voorstellen voor staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing in de regel geen rekening houden.⁴⁸

43 | Tony Judt, *Ill Fares the Land*, pp. 8-9.

44 | Zie bijv.: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op vertrouwen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009, p. 33.

45 | Gerrit Voerman, *Over de toekomst van de politieke partij* (oratie Groningen), 2012, p. 5. Geraadpleegd via: <http://irs.ub.rug.nl/dbi/5217625b25663>.

46 | Claartje Brons, *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century*. Amsterdam: Pallas Publications, 2014.

47 | Paul Frissen, ‘De tragische staat’, in: Sophie van Bijsterveld, Ab Klink & Jan Prij, *De staat en de straat*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003, p. 75.

48 | Sophie van Bijsterveld, *The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition*. Utrecht: Lemma Publishers, 2002. Zie ook: Moisés Naim, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge isn’t What it Used to be*. New York: The Perseus Books Group, 2014.

Inmiddels leeft in ‘Den Haag’ een breed gevoel dat de beantwoording van onder meer de hierboven beschreven maatschappelijke zorgen ergens anders moet worden gezocht: bij de burgers en hun organisaties. Na de verzorgingsstaat en de vermarkting lijkt nu vermaatschappelijking de oplossing. Over het wat en hoe van deze kentering lopen de politiek-maatschappelijke opvattingen danig uiteen. Aan de randen van het politiek krachtenveld klinkt een resoluut en ongerust ‘Genoeg is genoeg!’ versus een al even beslist, maar overmoedig aandoend ‘En nu vooruit!’. De verleiding is groot om tussen dit pessimisme en optimisme een oneindig niemandsland waar te nemen, maar dat zou buitengewoon onjuist zijn.

Er lijkt eindelijk erkenning te komen voor de bijzondere kwaliteiten van de middenklasse; een groep die volgens socioloog Peter Cuyvers lang en ten onrechte door de politiek over het hoofd is gezien: ‘De middengroepen zijn machtiger dan ze ooit geweest zijn, zo machtig dat ze op een aantal cruciale terreinen de politiek niet meer nodig hebben. En daar waar die noodzaak nog wel aanwezig is, vragen ze zich – niet ten onrechte – af of de politieke circuits nog wel geschikte “sociale partners” vormen, of de politiek nog wel mee zal kunnen komen in de moderne sociale netwerken die op dit moment worden ontwikkeld door de actievare delen van de middengroepen.’⁴⁹ De waarneming van Cuyvers nuanceert en corrigeert terecht het nog wel eens bestaande beeld van veelal boze en ontevreden burgers. Er is kortom ook een andere kant en deze analyse is allesbehalve het gevolg van naïef optimisme. Ook onderzoek van Gabriël van den Brink nuanceert het beeld van egoïstische en verloederde burgers. Natuurlijk, er is een groep die zulke karaktereigenschappen tot deugd heeft verheven, maar dat betekent allerminst dat we behoeven te verzanden in een algemeen cynisme ten aanzien van maatschappelijk idealisme. Het publieke domein is niet gedoemd te verworden tot een loze ruimte waarin nihilisme vrij spel heeft, want religieuze waarden, morele idealen en levensbeschouwelijke inzichten blijken wel degelijk een fundamentele plaats te hebben in de moderne samenleving. Veel burgers blijken hoge idealen na te streven en bouwen van daaruit aan de *civil society*.⁵⁰

De kracht van burgers, de kwaliteiten van de middenklasse en het organiserend vermogen van maatschappelijke instellingen hebben bovendien – zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien – diepe wortels. Eén van de cultuurhistorische kenmerken van Europa is namelijk haar burgerlijke cultuur. Te midden van alle onzekerheid en een zeker verlies aan burgerlijke deugden

49 | Peter Cuyvers, ‘Het machtige midden’, in: Marcel ten Hooven, Peter Cuyvers, Martijn Lampert & Jan Prij, *Benauwd in het midden*. Amsterdam: Boom, 2008, pp. 39-52.

50 | Gabriël van den Brink, *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011. Zie ook: Gabriël van den Brink (red.), *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

door uiteenlopende oorzaken zou de *revival* van maatschappelijk initiatief er wel eens op kunnen duiden dat een ‘oude’ karaktertrek van Europa deels wordt gerevitaliseerd en deels weer wordt gezien en erkend.

2.5 Conclusie

Verschillende moderniseringsprocessen liggen ten grondslag aan de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Mensen zijn onder meer gesteld op hun individualiteit en autonomie. Gezag – ook dat van de overheid en haar dienaren – is niet langer vanzelfsprekend. Innovatieve technieken maken informatieverwerking en communicatie eenvoudiger, zodat grenzen vervagen en nieuwe manieren van organiseren mogelijk worden. De mogelijkheden zijn schier eindeloos. Er is een netwerksamenleving ontstaan, iets wat eraan bijdraagt dat de overheid minder centraal kan sturen.

Tegelijk bestaat er ook zoiets als ‘moderniseringsverlies’ en dat maakt dat het discours van de actieve burger twee gezichten heeft. Het is belangrijk te onderkennen dat velen ook een verlies aan gemeenschap ervaren, zich vreemd voelen en onteigend weten van een wereld die hun private belangen overstijgt. Een participatiesamenleving zou in de ogen van beleidsmakers het verlangen naar sociale cohesie kunnen helpen beantwoorden. Maar intussen kunnen publieke instellingen en de personen die daarin actief zijn grotendeels op weinig vertrouwen rekenen. Nationaal en internationaal wordt geanalyseerd dat het model van de representatieve democratie in een staat van crisis verkeert. Ook hier zou een actievere samenleving – bijvoorbeeld onder de noemer ‘doe-democratie’ – de legitimiteitscrisis kunnen helpen doorbreken.

Er schuilt zeker een kern van waarheid in de gedachte dat het creëren van publieke waarde door maatschappelijk gedragen initiatief een antwoord kan vormen op sommige aspecten van het moderniseringsverlies. Maar het is hier ook belangrijk doelen en middelen niet te verwarren. Een belangrijke vraag is met andere woorden of de onderkenning door politiek en bestuur dat burgers en hun organisaties ruimte claimen ook een erkenning inhoudt van het primaat van de samenleving. En het is de vraag of politiek en bestuur het fundamentele karakter van de moderne sociaal-culturele omwentelingen rond de organisatie van onze politieke gemeenschap – de staat – voldoende beseffen en bereid zijn de consequenties daarvan te accepteren.

3 | Verantwoordelijke samenleving: vroeger en nieuwe vormen van lotsverbondenheid

3.1 Inleiding

Barack Obama was in 2004 bij het grote publiek nog nauwelijks bekend toen hij de Democratische conventie mocht toespreken. De toespraak zou hem beroemd maken en bevatte reeds de ingrediënten voor zijn latere presidentschap. In zijn speech wijst Obama erop dat hoewel Amerikanen bekend staan om hun individualisme zij er ook in geloven één volk te zijn. Een oudere die zijn medicijnen niet kan betalen, maakt ieders leven armer en niet alleen wanneer diegene je grootvader is. Deze betrokkenheid heeft volgens Obama te maken met de fundamentele vraag: 'Ben ik mijns broeders hoeder?' Een overtuiging die niet alleen in Amerika leeft, maar tot op de dag van vandaag ook de Europese cultuur stempelt.

In dit hoofdstuk duiden we de nieuwe maatschappelijke initiatieven in het licht van de Europese geschiedenis van een burgerlijke samenleving en bekijken we welke gevolgen de verstatelijking in de twintigste eeuw heeft gehad. Eerst wenden we de blik naar het tijdperk voor de verzorgingsstaat. Vervolgens bekijken we vanuit het perspectief van een verantwoordelijke samenleving een aantal schaduwzijden van de verzorgingsstaat. Tot slot brengen we een tweetal reacties op de verstatelijking in kaart: eerst de vermarkting en vervolgens de huidige vermaatschappelijking. Eén ding is daarbij zeker: de vaststelling dat burgers en hun organisaties zich opnieuw organiseren en verantwoordelijkheid voor de publieke zaak nemen, betekent geen terugkeer van het oude vertrouwde. De maatschappelijke veerkracht bestaat uit nieuwe vormen van lotsverbondenheid, die weliswaar kan leren van de zelforganisatie van burgers in het pre-verzorgingsstaattijdperk, maar daaraan tegelijkertijd voorbij gaat.

3.2 Zelforganisatie voor de verzorgingsstaat

Het verhaal over de opkomst van de verzorgingsstaat begint vaak met de geschiedenis van het maatschappelijk initiatief dat in de negentiende eeuw een opgang maakt. Vervolgens wordt dan verhaald over de verstatelijking van dat initiatief na de Tweede Wereldoorlog. Men zou haast de indruk krijgen dat maatschappelijk initiatief een negentiende-eeuwse uitvinding is. Niets is minder waar.

Maatschappelijke organisatievormen van solidariteit gaan een lange tijd terug. Allereerst heeft dat natuurlijk alles te maken met de natuur van de mens: wij zijn op elkaar aangewezen en kunnen met recht gemeenschapswezens worden genoemd (in hoofdstuk 4 staan we hier uitgebreider bij stil). Maar in feite zijn het de late middeleeuwen die voor West-Europa als *Sternstunde* voor haar latere ontwikkeling mogen worden aangemerkt. De samenleving van toen veranderde in tal van opzichten: zo vormden zich de steden, kwamen de vroegmoderne handel en economie op en werd het recht sterk beïnvloed door

de herontdekking van het romeinse recht.⁵¹ Het type samenleving dat destijds ontstond en het soort machtsrelaties dat haar kenmerkte, laat zich niet begrijpen zonder de religieuze wortels van Europa. Deze samenleving is namelijk niet georganiseerd rondom stamverbanden noch geënt op een imperiale structuur, maar vertrekt vanuit gemeenschapsdenken. Eraan vooraf gaat een geestelijke revolutie die begint met de geschiedenis van het Joodse volk. De uittocht uit Egypte, de richterentijd en de profetische kritiek op de koningen stellen de soevereiniteit van de hoogste aardse machten onder kritiek. Uit dit volk wordt Jezus geboren en het is via het daaruit voortvloeiende christelijk geloof dat de boodschap van Christus inwerkt op de Middeleeuwse cultuur. Buijs wijst erop dat een drievoudige transformatie tot stand kwam, waarin agapeïsche waarden (naastenliefde) de voorrang kregen boven heroïsche waarden, de gelijkwaardigheid van alle mensen werd benadrukt boven hiërarchische status en het idee van het samenleven veranderde van algemeen en top-down naar pluraal en bottom-up.⁵² Met recht kan worden gezegd 'independence of cultural leadership and political power was one of the main factors that produced freedom and the dynamic activity of Western culture.'⁵³ Het hoogtepunt van deze omslag moet worden gezocht in het alledaagse dat tegelijk buitengewoon is: de burgerij die zich sinds de late middeleeuwen opwerpt als de ruggengraat van de samenleving en op basis van de nieuw gegroeide waarden telkens opnieuw de handen ineenslaat.

Historisch onderzoek laat zien dat vanaf de elfde tot de dertiende eeuw uit deze burgerlijke cultuur een *hausse* aan maatschappelijke initiatieven ontstaat. In de steden verenigden kooplieden zich in gilden om hun gezamenlijke belangen beter te kunnen waarborgen en onderling solidariteit te betrachten. Op het platteland doen boeren hetzelfde door hun weidegronden in genootschappen gemeenschappelijk te beheren. Ook het ontstaan van het oudste democratische instituut van Nederland, de waterschappen, moet in die tijd worden geplaatst. Men ging collectief het water te lijf en de in eeuwen opgedane kennis over water is tegenwoordig een topsector die zich in klinkende munt uitbetaalt. Ook sociaal laat men zich niet onbetuigd getuige, naast allerlei vormen van armenzorg, de bouw van begijnhoven, oudemannen- en -vrouwenhuizen en weeshuizen.⁵⁴

Verschillende factoren droegen bij aan de gedeeltelijke teloorgang van de genoemde instituties. Het is veelzeggend dat dit gebeurde op grond van ont-

51 | Zie bijv.: Fernand Braudel, *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century* (v. 1-3). Berkeley: University of California Press, 1992; Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

52 | Govert Buijs, *De eeuw van de burger*, pp. 25-31.

53 | Christopher Dawson, *Religion and the Rise of Western Culture*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, 2001, p. 19.

54 | Tine De Moor, *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013.

wikkelingen die uitgingen van idealen die tegengesteld waren aan de waarden van de burgerlijke cultuur. Onder invloed van de opkomende moderniteit van de (vroeg) verlichting kregen centraliserende tendensen zoals het vorstenabsolutisme en de geboorte van de natiestaat weer meer ruimte. Overheden begonnen in de achttiende eeuw in de geest van moderne economische theorieën, zoals die van Adam Smith, de gilden te ontbinden en gemeenschappelijk eigendom te privatiseren. Immers, de initiële actor in de economie zou het individu met zijn private bezit zijn. Langs deze weg beoogde men concurrentie aan te wakkeren en economische groei te creëren. Maar dit zorgde er logischerwijs ook voor dat maatschappelijke initiatieven op een lager peil belandden dan voorheen.

Tegelijkertijd was men ook inventief: bijvoorbeeld via algemene onderlinge verzekeringen, die al stamden uit de tijd van de Republiek, probeerde men sociale voorzieningen op peil te houden. In andere landen kende men zogeheten *friendly societies* of *fraternal societies*. Daarnaast nam als gevolg van de groeiende middenklasse het aantal private verzekeringen toe en was er als uitiem vangnet nog de armenzorg. De omvang van deze sociale voorzieningen – privaat en onderling tezamen – moet niet worden onderschat. In Nederland had tegen het einde van de negentiende eeuw meer dan de helft van de bevolking een begrafenisverzekering, was ruim een zesde deel verzekerd voor medische kosten en wist circa één op de tien zich verzekerd van een inkomen bij ziekte. Moeilijk verzekerbaar waren echter weduwschap, ouderdom en werkloosheid als gevolg van een veel moeilijker risicoselectie en een grotere kans op *moral hazards*.⁵⁵

In de tweede helft van de negentiende eeuw en de eerste decennia van de twintigste eeuw hervond de burgerlijke samenleving zich bovendien opnieuw. Als reactie op de gevolgen van de industrialisatie en de nachtwakersstaat ontstond een tweede golf van private organisaties, zoals zorginstellingen, vakbonden, scholen, coöperatieve banken, woningbouwcorporaties en inkoopcoöperaties. De afbraak van coöperatieve structuren in de achttiende eeuw was gepaard gegaan met het ideaal van een zeer kleine overheid en een minimum aan regelgeving. Het is opmerkenswaard dat deze nachtwakersstaat hiermee een afwijking vormt op de periode daarvoor. De geboorte van de burgerlijke cultuur en haar instituties betekende niet dat de laatmiddeleeuwse en vroegmoderne overheden geheel afwezig waren. In de bestuurlijke lappendeken die de republikeinse Nederlanden kenmerkte was het echter niet het centraal gezag dat een taak voor zich zag weggelegd bij het vormgeven van sociale voorzieningen, maar namen onder meer de stads- en dorpsbe-

55 | Zie voor deze cijfers: Marco H.D. van Leeuwen, 'Historical Welfare Economics in the Nineteenth Century: Mutual Aid and Private Insurance for Burial, Sickness, and Unemployment in the Netherlands', in: B. Harris and P. Bridgen (eds), *Historical Perspectives on Charity and Mutual Aid: European and American Experiences since 1800*. London: Routledge, 2007, pp. 122-123.

sturen dat voor hun rekening.⁵⁶ Armeazorg werd vanaf de zestiende eeuw in toenemende mate ook een zorg van lokale overheden. Zodoende moet eerder worden gesproken van verschillende actoren – maatschappelijke initiatieven, kerken en overheden – bij het vormgeven van zorg- en liefdewerken. In die zin was de introductie van de Armenwet (1854) naar aanleiding van de grondwettelijke verplichting daartoe in de Grondwet van 1848 een wettelijke bevestiging van iets wat gemeenten veelal al sinds minstens twee eeuwen deden. Zij waren het namelijk die volgens deze wet hulpbehoevenden die op geen andere voorzieningen aanspraak konden maken, dienden te helpen.

Intermezzo: maatschappelijk initiatief in de negentiende eeuw

Veel van wat we tegenwoordig beschouwen als overheidszaken – zoals de zorg, het onderwijs, sociale woningbouw en andere sociale voorzieningen – komen voort uit maatschappelijke initiatieven die ontstonden in de tweede helft van de negentiende eeuw en de eerste decennia van de twintigste eeuw. Een goed voorbeeld daarvan is het huidige MCH-Bronovo. Dit Haagse topklinische ziekenhuis bestaat in zijn huidige vorm sinds begin 2015 en is tot stand gekomen na een reeks fusies.

Het oudste is allereerst het Bronovo. Met een bescheiden plechtigheid opende het ziekenhuis in 1865 onder de naam ‘Gravenhaagsche Diaconessen-Inrichting’ zijn deuren. Naast oprichtster Sara Katharina de Bronovo was ook Betsy van der Hoopen, de vrouw van Groen van Prinsterer, bij de oprichting betrokken. De eerste naam van het ziekenhuis verwijst naar de diaconessen; protestantse verpleegsters die ‘verpleging vanuit liefdewerk’ verrichtten. Diacones – een woord afkomstig uit het Grieks (*diakonos* is ‘dienaar/dienares’) – verwijst naar het begrip ‘(be)dienen’, en dat is wat deze vrouwen om niet deden. Alvorens op te gaan in het MCH-Bronovo fuseerde het Bronovo in 1972 met het confessioneel-gereformeerde ziekenhuis Nebo, dat vervolgens als verpleeghuis dienst ging doen, terwijl alle ziekenhuisactiviteiten door Bronovo werden verzorgd.

Ten tweede het Westeinde Ziekenhuis, dat in 1873 is opgericht door pater Marijnen. Dit van oorsprong katholieke ziekenhuis droeg aanvankelijk de naam St. Joannes de Deo. Een Heilig Hartbeeld achter het ziekenhuis herinnert aan de verpleegsters die hier ooit werkzaam waren. Voor een Christusfiguur knielen twee vrouwen waarvan de één een kind draagt en de ander zorgzaam een man op een ziekbed ondersteunt. Een plakkaat op de sokkel van het beeld maakt duidelijk dat het een geschenk is van de Haagse bevol-

56 | Zie hiervoor: Jan Dirk Snel, ‘Samenwerken in zorg – een kleine geschiedenis’, in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 55-58.

king om de zogeheten Zusters van Liefde van Onze Lieve Vrouw, Moeder van Barmhartigheid te bedanken. Zusters van Liefde-gemeenschappen bestonden uit katholieke vrouwen die zich inzetten voor onder meer onderwijs en zorg. Ten slotte het derde ziekenhuis, Sint Antonius-hove. Het werd in 1913 door pastoor Van der Stee opgericht als een pension voor welgestelde ouderen. In het pension was ook een ziekenzaal ingericht, die tevens open stond voor bewoners uit de omgeving. Het is deze ziekenzaal die zou uitgroeien tot een ziekenhuis en daarmee uiteindelijk het rusthuis volledig overschaduwde. Het is een mooie gedachte dat in het plan van pastor Van der Stee zowel de welgestelden en de hulpbehoevenden als het pension en zijn omgeving door de ziekenzaal met elkaar werden verbonden. In 1973 verhuisde Antonius-hove naar de huidige locatie in Leidschendam, waar een modern ziekenhuis verrees. Voor de ingang herinnert een sculptuur van de Barmhartige Samaritaan aan de christelijke inspiratie en bezieling die aan de basis van deze maatschappelijk geïnitieerde ziekenzorg staat.

3.3 Dilemma's van de verzorgingsstaat: schaduwen van goede bedoelingen

De Armenwet markeert het begin van een overheid die voor zichzelf een steeds grotere rol op het gebied van sociale voorzieningen ziet. Als gevolg van de industrialisatie en de daarmee gepaard gaande 'sociale kwestie', die leidde tot onder meer schrijnende levensomstandigheden voor grote groepen arbeiders, werd in West-Europese landen en ook in Noord-Amerika rond de eeuwwisseling veel sociale wetgeving uitgevaardigd.⁵⁷ In Nederland is het Kinderwetje van Van Houten (1874) natuurlijk heel bekend, maar er volgden nadien ook woning-, ongevallen- en gezondheidswetten zijn (1901). Allen gericht op de verbetering van de leefomstandigheden van de arbeiders. Maar de grootste expansie van de verzorgingsstaat zou plaatsgrijpen na de Tweede Wereldoorlog toen veel sociale zekerheidswetgeving werd geïntroduceerd en zo het maatschappelijk leven in tal van opzichten collectiviseerde.⁵⁸ Wat dit deed met het maatschappelijk initiatief is bekend komen te staan als de verstatelijking van het maatschappelijk middenveld. De overheid en maatschappelijke organisaties raakten in toenemende mate met elkaar vervlochten. Deze geschiedenis van hoe via wetgeving, financiering en uitvoering het private initiatief op gebieden als zorg, onderwijs en woningbouw steeds meer een overheidstaak werd, zorgde ervoor dat de betrokkenheid van burgers bij wat ooit hun instellin-

57 | Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, 2004, pp. 194-224.

58 | Idem.

gen waren grotendeels verdween.⁵⁹ Het middenveld verloor zijn legitimatie van onderop en werd afhankelijk van de overheid. Behalve verstatelijking speelden in dat proces ook secularisering en ontzuiling hun rol.

Voor een grotere rol van de overheid bij sociale voorzieningen waren ten opzichte van de omvangrijke wantoestanden van armoede, ziekte en bestaansonzekerheid ten tijde van de nachtwakersstaat goede redenen. Het welzijn van de gehele samenleving was erbij gebaat. Maar de verzorgingsstaat bracht ook nieuwe dilemma's voort. Met name de uitgroei ervan is problematisch gebleken, zoals in de zorg bij welzijnsorganisaties die via hun aanbod de vraag schiepen (zie ook hoofdstuk 1 en 2).⁶⁰ Scherper gesteld kent de verzorgingsstaat niet alleen zijn eigen dilemma's, maar vanuit het perspectief van een verantwoordelijke samenleving ook een aantal schaduwzijden. Een drietal willen we hier identificeren: (1) sociale voorzieningen werden een grondrecht, waardoor enerzijds kan worden betoogd dat de burger is bevrijd (waarborgen sociale grondrechten) en anderzijds de overheid diep ingrijpt in het maatschappelijk leven (spanning met klassieke vrijheidsrechten)⁶¹; (2) de verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door sterk centraliserende tendensen en een onhoudbaar takenpakket dat het gezag van de overheid geen goed doet en (3) het vrije zelforganiserende vermogen van de samenleving komt in de knel, iets wat ook (de vorming van) burgerschap onder druk zet.⁶²

Met het creëren van sociale (grond)rechten waarop iedereen zich op grond van zijn burgerschap kon beroepen werden sociale voorzieningen toegankelijker voor hen die niet tot een bepaald verband behoorden of geen arbeid hadden. In algemene zin werden mensen hierdoor onafhankelijker van private initiatieven en de daarbij behorende instituties. Vanaf de jaren zestig werd vanuit de overheid zelfs expliciet ingezet op de bevrijding van het individu, iets wat gepaard ging met het veelvuldig overdragen van zijn persoonlijke plichten aan een destijds almaar groeiende verzorgingsstaat. We werden langs deze weg inderdaad minder afhankelijk van onze directe leefomgeving, zoals het gezin en andere maatschappelijke gemeenschappen, maar daarvoor in de plaats kwam een toenemende afhankelijkheid van de overheid. Anonieme solidariteit kwam in de plaats van persoonlijke compassie, het gezicht van de bureaucratie verdrong het gelaat van de ander, kortom de naaste met zijn of haar noden verdween meer uit ons blikveld dan voorheen het geval was geweest.

59 | Zie bijv.: Jan Jacob van Dijk, 'Woont u in een solidaire samenleving? En, bevalt het?', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, pp. 36-38.

60 | Hans Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo, 1988.

61 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Van rechtsgrond tot grondrecht. Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960)*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013, pp. 7-10. In deze RMO-publicatie wordt dit het dilemma van de rechtsstatelijkheid genoemd.

62 | Idem, pp. 10-11, pp. 59-64. In deze RMO-publicatie wordt dit het dilemma van de particulariteit genoemd.

Maar de mondigheid van de burger zette door en zijn onafhankelijkheid begon zich gaandeweg tegen de alles bedisselende en niet zelden ook ronduit betuttelende overheid te keren toen de schaduwzijden van de verzorgingsstaat zich deden voelen. Zoals is betoogd ging de verstatelijking van de samenleving gegeven de aard van de overheid gepaard met bureaucratie, regel drift en een eenvormigheid die wel beoogde gelijke gevallen gelijk te behandelen, maar minstens zo vaak juist ongelijke gevallen op het Procrustesbed van Den Haag legde.⁶³ Bovendien bleek ook de kwaliteit van publieke dienstverlening rond de eeuwwisseling vaak ondermaats: bijvoorbeeld in de zorg waar liefde en aandacht in de verdrukking raakte door zakelijk management en zorgvuldige minutenregistratie. Dezelfde overheid die om individuen te bevrijden veel maatschappelijke instituties onteigende, ziet zich nu geconfronteerd met mensen die inderdaad mondig, minder gezagsgetrouw en autonomer zijn geworden en op allerlei terrein het heft weer zelf in handen willen nemen.

Niet alleen willen mensen weer erkenning voor hun zelforganiserend vermogen, zij eisen ook de wettelijke ruimte daarvoor. Dit heeft te maken met het gegeven dat centralisatie op twee niveau's opereert. Allereerst is er het niveau of de plaats van de machtsuitoefening zelf, bijvoorbeeld in het gezin, op de school en op lokaal, provinciaal, nationaal of zelfs internationaal niveau. De grote volksverzekeringen van na de Tweede Wereldoorlog belegden zowel de verplichting, de financiering als de uitvoering bij de overheid (verheffen, verzorgen, verbinden waren de sleutelwoorden in die tijd). Een tweede vorm van centralisatie gaat via de reikwijdte van de macht. Via wet- en regelgeving bepaalt de overheid minutieus het speelveld van de samenleving en 'micromanaget' zij in tal van opzichten het leven van haar burgers. Natuurlijk is het belangrijk dat de overheid voorziet in een rechtssysteem dat de orde handhaaft, interne en externe veiligheid waarborgt, elementaire voorzieningen garandeert et cetera. Maar de manier waarop zij dat doet wordt steeds verfijnder en richt zich steeds meer op het voorkomen van mogelijke verstoringen. Moderne technieken maken het ook eenvoudiger om niet alleen de wet te handhaven, maar ook goed of wenselijk gedrag te sturen (bijvoorbeeld via *nudging*).

Het behoeft nauwelijks betoog dat de verzorgingsstaat maatschappelijk initiatief ontmoedigt en burgerschap uitholt, omdat er een scherpe scheiding begint te ontstaan tussen het publieke en het private. Immers, de noodzaak om met elkaar oplossingen te vinden voor gedeelde problemen neemt af. Het is een van de paradoxen van de verzorgingsstaat dat hij solidariteit – wat 'een deugd is in de wederkerige relaties van groepen mensen' – niet via de wet

63 | Procrustes was een Griekse smid die naar verluidt voorbijtrekkende reizigers uitnodigde de nacht door te brengen in een ijzeren bed dat hij voor zijn gasten gereed had staan. Als zijn gasten er niet in pasten dan rekte hij hen uit of zaagde hun benen en armen af totdat het paste. Het Procrustesbed staat zo symbool voor een arbitraire standaard waaraan precies moet worden voldaan.

kan afdwingen en daarvoor afhankelijk is van verantwoordelijke burgers.⁶⁴ Probeert de overheid het zonder die wederkerigheid en richt zij zich vooral op herverdeling dan wordt het weefsel van de samenleving langzaam maar zeker aangetast en bevordert zij paradoxaal genoeg individualisme. Dit bewerkte met andere woorden de *fall of public man*: de industriëlen, de notabelen en de eerbare burger werden niet langer aangesproken om in het publieke domein hun betere zelf te tonen.⁶⁵

Wat het vervolgens met de vrijheid van burgers en hun organisaties doet wanneer de overheid zelf alles naar zich toe wil trekken en bepalen, is ongeveer twee eeuwen geleden al geschetst door de Franse edelman Alexis de Tocqueville (1805-1859). Hij leefde zelf op het breukvlak van het *ancien regime* en de geboorte van de moderne democratie en voorspelde dat de gelijkheid waaraan de democratische mens zoveel waarde toekent de vrijheid zou gaan overwoekeren. Zijn zo gekoesterde individualisme zou leiden tot een afschuiven van verantwoordelijkheden op wat zou uitgroeien tot de verzorgingsstaat die wij hier problematiseren. *Private gain* en *public loss* is wat er dan gebeurt. De beschrijving die De Tocqueville geeft van de staatsmacht die boven 'een ontelbare massa eendere en gelijke mensen' uitrijst, is met recht profetisch te noemen en laat goed zien wat er misgaat als de overheid allerhande verantwoordelijkheden van burgers en maatschappelijke organisaties overneemt:

'Boven hen torent een immense en beschermende macht uit die zich als enige belast met de zorg voor hun genietingen en het toezicht op hun lot. Zij is absoluut, nauwkeurig, regelmatig, vooruitziend en zachtmoedig. Zij zou op het vaderlijk gezag lijken als zij, evenals dat gezag, tot taak zou hebben de mensen voor te bereiden op de volwassenheid, maar zij probeert juist niets anders te doen dan hen onherroepelijk in hun kindertijd vast te houden; zij ziet graag dat de burgers genieten, mits zij alleen maar aan genietingen denken. Zij werkt met genoeg aan hun geluk, maar wil er de enige vertegenwoordiger en de enige scheidsrechter van zijn; zij biedt hun veiligheid, kent en regelt hun behoeften, vergemakkelijkt hun genoegens, zorgt voor hun voornaamste zaken, staat aan het hoofd van hun nijverheid, regelt hun erfopvolging, verdeelt hun erfenissen; waarom kan zij hun niet volledig de moeite van het denken en de last van het leven besparen? Zo maakt zij het gebruik van de vrije wil elke dag minder nuttig en zeldzamer; zo dringt zij de wil binnen een kleinere ruimte terug en neemt zij geleidelijk elke burger zelfs het gebruik van zijn eigen vermogens af. De gelijkheid heeft de mensen op al deze dingen voorbereid: zij

64 | Henk Vroom, 'Solidariteit: een deugd binnen wederkerige relaties van mensen', in: Jan Jacob van Dijk, Raymond Gradus & Maarten Neuteboom (red.), *Solidariteit in crisis*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2012, p. 38. Vgl. Henk Vroom, *Ik en de ander. Solidair zijn in een ik-tijdperk*. Almere: Uitgeverij Parthenon, 2014, pp. 198-204.

65 | Zie: Richard Sennet, *The Fall of Public Man*. New York: Norton, 1974.

*heeft hen ertoe gebracht ze te ondergaan en vaak zelfs als een weldaad te beschouwen. Na aldus elk individu een voor een in zijn machtige handen te hebben genomen, en hem naar goeddunken te hebben gekneed, strekt de soeverein zijn armen over de gehele samenleving uit; hij bedekt haar met een netwerk van kleine, ingewikkelde, minutieuze en eenvormige regels, waar de meest originele geesten en de sterkste zielen niet doorheen kunnen komen om de massa te overstijgen; hij breekt hun wil niet, maar verzwakt, verdraait en leidt die; hij dwingt zelden tot handelen, maar verzet zich er onophoudelijk tegen dat men handelt; hij vernietigt niet, hij belemmert het ontstaan; hij tiranniseert niet, hij hindert, hij onderdrukt, hij verstoort, hij dooft uit, hij stompt af en hij reduceert uiteindelijk elke natie tot een kudde schuchtere en vaardige dieren waarvan de staat de herder is.*⁶⁶

Het heeft er alle schijn van dat de voorspelling van De Tocqueville de werkelijkheid van de verzorgingsstaat dicht nadert. Maar wellicht heeft hij de vrijheidsdrang van de samenleving toch onderschat en de macht van de staat om zo'n situatie in stand te houden overschat. De huidige ontwikkeling rondom maatschappelijk initiatief biedt in ieder geval de hoop dat het beeld van de Franse edelman geen eindpunt behoeft te zijn. In ieder geval is behalve de nachtwakersstaat ook de verzorgingsstaat – waarin de creatie van publieke waarde wordt veronderstelt een volledige overheidstaak te zijn – in historisch perspectief als een aberratie aan te merken.⁶⁷

3.4 Verschuiving naar de markt: liberalisering en privatisering

Om de problemen van de verzorgingsstaat het hoofd te bieden – de overheid vertilde zich aan haar verantwoordelijkheden en de economische crisis van de jaren zeventig sloeg jaar op jaar grote gaten in de begroting – zetten politici en bestuurders in de jaren tachtig en negentig hun kaarten op marktwerking. In navolging van economen als Hayek en Friedman werd de strijd aangebonden met de grote collectieve sector. Privatisering, verzelfstandiging en deregulering werden de manieren om de overheidsfinanciën uit het slop te trekken en de

66 | Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*. Vertaald door Hessel Daalder en Steven van Luchene, bewerkt door en met een nabeschuiving van Andreas Kinning, Rotterdam: Lemniscaat, 2011, p. 748. De Spaanse filosoof José Ortega y Gasset waarschuwde in de jaren dertig van de vorige eeuw in dezelfde geest voor een verregaande vervalting van de staat en de massa: Ortega y Gasset, J., *De opstand van de massamens*. Ingeleid, vertaald en geannoteerd door Diederik Boomsma, Rotterdam: Lemniscaat b.v., 2015

67 | Martijn van der Steen, 'De geboorte van de verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen', in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, p. 50.

economische crisis te lijf te gaan in plaats van het voeren van een anticyclisch begrotingsbeleid.

De snelheid waarmee dit denken opkwam en van links tot rechts het politieke midden veroverde, is opzienbarend. Zoals nu iedereen lijkt in te zetten op de samenleving zo omarmde men toen breed de markt. In Nederland gaven in wisselende samenstelling kabinetten van CDA, VVD, PvdA en D66 handen en voeten aan de nieuwe handelingsstrategie voor de overheid. Wat onder leiding van Ruud Lubbers en Wim Kok in Nederland plaatsgreep, deden Ronald Reagan in de Verenigde Staten, Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Jacques Delors in de EU. De manier waarop en de mate waarin men inzette op marktwerking verschilde weliswaar, maar dezelfde overheidsdiagnose én marktreceptuur doortrokken de westerse wereld.

Het doorvoeren van marktwerking omvatte veel meer dan deregulering, het privatiseren van bedrijven, het verzelfstandigen van overheidsdiensten en het in opdracht van Europese wet- en regelgeving op de markt brengen van publieke vervoersdiensten en elektriciteitsmaatschappijen. De overheid zelf herdefinieerde zich in de geest van het *new public management* als een bedrijfsmatige organisatie – ‘de BV Nederland’ – met haar burgers als klanten. Bijgevolg breidde de tucht van de markt zich uit over de publieke dienstverlening. De logica van de markt moest met haar schaalvergroting, economische prikkels en bedrijfsmatig handelen (semi-)publieke diensten als onderwijs- en zorginstellingen efficiënter en doelmatiger laten opereren. Een wereld van buitengewoon goede verdienende managers, meetbare targets, prestatiebeloningen en professionalisering ontstond. Dit verdrong het primaat van politieke overwegingen in discussies over zaken van publiek belang. Het politieke discours werd technocratisch en het enige denkbare probleem leek marktfalen waarvoor de overheid systeemoplossingen bedacht in de zin van toezichthouders, controlediensten en kaderwetgeving.⁶⁸

Welke gevolgen heeft deze politiek nu voor de samenleving gehad? De Eerste Kamer heeft de gevolgen van de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten voor de Nederlandse situatie onderzocht.⁶⁹ Eén van de belangrijkste conclusies is dat in de afgelopen dertig jaar langs deze weg een wig is gedreven tussen politiek en samenleving en dat ook de kwaliteit van de dienstverlening er lang niet altijd op vooruit is gegaan of zelfs ronduit is verslechterd. In hoofdstuk 2 van deze studie hebben we gezien hoe dit deel is gaan uitmaken van een democratische crisis die zich in de gehele westerse wereld doet gevoelen.

68 | Zie voor deze ontwikkeling: Roel Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*. Amsterdam: Van Genneep, 2014, pp. 55-81.

69 | Eerste Kamer, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2012.

Roel Kuiper, voorzitter van de hierboven genoemde onderzoekscommissie, schrijft een belangrijk deel van het ongenoegen van burgers dan ook toe aan 'privatiseringsverdriet'. Volgens hem is het publiek belang versplinterd en dolen overheid en samenleving nu rond in een wereld van private deelbelangen. De sociaaleconomische gevolgen hiervan zijn op tal van plekken in de samenleving voel- en merkbaar.⁷⁰ Posities op de arbeidsmarkt zijn onzekerder, open grenzen leiden in sommige sectoren tot een *race to the bottom*, beroepstrots en vakmanschap zijn zeldzamer geworden, de menselijke maat is te vaak een rekeneenheid, economisering van de samenleving lijkt de klok te slaan en ongelijkheden tussen groepen mensen nemen toe. Is het een wonder dat veel burgers zich vervreemd voelen of dat mensen zich gaan toeleggen op het najagen van hun eigen belang?

Natuurlijk, voor het terugdringen van het begrotingstekort en het snijden in een uitgedijde overheid waren goede redenen. Zeker ook gezien vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie waarin gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap belangrijke uitgangspunten zijn. Maar evenmin mag worden ontkend dat de wending naar de markt is doorgeschoten. Achtereenvolgende kabinetten zagen wel de schaduwzijden van de verzorgingsstaat, maar toonden vervolgens te weinig oog voor de keerzijden van de markt. Gedreven door de noodzaak om te bezuinigen is onvoldoende rekening gehouden met de nadelige gevolgen dat economisch denken voor de samenleving en de invulling van burgerschap zou kunnen hebben.

De noodzakelijke correctie op het economisch denken, behoeft niet uit te monden in een anti-marktpleidooi, maar vraagt om een zorgvuldige balans tussen menselijke bloei en economische groei.⁷¹ Daarbij hoort ook een goede borging van publieke belangen bij verzelfstandiging of privatisering, iets waarover in de jaren tachtig en negentig onvoldoende lijkt te zijn nagedacht. Inmiddels verandert het denken hierover en is bijvoorbeeld voorgesteld om in navolging van andere landen ook in Nederland een eigen rechtsfiguur – de overheidsonderneming – te creëren voor ondernemingen waarin de overheid omwille van het publiek belang via staatsdeelneming invloed uitoefent.⁷² Met een variatie op de courante rechtsvorm van de kapitaalvennootschap zou de mogelijkheid én legitimiteit van de behartiging van het publiek belang wellicht beter gewaarborgd kunnen worden.

Maar rond de eeuwwisseling – dus voor de Grote Recessie – begon zich in de samenleving verzet af te tekenen tegen de kaalslag en verschraling die

70 | Roel Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang*, pp. 76-81, 135-140.

71 | Zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Bloei & groei. Een christendemocratische visie op het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2015.

72 | Jelle Nijland, *De overheidsonderneming. Overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd*. Deventer: Kluwer, 2013. De overheidsonderneming kan worden gezien als een tegenhanger van de maatschappelijke onderneming die vanuit een privaat perspectief publieke waarde probeert te creëren.

marktwerking en economisch denken veroorzaakten.⁷³ De samenleving begon alternatieven te ontplooiën die lieten zien dat het ook anders kon. Toen nog grotendeels onttrokken aan het zicht van de overheid begon de wederkeer van de burger, die kan terugvallen op meer dan duizend jaar ervaring.

3.5 Moderne vormen van verbondenheid: het nieuwe midden

In feite bestond de participatiesamenleving dus al voordat de overheid haar ontdekte. Maar hoe ziet deze 'nieuwe' *civil society* er precies uit? Valt er iets te zeggen over de omvang van deze beweging? En zijn de verwachtingen die politiek en bestuur ervan hebben in alle opzichten reëel? We hebben er in dit rapport al verscheidene malen op gewezen: de samenleving laat tal van nieuwe maatschappelijke initiatieven zien, maar de organisatie daarvan verschilt met het maatschappelijk middenveld zoals dat in de vorige eeuw zijn hoogtepunt bereikte, want zij lijkt meer ad-hoc, losser en tijdelijker van aard. Dit geldt overigens niet altijd voor het initiatief zelf – er zijn er heel wat die wel degelijk een lange termijnstrategie hebben – maar vooral voor de participatie van burgers daarin.

Allereerst moet erop worden gewezen dat Nederland wereldwijd koploper is als het gaat om vrijwilligerswerk, waarvan bijvoorbeeld de intensieve mantelzorg deel uitmaakt.⁷⁴ Als wordt gesproken van de herleving van maatschappelijk initiatief dan moet dat niet de suggestie wekken dat Nederlanders de afgelopen halve eeuw op hun handen hebben gezeten. Integendeel. Dat gezegd hebbende lijkt het vanuit wetenschappelijk oogpunt bezien inderdaad veilig om te zeggen dat maatschappelijk initiatief en burgerkracht toenemen. Wie goed kijkt zal in zijn naaste omgeving wel een burgerinitiatief kunnen vinden. Eén van de bekendste is misschien wel de voedselbank. Maar gewezen kan ook worden op buurtinitiatieven waarbij met elkaar een speel- en moestuin wordt gecreëerd en onderhouden (de Haagse Emma's Hof won hiermee in 2013 een Appeltje van Oranje). In de zorg werken maatschappelijke vernieuwers aan menswaardige verpleging en verzorging. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Thomashuizen. Maar ook buiten zorg en hulpverlening slaan mensen de handen ineen, zoals blijkt uit de gestage groei van energiecoöperaties. Via zulke constructies wekken mensen duurzame energie op: goed voor het milieu, goed voor de ontwikkeling van burgerschap en goed voor de portemonnee. Hoopvol zijn ook de tekenen van een mentaliteitsomslag in het bedrijfsleven,

73 | Roel Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang*, pp. 139-140. Vgl. Tine De Moor, *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013, pp. 24-25.

74 | Zie bijv.: Paul Dekker & Joep de Hart, *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009.

waar getoond wordt dat ondernemen vanuit waarden wel degelijk kan.⁷⁵ Tenslotte zijn er tal van informele groepen actief in Nederland, die door het SCP in kaart zijn gebracht.⁷⁶

Wel wordt goed zichtbaar dat veel initiatief qua aard veranderd is, want het onderzoek laat zien dat mensen elkaar op allerlei terreinen steeds vaker buiten de kaders van formele organisaties opzoeken. Gedacht moet dan worden aan groepjes vrienden en kennissen die met elkaar gaan hardlopen in plaats van zich aansluiten bij een sportvereniging of mensen die zelf een actie opzetten in plaats van geld over te maken naar giro 555. Behalve het informele aspect laten veel nieuwe vormen van maatschappelijk initiatief zien dat zij meer op basis van wederkerigheid plaatsgrijpen en dat de individuele keuze voorop staat.

De vele studies en beleidsrapporten – nationaal en internationaal – zijn eensgezind over de toename van maatschappelijk initiatief. Veelzeggend is bijvoorbeeld dat de VN het jaar 2012 uitriep tot het Jaar van de coöperatie. Het blijft echter moeilijk om de precieze omvang van de omslag die gaande is te meten. Misschien is het daarvoor ook wel te vroeg, omdat we momenteel midden in de verandering zitten. Tine de Moor, hoogleraar Instituties voor collectieve actie in historisch perspectief, geeft niettemin een aantal cijfers dat de beweging inzichtelijker maakt en ook laat zien dat de verschillen per land groot zijn. In Duitsland zijn in de periode 2006-2013 zeker 430 energiecoöperaties opgericht met inmiddels ruim 80.000 aandeelhouders, terwijl in België vergelijkbare initiatieven nog maar mondjesmaat tot stand komen. Ook in Nederland neemt het aantal coöperaties sinds 2005 fors toe.⁷⁷ Een belangrijke vraag is of dit soort initiatieven voldoende zijn gezien de mondiale uitdagingen op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid. Het antwoord daarop lijkt ontkennend te moeten luiden, maar de grote winst van maatschappelijk initiatief schuilt er ook in dat het mensen bewust maakt van een gezamenlijk probleem waarvoor we met elkaar een oplossing moeten vinden. Langs deze weg wordt het private belang weer verbonden met een publiek belang.

De Moor stipt ook een aantal belangrijke verschillen aan tussen hedendaagse vormen van samenwerking en de vroegere typen zelforganisatie (zie ook par. 3.2): 'In vergelijking met de historische situatie zijn doelstellingen van de nieuwe collectieven vaak "opgesplitst". Terwijl in historische context economische en sociale doelstellingen vaak bij elkaar gebracht werden in één collectief, is er vandaag voor vele verschillende doelstellingen wel telkens een apart

75 | Frank van den Heuvel en Simone de Wit, 'De kracht van de gemeenschap in de private sector', in: Nicolette van Gestel (red.), *De kracht van de gemeenschap*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2015, pp. 134-146.

76 | Esther van den Berg, Pepijn van Houwelingen en Joep de Hart (red.), *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.

77 | Tine De Moor, *Homo cooperans, Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013, p. 10-11.

collectief: wie energie nodig heeft sluit zich aan bij een energiecollectief en wie zorg nodig heeft bij een zorgcollectief.’⁷⁸ Hierdoor is het moeilijker om efficiënt te werken en zijn risico’s moeilijker te spreiden.

Ook het ad-hoc karakter van nieuwe initiatieven wordt door haar bevestigd. Mensen verbinden zich duidelijk minder duurzaam aan een bepaald initiatief. Levenslange inzet voor, toewijding aan en verbintenis met een organisatie zoals we dat ten tijde van de verzuiling zagen, zijn zeldzame verschijnselen geworden. Tenslotte lijkt tevens het aandeel van de samenleving dat betrokken is bij de nieuwe samenwerkingsverbanden die door en voor burgers worden opgericht en in stand gehouden niet meer op het niveau van vroeger. De Moor wijst erop dat in de Middeleeuwen de gehele samenleving doortrokken was van instituties zoals de gilden. Mensen konden zich daar niet aan onttrekken. Ook ten tijde van de verzuiling lijkt het participatieaandeel hoger te liggen.

Het is evenwel de vraag of bij zulke waarnemingen niet het (nog) bestaande te veel over het hoofd wordt gezien. Onder meer het lidmaatschap van kerken is nog steeds hoog. Hetzelfde geldt voor sportverenigingen et cetera. En ondanks dat het ‘oude middenveld’ de besproken verstatelijking en vermarkting heeft doorgemaakt, is in deze domeinen nog een niet te onderschatten burgerkracht aanwezig. Opgepast moet worden het bestaande al te snel dood te verklaren. Een gedeeltelijke revitalisering van deze instituties en bestaande structuren moet niet worden uitgesloten en bij al het politiek spreken over het nieuwe behoeven de oude schoenen niet te worden weggegooid.

Dit betekent echter niet dat het oude geheel zal terugkeren. Hiervoor is de samenleving door de eerder besproken moderniseringsprocessen te zeer van karakter veranderd. Wat ook te kort lijkt te schieten is het duiden van de huidige *hausse* aan maatschappelijk initiatief als alleen maar een herleving van ‘de samenleving’. Alsof de geschiedenis een soort cirkelbeweging heeft doorgemaakt van samenleving-overheid-markt-samenleving. De moderne netwerk- en informatiemaatschappij draagt eraan bij dat de grenzen tussen de klassieke driedeling van overheid, markt en samenleving veel diffuser en dynamischer is geworden. Het komt dan ook veel meer aan op coöperatie tussen de maatschappelijke partners in die domeinen. Overheden, burgers en hun organisaties, en ondernemers gaan steeds vaker creatieve verbanden aan om de problemen waarmee we worden geconfronteerd te lijf te gaan.

Deze domeinvervlechting behoeft niet noodzakelijkerwijs ten koste te gaan van burgerschap en het samenleven. Er kristalliseert zich een nieuw midden uit tussen de vroegere *Gemeinschaft*, die werd gekenmerkt door ‘dikke’ gemeenschappen, en de *Gesellschaft*, die duidt op een samenleving van vooral individuen. In navolging van de socioloog Richard Sennet wordt tegenwoordig wel gesproken van het ontstaan van ‘crafting communities’, ‘creative commons’

78 | Tine De Moor, *Homo cooperans*, p. 19.

of ‘collaborative communities’.⁷⁹ Met name op de markt kan dat leiden tot een verrassende herontdekking van waarden, zoals sociaal ondernemerschap en de herwaardering van vakmanschap onderstrepen. Tegelijkertijd moet hier ook gewaakt worden voor al te utopische vergezichten op het samenleven.⁸⁰ Eén van de meer zorgwekkende kanten van deze beweging is dat het individualisme en dito geloof in autonomie in de samenleving samensmelt met een wereld waarin de eigen *lifestyle* onderwerp van commercialisering is.

3.6 Conclusie

De verhouding tussen overheid, markt en samenleving verandert. Vastgesteld moet worden dat de overheid de afgelopen decennia een vrijwel niet te stuiten groei op alle terreinen van het samenleven heeft doorgemaakt. Het verhaal is bekend: de verzorgingsstaat verzwoeg het maatschappelijk middenveld, die vrucht van een eeuwenlange burgerlijke cultuur in Europa die haar eerste hoogtepunt kende in de late middeleeuwen en een tweede bloei beleefde in de negentiende eeuw. Na de door De Tocqueville reeds voorspelde verstatelijking gaf de overheid delen van de *civil society* prijs aan de markt en bleef zij zelf achter met burgers – vaak cliënten genoemd! – die vooral rechten hadden en weinig hart voor de publieke zaak meer behoeften te hebben. Inmiddels is ook de huidige verzorgingsstaat – waaraan christendemocraten overigens niet zelden met opgewekt gemoed hebben meegebouwd – topzwaar geworden en dreigt de overheid onder haar eigen gewicht te bezwijken. De bedoelingen waren vaak goed: een sociale rechtsstaat scheppen waarin mensen recht hebben op de garantie van een bestaansminimum. Allengs is daar steeds meer bijgekomen en zijn de schaduwzijden daarvan zichtbaar geworden. Maar ook de keerzijden van de markt kunnen niet langer worden ontkend.

In de samenleving begrijpen burgers dat al langer dan veel politici en bestuurders. Een nieuwe golf aan maatschappelijk initiatief is ontstaan, waarin wordt gepoogd dat wat is vervreemd weer terug te veroveren. Toch betekent deze ontwikkeling geen eenvoudige terugkeer naar de samenleving zoals die voor de verzorgingsstaat bestond. Veeleer is sprake van vervlechting van overheid, markt en samenleving, waarbij bestuurders, burgers en ondernemers creatieve combinaties aangaan om gedeelde problemen op te lossen. Deze ontwikkeling sluit in potentie goed aan bij de christendemocratische samenlevingsvisie en de daarmee samenhangende overheidsvisie biedt een goed perspectief op hoe politiek en bestuur hierop in kunnen spelen. In het volgende

79 | Richard Sennet, *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Penguin Books, 2013.

80 | Zie bijvoorbeeld: Jeremy Rifkin, *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014.

hoofdstuk gaan we daarom in op hoe de christendemocratie tegen overheid en samenleving aankijkt.

4 | De staat: legitimatie en begrenzing van het overheidsgezag

4.1 Inleiding

Het is de taak van de overheid om de vrede te bewaren en het recht te handhaven. Zij is daarmee de instantie die op een dienstbare manier het goede dat in de samenleving aanwezig is bewaakt, bevordert en waar nodig bijstuurt. De vraag hoe diep de overheid daarbij mag ingrijpen in de samenleving is niet alleen van pragmatische aard, maar vooral ook normatief geladen. Zij hangt immers samen met de mensvisie en wereldbeschouwing die men aanhangt, bijvoorbeeld liberaal of sociaaldemocratisch, seculier of religieus geïnspireerd, combinaties daarvan, et cetera. De politiek is binnen de staat het toneel waarop de verschillende visies op het algemeen belang (*bonum commune*), op recht en onrecht, goed en kwaad. Binnen het politieke is in de eerste plaats de samenleving middels particulier initiatief aan zet en in de tweede plaats treedt zo nodig de overheid op.⁸¹

Wat zijn nu de ijkpunten voor de christendemocratische bezinning op de taak van de overheid? Christendemocraten hebben vanuit hun relationele mensbeeld altijd gewezen op enerzijds het primaat van de samenleving en anderzijds een eigenstandige maar begrensde taakopvatting van de overheid. In dit hoofdstuk zal daarom eerst worden ingegaan op het mensbeeld van de christendemocratie, daarna bij de daaruit voortvloeiende samenlevingsvisie en als laatste bij de overheidsopvatting die past bij een maatschappij waarin verantwoordelijkheden worden gespreid. We zullen zien dat de politieke filosofie van de christendemocratie goed past bij de ontwikkelingen die momenteel in de samenleving gaande zijn – zowel in normatieve als in beschrijvende zin – alsook handvatten biedt voor hoe de overheid daarmee om dient te gaan.

4.2 Mensen zijn politieke wezens

In de christendemocratische traditie is altijd veel nadruk gelegd op de rationaliteit en de ‘cultuuropdracht’ van de mens.⁸² De mens leeft niet op en voor zichzelf, maar in gemeenschap met anderen. Aristoteles noemt hem een politiek dier (*zoön politikon*): ‘de mens is van nature een gemeenschapswezen’.⁸³ Opvallend is dat deze sociale natuur niet uit nood is geboren of alleen maar in het teken staat van overleven, maar als hoogste doel het gezamenlijk beleven van het goede heeft: ‘Het is naar alle waarschijnlijkheid ook dwaas van een volkomen gelukkig mens een eenling te maken. Niemand zou immers verkie-

81 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, p. 8.

82 | Ab Klink, *Publieke gerechtigheid*, pp. 108 – 110.

83 | Aristoteles, *Politica*. Vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Jan Maarten Bremer en Ton Kessels, Groningen: Historische Uitgeverij, 2012, 1253a2-3. Zie onder meer ook: Aristoteles, *Ethica*. Vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Christine Pannier en Jean Verhaeghe, Groningen: Historische Uitgeverij, 2009, 1097b8-11.

zen al het goede alleen te bezitten: een mens is bestemd voor het leven in de stadsstaat, hij is van nature bestemd om met anderen samen te leven.⁸⁴ In die natuur wortelt en vanuit die aanleg groeit het weefsel van de samenleving. In verhouding tot een geestelijke werkelijkheid en ingebed in een complexe historische realiteit hebben mensen de mogelijkheid zichzelf te ontplooien, hun talenten te ontdekken en hun vrijheden te realiseren.

Met dit relationele mensbeeld als begin- en ijkpunt wijkt de christendemocratie af van het vigerende sociaal-liberale mensbeeld, dat veeleer de individualiteit van de mens benadrukt en teruggaat op het abstract-rationalistische mensbeeld van de Verlichting. In dit denken wil de mens vooral zelf bepalen hoe hij zijn leven inricht, waar hij dat leven al dan niet aan wil wijden en welke waarden hij belangrijk vindt. Charles Taylor wijst in dit verband op het voortdurend streven van mensen naar authenticiteit, dat in de moderniteit onontkoombaar is geworden.⁸⁵ Als de moderne mens één ding moet doen, dan is het wel zichzelf ontplooien teneinde zichzelf te zijn. Om dat te kunnen bereiken is zoveel mogelijk individuele vrijheid van belang en is persoonlijke autonomie de dominante waarde geworden in het denken over de menselijke waardigheid. De wil van het individu is de doorslaggevende factor geworden bij het bepalen van wat van waarde is. Omdat ieder mens zijn eigen levensproject vorm moet zien te geven is in het verlengde van vrijheid en autonomie ook gelijkheid een belangrijke waarde. Niet alleen zijn alle mensen gelijk, maar ook alle (morele) voorkeuren die mensen kunnen hebben zijn in principe aan elkaar gelijk. Het individu is vooral zelf het ijkpunt geworden van zijn keuzen en handelen.

Deze ontwikkeling heeft de sociaal-culturele infrastructuur van de samenleving diepgaand veranderd en staat aan de basis van de huidige crisis van de verzorgingsstaat en de ontvouwing van de participatiesamenleving. Immers, het met de verzorgingsstaat aangejaagde individualisme keerde zich tegen diezelfde overheidsvorm en de mondige burger eist nu ruimte op voor zijn maatschappelijke initiatieven. Anderzijds is dat ook nodig, omdat diezelfde verzorgingsstaat mensen hun verantwoordelijkheid als burger afnam.

Individuele vrijheid en zelfontplooiing zijn als moderne verworvenheden van blijvende waarde. Autonomie is bovendien onmiskenbaar een aspect van het mens-zijn, maar opgepast moet worden dat het mens-zijn niet (voornamelijk) gereduceerd wordt tot zijn persoonlijke autonomie. Onze vrijheid en verantwoordelijkheid krijgt in de christendemocratie gestalte tegen de achtergrond van een mensbeeld dat drie dimensies kent: een individuele, een sociale en een religieuze, zingevende ofwel geestelijke kant. De sociale dimensie is hierboven aangeduid. Het is belangrijk om te beseffen dat de omschrijving van de mens als een gemeenschapswezen echter niet betekent dat de menselijke

84 | Idem, 1169b17-19.

85 | Charles Taylor, *The Ethics of Authenticity*. Harvard University Press, Cambridge, 1992.

persoon opgaat in de gemeenschap. Dit zou de waarde van de ontdekking van onze individualiteit en het eerder geschetste authenticiteitsideaal, zoals dat in het Westen is ontdekt, teniet doen. Veeleer is sprake van een diepe verwevenheid van individu en gemeenschap. Zij zijn kortom niet los van elkaar verkrijgbaar: de samenleving is zowel voorwaarde voor als gevolg van de menselijke persoon. De derde dimensie, de zingevende, wordt in publieke zin niet zelden geproblematiseerd. Waarom zou het geestelijke of levensbeschouwelijke van belang zijn voor het mensbeeld van een politieke stroming? Is dat niet gewoon privé? Alles behalve, zo menen christendemocraten, want '[i]n de mens leeft de behoefte aan een "zin" die groter is dan hijzelf, zodat hij die ook vaak zoekt in de richting van een gemeenschap waar hij deel van uitmaakt.'⁸⁶ We zouden ook kunnen zeggen dat mensen geroepen wezens zijn, met een bestemming die niet alleen het individu, maar ook de gemeenschap overstijgt. Niet alleen het persoonlijk, maar ook het maatschappelijk en politiek handelen van mensen kan niet los worden gezien van die innerlijke roeping en de diepste overtuigingen die daarmee samenhangen. Religieuze waarden, morele idealen en levensbeschouwelijke beginselen vormen de drijfveren van mensen om te bouwen aan de samenleving.⁸⁷ Kortom, zonder bezieling is een verantwoordelijke samenleving moeilijk denkbaar.

In onze verhouding tot anderen en het hogere heeft ieder mens een taak en is de verantwoordelijkheid die wij al naar gelang onze plek in de samenleving dragen ook daadwerkelijk een antwoord. Mensen kunnen ook niet-antwoorden. Als vrije wezens kunnen we keuzes maken tussen goed en kwaad en dragen we daarvoor ook verantwoordelijkheid. Het gegeven dat wij als mens onze plicht kunnen verzaken, onze talenten kunnen begraven en onverantwoordelijk met onze vrijheid kunnen omgaan, maakt duidelijk dat het menselijk handelen feilbaar is. Een realistisch mensbeeld moet dan ook rekening houden met dit menselijk tekort, ofwel het feit dat wij niet volmaakt zijn. Van daaruit heeft de christendemocratische traditie ook oog voor de kwetsbaarheid van de mens. Enerzijds is de mens getooid met *grandeur*, anderzijds wordt hij getekend door *misère*.⁸⁸ Deze spanning tussen grootsheid en verval is met zijn bestaan gegeven en het staan in die spanning maakt wezenlijk deel uit van de verantwoordelijkheid van de mens. Het is bemoedigend dat de mens er daarin

86 | Ad Verbrugge, *Tijd van onbehagen. Filosofische essays over een cultuur op drift*. Amsterdam: Sun, 2005, p. 262.

87 | Paul Dekker & Joep de Hart, *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, pp. 155-177. Zie ook: Gabriël van den Brink, *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

88 | Blaise Pascal, *Gedachten*. Vertaald door Frank de Graaff. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2004, pp. 27 – 35, 44 – 47.

niet alleen voorstaat, maar is ingebed in zijn gemeenschap en relaties met anderen.⁸⁹

Bovenstaande mensvisie scherpt niet alleen onze blik op hoe wij met elkaar behoren samen te leven, maar is tevens van belang voor de visie op de oorsprong van de staat. In de eerder aangehaalde Groenlezing *De eeuw van de burger* staat Govert Buijs in dit verband stil bij het belang van Althusius.⁹⁰ Hij wijst erop dat Althusius in zekere zin aansluiting zoekt bij onze ‘alledaagse ervaring’, namelijk dat wij mensen van elkaar afhankelijk zijn en als zodanig worden aangezet tot samenwerking. Natuurlijke gemeenschappen en organisch gegroeide verbanden vormen in de *Politica* van Althusius dan ook het uitgangspunt.⁹¹ Die nuchtere constatering is een verademing tegenover de abstracte theorieën die in de vroegmoderne tijd opgeld doen, zoals het idee dat iedere politieke ordening begint met het zelfzuchtige individu. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat deze Althusius christendemocratische voormannen – al was bijvoorbeeld Kuyper niet in alle opzichten van hem geporteerd – heeft weten te inspireren.⁹² Over de ideale samenleving van Althusius hangt niet de schaduw van een immer dreigende Leviathan.⁹³ Zijn samenlevingsideaal bestaat bij de gratie van het wenkend perspectief van de *ars consociandi* – de kunst van het samenleven.⁹⁴ Uit die haast poëtische benadering spreekt een werkelijkheidszin die met achting voor de sociale natuur van de mens en zonder zelfoverschatting het wezen van de vrijheid op het spoor wil komen.

4.3 Eerst de samenleving: verantwoordelijkheden spreiden

De mens is dus een sociaal wezen en is geroepen om in vrijheid verantwoordelijkheid te dragen. In de christendemocratische visie op de maatschappij ligt het primaat bij de mensen zelf en bij hun sociale verbanden, ofwel de samenleving

89 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je?* Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 53 – 57.

90 | Govert Buijs, *De eeuw van de burger*, pp. 33-35.

91 | Zie voor een goede uitgave van dit werk: Johannes Althusius, *Politica* (edited and translated, with an introduction by Frederick S. Carney). Indianapolis: Liberty Fund, 1995.

92 | Zie over Althusius en de christendemocratie: H.E.S. Woldring, *Politieke filosofie van de christen-democratie*. Budel: Uitgeverij Damon, 2004, pp. 72-77, 115-116. Kuyper vond onder meer dat Althusius ‘het religieuze steeds als van ondergeschikte orde in zijn stelsel behandelde’ en relativeerde sterk zijn belang voor de ontwikkeling van het calvinisme. Zie hiervoor: Abraham Kuyper, *Antirevolutionaire staatkunde. Eerste deel: de beginselen*. Kampen: J.H. Kok, 1916, pp. 653-654.

93 | Leviathan is de naam van een monsterachtig dier uit Job 40 en 41. De Britse filosoof Thomas Hobbes wendde de Leviathan aan als een metafoor voor zijn idee van de staat. Zie: Thomas Hobbes, *Leviathan*. Amsterdam: Boom, 2012.

94 | Zie ook Johannes Althusius, *Politica* (edited and translated, with an introduction by Frederick S. Carney). Indianapolis: Liberty Fund, 1995, p. 17: ‘Politics is the art of associating men for the purpose of establishing, cultivating, and conserving social life among them. Whence it is called “symbiotics”.’

staat voorop. Het hiermee verbonden uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid werkt twee kanten op: het roept enerzijds mensen op om zelf – en samen met anderen – de hand aan de ploeg te slaan en draagt anderzijds de overheid op om burgers en hun instellingen daartoe de broodnodige ruimte te laten. De samenleving heeft daar ook recht op. In de mensenrechtentraditie en de idee van *limited government* wordt dat tot uitdrukking gebracht. De rechtsstaat met zijn constitutionele vrijheden schept een staatsvrije sfeer die individuen beschermt tegen een al te opdringerige overheid en garandeert ook dat de samenleving als geheel van burgers en maatschappelijke instellingen een beschermende buffer kan vormen tussen de staat en het individu. Uiterekend deze staatsvrije sfeer is door de verzorgingsstaat steeds meer opgevuld.

De samenleving is als maatschappelijke kring nadrukkelijk verschillend van de staat en de markt. Zij kenmerkt zich als sfeer onder meer door liefde, bezieling, zingeving, binding en de mogelijkheid om de menselijke maat te hanteren. Ook andere, maar vergelijkbare differentiëringen en typeringen zijn mogelijk, bijvoorbeeld door het onderscheid te duiden als een scheiding tussen de politieke maatschappij en de staat. De laatste heeft in de loop der geschiedenis steeds meer de neiging ontwikkeld het eerste te verdringen. De staat is echter slechts een deel van de politieke gemeenschap en zijn taak bestaat eruit de wet te doen eerbiedigen, de algemene welvaart te bevorderen, de openbare orde te handhaven en de publieke instellingen te besturen. Opgepast moet dus worden dat het sociale leven te veel van bovenaf door de staat wordt beheerst.⁹⁵

De politieke filosofie van de christendemocratie onderkent dus het risico van een te alomvattende overheid en onderscheidt zich door een eigen staatsleer en maatschappijvisie waarin langs de lijnen van het meer verticaal georiënteerde begrip ‘subsidiariteit’ en het meer horizontaal gerichte idee van ‘soevereiniteit in eigen kring’ de verhoudingen tussen overheid en samenleving vorm krijgen. Deze beginselen, respectievelijk van katholieke en protestantse origine, benadrukken beide de zelfstandige positie van verschillende maatschappelijke verbanden in de samenleving, die elk hun eigen mandaat, rechten en opdracht hebben. Zij komen min of meer samen in de grondtoon ‘gespreide verantwoordelijkheid’. In deze begrippen ligt de idee besloten dat de overheid ruimte moet laten aan de samenleving, hetgeen in de praktijk betekent dat de staat de eigen aard van andere verbanden zoals onder meer het gezin, het bedrijfs- en verenigingsleven, de kerk en het onderwijs respecteert, erkent en vrijlaat.

Het is belangrijk om te onderstrepen dat de genoemde maatschappelijke verbanden dus geen afgeleide van de staat zijn, maar werkelijk, om met Kuiper te spreken, soeverein zijn in eigen kring. Deze eigen sfeer is rechtsstatelijk verankerd en schept in feite een alternatief voor de verzorgingsstaat.

95 | Jacques Maritain, *Mens en staat*. Tielt en Den Haag: Uitgeverij Lannoo, 1966, pp. 21-29.

De functies die door de verschillende niet-statelijke sferen en domeinen worden uitgeoefend zijn geen staatsfuncties, maar in beginsel een eigen verantwoordelijkheid van de burgers en hun maatschappelijke verbanden. Met andere woorden: elke sector in de samenleving heeft onderscheiden verantwoordelijkheden en daarbij horende zeggenschap. In de rooms-katholieke traditie spreekt men van subsidiariteit, om daarmee de subsidiaire, ofwel aanvullende rol van de overheid op de samenleving te benadrukken. In *Rerum Novarum* (1891), de encycliek die basis voor de katholieke sociale leer vormt, betoogde Leo XIII dan ook dat verantwoordelijkheden behoren te worden gedragen op het niveau dat het meest passend is.

Gespreide verantwoordelijkheid betekent dat de overheid de functies van andere maatschappelijke verbanden niet zomaar kan overnemen, omdat zij kwalitatief verschillen van overheidstaken. Datgene wat individuele burgers of kleinere gemeenschappen zelf kunnen verrichten, daarvan behoort de staat zich te onthouden. Dit christendemocratisch beginsel heeft – mits goed toegepast – een sterk decentraliserend effect en voorkomt zo te grote machtsconcentraties binnen de overheid, op de markt of in de samenleving waarbinnen verantwoordelijkheden worden gemonopoliseerd. Behalve het risico van gecentraliseerde verantwoordelijkheid is er tevens de mogelijkheid dat mensen wegglijden. Ook dat kan in gespreide en gecentraliseerde vorm voorkomen. In het eerste geval neemt niemand verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en probeert iedereen zijn eigen voordeel te maximaliseren. Verzekerings- en uitkeringsfraude zijn voorbeelden hiervan. In het tweede geval gaat het om mensen of instanties die zichzelf weliswaar opblazen, maar het niet nemen van verantwoordelijkheid toerekenen aan omstandigheden die zogenaamd buiten hun macht omgaan (zie voor eventueel normerend overheidsoptreden op deze punten par. 4.3).⁹⁶

Binnen de verschillende gemeenschappen en verbanden van mensen bloeit de kracht van de samenleving in al haar veelzijdigheid en veelvormigheid. Het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid geeft aan dat allereerst mensen de verantwoordelijkheid hebben om bijvoorbeeld solidariteit met elkaar te betrachten en zorg te dragen voor het milieu. Tegelijkertijd vraagt dit uitgangspunt wel om nadere uitwerking over de inhoud van de uiteenlopende verantwoordelijkheden, de doelen die men daarmee wil bereiken en de middelen die daarbij gebruikt kunnen worden. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en opdracht van de verschillende maatschappelijke sectoren moeten in ieder geval niet worden verabsoluteerd. Zij zijn in verbondenheid zelfstandig,

96 | Ontleend aan: Govert Bujs, 'Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevoegdheid en kleinschaligheid', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 17-19. Bujs spreekt in dit verband van 'samengekleekte verantwoordelijkheid', 'samengekleekt afschuiven' en 'gespreid afschuiven' als afwijkingen van 'gespreide verantwoordelijkheid'.

waarbij telkens opnieuw een politieke afweging moet worden gemaakt hoe de precieze betrekkingen tussen staat en maatschappij georganiseerd dienen te worden. Daarbij dient de eigen aard van de maatschappelijke verbanden te worden afgewogen tegen de eisen van de tijd en relevante omstandigheden. In hun onderlinge verhouding beïnvloeden de maatschappelijke verbanden elkaar en dragen zo bij aan de totstandkoming van de noodzakelijke voorwaarden waarbinnen elk verband zoveel mogelijk tot zijn recht kan komen en de samenleving als geheel kan bloeien.

4.4 De overheid: dienaar van het recht

De taak van de overheid is vooral gelegen in het bevorderen van publieke gerechtigheid en houdt in dat de christendemocratie van de overheid verwacht dat zij de publieke voorwaarden schept die mensen in staat stellen om zich te ontplooien en hun verantwoordelijkheid te dragen. Mensen en hun maatschappelijke verbanden worden zo toegerust om hun bijdrage aan het algemeen belang van de samenleving te leveren. De overheid heeft als dienaar van het recht een eigenstandige rol ten aanzien van de samenleving. Tegelijkertijd is haar taak ook begrensd, want de gerechtigheid die de overheid kan scheppen, bestaat er niet uit het paradijs op aarde te bewerkstelligen – om het even of het een religieuze of seculiere utopie betreft. De overheid komt gezag toe op haar terrein, maar daarbuiten dient zij de vrijheid van de samenleving te respecteren. In *Gezag en vrijheid* – waaraan de titel van dit rapport deels is ontleend – heeft De Savornin Lohman dat mooi uiteengezet. Uit de eisen van het menselijk samenzijn ontstaat ter vervulling van de belangen van mensen de behoefte en het recht om via de overheid dwang uit te oefenen, maar alleen wanneer het gaat om een belangenstrijd die het samenleven (ernstig) bemoeilijkt.⁹⁷

Het recht dat de overheid moet handhaven staat in verband met de moraal, maar valt er niet mee samen. De overheid richt zich ten dienste van de rechtsgemeenschap op de publieke zaak en brengt als het noodzakelijk is het recht tot gelding met macht. Van gezag is pas sprake wanneer die macht is gelegitimeerd. Max Weber onderscheidt in zijn klassieke essay drie vormen van autoriteit: traditioneel, rationeel-legaal en charismatisch gezag.⁹⁸ Met de hedendaagse democratische rechtsstaat is vooral het rationeel-legaal gezag de legitimatie van de macht geworden, maar binnen de moderne netwerksamenleving wordt charismatisch gezag belangrijker en krijgt gezag bovendien gestalte

97 | A.F. de Savornin Lohman, *Gezag en vrijheid*. 's Gravenhage: Drukkerij C. Blommendaal, 1921, p. 237.

98 | Max Weber, 'Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft', in: Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, 1985, pp. 474-488.

in meer horizontale vormen (bijvoorbeeld via groepen van gezagsdragers die voor de vestiging van hun autoriteit naar elkaar verwijzen).⁹⁹

De staat, waarbinnen de overheid de zwaarmacht draagt, is dus meer dan louter positief recht en macht, iets wat voorts samenhangt met de eigen geschiedenis en cultuur. Die maken namelijk dat de staat wortelt in een specifieke rechtscultuur waarmee de overheid rekening moet houden. De overheid is met andere woorden een instelling, ofwel een instituut. Zij belichaamt 'iets dat er vóór ons was en waarvan wij erfgenamen zijn' en is dus veel meer dan zomaar 'een organisatie, een neutraal middel geschikt om bepaalde resultaten te bereiken'.¹⁰⁰ Behalve het recht, kent de overheid daarmee ook een culturele en historische dimensie. Maar daar blijft het niet bij, want de overheid kent tevens een economisch (eigen huishouding), ruimtelijk (territoire), sociaal (gemeenschappelijke feestdagen en rituelen) en talig aspect.¹⁰¹ Voor het gezag van de overheid is het van eminent belang deze dimensies te onderkennen. De overheid heeft kortom niet alleen te rekenen met een belangengemeenschap, maar gaat ook terug op een onderliggende rechts- en waardengemeenschap.

Vanuit het beginsel van publieke gerechtigheid wordt door christendemocraten een aantal kerntaken van de overheid afgeleid.¹⁰² Ten eerste moet de overheid het eigen karakter, de verantwoordelijkheid en verscheidenheid van niet-statelijke verbanden respecteren (waarborgkarakter). De zelfstandige organisatie en eigen ontplooiing van bijvoorbeeld kunst en cultuur, het onderwijs en religie moeten worden beschermd en ruimte krijgen. Als de overheid zich toch teveel begeeft op terreinen die primair niet tot haar domein behoren, heeft dat grote gevolgen voor het functioneren van de samenleving. De eigen kracht en vitaliteit worden als het ware uit de samenleving gezogen en mensen worden ontmoedigd hun verantwoordelijkheden te dragen. De samenleving zal in zo'n proces steeds meer verantwoordelijkheden laten lopen waarbij de overheid zich als vanzelf steeds meer bevoegdheden en taken toe-eigent. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor tal van maatschappelijke belangen wordt dan steeds vaker neergelegd bij de overheid en het bestuur.

Als algemene vuistregel geldt: 'privaat, tenzij publiekrechtelijk handelen geboden is, decentraal, tenzij centrale afwegingen noodzakelijk zijn, pluriform, tenzij minimumnormen worden geschonden'.¹⁰³ Echter, dat optreden zal, zoals Schaepman reeds betoogde, altijd gericht moeten zijn op de revitalisatie van de

99 | Zie voor horizontale vormen van gezag onder meer: Paul Verhaeghe, *Autoriteit*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2015.

100 | Herman De Dijn, *Vloeibare waarden. Politiek, zorg en onderwijs in de laatmoderne tijd*. Kampen: Uitgeverij Klement, 2014, p. 125. De Dijn merkt dit op over de universaliteit, maar het geldt voor de overheid niet anders.

101 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, pp. 37-38.

102 | Zie: Sophie van Bijsterveld, 'Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 57-67.

103 | Jan Peter Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992, p. 303.

maatschappelijke zelfredzaamheid. ‘Men moet hetgeen men bereiken wil niet onmiddellijk maken tot een onderwerp van wetgeving’, maar veeleer de vitaliteit van de samenleving aanmoedigen.¹⁰⁴ Kortom, maatschappelijke zelfregulering en een samenleving die zelf vorm en invulling geeft aan maatschappelijke verantwoordelijkheden verdient de voorkeur boven een alomtegenwoordige overheid. Misstanden in de maatschappij kunnen het beste worden gecorrigeerd door een krachtige zelforganisatie van de samenleving.

Opnieuw dus gespreide verantwoordelijkheid, maar dat neemt niet weg dat de overheid wel een taak heeft bij het zorgen voor de elementaire voorwaarden waaronder de samenleving tot ontplooiing kan komen (aanspraak-karakter). Dat houdt in dat de overheid de rechtsorde moet handhaven, zorg draagt voor veiligheid en verantwoordelijk is voor een goede infrastructuur. Voorts dient de overheid een elementair bestaansniveau te garanderen en heeft zij een verantwoordelijkheid voor de sociale en maatschappelijke toerusting van burgers door onder meer onderwijs. Behalve een negatieve verplichting om de vrijheid van de samenleving niet te schaden, heeft de overheid dus ook de positieve opdracht de voorwaarden voor maatschappelijke vrijheid (mede) in stand te houden.¹⁰⁵

Ten slotte is de overheid gehouden normerend op te treden om te zorgen dat in de samenleving zoveel mogelijk rechtvaardigheid wordt betracht (normerend karakter). Het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid is geen blanco cheque die aan de samenleving is uitgeschreven. De overheid heeft ook haar verantwoordelijkheid en moet soms in de specifieke verantwoordelijkheid van niet-statelijke gemeenschappen treden als de publieke gerechtigheidsnorm in het geding is of wanneer men niet in staat blijkt om de eigen verantwoordelijkheid te dragen. Dit betekent dat hoewel de maatschappelijke verbanden van mensen dus zelfstandig zijn en een eigen aard hebben, zij niet geheel autonoom zijn. Zo is allereerst vaak sprake van overlappende maatschappelijke sferen, bijvoorbeeld in het geval van de school die in principe van de ouders is, maar ook te maken heeft met overheidsregels. Ten tweede kan het soms nodig zijn op te komen voor de belangen of rechten van mensen die binnen een bepaalde gemeenschap of organisatie functioneren. Zo heeft bijvoorbeeld het gezin weliswaar een eigen sfeer, maar als daarin kinderen worden mishandeld, zal de overheid toch gehouden zijn om op te treden, omdat de publieke gerechtigheidsnorm in het geding is. Mensen worden dus niet opgesloten in hun *communities*. Maatschappelijke verbanden moeten de wet naleven en wanneer zij bijdragen aan het publiek belang kan de overheid eisen stellen om de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van diensten te waarborgen (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg). In voorkomende gevallen kan de overheid daarom

104 | Aangehaald in: Ab Klink, *Publieke gerechtigheid*, p. 86.

105 | Zie ook: Isaiah Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid*. Vertaald door Tine Ausma, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2010.

afdwingen dat een organisatie zich opent voor derden. Uiteenlopende en mogelijk botsende gerechtvaardigde belangen moeten door de overheid op een rechtvaardige, redelijke en billijke wijze met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Recht doen aan gespreide verantwoordelijkheid betekent voor de overheid en haar dienaren daarom een kunstig balanceren tussen aan de ene kant ruimte laten aan de samenleving in al haar verscheidenheid en aan de andere kant verantwoordelijkheid nemen voor vrijheid, recht en orde.

4.5 Conclusie

De politieke filosofie van de christendemocratie kent aldus een staatsopvatting waarin de rol van de overheid eigenstandig is, maar beperkt c.q. duidelijk afgebakend. Voorts wijst zij de maakbare samenleving af en heeft oog voor het maatschappelijk weefsel dat door mensen en hun verbanden wordt geweven. Door het scheppen van publieke voorwaarden, zoals het handhaven van de rechtsorde, het voorzien in een toereikende ruimtelijke infrastructuur en het garanderen van een zeker bestaansminimum kunnen individuele burgers en hun maatschappelijke verbanden zich optimaal ontwikkelen. Kortom, de overheid is er 'u ten goede', zoals de apostel Paulus zegt (Rom. 13:4), maar kan en moet mensen niet van wieg tot graf met een alomtegenwoordige verzorgingsstaat terzijde willen staan. Actieve en veelzijdige betrokkenheid van burgers in maatschappij en politiek vormt uiteindelijk ook de ruggengraat van de democratische rechtsstaat. Deze betrokkenheid geeft namelijk richting aan het politiek-maatschappelijke leven, zodat de drie sferen van overheid, markt en samenleving ook ruimtes zijn voor bezieling, waar mensen vanuit hun waarden pogen het goede leven vorm te geven.¹⁰⁶

106 | Govert Buijs, 'Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevoegdheid en kleinschaligheid', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 25-27.

5 | Ruim baan voor de samenleving: implicaties en complicaties

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we een aantal implicaties en complicaties van de fundamentele keuze voor een verantwoordelijke samenleving en haar primaat. We hebben in hoofdstuk 3 gezien dat de samenleving verandert, maar daaruit bleek ook dat die verandering veel complexer is dan in beleidspolitieke termen als 'participatiesamenleving', 'energieke samenleving' of 'doe-democratie' naar voren komt. Juist omdat de beweging onmiskenbaar is, dient te worden nagegaan hoe de overheid dient in te spelen op de nieuwe sociaal-morele infrastructuur van de moderne netwerksamenleving. De overheid zal daarin rekening moeten houden met de in hoofdstuk 4 beschreven eigenstandige positie van de overheid binnen de organisatie van onze politieke gemeenschap. De taak van de overheid ligt in het bevorderen van publieke gerechtigheid; zij is de hoeder van het algemeen belang en een schild voor de zwakken.

Wie hebben vastgesteld dat het idee van een participatiesamenleving vanuit de christendemocratie gezien valt toe te juichen. Particulier initiatief verdient kortom in beginsel alle steun. Wie scherp kijkt moet vaststellen dat het huidige kabinet de vorming van een nieuw midden vooral beschouwt als een aangrijpingspunt voor bezuinigingen. Er bestaat daardoor een reëel risico dat 'Den Haag' allerhande taken over de schutting gooit in plaats van de samenleving en haar medeoverheden zorgvuldig toe te rusten op de overgedragen verantwoordelijkheden. In de christendemocratie vloeit de huidige herordening tussen overheid, markt en samenleving niet voort uit instrumentele overwegingen, maar gaat het om een principiële keuze voor meer samenleving die zoals hiervoor is geschetst, voortvloeit uit het politiek gedachtegoed. Het christendemocratisch mensbeeld en de daarmee samenhangende samenlevingsvisie hebben ertoe geleid dat het vanaf het ontstaan van het CDA als problematisch werd gezien dat de overheid steeds meer maatschappelijk initiatief heeft verdrongen, burgerschap heeft uitgehold en de publieke zaak heeft geannexeerd. Die kritiek hing ook samen met de in de christendemocratie eigenstandige, maar begrensde taakopvatting van de overheid.

Het feit dat de christendemocratie de in dit rapport geschetste beweging ondersteunt, betekent niet dat er geen schaduwzijden zijn die om een reactie vragen. Met de afgelopen hoofdstukken in het achterhoofd gaan we in dit hoofdstuk een aantal implicaties en complicaties van de ingezette transitie na. Vanuit het christendemocratische samenlevingsperspectief wordt op de vaak vanuit het verzorgingsstatelijke denken opgeworpen bezwaren een aantal antwoorden geformuleerd. Wat vermag de overheid daarbij wel en niet?

5.2 Burgerschap: *the habits of the heart*

Uitgerekend één van de belangrijkste condities voor een participatiesamenleving ontsnapt grotendeels aan het vermogen van de overheid: de deugden die burgerschap mogelijk maken. Gedacht moet dan worden aan inschikkelijkheid, verstandigheid, voorzichtigheid, hoffelijkheid, tolerantie, zelfbeheersing et cetera. Op dit gebied kan de overheid vooral veel kapot maken en weinig scheppen. Hier komt het dus veel vaker aan op een *niet* handelen. Het is evenwel zonneklaar dat voor een verantwoordelijke en betrokken samenleving een morele en sociale infrastructuur nodig is. Alleen dan wordt de staat een echte politieke burgergemeenschap.¹⁰⁷ Vergelijk het met de bekende Böckenförde-these voor de rechtsstaat. Zoals de rechtsstaat is gebaseerd op voorwaarden die hijzelf niet garanderen kan zo is dat ook voor een samenleving die belang hecht aan maatschappelijk initiatief en burgerschap.

In de laatmoderniteit kan niet voetstoots worden aangenomen dat de bronnen van pro-sociale waarden als naastenliefde ruimschoots voorhanden zijn. Men moet met andere woorden wel de motivatie hebben om zich in te zetten voor een ander en dat laat zich in ieder geval niet afdwingen (de participatiesamenleving als einddoel is daarvoor niet genoeg, maar aan de basis van maatschappelijk initiatief stond en staat meestal een ideaal dat daaraan voorbij gaat).¹⁰⁸ Er is hier zoals we hebben gezien sprake van een diffuus beeld. Aan de ene kant valt niet te ontkennen dat met secularisering, individualisering en deinstitutionalisering burgerschap ook is ondermijnd en gemeenschappen zijn uitgehold. Volgens sommigen is op de dood van God in de negentiende eeuw de dood van de naaste gevolgd in de twintigste eeuw.¹⁰⁹ Soms lijkt het paradoxale van globalisatie en informatie- en communicatietechnologie bijvoorbeeld te zijn dat het eenvoudig is om met iemand in contact te komen die aan de andere kant van de wereld woont, terwijl onze buurman thuis kan overlijden zonder dat we het merken. Aan de andere kant is sprake van het herleven van coöperatieve organisatievormen en blijken mensen zich op basis van idealen met hart en ziel in te zetten voor doelen die hun eigen ik overstijgen. De vraag is evenwel of nieuwe vormen van lotsverbondenheid dezelfde kracht hebben als die gebaseerd op de traditionelere zingevingsbronnen.

Staats- en marktdenken hebben in de afgelopen decennia bijgedragen aan het marginaliseren van precies de oefenscholen voor burgerschap waaraan de democratie behoefte heeft. Volgens Alexis de Tocqueville werden bur-

107 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, p. 8.

108 | Verschillende denkers wijzen op het risico van 'te weinig motivatie'. Zie bijv.: Gabriël van den Brink, 'Kracht van gemeenschappen: een kwestie van contingentie', in: Nicolette van Gestel (red.), *De kracht van de gemeenschap*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2015, p. 36. Vgl. ook: Buijs, G.J., *De eeuw van de burger*, pp. 40-41.

109 | Luigi Zoja, *La morte del prossimo*. Torino: Giulio Einaudi editore, 2009.

gerdeugden ontwikkeld in *townships* en associaties.¹¹⁰ Op die plekken komen mensen met verschillende belangen namelijk samen om een gezamenlijke oplossing te vinden voor hun problemen. Hier wordt niet zozeer naastenliefde geleerd als wel een besef van welbegrepen eigenbelang opgedaan. Iedereen moet iets opofferen ter wille van het grotere geheel en daarom is het ook goed voor degene die bereid is iets van zijn eigen belang prijs te geven. Eén van de problemen van de huidige samenleving is dat 'politiek steeds meer wordt geassocieerd met het systeem, de overheid, en niet zozeer met individuele *trade-offs* tussen publieke en private belangen'.¹¹¹

Van belang hiervoor is ook een sterke middenklasse die de ethiek van burgerlijke deugden schraagt. Zij functioneert niet alleen als buffer tussen individu en staat, maar creëert ook de rust en stabiliteit waar een staatsgemeenschap behoefte aan heeft. Meer ruimte voor de samenleving biedt kansen voor de onder druk staande middenklasse, maar het risico bestaat ook dat maatschappelijke initiatieven gaan fungeren als verlengstuk van de eigen belangen van individuen en niet ten goede komen aan het geheel, zoals bij welbegrepen eigenbelang het geval is. Als dat gebeurt kunnen verschillen toenemen en neemt de brugfunctie van de middenklasse af. Kortom, de zogeheten 'creative commons' kunnen niet zonder de 'common men'.

De belangrijkste plek voor burgerschapsvorming onttrekt zich grotendeels aan de invloedssfeer van de overheid: het gezin is immers dé plaats waar waarden worden overgedragen.¹¹² Andere belangrijke plaatsen zijn natuurlijk het onderwijs, religieuze instellingen als kerken, kunst- en cultuurinstellingen en het verenigingsleven (denk bijvoorbeeld aan sportverenigingen). Het behoort ook zo te zijn dat de overheid dit aan de samenleving laat. Tegelijkertijd neemt dit niet weg dat de overheid wel degelijk voorwaarden kan scheppen die de betrokkenheid bij de publieke zaak kunnen vergroten. De verschillende dimensies van de staat zijn daarbij van belang. In culturele zin kan de overheid bijdragen aan een brede acceptatie van onze kernwaarden en de symbolische orde van ons land, zoals die onder meer in het koningschap en het volkslied tot uitdrukking komen. Via het onderwijs leren we ons uitdrukken in een gedeelde taal en kan voorts de wordingsgeschiedenis van onze staatsgemeenschap worden uitgedragen. En in sociale zin scheppen gemeenschappelijke feestdagen mogelijkheden voor verbinding.¹¹³

110 | Zie hiervoor: Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennip, 2010, p. 106.

111 | Idem, p. 131.

112 | Niet voor niets wijdde het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in zijn drieluik over maatschappelijke vernieuwers (2006) het eerste deel aan het gezin.

113 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat*, pp. 8-9, 150-152.

5.3 De maakbare samenleving en de tragiek van het (samen)leven

Wie enige tijd in het buitenland heeft verbleven en terugkeert, wil nog wel eens verzuchten dat het in Nederland toch allemaal zo goed geregeld is. De kans dat er iets mis gaat lijkt klein. Eigenlijk is het zo dat er ook niets mis mag gaan. Tekenend is in dat verband de wijze waarop wij in Nederland omgaan met dingen die fout gaan. Iedere ramp, hoe klein ook, moet wel het gevolg zijn van een falende instantie of iemand die een steek heeft laten vallen. Een windhoos op een festival, een vallende hijskraan of een struikelende olifant in dierenpark Emmen. Als de eerste stofwolken zijn neergedaald, rijzen onvermijdelijk de vragen: hoe heeft dit kunnen gebeuren? Wie is hieraan schuldig? Hoe gaan we de schuldige verantwoordelijk stellen? Nu zijn dit ergens heel menselijke vragen en het is ook niet zo dat ze niet gesteld zouden mogen worden. Maar dat neemt niet weg dat er een groot verschil is tussen een moment van onbedachtzaamheid en bewuste roekeloosheid. Een ongeluk zit immers in een klein hoekje. Behalve de schuldige aanwijzen en als het even kan straffen, rijst ook de onvermijdelijke vraag: hoe gaan wij in de toekomst voorkomen dat iets vergelijkbaars ooit nog voorkomt?

Het antwoord op de vraag hoe incidenten te voorkomen, luidt vrijwel altijd: met wet- en regelgeving. Deze zogenaamde risico-regelreflex is ook in Nederland een bekend verschijnsel. Vaak wordt de verantwoordelijkheid daarvoor bij op scoren beluste politici gelegd, maar evengoed eist ook de samenleving geregeld actie. Wij lijken collectief behept met een drang om ieder risico, iedere mogelijke verstoring, iedere rimpeling in het maatschappelijk leven te willen uitsluiten. Michel Foucault heeft die beheerszucht van het hedendaagse besturen geduid als een typisch verschijnsel van de moderniteit, dat zich bovendien als een deken uitspreidt over steeds meer terreinen van ons leven, ja zelfs over het leven *zelf*.¹¹⁴ Het utopische streven naar maximale veiligheid en minimale risico's kan in botsing komen met de gewenste ruimte voor maatschappelijk initiatief. Overheid en samenleving zullen de verleiding moeten weerstaan om bij incidenten die ruimte (weer) in te perken. Niet alleen omdat een al te absoluut streven naar veiligheid, orde en regels utopisch is, maar ook omdat achter al het ogenschijnlijk rommelige improviseren van maatschappelijke actoren meer ordening schuilgaat dan op het eerste gezicht gerechtvaardigd lijkt.¹¹⁵

114 | Michel Foucault, *De geboorte van de biopolitiek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2013.

115 | Zie voor de begrippen 'veiligheidsutopie' en 'improvisatiemaatschappij': Hans Boutellier, *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen over misdaad en straf*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2002 en Hans Boutellier, *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2011. Het concept van de risicomatschappij is afkomstig van: Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1986.

De droom van een maakbare samenleving bemoeilijkt het loslaten van bevoegdheden die politici en bestuurders zichzelf graag toedichten. Voor burgers lijkt het soms veiliger om verantwoordelijkheden te laten dragen met als veilige gedachte dat dan tenminste allerlei rechten zijn gegarandeerd die kunnen worden ingeroepen als de onvolmaaktheid van het leven zich doet gevoelen. We zullen moeten aanvaarden dat het leven in al zijn kwetsbaarheid gekenmerkt wordt door tragiek. De Griekse tragediedichters wisten dat als geen ander. We zullen moeten beseffen dat onze kennis van de werkelijkheid altijd tekortschiet en onvolmaakt is.¹¹⁶ Maar ondanks dat behoeven we niet te vervallen in fatalisme of de hoop te verliezen, omdat – zoals we eerder hebben betoogd – veel meer vertrouwen in de samenleving gerechtvaardigd is. Voor de overheid betekent dit dat zij in haar beleid het vertrouwen in burgers en hun organisaties tot een uitgangspunt maakt. Politici dienen zichzelf te oefenen in een kritische houding ten aanzien van steeds maar meer wet- en regelgeving. Dit vraagt om politici die ‘nee’ durven zeggen en bestuurders die binnen hun (maatschappelijke) organisaties een hitteschild voor professionals vormen.¹¹⁷

5.4 Laveren tussen zelfredzaamheid en hulpbehoevendheid

Beleidsmakers, bestuurders en politici hebben de burger gretig omarmd en roemen zijn zelfredzaamheid, samenredzaamheid, eigen kracht et cetera. Die herontdekking valt vanuit de christendemocratie zonder meer positief te waarderen. De burgerschapshausse is bovendien gerechtvaardigd, maar behoeft tegelijkertijd ook enige nuancering. Dat is niet alleen het geval omdat er sprake is van verschillende burgerschapstijlen: van zeer optimistisch naar onverschillig tot aan ronduit cynisch (zie ook par. 2.4). Waar velen zeer betrokken zijn op de publieke zaak richten anderen zich meer op hun privéleven. Bovendien kan betrokkenheid bij het algemeen belang zowel positieve als negatieve energie losmaken.¹¹⁸ Maar ook ten aanzien van het discours over zelfredzaamheid is iets meer voorzichtigheid soms wel op zijn plaats. Er zijn goede voorbeelden, zoals de Eigen Krachtconferenties waarin gezinnen met problemen onder begeleiding van een coördinator op zoek gaan naar hoe zij met hun eigen netwerk hun situatie kunnen veranderen, maar is dat het hele verhaal?

116 | Eerder gememoreerd: Paul Frissen, *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Frissen betoogt ten aanzien van onze fundamentele onkenbaarheid dat paradoxaal genoeg iedere kennis over de werkelijkheid weer iets toevoegt aan die werkelijkheid. Alleen dat gegeven leidt er al toe dat wij haar nooit geheel kunnen kennen.

117 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De ontregelde samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 92, 98-99.

118 | Er wordt ook wel gesproken van verantwoordelijken, volgzamen, pragmatici en critici. Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, pp. 37, 65-68.

Waar het beleid in het verleden werd gebaseerd op de hulpbehoevende mens, daar is nu de mondige, assertieve en zelfredzame burger de nieuwe norm en het ijkpunt voor beleid geworden. ‘Maar’, zegt Martijn Lampert, onderzoeker bij MotivAction, ‘als de hele samenleving wordt vormgegeven vanuit de zelfredzame bril, dan raken groepen in de knel. In Nederland zie je al de tweedeling tussen de zelfredzame mensen en de groep die vraagt om structuur en sturing’.¹¹⁹ Volgens hem is het de vraag of de zelfredzame en zelfbewuste burger in staat is om zich goed in te leven in mensen die het met minder sociale competenties moeten doen. Terecht wordt dan ook opgemerkt dat het beroep op de burger nog wel eens wordt overschat; meedoen kan pijn doen.¹²⁰ Daarmee is niet gesteld dat een verantwoordelijke samenleving geen inzet en moeite zou mogen kosten. Integendeel! Noch is het de bedoeling hulpbehoevendheid uit te spelen tegen zelfredzaamheid, zodat de overheid opnieuw het zenuwcentrum van verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn wordt. Waar het om gaat is de erkenning dat het niet alles goud is wat er blinkt. Beleidsmakers en politici moeten ervoor waken hun plannen te baseren op een al te rooskleurig beeld van een zelfredzame samenleving. Dit geldt te meer daar in het huidige beleid hervormingen sterk worden gedreven door de noodzaak te bezuinigen. Een beeld van burgers die heel wat vermogen, is dan al snel aantrekkelijk.

Dit beeld is zo sterk, omdat moderne fenomenen als maakbaarheid en idealen als autonomie diep verweven lijken te raken met ‘burgerkracht’ als beleidslijn. De Belgische filosoof Herman De Dijn laakt vanuit dat perspectief de roze bril van zelfredzaamheid die veel politici vandaag de dag hebben opgezet. Hij noemt ‘het optimistische, voluntaristische beeld van een maatschappij van allemaal vitale, actieve mensen, jongeren of “oudere jongeren”’ een misleiding, die kwetsbare groepen in de samenleving onzichtbaar maakt. ‘Dit leidt, zonder dat men het beseft, tot een enorme verarming van het geestelijk milieu waarin de actieve, gezonde, normale mensen leven. Ze leven in een schijnwereld waaruit de dissonanten, die onvermijdelijk tot het leven behoren, worden geweerd.’¹²¹ In de huidige hervorming van de verzorgingsstaat waar zorg niet langer een recht, maar een voorziening is, zou dit kunnen leiden tot nieuwe groepen van kansarme burgers.¹²²

Het is evenwel de vraag of deze angst niet teveel uitgaat van de tot voor kort bestaande verhoudingen tussen overheid en samenleving. Wel is zorgvuldigheid ten aanzien van een sociaal vangnet geboden. Dit is echter niet in tegenspraak met een (meer) zelfredzame samenleving. De overheid trekt

119 | Bas Blokker, ‘Verplicht zelfredzaam’, in: *NRC*, 3 januari 2015, p. 16.

120 | Zie bijv.: Evelien Tonkens & Mandy de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennip, 2013.

121 | Herman De Dijn, *Vloeibare waarden. Politiek, zorg en onderwijs in de laatmoderne tijd*. Kampen: Uitgeverij Klement, 2014, p. 13.

122 | Gabriël van den Brink, ‘Kracht van gemeenschappen: een kwestie van contingentie’, in: Nicolette van Gestel (red.), *De kracht van de gemeenschap*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2015, p. 36.

zich weliswaar terug; mensen gaan weer meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en dat van anderen. Maar de overheid blijft wel degelijk aanwezig en kan bijvoorbeeld regels opstellen die ervoor zorgen dat ook de belangen van kwetsbare burgers worden vertegenwoordigd bij nieuwe initiatieven c.q. dat zij niet worden buitengesloten. Als verbindende partij kan de overheid eraan bijdragen dat nieuwe maatschappelijke initiatieven niet vooral tot stand komen langs maatschappelijke scheidslijnen van vermogende en minder vermogende burgers of gezonde en kwetsbare burgers et cetera. Waar daadwerkelijk nodig kan de overheid zelf (extra) ondersteuning bieden. Wat echter is veranderd, is de logica van waaruit de overheid werkt: de samenleving staat voorop.

5.5 Recht doen aan verschil en de vrees voor willekeur

Als iets in een democratische samenleving een belangrijke waarde is, dan is het wel gelijkheid. Er is een verschil tussen gelijkwaardigheid en gelijkheid, maar in de moderne samenleving is toch vooral gelijkheidsdenken dominant. Dit – en de daaruit voortvloeiende angst voor verschil – kunnen een wezenlijke belemmering voor de verantwoordelijke en betrokken samenleving vormen. In het paradigma van de verzorgingsstaat zijn gelijkheid, uniformiteit en normaliteit belangrijke waarden; zozeer zelfs dat dat wat verschillend is gelijk wordt gemaakt.¹²³ Ortega y Gasset merkte daarover al op dat 'wie boos wordt als hij ziet dat gelijke mensen ongelijk worden behandeld, geen rechtgeaarde democraat is'. Zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden zullen zich tegen de gelijkheidsdrift moeten wapenen. Immers, maatschappelijk initiatief bestaat juist bij de gratie van verschil, particulariteit en verscheidenheid. Een belangrijke politieke vraag is evenwel hoeveel verschil toelaatbaar of wenselijk is.

De verzorgingsstaat probeerde maatschappelijke verschillen zoveel mogelijk tegen te gaan, maar bracht daarmee de sociale zekerheid binnen het domein van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De RMO merkt dan ook op dat: 'de huidige roep om "meer samenleving" hoort (...) bij de huidige staat van de verzorgingsstaat, maar eigenlijk gaat over een rechtsstaat die op grote schaal bevoegd is geworden om verzorging van staatswege te verplichten en te organiseren'.¹²⁴ Vanuit de verzorgingsstatelijke logica lijkt verschil al snel willekeurig. Maar hoewel de overheid zich als verzorgingsstaat terugtrekt, blijft de rechtsstaat fier overeind. Er komen met andere woorden binnen de maatschappelijke ruimte die de rechtsstaat biedt verschillen tot stand, die niet moeten worden opgevat als ongelijkheid in de juridische zin van het woord. Het is de rol van de rechter om – met inachtneming van de beleidsvrijheid die de overheid

123 | Paul Frissen, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennip, 2007.

124 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Van rechtsgrond tot grondrecht*, p. 67.

heeft – de rechtsstaat te bewaken. Dat dit functioneert blijkt wel uit een drietal recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) ten aanzien van de huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015.¹²⁵

Vanuit het rijk is er een reëel risico dat wanneer bepaalde verschillen als strijdig worden ervaren met een bepaald politiek idee van gelijkheid, landelijke politici zullen pogen de uitvoering van sociaal beleid opnieuw te uniformeren. Op lokaal niveau kunnen gemeenten vallen voor de verleiding om voortdurend met een schuin oog naar andere gemeenten te kijken om toch vooral qua voorzieningenniveau niet uit de pas te lopen. Het kan voor wethouders en gemeenteraden veiliger lijken om in regionale samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk gelijk te schakelen dan om lokaal het verschil te maken. Maar binnen het christendemocratisch gedachtegoed past het juist om te differentiëren en is overheidsbeleid in de eerste instantie faciliterend en aanvullend. De overheid schept ruimte voor maatschappelijk initiatief met eigenaarschap (politiek burgerschap), vult als de openbare orde of andere publiekrechtelijke waarden daarom vragen aan waar de samenleving tekort schiet en stelt kwaliteits- en minimumeisen. Het advies van de RMO om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te interpreteren op een manier die meer ruimte laat voor verschil en deze principes terughoudender toe te passen, zegt in andere bewoordingen min of meer hetzelfde. Maatschappelijk initiatief en overheidsgestuurd aanbod zouden dan meer moeten worden losgekoppeld, waarbij de rol van de overheid er is om een sociaal vangnet te bieden. De overheid heeft dan een plicht om ‘te zorgen voor’ en niet zozeer om ‘te zorgen dat’.¹²⁶

5.6 Publieke voorzieningen en het private domein

De huidige hervorming van publieke voorzieningen brengt met zich mee dat het publieke domein en de private sfeer minder scherp van elkaar zijn te onderscheiden. Om misbruik te voorkomen en bijvoorbeeld zorg op maat te leveren, dringt de overheid steeds dieper binnen in het privéleven van mensen. Wie een beroep doet op sociale voorzieningen wordt steeds vaker geacht een inkijkje te geven achter de voordeur. Verschillende motieven liggen hieraan ten grondslag, zoals fraudebestrijding, maar ook het willen voorkomen dat dingen misgaan. Een goed voorbeeld van dat laatste is hoe consultatiebureaus het privé-domein van gezinnen steeds meer in kaart brengen: het eerste consult wordt bij de kersverse ouders thuis gedaan en regelmatig dienen uitgebreide vragenlijsten te worden ingevuld waarmee de ontwikkeling van het kind minutieus wordt bijgehouden. Ten aanzien van uitkeringsfraude komen controleteams van de gemeente soms achter de voordeur (het zogenaamde ‘tandenborstels tel-

125 | Zie voor deze uitspraken: ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

126 | Idem, pp. 39-47.

len'). Nu kan voor dit laatste een goede reden zijn, maar er moet voor gewaakt worden dat iedere burger bij voorbaat wordt gezien als potentiële fraudeur. De in de soep gelopen wijzigingen rond het pgb laten zien waar dat toe kan leiden.

Gemeentelijke overheden zullen in de toekomst in het bijzonder te maken krijgen met aan privacy gerelateerde vragen (bijvoorbeeld rondom zeer gevoelige terreinen als jeugdzorg, psychiatrie et cetera). Het is in het kader van de drie decentralisaties vaak vastgesteld: voor het eerst krijgt één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Dat maakt het leggen van allerhande dwarsverbanden tussen verschillende vormen van sociaal beleid mogelijk. Maar die mogelijkheid is niet zonder gevolgen. In zijn *Jaarverslag 2013* constateert de Raad van State dat 'decentralisatie tot gevolg [heeft] dat de overheid binnenslands de burger steeds dichterbij komt te zitten'.¹²⁷ Het nieuwe taalgebruik in beleidsland getuigt daarvan mee: veelgebruikte uitdrukkingen als 'achter de voordeur kijken' en 'keukentafelgesprekken' markeren deze overheidsinmenging in het privéleven van burgers.

De vestiging van de participatiesamenleving gaat aldus gepaard met de opkomst van een 'poortwachterstaat'¹²⁸ die onder strikte voorwaarden de toegang tot sociale voorzieningen bewaakt en in kaart brengt welke tegenprestatie of 'eigen kracht' de betrokken burger zelf kan leveren. Enerzijds is dit nodig om te voorkomen dat mensen hun verantwoordelijkheden afwentelen op het collectief. De tijd is voorbij dat men zich betrekkelijk anoniem kan verlaten op de verzorgingsstaat. Maar de (nieuwe) mogelijkheden van maatschappelijk organiseren zullen echter ook bevrijdend werken, omdat zij een ruimte scheppen waarin de overheid niet langer de allesbepalende factor is. Anderzijds zal de privésfeer van burgers vanuit de grondrechten die burgers hebben voortdurend een belangrijk ijkpunt moeten zijn in het overheidsbeleid. De tendens is echter om steeds meer data aan elkaar te koppelen of meer informatie te verwerken dan strikt noodzakelijk is. Het verdient overweging de Autoriteit Persoonsgegevens nauwer te laten toezien op de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder binnen het sociaal domein. Burgers dienen door de overheid veel actiever te worden voorgelicht ten aanzien van de uitoefening van hun privacy-rechten en duidelijk te worden gewezen op eventuele bezwaarmogelijkheden.

5.7 Decentralisatie en de verleiding van deconcentratie

Decentralisatie kan een goede strategie zijn om de burgers en hun omgeving meer te betrekken bij beleid, overheidstaken efficiënter in te richten en maatwerk te leveren. Maar de neiging om decentralisatie toch vooral centralistisch te benaderen blijkt groot in Nederland. In de praktijk blijkt het vaak moeilijk voor

127 | Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Raad van State, 2014, p. 18.

128 | Rik Peeters, 'De poortwachterstaat als hoeder van de participatiesamenleving', in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom (red.), *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 79-86.

landelijke politici om te accepteren dat aan eenmaal losgelaten beleid geen eisen meer kunnen worden gesteld. ‘Het rijk predikt ruimte voor gemeenten en burgers, maar tuigt intussen monitors, controle-instrumenten en formats op om er ook zeker van te zijn dat de gemeenten en burgers straks gaan handelen zoals de rijksoverheid dat graag ziet. Wie scherp kijkt, ziet achter de decentraliserende verzorgingsstaat de contouren van een centraliserende controlestaat opdoemen.’¹²⁹ De huidige agenda van Rutte-II rondom decentralisaties is veeleer een programma van deconcentratie, iets wat ook gezegd zou kunnen worden van de Wmo tijdens Balkenende-II. Lokale overheden dreigen langs deze weg uitvoeringsinstanties van het rijk te worden.

Centralisatie dreigt echter paradoxaal genoeg ook van onderop, omdat gemeenten zich door de decentralisatie min of meer gedwongen kunnen voelen om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Het regeerakkoord erkent dat ook. Hoewel minister Plasterk dat in antwoord op Kamervragen heeft tegengesproken, was het de nadrukkelijke wens van kabinet-Rutte II om in te zetten op schaalvergroting: ‘Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen.’¹³⁰ De vormgeving van de decentralisaties en de bijbehorende financieringsarrangementen zijn blijkens datzelfde regeerakkoord dan ook gericht op de zogenoemde 100.000+-gemeenten. De soep lijkt voorlopig nog niet zo heet te worden gegeten, maar dergelijke pleidooien voor grootschalige herindeling keren met een zekere regelmaat terug. Gemeentebesturen lijken in deze tijd van bestuurlijke onzekerheid vooralsnog de kat uit de boom te kijken, maar op lange termijn zou opschaling weleens onvermijdelijk kunnen blijken.

De Raad van State heeft dan ook een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van de interbestuurlijke verhoudingen. Zo stelt de Raad dat de wetgever gemeenten niet verantwoordelijk kan houden voor het verstrekken van bepaalde voorzieningen en tegelijkertijd door middel van nieuwe wetgeving de uitoefening van die verantwoordelijkheid aan steeds weer nieuwe eisen en regels binden. En ook burgers zijn gebaat bij duidelijk en duurzaam beleid over wat hun verantwoordelijkheden, rechten en rollen dan zijn. De uitkristallisering hiervan vergt tijd, iets wat gemeenten en burgers dan ook moeten nemen. Om eventuele conflicten tussen gemeenten onderling of met het Rijk op te los-

129 | Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom, ‘Subsidiariteit revisited: decentralisatie in christendemocratisch perspectief’, in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 36.

130 | VVD en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: VVD/PvdA, 2012, p. 41. De ontkennning van Plasterk is te vinden in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*, 11 april 2013.

sen beveelt de Raad bovendien aan een adequate oplossing te zoeken voor bestuursgeschillen.¹³¹ Hij oppert het niet zelf, maar het ligt voor de hand om de Raad van State de rechterlijke instantie te laten zijn die geschillen van bestuur afdoet. Maar belangrijker nog dan een goede conflictregeling is een betere verankering van de bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de decentrale overheden. Voorts verdient het aanbeveling om het lokale bestuur meer financiële armslag en bestuurlijke ruimte te geven (zie voor beide punten uitgebreider par. 6.3).

5.8 Conclusie: instrumentaliseer de samenleving niet

In de bovenstaande paragrafen is een aantal belangrijke spanningsvelden in kaart gebracht die samenhangen met de terugtrek van de (verzorgings)staat en meer ruimte voor een verantwoordelijke samenleving. Waar sommige knelpunten vooral samenhangen met het denken vanuit de 'oude' verhoudingen daar zijn andere zorgen het gevolg van transitieproblemen. Het belangrijkste is echter dat het ruimte geven aan de samenleving vanwege toenemend maatschappelijk initiatief gebeurt om de goede redenen. Juist dan zullen de implicaties van de omslag onderkend worden en complicaties zich minder snel voordoen. Het idee dat de samenleving daadwerkelijk het primaat heeft moet met andere woorden worden verinnerlijkt. De Raad voor het openbaar bestuur stelt ongeveer hetzelfde wanneer hij schrijft: 'De eerste en belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan'.¹³² Wanneer de burger wordt ingeroepen om bezuinigingsdoelstellingen te halen, dan wordt de samenleving geïnstrumentaliseerd.

Het mooie van de ingezette beweging is nu juist dat de overheid aansluiting zoekt bij de samenleving in plaats van andersom. De '*big society*', de 'participatiesamenleving' en de 'doe-democratie' betekenen niet dat mensen en hun instellingen een verlengstuk van de overheid zijn, die zouden moeten gaan doen en uitvoeren wat Den Haag wenselijk acht. Er is al helemaal geen sprake van dat politici en bestuurders hun verantwoordelijkheden over de schutting zouden kunnen kieperen. De overheid zal voortdurend vanuit de inherente waarde van de samenleving moeten denken en daar haar beleid op baseren. Daarbij past geen overheid die zich in allerijl terugtrekt uit de samenleving, maar een overheid die goed in kaart brengt welke taken en verantwoordelijkheden burgers en hun organisaties aankunnen en hen daar waar nodig voor probeert toe te rusten.

131 | Zie: Raad van State, *Jaarverslag 2014*. Den Haag: Raad van State, 2015.

132 | Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2012, p. 47.

In alle dynamiek is het enerzijds goed zorgvuldig onderscheid te blijven maken tussen enerzijds de overheid en anderzijds de samenleving, waarbij de een niet voor het karretje van de ander moet worden gespannen. Het christendemocratische uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid is hier relevanter dan ooit. Zo voorkomen we niet alleen de verstatelijking van de samenleving, maar ook de mogelijke omgekeerde beweging: de vermaatschappelijking van de staat. Dit proces voltrekt zich niet noodzakelijkerwijs alleen op het terrein van de rijksoverheid, maar kan zich – zeker tegen de achtergrond van de decentralisaties – ook voltrekken bij lagere overheden. Alfons Dölle sprak in dit verband in de tachtiger jaren van het gevaar van ‘de “vergemeentelijking” van de lokale samenlevingsverbanden en de vermaatschappelijking van het gemeentelijk apparaat’.¹³³ Anderzijds is het belangrijk samenleving en overheid niet tegen elkaar uit te spelen. In de zo noodzakelijke samenwerking tussen overheidsinstellingen en maatschappelijke instellingen zijn zij – weliswaar met verschillende taken, rollen en bevoegdheden – partners bij het oplossen van collectieve vraagstukken.

Het vertrouwen op de kracht van de samenleving en de inzet van de burger is meer dan terecht. Juist ook omdat de samenleving al veel doet en omdat er een lange Europese geschiedenis is waarop burgerschap kan bogen. Maar dit vraagt wel iets van de overheid. Het vraagt van de overheid dat zij niet vanuit haar eigen bestuurslogica’s blijft redeneren, dat zij zich een betrouwbare en transparante dienaar van het algemeen belang toont en dat zij daadwerkelijk burgers zeggenschap geeft. In het volgende hoofdstuk zullen we daarom dieper ingaan op de rol van de overheid.

133 | Alfons Dölle, ‘De zieke staat en de noodzaak van een christendemocratische staatsleer’, in: Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin-Sassen (red.), *Bezield staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*. Deventer: Kluwer, 2014, p. 377.

6 | Overheidshandelen in een samenleving van burgers

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we een vertaalslag van de voorgaande beschouwingen naar een aantal overwegingen over de rol en taken van de overheid. Hoe moet de overheid sturen in een moderne netwerk- en informatiemaatschappij? Burgers dragen meer verantwoordelijkheid en willen weer een overheid van, voor en door burgers (naar het adagium van de Amerikaanse *founding fathers*: 'of the people, by the people, for the people'). Overheidssturing verandert hierdoor, wordt minder dirigistisch en meer samenwerkend. In onze moderne, geïndividualiseerde maatschappij is gezag niet meer vanzelfsprekend, ook niet dat van de overheid. Maar tegelijkertijd neemt de overheid als hoeder van het recht toch ook altijd een bijzondere positie in, is zij nooit een actor als alle andere partijen en moet zij haar gezag ook kunnen laten gelden.

6.2 Overheid, markt en samenleving: *it takes three to tango*

Duidelijk is geworden dat de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving aan verandering onderhevig zijn. Opvallend daarin is natuurlijk boven alles dat het belang van de samenleving – van burgers en hun organisaties – weer lijkt terug te keren, zowel in de erkenning ervan als in het beroep dat erop wordt gedaan. Dit is niet alleen een gevolg van het vastlopen van de verzorgingsstaat en het falen van de markt, maar ook de doorwerking van moderniseringsprocessen in de sociaaleconomische structuur en de politieke ordening van de staatsgemeenschap.

Door individualisering, informatisering, informalisering, internationalisering en intensivering is een netwerksamenleving ontstaan, waarin verhoudingen zich rondom verschillende knooppunten veel horizontaler en gelijkwaardiger uitkristalliseren. Die knooppunten zijn nadrukkelijk geen machtscentra, want het draait veeleer om de verbindingen daartussen. In het discours dat daaromheen is ontstaan, duidt Hans Boutellier dat ter duiding van de nieuwe verhoudingen als een 'jazzy samenleving', waarin binnen een beperkt aantal muzikale vereisten, licht leiderschap en een duidelijke rolverdeling improvisatie de boventoon vormt. 'Geslaagde jazzmuziek spelen is moeilijk – het laveert tussen schitterend samenspel en een takkenherrie', schrijft Boutellier. 'Datzelfde geldt voor de organisatie van onze samenleving, die vorm krijgt in een permanent proces van afstemming tussen alle mogelijke actoren.'¹³⁴ Eén van die actoren is uiteraard de overheid, wiens taak in al even lichtvoetige termen wordt beschreven als 'bestuurlijk *swingen*'.¹³⁵

134 | Hans Boutellier, *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2015, p. 10.

135 | Zie: Nico de Boer, Albertine van Diepen en Lucas Meijs, *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013.

Het is de toon die de muziek maakt, maar de vraag is of deze typering in alle opzichten recht doen aan de rol van de overheid in onze samenleving. Onmiskenbaar is het zo dat de *liquid modernity* – de term is van de socioloog Zygmunt Bauman die dit concept toepast op veel levenszaken die voorheen werden gekenmerkt door vastigheid en stabiliteit – de samenleving vloeibaarder heeft gemaakt.¹³⁶ Aanduidingen als *jazzy* en *swingen* passen daar goed bij. De gedachte is dat de overheid als van oudsher hiërarchisch instituut mee moet in die ontstane vloeibaarheid. Nu lijkt dat inderdaad onontkoombaar en is het zelfs wenselijk dat de overheid inspeelt op en meebeweegt met veranderingen in de werkelijkheid om haar heen. Maar dit moet niet leiden tot een soort *liquid state* die de samenleving dusdanig imiteert dat waardevolle onderscheidingen wegvallen en niet zonder reden onderscheiden domeinen als het publieke en het private gaan samenvallen. Natuurlijk, al dit soort grenzen zijn minder scherp te trekken, zo ervaren we ook in ons dagelijks leven. Werk en privé; overheid, markt en samenleving, het valt allemaal minder scherp af te bakenen. Sturen vanuit één van die domeinen is moeilijk – zo niet onmogelijk geworden – en dus komt het aan op creatieve combinaties. Men spreekt in dit verband ook wel van de coöperatiemaatschappij waarin al naar gelang het maatschappelijk vraagstuk partijen uit overheid, markt en samenleving samenwerken.¹³⁷ *It takes three to tango*. Echter, dit alles moet niet verhullen dat de overheid als hoeder van het recht en democratisch gelegitimeerd instituut een bijzondere positie *behoort* toe te komen.¹³⁸

Paul Frissen tekent dan ook aan dat de vloeibaarheid niet alleen een feitelijk gegeven is, maar ook een normatief geladen begrip. Dit wordt ook erkend door pleitbezorgers van vloeibaar bestuur, die de term hanteren in contrast met gestold bestuur, de traagheid van de overheid en bureaucratische procedures. Vloeibaar bestuur daarentegen moet meebewegen en daarmee dienstbaar zijn aan de samenleving door de wensen van burgers en hun organisaties te volgen. Op de spits gedreven draagt zo'n benadering echter in feite het risico van een radicalisering van het klant-denken in zich. Frissen onderstreept dat het vloeibaar maken van bestuur er weliswaar toe leidt dat de overheid

136 | Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*. Oxford: Polity Press, 2000. Zie ook: Zygmunt Bauman, *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Oxford: Polity Press, 2007.

137 | Zie het eerder aangehaalde: Govert Buijs, *De eeuw van de burger*. Vgl.: Robert van Putten & Wouter Beekers, *Coöperatiemaatschappij. Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw*. Amersfoort: Wetenschappelijk Instituut voor de Christen-Unie, 2014.

138 | Frissen merkt op dat zo'n imitatie op rechtsstatelijk vlak vragen schept rond 'representativiteit' en 'markering'. Zie: Paul Frissen, *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennip, 2013, p. 94. Overigens erkent ook de eerder aangehaalde RMO-studie *Swingen met lokale kracht* de eigenstandige positie van de overheid: 'De overheid kan dan wel mee swingen, maar zal dat altijd moeten doen in het besef dat ze in (of ten opzichte van) de netwerksamenleving de enige instantie is die parlementair democratisch gelegitimeerd functioneert. De enige instantie ook, die als het erop aankomt, gelegitimeerd door mag zetten en zwaardmacht mag gebruiken.' (pp. 38-39)

effectiever kan voldoen aan allerlei politiek(-maatschappelijke) wensen, maar ‘precies hierin is mijn bezwaar tegen vloeibaar bestuur dan ook gelegen. Het leidt tot een volledige instrumentalisering van de staat in het licht van politieke ambities en verwaarloost de noties van “countervailing powers” en checks-and-balances, die ook in de relaties binnen de staat moeten worden aangebracht. Bovendien maakt vloeibaar bestuur de staat onzichtbaar omdat deze enerzijds volledig samenvalt met de politieke preferenties en anderzijds met de maatschappij, omdat vloeibaarheid nodig is om maatschappelijke problematiek die tot uitdrukking komt in politieke ambities te volgen. Het fundamenteel anderszijn van politiek en staat ten opzichte van de samenleving, de idee van afstand als kern van representatie en de noodzakelijkheid van grenzen als rechtsstatelijke waarborgen zijn allemaal afwezig in het vloeibare bestuur.’¹³⁹

De christendemocratische visie op de overheid houdt het midden tussen een vloeibaar en pragmatisch bestuur enerzijds en een fundamenteel anderszijn van de staat. De werelden van samenleving en overheid, gemeenschap en rechtsstaat worden daarin meer gecombineerd vanuit een oriëntatie op het primaat van de samenleving en met oog voor de eigenstandige – vooral rechtsstatelijke – rol van de overheid.

De door de Rob geïntroduceerde idee van de overheidsparticipatietrap past daar goed bij.¹⁴⁰ Het idee daarvan is dat particulier initiatief leidend is en dat de overheid daarbij aansluiting moet zoeken. Via loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren participeert de overheid als het ware in de samenleving. De overheidsparticipatietrap is een prikkelende manier van omdenken en een mooie *play of words*. Wel kan een te veel daarvan het zicht benemen op die terreinen waar particulier initiatief helemaal niet leidend is, maar waar het primaat van de overheid geldt. De Rob erkent ook wel dat verticale verhoudingen op bepaalde terreinen – bijvoorbeeld op het gebied van orde en veiligheid – nodig zijn, hetgeen strikt genomen impliceert dat dan eigenlijk niet meer van overheidsparticipatie kan worden gesproken.

De rol van de overheid en haar bijzondere taak blijft in een netwerksamenleving – hoewel op een andere manier – nog immer relevant en herkenbaar, zo laat de Raad van State zien.¹⁴¹ Deels is verlies aan invloed van de overheid namelijk schijn. Zij is lang niet zo onmachtig als men soms doet voorkomen. De ontwikkelingen die met de netwerksamenleving gepaard gaan, leiden tot een dubbele beweging van enerzijds verlies aan autonome beslissingsmacht en anderzijds een via participatie in netwerken zich juist soms uitbreidende overheidsinvloed. In de verschuiving van een aan de top staan van een hiërarchische piramide naar een deel uitmaken van netwerken kan de overheid nog

139 | Idem.

140 | Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2012, pp. 67-68.

141 | Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Raad van State, 2014, pp. 16-22.

steeds handelen op een wijze die recht doet aan haar eigenheid en als dat juist gebeurt misschien zelfs wel op een betere manier: ‘Betrokken overheden en bestuursorganen kunnen daarbinnen minder naar eigen inzicht en goedgevoelen handelen, maar gezamenlijk kan men de belangen die de uitoefening van overheidsmacht rechtvaardigen, beter behartigen. Overheden zijn daarmee acteurs in een systeem geworden, in plaats van autonome entiteiten. Het is uitdrukking van een werkelijkheid waarin verwevenheid en afhankelijkheid toenemen.¹⁴²

Een sterke samenleving kan niet zonder sterke maatschappelijke, economische én politieke instituties. Immers, het verschil tussen geslaagde en falende staten zit precies in zulke instituties en in de waardengedreven wijze waarop zij opereren.¹⁴³ De overheid is daarin niet de enige instantie noch kan zij zonder andere instituties, maar zonder een goed functionerende overheid zal een staatsgemeenschap hoe dan ook falen.

6.2.1 Overheidsoptreden: normen en instrumentarium

Het optreden van de overheid moet voldoen aan een aantal maatstaven. In de christendemocratische overheidsvisie moet dan worden gedacht aan het soevereiniteitsbeginsel, het subsidiariteitsbeginsel, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat deze normen bij een andere verhouding tussen overheid en samenleving geen rol meer zouden spelen. Wel hebben we gezien dat bijvoorbeeld rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zo moeten worden geïnterpreteerd dat er meer ruimte voor verschil mogelijk is.

In het bijzonder het soevereiniteits- en subsidiariteitsbeginsel winnen weer aan actualiteit. Een verantwoordelijke samenleving houdt in dat burgers en hun organisaties – voor zover ze daartoe in staat zijn – zelf als eerste verantwoordelijkheid nemen voor hun maatschappelijke handelen. Het beleid van de overheid moet zowel de zelfstandigheid en eigenheid van maatschappelijke verbanden als hun verantwoordelijkheidsbesef versterken. Dit betekent niet dat de samenleving er ten aanzien van sociale voorzieningen alleen voor komt te staan. Vaak zal de overheid één van de partners zijn zonder dat zij alle initiatief naar zich toe trekt c.q. alles wil bepalen en regelen. Uit de christendemocratische beginselen vloeit niettemin duidelijk voort dat overheidsregulering minder wenselijk is dan zelfsturing door de markt en maatschappelijke verbanden of zelfregulering door overleg en afspraken. Deze vormen van zelfregulering verdienen de voorkeur boven de statelijke overheidscoördinatie (subsidiariteitsbeginsel). Beleidsmethoden die de verantwoordelijkheid van burgers en

142 | Idem, pp. 18-19.

143 | Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, 2012.

hun maatschappelijke verbanden respecteren en ondersteunen, verdienen de voorkeur boven sterker ingrijpende middelen.¹⁴⁴

De middelen die de overheid ter beschikking staan – haar zogenaamde instrumentarium – kunnen grofweg worden ingedeeld in regelgeving (wetgeving, beleidsregels en wat dies meer zij), financiering (van uitkering tot aan subsidies) en voorlichting (onderzoek en voorlichtingscampagnes).¹⁴⁵ Voortvloeiend uit de maatstaven voor het overheidsbeleid is volgens de christendemocratie sprake van een rangorde binnen het overheidsinstrumentarium. In beginsel heeft voorlichting de voorkeur boven financiering en vervolgens komt regelgeving. Maar dit moet niet dogmatisch worden opgevat, want tegelijkertijd geldt dat bepaalde klassieke taken van de overheid – neem openbare orde en veiligheid – uit de aard der zaak vragen om meer wetgeving en financiering. De nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving maken dat wetgeving, waarin de overheid als regisseur optreedt, en financiering, waarbij de overheid in de regel financiële zeggenschap heeft, aan belang zullen inboeten ten faveure van het instrument voorlichting.¹⁴⁶ Dit laatste moet niet in enge zin worden begrepen, alsof de overheid slechts met reclamespotjes stuurt. Voorlichting als sturingsinstrument vraagt om een actief communicerende overheid in al haar facetten, bijvoorbeeld in haar verantwoordelijkheid om maatschappelijke partners bij elkaar te brengen en publieke belangen op tafel te brengen die anders uit het oog verloren raken of mensen te vertegenwoordigen die niet zijn aangesloten.

6.2.2 Sturingsmodellen

De manier waarop de overheid stuurt en ordenend optreedt in de samenleving loopt uiteen. We hebben gezien dat dit kan door veel ruimte te laten aan maatschappelijk initiatief, door verantwoordelijkheden steeds meer bij de overheid te leggen of door veel over te laten aan de markt. De RMO wijst erop dat ieder van deze drie vormen voor- en nadelen kent. ‘Sturing via de staat kan rechtszekerheid en maatschappelijke orde waarborgen, maar daarbij bestaat het risico van conformisme en disciplineren van de burger door een grote en bureaucratische staat. Sturing via de markt kan welvaart scheppen, maar brengt het risico met zich mee dat de markt de heerschappij van het geld oplegt en alles in termen van economische waarde formuleert. En sturing via de civil society kan zingeving en binding bieden, maar heeft als risico uitsluiting of knellende verbanden.’¹⁴⁷ De christendemocratie heeft een duidelijke voorkeur voor de civil society, waarbij de overheid vanuit het beginsel van publieke gerechtigheid de taak heeft om bovengenoemde nadelen tegen te gaan (zie ook par. 4.3).

144 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, pp. 144-149, 177, 338-340.

145 | Idem. Vgl. Kruiter (2013).

146 | Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen*, p. 65.

147 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terug treden is vooruitzien*, p. 19.

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de overheid alle drie de wijzen van sturing doorlopen. De klassieke verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door sterk denken vanuit de overheid. Het *new public management* van de jaren tachtig en negentig is duidelijk gestempeld door de markt. Met de opkomst van de netwerk- en informatiesamenleving hebben deze sturingsfilosofieën echter grotendeels afgedaan. Over het antwoord op de vraag wat daarvoor in de plaats komt, is het laatste woord nog niet gezegd en geschreven, maar in de literatuur dienen zich interessante perspectieven aan. Omdat de meeste overheden in de wereld niet langer echte machtscentra zijn, maar actoren in een netwerk, lijkt een strategie die gericht is op sturen in netwerken geboden.

In een gezamenlijke studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) wordt daartoe in aanvulling op de twee oude sturingsfilosofieën – daar rechtmatige overheid en presterende overheid genoemd – een tweetal andere modellen onderscheiden.¹⁴⁸ Allereerst de zogenaamde netwerkende overheid en ten tweede de participerende overheid.¹⁴⁹ Deze laatste twee overheidstypen maken inzichtelijk wat het voor een overheid betekent om te sturen via de civil society. In beide gevallen wordt dus door de overheid de samenleving centraal gesteld, maar in het idee van de participerende overheid gebeurt dat op een nog radicalere manier.

In een netwerkende overheid ligt de nadruk op het gezamenlijk acteren van de overheid samen met maatschappelijke partners, zoals organisaties van burgers of marktpartijen. Partijen in alle drie de domeinen brengen hun eigen kennis, kunde en kracht in om publieke waarde te genereren. Zij weten zich dus van elkaar afhankelijk en de overheid is er zich met haar ambtenaren van bewust dat zij slechts één van de deelnemers is op een maatschappelijk speelveld met talloze spelers. In zekere zin doet de Nederlandse overheid dit al heel vaak via publiek-private samenwerkingsverbanden en het sluiten van akkoorden en convenanten met bijvoorbeeld medeoverheden of andere maatschappelijke partners. Het heeft eigenlijk wel iets weg van het oude en vertrouwde poldermodel met dien verstande dat de overheid de maatschappelijke partners niet zomaar kan negeren als het uitkomt.

De participerende overheid denkt voorbij de netwerkende overheid en draait evenals de eerder genoemde overheidsparticipatietrap de verhouding tussen overheid en samenleving radicaal om. 'De overheid doet zoveel mogelijk een beroep op de veerkrachtigheid en pluraliteit van de samenleving en minder op centrale actoren en gevestigde partijen. Samenleving en markt betreden in toenemende

148 | Martijn van der Steen (e.a.), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: PBL/NSOB, 2014, pp. 20-21.

149 | Het idee van een netwerkende overheid is afkomstig van John Benington en wordt door hem 'networked community governance' genoemd. Zie: John Benington, 'From Private Choice to Public Value?', in: John Benington & Mark H. Moore, *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 31-49.

mate het publieke domein als vrijwilligers en sociaal ondernemers en nemen taken over van de overheid. Publieke waardebevestiging vindt vanuit dit perspectief niet plaats vanuit de overheid, maar in de maatschappij door burgers en bedrijven. De overheid is er hier vooral om kaders en ondersteuning aan te bieden.¹⁵⁰

In de aan het PBL en de NSOB ontleende tabel hieronder is weergegeven wat de vier verschillende sturingsmodellen betekenen voor de rol- en taakopvatting van de overheid en wat dit betekent voor ambtenaren en de overheidsorganisatie.

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling van publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatie-afspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar management-afspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatie-afspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatie-afspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

BRON: Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (PBL/NSOB).¹⁵¹

150 | Martijn van der Steen (e.a.), *Leren door doen*, pp. 21-22.

151 | Idem, p. 22.

Welk sturingsmodel verdient nu de voorkeur? In een staatsgemeenschap waarin maatschappelijk initiatief leidend is, lijkt de voorkeur te moeten uitgaan naar de participerende overheid. Maar zo eenvoudig ligt het niet en dat is dan ook niet de boodschap van deze sturingsmodellen. Hierboven is betoogd dat te midden van alle verandering het bewustzijn overeind moet blijven dat de overheid een eigenstandige positie heeft. De boodschap is dan ook dat alle vier de sturingsmodellen gelijktijdig aan de orde zijn. De onderliggende waarden van alle perspectieven zijn van belang, maar de verhouding er tussen wordt bepaald door waar het primaat ligt. In de christendemocratie vertrekt – zoals ook in dit rapport bepleit – het denken vanuit de samenleving en is overheidsbeleid allereerst aanvullend en faciliterend. Vanuit dit dominante perspectief komen de waarden van de andere modellen tot uitdrukking en krijgen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid invulling.

Het hanteren van het juiste perspectief is van belang, omdat de huidige transitie in de woorden van Martijn van der Steen vraagt om een verandering ‘van A naar B, volgens de regels van B’ (zonder overigens in te leveren op de onderliggende waarden).¹⁵² Hij wijst erop dat beproefde manieren van organiseren en verantwoorden in de nieuwe situatie niet goed meer werken. In concreto betekent dit volgens Van der Steen maatwerk als standaard in plaats van als uitzondering op de regel, iets wat dan wel een meer systematische aanpak van dat maatwerk vereist. Voorts vragen de waardering van maatschappelijk initiatief en de evaluatie van het beleid in het sociaal domein om nieuwe wijzen van publieke verantwoording. Dit betekent dat moet worden gekeken en gemeten op een manier die beleidsdomeinen overschrijdt, langetermijneffecten in kaart brengt en onbedoelde gevolgen mee laat wegen. Dit levert een completer beeld op van wat publieke meerwaarde is, een gegeven dat vervolgens een rol zou moeten spelen bij de aanbesteding en contractering van maatschappelijke initiatieven of sociale ondernemingen.¹⁵³

6.3 Ruimte voor de lokale democratie

In onze globaliserende wereld wint de lokale en regionale politiek aan belang. Dit is inderdaad paradoxaal: een schijnbare tegenstrijdigheid. De overheids-laag die het meest aan directe invloedssfeer lijkt te verliezen, zijn de nationale overheden. Aan de ‘bovenkant’ participeren zij in supranationale en internationale organisaties, terwijl aan de ‘onderkant’ taken worden gedecentraliseerd. Niet zelden lijken lokale overheden bovendien beter in staat om ingewikkelde problemen op een bevredigende manier op te lossen. Iemand die daar op een

152 | Martijn van der Steen, ‘Van A naar B, volgens de regels van B’, in: Transitiecommissie Sociaal Domein, *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont. Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: 2016, pp. 115-130.

153 | Idem, pp. 124-128.

prikkelende manier op wijst is Benjamin Barber met zijn stelling dat een wereld geregeerd door burgemeesters er een stuk beter uit zou zien.¹⁵⁴ Zijn pleidooi wordt wat overmoedig met het voorstel om een wereldparlement van burgemeesters in het leven te roepen, maar hij beschrijft wel degelijk een feitelijke ontwikkeling, die bovendien raakt aan een belangrijke snaar van het moderne (gevoels)leven.

Die snaar wordt ook wel ‘glokalisering’ genoemd. Een wereldwijde beweging die in antwoord op een wereld die steeds kleiner wordt, maar waarop we tegelijkertijd de grip verliezen, het lokale, herkenbare en vertrouwde poogt te herwaarderen. Op tal van terreinen wordt dit zichtbaar, bijvoorbeeld op voedselgebied. We vinden het niet alleen belangrijk om te weten waar ons eten vandaan komt, maar geven er ook de voorkeur aan dat het uit de buurt komt. Ziedaar een wereld waarin het lokale en regionale beantwoorden aan hedendaagse verlangens als de menselijke maat, eigen regie en nabijheid. Zaken die nationale overheden veel moeilijker kunnen leveren.

De decentralisaties van de afgelopen tien jaar passen wat dat betreft bij een maatschappelijke trend. Maar deze operatie moet wel worden vervolmaakt teneinde gemeenten ook de daadwerkelijke beleidsmatige en financiële armslag te geven en de zeggenschap van burgers beter te verzekeren. In paragraaf 5.6 hebben we immers gezien dat de rijksoverheid wel taken overdraagt, maar verantwoordelijkheden niet daadwerkelijk afstaat. Via regelgeving wordt de beleidsruimte van gemeenten beperkt en via het gemeentefonds en geormerkte specifieke uitkeringen worden gemeenten financieel ingesnoerd. Deze situatie doet geen recht aan de gemeentelijke autonomie en belemmert stedelingen en dorpelingen via de lokale democratie hun stempel echt op het gemeentebestuur te drukken.

Remco Nehmelman, hoogleraar Publiek organisatierecht, bepleit een betere verankering van de gemeentelijke autonomie in de Grondwet.¹⁵⁵ Hij sluit voor de uitwerking daarvan aan bij Alfons Dölle, die hiervoor – eveneens in zijn oratie – een voorzet heeft gedaan. Laatstgenoemde merkte reeds in 1999 op dat art. 124 lid 1 Grondwet, waaruit de autonomie van gemeenten wordt afgeleid, meer getuigt van een eenheidsstaat, dan van decentralisatie en stelde toen voor beter tot uitdrukking te brengen dat alleen de formele wetgever de gemeentelijke autonomie mag inperken. Zo’n formulering legt het primaat bij gemeenten, zoveel is duidelijk. In de Gemeentewet zou vervolgens het kader voor de bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de lokale overheden verder

154 | Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven & London: Yale University Press, 2013.

155 | Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2015, pp. 17-19. Onderdeel van het betoog van Nehmelman is overigens ook bestuurlijke opschaling naar grotere gemeenten, iets wat bij Dölle geen dwingend argument is. Feit blijft echter dat gemeentelijke herindelingen – vaak van onderop – blijven voordoen en dat ook bij een afwachtende houding te dien aanzien de situatie zoals Nehmelman die voor ogen heeft vanzelf zal worden benaderd.

moeten worden gepreciseerd door daarin de autonome taken wettelijk vast te leggen in een niet uitputtende lijst. Langs deze weg wordt helderder op welke terreinen de wetgever terughoudend moet zijn met ingrijpen in en bemoeienis met de gemeentelijke autonomie. Nehmelman tekent daarbij aan dat beide aanpassingen bovendien meer recht doen aan de uitgangspunten van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.¹⁵⁶ Evenwel moet worden erkend dat zulke wijzigingen van Grondwet en Gemeentewet niet kunnen zonder een omslag in het denken van de wetgever (lees: politici), waar het idee van de decentralisaties tenslotte in zijn consequenties moet worden aanvaard, namelijk dat aan eenmaal gedecentraliseerd beleid veel minder eisen kunnen worden gesteld. Tegelijkertijd mag dat er ook niet toe leiden dat de rijksoverheid lokale bestuurders aan hun lot overlaat. Gezamenlijke afstemming en ondersteuning blijven nodig.

Behalve deze betere verankering van de gemeentelijke autonomie en een helder kader over de verdeling van bevoegdheden binnen de interbestuurlijke verhoudingen is ook het gemeentelijk belastinggebied aan vergroting toe. Inmiddels wordt hier vanuit verschillende hoek voor gepleit (onder meer door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de VNG en ook door de hierboven genoemde Nehmelman). Uiteraard kan dit alleen – zo haasten ook alle adviezen te benadrukken – als de centrale belastingheffing daarop navent wordt aangepast, zodat de totale lastendruk voor burgers ten minste gelijk blijft. Ook moet in de omvang van zo'n verschuiving rekening worden gehouden met effecten als een mogelijke prikkel tot (verdere) opschaling van gemeenten en het zich concentreren van problemen bij gemeenten met een lager draagvermogen. Wanneer buurgemeenten een fors uiteenlopend draagvermogen hebben, zal de vraag naar herindeling onvermijdelijk om de hoek komen kijken.

Vanuit het perspectief van de lokale samenleving zijn recht doen aan de gemeentelijke autonomie en vergroting van het gemeentelijk belastinggebied twee wegen waarlangs de gemeentelijke democratie kan worden versterkt. Zij krijgt namelijk meer gewicht, omdat er daadwerkelijk iets op het spel komt te staan. En het sluit aan bij de ontwikkeling dat binnen steden en dorpen over het algemeen het beste ruimte kan worden geboden aan de *grassroots*-beweging van maatschappelijke experimenten en initiatieven. Lokale overheden lijken beter geëquipeerd om te beantwoorden aan de gevoelde noodzaak van een menselijke behandeling bij sociale voorzieningen en zijn beter in staat een politiek van nabijheid te voeren. Voor gemeentebestuurders is het belangrijk om in de omgang met maatschappelijk initiatief aan de ene kant de uitgangspunten en principes van het beleid te bewaken en aan de andere kant contextgevoelig in te spelen op burgers en hun organisaties. Het kan verleidelijk zijn lokale overheden in dit handelen vanuit de beste bedoelingen van alles voor te schrijven. Dat doet echter geen recht aan de aard van zowel de decentralisatie, de omslag die de

156 | Idem, noot 41 op p. 18.

overheid wil maken naar het zoeken van aansluiting bij maatschappelijk initiatief als het idee van de doe-democratie. Wat wel kan werken zijn *best practices*, waarbij het de lokale verantwoordelijkheid is om die niet blindelings te kopiëren, maar als inspiratie te benutten. In deze paragraaf laten wij daarom het woord aan een lokale wethouder van CDA-huize, waarbij aan het slot een aantal algemene lokale lessen wordt getrokken (zie kader hieronder).

Intermezzo: lokale lessen – in gesprek met Harry van der Molen

Op lokaal niveau lijkt de overheid zich het beste opnieuw uit te vinden. Onder meer tal van CDA-politici geven daar dagelijks vorm aan beleid dat meer samenleving mogelijk maakt. Een goed voorbeeld daarvan is Leeuwarden, zo blijkt uit een gesprek met Harry van der Molen, wethouder van Leeuwarden met in zijn portefeuille onder meer wijk- en dorpenbeleid en tevens coördinerend wethouder 'andere overheid'. In de Friese hoofdstad kent men vier beleidsinstrumenten die zowel aansluiten bij de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving als die verder proberen vorm te geven: (1) wijkbudgetten; (2) right to challenge; (3) wijkbedrijven en (4) organisatieverandering binnen de lokale overheid.

Wijkbudgetten

Alweer vijftien jaar geleden is in Leeuwarden begonnen met het toekennen van zogenaamde wijkbudgetten die het mogelijk maken dat een wijk naar eigen inzicht geld kan besteden. Harry van der Molen: 'We introduceren nu een soort wijkbudgetten 2.0. Nog steeds wordt budget toegekend naar rato van het aantal inwoners en beslist een wijkpanel of het gaat om het dorpsbelang. Maar we willen nu meer ruimte geven aan spontane initiatieven die buiten de huidige structuren opereren en helpen een participatiesamenleving dichterbij te brengen.'

Right to challenge

Binnen de Wmo is het mogelijk om de gemeentelijke overheid van Leeuwarden 'uit te dagen'. Naar aanleiding van een CDA-motie werd een right to challenge mogelijk. Van der Molen: 'In de huidige praktijk betekent dit dat initiatieven uit wijken en dorpen kunnen meebieden op zorgtaken. Het gaat dan om relatief eenvoudige zorg, zoals sociaal taxivervoer, een wijkhospitaal (voor mensen die niet meer in een ziekenhuis hoeven te verblijven, maar nog niet naar huis kunnen) en boodschappen doen voor iemand die dat zelf niet (meer) kan. Het is spannend om te kijken hoever we daarin kunnen gaan, want het moet niet gaan

schuren met de wettelijke taken van de gemeente. Maar als overheid doen we wat we kunnen en maken we geld vrij of stellen we (gemeentelijke) kennis ter beschikking om dit soort initiatieven te ondersteunen en hen klaar te stomen voor aanbesteding. Verder houden we rekening met de verschillen tussen grote en kleine bedrijven bij de regels voor het gunnen van een aanbesteding.

Wijkbedrijven

Het fenomeen wijkbedrijf is in Leeuwarden drie à vier jaar geleden als eerste begonnen in Heeschterp-Schieringen, een wijk die buiten de stad bekend stond als de armste wijk van Nederland. Van der Molen: 'Het concept is even sterk als eenvoudig: bewoners die zelf aan de slag gaan als bedrijf. Men ging een catering verzorgen om betaalbare maaltijden aan te bieden, hield voor de woningbouwcorporatie de portieken schoon, deed voor de gemeente het groenonderhoud in de wijk en organiseerde acties tegen zwerfafval. Het geld dat de bewoners met het groenonderhoud verdienen wordt vervolgens geïnvesteerd in wijk. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk geworden om een markt op te zetten voor betaalbare spullen. Ook is het wijkbedrijf hierdoor in staat mensen in dienst te nemen. Dit kunnen ook mensen zijn met een bijstandsuitkering die dan voor hun werk een vrijwilligersvergoeding krijgen. Veel initiatieven zijn kortom gericht op meedoen, zoals mensen uit de eenzaamheid halen, iets wat goed past bij het karakter van de wijk.'

Het wijkbedrijf bleek een gouden vondst. 'Inmiddels zijn er verschillende wijkbedrijven actief. Het type zaken dat men doet verschilt echter per wijk. Zo is er een wijkbedrijf dat zich bezighoudt met de aanleg van zonnecollectoren en is een ander druk doende een boomgaard aan te leggen. Weer een ander wil eenvoudige vormen van jeugdzorg verlenen. Een spannende vraag waarbij de gemeente natuurlijk goed moet kijken wat wel en niet mogelijk is. We proberen nu ook nog een slag verder te gaan en aandeelhouderschap in de wijk te ontwikkelen, waarbij burgers aandeelhouder worden in het wijkbedrijf. Via het wijkbedrijf gaan mensen in de wijk elkaar meer ontmoeten en wordt eigenaarschap gecreëerd.'

Organisatieverandering van de gemeentelijke overheid

'Een participatiesamenleving vraagt om een andere overheid', zo onderstreept Van der Molen. 'De gehele gemeentelijke organisatie zal daarom veranderen: ambtenaren, raadsleden en wethouders. Op dit moment maken wij voor onze organisatieverandering een schema waarin de verantwoordelijkheden van de gemeente in kaart worden gebracht. Eén van de uitgangspunten daarvoor is dat de lokale overheid echt niet langer top-down kan besluiten en uitvoeren.'

Nee, onze overheid zal meer aan moeten sluiten bij de samenleving en van onderop moeten gaan denken.'

'Van ambtenaren vergt dat begrijpelijkerwijs een cultuur- en mentaliteitsomslag. Zij zullen meer netwerkend optreden in plaats van met een pak papier onder de arm aanschuiven bij een voorlichtings- of informatiebijeenkomst om te vertellen wat de gemeente heeft besloten. De gemeenteraad moet zich afvragen hoe zij kan sturen in deze veranderende verhouding. Nu ontstaan nog wel eens pittige debatten over de rechtmatigheid van een initiatief of de gevolgen voor gelijkheid tussen bijvoorbeeld wijken. Ik zeg niet dat die vragen niet meer moeten worden gesteld, integendeel, maar het is toch ook veelzeggend dat zo'n debat al snel leidt tot een klassieke tegenstelling tussen links en rechts over de mate waarin de overheid al dan niet zou moeten ingrijpen. Als college stellen we op onze beurt de vraag hoe iedere wethouder binnen zijn portefeuille vorm kan geven aan de omslag. Dat betekent voortdurend kijken naar mogelijkheden om aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven.'

'In de praktijk speelt ook nog een aantal vragen waarop een antwoord niet zo eenvoudig is. Bij initiatieven via wijkbudgetten, the right to challenge of het wijkbedrijf rijzen vragen als: wie gaat waar precies over? En wie is er verantwoordelijk wanneer er iets (grondig) mis gaat? Op deze vragen zijn alleen maar algemene richtlijnen te geven zoals dat de gemeente zich onder meer bewust moet zijn van wat haar wettelijke taken zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat de lokale overheid moet controleren of voldaan wordt aan een minimumkwaliteit van zorg. Een ander interessant dilemma voor politici ontstaat wanneer men terecht komt tussen de wens van een burger en wat een ambtenaar als mogelijk beschouwt. Ik ben zelf dan toch geneigd voorrang te geven aan de burger en te kijken hoe we linksom of rechtsom iets mogelijk kunnen maken.'

Lessons learned: do's and don'ts in een (lokale) participatiesamenleving

Welke algemene lessen kunnen er worden getrokken uit de Leeuwardense voorbeelden? Harry van der Molen somt er een aantal op:

Annexeer geen initiatief

- De overheid moet geen maatschappelijke initiatieven overnemen of er een eigen project van willen maken. Zoiets is de dood in de pot, omdat je dan de mensen onteigent.

Toon wel betrokkenheid

- Mensen houden er echter wel van wanneer de gemeente aandacht aan hun initiatief besteedt en er oog voor heeft. Opvallend daarbij is dat burgers zelf niet snel contact zoeken met de gemeente, want de ervaring is toch dat er dan

al gauw een batterij aan regels bij komt kijken. In de beleving van velen is de gemeente of de overheid een op zichzelf staande grootheid en niet iets van ons allemaal. Het is belangrijk hier te werken aan het besef van enerzijds gedeelde verantwoordelijkheden en anderzijds de onderscheiden rollen van partijen.

Kopieer niet blindelings

- Probeer maatschappelijk initiatief niet te kopiëren of als opbouwwerk elders te introduceren. Het is telkens de kunst goed te kijken naar de specifieke cultuur, het eigen karakter en de 'eigen-aardigheden' van een wijk of dorp. Wie daarmee rekening houdt, realiseert zich dat het creëren van publieke waarde naar tijd en plaats om een verschillende aanpak vraagt. Dit betekent dat je beleidsdenken een beetje af moet leren en vooral dienstbaar moet opereren.

Faciliteer en ondersteun veelbelovende initiatieven

- Wat de (lokale overheid) wel kan doen, is de middelen verschaffen om een veelbelovend initiatief waarvoor de financiering al voor zo'n negentig procent rond is het laatste zetje te geven. In Leeuwarden is daartoe een zogenaamde 'tafel van 8' opgericht met een budget van 400.000 euro per jaar. Zij bekijken welk initiatief zo'n duwtje verdient. Belangrijke factoren die daarin meewegen zijn, naast natuurlijk co-financiering, draagvlak en het lange-termijnperspectief. Behalve geld is het ook mogelijk vanuit de ambtenaren mensuren ter beschikking te stellen.

Communiceer!

- Wees open en communicatief, zodat duidelijk is wat wel en niet kan. Dit betekent ook afscheid nemen van het oude klant-denken dat de overheid onder invloed van new public management was gaan omarmen. Voor het ambtelijk apparaat was de wethouder toen al snel een risico. Nu wordt de rol van lokale politici weer politieker. Zij kunnen zich niet meer verschuilen achter algemene regels, maar moeten daadwerkelijk hun gezicht laten zien.

Wees kritisch op de systeemwereld

- Hieruit vloeit ook voort dat een wethouder best een beetje sceptisch tegenover zijn eigen gemeentelijk apparaat mag staan. Het is voor hem of haar belangrijk de stem van de straat mee te nemen naar het gemeentehuis en de beleidswereld te leren onderscheiden van de buitenwereld. Vaak klinkt het dat 'het zo niet kan', maar vaak blijkt dat iets uiteindelijk toch mogelijk is. Het is kortom belangrijk om de systeemwereld van de overheid voortdurend te spiegelen aan een gezond boerenverstand.

Bewaak de democratische rechtsstaat

- Tenslotte is het belangrijk dat de lokale overheid zich bewust is van haar wettelijke taken, zoals het waarborgen van openbare orde en veiligheid, zorgen voor een goede infrastructuur op uiteenlopende gebieden, het uitvoeren van specifieke taken zoals het verstrekken van paspoorten, het bewaken van kwaliteitseisen in zorg en onderwijs, en het onderhouden van een sociaal vangnet.

6.4 Burgerschap versterken en ondersteunen

In paragraaf 5.2 is gewezen op het belang van de sociaal-morele infrastructuur voor burgerschap. We hebben benadrukt hoe een goede burgerschapscultuur als het ware een humuslaag is zonder welke de samenleving niet kan floreren. Ook is aangestipt dat de overheid op dit terrein in beginsel weinig vermag. Veel meer dan voorwaardenscheppend beleid is hier niet mogelijk. Niet alleen is het namelijk vrijwel ondoenlijk om burgerschap te creëren, maar al te stevig overheidsbeleid dat is gericht op het bijbrengen van een burgerschapsmoraal is ook onwenselijk in een rechtsstaat.

De vraag is evenwel of – en zo ja, hoe – burgerschap vanuit de publieke zaak kan worden bevorderd (naast het in par. 5.2 reeds aangegeven voorwaardenscheppend beleid rondom het culturele, sociale en talige aspect van de staat). De waarneming dat in Nederland tal van burgers tonen iets voor elkaar over te hebben, is geen reden om op onze lauweren te rusten. Goede tradities zijn er om doorgegeven te worden en gezien het stempel dat de overheid op de moderne samenleving drukt, lijkt de kans klein dat dit geheel buiten haar omgaat. Voorts gebiedt de realiteit ons ook te erkennen dat er burgers bestaan wie het adagium ‘private lusten, publieke lasten’ op het lijf geschreven is. Het aanhoudende normen- en waardendebat en de zorg van mensen over hoe wij met elkaar omgaan, komen niet uit de lucht vallen. Reden voor minister-president Rutte om niet zo heel lang geleden in een speech het zogenaamde ‘dikke ik’ de wacht aan te zeggen. En dat voor een liberale premier!

Kennelijk ziet Rutte zich geconfronteerd met wat wel geduid wordt als de cultuurpolitieke paradox. Deze geeft aan dat er een duidelijke spanning is tussen de noodzaak en onwenselijkheid van overheidshandelen op de normen en waarden van de samenleving.¹⁵⁷ Waar het overheidsbeleid naar zijn aard instrumenteel is, daar blijkt voortdurend toch ook behoefte aan een taal die dieper steekt dan beleidsretoriek. Een technocratische taal voldoet niet als zich moreel geladen vraagstukken voordoen. Dit geldt ook voor een concept als de participatiesamenleving. De moderne vrijheidsopvatting heeft onze gedeelde gespreksruimte in hoge mate steriel gemaakt, iets wat het spreken over morele

157 | C.J. Klop, *De cultuurpolitieke paradox. Noodzaak en onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden*. Kampen: Uitgeverij Kok, 1993.

vraagstukken bemoeilijkt. In dat perspectief is het – nog even los van de inhoud – hoopgevend dat premier Rutte zo normatief geladen sprak.

Hiermee is meteen al een eerste mogelijke strategie voor burgerschapsversterking gegeven. Politici kunnen een moreel appel doen op de samenleving en dat is iets waarvoor zij zich niet hoeven te schamen (het spreekt dat dit niet kan zonder *practice what you preach* en *walk your talk*). De vraag is wat de overheid nog meer kan én mag doen om de burgerschapsvaardigheden te helpen ontwikkelen die nodig zijn in een samenleving waarin mensen en hun instellingen meer verantwoordelijkheid dragen voor elkaar. Eén van de antwoorden is gelegen in het scheppen én in stand houden van oefenplaatsen voor burgerschap. Onbegrijpelijk is het dan ook dat het kabinet-Rutte II de maatschappelijke stage heeft afgeschaft. Er is eerder reden om die als een opmaat te zien voor de invoering van een maatschappelijke dienstplicht c.q. maatschappelijk dienstjaar.

Tenslotte dient ook de hierboven besproken ruimte voor de lokale democratie als een uitstekende oefenplaats voor burgerschap. Juist als men daar meer bevoegdheden en ruimte krijgt – zowel financieel als beleidsmatig – dan wordt de kans aanmerkelijk vergroot dat de betrokkenheid bij het gemeenschappelijk wel en wee in stad, dorp, wijk of buurt wordt vergroot. Gemeenten doen er ook om redenen van burgerschapsversterking en –ondersteuning goed aan om de doe-democratie ruimte te geven. In de huidige samenleving dringt het eigenbelang van de enkeling zich niet zelden met kracht op. Wanneer mensen echter worden uitgenodigd en ertoe aangezet om collectieve problemen samen op te lossen dan kan dat bijdragen aan het (weer) groeien van welbegrepen eigenbelang.

7 | Beknopte samenvatting en aanbevelingen

7.1 Beknopte samenvatting: het burgerschap van de mensen, de vrijheid van de samenleving en het gezag van de overheid

In dit rapport is de verhouding tussen overheid en samenleving onder de loep genomen tegen de achtergrond van het veranderende maatschappelijk initiatief dat steeds minder is geordend rondom de oude en vertrouwde aanspreekpunten, maar steeds meer ad hoc, losser en meer tijdelijk van aard is. Het antwoord op die vraag laat zich samenvatten aan de hand van drie gezichtspunten: (1) het burgerschap van de mensen; (2) de vrijheid van de samenleving en (3) het gezag van de overheid.

7.1.1 Het burgerschap van de mensen

Bij een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving hoort allereerst een herwaardering van burgerschap. De kwaliteit van de democratie, de vormgeving van het politiek bestuur en de betrekkingen tussen de overheid enerzijds en burgers en hun organisaties anderzijds zijn veel meer dan louter instrumenteel en procedureel.

Een krachtige *civil society* is fundamenteel voor de vaardigheden die in een democratie van burgers worden gevergd. 'Vaardigheden als bedachtzaamheid bij het oordelen, het kunnen inschikken, tolerantie, bestuurlijke wijsheid, inzicht in de balans tussen rechten en plichten: zij zijn wezenlijk in een democratie. Daarom is het – behalve voor het ontlasten van de overheid – ook voor de burgerzin van wezenlijk belang om te werken aan *de maatschappelijke democratie* via een verantwoordelijke samenleving (maatschappelijk initiatief). Daar worden deze vaardigheden geleerd en gepraktiseerd. Vandaar: minder regels, meer maatschappelijke verantwoordelijkheid, pas beleid als er echt een publiek probleem is en als mensen en hun instellingen dat niet zelf kunnen oplossen. Bij een vitale democratie hoort ook het vertrouwen in het probleemoplossende vermogen van mensen zelf.'¹⁵⁸

Burgerschap is daarmee bij uitstek iets wat in de samenleving zelf gebeurt; te beginnen in gezinnen waar generaties elkaar waarden overdragen en op scholen waar kinderen hun vorming krijgen. Als ergens moet worden uitgegaan van het primaat van de samenleving dan is het hier. Overheidsbeleid heeft op dit gebied in opbouwende zin slechts beperkte mogelijkheden. Vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie bezien past de overheid hier in beginsel terughoudendheid. Wat de overheid in ieder geval wel kan, is (de vorming van) burgerschap uithollen en ondermijnen. De beste handelingsstrategie

158 | Ab Klink, 'De straat roept de staat terecht tot de orde', in: Sophie van Bijsterveld, Ab Klink & Jan Prij, *De staat en de straat*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003, p. 17.

die de overheid hier lijkt te kunnen volgen, is het scheppen dan wel in stand houden van de voorwaarden waaronder burgerschap tot bloei zou kunnen komen. In die zin is bijvoorbeeld het afschaffen van de maatschappelijke stage voor scholieren een onbegrijpelijke stap, omdat juist met dit middel vaardigheden konden worden opgedaan die van belangrijk zijn voor het leven in een democratie. Het maakte onder meer duidelijk dat een samenleving floreert bij een balans tussen rechten en plichten. Maar zelfs bij het in acht nemen van de faciliterende rol die de overheid hier kan hebben, dienen we erop bedacht te zijn, dat bij de ontwikkeling van burgerschap vele andere culturele factoren een rol spelen. Zo blijkt sociaal kapitaal sterk samen te hangen met religieuze en spirituele bronnen van zingeving.¹⁵⁹ Dit zijn domeinen waar de overheid verre van moet blijven, maar tegelijkertijd vormen zij voor een belangrijk deel de humuslaag waarzonder de samenleving niet kan bloeien.

7.1.2 De vrijheid van de samenleving

In haar rolkeuze moet de overheid nadrukkelijk de vrijheid van de samenleving respecteren en de autonomie van de burgerlijke sfeer koesteren. De prangende vraag is namelijk of de overheid daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor het publieke domein durft te delen met burgers en hun organisaties. Met andere woorden: durven politiek en bestuur daadwerkelijk los te laten? Durven zij de vormgeving en uitvoering van positieve vrijheden (verbonden met sociale grondrechten) meer over te laten aan maatschappelijk initiatief? Zo'n benadering lijkt immers de negatieve vrijheid (verbonden met klassieke grondrechten) meer recht te doen.

In de praktijk blijkt loslaten vaak moeilijk, ook wanneer met de mond hartstochtelijk een participatiesamenleving wordt beleden. Al snel lijken politici en bestuurders daarbij nogal precies omschreven beelden van modelburgers in hun hoofd te hebben of uitgewerkte ideeën over hoe burgers en hun organisaties hun verantwoordelijkheid het beste zouden kunnen invullen. In plaats van daadwerkelijk te vertrouwen op de kracht van de samenleving en op basis daarvan los te laten monitort, controleert en noteert de overheid iedere beweging van haar burgers en probeert zij voortdurend bij te sturen of in te grijpen. Dit vraagt veel van politici, waarbij opvalt dat het vooral de zelfbeheersing van Tweede Kamerleden is die nog wel eens te wensen over laat. Incidenten leiden maar al te vaak tot algemene regelgeving (de besproken risicoregelreflex), terwijl juist behoefte is aan het terugdringen van overbodige regels, uitgebreide procedures en bureaucratisch papierwerk.

159 | Ton Bernts, Gerard Dekker & Joep de Hart, *God in Nederland 1996-2006*. Kampen: Uitgeverij ten Have, 2007. Vgl. Joep de Hart, *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011. Zie ook: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Geloof in de samenleving. Christendemocratische reflecties op religie en levensbeschouwing in het publieke domein*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2012, pp. 48-53.

Subsidiariteit vraagt niet alleen om decentralisatie, maar ook om ontregeling (regelgeving is slechts een andere vorm van centralisering) en daar lijkt de overheid het ondanks alle laudaties op burger en samenleving behoorlijk moeilijk mee te hebben. Dit wordt ook zichtbaar in de interbestuurlijke verhoudingen waar het de rijksoverheid zwaar valt om los te laten. Deels ingegeven door de noodzaak tot bezuinigen en deels ingegeven door de wens het beleid mee te kunnen bepalen worden de medeoverheden op lokaal niveau aan de ketting van beleidsmatige en financiële randvoorwaarden gelegd. Als zodanig hebben zij weinig speelruimte en moet misschien eerder gesproken worden van deconcentratie dan van decentralisatie. De beperkte bewegingsvrijheid van gemeenten maakt – opnieuw alle goede bedoelingen ten spijt – de lokale democratie veel krachtelozer dan nodig en wenselijk is. ‘No taxation without representation’ is een geveulgelde uitspraak die op lokaal niveau vooral in omgekeerde richting lijkt te werken. De belastingvoet van gemeenten is immers beperkt en hun beleidsruimte wordt veelal van bovenaf ingeperkt, iets wat de gemeenteraad belemmert uit te groeien tot het daadwerkelijke politieke platform dat zij op lokaal niveau zou moeten zijn. Behalve in benadering en aanpak is het daardoor moeilijk voor lokale bestuurders om het verschil te maken. De vrijheid van de samenleving betekent daarom: (a) ruimte en zeggenschap voor maatschappelijk initiatief en (b) meer financiële en beleidsmatige ruimte voor lokale overheden.

7.1.3 Het gezag van de overheid

De rol van de overheid verandert. Zij is niet meer ‘de vormgever van de samenleving, maar veeleer het verlengstuk van de maatschappij: ze zou als het ware een nieuw verbond kunnen aangaan met alle mensen van goede wil en op een creatieve manier kunnen meebewegen met de vele goede initiatieven.’¹⁶⁰ Zo’n type houding laat overigens ook zien dat het niet zozeer gaat om een keuze tegen de overheid en voor de samenleving, zoals in de jaren tachtig de markt het panacee werd voor vastlopende overheidsstructuren en nu de burger de absolute redder in nood lijkt. Waar het om gaat is dat overheid, markt en samenleving met elkaar samenwerken bij het creëren van publieke waarde.¹⁶¹

160 | Zie ook: Pieter Jan Dijkman, ‘Koester de autonomie van de burgerlijke sfeer’, in: Pieter Jan Dijkman, Wim van de Donk & Rien Fraanje, *Het appel op de vitale samenleving*. Amsterdam: Boom, 2013, p. 32.

161 | Martijn van der Steen, ‘De geboorte van de verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen’, in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruiter & Maarten Neuteboom, *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, p. 51: ‘Het zou passen om (...) principiële gelijkwaardigheid tussen overheid, markt en gemeenschap in het debat over publieke waarde terug te brengen. Het realiseren en borgen van publieke waarde is niet het kiezen voor één van de drie hoeken, maar het vermogen om die drie adequaat te combineren.’ Zie ook: Robert van Putten & Wouter Beekers, *Coöperatiemaatschappij. Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw*. Amersfoort: Wetenschappelijk Instituut voor de ChristenUnie, 2014.

De keuzes die daarbij gemaakt moeten worden zullen sterk worden bepaald door de context, maar zullen tegelijkertijd meer dan ooit geworteld moeten zijn in een besef van waarden. Alleen langs deze weg van samenwerking lijkt de overheid – politiek en bestuur – weer het gezag en het vertrouwen terug te kunnen winnen dat met de huidige crisis van de democratie onder druk is komen te staan.

Deze bescheidener rolopvatting van de overheid als maatschappelijke partner is een *conditio sine qua non* voor het overheidsoptreden dat samenhangt met de eigen aard van de overheid. De overheid heeft gezag namelijk nodig om waar nodig ook normerend te kunnen optreden en in het belang van de samenleving ontwikkelingen af te remmen of bij te sturen. Daarmee is ook vastgesteld dat de overheid niet zomaar één van de maatschappelijke sferen is. Vaak zal zij kunnen handelen op basis van principiële gelijkwaardigheid van maatschappelijke organisaties of als partner van marktpartijen, maar als hoeder van het recht en drager van de zwaarmacht komt haar binnen de staat een bijzondere plaats toe. De participatiesamenleving mogen we met andere woorden 'niet opvatten als een elegante verdwijntruc voor overheid en publiekrecht' en 'moet door een democratische rechtsstaat worden gedragen'.¹⁶²

Herstel van het overheidsgezag zal geen gemakkelijke opgave zijn. Ongeacht het kiesstelsel staat dit gezag in alle westerse democratieën onder druk. De oorzaken ervan zijn meervoudig en sociaal-cultureel van aard. Een deel van het antwoord zal moeten worden gevonden in het karakter van politici zelf, zoals moreel leiderschap en dienstbaarheid aan het algemeen belang. De behoefte daaraan lijkt groot. Tevens is nodig een herstel van het primaat van de politiek die de waardengeladenheid van maatschappelijke vraagstukken onderkent.

7.2 Beleidsaanbevelingen

Op basis van de voorgaande overwegingen doen we een aantal gerichte beleidsaanbevelingen voor het overheidsbeleid, die zijn gericht op de versterking van de samenleving, op de ondersteuning van burgerschap en op de verbetering van de overheidsorganisatie.

162 | Ernst Hirsch Ballin, 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid', in: *Jaarverslag 2013*. Hilversum: Instituut Gak, p. 10.

7.2.1 Aanbevelingen om burgerschap te ondersteunen

- *Ondersteun oefenplaatsen van burgerschap.* Een tweetal zaken kan de overheid daarin actief instellen.
 - *Introduceer een maatschappelijke dienstplicht.* Hiermee kunnen jongvolwassenen zich niet alleen een jaar oefenen in dienstbaarheid aan medeburgers, maar kunnen zij zich ook bewust worden van het feit dat tegenover rechten ook plichten staan.
 - *Voer vormen van sociale dienstverlening in.* Sociale dienstverlening kan op verschillende momenten in de levensloop van mensen worden verleend, bijvoorbeeld als men werkloos is of bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Langs deze weg kunnen waar mogelijk elementen van wederkerigheid worden toegevoegd aan het recht op sociale voorzieningen.
- *Schep voorwaarden die de betrokkenheid bij de publieke zaak kunnen vergroten.* In culturele zin kan de overheid bijdragen aan een brede acceptatie van onze kernwaarden en de symbolische orde van ons land, zoals die onder meer in het koningschap en het volkslied tot uitdrukking komen. Via het onderwijs leren we ons uitdrukken in een gedeelde taal en kan voorts de wordingsgeschiedenis van onze staatsgemeenschap worden uitgedragen. En in sociale zin scheppen gemeenschappelijke feestdagen mogelijkheden voor verbinding.
- *Kopieer, annexeer en monitor geen maatschappelijke initiatieven, maar ondersteun, waardeer en support ze.* Burgerschap ontstaat veelal bij een overheid die op gepaste afstand blijft. Maar dat laat onverlet dat mensen voor hun inzet wel erkenning mogen krijgen van een overheid die nabijheid toont.
- *Herstel beroepseer in oude luister.* Ruimte en erkenning voor de professional.

7.2.2 Aanbevelingen om de samenleving te versterken

- *Geef meer ondersteuning aan gezinnen en families.* Zij zijn het hart van de samenleving en dé plaats waar het oefenen in samenleven en burgerschap begint. In Nederland leidt het krijgen van kinderen tot één van de grootste inkomensvallen in Europa. Samenwonen en trouwen zijn maar al te vaak fiscaal onvoordelig. Het Nederlandse belastingstelsel moet kortom gezins- en familievriendelijker worden ingericht.
- *Verleen burgers een right to challenge.* Burgers moeten samen met anderen het recht krijgen de overheid uit te dagen om collectieve voorzieningen over te nemen.
- *Ontregel de samenleving.* Centralisering is niet alleen een neiging die zich openbaart in de concentratie van bevoegdheden, maar ook in dichtregelen van zaken. Vooral voor de politiek ligt hier een uitdaging om terughoudend

te zijn bij nieuwe regelgeving en bestaande regelgeving regelmatig te evalueren. Waar mogelijk dient met horizonbepalingen te worden gewerkt, zodat regelgeving na verloop van tijd automatisch *vervalt*.

- *Ontwikkel een beleidsstrategie om op het gebied van zorg, onderwijs en sociale zekerheid de samenleving verdere vrijheid en verantwoordelijkheid te geven.* Maatschappelijk initiatief is van oudsher gericht op de terreinen van liefde en zorg. De huidige terugtrek van de overheid beoogt de samenleving hier weer een grotere rol te geven. Bezien moet worden waar terugtrekken nog meer mogelijk is, zodat burgers en hun organisaties weer de vrijheid, bevoegdheden en het eigenaarschap terugkrijgen. Een en ander zou moeten leiden tot een maatschappij-brede discussie over de taken van de overheid. Duidelijk is dat het hier gaat om een lange termijnagenda die niet instrumentalistisch kan en mag zijn. Een mogelijkheid is om in het onderwijs de financiering van onderwijsinstellingen meer via ouders te laten verlopen (bijvoorbeeld via een vouchersysteem).
- *Stel een toerustingagenda op.* Mede als gevolg van de noodzaak tot bezuinigen, pakt de terugtrek van de overheid soms slecht uit. Burgers en hun instituties – en soms zelfs overheidsinstanties zelf – zijn er simpelweg niet altijd klaar voor. De overheid moet kortom de samenleving beter toerusten om verantwoordelijkheden goed te kunnen dragen.
- *Schep rechtsvormen die zijn toegesneden op een betere bescherming van de belangen van maatschappelijk initiatief.* Voer ten behoeve van vennootschappen en stichtingen die maatschappelijke taken uitvoeren de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming in. Hiertoe is een wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geboden. In een maatschappelijke onderneming zijn de rechten van cliënten en gebruikers beter gewaarborgd, omdat zij tot legitieme stakeholders worden gemaakt. Ook de rechtsfiguur van de trust verdient als flexibel juridisch instrument onderzoek. Dit is mogelijk een geschikte rechtsvorm voor activiteiten van burgers die publieke waarde creëren, omdat bijvoorbeeld het werken met vrijwilligers ermee kan worden vereenvoudigd. Passende rechtsvormen kunnen bovendien eraan bijdragen dat initiatief ook kan focussen op institutionalisering en lange termijnplanning.

7.2.3 Aanbevelingen om de overheidsorganisatie te verbeteren

- *Aanvaard dat de samenleving niet maakbaar is.* Het loslaten door de overheid vergt het (opnieuw) leren weerstaan van de risico-regelreflex, ofwel de neiging om ieder incident met wet- en regelgeving te beantwoorden. Dit vergt de moed van politici om 'nee' te zeggen en de kracht van burgers (en media) om niet de overheid direct voor allerlei leed verantwoordelijk te stellen. Het vergt ook een terughoudende overheid die haar eigen door het recht beheerste én begrensde verantwoordelijkheid kent.

- *Erken de eigenstandige positie van de overheid als hoeder van het recht.* Handel daarnaar bij het laten van ruimte aan de samenleving en het aansluiten bij maatschappelijke initiatieven van burgers. Dit impliceert onder meer het beschermen van een gevarieerd stelsel van maatschappelijke voorzieningen (ook levensbeschouwelijk), het verzekeren van toegang tot voorzieningen bij monopolies en het beschermen van het recht op uittreden uit maatschappelijke organisaties, het bewaken van de rechtsstatelijke grenzen waaraan ook maatschappelijk initiatief moet voldoen en een goede toegang tot het recht en rechtsprekende instituties. Ook de overheid dient zich vanzelfsprekend aan rechtsstatelijke normen te houden.
- *Laat de overheid een schild voor de zwakken zijn en blijven.* Gelukkig zijn veel Nederlanders in staat zichzelf grotendeels te redden – al dan niet met hulp van anderen – maar er zal altijd een groep mensen zijn die minder zelfredzaam is en in meer of mindere mate is aangewezen op ondersteuning door de overheid. Verschil mag er zijn, maar voor de daadwerkelijk hulpbehoevenden dient de overheid een vangnet te creëren, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen.
- *Geef inhoudelijke en institutionele ruimte aan maatschappelijk initiatief.* De verleiding is vaak groot om maatschappelijke initiatieven over te nemen of rücksichtslos te kopiëren en elders uit te rollen. Concreet betekent ruimte geven dat de overheid in de eerste plaats aansluiting zoekt bij maatschappelijke initiatieven van burgers en niet andersom. De samenleving moet zelf eigenaar kunnen zijn van haar organisaties. Institutioneel dient te worden gezocht naar passende rechtsvormen om maatschappelijk initiatief beter te borgen (zie voor een verder concretisering par. 7.2.2).
- *Voer als overheid tenminste integraal en samenhangend beleid.* Waak met andere woorden voor tegenstrijdig beleid. Dit is vooral een risico voor wie een coherent en verinnerlijkt idee van de participatiesamenleving ontbeert. Het huidige kabinet lijkt daarvan een goed voorbeeld, want het grossiert in tegenstrijdigheden. Burgers moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor hun directe leefomgeving, maar de overheid beperkt de giftenaftrek, wenst de arbeidsparticipatie en de pensioenleeftijd te verhogen, bezuinigt op de dagopvang en schaft de maatschappelijke stage – oefenplaats voor het samenleven – af. Kortom, erken dat meedoen zowel tijd kost als oefening vergt en houdt daar in het beleid rekening mee.
- *Richt de overheidsorganisatie en werkwijze van ambtenaren in op de nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving.* Het overheidshandelen is veel dynamischer geworden. In plaats van via één van de grootheden van overheid, markt of samenleving te (be-)sturen, komt het vandaag de dag meer aan op samenwerking dan ooit. Burgers, bedrijven en overheden zullen veel meer gezamenlijk moeten zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen. Toch betekent dat niet dat de overheid zich zou

moeten verlaten op één sturingsfilosofie. Het juiste sturingsmodel wordt namelijk niet alleen bepaald door de overheid, maar moet in de eerste plaats worden gezocht in aansluiting op de samenleving ('sturen in meervoud').

- *Wees een lerende overheid die durft te experimenteren.* Een participerende overheid die aansluiting zoekt bij maatschappelijke initiatieven zal veel meer verweven zijn met verschillende contexten. Veel vaker zal per geval moeten worden bekeken wat prudente politiek is. Dit vergt van politici en ambtenaren niet alleen een groot aanpassingsvermogen, maar ook de durf om te experimenteren.
- *Hervorm het belastingregime in Nederland.* Herziening van het belastingstelsel dient op minstens twee punten te geschieden.
 - *Verlaag de totale belastingdruk voor burgers.* Zo ontstaat er meer financiële ruimte voor het ontplooiën van maatschappelijke initiatieven. Langs deze weg wordt ook duidelijk dat een verantwoordelijke samenleving geen verkapte bezuinigingsmaatregel is, maar dat een herordening van taken en verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk gepaard gaat met minder belastingen. Een sociale vlaktaks valt hierbij aan te raden te meer daar dit de gehele wet- en regelgeving rondom de belastingheffing vereenvoudigt. Bovendien worden hiermee aan de bovenkant onevenredige inkomensoverdrachten teruggedrongen en kan aan de onderkant de armoedeval beter worden tegengegaan.
 - *Verruim het gemeentelijk belastinggebied.* Uiteraard kan dit alleen als de centrale belastingheffing daarop navenant wordt aangepast. Hiermee wordt de beleidsmatige ruimte en financiële zeggenschap van lokale overheden vergroot, iets wat recht doet aan hun toegenomen taken en verantwoordelijkheden.
- *Versterk de lokale democratie.* Deels gebeurt dat indirect met de reeds aanbevolen vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, maar er kan meer. Om het zelfstandige belang van de democratische legitimatie van het gemeentelijk beleid te benadrukken, dienen de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen meer te worden gespreid. Voorts verdient het aanbeveling de aanstellingswijze van de burgemeester te moderniseren zonder dat zijn onpartijdige positie wordt aangetast. Meer algemeen lijkt het geboden de lokale democratie zowel aan de representatieve als de participatieve zijde te versterken.
 - *Het eerste kan door mogelijkheden te bieden het raadslidmaatschap te herijken nu zijn klassieke rol wordt overstegen en gemeenteraadsleden zo te oefenen in hun rolbewustzijn.* Ook kan het geboden zijn veel vaker te kiezen voor legitimatie aan de 'voorkant' in plaats van achteraf.

- *Het tweede kan door de zogenaamde 'doe-democratie' radicaal de ruimte te geven.* Op veel plaatsen gebeurt dit al via bijvoorbeeld wijkbedrijven en wijkbudgetten.

- *Waardeer verschil en variëteit in de samenleving; geef gelegenheid voor lokale differentiatie.* Zowel de rijksoverheid als decentrale overheden zullen zich moeten wapenen tegen de angst voor verschil. Natuurlijk, gelijke gevallen verdienen gelijke behandeling, maar dat mag niet leiden tot gelijke behandeling van ongelijke gevallen. Weersta daarom ten eerste de verleiding om vanuit doorgeschoten gelijkheidsdenken de uitvoering van sociaal beleid opnieuw te uniformeren. Biedt ten tweede ruimte voor lokale differentiatie en breek met Haags (of Brussels) centralisme. Maak ten derde van maatwerk de nieuwe standaard in plaats van dit (nog steeds) te zien als uitzondering op de regel.
- *Verbeter de grondwettelijke verankering van de gemeentelijke autonomie.* Dit vergt een aanpassing van art. 124 lid 1 Grondwet. Het kader voor de bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de lokale overheden verdient bovendien een verdere precisering in de Gemeentewet door daarin de autonome taken wettelijk vast te leggen.
- *Creëer een rechtscollege voor het behandelen van bestuursgeschillen tussen overheden.* Bestuurlijke geschillen verdienen om te beginnen ten overstaan van de burger geen schoonheidsprijs, maar het kan natuurlijk voorkomen. Gezien de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen zullen zij naar verwachting ook vaker voorkomen. Omdat de courante rechtsgang tijdrovend en in de regel geen finale beslissing zal brengen is een aparte rechtsgang gewenst. Het ligt voor de hand de Raad van State aan te wijzen als rechtscollege voor bestuursgeschillen.
- *Zorg voor een betere borging van publieke belangen binnen privaatrechtelijke ondernemingen.* Overweeg daartoe ten behoeve van het borgen van publieke belangen in naamloze vennootschappen waarin de overheid deelneemt de invoering van een overheidsonderneming. Dit vereist een aanpassing van de vennootschapsrechtelijke structuur in het Burgerlijk Wetboek.
- *Geef sociaal ondernemerschap de ruimte.* Op het snijvlak van markt en samenleving bewegen zich ondernemers die met oog voor maatschappelijke waarden hun diensten aanbieden. Een voorbeeld is Buurtzorg Nederland. Dit type ondernemerschap moet de ruimte krijgen.
- *Contracteer en besteed aan vanuit publieke meerwaarde.* De waardering van maatschappelijk initiatief en de evaluatie van het beleid in het sociaal domein vragen om nieuwe wijzen van publieke verantwoording. Dit betekent dat moet worden gekeken en gemeten op een manier die beleidsdomeinen overstijgt, langetermijneffecten in kaart brengt en onbedoelde gevolgen mee laat wegen. Dit levert een completer beeld op van wat publieke meerwaarde is, een gegeven dat vervolgens een rol zou moeten spelen bij de

aanbesteding en contractering van maatschappelijke initiatieven of sociale ondernemingen.

| Literatuurlijst

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, 2012.
- Achterhuis, H., *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo, 1988.
- Althusius, J., *Politica* (edited and translated, with an introduction by Frederick S. Carney). Indianapolis: Liberty Fund, 1995.
- Aristoteles, *Ethica*. Vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Christine Pannier en Jean Verhaeghe, Groningen: Historische Uitgeverij, 2009.
- Aristoteles, *Politica*. Vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Jan Maarten Bremer en Ton Kessels, Groningen: Historische Uitgeverij, 2012.
- Balkenende, J.P., *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1992.
- Barber, B.R., *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven & London: Yale University Press, 2013.
- Bauman, Z., *Liquid Modernity*. Oxford: Polity Press, 2000.
- Bauman, Z., *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Oxford: Polity Press, 2007.
- Baumol, W.J., *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. New Haven: Yale University Press, 2013.
- Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1986.
- Benington, J., 'From Private Choice to Public Value?', in: John Benington & Mark H. Moore, *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 31-49.
- Berlin, I., *Twee opvattingen van vrijheid*. Vertaald door Tine Ausma, Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2010.
- Berman, H.J., *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- Berg, E. van den, Houwelingen, P. van, en Hart, J. de, (red.), *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.
- Bernts, T., Dekker, G. & Hart, J. de, *God in Nederland 1996-2006*. Kampen: Uitgeverij ten Have, 2007.
- Bijsterveld, S.C. van, *The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition*. Utrecht: Lemma Publishers, 2002.
- Bijsterveld, S.C. van, 'Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 57-67.
- Blokker, B., 'Verplicht zelfredzaam', in: *NRC*, 3 januari 2015, p. 16.
- Blond, P. *Red Tory: How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber and Faber Limited, 2010.

- Boer, N. de, Diepen, A. van, en Meijs, L., *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen over misdaad en straf*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2002.
- Boutellier, H., *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2011.
- Boutellier, H., *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2015.
- Buijs, G.J., 'Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevoegdheid en kleinschaligheid', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011, pp. 25-27.
- Buijs, G.J., *De eeuw van de burger* (Groenlezing 2014). Amersfoort: ChristenUnie, 2014.
- Braudel, F., *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century* (v. 1-3). Berkely: University of California Press, 1992.
- Brink, G. van den, *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- Brink, G. van den, (red.), *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Brink, G. van den, 'Kracht van gemeenschappen: een kwestie van contingentie', in: Nicolette van Gestel (red.), *De kracht van de gemeenschap*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2015, pp. 25-39.
- Brons, C.R., *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century*. Amsterdam: Pallas Publications, 2014.
- Castells, M., *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Chicester: Wiley-Blackwell, 2009.
- Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2015*. Den Haag: Centraal Planbureau, 2015.
- Christen-Democratisch Appel, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*. Den Haag, 1983.
- Coggan, P., *The Last Vote: The Threats to Western Democracy*. London: Penguin Books, 2014.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 'Tijd voor onderwijs. Eindrapport', in: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 007, nr. 6 (commissie-Dijsselbloem).
- Cuyvers, P., 'Het machtige midden', in: Hooven, M. ten, Cuyvers, P., Lampert, M. & Prij, J., *Benauwd in het midden*. Amsterdam: Boom, 2008, pp. 39-52.

- Cuyvers, P., Kruijer, A.J. & Neuteboom, M., 'Subsidiariteit revisited: decentralisatie in christendemocratisch perspectief', in: Cuyvers, P., Kruijer, A.J. & Neuteboom, M., *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 36.
- Dawson, C., *Religion and the Rise of Western Culture*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, 2001.
- Dekker, P. & Hart, J. de, *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009.
- Dekker, P. & Ridder, J. den, (red.), *Stemming onbestemd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.
- Dijk, J.J. van, 'Woont u in een solidaire samenleving? En bevalt het?', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, pp. 29-42.
- Dijkman, P.J., 'Koester de autonomie van de burgerlijke sfeer', in: Dijkman P.J., Donk, W. van de, & Franje, R., *Het appel op de vitale samenleving*. Amsterdam: Boom, 2013, pp. 26-34.
- De Dijn, H., *Vloeibare waarden. Politiek, zorg en onderwijs in de laatmoderne tijd*. Kampen: Uitgeverij Klement, 2014.
- Dölle, A.H.M., 'De zieke staat en de noodzaak van een christendemocratische staatsleer', in: Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin-Sassen (red.), *Bezielde staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*. Deventer: Kluwer, 2014, pp. 369-380.
- Donders J. en Gradus, R.H.J.M., *Toegang tot de collectieve sector*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2015.
- Donk, W.B.H.J., van de, '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, 2004.
- Eerste Kamer, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2012.
- Fortuyn, W.S.P., *De verweesde samenleving. Een religieus-sociologisch traktaat*. Uithoorn/Rotterdam: Karakter Uitgevers B.V./Speakers Academy Uitgeverij B.V., 2002.
- Michel Foucault, *De geboorte van de biopolitiek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2013.
- Frissen, P.H.A., 'De tragische staat', in: Bijsterveld, S.C. van, Klink, A. & Prij, J., *De staat en de straat*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003, pp. 74-85.

- Frissen, P.H.A., *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennip, 2007.
- Frissen, P.H.A., *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennip, 2013.
- Haersma Buma, S. van, 'De samenleving, niet de overheid', in: Pieter Jan Dijkman, Raymond Gradus en Jan Schinkelshoek (red.), *CDA ontleed. Over de betekenis van de C, D en A*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, pp. 137-146.
- Hart, J. de, *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011.
- Heijne, B., *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2011.
- Heuvel, F. van den, en Wit, S. de, 'De kracht van de gemeenschap in de private sector', in: Nicolette van Gestel (red.), *De kracht van de gemeenschap*. Nijmegen: Valkhof Pers, 2015, pp. 134-146.
- Hirsch Ballin, E.H.B., 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid', in: *Jaarverslag 2013*. Hilversum: Instituut Gak, pp. 7-11.
- Hobbes, Th., *Leviathan*. Amsterdam: Boom, 2012.
- Judt, T.R., *Ill Fares the Land. A Treatise On Our Present Discontents*. London: Penguin Books, 2010.
- Klink, A., *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1990.
- Klink, A., 'De straat roept de staat terecht tot de orde', in: Bijsterveld, S.C. van, Klink, A. & Prij, J., *De staat en de straat*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2003, pp. 5-18.
- Klop, C.J., *De cultuurpolitieke paradox. Noodzaak en onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden*. Kampen: Uitgeverij Kok, 1993.
- Kortmann, C.J.A.M., *Elefantiasis* (oratie). Deventer: Kluwer, 1981.
- Kruiter, A.J., *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennip, 2010.
- Kuiper, R., *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*. Amsterdam: Van Gennep, 2014.
- Kuyper, A., *Antirevolutionaire staatkunde. Eerste deel: de beginselen*. Kampen: J.H. Kok, 1916.
- Leeuwen, M.H.D. van, 'Historical Welfare Economics in the Nineteenth Century: Mutual Aid and Private Insurance for Burial, Sickness, and Unemployment in the Netherlands', in: B. Harris and P. Bridgen (eds), *Historical Perspectives on Charity and Mutual Aid: European and American Experiences since 1800*. London: Routledge, 2007, pp. 89-130.
- Maritain, J., *Mens en staat*. Tiel en Den Haag: Uitgeverij Lannoo, 1966.

- Micklethwait, J. & Wooldridge A., *De vierde revolutie. Op zoek naar de overheid van morgen*. Antwerpen: De Bezige Bij, 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*, 11 april 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Reactie op de motie van het lid Slob c.s. inzake de participatiesamenleving*, 12 december 2014.
- Moor, T. De, *Homo cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013.
- Mulisch, H., *De zaak 40/61. Een reportage*. Amsterdam: De Bezige Bij, 1962.
- Naím, M., *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge isn't What it Used to be*. New York: The Perseus Books Group, 2014.
- Nationale Ombudsman, *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*. Den Haag: Nationale ombudsman, 2015.
- Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2015.
- Nijland, J., *De overheidsonderneming. Overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd*. Deventer: Kluwer, 2013.
- Ortega y Gasset, J., *De opstand van de massamens*. Ingeleid, vertaald en geannoteerd door Diederik Boomsma, Rotterdam: Lemniscaat b.v., 2015.
- Pascal, B., *Gedachten*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2004.
- Peeters, R., 'De poortwachterstaat als hoeder van de participatiesamenleving', in: Peter Cuyvers, Albert Jan Kruijer & Maarten Neuteboom (red.), *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 79-86.
- Putnam, R.D., 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', in: *Journal of Democracy*, 6 (1), 1995, pp. 65-78.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Society*. New York: Simon & Shuster, 2000.
- Putten, R. van & Beekers, W., *Coöperatiemaatschappij. Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw*. Amersfoort: Wetenschappelijk Instituut voor de ChristenUnie, 2014.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2006.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Van rechtsgrond tot grondrecht. Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960)*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2012.
- Raad van State, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Raad van State, 2014.
- Raad van State, *Jaarverslag 2014*. Den Haag: Raad van State, 2015.
- Reybrouck, D., Van, *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2013.
- Ridder, J. den, & Dekker, P., *Opvattingen over sociale mobiliteit en opleidingsverschillen. Opinieonderzoek bij het RMO-advies 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief'*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011.
- Rifkin, J., *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014.
- Ross-van Dorp, C., 'Wmo in CDA nooit goed begrepen', in: Cuyvers, P., Kruijer, A.J. & Neuteboom, M., *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 52-53.
- Savornin Lohman, A.F. de, *Gezag en vrijheid*. 's Gravenhage: Drukkerij C. Blommendaal, 1921.
- Sennet, R., *The Fall of Public Man*. New York: Norton, 1974.
- Sennet, R., *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. London: Penguin Books, 2013.
- Snel, J.D., 'Samenwerken in zorg – een kleine geschiedenis', in: Cuyvers, P., Kruijer, A.J. & Neuteboom, M., *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 54-62.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.
- Steen, M. van der, 'De geboorte van de verzorgingsstaat en de herontdekking van oude vormen', in: Cuyvers, P., Kruijer, A.J. & Neuteboom, M., *Allemaal even decentraal graag!* Amsterdam: Boom, 2014, pp. 42-51.
- Steen, M. van der (e.a.), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: PBL/NSOB, 2014.
- Steen, M. van der, 'Van A naar B, volgens de regels van B', in: Transitiecommissie Sociaal Domein, *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont. Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: 2016, pp. 115-130.
- Swaan, A. de, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, 2004

- Taylor, C., *The Ethics of Authenticity*. Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- Taylor, C., *Moderniteit in meervoud. Cultuur, samenleving en sociale verbeelding*. Kampen: Uitgeverij Klement, 2005.
- Tocqueville, A. de, *Over de democratie in Amerika*. Vertaald door Hessel Daalder en Steven van Luchene, bewerkt door en met een nabeschuiving van Andreas Kinneging, Rotterdam: Lemniscaat, 2011.
- Tonkens, E., & Wilde, M. de, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennip, 2013.
- Trommel, W., *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma, 2009.
- Troonrede 2013.
- Verbrugge, A., *Tijd van onbehagen. Filosofische essays over een cultuur op drift*. Amsterdam: Sun, 2005.
- Verhaeghe, P., *Autoriteit*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2015.
- Voerman, G., *Over de toekomst van de politieke partij (oratie Groningen)*, 2012.
- Vroom, H.M., 'Solidariteit: een deugd binnen wederkerige relaties van mensen', in: Jan Jacob van Dijk, Raymond Gradus & Maarten Neuteboom (red.), *Solidariteit in crisis*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2012, pp. 32-39.
- Vroom, H.M., *Ik en de ander. Solidair zijn in een ik-tijdperk*. Almere: Uitgeverij Parthenon, 2014, pp. 198-204.
- VVD en PvdA, *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: VVD/PvdA, 2012.
- Weber, M., 'Die drie reinen Typen der legitimen Herrschaft', in: Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr, 1985, pp. 474-488.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers. Gevonden: de ondernemer; de burger en de professional; het gezin*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2006.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2007.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op vertrouwen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De ontregelde samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011.

- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je?* Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Geloof in de samenleving. Christendemocratische reflecties op religie en levensbeschouwing in het publieke domein*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2012.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Lang leve het verschil, weg met de fragmentatie. Een christendemocratisch antwoord op het sociale vraagstuk van deze tijd*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2015.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Bloei & groei. Een christendemocratische visie op het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2015.
- Woldring, H.E.S., *Politieke filosofie van de christen-democratie*. Budel: Uitgeverij Damon, 2004.
- Zoja, L., *La morte del prossimo*. Torino: Giulio Einaudi editore, 2009. Inleiding

Naar een vitale samenleving

Deze periscoop verschijnt in de serie *Naar een vitale samenleving*. Christendemocraten willen vanuit hun bronnen en waardeoriëntatie een hoopvol perspectief bieden op de grote vragen waar de samenleving voor staat. We doen dat in de rotsvaste overtuiging dat mensen en de vitaliteit van hun sociale verbanden daarbij een cruciale rol spelen.

Wat is de rol van de overheid in een samenleving waarin enerzijds mensen voor hun eigentijdse maatschappelijke initiatieven ruimte claimen en anderzijds de politiek verantwoordelijkheden wil terugleggen bij burgers? De huidige trend is immers een terugtrekkende overheid, die niet langer de pretentie heeft de samenleving vanuit een bepaald ideaalbeeld te vormen, maar aansluiting zoekt bij de initiatieven die uit die samenleving komen. Het is precies deze ontwikkeling die vanuit de vertrouwde christendemocratische waarden vraagt om een actuele overheidsvisie. De uitdaging bestaat erin dat de overheid de samenwerking met samenleving en markt zoekt bij het creëren van publieke waarde, zonder dat zij daarbij haar eigenstandige positie als dienaar van het recht en de mensen uit het oog verliest.