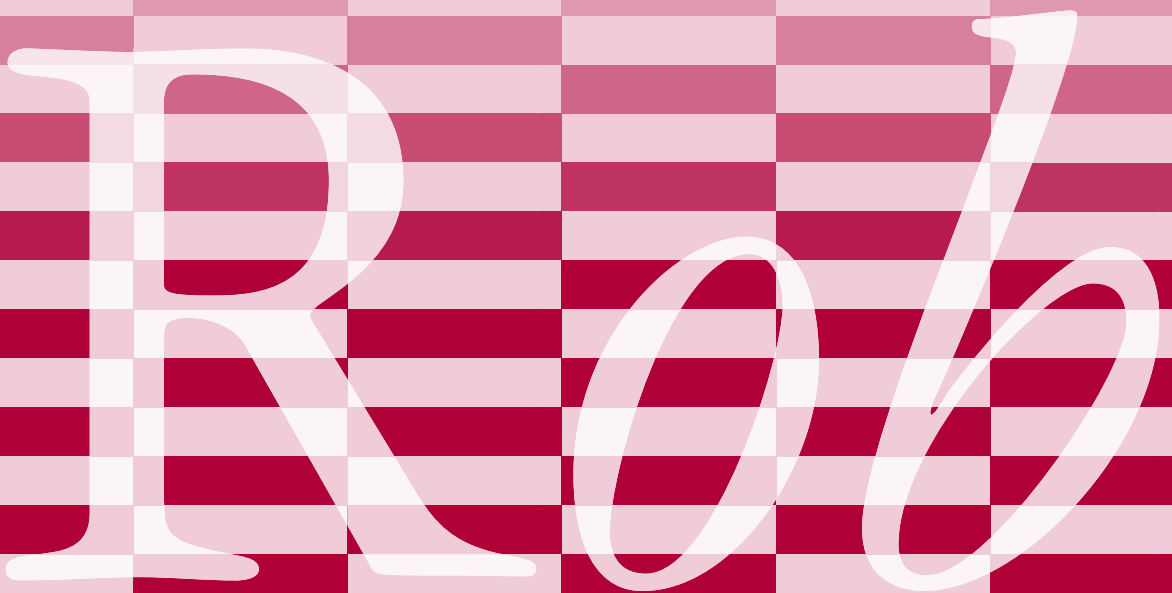


Raad voor het openbaar bestuur

Leren van vermaatschappelijking in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië

Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam
Utrecht University
November 2012

A large, stylized white logo consisting of the letters 'R', 'o', and 'b' is centered on a background of a red and white checkerboard pattern. The 'R' is a bold, serif capital letter. The 'o' is a lowercase letter with a thick, rounded stroke. The 'b' is a lowercase letter with a thick, rounded stroke and a small loop at the bottom.



Inhoud

1.	Inleiding	7
1.1	Een kleine en compacte overheid	7
1.2	Vraag en aanpak	8
1.3	Vermaatschappelijking: een analytisch kader	8
1.4	Leeswijzer	10
2.	Het Verenigd Koninkrijk	13
2.1	Cultuur, historie en sociaaleconomische context	13
2.1.1	De cultuur en hervormingsgezindheid	13
2.1.2	Voorgaande hervormingen	15
2.1.3	Sociaaleconomische omstandigheden	18
2.1.4	De context van het Verenigd Koninkrijk in het kort	20
2.2	Big Society als visie op de overheid	22
2.2.1	Third Way	22
2.2.2	Big Society	24
2.3	Big Society in het Verenigd Koninkrijk: best practices	27
2.3.1	Voorbeelden van Big Society	28
2.3.2	Lessen uit de Big Society	31
2.3.3	Making it work: succes- en faalfactoren	33
3.	Australië	35
3.1	Australië: cultuur, historie en sociaaleconomische context	35
3.1.1	Cultuur en hervormingsgezindheid	35

3.1.2	Voorgaande hervormingen	36
3.1.3	Sociaaleconomische omstandigheden	39
3.1.4	De Australische context in het kort	40
3.2	Burgers en de gemeenschap als onderdeel van een bredere visie	41
3.2.1	Third Way	41
3.2.2	Moran Review	43
3.3	Sociaal kapitaal in Australië: best practices	44
3.3.1	Australië houdt vast aan sociaal kapitaal	44
3.3.2	Voorbeelden van sociaal kapitaal	46
3.3.3	Lessen uit sociaal kapitaal-projecten	48
3.3.4	Making it work: succes- en faalfactoren.	48
4.	Scandinavië	51
4.1	Cultuur, historie en sociaaleconomische context	51
4.1.1	De cultuur en hervormingsgezindheid	51
4.1.2	Voorgaande hervormingen	52
4.1.3	Sociaaleconomische omstandigheden	54
4.1.4	De Scandinavische context in het kort	55
4.2	Scandinavië en de 'Samhälle'	55
4.2.1	Grondslagen van de sociaaldemocratische verzorgingsstaat	56
4.2.2	Civil society in het Zweedse politieke debat van de jaren negentig	57
4.2.3	De toekomst van de sociaaldemocratische verzorgingsstaat	59

4.3	Best practices in Scandinavië	61
4.3.1	Het Verenigd Koninkrijk kijkt naar Zweden	61
4.3.2	Voorbeeld van vermaatschappelijking in Zweden	61
4.3.3	Lessen uit Zweden	62
4.3.4	Making it work: succes- en faalfactoren	62
5.	Conclusie: Verenigd Koninkrijk, Australië & Scandinavië vergeleken	65
5.1	Overheid en maatschappelijk middenveld: een nieuwe rolverdeling?	65
5.2	Vijf lessen voor het Nederlandse maatschappelijk middenveld	65
	Literatuur	68
	Bijlage I: Theoretisch kader	77
1.1	Non-profit	78
1.2	Civil society	79
1.3	De combinatie van non-profit- en civil society-perspectieven op het middenveld	80
1.4	Institutionele inbedding en plaats in beleidscyclus	81

1. Inleiding

‘What is it I am really passionate about? It is actually social recovery as well as economic recovery. I think we need a social recovery, because as I have said lots of times in the past, there are too many parts of our society that are broken, whether it is broken families or whether it is some communities breaking down; whether it is the level of crime, the level of gang membership; whether it’s problems of people stuck on welfare, unable to work; whether it’s the sense that some of our public services don’t work for us – we do need a social recovery to mend the broken society. To me, that’s what the Big Society is all about’

Toespraak Prime Minister David Cameron over de Big Society, gehouden op 14 februari 2011

De ideeën achter *Big Society*, zoals verwoord door premier Cameron, zijn niet alleen in Groot-Brittannië actueel. Ook in Nederland wordt getracht de verhoudingen tussen overheid, markt en middenveld te herijken. De rol die de overheid inneemt in de samenleving is onder druk komen te staan, niet alleen door de wereldwijde economische recessie die tot ingrijpende bezuinigen noodzaakte, maar ook door maatschappelijke ontwikkelingen. Zo wordt gesteld dat de ‘centrale sturende rol van de nationale overheid afneemt’¹ en dat de overheid steeds meer de rol van netwerkmanager op zich neemt. Bovens omschrijft deze ontwikkeling als ‘van zorgen voor naar zorgen dat.’²

1.1 Een kleine en compacte overheid

In het regeerakkoord van kabinet Rutte I wordt het tot stand brengen van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders als opgave genoemd.³ In het streven naar een kleinere maar effectievere overheid verwijst minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Spies naar ontwikkelingen zoals deze zich onder andere in het Verenigd Koninkrijk (VK) onder premier Cameron voordoen. Hoewel daar meerdere maatschappelijke initiatieven zijn opgezet, is er geen duidelijk empirisch beeld van wat er precies gebeurt en wat we daarvan kunnen leren. Naar aanleiding van de adviesaanvraag van minister Spies van BZK aan de Raad voor het openbaar bestuur kijken we in dit rapport specifiek naar de ervaringen met het betrekken van de samenleving bij het uitvoeren van publieke taken in Groot-Brittannië, Australië en Scandinavië.⁴

1 RMO 2002, pag. 127

2 Bovens e.a. 2007, pag. 46-47

3 Adviesaanvraag ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

4 In dit onderzoek wordt met Scandinavië Noorwegen, Zweden en Denemarken bedoeld. Graag willen we hier Thomas Schillemans (Universiteit Utrecht) bedanken voor zijn begeleiding tijdens het proces en zijn waardevolle feedback op de verschillende versies van dit rapport.

1.2 Vraag en aanpak



Figuur: Schematische weergave onderzoeks aanpak

Voor het bestuderen van de manieren waarop in het buitenland wordt geprobeerd de samenleving bij publieke dienstverlening te betrekken, is een gefaseerde meta-analyse uitgevoerd op basis van documenten en (wetenschappelijke) literatuur. In de eerste fase wordt de bredere context geschetst. Het gaat hierbij om het illustreren van grote, invloedrijke hervormingen zoals deze zich in de drie geselecteerde landen hebben gemanifesteerd. Voor het beschrijven van deze hervormingen is vooral een beroep gedaan op standaardwerken en moderne klassiekers zoals de studie van Pollit en Bouckaert. Tijdens de tweede fase staat de wijze van benadering van het proces tot overdragen van taken centraal. Welke concepten en idealen komen daarbij naar voren en hoe worden deze uitgedragen? Hoe wordt de rol van de overheid daarbij omschreven? Concepten als *big society*, *third way* en *samhälle* komen hier aan de orde. Tot slot is gekeken naar specifieke casussen die als goede voorbeelden worden aangemerkt. Wat werkt en waarom? Tijdens alle drie de fasen hanteren we daarbij het perspectief van een nationale overheid.

Op basis van de ons voorgelegde vraag en de hierboven beschreven stapsgewijze meta-analyse zijn we tot de volgende onderzoeksvraag voor dit rapport gekomen:

Welke lessen kan Nederland trekken uit de ervaringen met institutionele hervormingen, idealen en best practices op het gebied van vermaatschappelijking van publieke taken in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië?

1.3 Vermaatschappelijking: een analytisch kader

Vermaatschappelijking kan opgevat worden als het uitbesteden van taken aan verschillende soorten organisaties. Traditioneel is het maatschappelijk middenveld hier altijd zeer actief bij betrokken. In zeker zin was het zelfs de belangrijkste 'producent' bij het vervullen van sociale taken voordat de verzorgingsstaat zijn intrede deed. Hoe groter de laatste echter groeit, hoe meer taken hij van het middenveld overneemt. Als gevolg van het New Public Management (NPM) en marktdenken worden

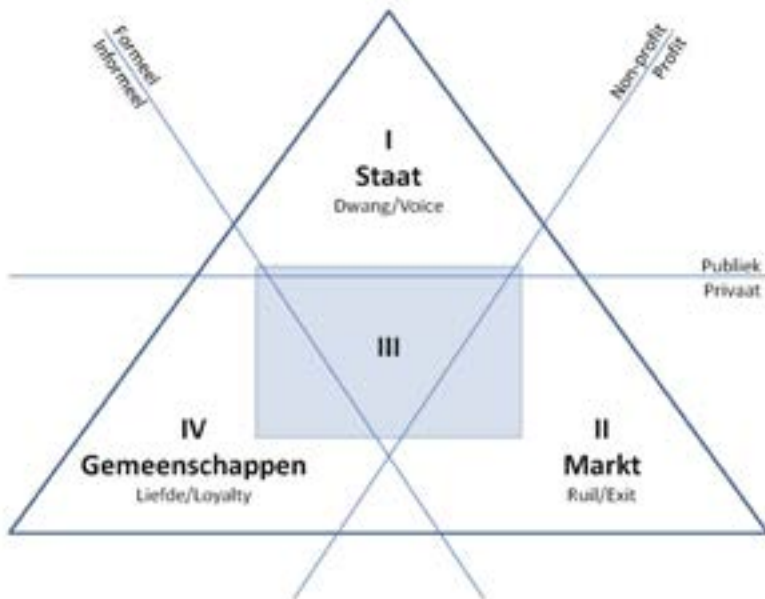
deze taken deels teruggegeven aan organisaties buiten de staat. Naast for-profit-organisaties is ook de non-profit-sector hierbij betrokken, waarbij economische waarden boven sociale waarden worden geplaatst. Anheier wijst er echter op dat de ‘derde sector’ juist op vertrouwen draait, niet op een marktlogica.⁵ Dus in tegenstelling tot contracten en targets functioneren private initiatieven voor de publieke zaken het beste wanneer een basis van onderling vertrouwen is aangevuld met sociale controle. Waar tijdens de hoogtijdagen van het NPM hier nauwelijks aandacht voor was, worden binnen het post-NPM-denken publieke waarden zoals betrouwbaarheid en fatsoenlijkheid juist weer belangrijker en lijkt het middenveld weer beter tot haar recht te kunnen komen. Vermaatschappelijking is daarmee op het eerste gezicht niet nieuw, maar juist een historische constante. Toch moet het niet begrepen worden als louter het afstoten van overheidstaken *in welke vorm dan ook*. Vermaatschappelijking is namelijk niet hetzelfde als het overhevelen van taken naar uitvoeringsorganisaties. Het gaat erom dat voorheen door de overheid uitgevoerde taken, idealiter van kop tot staart, worden overgedragen aan het maatschappelijk middenveld. De vraag is alleen wie en wat precies tot dit maatschappelijk middenveld behoort. Afhankelijk van het perspectief kunnen uiteenlopende organisaties gezien worden als onderdeel hiervan. Hoewel de term maatschappelijk middenveld relatief nonchalant wordt gebruikt, laat het zich moeilijk definiëren en bestaat er nauwelijks consensus over de precieze reikwijdte. In de praktijk wordt vooral aangegeven wat het middenveld niet is; het is *non-profit* of *ongedwongen*.⁶ Daarbij is het middenveld ook nog eens een Nederlands begrip dat zich moeilijk laat vertalen. In de internationale literatuur wordt het Nederlandse maatschappelijk middenveld enerzijds vaak gezien als de non-profit sector, ofwel anderzijds als de zogenoemde ‘civil society’.⁷ Wanneer deze perspectieven vergeleken worden valt op dat er een zekere overlap tussen beide bestaat, een gebied dat gekarakteriseerd kan worden als het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Als we daarentegen kijken buiten de overlap, dan zien we in de uithoek van de civil society dat het gaat om ongeorganiseerde, informele initiatieven zoals mantelzorg. Aan de andere kant is de non-profit-sector een meer economische term waarbij het maatschappelijk belang relatief eenvoudig buiten beeld blijft. In dit rapport staat het overlappende gebied centraal en het wordt het maatschappelijk middenveld als volgt opgevat: het is niet op winst gericht, het is in zekere mate formeel georganiseerd en het kent een private grondslag. In figuur 2 is hier een schematische weergave van gegeven.⁸

5 Anheier 2009

6 Van de Donk en Brandsen 2006, pag. 363

7 Dekker en Burger 2001

8 In bijlage I is daarnaast een uitgebreidere analyse van de begrippen non-profit en civil society zoals beschreven in de literatuur terug te vinden.



Figuur 2: Het maatschappelijk middenveld ten opzichte van staat, markt en gemeenschappen.
 Ontleend aan Van de Donk & Brandsen, 2006: 365

1.4 Leeswijzer

Zoals vermeld staan in deze studie Groot-Brittannië, Australië en Scandinavië centraal bij het beantwoorden van de vraag wat Nederland kan leren van ervaringen in het buitenland bij het betrekken van het maatschappelijk middenveld in het uitvoeren van publieke taken. Het eerste land, Groot-Brittannië, heeft daarbij een speciale status omdat dit land in de adviesaanvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur expliciet is genoemd. Daarnaast is ook juist dit Angelsaksische land interessant omdat zich hier op het gebied van vermaatschappelijking zeer interessante ontwikkelingen voordoen in het kader van het beleidsprogramma Big Society. Het tweede land, Australië, wordt ook gerekend onder de noemer Angelsaksische landen en is gekozen vanwege de interessante benadering van de samenleving, die afwijkt van de benadering die in Groot-Brittannië wordt gebruikt. Het derde onderwerp in dit onderzoek is geen land maar een gebied, namelijk het Scandinavië. Juist doordat in de Scandinavische landen heel anders tegen de overheid wordt aangekeken dan in de Angelsaksische landen, en doordat de welvaartsstaat er groter is dan in Nederland⁹, vormen zij een goede tegenhanger qua visies op de rol van de overheid. We zullen in het kader van dit onderzoek Scandinavië als één land beschouwen. Door praktische beperkingen zoals taal is het voor ons niet mogelijk één van de Scandinavische landen met dezelfde precisie te

⁹ Esping-Andersen 1990, pag. 27

onderzoeken als het Verenigd Koninkrijk en Australië. Dit compenseren we door ons niet vast te leggen op één Scandinavisch land, maar zowel Denemarken, Zweden als Noorwegen mee te nemen.

In het beschrijven van de resultaten maken we voor elke casus een drieluik. Eerst worden de voorgaande hervormingen en sociaaleconomische omstandigheden in kaart gebracht. Dat gebeurt aan de hand van overzichtswerken zoals dat van Pollit en Bouckaert¹⁰, maar ook OECD-rapportages en publicaties van de statistische bureaus van deze landen vormen een belangrijke bron. Hierna gaan we in op het talige karakter van de hervormingen: hoe wordt gesproken en gedacht over de rol van de overheid? Daarbij baseren we ons op speeches, beleidsdocumenten en daarop toegespitste overheidsrapporten, evenals op wetenschappelijke literatuur die deze vraag als onderwerp heeft. Het derde deel van een casus gaat in op aan specifieke voorbeelden, de 'best practices', waarin de visie wordt uitgedragen. Omdat directe toegang tot deze projecten niet mogelijk was, baseren wij ons hierbij zowel op evaluatierapporten als op secundaire bronnen en wetenschappelijke artikelen. Door deze drie invalshoeken te combineren ontstaat een breed beeld van de rol van de samenleving in het uitvoeren van publieke taken in de onderzochte landen.

2. Het Verenigd Koninkrijk

De eerste casus die wij behandelen is het Verenigd Koninkrijk. Hier wordt veel nagedacht over manieren waarop burgers en het maatschappelijk middenveld meer publieke taken kunnen uitvoeren. Op dit moment wordt onder de noemer Big Society een hernieuwde visie op de rol van de overheid vormgegeven. Om te kunnen leren van deze hervorming kijken we naar de context waarin die plaatsvindt, evenals naar hoe Big Society binnen deze context wordt geïntroduceerd en wat de ervaringen in de uitvoering zijn. Deze casus zal alle drie van deze elementen behandelen om de Big Society-trend in het Verenigd Koninkrijk behapbaar te maken.

2.1 Cultuur, historie en sociaaleconomische context

In het Verenigd Koninkrijk is in de laatste decennia veel aandacht besteed aan de rol van de overheid met betrekking tot publieke taken. Op dit moment wordt veel gesproken over Big Society. Toch worden al sinds jaar en dag op variërende manieren publieke taken aan de samenleving overgelaten. Daarom ontstaat al snel de vraag: in hoeverre vormt dit de oorsprong van de Big Society-trend, en in hoeverre wijkt deze trend af van haar voorgangers? Om de vermaatschappelijkingstrend van het Verenigd Koninkrijk in perspectief te plaatsen richten wij ons op de (hervormings)cultuur en de ‘voorlopers’ van Big Society. Om het beeld compleet te maken besteden we daarna aandacht aan de sociaal economische omstandigheden. Hierbij staan sectorale omvang in termen van overheidsuitgaven, maar ook vrijwilligerschap centraal.

2.1.1 De cultuur en hervormingsgezindheid

De historische ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en de wijze waarop veranderingen zijn ingezet geven samen een beeld van de oorsprong van vermaatschappelijkingsideeën in het VK. Om dit in kaart te brengen komen achtereenvolgens de rol van het middenveld en de overheid, de hervormingscultuur en de belangrijkste aanjagers van hervorming aan bod. Met andere woorden: vanuit een macroperspectief zoomen we in tot een microperspectief op de hervormingen. Traditioneel heeft het VK een sterk maatschappelijk middenveld met een sterke formele structuur en een doorlopende samenwerking met de overheid.¹¹ Er wordt in de literatuur dan ook wel gesproken van een ‘disciplined society’, een samenleving met een sterk ontwikkelde vrijwillige sector en een overheid die voornamelijk een coördinerende rol speelt.¹² Zo is er in het Verenigd Koninkrijk een cultuur van participatie die ertoe leidt dat maatschappelijke organisaties in vrijwel elke sector voorkomen. Daarbij is er veel wisselwerking tussen deze organisaties en de politiek in termen van overlappend lidmaatschap of partijideologie.¹³ Hoewel de civil society vrij sterk aanwezig is, blijft zij onderschikt aan overheidsorganisaties. Dit betekent dat er weinig wisselwerking bestaat tussen civil

11 Enjolras en Sivesind 2009

12 Idem, pag. 88

13 Idem, pag. 98

society en de overheid waar het gaat om beleidsvorming.¹⁴ Historisch gezien zetten burgers zich dus sterk in voor de maatschappij, maar heeft deze betrokkenheid niet geleid tot een corporatistisch systeem zoals we dat in Nederland kennen. Overigens is in het VK een goed ontwikkelde koepelorganisatie voor het maatschappelijk middenveld actief: de National Council for Voluntary Organizations (NCVO).¹⁵

Voor na de Tweede Wereldoorlog worden veel van de taken van het publiek middenveld ingelijfd door de centrale overheid, conform de algemene tendens in Europa. Zoals in veel landen drijft dit de overheidsuitgaven omhoog, wat onder premier Thatcher (1979-1990) tegen het einde van de jaren zeventig leidt tot een nadruk op bezuinigen.¹⁶ Toch blijven de overheidsuitgaven, zowel onder de Conservatives als onder Labour, groeien tot eind jaren negentig.¹⁷ In vergelijking met de jaren tachtig zijn de uitgaven van het Verenigd Koninkrijk dan ook gestegen. Daarbij zit het Verenigd Koninkrijk in de top van OECD-landen als het gaat om overheidsuitgaven die gericht zijn op sociale doeleinden.¹⁸ Het mag duidelijk zijn dat ondanks de sterke inzet op een strak financieel beleid, het Verenigd Koninkrijk zijn relatieve uitgaven niet heeft weten te verminderen, dit in tegenstelling tot Nederland.

Bereidwilligheid tot veranderingen

Hoewel er weinig besparingen in termen van sociale uitgaven door de overheid zijn bereikt, is er wel sterk hervormd sinds de jaren negentig.¹⁹ Vaak zijn deze moderniseringsslagen geïnspireerd door de noodzaak meer controle te krijgen over het budget, wat zich uit in een focus op targets en boekhouden. Deze focus komt deels ook voort uit een publieke opinie die aanstuurde op hervormingen in het verantwoordingssysteem. Deze bereidwilligheid tot veranderen is voornamelijk een gevolg van de neoconservatieve regering die eind jaren zeventig aantrad en de latere opkomst van het 'nieuwe' links (New Labour).²⁰ Op de daadwerkelijke beslissingen tot verandering heeft de samenleving echter nauwelijks directe invloed, deze worden voornamelijk van bovenaf genomen. In termen van mogelijkheden om voorgenomen hervormingen tot stand te brengen is de 'public interest'-traditie die het VK heeft een voordeel. Concreet betekent deze traditie dat er nauwelijks wettelijke obstakels voor de centrale overheid zijn om over te gaan tot hervormingen. Een voorbeeld hiervan is het relatieve gemak waarmee de overheid dienstverbanden en verantwoordingssystemen kan aanpassen in de publieke sector.²¹ Dit geeft de overheid een flexibiliteit die elders in Europa ongekend is.

Zoals door Pollit en Bouckaert werd geconstateerd, is in het Verenigd Koninkrijk in sterke mate sprake van 'elite decisionmaking'.²² Met andere woorden: hervormingen worden bedacht en

14 Enjolras en Siveskind 2009, pag. 98

15 Zie ook www.ncvo-vol.org.uk.

16 Pollit en Bouckaert 2004

17 Adema, Fron en Ladaique 2011

18 Begrepen als percentage van het Bruto Nationaal Product.

19 Pollit en Bouckaert 2004

20 Idem, pag. 293

21 Bovaird en Löffler 2001

22 2004

vormgegeven door de elite, niet door het middenveld of burgers. Dit komt overeen met de sterk centralistische traditie in het VK.²³ Gesterkt door herverkiezing worden de hervormingen van Thatcher door de jaren steeds groter.²⁴ Maar niet alleen de electorale steun heeft in dit systeem sterke invloed, vooral partijideologie is belangrijk. Zo noemen Pollit en Bouckaert het voorbeeld van de introductie van marktwerking in de zorg, waarvoor brede steun uit de sector (de National Healthcare Service) of het bredere publiek ontbrak. Het bestuur kan in haar besluiten dus afwijken van publieke opinie of sectorale bezwaren.²⁵

2.1.2 Voorgaande hervormingen

De hervormingsgezindheid van het VK werd al duidelijk bij de hervormingen in de National Healthcare Service (NHS) onder Thatcher rond de jaren tachtig. Hier worden de eerste Performance Indicators (PI's) ingesteld, evenals andere maatregelen onder de vlag van het Financial Management Initiative (FMI). In zekere zin is dit het begin van een tendens naar New Public Management (NPM). Een specifiek onderdeel hiervan vormen de zogenoemde Public Private Partnerships (PPP's), die in het VK een grote rol spelen in het publiek middenveld.

New Public Management (NPM)

Het VK wordt wel eens exemplarisch genoemd voor het nastreven van de idealen van het New Public Management.²⁶ Veel overheidshervormingen werden gedaan met als doel efficiency van de private sector te evenaren. Interessant is dat deze stroom hervormingen door beide kanten van het politieke spectrum werden aangehangen, met veel herlabelen als resultaat. De effecten van de hervormingen volgend uit de het NPM-ideaal zijn hieronder kort samengevat.

Administratie

Zoals de meeste Angelsaksische landen heeft het VK sterke hervormingen doorgevoerd in het boekhoudsysteem.²⁷ Dit om kostenposten zo duidelijk mogelijk inzichtelijk te maken en om zo meer besparingen te realiseren. Er wordt gericht op 'Value for Money'-targets en het eerder genoemde FMI. Deze instelling was in feite een voortzetting van een eerdere taskforce gericht op 'cash planning'. De Treasury Department kreeg zo een steeds bredere greep op de uitvoering van de

23 Ashworth, Boyne en Delbridge 2007

24 Pollit en Bouckaert 2004, pag. 294

25 Als 'supply-side' van ideologie hebben denktanks een belangrijke rol gespeeld in de politiek van het VK. Zo lagen zij aan de basis van het Third Way-concept van New Labour. Door hun sterke positie hebben denktanks de rol van 'gatekeepers' bij het hervormingsbeleid (Pautz 2010, pag. 281). Dit zorgde ervoor dat de Labour partij en het middenveld van elkaar werden afgeschermd. Eind jaren negentig werd deze rol weliswaar kleiner, maar het beleidsadvies door denktanks wordt ook concreter. Dit versterkt de directe ideologische invloed van denktanks en draagt bij aan een focus op grote hervormingen in tegenstelling tot incrementele veranderingen.

26 Goldfinch en Wallis 2009

27 Pollit en Bouckaert 2011

overheid. Het institutioneel raamwerk werd dusdanig ingericht dat beloningen werden gekoppeld aan effectiviteit en efficiency.²⁸

Privatisering

Naast maatregelen om marktwaarden binnen de overheid te bevorderen, is er ook een toenemende aandacht voor privatisering van overheidsdiensten. Zo worden de British Telecom, Gas, Airport Authority en water en riolering al in de jaren tachtig afgestoten, waarmee 800.000 ambtenaren ineens normale werknemers worden. In de jaren negentig volgen het elektriciteitsnet en de spoorwegen.²⁹ Ook werden onder het Next Steps-programma steeds meer agentschappen opgericht (meer dan 140 tussen 1988 en 1998) om publieke taken over te nemen. Het overbrengen van overheidstaken naar de markt is van blijvende invloed op het systeem en blijft dan ook het denkbeeld van de politieke elite in het Verenigd Koninkrijk tekenen.

Decentralisatie

Naast privatisering worden ook veel taken gedecentraliseerd van het nationale niveau naar lokale overheden.³⁰ Het idee hierachter is dat decentrale overheden door de hogere flexibiliteit en kleinere afstand tot de 'klant' beter maatwerk kunnen leveren. De nationale overheid blijft de achterliggende prestatiecriteria bepalen vanuit de Best Value Performance Indicators (BVPI). Uitvoering wordt zo lokaal, terwijl evaluatie nationaal blijft. Overigens is er ook een tendens naar devolutie, het toekennen van meer autonomie aan de verschillende regio's. Het effect van deze pogingen tot meer autonomie ten opzichte van de centrale overheid is echter niet onomstreden. De discussie hierover is nog niet beslecht en de gevolgen ervan voor de dienstverlening van de overheid lijken ambigu.³¹

Targets

Een van de belangrijkste elementen van het door NPM geïnspireerde regime zijn *targets*. Deze criteria voor handelen worden verondersteld als motivatie en controlemiddel te werken. Voor zover taken niet worden afgestoten, worden sectoren onderworpen aan meetbare outputcriteria. Het eerder genoemde Value for Money-beleid was hier al op gestoeld. Vanaf eind jaren tachtig worden al targets opgesteld voor de NHS, community care en educatie.³² Via Market Type Mechanisms (MTM) zoals vouchers kunnen burgers bij een aanbieder naar keuze hun diensten inkopen. Doordat de besparingen als gevolg van deze hervormingen tegenvallen, worden in 1998 ongeveer zeshonderd Public Service Agreements (PSA's) opgesteld. Dit zijn de targets in termen van serviceverbeteringen voor elk departement van de overheid. In de praktijk worden dit al snel outputcriteria en wordt het aantal teruggebracht tot rond de dertig.³³ Toch blijft een focus op targets naar voren komen als een diep geïntegreerd onderdeel van de publieke sector in het VK.

28 Wanna en Jensen 2010

29 Pollit en Bouckaert 2004

30 Walker en Boyne 2006

31 Jeffrey 2008

32 Pollit en Bouckaert 2004

33 Wanna en Jensen 2010

Public Private Partnerships

Een belangrijke voorloper van Big Society-mechanismen is de Public Private Partnership-structuur uit de jaren negentig. PPP's zijn samenwerkingsverbanden tussen overheidsinstanties en private partijen, veelal bedrijven. Hierbij is het oorspronkelijke idee dat de private partij op contractbasis het ontwerp, bouw, financiering en operatie van anders publieke dienst uitvoert.³⁴ Kortom, overheidsdiensten worden uitbesteed aan private partijen in plaats van aan semipublieke agentschappen. Deze tendens begint al in de jaren tachtig als onderdeel van de NPM-stroming. Hoewel eerst gericht op bezuiniging wordt het later meer in het kader van VFM geplaatst. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van deze structuur dat risico's worden gedragen door de private partner in plaats van de overheidsinstantie, hoewel de overheid verantwoordelijk blijft voor de diensten die geleverd worden.

De 'echte' start van PPP's in het Verenigd Koninkrijk ligt bij het Private Finance Initiative (PFI), dat in 2000 wordt omgedoopt tot Partnerships UK. Op dat moment zijn er al veel verschillende partnerships in omloop, die werkzaam zijn op het gebied van bijvoorbeeld infrastructuur, buurtontwikkeling en stedelijke renovatie. Er zijn zelfs gevangenissen volgens het PPP-model opgezet.³⁵ Hoewel dit systeem begint als een project gericht op infrastructuur en cultureel erfgoed, wordt het al snel toegepast op een breed scala van publieke diensten. Soms als partnership, maar soms ook als een verkapte vorm van outsourcing.³⁶ Ook blijven targets een leidend sturingsinstrument binnen de PPP's. Het 'right to challenge' speelt hierbij een grote rol. In essentie mogen private partijen, zowel bedrijven als non-profit organisaties, overheidstaken overnemen door een scherper bod te doen op de uitvoering. Voor organisaties die winst nastreven is dit geen probleem, maar voor organisaties uit het middenveld die voor de publieke zaak werken brengt dit spanningen met zich mee.³⁷ Zo kan het speciale karakter van deze organisaties, net als hun aantrekkelijkheid voor vrijwilligers, in het geding komen.

De PPP-stroming kan wel worden gezien als de spirituele voorloper van Big Society. Zo is de bijdrage van de vrijwillige sector, het civil society-gedeelte van de non-profit-sector, aanzienlijk gegroeid. Het aantal medewerkers in deze sector is tussen 1998 en 2008 met ongeveer 85% toegenomen, hoofdzakelijk door het opnemen van publieke taken.³⁸ Hoewel deze groei van de civil society substantieel te noemen is, blijven er bezwaren bestaan over haar inzet. Zo wordt binnen het New Labour-beleid uitgegaan van de burger als consument, wat het participatieve bottom-up-karakter teniet lijkt te doen.³⁹ Ook was er onder premier Brown (2007-2010) aan het einde van de jaren nul nog sprake van toenemende centralisatie van sturingsmechanismen.⁴⁰ Zo is het PPP-systeem grotendeels een directe doorvoering van het New Public Management, waarbij registratie,

34 Connolly en Wall 2011

35 Grimsey en Lewis 2007

36 Forrer, Kee en Newcomer 2010

37 James 2011

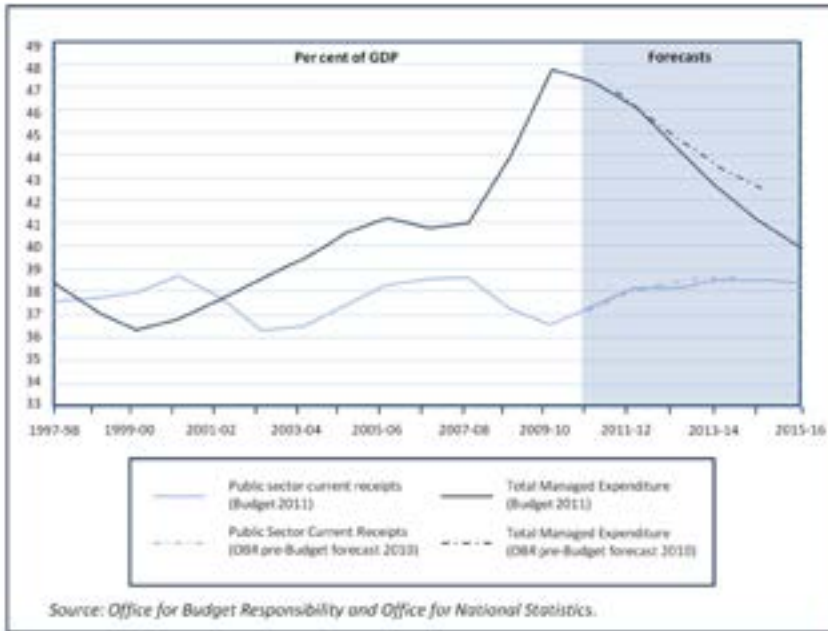
38 Cunningham en Nickson 2011

39 Interessant is dat in het gebruikte discours dit nauwelijks terug te zien is, zie deel twee van dit hoofdstuk 'Big society als visie op de overheid'.

40 Kendall 2009, pag. 89

privatisering en targets centraal staan. En hoewel het middenveld hierin een plaats heeft verworven lijkt het gereduceerd tot dienstverlener vergelijkbaar met de for-profit-sector.

2.1.3 Sociaaleconomische omstandigheden



Figuur: Overheidsbegroting Verenigd Koninkrijk 1997 - 2012

Nu de hervormingscultuur en voorgaande hervormingen zijn besproken, besteden we aandacht aan de sociaaleconomische omstandigheden van het Verenigd Koninkrijk. Deze vormen zowel een belangrijke aanleiding als kans voor het Big Society-traject. Belangrijke factoren zoals het overheidsbudget, de financiële positie van de non-profit- en civil society-sector, burgerparticipatie en toepassingsgebieden komen hierbij ter sprake.

Op haar begroting lijkt het Verenigd Koninkrijk ondanks de hervormingen vaak geen positief saldo te kunnen bereiken. Waar Nederland tussen 1990 en 2000 haar uitgaven weet in te perken, is in het VK juist een sterke stijging van het tekort te zien dat pas eind jaren negentig wordt teruggedwongen.⁴¹ Mede door de huidige financiële crisis is het tekort verder opgelopen, zoals zichtbaar wordt in figuur 1.⁴²

41 Wanna en Jensen 2010

42 HM Treasury 2011

Het is dan ook opmerkelijk dat wanneer wordt uitgegaan van de overheidsuitgaven aan welvaart, het VK relatief laag scoort. Boje plaatst het VK dan ook in de lage bestedingsgroep, met een relatief hoog aantal werknemers in de civil society-sector (zie figuur 2).⁴³ Het VK maakt bij veel van haar sociale beleid gebruik van inkomenstoetsing, wat het herverdelende karakter versterkt.⁴⁴

Omvang van de non-profit-sector en de civil society

In termen van werknemers is de non-profit-sector van het VK groot, met ongeveer 11% van de beroepsbevolking.⁴⁵ De non-profit-sector zou in totaal ongeveer 46% van haar inkomsten van de overheid krijgen, in vergelijking met 59% in Nederland. Daar tegenover staat een civil society van 2,5% van de beroepsbevolking.⁴⁶ De grootste inkomstenbron van deze sector zijn individuele giften (39%), aangevuld met overheidssubsidies (38%). Beide vormen van inkomsten zijn in absolute zin gegroeid over de laatste tien jaar. Daarbij is het aandeel van inkomsten vanuit de overheid toegenomen van 32% naar 38% tussen 2005 en 2010. Dit kan een signaal zijn van toegenomen afhankelijkheid van de overheid.

In termen van pro-sociaal gedrag, een index van vrijwilligerswerk, donaties en hulp aan vreemden, staat het VK in de top 5 van OECD-landen, twee plaatsen boven Nederland.⁴⁷ Uit internationaal onderzoek in 2004 bleek dat 30% van de mensen in het VK aan vrijwilligerswerk deed, ten opzichte van 16% in Nederland.⁴⁸ In het VK is het niveau van georganiseerd vrijwilligerschap relatief stabiel, het percentage schommelt tussen 2001 en 2009 rond de 27%. Er is hierbij geen sprake van groei of terugval, maar het aantal ligt wel aanzienlijk lager dan de 62% vrijwilligers die door het betrekken van informeel vrijwilligerschap kunnen worden geteld. Vanaf 2005 is er echter een afname van ongeveer 1% per jaar te zien. Zo werd 2010 werd een niveau van 25% gemeten, het laagste niveau in tien jaar.⁴⁹

Als het gaat om algemene betrokkenheid (waarbij informeel vrijwilligerschap wordt meegerekend) dan komt het aantal rond de 60% uit, een percentage dat relatief constant blijft. Ook giften aan goede doelen lijken niet sterk te veranderen, met 76% van de bevolking dat doneert in 2003 en 74% in 2009. Wel lopen veel van deze donaties via het kopen van lootjes (25%) of kopen in winkels die de opbrengst delen met een goed doel (22%). Britten lijken financiële betrokkenheid zo nog voornamelijk als consument vorm te geven.

43 Enjolras en Sivesind 2009

44 Adema e.a. 2011

45 Salamon en Sokolowski 2004. Volgens hetzelfde rapport is dit in Nederland 15,9%.

46 Clarke, Wilding en Bass 2012

47 OECD 2011f

48 Lester, Salamon en Sokolowski 2004, pag. 297. Als percentage van de volwassen bevolking gebaseerd op economische inbreng. Schattingen in termen van vrijwilligerschap als percentage van de economisch actieve populatie laten daarentegen zien dat Nederland met 5.1% een grotere aandeel vrijwilligers heeft dan het Verenigd Koninkrijk met 3.6%. Deze verschillen zijn waarschijnlijk te verklaren aan de hand van de grotere economische waardering van vrijwilligerswerk in het VK.

49 Government 2010

Table 2. The relationship between Volunteering and Public Financed Welfare Services.

Public Expenditure on Welfare Services - Percentages of National GDP	The Voluntary Workforce in Percentage of the Total Working Population	
	High	Low
High	Sweden, Denmark, Norway and the Netherlands	Austria, Belgium and France
Low	United Kingdom and Germany	Czech Republic, Poland, Hungary, Italy, Portugal and Spain

Sources: Boje (2008) and OECD (2007).

Figuur 2: De relatie tussen het aantal vrijwilligers en overheidsgefinancierde diensten tbv welvaart.

Naast civil society is er ook sprake van coproductie binnen het VK. Dit zijn publieke diensten die tenminste gedeeltelijk door burgers zelf worden geregeld. Voorbeelden zijn Parent Know How, een programma dat opvoedingscursussen en informatie aanbiedt en Fix My Street, een programma gericht op het opknappen van de buurt. In het VK komen dergelijke programma's in vrijwel elke sector voor. Zo zijn er programma's op het gebied van orde en handhaving, economie, milieubescherming, huisvesting, gezondheidszorg, educatie, sociale veiligheid en algemene publieke diensten te vinden.⁵⁰ Uit onderzoek van Accenture komt naar voren dat 58% van de inwoners van het VK vindt dat burgers meer betrokken moeten zijn bij publieke dienstverlening.⁵¹ Zo lijkt het dat de betrokkenheid van burgers in het VK zich ook uit in de bereidheid tot coproductie en de hoeveelheid gebieden waarop met deze vorm van dienstverlening wordt geëxperimenteerd.

2.1.4 De context van het Verenigd Koninkrijk in het kort

Nu de context van het Verenigd Koninkrijk is behandeld kan kort worden opgesomd welke factoren een rol spelen in de ontwikkeling van het Big Society-idee. Allereerst lijkt er een sterke hervormingsgezindheid te zijn, alsmede een institutionele setting waarin grote hervormingen met relatief gemak kunnen worden doorgevoerd. Keerzijde hiervan zijn de top-down-oriëntatie van deze hervormingen en de sterke nadruk op marktmechanismen, informatie en targets. Ook is een centralistische neiging een potentiële bedreiging voor lokale initiatieven.

In termen van voorgaande ontwikkelingen zijn Public Private Partnerships een duidelijk voorbeeld van samenwerking van de overheid met andere domeinen. Let wel dat deze term in de praktijk ook wordt gebruikt om het uitbesteden van taken aan de markt te verhullen. Toch zien we een sterke stijging van dienstverlening door de civil society, ook als deze nauw wordt opgevat. Ook hierbij zijn

⁵⁰ OECD 2011e

⁵¹ Purdy, Davarzani en Peppes 2010

kanttekeningen te plaatsen. Zo lijkt de afhankelijkheid voor deze organisaties van overheidssteun licht te stijgen. Daarnaast is hun rol in de praktijk niet veel anders dan die van winstgerichte organisaties en worden zij aan dezelfde performance targets onderworpen. In de literatuur wordt hierbij aangestipt dat dit het unieke karakter van civil society-organisaties, maar ook de motivatie van haar medewerkers, onder de druk kan zetten.

Wat betreft de sociaaleconomische omstandigheden lijkt het VK een solide basis te hebben voor vermaatschappelijking. Burgers zijn relatief betrokken in termen van vrijwilligerschap en er wordt door veel burgers aangegeven dat participatie in het uitvoeren van publieke taken een belangrijk streven is. Dit lijkt *prima facie* een medeoorzaak van de snelle groei van de civil society in de laatste tien jaar. Kanttekening is dat het percentage vrijwilligers constant lijkt te blijven, wat erop kan duiden dat deze groep uitgeput raakt. Daarnaast zijn veel burgers van het VK bereid om geld te doneren aan goede doelen en initiatieven, hetzij hoofdzakelijk in de vorm van lootjes of producten waarvan de winst (deels) naar een goed doel gaat. Als laatste lijken al veel coproductiemechanismen in werking te zijn, waarbij ook direct gebruik wordt gemaakt van burgers. Het VK lijkt daarin al op veel gebieden een vorm van vermaatschappelijking toe te passen. Helaas heeft dit zich nog niet uitgedrukt in een sterk terugdringen van het begrotingstekort, noch de uitgaven aan de publieke sector.

Zoals Evans schrijft in haar artikel over Big Society, zijn er drie elementen die de kern van deze beweging vormen.⁵² Voor een groot deel lijken die erop gericht om de problemen van de NPM-hervormingen tegen te gaan. Ten eerste wordt er gestreefd naar een verlaging van overheidsuitgaven die tot nog toe niet gerealiseerd zijn. Dit door voornamelijk te kijken naar organisaties uit de civil society die meer met vrijwilligers werken. Ten tweede moet de het systeem meer vatbaar worden voor invloed van burgers, een soort democratiseringsproces. Waar in het PPP-systeem de civil society als uitvoerder liet meebieden, is het idee van Big Society om civil society-organisaties meer vrijheid in het bepalen van de uitkomst van dienstverlening te geven. Daarnaast is een bekend probleem van PPP's dat ook private partijen een prominente rol kunnen krijgen bij het uitvoeren van publieke diensten, wat wantrouwen en verantwoordingsproblemen met zich mee kan brengen.⁵³ Ten derde zou er meer invloed voor lokale overheden worden vrijgemaakt door de regeldruk vanuit de centrale overheid te verlichten. Hiermee krijgen lokale overheden meer inspraak, maar staat de eindverantwoordelijke voor beleid en uitvoering ook dichterbij de burger. In het kort lijkt het dus alsof het Big Society-beleid bedoeld is als een reparatieslag om de gebreken van eerdere hervormingen (ten dele) op te lossen.

52 Evans 2011

53 Purdy, Davarzani en Peppes 2010

2.2 Big Society als visie op de overheid

Hoewel verschillende auteurs over elkaar heen buitelen om vooral te benadrukken dat ideeën van vermaatschappelijking niet nieuw zijn in Groot-Brittannië, is het interessant om twee recente concepten te selecteren. Het eerste concept is de *Third Way* dat door premier Tony Blair (1997-2007) en zijn New Labour-regering eind jaren negentig werd ge(her)introduceerd. Bekender is echter het tweede en meest recente concept Big Society dat tijdens de verkiezingen van 2010 gelanceerd werd door de huidige premier van Groot Brittannië, David Cameron. Hoewel zowel Blair als Cameron de rol van de samenleving benadrukken, leggen ze andere accenten.

2.2.1 Third Way

Het begrip *Third Way* kwam op in de jaren negentig en werd niet alleen in Groot-Brittannië gebruikt, maar vond ook weerklank in onder meer Australië, Canada, de Verenigde Staten en een aantal continentaal Europese landen zoals Duitsland en Denemarken. In Nederland staat het bekend als de *Derde Weg*, die werd voorgestaan door minister-president Wim Kok (1994-2002).⁵⁴ In Groot-Brittannië is politiek gezien Tony Blair de belangrijkste vertegenwoordiger van de *Third Way*. Hij schreef er in 1998 zelfs een boek over, 'The Third Way: New politics for a new century'.

De oorsprong van Blairs ideeën over de *Derde Weg* staan echter niet op zichzelf, maar zijn sterk geïnspireerd door het werk van de Britse socioloog Anthony Giddens. De grondslagen worden al eerder gelegd, maar het bekendste is op dit gebied zijn boek 'The Third Way: The renewal of social democracy' uit 1998. Volgens Giddens is de samenleving dusdanig veranderd door globalisering, het vervagen van tradities en de grotere keuzevrijheid voor burgers, dat een reactie van de overheid nodig is. Deze realiteit vraagt om een 'radicaal midden' in de politiek.⁵⁵ Rose omschrijft de ideeën van Giddens als 'an admixture of democratization, constitutional tinkering, hopes for a vitalized mixed economy, support for family values, praise for civil society, aspirations to improve the effectiveness of welfare provisions, commitment to equality of opportunity, support for religious and value pluralism, and plans for better international regulation of trade'.⁵⁶

Het idee van een *Derde Weg* komt voort uit de klassieke tegenstelling tussen links (*Old Left*) en rechts (*New Right*). Waar het oude links zich bezig hield met het herverdelen van welvaart, bekommerde het zich niet over hoe die welvaart dan oorspronkelijk werd geproduceerd. Burgerschap werd met name verbonden aan het hebben van rechten. Het nieuwe rechts aan de andere kant, had een diep geloof in de heilzame werking van markten om sociale rechtvaardigheid te bewerkstelligen. Burgerschap in het nieuwe rechts benadrukte vooral de plichten die burgers hebben te vervullen. In de *Third Way* wordt van beide perspectieven afstand genomen en er wordt als het ware een alternatieve route gekozen. Voor sociale rechtvaardigheid moet worden geïnvesteerd in mensen zodat ze het zelf kunnen redden. Dus bijvoorbeeld niet zomaar een uitkering geven, maar inzetten op goede scholing. Kansen moeten herverdeeld worden, niet inkomens.

54 Bos 2010

55 Giddens 1998, pag. 64

56 Rose 2000, pag. 1396-1397

Burgerschap is daarbij dus niet beperkt tot ofwel alleen rechten, ofwel alleen plichten, maar houdt een combinatie van beide in.⁵⁷

Retorisch gezien is de term Third Way of Derde Weg een slim gekozen concept. Een veelgehoorde kritiek is dat het een vaag begrip is (o.a. Rose 2000; Powell 2000), maar politiek-strategisch gezien is dat helemaal geen slechte keus. Juist door de ambiguïteit heeft de term het potentieel een groot deel van de bevolking te bereiken. Hoewel er een soort gedeeld idee moet bestaan, dat ook wordt uitgedragen door politici, kan in principe iedereen er zijn eigen interpretatie aangeven. Daarnaast kunnen de woorden Third Way worden gezien als een aanduiding voor een nieuw frame.⁵⁸ De plannen van Blair beloofden een alternatief voor enerzijds het linkse denken waarbij de overheid burgers 'pampert' door een grote welvaartstaat, waarbij voor ze wordt gezorgd van de wieg tot aan het graf en anderzijds het koele rechts waarbij het rationele individu dat op zoek is naar zo veel mogelijk eigen gewin voorop staat en waar de markt voorkeur krijgt boven de overheid. Wat houdt dit alternatief in? Voor Tony Blair zelf zijn vier kernwaarden sterk verbonden aan de Third Way. Hij stelt: 'Our mission is to promote and reconcile the four values which are essential to a just society which maximizes the freedom and potential of all our people – equal worth, opportunity for all, responsibility and community'.⁵⁹ De eerste twee waarden van deze set van vier, gelijkwaardigheid en kansen voor iedereen, klinken bekend en relateren aan de oude links waartegen New Labour zich wilde afzetten. Ondanks dat een vernieuwing van de sociaaldemocratie nodig is, moet de overheid zorg blijven dragen voor haar burgers. De laatste twee waarden, verantwoordelijkheid en de gemeenschap, maken in de Third Way dan ook het verschil. Verantwoordelijkheid betekent dat burgers niet alleen hun hand kunnen ophouden, maar dat ze ook zelf verantwoordelijkheid dienen te nemen ten aanzien van hun eigen leven. Ze hebben niet alleen rechten, maar wel degelijk ook plichten te vervullen binnen de samenleving. In zekere zin zou de Derde Weg dus ook gezien kunnen worden als een weg die het oude links en het nieuwe rechts met elkaar verbindt.⁶⁰ Ten slotte is het gemeenschapsidee wellicht het meest 'eigen' aan de Derde Weg. Waar het oude links vooral keek naar de staat en het nieuwe rechts met name leunde op de markten, richt de Derde Weg zich op de 'derde' sector: de sfeer van de gemeenschappen, de communities, de non-profit- en de vrijwilligersorganisaties.⁶¹

Het is dan ook vooral in de laatste set van waarden, de burgerlijke plichten en de gemeenschappen, waar de relatie tot de samenleving het meest evident aanwezig is. Publieke taken hoeven niet noodzakelijk door een staat uitgevoerd te worden: 'Welfare does not equal state'.⁶² Het overhevelen van taken naar civil society is daarbij niet simpelweg het verkleinen van de overheid. Doel is om de derde sector, de civil society, nieuw leven in te blazen door nieuwe partnerschappen te

57 Powel 2000

58 Rose 2000; Driver en Martell 2000

59 Blair 1998, pag. 3

60 In zekere zin is dit in Nederland gematerialiseerd in de Paarse kabinetten, waarin de sociaaldemocratische traditie en de liberale traditie letterlijk samengevoegd werden in één coalitie.

61 Rose 2000

62 Field 1997

creëren tussen de overheid, individuen en organisaties.⁶³ In deze partnerschappen kunnen burgers individueel of in georganiseerd verband verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en voor elkaar. De overheid maakt eveneens deel uit van deze partnerschappen omdat zij niet verdwijnt van het toneel, maar eerder een andere rol aanneemt. Zij is niet meer sturend en dominant maar mogelijk makend (enabling) en faciliterend.⁶⁴ De waarde van gemeenschappen kent nog een tweede kant, namelijk dat ze dichterbij de burger staan dan de centrale staat. Door taken over te hevelen naar de civil society worden publieke taken niet alleen uitgevoerd door burgers zelf, maar zijn ze ook sterker verbonden met de wereld en de lokale context waarin een burger leeft. Diensten kunnen daarmee beter worden afgestemd op de lokale behoeften.⁶⁵

2.2.2 Big Society

Waar het begrip Third Way in Groot-Brittannië dus gebruikt werd door politici van New Labour, is Big Society juist een term die door de Conservatieven is geïntroduceerd. De term werd voor het eerst grootschalig onder de aandacht gebracht tijdens de parlementaire verkiezingen van 2010 en door David Cameron. Voor de conservatieve partij was Big Society het centrale idee achter het programma. Vanuit de hele wereld krijgt het Big Society-idee aandacht, maar tot nu toe is het toch nog voornamelijk een Brits fenomeen.

Grondlegger van de ideeën van Big Society is Phillip Blond. Hij volgt de lijn van 'Red Tory', wat grofweg inhoudt dat hij een communautaire traditionele en conservatieve benadering voorstaat. Concreet betekent dit dat Blond zich zowel tegen een te grote en overheersende welvaartsstaat, als marktmonopolies keert. Daarentegen legt hij juist wel sterke nadruk op lokale gemeenschappen, betrokkenheid van burgers bij het produceren van diensten en een lokaal georganiseerde overheid die de wensen en behoeften van de samenleving beantwoordt.⁶⁶ Wanneer burgers betrokken worden, worden de publieke diensten niet alleen beter maar ook goedkoper. Betrokken burgers zouden namelijk eerder geneigd zijn om hun gedrag te veranderen. Tegelijkertijd moeten ook de ambtenaren in de frontlinie, die de verschillende publieke taken daadwerkelijk uitvoeren (leveren), beter worden toegerust. De centrale vraag is hierbij natuurlijk hoe burgers en professionals dan betrokken kunnen worden. Hoe kunnen ze geactiveerd worden om daadwerkelijk initiatieven te nemen en zich in te zetten voor de samenleving? Blond ziet de oplossing hier in een gedeeld eigenaarschap bij uitvoeren van publieke taken. Wanneer burgers en professionals ook daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor wat er gebeurt zullen ze zich committeren aan de doelen. In dit opzicht neemt Blond eigenaarschap zeer letterlijk, het gaat om sociale bedrijven die geleid worden door professionals en waarvan de gemeenschap ook eigenaar is.⁶⁷ Cameron lanceerde het idee van Big Society als reactie op de manier waarop New Labour regeerde. Ook al stond New Labour een Derde Weg voor en wilden het afscheid nemen van een te grote

63 Giddens 1998 in Powell 2000

64 Rose 2000, pag. 1400

65 Haugh en Kitson 2007, pag. 983

66 Blond 2009, pag. 5

67 Idem, pag. 6

overheid, waren de publieke uitgaven toch sterk gestegen in de periode dat Labour aan de macht was. De totale nationale schuld was eveneens gestegen, juist in een periode waarin het erg goed ging met de economie. Tijdens de verkiezingscampagnes van 2010, het moment dat Cameron de Big Society echt introduceerde, was er van een goede economie geen sprake.⁶⁸ Groot-Brittannië en Europa zaten (en zitten) midden in een economische crisis. Zeker in de ogen van de Conservatieven moest de overheid dus snel kleiner worden, minder uitgeven en als het ware de maatschappij aan burgers terug geven. Het idee van Big Society is een specifieke interpretatie van deze doelen en de term zelf vormt hier een samenvatting van. Waar in de Derde Weg de overheid nog steeds een belangrijke rol heeft (hetzij op een andere manier dan voorheen) ligt nu vooral de nadruk op de samenleving en is de overheid eerder een deel van het probleem dan een oplossing. 'Big government' moet bestreden worden door een Big Society na te streven. Het is daarom niet verrassend dat ideeën over de civil society een grote rol spelen.

Kernthema's van Big Society

Kernthema's binnen het overkoepelende idee van een Big Society zijn 'empowering' van gemeenschappen, het herverdelen van macht en het promoten van een vrijwilligerscultuur.⁶⁹ Door de gemeenschappen te versterken hoopt Cameron gemeenschappen met 'oomph' te creëren.⁷⁰ Burgers moeten het gevoel krijgen dat als ze hun krachten bundelen ze in staat zijn om de wereld om hen heen te veranderen. Ze moeten het lot in eigen hand nemen. Volgens Cameron is er ontzettend veel maatschappelijk potentieel in de samenleving aanwezig. Een groot deel van dat potentieel komt niet tot zijn recht, maar wordt tegengehouden door een niet meewerkende overheid. Hier moet verandering in komen.⁷¹ Het tweede thema, het herverdelen van de macht, heeft veel overeenkomsten met het thema beroepstrots. Professionals in de wijken, die echt contact hebben met de samenleving, zouden worden dwarsgezet door de bureaucratie die hen beperkt in het verrichten van hun werk. Cameron stelt dat professionals meer vrijheid nodig hebben en dat we ze vertrouwen moeten schenken zodat ze veel meer kunnen bereiken in de samenleving. Daarnaast moet macht niet alleen verschuiven van de bureaucraat naar de professional, maar moet het verlenen van publieke diensten ook open komen te staan voor nieuwe dienstverleners. Expliciet worden hierbij de goede doelen, maatschappelijke ondernemingen en private bedrijven genoemd. Dit zou ervoor moeten zorgen dat de publieke dienstverlening innovatiever, meer divers en responsiever wordt voor de wensen en behoeften van de samenleving.⁷² Het derde en laatste thema, het promoten van een cultuur van vrijwilligheid, ligt eigenlijk ten grondslag aan de twee andere thema's. Voor het versterken van de gemeenschappen en bij het stimuleren van goede doelen en maatschappelijke ondernemingen wordt veel gevraagd van mensen. Ze moeten bereid zijn tijd en

68 De eerste keer dat Cameron sprak over de Big Society was in zijn Hugo Young lezing in 2009 waar hij Big Society afzette tegen big government (Evans 2011). Het begrip zakte daarna een beetje weg totdat het opnieuw gelanceerd werd in 2010 (Kisby 2010).

69 Kisby 2010, pag. 484

70 Cameron 2010c

71 Cameron 2010b

72 Cameron 2010c

geld in deze activiteiten te steken. Zonder een cultuur waarin vrijwillige bijdragen en sociale actie een belangrijke rol spelen is de kans kleiner dat dit ook daadwerkelijk van de grond komt.

De vraag is hoe deze drie thema's gerealiseerd kunnen worden. Hoewel we hier een concreet antwoord op zullen geven bij het uiteenzetten van best practices die onder de vlag van Big Society zijn aan te wijzen, geeft Cameron in 2010 zelf ook een aantal handelingsperspectieven. Hij stelt dat drie methoden nodig zijn: het decentraliseren van bevoegdheden, transparantie en financiële ondersteuning. Het Verenigd Koninkrijk kent een relatief sterk gecentraliseerd staatsbestel. Sterker nog, in de studie van Lijphart naar democratievormen in 36 landen scoort het Verenigd Koninkrijk samen met Ierland, Portugal en Griekenland het laagste op de decentralisatieschaal.⁷³ De eerste stap is dan ook het delegeren van taken en bevoegdheden naar de lokale overheid en eigenlijk zelfs nog een stap verder. Buurten en gemeenschappen moeten zelf verantwoordelijk worden voor publieke taken en dienstverlening. Het tweede middel voor het bereiken van een Big Society, transparantie, komt neer op het geven van de juiste informatie. Hoe kunnen burgers taken oppakken als ze niet de juiste informatie hebben om ook daadwerkelijk aan de gang te gaan? Door burgers informatie te geven over waar zich precies welke problemen voordoen kunnen zij zichzelf gaan organiseren. Met goede wil alleen kom je er echter niet en daarom is het laatste middel, financiële ondersteuning, essentieel. Deze financiële hulp is alles behalve onvoorwaardelijk. Het is zeker geen subsidie, maar financiering is afhankelijk van resultaten. Hoe beter een organisatie presteert, hoe meer financiering zij kunnen verwachten. Voordat resultaten geboekt kunnen worden is eerst een basisinvestering nodig. Om hierin te voorzien had Cameron voor ogen om een Big Society Bank op te richten die maatschappelijke ondernemingen van startkapitaal te voorzien.⁷⁴ Sinds 2012 is deze bank ook daadwerkelijk in bedrijf.⁷⁵

De onderliggende waarden van het Big Society-narratief zijn grotendeels al (impliciet) voorbij gekomen. In totaal zijn er in ieder geval vier te onderscheiden. De eerste is dat een grote staat niet goed is. De staat is eerder deel van het probleem dan van de oplossing. Ten tweede is de grootste kracht in een samenleving de samenleving zelf, of beter gezegd de individuele leden van een samenleving: haar burgers. Deze burgers zijn weliswaar vrij om hun eigen pad te kiezen, maar dat ontslaat ze niet van de plichten die met die vrijheid gepaard gaan. Ze moeten zelf verantwoordelijkheid nemen, voor hun eigen leven, maar ook voor hun familie en buurt. Een grote staat gaat hier niet mee samen want die neemt alleen maar taken uit handen, wat burgers passief in plaats van actief maakt. Passiviteit wordt namelijk beloond, bijvoorbeeld door een uitkering, terwijl activiteit gestraft wordt met bijvoorbeeld belastingen.⁷⁶

73 Lijphart 1993, pag. 193

74 Cameron 2010c

75 BBC 2012

76 Cameron 2010c

Retorische waarde van het Big Society begrip

Teruggaand naar het begrip Big Society kan worden gesteld dat het een slim gekozen term is. Sommigen ervaren het begrip als vaag; welk concreet beleid wordt er nu precies mee voorgestaan, hoe nieuw is het eigenlijk en bevordert het de sociale cohesie wel of is het eigenlijk een kille bezuinigingsoperatie?⁷⁷ Tegelijkertijd heeft de term zelf voornamelijk positieve associaties. Het is een verleidelijke term, die een beroep doet op eigenschappen die mensen graag in zichzelf zien. Daadkracht, de schouders eronder zetten en zorgdragen voor je omgeving zijn eigenschappen die in ieder geval in westerse samenlevingen gewaardeerd worden of nu opnieuw worden ontdekt. Daarbij, wie is er tegen een grote sterke samenleving? Het hiermee oneens zijn wekt de indruk het idee te hebben dat mensen ofwel zwak zijn ofwel niet in staat zijn hun zelfbelang opzij te zetten. Verder legt Cameron zelf expliciet de relatie met Big Government (bijvoorbeeld in zijn Hugo Young rede uit 2009). De samenleving als initiator voor het leveren van publieke diensten is een waardevol en goedkoper alternatief voor de geldverslindende en immer groter wordende overheid. Big Society zou hierbij de oplossing zijn om dit 'kapotte' Groot-Brittannië –in financieel, sociaal en politiek opzicht– te repareren.⁷⁸ Door deze antithese van Big Government en Big Society te plaatsen, wordt het contrast tussen beide begrippen nog eens extra versterkt, ten gunste van de Big Society.⁷⁹ Wat betreft de aantrekkelijkheid van het begrip Big Society is daarbij nog het volgende op te merken. Het is dé Big Society, wat er op wijst dat ze alles omvattend is en het sluit ieder lid van de samenleving in. Het is een entiteit en geen voortmodderend proces (wat vermaatschappelijk bijvoorbeeld wel zou kunnen zijn), dat in minder en meerdere mate kan voorkomen.⁸⁰ Verder is het begrip positief geformuleerd. Dat wil zeggen dat het zich richt op de samenleving in plaats van dat het afzetten tegen de overheid al in de term terugkomt. Door het woord samenleving voelen burgers zich eerder aangesproken dan door bijvoorbeeld te streven naar op een 'kleine overheid' omdat dat niet de groep is waartoe zij behoren. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen enkele best practices waarin het Big Society-gedachtegoed ten uitvoer is gebracht aan de orde komen.

2.3 Big Society in het Verenigd Koninkrijk: best practices

Deze sectie richt zich op het daadwerkelijke beleid dat in het Verenigd Koninkrijk werd geïmplementeerd om in een slag zowel de overheid compacter en efficiënter te maken als de burgers meer actief en betrokken. Hierbij zullen we een aantal voorbeelden behandelen van Big Society-projecten in het VK. Daarna zullen we ook overkoepelende bevindingen bespreken, die laten zien wat de ervaring met dit soort projecten in het VK is.

77 Zie o.a. Kisby 2010; Hudson 2011; Toynbee 2010; Van Bekhoven 2011

78 Cameron 2010a; Cameron 2010d; Evans 2011

79 Kuitenbrouwer 2010

80 Idem

2.3.1 Voorbeelden van Big Society

Deze sectie richt zich specifiek op concrete casussen die een succesvol voorbeeld zijn gebleken van vermaatschappelijkingsprojecten in het Verenigd Koninkrijk.⁸¹ Allereerst wordt ingegaan op projecten die gericht zijn op verandering in het begin van de beleidscyclus. Daarna volgen enkele casussen die vooral zijn gericht op de uitvoering van overheidstaken.

Community empowerment

Een van de pijlers van het Big Society-beleid betreft 'community empowerment'. Projecten gericht op empowerment hebben tot doel om burgers meer invloed te geven in de beleidscyclus; deze zeggenschap uit zich in de agendering, voorbereiding én uitvoering van lokaal beleid. In het licht van deze pijler hebben lokale autoriteiten gemeenschapsfora en comités opgericht. Vaak zijn deze groepen gericht op een bepaalde wijk of buurt, waarbij burgers de kans krijgen om zich te mengen in lokale besluitvorming.

Lewisham's 18 local assemblies

Lewisham is een gebied in het VK waar 'empowering' van de lokale bevolking hoog in het vaandel staat. Inmenging van, en zeggenschap voor burgers is goed ingebed in de gemeenschap, waarbij verschillende partijen innovatieve middelen als sociale media inzetten als manier om publieke dienstverlening te verbeteren. Het Local Strategic Partnership (LSP) is de spil in het betrekken van de burgers in beleidsprocessen en – activiteiten. Het LSP wordt voorgezeten door de burgemeester en is een van de voornaamste fora om met burgers te communiceren over hun behoeften. In het LSP hebben verschillende partijen zitting, die allen nauwe banden hebben met de lokale bevolking. Vrijwilligers- en burgerorganisaties zijn een belangrijk onderdeel van dit forum.

Een evidente verdienste van vermaatschappelijkingsprojecten in Lewisham is het betrekken van de jonge bevolking bij lokale besluitvorming. Een onlangs gehouden enquête onder de jeugd van Lewisham toonde aan dat 52 % van de jongeren het gevoel heeft dat de raad hen betreft bij lokale besluitvorming, hetgeen veel hoger is dan het Londens gemiddelde.⁸² In Lewisham wordt ook sinds enkele jaren een *Jonge Burgemeester* verkozen, inclusief diens adviseurs. Het animo voor dit project nam alsmat toe, tot maar liefst een deelname aan de verkiezingen van bijna de helft van de jonge bevolking in 2008. Het verkiezen van een jonge burgemeester bleek een succesvol project om de jeugd actief te betrekken bij lokale politiek en besluitvorming.

Lewisham is dus een voorbeeld dat wanneer inspraak op de juiste manier wordt georganiseerd, ook groepen die normaal minder betrokken zijn bij de samenleving kunnen worden geactiveerd. Hierbij is toegang tot de beleidvormingsfase een interessant aangrijpingspunt om betrokkenheid te verhogen.

81 De verschillende casebeschrijvingen zijn afkomstig uit wetenschappelijke publicaties waarin deze zijn aangeduid als succesvol en 'best practice'. De case studies zijn onder andere afkomstig uit Stott 2011. Ook on-line beschikbaar via: http://www.ruralactioneast.co.uk/Public%20Domain/public_documents/Presentations/Big%20Society%20Challenge%202011.pdf

82 <http://oneplace.audit-commission.gov.uk/infobyarea/region/area/areaassessment/pages/localpriority.aspx?region=51&area=376&priority=4334>

Citizen Power in Peterborough

Het project Citizen Power in Peterborough richt zich op zes grote thema's en brengt de lokale bevolking samen in beleidsprogramma's, waarbij de bevolking voorstellen kan doen, zich kan mengen in de besluitvorming én de uitvoering van beleidsprogramma's. Citizen Power: Peterborough is een samenwerking tussen een baanbrekende denktank (RSA, Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce), de lokale autoriteit (City Council) en een invloedrijke kunstgroep (Arts Council). De aanpak laat zien hoe burgerparticipatie, gemeenschapszin en cultuurinteresse verbonden kunnen worden.

Een van de deelprojecten van Citizen Power is *Civic Commons*; waarbij, letterlijk en figuurlijk, plekken worden gecreëerd voor politiek en sociaal debat. Een tweede project, waarbij de verbinding van de verschillende partners in het project naar voren komt, is het *Arts and Social Change* project. Dit project richt zich op de rol van kunst in het ontwikkelen van gemeenschapszin en verbondenheid aan een bepaalde wijk of buurt. Concrete onderdelen van het project betreffen (financiële) ondersteuning aan lokale kunstenaars, en (promotie)programma's die het bewustzijn ten aanzien van kunst van de lokale bevolking pogen te verbeteren.

Dit voorbeeld laat zien dat wordt geprobeerd een gezamenlijke financiering op te zetten, waarbij overheid, markt en het middenveld gezamenlijk agenderen en evalueren. Daarbij wordt getracht de participatie te vergroten door de agenda te openen voor de bijdrage van burgers. Hierbij is echter ook een specifieke en expliciete focus op nieuwe, innovatieve, oplossingen.⁸³

Shoreditch Trust

Het Shoreditch Trust-programma is reeds succesvol gebleken in het versterken van lokale gemeenschappen, waarbij ook het tegengaan van maatschappelijke ongelijkheid een aandachtspunt is. In de benadering van de Big Society wordt binnen dit project de waarde van de overheid erkend, men probeert dan ook als complement te fungeren: 'Our approach has always recognised the value of the state, in the delivery of its statutory and non-statutory functions. However we strive to challenge the role of the state and influence its future role, acting as complementary partners through responsive, creative and innovative service provision whilst at the same time advocating for communities to become more resilient, informed contributors to society.'⁸⁴

Een van pijlers van dit programma is het *Shoreditch Festival*; een driedaags evenement dat in 2010 meer dan vijftienduizend bezoekers verwelkomde.⁸⁵ De doelen van dit festival zijn onder andere het wegnemen van barrières om deel te nemen aan kunstprojecten, het aanmoedigen van partnerschappen tussen organisaties, bedrijven, dienstverleners en de lokale bevolking en bewustmaking van milieuproblemen.

Een van de dagen van dit festival is specifiek gericht op jongeren, om ook hen meer te betrekken bij lokale projecten. Daarnaast wordt een ander festival georganiseerd dat geheel in het teken staat van jeugd en literatuur, het *StarLit Children's Literature Festival*. Door kinderen aan te moedigen om te lezen

83 McLean n.d.

84 Stott 2011, pag. 198

85 Stott 2011

en zichzelf in woord uit te drukken en dialoog te stimuleren, wordt gewerkt aan het zelfvertrouwen van jongeren, hetgeen hen beter in staat stelt actief aan de (lokale) samenleving deel te nemen.⁸⁶

Social action

Een tweede pijler van het Big Society programma is 'social action', waarbij het doel is burgers aan te sporen en de mogelijkheden te bieden om een actievere rol te gaan spelen in de gemeenschap. De volgende casussen zijn exemplarisch voor beleid waarbij men succesvol bleek in het actief betrekken van burgers bij voornamelijk de uitvoering van diensten in het publieke belang.

Beautiful North project Liverpool

*'This is a great example of how, through strong partnership working and taking decisive action, Beautiful North can make a real difference in improving quality of life for local people'*⁸⁷

Het Beautiful North-project in Liverpool is een project dat de mogelijkheden van het activeren van burgers in achterstandsgebieden laat zien. Het gehele project is gericht op transformatie; het ontwikkelen van Liverpool van achterstandsgebied tot prettige, sociale leefomgeving. Het project brengt meer dan veertig organisaties samen, geleid door de City Council van Liverpool, waarbij wordt gezocht naar efficiëntere samenwerkingsvormen om problemen als milieu- en gezichtsvervuiling, leegstand van woningen en anti-sociaal gedrag tegen te gaan.

Een van de revolutionaire campagnes die in het kader van Beautiful North werd gelanceerd is de *Show Your Beautiful Face* campagne. Het doel van deze campagne, binnen het grotere geheel van het verbeteren van de wijken Anfield, County en Kirkdale, is het promoten en vieren van alles wat positief en mooi is aan de mensen en plekken in Noord-Liverpool.⁸⁸

Yorkshire bibliotheken als 'Community Hubs'

*'We do so much more than shelve books and say shhh'*⁸⁹

In North Yorkshire, Hawes en Starbeck zijn bibliotheken getransformeerd naar wat men noemt 'community hubs'; publieke organisaties die worden gerund door de lokale bevolking waar publieke en vrijwillige diensten samenkomen.

In aanvulling op het uitlenen van boeken worden bibliotheken tevens verstreker van 'ruw materiaal' voor meer gemeenschapszin en burgerparticipatie; internettoegang, oudergroepen, ruimtes en middelen voor huiswerkbegeleiding en ontmoetingsruimten zijn enkele voorbeelden van de behoeften waarin bibliotheken in Yorkshire voldoen.⁹⁰

86 Stott 2011

87 <http://www.neighbourhoodinvestor.com/merseyside/article.asp?id=491>

88 <http://www.neighbourhoodinvestor.com/article.asp?id=564>

89 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/11/north-yorkshire-libraries-big-society>

90 North Yorkshire County Council 2012

De economische recessie zette het voortbestaan van bibliotheken onder druk. Deze dreiging is omgezet in het activeren van vrijwilligers, en levert uiteindelijk een voorbeeld van hoe de Big Society kan werken in de praktijk.

Community Ventures Limited

Community Ventures Limited (CVL), is een samenwerkingsverband tussen zes bedrijven die het doel najagen om duurzame vrijwilligersprojecten mogelijk te maken zonder overheidssubsidie. De zes bedrijven werken met een bijzonder concept waarbij zij zorgen voor werkgelegenheid en een deel van de winst laten terugvloeien naar 'goede doelen': *'CVL's group of six social businesses provide employment for local people in good quality jobs and through gift aiding profits from these businesses back to its Charity, it enables the provision of services which contribute directly to people-focussed community services.'*⁹¹ Het ethos luidt dat de Big Society een gemeenschap is waar mensen zich niet klein voelen. Door de financiële groei die de bedrijvengroep doormaakt blijft het mogelijk: *'to put people first in plans for everything we do.'*⁹²

2.3.2 Lessen uit de Big Society

De Big Society: niet alleen bezuinigen

Zoals eerder aangegeven werd het politieke gedachtegoed van de Big Society door Cameron gepresenteerd als een nieuw concept met bijbehorende nieuwe beleidsinstrumenten. Toch lijkt het eerder een verfrissing van eerder beleid, zoals de Third Way met haar NPM geïnspireerde maatregelen. Premier Cameron introduceerde het concept Big Society in de verkiezingsstrijd, inmiddels heeft het Big Society-verkiezingsprogramma vorm gekregen als daadwerkelijk pakket beleidsinstrumenten dat bestaat naast de andere thematische beleidsprogramma's, zoals het onderwijs- en gezondheidszorgbeleid.

Er werd al opgemerkt dat Big Society een vaag concept is dat op verschillende manieren kan worden opgevat. Deze onduidelijkheid uit zich in de wijze waarop de samenleving de bijbehorende beleidsinstrumenten ervaart. De beleidsinstrumenten van de Big Society, zoals deze worden genoemd in het verkiezingsmanifest van de Conservatives, moeten aandachtig worden bestudeerd om het bedoelde implementatie-effect te ontwaren. De functie van Big Society als bezuinigingsstrategie wordt in de praktijk dan ook op verschillende manieren ontvangen. Uit linkse hoek klinken kritische noten, terwijl sommigen uit rechtse hoek het Big Society beleid als bezuinigingen warm verwelkomen.⁹³ Een gevaar van deze betiteling van het concept is dat een overgesimplificeerde versie van het beleidspakket de overhand neemt in het discours. Dit zelfde gevaar schuilt echter ook aan de andere zijde; utopische visies op wat de Big Society waar kan maken. Bij elk project moeten de partijen dan ook gezamenlijk aangeven wat wel en wat niet mogelijk is. Kortom, er is bij concrete projecten een mate van verwachtingsmanagement nodig.

91 Stott 2011, pag. 143

92 Idem, pag. 144

93 Zie bijvoorbeeld Watt 2010 of Blackburn 2010.

Communities zijn niet in staat om publieke diensten geheel over te nemen

De karikatuur van de Big Society die in de media nog al eens de overhand krijgt, is het idee dat het beleid erop gericht is de gemeenschap de voornaamste publieke diensten te laten *overnemen*.⁹⁴ Als burgers dit beeld als waar aannemen, kan dat leiden tot een mislukking van projecten in het kader van de Big Society. Zeer weinig burgers hebben de bereidheid of zijn in staat om een publieke dienst volledig over te nemen.⁹⁵ Als zij dit al zouden willen, zou dit niet zozeer leiden tot een overname door de gemeenschap, maar meer een verschuiving van problemen ten aanzien van publieke dienstverlening van een grote organisatie naar een kleinere (groep burgers). Daarnaast houdt een volledige overname van publieke diensten door derden in, dat deze moeten voldoen aan de formele eisen van goed bestuur, waarbij veelal ingewikkelde bureaucratische eisen komen kijken.⁹⁶ Hoewel het middenveld sterk is gegroeid en al veel taken opvangt, is het belangrijk om op te letten in hoeverre dit nog door burgers wordt gedaan en niet door organisaties.

Burgers kunnen complementeren en coproduceren

Tegengesteld aan het idee dat burgers publieke diensten *overnemen*, is het idee dat gemeenschappen *helpen* om publieke diensten te *managen*, of *hun eigen niet bij de wet vastgelegde (non-statutory) dienst te ontwikkelen*, met ondersteuning van publieke middelen.⁹⁷ Deze twee alternatieven hebben meer potentie voor het versterken van de ‘community sense’. Het onderliggende principe van zowel het complementeren als coproduceren betreft dat taken niet door de overheid worden afgestoten, maar dat de staat en burgers *samenwerken* om een zo hoog mogelijk rendement te halen uit zowel een publieke dienst als een vrijwilligersdienst opgezet door een burgergroep. De coproductie kan publieke diensten efficiënter maken en burgers meer capabel, waar het volledig afstoten van taken het risico met zich meedraagt dat druk ontstaat waardoor chaos ontstaat die hierdoor mogelijk de gemeenschapszin zal verminderen. De meest succesvolle voorbeelden uit het veld, veelal misleidend geformuleerd als ‘het overnemen van taken’, betreffen in feite gedeelde macht en uitvoering van publieke diensten door de overheid en burgergroepen. Het voordeel van deze werkwijze is niet alleen een beter functionerende, efficiëntere publieke dienst, maar burgers die bewuster worden van democratie en actief burgerschap.⁹⁸ Het zijn dan ook deze voorbeelden die bij de behandelde best practices het meest naar voren komen. Een aandachtspunt bij de coproductie van publieke diensten betreft de formele verantwoordelijkheid. Wanneer het initiatief, de uitvoering en financiering bij een partij liggen, is direct duidelijk waar tevens de *verantwoordelijkheid* ligt voor een bepaald project. Bij de coproductie tussen staat, maatschappelijk middenveld en burgers worden deze scheidslijnen vager, waardoor ook het zicht op de verantwoordelijkheid kan vertroebelen. Duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden kunnen problemen helpen voorkomen.

94 Chanan en Miller 2011, pag. 53-54

95 Chanan en Miller 2011

96 Idem

97 Idem, pag. 54

98 Chanan en Miller 2011

2.3.3 Making it work: succes- en faalfactoren

Een vraag die telkens gesteld dient te worden bij de verschillende componenten van Big Society-beleid is of de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het versterken van de gemeenschapszin. Voor een succesvolle implementatie dienen de afzonderlijke instrumenten een samenhangend beleidspakket vormen, waarin gaten moeten worden opgemerkt en opgevuld. Daarnaast wordt als essentiële voorwaarde aangeduid dat het beleid(instrument) ‘community proof’ is, wat inhoudt dat nieuwe maatregelen worden onderworpen aan een ‘community impact assessment’, vergelijkbaar met een risico- of omgevingsimpact assessment.⁹⁹ Een dergelijke toets kan nagaan wat de mogelijke invloed van een bepaalde maatregel is op de gemeenschap, wat in overweging worden genomen bij het al dan niet instemmen met deze maatregel.

Een tweede factor die kan bijdragen aan het tot een succes maken van vermaatschappelijking is het verdiepen in de gedachten en zorgen van vrijwilligers- en burgergroeperingen. Vaak maken dergelijke groeperingen hun ideeën kenbaar via een eigen website. Een moeilijk punt is dat de opinie van huishoudens en individuen lastig te doorgronden blijft; gebrek aan informatie kan een faalfactor zijn, die mogelijk kan worden geëlimineerd door het houden van enquêtes om de publieke opinie peilen.¹⁰⁰

Tot slot is het essentieel dat er voor de verschillende partijen duidelijkheid bestaat over het dragen van risico's en verantwoordelijkheden. Wanneer men taken en macht overdraagt aan de burgers is het cruciaal te communiceren welke partij op welke wijze verantwoording aflegt. Reflecterend op het beleidsproces in de beschreven best practices, kan worden gesteld dat in de verscheidene Big Society-projecten vooral een rol voor de burgers is weggelegd in het agenderen, voorbereiden en uitvoeren van beleid. In de financiering van projecten is men nog vaak afhankelijk van de lokale autoriteiten, waardoor nog al eens onduidelijkheid bestaat over het toezicht; wie draagt de formele verantwoordelijkheid?

99 Chanon en Miller 2011, pag. 62

100 Een voorbeeld hiervan in het Verenigd Koninkrijk is de jaarlijkse ‘Citizenship survey’, die onderwerpen als identiteit, opinie ten aanzien van de gemeenschap en gemeenschapszin, vertrouwen en invloed, en vrijwilligerswerk en burgerparticipatie aan de burger voorlegt.

3. Australië

3.1 Australië: cultuur, historie en sociaaleconomische context

Als land heeft Australië niet de voorlopersrol in overheidshervormingen zoals dat van bijvoorbeeld het VK wel kan worden beweerd. In Australië lijken Third Way- of Big Society-hervormingen nog niet tot beleid door te dringen.¹⁰¹ Toch was er in 2008 al wel oog voor middenveldgerichte oplossingen met een kleinere rol voor de overheid tijdens de Future en Australia 2020 Summits in 2008.¹⁰² Deze middenveldgerichte oplossingen haken in op het negatieve imago van overheidsdiensten.¹⁰³ Hierbij zijn wel voorbeelden van vermaatschappelijking te noemen, die in het derde deel van dit hoofdstuk worden besproken. In dit deel wordt de culturele, historische en sociaaleconomische context van Australië uiteengezet, waarna in deel twee de Third Way en de Moran Review worden behandeld. Tot slot zal aandacht worden besteed aan sociaal kapitaal als leidende theorie in een aantal best practices.

3.1.1 Cultuur en hervormingsgezindheid

Het Australische middenveld bereikt veel van zijn inwoners. Toch lijkt een beeld van dit middenveld als één sector geen voet aan de grond te krijgen.¹⁰⁴ Mogelijkerwijs hangt dit samen met de terughoudendheid om het concept *civil society* toe te passen in Australië.¹⁰⁵ De sector is daarentegen in termen van het percentage non-profit werknemers wel groter dan in het VK.¹⁰⁶ De voornaamste voedingsbodemp van de *civil society* in Australië lijkt te liggen in de heterogene samenstelling van zijn bevolking. Zo zijn voorbeelden van grote veranderingen waarbij het maatschappelijk middenveld een rol speelt te vinden in de strijd voor gelijke rechten voor Aboriginals, die door maatschappelijke organisaties werd vormgegeven.¹⁰⁷ Waar voorheen ook met name de religieuze diversiteit het maatschappelijk middenveld stimuleerde, vormt de ontkerkelijking vanaf de jaren tachtig nu één van de grootste bedreigingen voor deze sector.¹⁰⁸ Desondanks ziet een overgrote meerderheid van de Australische bevolking zich nog steeds als lid van religieuze of seculiere organisaties uit het

101 Een voorbeeld is de volledige afwezigheid van dergelijke ideeën in de strategiepresentatie van 2010 (Australian Government 2010).

102 O'Flynn en Wanna 2008; Australia 2020 Summit 2008. Deze initiatieven zijn erop gericht om breed de toekomst van Australië te verkennen. Duizend vooraanstaande Australische burgers dachten mee over bijvoorbeeld de toekomst van de Australische economie, duurzaamheid en het versterken van gemeenschappen (Hawk en Britton 2008).

103 Pollit en Bouckaert 2004

104 Lyons 2001

105 Lyons en Nowland-Foreman 2009

106 Enjolras en Sivesind 2009

107 O'Challaghan 2007

108 Lyons 2001

middenveld.¹⁰⁹ Het idee van sociaal kapitaal, de mate waarin mensen toegerust zijn om samen met anderen problemen op te lossen, is wel diep verankerd in de Australische samenleving. Er kan daarom wellicht worden gesproken van een grass-root civil society waarin inspanning op individueel niveau voorkeur heeft boven organisatie. Daarnaast is het politieke karakter van de civil society een belangrijk element, omdat de civil society historisch haar bestaansrecht ontleende aan politieke macht voor specifieke groepen.¹¹⁰

Bereidwilligheid tot veranderen

Australië is qua hervormingen onderdeel van de golf van rational choice economisch denken, gericht op optimalisatie van overheidsdienstverlening. Toch was de impact hiervan relatief klein in vergelijking tot bijvoorbeeld Nieuw Zeeland.¹¹¹ Zo werden NPM en gerelateerde denkbeelden vanaf de jaren negentig steeds sterker van invloed via aan rechts verwante denktanks. Onder de Howard-regering (1996-2007) werd dan ook veel nadruk gelegd op kleine overheid en decentralisatie. Het initiatief kwam voornamelijk vanuit de centrale overheid, die onder Howard consistent hervormingen introduceerde gericht op haar 'small government' ideeën.¹¹² Daarbij werd ook de rijksoverheid zelf hervormd om de politiek meer controle over de ambtenarij te geven en daarmee meer politieke macht te realiseren. Deze inperking van het ambtenarenapparaat bereikte nooit haar volle omvang, maar werd getemperd door verschillende problemen bij de implementatie van het nieuwe beleid. Hierdoor werd duidelijk dat simpelweg top-down introductie van hervormingen zonder draagvlak in lagere niveaus van de overheid de effectiviteit ervan in het geding konden brengen.

De hervormingen hebben in Australië wel geleid tot een mentaliteitsomslag in het publieke apparaat. Dit vooral richting het oplossend vermogen van de private sector, maar ook met de nadruk op efficiency en benchmarking. Zo is de Howard-regering zeer gericht op het introduceren van evaluatie- en controlemechanismen om het overheidsfunctioneren in kaart te brengen. Gezien de relatief lage groei in overheidsuitgaven aan sociale doeleinden lijkt dit succesvol, vooral in vergelijking met het VK.¹¹³

3.1.2 Voorgaande hervormingen

Zoals gezegd is in Australië in de lange periode onder leiding van premier Howard in het kader van rational choice en later het NPM een sterke focus op controle en evaluatie gelegd. NPM-hervormingen als administratie, focus op privatisering, decentralisatie en targets worden hier, net als in het hoofdstuk over het VK, kort toegelicht. Deze hervormingen waren niet alleen van invloed op de overheid, maar hadden ook gevolgen voor het middenveld.

109 Lyons en Nowland-Foreman 2009

110 Bijvoorbeeld vakbonden of religieuze organisaties (Lyons 2001).

111 Pollit en Bouckaert 2011

112 Dit terwijl de Howard geen meerderheid in het senaat had, waardoor wetgeving niet kon worden ingevoerd zonder steun van andere partijen.

113 Adema, Fron en Ladaique 2011

Administratie

De administratie-omslag begint met het Financial Management Improvement Program (FMIP) dat wordt gelanceerd in 1983. Dit pakket veronderstelt dat programmabudgetten met evaluatie een vereiste zijn om een resultaatgericht publiek apparaat te bewerkstelligen.¹¹⁴ Ook vergroot de gedetailleerde verslaglegging de verantwoording ten opzichte van parlement en de burger.¹¹⁵ Deze helderdere verantwoording wordt vooral nagestreefd door meer uniformiteit in verslaglegging van verschillende onderdelen van de overheid af te dwingen. Vanaf 1992 wordt deze uniforme manier van rapporteren ook daadwerkelijk toegepast. Hoewel er academische kritiek was op de gepolitiseerde grondslag van dergelijke meetbaarheid wordt het FMIP vaak gezien als significante verbetering. Tussen 1999 en 2008 wordt er een verdere slag in de ambtelijke reorganisatie gemaakt, mede naar aanleiding van de Charter of Budget Honesty Act uit 1998. Dit door ook rekening te gaan houden met de opbrengsten van overheidsdiensten, en de relatie tot hun kosten. Later wordt het jaarverslag van overheidsdiensten uitgedrukt in de termen 'statement of financial performance' en 'financial position', waardoor deze diensten in essentie als 'business' werden bestempeld.¹¹⁶ Binnen de Australische overheid was de omzwaai in administratie onderdeel van een bredere slag tot culturele hervorming.¹¹⁷

Privatisering

Door de Howard-regering wordt ook een Business and Community Partnership opgezet om consultatie en inspraak vanuit de private en derde sector te stimuleren (zie ook de public private partnerships op de volgende pagina). Dit is één van de manieren om inspraak voor deze sectoren te vergemakkelijken. Eerder al wordt de publieke sector steeds meer aan banden gelegd. Zo wordt in 1987 de regulering van Government Business Enterprises¹¹⁸ verscherpt, waarmee deze organisaties minder autonoom of juist geheel geprivatiseerd worden. Vanaf 1993 wordt nog meer gericht op het creëren van een 'level playing field' voor publieke en private organisaties voor het uitvoeren van publieke taken.¹¹⁹ Dit zijn steeds stappen om concurrentie tussen publieke en private organisaties mogelijk te maken en zo een nadruk op efficiency te stimuleren.

Decentralisatie

Het federalistische systeem van Australië is zeer gecentraliseerd en er zijn daarnaast ook weinig aanwijzingen dat decentralisatie in het kader van NPM-denken wordt opgepakt.¹²⁰ Dit is mede omdat de heterogene samenstelling van de bevolking niet samenvalt met de geografische verdeling

114 Pollit en Bouckaert 2004. Tevens werd de 'Public Sector Accounting Standards Board' in het leven geroepen om boekhouding en verslagleggingsnormen voor de overheid te ontwikkelen.

115 Barton 2009

116 Idem

117 Flynn en Thompson 2010

118 Vergelijkbaar met Zelfstandige Bestuurs Organen (ZBO's).

119 Pollit en Bouckaert 2004

120 Erk en Koning 2009

van de territoria.¹²¹ De hervormingen in Australië blijven daardoor centraal gestuurd, waarbij deze wel vaak worden vormgegeven door meerdere departementen tezamen. Vaak wordt daarbij wel de nadruk gelegd op de aanpak van problemen door integratie van verschillende departementen.¹²² Hoewel lokale overheden hun diensten kunnen uitbesteden aan organisaties met een lokaal karakter, is hiervoor, naast de budgettaire richtlijnen, geen nationale inkadering of richtlijn. Decentralisatie heeft in Australië dus geen prioriteit.

Targets

In lijn met de administratieve hervormingen wordt in Australië ook in de nadruk op succesindicatoren steeds belangrijker. Zo worden in 2009 bijvoorbeeld de inkomsten van universiteiten aan het aantal studenten gekoppeld.¹²³ Deze ontwikkeling is ook te zien bij civil society-organisaties, die een steeds groter deel van de publieke taken op zich nemen.¹²⁴ De targets lijken hierbij echter juist de door de overheid verwachte betrokkenheid van deze organisaties in de weg te staan.¹²⁵ Hoewel de focus op targets niets heeft afgedaan aan de rol van de civil society en het Australische model zeer efficiënt werkt, is de service niet verbeterd of maar zelfs verslechterd.¹²⁶ Opmerkelijk is dat civil society-organisaties ook niet altijd de waarden van de cliënteel vertegenwoordigen.¹²⁷ Toch constateert Nevile dat die waarden die aansluiten op de wensen van burgers, zoals autonomie, vaak onder druk komen te staan door targets die zich alleen op output richten. Door targets verdwijnen sociale waarden namelijk uit het oog van werknemers van derde sector-organisaties.

Public Private Partnerships

Als onderdeel van privatiseringsoperaties zijn ook in Australië veel Public Private Partnerships opgezet. Voor projecten op terreinen als infrastructuur, gezondheidszorg, educatie en justitie worden investeringen van private organisaties aangetrokken. Hoewel in het VK getracht werd om op deze manier risico's voor de overheid te verminderen, lijkt dat in Australië juist een zwak punt te zijn.¹²⁸ Wel worden de meeste PPP-projecten binnen de tijdsraming en het budget afgerond. De resultaten zijn daardoor enigszins gemengd. Enerzijds zijn er winsten geboekt in termen van kosten, maar aan de andere kant worden de voordelen wellicht boekhoudkundig overschat doordat risico's en lange termijn-plichten niet adequaat zijn meegerekend. Deze ambivalente ervaringen vertalen zich ook in maatschappelijke kritiek, waardoor het PPP-model politiek omstreden is.¹²⁹

121 Australië heeft, in tegenstelling tot Nederland, geen grondwettelijke erkenning van de autonomie van lokale overheden (Prohl en Schneider 2009).

122 Goldfinch en Wallis 2010

123 Idem

124 O'Challaghan 2007

125 Considine en Lewis n.d.

126 Idem

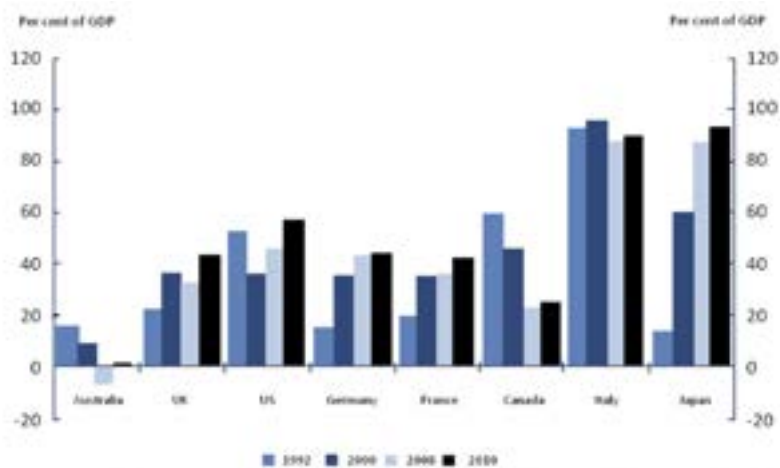
127 Nevile 2009

128 Hodge en Greve 2010, pag. 416

129 Idem

3.1.3 Sociaaleconomische omstandigheden

In tegenstelling tot het VK heeft Australië relatief bescheiden uitgaven.¹³⁰ Daarbij was er tussen 2005 en 2008 een overschot, dat tussen 2008 en 2011 omsloeg in een tekort.¹³¹ Australië heeft daarbij ook een relatief lage schuldenlast, vooral in vergelijking met de G7 landen.¹³² Dit is ten dele te danken aan de maatregelen van de Howard-regering. Het aandeel van overheidsuitgaven door de centrale overheid als aandeel van het totaal aan overheidsuitgaven is daarnaast groter dan het OECD-gemiddelde, met 63% tegen 45,8%, wat benadrukt hoe gecentraliseerd de Australische overheid is.¹³³ Daarentegen ligt het percentage outsourcing lager dan in andere OECD-landen, met 8,8% tegen 10,1% van het BNP van een gemiddeld OECD-land. De Australische overheid is dus wel goedkoop, maar niet noodzakelijkerwijs door haar focus op uitbesteding. Ook liggen haar uitgaven aan sociaal beleid onder het OECD-gemiddelde.¹³⁴



Source: Australian Treasury and OECD Economic Outlook 84 (November 2008). Net debt figures are from the OECD Economic Outlook 84 except for Australia's 2010 figure which is the sum of the most recent forecasts for Australian, State and Territory general government sector net debt levels for financial year 2009-10.

Omvang van de non-profit en civil society

In termen van non-profit-sector is het middenveld in Australië aanzienlijk kleiner dan in Nederland of het VK.¹³⁵ Non-profit-organisaties leveren voor ongeveer 4% van het BNP aan diensten en voorzien 8% van de werkende beroepsbevolking van een baan.¹³⁶ In termen van werkvoorziening

¹³⁰ Adema e.a. 2011

¹³¹ Commonwealth of Australia 2009

¹³² Idem, OECD StatExtracts 2012

¹³³ OECD 2011a

¹³⁴ Adema e.a. 2011

¹³⁵ Salamon en Sokolowski 2004

¹³⁶ http://www.notforprofit.gov.au/about-us/terms_reference

vormen educatie en sociale dienstverlening de helft van de sector.¹³⁷ Opvallend is dat zich in Australië zich tussen 1998 en 2006 een sterke daling in het aandeel vrijwilligers in educatie voordeed, maar dat vrijwilligerswerk in cultuur en recreatie toenam met meer dan 7%. Vrijwilligerschap in het algemeen is in deze periode gegroeid van 23% naar 35%. Ook staat Australië zeer hoog in de 'pro-sociaal gedrag'-barometer, net onder de Verenigde Staten en Ierland.¹³⁸ Deze barometer geeft ruwweg de bereidwilligheid anderen te helpen weer.

Qua inkomsten is de sector voornamelijk afhankelijk van eigen inkomsten, waaronder lidmaatschap, verkoop van goederen, diensten en investeringen. Deze leveren in totaal 49% van de inkomsten, tegenover 33% inkomsten vanuit de overheid.¹³⁹ De grootste branche qua overheidsuitgaven is de gezondheidszorg, maar ziekenhuizen verkrijgen het merendeel van hun inkomsten alsnog uit eigen verdiensten. Inkomsten uit dienstverlening zijn vooral belangrijk in de culturele sector en donaties spelen een belangrijke rol bij organisaties die activiteiten ontplooiën op het gebied van religie en milieu. Educatie is overigens voor 45% afhankelijk van overheid en voor 45% van inkomsten uit directe betaling van afnemers.¹⁴⁰ De inkomsten uit overheidssteun van organisaties in het maatschappelijk middenveld komen zoals te verwachten was voornamelijk van de centrale (42%) of regionale overheid (32%) en slechts voor 0,2% van de lokale afdelingen. Bij de Australia 2020 Summit werd wel geopperd om giften aan civil society-initiatieven met fiscale maatregelen aantrekkelijker te maken, maar het is onduidelijk of dit voorstel daadwerkelijk is opgevolgd.¹⁴¹

3.1.4 De Australische context in het kort

Net zoals het VK heeft Australië veel elementen van het NPM ingevoerd. Daarbij heeft de Howard-regering, die langdurig in het zadel zat en gericht was op een kleine overheid, een grote bijdrage geleverd aan het invoeren van prestatiemetingen. Zo is het publieke apparaat van Australië omgevormd tot een op efficiency gericht systeem. Dit heeft ten dele geleid tot een verlies van publieke waarden in zowel publieke organisaties als middenveldorganisaties die op contractbasis publieke taken uitvoeren. Interessant is dat niet is gepoogd het centralistische systeem van Australië grootschalig te decentraliseren. Ook is er tot op heden weinig aandacht geweest voor breed gestructureerde samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Dit kan mede zijn doordat het begrip civil society niet in zwang is geraakt. Wel is er sprake van een sterk ontwikkelde non-profit-sector. Deze is wellicht minder georganiseerd dan in het VK, maar lijkt toch in veel diensten te voorzien. Het aantal vrijwilligers is hierbij beduidend lager dan in Nederland of het VK. Daarbij wordt weinig geïnvesteerd in speciale ontwikkeling van partnerschappen, maar juist op transactiebasis gehandeld. In voornemens uit de Future Summit en Australia 2020 lijkt langzaam maar wel meer aandacht voor de derde sector te ontstaan, maar dit heeft voorsnog niet tot hervormingen geleid.

137 Australian Government Productivity Commission 2010

138 OECD 2011f

139 Australian Government Productivity Commission 2010

140 Idem

141 Australia 2020 2008

Australië heeft kortom een slanke overheid die goed gebruik maakt van de non-profit-sector, maar doet dit vooral door op individueel ondernemerschap te rekenen.

3.2 Burgers en de gemeenschap als onderdeel van een bredere visie

Opvallend in Australië is dat de aandacht voor de samenleving en burgers de afgelopen jaren op verschillende manieren is ingestoken. Doordat de internationale trend van de Third Way ook aan Australië niet onopgemerkt voorbij ging, kreeg de sfeer van de gemeenschappen in de jaren negentig redelijk veel aandacht. In de huidige Australische discussies over het functioneren van de overheid en de uitvoering van publieke taken zijn burgers en gemeenschappen echter slechts een klein onderdeel van een veel meer omvattende visie op het functioneren van de Australische publieke sector. Belangrijk hierbij is de Moran Review uit 2009, waarin kritisch wordt gekeken naar de Australische publieke sector en de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst. De Derde Weg en de Moran Review hebben in Australië gemeen dat sterk vanuit de overheid wordt geredeneerd. Er wordt vooral aandacht besteed aan wat de publieke sector en de overheid zelf moeten doen, in plaats van wat dat betekent voor de taken die gemeenschappen moeten oppakken, zoals in Groot-Brittannië wel gebeurde in het kader van de Big Society. Maar wat is precies die rol van burgers, gemeenschappen en de derde sector in de Third Way en de Moran Review?

3.2.1 Third Way

De Third Way raakte in de jaren negentig in opkomst en werd, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, in eerste instantie met name verkondigd door de socioloog Anthony Giddens en de Britse premier Tony Blair. De ideeën van de Third Way vonden ook weerklank in een aantal continentaal Europese landen als Duitsland en Denemarken en het staken de oceanen over naar de Verenigde Staten, Canada en Australië. In Australië was Mark Latham van de Australian Labor Party in de jaren negentig de belangrijkste voorvechter van de Third Way. Zo zijn de ideeën in zijn boek 'Civilising Global Capital: New Thinking for Australian Labor' dat hij in 1998 schreef te herleiden tot de ideeën van de Derde Weg. De Third Way in Australië is net als in het Verenigd Koninkrijk grotendeels gebaseerd op de ideeën van Anthony Giddens en de wijze waarop Tony Blair hier aandacht aangaf (zie ook vorige hoofdstuk).

Als reactie gingen er geluiden op dat de ideeën van de Third Way alles behalve nieuw waren. Al in de jaren tachtig werd geprobeerd rechtse initiatieven op economisch gebied te combineren met de traditionele linkse waarden. Waar in landen als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten – historisch gezien sterk verbonden met Australië wat betreft ideeën over de overheid – in de jaren tachtig New Right aan de macht was, had Australië juist een linkse regering. Voormalig premier Keating (1991-1996) zei hierover in 1999: *'We didn't call what we were doing the Third Way, but, in fact, that was what was done; a prefiguring of later British and American developments that has already been noted in relation to education and training, superannuation by Scanlon (2001) and governance by Scott (2000)'*. Over de reikwijdte van deze voorloper van de Derde Weg in de jaren tachtig kan echter gediscussieerd worden. Zo laat onderzoek in de staat Queensland zien dat ondanks de aandacht voor de rol en aard van de gemeenschap en

burgerparticipatie, (sociaal) beleid gericht op het versterken van de lokale gemeenschappen pas vanaf het midden van de jaren negentig echt op gang kwam.¹⁴²

Overheidsbenadering van de samenleving en de Australische voorvechter van de Third Way

Kijkend naar de manier waarop vanaf de jaren negentig aandacht wordt besteedt aan de gehele sfeer van gemeenschappen en derde sector is in Australië een tweeledige houding terug te vinden. Zoals eerder opgemerkt werd de relatie tussen derde sector-organisaties en de staat vanuit een zeker marktdenken vormgegeven. Maatschappelijke instellingen moesten concurreren en strijden om contracten. Aan de andere kant was de overheid op het gebied van burgers en de leefgemeenschappen terughoudender. Zoals Reddel aangeeft stelt de nationale overheid vanaf ongeveer 2000 aan de ene kant dat sociaal kapitaal en samenwerking binnen gemeenschappen belangrijke onderdelen zijn van een nieuw te formuleren sociaal beleid.¹⁴³ Aan de andere kant wordt hier niet het gevolg aan verbonden dat er actief contact moet zijn tussen de samenleving en de overheid: de ontwikkeling van sociaal kapitaal en de samenwerking binnen gemeenschappen zou het best met rust gelaten kunnen worden, zodat deze geen last heeft van ongewenste bemoeienis van overheden.

Het centrale concept binnen de Derde Weg is volgens Latham 'mutualism'. Voor een goed functionerende samenleving moeten de machten van de staat, de markt en de civil society met elkaar in evenwicht zijn. Zoals Latham Eva Cox citeert: *'too much of a market economy leads to the Mafia, too much government leads to the old Soviet Union and too much community leads to Yugoslavia.'*¹⁴⁴ In de voorgaande decennia is deze balans verstoord, pleit Latham in 1999. De staat en de markt hebben aan terrein gewonnen ten koste van de civil society. Volgens Latham heeft dit een verwoestend effect; waar voorheen burgers zelf initiatief namen, worden ze nu alleen nog maar gezien als klanten. Ze zijn passieve afnemers geworden. Hierdoor ontstond nieuwe vorm van armoede: armoede in menselijke relaties.¹⁴⁵ De oplossing hiervoor is volgens hem de Derde Weg. Waar links teveel haar pijlen richt op een grotere staat en de markt te veel gefocust is op concurrentie, pleit hij voor het investeren in netwerken met als kern de gemeenschappelijkheid (mutualism). Burgers hebben niet alleen rechten, maar ook plichten en juist die combinatie zal land verder brengen. De Derde Weg, investeert in sociaal kapitaal en zorgt dat het vertrouwen van burgers in elkaar terugkomt. Dit is nodig want: *'No matter the size of someone's bank account, if they cannot walk the streets with a sense of safety, find public places and enjoy community spaces then they lack the essence of social capital. None of us can live by financial capital alone.'*¹⁴⁶

Met andere woorden, de centrale waarden die vanaf de jaren negentig door Latham worden uitgedragen zijn vertrouwen en wederkerigheid als basis van de samenleving. Dit sociale kapitaal is de smeerolie die het geheel bij elkaar brengt en houdt. De rol van de staat is daarbij een faciliterende, het initiatief komt vanuit de samenleving zelf. In hoeverre zijn gedachtegoed

142 Reddel 2002, pag. 53

143 Reddel 2004, pag. 287

144 Latham 1999

145 Idem

146 Idem

daadwerkelijk tot het beleid is doorgedrongen is de vraag. Inderdaad er is meer aandacht voor de samenleving, maar de relatie met de derde sector heeft zoals we zagen nog steeds vooral de vorm van marktrelaties, daarnaast heeft de Commonwealth de intentie uitgesproken om niet onnodig te willen interveniëren in de samenleving.

3.2.2 Moran Review

In september 2009 kondigt minister president Rudd (2007-2010) aan dat in zes maanden tijd de gehele ambtelijke organisatie van de Australische overheid onder de loep genomen wordt. Voor het uitvoeren van deze studie wordt een speciale projectgroep in het leven geroepen onder leiding van Terry Moran: de 'Advisory Group'. In totaal heeft Moran drie taken: hij moet een discussiepaper opstellen, een benchmarkstudie uitvoeren en de consultaties monitoren en een blauwdruk opstellen voor het hervormen van de Australische publieke dienstverlening. Volgens Rudd is dit alles nodig om ervoor te zorgen dat Australië op de juiste manier met toekomstige uitdaging kan (blijven) omgaan.¹⁴⁷ De scope van de studie is dan ook enorm: *'revisiting APS values, exploring how to improve policy capabilities, bringing a citizen orientation to service delivery, linking front-line staff to policy advice, calling for more citizen engagement, improving recruitment and leadership development, unifying the APS, and encouraging more collaboration across levels of government and other sectors, etc.'*¹⁴⁸ Hoewel in deze hervorming het dienen van burgers voorop staat, is duidelijk dat expliciete aandacht voor de relatie tussen samenleving en staat slechts een onderdeel is van een veel bredere doelstelling. Die komt voornamelijk terug in de roep om een grotere burgerbetrokkenheid.

Verschillende crises, zoals de bosbranden in de staat Victoria en de wereldwijde financiële crisis waar de Australische overheid op moet reageren, worden door premier Rudd gezien als signaal dat de publieke sector voor grote veranderingen staat. Om goed met deze veranderingen om te kunnen gaan is volgens hem en Moran een grotere capaciteit voor 'transformational thinking' nodig.¹⁴⁹ Dit transformationele denken houdt kortweg in dat denken vanuit bestaande patronen niet meer voldoet om met de toekomstige uitdagingen om te gaan.¹⁵⁰ Het beter betrekken van burgers op verschillende fronten wordt gezien als een mogelijkheid om de bestaande denkpatronen te doorbreken. Ondanks dat Rudd en Moran stellen te redeneren vanuit de kracht van hun publieke sector, hebben ze op dit punt zeker stevige kritiek. Zoals ook blijkt uit de benchmark is er onvoldoende betrokkenheid (engagement) vanuit de overheid bij individuele burgers en andere stakeholders.¹⁵¹

Hoe kan deze betrokkenheid worden vergroot? In de verschillende toespraken die rondom dit thema worden gehouden alsmede in het discussiepaper wordt onder meer gewezen op nieuwe manieren om met burgers te communiceren en daarbij gebruik te maken van de verschillende nieuwe mogelijkheden die informatietechnologie biedt. Een tweede manier is om de overheid

147 Whelan 2011, pag. 36

148 Lindquist 2010, pag. 115

149 Idem, pag. 116

150 Dimopoulos 2009, pag. 4

151 Lindquist 2010, pag. 117

transparanter te laten werken, zodat duidelijk is voor de samenleving waar zij precies mee bezig is.¹⁵² Het is typerend dat bij beide opties om betrokkenheid van de samenleving te vergroten geredeneerd wordt vanuit de overheid en wat zij moet verbeteren in de relatie met burgers. De rol die burgers en de samenleving daar zelf bij spelen wordt niet behandeld. Interessant is dat in het discussiepaper nog steeds nauwelijks gesproken wordt over een samenleving die publieke diensten zelfstandig zou moeten gaan uitvoeren. De enige opmerking die wordt gemaakt is dat burgers dingen zelf beter moeten gaan doen en hun eigen gedragspatronen moeten veranderen om een betere dienstverlening te verzekeren. Wat dit precies inhoudt wordt vervolgens niet duidelijk.¹⁵³

In de uiteindelijke blauwdruk voor overheidshervormingen die in 2010 wordt uitgebracht komt nog een derde manier om de samenleving te betrekken bij overheidsbeleid aan de orde. Onder het kopje 'tegemeetkomen aan de behoeften van burgers: het creëren van een meer open overheid' wordt een hervorming voorgesteld die gericht is op het activeren van de samenleving. Zij moet de mogelijkheid krijgen om met de overheid samen te werken voor het ontwikkelen van beleid en diensten in plaats van alleen maar passief diensten te ontvangen.¹⁵⁴ Desondanks ligt het initiatief nog steeds bij de overheid, in plaats van bij burgers waarbij de overheid vervolgens een faciliterende rol zou hebben. Dit is opvallend omdat in landen als Groot-Brittannië, maar ook in Nederland, burgers, de samenleving en de derde sector een steeds grotere rol krijgen toebedeeld voor het leveren van publieke diensten.

Het ontbreken van een overkoepelend discours op het gebied van civil society en de derde sector is tekenend voor de rol die de Australische overheid zichzelf toebedeeld. De terughoudende houding van de overheid ten opzichte van de civil society enerzijds en de marktachtige relatie met organisaties in de derde sector uit de jaren negentig anderzijds, gecombineerd met de wens om zelf een actieve rol te blijven spelen en de dienstverlening te verbeteren, lijkt zich te hebben voorgezet. Tegelijkertijd betekent dit niet dat zich op lokaal niveau, in lokale initiatieven, geen interessante voorbeelden voordoen waarbij de burgers en maatschappelijke organisaties het initiatief nemen.

3.3 Sociaal kapitaal in Australië: best practices

Deze sectie richt zich op het daadwerkelijke beleid dat en projecten die in Australië werden geïmplementeerd om meer gemeenschapszin te creëren en de relaties tussen mensen te versterken. Alvorens explicieter in te gaan op een aantal concrete casussen, zal eerst kort worden stil gestaan bij de centrale rol van het concept sociaal kapitaal.

3.3.1 Australië houdt vast aan sociaal kapitaal

In Australië blijft vooral het concept 'social capital' grote populariteit kennen. Waar in Europa en de Verenigde Staten tevens aandacht uitgaat naar de civil society, blijft in Australië en Nieuw-Zeeland sociaal kapitaal de dominante term die door wetenschappers onder de loep wordt genomen. De

152 Lindquist 2010, pag.117

153 Moran Review 2009, pag. 32

154 Idem, pag. 38

term wordt dan ook opgepikt door de overheid en vervolgens toegepast in beleidsprogramma's.¹⁵⁵ In de sociologie en onderwijsstudies werd voor er een ongekennde internationale populariseringslag plaatsvond door het werk van Robert Putnam (artikel *Bowling Alone*, 1995) al gebruik gemaakt van de term.¹⁵⁶

Hoewel het concept veel gebruikt wordt, ontbreekt het dikwijls aan eenduidigheid en uniformiteit. De thema's waarover binnen de sociaal kapitaaltheorie wordt geschreven zijn sterk uiteenlopend: de betekenis van het concept, de vraag of sociaal kapitaal gemeten kan worden, of sociaal kapitaal altijd positief is en of de overheid door haar centrale rol positieve aspecten van sociaal kapitaal kan versterken in de samenleving.¹⁵⁷

Vooral de vraag of sociaal kapitaal kan leiden tot de ontwikkeling van effectiever publiek beleid kreeg veel aandacht, zowel binnen als buiten de Australische overheid.¹⁵⁸ Een aantal activisten en onderzoekers in het non-profit-veld haalde Robert Putnam in 1996 naar Australië. Putnam sprak met politieke ambtsdragers, ambtenaren en leiders van non-profit-organisaties. De bevindingen van het uitgevoerde onderzoek werden verwerkt in het paper "*Bringing Back Balance: The Role of Social Capital in Public Policy*" en gepresenteerd aan het Institute of Policy Studies.¹⁵⁹ De balans waarnaar in de titel wordt verwezen is de: "*recognition of the importance of social as well as economic goals, of community as well as individual interests, and of the important place of church, voluntary and other civic bodies in society.*"¹⁶⁰

Wat is sociaal kapitaal?

De essentie van sociaal kapitaal is de kwaliteit van sociale relaties.¹⁶¹ Stewart-Weeks en Richardson omschrijven social kapitaal als volgt: "*It affects the capacity of people to come together to collectively resolve problems they face in common.*"¹⁶² Lochner e.a. voegen hieraan toe: "*...and achieve outcomes of mutual benefit.*"¹⁶³ Het concept sociaal kapitaal is direct gelinkt aan andere, bredere concepten als sociale cohesie, democratie, en zelfs duurzaamheid. Vanaf de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw is het concept verder ontwikkeld en ingezet in uiteenlopende projecten om de gemeenschapszin binnen Australië te versterken.¹⁶⁴

Compactere overheid?

Het concept sociaal kapitaal staat centraal binnen Australische beleidsprogramma's die ten doel hebben de gemeenschapszin te versterken. In de verlening van publieke diensten wordt gezocht naar mogelijkheden om gemeenschappen te versterken, onder andere door het inzetten van

155 Lyons en Nowland-Foreman 2009; Stone 2003

156 Idem

157 Winter 2000

158 Lyons en Nowland-Foreman 2009

159 Idem, pag. 215

160 Riddell 1997, pag. 13

161 Stone 2003, pag. 13

162 Stewart-Weeks en Richardson 1998, pag. 2

163 Lochner e.a. 1999

164 Stone 2003

vrijwilligers en non-profitorganisaties. Echter, daar waar in de Big Society (Verenigd Koninkrijk) het beleid tevens duidelijk gestoeld is op het compacter en efficiënter maken van de overheid, komt in de Australische projecten in het kader van sociaal kapitaal voornamelijk het binden van mensen sterk aan de orde. Stone benadrukt de rol van social kapitaal in publieke dienstverlening als volgt: *“This means providing services in a way which not only meets immediate client and family needs, but is also participatory, respectful, inclusive, and which might facilitate bonds, bridges and linkages between clients and other members of the community, which are sustainable beyond the bounds of the service itself.”*¹⁶⁵

3.3.2 Voorbeelden van sociaal kapitaal

Daar waar in het Verenigd Koninkrijk veel wordt ingezet op ‘community empowerment’, komen in Australië voornamelijk ideeën van ‘social action’, ook een van de pijlers van de Big Society-gedachte, terug in projecten. De projecten die in het oog springen in Australië zijn gericht op sociaal kapitaal, waarbij *bonding*, *bridging* en *linking* centraal staan. Binnen deze projecten is wel plaats voor het versterken van mensen, maar niet in directe zin in het geven van meer invloed in het lokale bestuur, zoals dit bij Big Society-projecten dikwijls wel het geval is.

Building Trust: Circus Program

Een eerste interessant project om in dit kader te behandelen is een project dat gericht is op het creëren van vertrouwen tussen mensen. Het bestaat uit een circusworkshop die vooral bedoeld is voor vrouwen en kinderen die geconfronteerd zijn met verwaarlozing en/of mishandeling. Het doel van het project is om een specifieke groep binnen de samenleving waarvan het vertrouwen geschaad is, dit vertrouwen terug te geven door ze fysieke competenties, de circustrucs, aan te leren. Het idee is dat zij vervolgens zelfvertrouwen ontwikkelen en beter in staat zijn om positieve interacties aan te gaan met anderen. Niet alleen wordt er een vertrouwensband opgebouwd tussen de vrouwen en kinderen die soortgelijke ervaringen hebben (peers), maar ook met een ‘buitenstaander’ zoals de instructeur. Samengevat genereert het project persoonlijke kracht, vertrouwen en relaties. Mensen leren anderen te vertrouwen, en net zo belangrijk; dat anderen vertrouwen op hen, terwijl tegelijkertijd competenties en ervaringen worden opgedaan.

In overeenstemming met het gedachtegoed van de Big Society is een belangrijk doel dat mensen relaties met anderen aangaan, die zij anders allicht niet aan zouden gaan. Met andere woorden, het circusproject tracht op een niet-bedreigende manier de gemeenschapszin te versterken. De centrale pijlers binnen het sociaal kapitaal-gedachtegoed, *bonding*, *bridging* en *linking*, kunnen gezien worden als een fase voorafgaand aan de daadwerkelijke ‘empowering’. Voordat mensen daadwerkelijk taken op zich kunnen nemen, vaak in samenwerking met een overheid, moet er een basis bestaan van vertrouwen, zodat van een gemeenschap kan worden gesproken.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Stone 2003, pag. 15

¹⁶⁶ Idem

Building connections: New Parent Group

Een tweede voorbeeld van sociaal kapitaal in de praktijk is ook gericht op het ontwikkelen van vaardigheden in combinatie met het creëren en versterken van relaties. In Australië worden op initiatief van ‘Maternal and Child Health Services’ nieuwe ouder-groepen opgericht, waarbij nieuwe ouders in groepsverband voor een periode van een aantal weken met elkaar focussen op vaardigheden voor het verzorgen en opvoeden van het kind, het ontwikkelen van een veilige leefomgeving en het geven van de juiste voeding. Daarnaast heeft het project een duidelijke ondersteuningsfunctie voor jonge ouders.

Na afronding van de cursus bleek dat naast het formele programma duurzame vriendschappen waren ontstaan; zelfs twee jaar na het afronden van de cursus hadden jonge moeders de groep voortgezet en kwamen op regelmatige basis samen om elkaar te ondersteunen, zelfs buiten de ‘scope’ van het ouderschap van het oorspronkelijke project.¹⁶⁷

Scott omschrijft de waarde van het project als volgt, wederom met aanzienlijke aandacht voor bonding, bridging en linking: *“While women involved may talk of benefits for the children, they can also gain significant benefits for themselves in terms of confidence as a parent, social contact and support. Not only do new parents form links with services that are trusting, but they can also develop strong bonding and bridging links that provide sustainable support.”*¹⁶⁸

Een belangrijke conclusie ten aanzien van bovenstaand project is dat, naast het feit dat er daadwerkelijk succesvolle lange termijn relaties ontstaan, het initiatief nog altijd ligt bij een overheidsorganisatie. De ‘Maternal and Child Health Services’ die het project initieerde is onderdeel van het Australische departement van ‘Education and Early Childhood Development’. Daar waar een belangrijk onderdeel van vermaatschappelijking is dat burgers uiteindelijk zelf het initiatief nemen om bepaalde projecten op te starten, blijft dat idee in Australië in een aantal cases wat achter. Eerder in de analyse kwam al naar voren dat de centrale overheid een aardige vinger in de pap houdt, wat in contrast staat met bijvoorbeeld de praktijken in het Verenigd Koninkrijk waar burgers worden uitgedaagd het beter te doen dan de overheid.

Developing community space: schools as community space

Het derde project vertoont zeer sterke overeenkomst met het project dat werd beschreven bij de casus van het Verenigd Koninkrijk onder de pijler ‘social action’; bibliotheken in Yorkshire die dienst doen als ‘community hubs’. In Australië is men bekend met dat fenomeen, al worden in dit praktijkvoorbeeld scholen ingezet als community space. Het doel is echter overeenkomstig: een plaats bieden waar verschillende diensten zeer laagdrempelig zijn en dus zo toegankelijk mogelijk voor zoveel mogelijk mensen; *“Many different types of activities can be offered and hosted at these centres.”*¹⁶⁹ In dit praktijkvoorbeeld worden activiteiten voor kinderen georganiseerd, die ook kunnen dienen om ouders samen te brengen. Daarnaast worden er tal van andere activiteiten en trainingen georganiseerd, waardoor een school niet meer alleen tot doel heeft onderwijs voor kinderen te

167 Scott 2000a, 2000b

168 Idem

169 Stone 2003, pag. 15

verzorgen, maar transformeert tot een gemeenschapsomgeving waar mensen assistentie, advies en ondersteuning kunnen krijgen. De uitkomst: sterkere gemeenschappen.

Een duidelijk verschil tussen de community hubs in Yorkshire en Australië betreft echter dat in Yorkshire, in tegenstelling tot het Australische voorbeeld, de community hubs worden gerund door de lokale bevolking, wat wederom een stap verder in het empoweringsproces laat zien. In de Australische case worden dus minder velden van de beleidscyclus ingevuld door het maatschappelijk middenveld, daar waar in het Verenigd Koninkrijk een tendens richting coproductie duidelijk waarneembaar is, bijvoorbeeld in het geval van bibliotheken als community hubs, blijft in Australië bij een sterk vergelijkbaar project de uitvoering, regulering en toezicht in handen van de overheid.

3.3.3 Lessen uit sociaal kapitaal-projecten

Een belangrijke vraag blijft of sociale cohesie, het bestaan van kwaliteitsvolle relaties tussen mensen, een *voorwaarde* is voor het opstarten van de beschreven projecten, of dat dergelijke relaties een *uitkomst* zijn van deze projecten. Het eerst genoemde project, het circusprogramma, pleit voor het tweede antwoord. Hier wordt namelijk uitgegaan van zwakke relaties, waarbij mensen met een ondermijnd vertrouwen in de samenleving centraal staan. Vanuit dit perspectief zou gesteld kunnen worden dat een uitkomst van het project sterkere sociale relaties betreft. Echter, wanneer we kijken naar de beleidscyclus, kan worden gesteld dat hoewel dergelijke projecten veelal worden geagendeerd en voorbereid door de overheid, de uitvoering rust op het maatschappelijk middenveld; hetgeen impliceert dat er dus een zekere mate van sociale cohesie moet bestaan in bepaalde lagen van de samenleving om projecten daadwerkelijk op te pakken om de 'zwakkeren' vervolgens mee te nemen in het proces van vermaatschappelijking.

3.3.4 Making it work: succes- en faalfactoren.

Bij de succes- en faalfactoren beschreven bij het Verenigd Koninkrijk werd gesteld dat bij ieder afzonderlijk project dient te worden getoetst of het project daadwerkelijk voldoet aan het versterken van de 'community sense'. Op basis van de beschreven projecten in Australië dient echter een andere voorwaarde voor succes zich aan, te weten: zorg ervoor dat de projecten zich niet *enkel* richten op het versterken van de gemeenschapszin. De beschreven projecten laten duidelijk zien succesvol te zijn in een aantal aspecten, waaronder het versterken van gemeenschappen, maar door de nadrukkelijke aandacht voor sociaal kapitaal komen andere waarden als 'empowerment', anders dan in het Verenigd Koninkrijk, minder uit de verf. Op basis van een vergelijking tussen de projecten in het VK en Australië kan worden gesteld dat de projecten in het VK een trede hoger geplaatst kunnen worden in het proces richting daadwerkelijke vermaatschappelijking. Daarentegen blijkt een zekere mate van sociale cohesie aanwezig te moeten zijn in de sociaaleconomisch sterkere lagen van de samenleving om de risicogroepen mee te kunnen trekken in het vermaatschappelijkingsproces. Concluderend: aandacht voor sociale cohesie in vermaatschappelijksprojecten is een absolute voorwaarde en dus een succesfactor, echter te veel nadruk op sociaal kapitaal, waardoor andere elementen als initiatief en verantwoordelijkheid naar de achtergrond verdwijnen, kan op zijn minst worden aangemerkt als risicofactor.

Door de overheersende rol van de overheid in de agendering, uitvoering, regulering en financiering van veel projecten ontstaat er een grote mate van duidelijkheid over verantwoordelijkheid, namelijk: deze ligt nog altijd bij de staat. Echter, in een proces van vermaatschappelijking waarbij coproductie centraal staat, bestaat er vrijwel geen bewegingsruimte voor het maatschappelijk middenveld om met initiatieven te komen en verantwoordelijkheid te *nemen*. Een overheersende rol van de overheid kan dus worden aangemerkt als faalfactor, met het oog op het Verenigd Koninkrijk kan het *uitdagen* van burgers tot het nemen van initiatieven en verantwoordelijkheid worden aangemerkt als een succesfactor in het licht van vermaatschappelijking.

4. Scandinavië

4.1 Cultuur, historie en sociaaleconomische context

De cultuur van de Scandinavische landen wijkt sterk af van die in het VK en Australië. De rol van overheid is er ook minder omstreden, mogelijk zelfs deels door de nadruk op publieke waarden in deze landen. Er zijn dan ook weinig aanwijzingen van nieuwe visies op overheid, noch is er een expliciete tegenhanger van Big Society te ontdekken. Wel wordt er onder andere in Denemarken gezocht naar mogelijkheden om meer samen te werken met burgers.¹⁷⁰ Om grip te krijgen op de positie van Scandinavië in het debat over overheidshervormingen, zullen we kijken naar de manier waarop NPM daar is toegepast, evenals naar de Neo-Weberiaanse tegenbeweging dit hieruit voortkwam.

4.1.1 De cultuur en hervormingsgezindheid

In termen van hervormingsgezindheid zijn Scandinavische landen terughoudend. Hervormingen zijn daardoor vaak niet sterk formeel van aard. Ook is er aanzienlijke aandacht voor lokale overheden, die naast de ministeries van financiën in alle drie de landen een grote rol spelen in hervormingen.¹⁷¹ De scheiding tussen verschillende departementen is sterk, samenhangend met een focus op ministeriële verantwoordelijkheid. Dit bemoeilijkt vaak horizontale samenwerking of interdepartementale hervormingen.¹⁷² Vooral een focus op kwaliteit van dienstverlening is sterk aanwezig, in tegenstelling tot de nadruk op efficiency in het VK en Australië. Dat hangt samen met de culturele resistentie ten opzichte van een marktwerkingideologie. Politiek links is slechts bij vlaggen bereid om diensten te verzelfstandigen of privatiseren. Alleen in Zweden zijn veel overheidstaken uitbesteed aan autonome agentschappen. Deze spelen daarnaast ook een grote rol in departementoverstijgende hervormingen. Hierbij worden de betrokken maatschappelijke partijen ook gehoord. Dergelijke corporatistische besluitvorming is dan ook zeer geïntegreerd in Scandinavische landen¹⁷³, wat in scherp contrast staat met het VK en Australië, waar hervormingen juist top-down vanuit een politieke partij worden geformuleerd.¹⁷⁴ Qua middenveld ligt het zwaartepunt historisch bij vakbonden.¹⁷⁵ Daarnaast wordt veel uitgegeven aan sociale voorzieningen, waaronder aan een goed ontwikkeld kinderopvangsysteem. Toch hebben alle drie deze landen een zeer lage werkvoorziening in de non-profit sector.¹⁷⁶ Dit maakt zichtbaar hoe de staat deze taken op zich neemt, zonder dat het maatschappelijk middenveld hieraan hoeft bij te dragen. Ook zijn de inkomsten van non-profit-organisaties uit donaties in deze landen onder

170 Platform Ny Dansk Forvaltningspolitik n.d.

171 Christensen en Lægread 2011a

172 Idem

173 Öberg e.a. 2011

174 Pollit en Bouckaert 2004

175 Enjolras en Sivesind 2009

176 Idem, pag. 116

gemiddeld. Zo is Scandinavië een toonbeeld van een crowding-out-effect waarbij overheidsuitgaven ten koste gaan van het maatschappelijk middenveld. Dit als onderdeel van een cultuur waarin de verantwoordelijkheid voor publieke taken door burgers aan de overheid wordt toevertrouwd en niet door eigen initiatieven wordt opgepakt.

Bereidwilligheid tot veranderingen

In Zweden, Noorwegen en Denemarken is het NPM nooit sterk in zwang geraakt. Deze landen hebben daarentegen een traditionele, Weberiaanse visie op overheid.¹⁷⁷ Hierdoor ligt de focus in deze landen eerder op Neo-Weberiaanse ingrepen, die publieke waarden zoals solidariteit en gelijkheid moeten waarborgen, dan op marktwerking.¹⁷⁸ Dit ondanks de sterke activiteit van Scandinavische wetenschappers in het internationale wetenschappelijke debat en de grote hoeveelheid Engels sprekende inwoners.¹⁷⁹ De bereidwilligheid te veranderen wordt voornamelijk getemperd door de focus op publieke waarden. In zoverre het NPM-denken is ingevoerd is dit vooral gericht geweest op kwaliteitsmanagement en klantgerichtheid. In Denemarken en Noorwegen zijn in de laatste tien jaar wel uitbestedingsystemen opgezet, maar Noorwegen heeft deze deels alweer teruggedraaid. Interessant is dat de post-NPM-hervormingen later wel populair zijn geworden in Scandinavië. Hierbij worden vooral in Denemarken en Noorwegen meer diensten teruggebracht onder overheidstoezicht, vaak met als doel fragmentatie tegen te gaan. Regelmatig staan deze re-integratie pogingen ook in het teken van een grotere klantgerichtheid en toegankelijkheid van overheidsdiensten.¹⁸⁰ Toch constateren Christensen en Lægheid dat in het licht van de financiële crisis een discussie over het afslanken van overheidsorganisaties is ontstaan in Denemarken en Zweden.¹⁸¹

4.1.2 Voorgaande hervormingen

Zoals eerder geconstateerd is het NPM nooit sterk doorgedrongen in de Scandinavische landen. De elementen die zijn toegepast hebben wel een belangrijke invloed gehad, mede doordat zij de daarop volgende post-NPM-hervormingen hebben aangejaagd. In het vervolg bespreken we eerst de NPM-ontwikkelingen om te zien hoe in Scandinavië het overdragen van taken aan het middenveld kan worden begrepen. Hierna behandelen we de public private partnerships die als tussenvorm van NPM en vermaatschappelijking kunnen worden gezien en als laatste de post-NPM-stroom die nu actueel is.

NPM volgens Scandinavisch recept

Net als in het VK en Australië is in de Scandinavische landen een meer geavanceerde boekhouding geïntroduceerd. Hierbij heeft ook risicomangement een sterke plaats verworven. Deze ontwikkelingen lagen ten dele in het verlengde van de culturele waardering van ministeriële

177 Askim, Christensen en Filmreite, n.d.; Christensen en Lægheid 2011b; Pollit en Bouckaert 2004

178 Pierre en Rothstein 2010

179 Pollit en Bouckaert 2004

180 Christensen en Lægheid 2011a

181 Door de oliewinst lijkt dit debat in Noorwegen niet actueel te zijn geworden.

verantwoordelijkheid, waarbij afrekening op basis van budget per departement noodzakelijk werd geacht. Ook zijn in toenemende mate targets geïntroduceerd, hoewel dat vaak betekende dat staatsbedrijven in plaats van met private contracten met deze targets aan banden werden gelegd. Dit gold ook voor de mechanismen van kwaliteitsmanagement die zijn toegepast om de dienstverlening te verbeteren. Op deze manier werden de target- en administratieprincipes doorgevoerd, maar privatisering bijna niet.¹⁸² Waar wel competitie is ingevoerd blijft controversie over de houdbaarheid van publieke waarden. Ook decentralisatie in termen van autonomie bleef stabiel tussen 1990 en 2010, hoewel uitgaven en het aantal banen stegen.¹⁸³

Public Private Partnerships

In zoverre er in Denemarken is gewerkt met public private partnerships, een idee overgewaaid uit het VK, is dit voornamelijk in woorden en niet in daden gedaan. Afgezien van enkele beleidsdocumenten is er tot 2004 weinig gebeurd.¹⁸⁴ Daarna werd er meer aandacht aan besteed, deels door het openbaar aanbesteden van bouwprojecten verplicht te stellen. Desondanks werd in de praktijk vaak nog steeds een bedrijf opgericht door de overheid om deze taken uit te voeren.¹⁸⁵ In Zweden zijn partnerships ook dun gezaaid, wat opvallend is met het oog op de grotere nadruk op uitbesteding van publieke taken. Dit kan worden verklaard vanuit de terughoudendheid om het concept 'partnership' toe te passen op samenwerkingsverbanden, hoewel contractafspraken gekoppeld aan risicodeling steeds normaler zijn. Vooral sinds 2006 is dit een steeds normalere vorm van aanbesteden. In Noorwegen is ter contrast weinig ontwikkeling op het gebied van partnerschappen en contractafspraken, waarschijnlijk ten dele door de gunstige overheidsinkomsten. Er zijn begin van de jaren nul wel drie infrastructurele pilots geweest, maar dit experiment heeft zich nooit in breder beleid voortgezet. De afwezigheid van PPP's in Scandinavië wordt ook vaak geweten aan het toch al corporatistische systeem, met daarnaast weinig financiële druk op de overheidsfinanciën. Er zijn in technische domeinen kleine toenames te zien in dit soort samenwerkingsprojecten met actoren uit de maatschappij, maar niet op andere (sociale) beleidsterreinen zoals wel het geval is in het VK.

Post-NPM

Inmiddels zijn veel denkbeelden uit het NPM weer op hun retour in Scandinavië, net als PPP's, als ze al waren aangekomen. Beide danken hun terugval aan toegenomen kritiek op het private karakter van deze ingrepen. De post-NPM-stroming richt zich juist op het terugnemen van overheidstaken, hoewel kwaliteitsmanagement hierbij belangrijk blijft. Dit ook om fragmentatie tegen te gaan die ontstaat wanneer competitie wordt geïntroduceerd. Daarbij wordt in Denemarken meer gericht op een combinatie van vermarkting en overheidsvoorziening, terwijl in Noorwegen slechts een van de twee op een beleidsterrein wordt toegepast.¹⁸⁶

182 Christensen en Lægheid 2011a; Working, No, Alonso en Díaz-Fuentes 2011

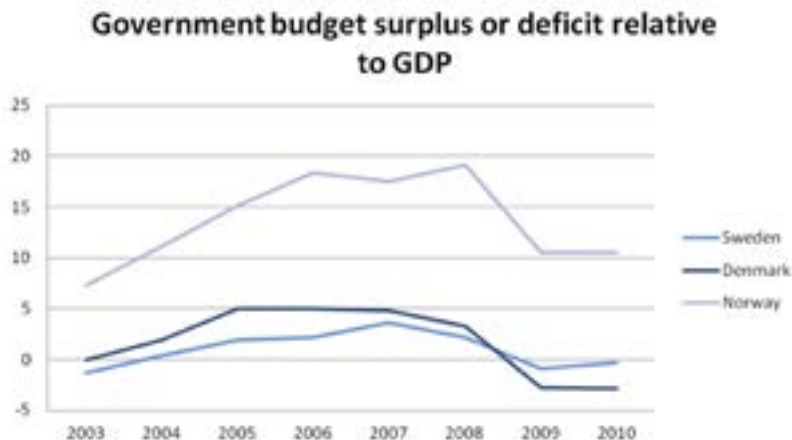
183 Working e.a. 2011. Uitzondering hierbij is Noorwegen, waar rond 2001 een sterke daling zichtbaar was.

184 Hodge, Greve en Boardman 2010

185 Idem

186 Christensen en Lægheid 2011a

4.1.3 Sociaaleconomische omstandigheden



In tegenstelling tot het VK zijn de Scandinavische landen goed in staat geweest de overheidsbegroting positief te houden. Daarbij ligt het Zweedse niveau van uitbesteding weliswaar iets hoger dan het OECD-gemiddelde (13,1 tegenover 10,1% van het BNP), maar staat het in dezelfde verhouding tot het totaal van de overheidsuitgaven. In Denemarken liggen de uitgaven van uitbesteding van publieke taken in verhouding tot alle overheidsuitgaven aanzienlijk lager, net als in Noorwegen.¹⁸⁷ Deze cijfers maken nogmaals duidelijk dat de overheden van Scandinavië gericht zijn op eigen dienstverlening in tegenstelling tot uitbesteding. Toch lijkt dit geen grote schuldenlast op te leveren, elk van deze landen heeft een relatieve schuld die aanzienlijk lager ligt dan het OECD-gemiddelde.

Omvang non-profit en civil society

In termen van de beroepsbevolking zijn de non-profit-sectoren in Zweden (9,6%), Noorwegen (7,3%) en Denemarken (8,8%), kleiner dan in Nederland (15,9%) of het Verenigd Koninkrijk (11,0%).¹⁸⁸ In Noorwegen zijn bijvoorbeeld de grootste gebieden sociale dienstverlening (21,5%) en educatie (19,5%), met als derde cultuur en recreatie (15,1%)¹⁸⁹, waarbij de non-profit-sector in totaal 1,7% van het BNP bijdraagt. Zo zijn er aanwijzingen dat er in Scandinavië inderdaad een crowding-out-effect is waarbij de non-profit-sector klein is doordat de overheid veel taken zelf vervult. Toch is deze sector niet onbelangrijk, doordat hij vooral op het gebied van sociale dienstverlening, educatie en cultuur bijdraagt.

¹⁸⁷ OECD 2011b, 2011c, 2011d

¹⁸⁸ Salamon en Sokolowski 2004

¹⁸⁹ http://www.ssb.no/orgsat_en/

Private donaties liggen in alle drie de landen hoger dan het OECD-gemiddelde, wat suggereert dat sociale initiatieven voldoende geld zouden kunnen werven. Vrijwilligerschap ligt echter laag in Denemarken (19,7%) en Zweden (12,4%), maar hoog in Noorwegen (38,9%).¹⁹⁰ Hierdoor kan het opzetten van burgerinitiatieven al snel afhankelijk worden van overheidsinspanningen. Ook ligt geen van de Scandinavische landen boven het VK, Australië of Nederland in termen van pro-sociaal gedrag. Hierdoor is Scandinavië in termen van de non-profit-sector en civil society kleiner dan het VK of Australië. Dit lijkt het resultaat te zijn van een grote overheidsaanwezigheid en een formalisering in de beleidsgebieden waar het publiek middenveld vaak actief is, zoals gezondheidszorg.

4.1.4 De Scandinavische context in het kort

De Scandinavische landen lijken sterk af te wijken van het VK en Australië. Zo is het NPM hier nooit heel groot geworden, hoewel de focus op resultaten en registratie wel zijn toegepast. Door de corporatistische traditie heeft het middenveld altijd inspraak gehad in overheidsbeleid. Verder heeft de overheid altijd taken verzorgd die in het Verenigd Koninkrijk en Australië aan het middenveld werden overgelaten. Mede hierdoor lijkt er geen sterke doe-het-zelf-cultuur te zijn ontstaan waardoor burgers uit eigen initiatief bijdragen. Ook hebben deze landen niet de financiële noodzaak gehad om overheidstaken af te stoten, alhoewel tijdens de huidige crisis meer aandacht voor small government lijkt te ontstaan.

4.2 Scandinavië en de ‘Samhälle’

Zoals gesteld valt het op dat Scandinavië een geheel andere positie inneemt dan het Verenigd Koninkrijk en Australië, als we kijken naar de manieren waarop naar het middenveld en de daarbij behorende organisaties wordt gekeken. In de eerste plaats ligt het basisorganisatieprincipe voor de verhoudingen tussen staat, markt en gemeenschap hieraan ten grondslag. Specifiek ingaand op de casus van Zweden vormt het begin van de jaren negentig een interessante periode met betrekking tot de rol van de samenleving in het publieke domein, mede als gevolg van de moeilijke economische periode die het land doormaakte. Maar ook nu wordt in het gehele Noord Europese gebied (dus naast Zweden, Noorwegen en Denemarken ook in IJsland en Finland) nagedacht over de toekomst van de verzorgingsstaat met het oog op de hedendaagse ontwikkelingen. Deze drie elementen – de grondslagen van de sociaal democratische verzorgingsstaat, het civil society-debat in Zweden en de huidige discussie over de toekomst lopen we in het vervolg van deze paragraaf langs.

¹⁹⁰ Life 2009

4.2.1. Grondslagen van de sociaaldemocratische verzorgingsstaat

In de literatuur worden verschillende typen verzorgingsstaten onderscheiden. Een van de bekendste van deze typologieën is die gemaakt door Esping-Andersen.¹⁹¹ In zijn typologie vormen de Scandinavische landen een eigen categorie: de sociaaldemocratische verzorgingsstaat. Het centrale kenmerk dat alle Scandinavische landen, ondanks hun verschillen, gemeen hebben, is dat in deze vorm van de verzorgingsstaat een sterke staat wordt gecombineerd met een sterk individualisme.¹⁹² De verbinding tussen de twee ligt daarin dat de sterke staat gericht is op het beschermen van de autonomie en de bezittingen van het individu. Waar in de continentale en Angelsaksische landen de staat eerder wordt gezien als een vijand die aan banden moet worden gelegd omdat hij anders haar burgers te veel onderdrukt, is hij in de Scandinavische landen juist een bevrijder. Tegen wie moet de burger dan worden beschermd? Trägårdh stelt dat dat juist de gemeenschap met haar ongelijkheid in onder meer families, goede doelen en kerken is. Aan de basis van de sociale relaties ligt het volgende idee ten grondslag: 'Authentieke menselijke relaties zijn alleen mogelijk tussen autonome en gelijke individuen.'¹⁹³ De 'paternalistische' onderdrukking in de samenleving kan door de staat worden doorbroken door via wetgeving en collectieve afspraken symmetrische sociale relaties te bevorderen.¹⁹⁴

Op een hoger niveau, het niveau van de overkoepelende intellectuele denktradities, past de Scandinavische verzorgingsstaat en de ideeën waarop hij gebaseerd is eerder bij Rousseau dan bij Montesquieu's scheiding van machten en Lockes wantrouwen jegens te veel staatsmacht. Trägårdh wijst hierbij op een passage uit Rousseau's 'Sociaal contract' die de relatie tussen burger en staat goed samenvat¹⁹⁵: *the second relation is that of the members of the body politic among themselves, or of each with the entire body: their relation among themselves should be as limited, and relations with the entire body as extensive, as possible, in order that each citizen shall be at the same time perfectly independent of all his fellow citizens and excessively dependent on the republic – this result is always achieved by the same means, since it is the power of the state alone which makes the freedom of its members.*¹⁹⁶

Als gevolg van deze nadruk op het beschermen van het individu zijn ook de meeste programma's en voorzieningen gericht op het individu, en niet zoals bijvoorbeeld in Nederland op het hebben van een baan of zoals in het Verenigd Koninkrijk op de familie. Voorbeelden hiervan zijn de beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang, de gelijke rechten voor financiële ondersteuning bij studeren en de individuele belastingheffing voor partners.¹⁹⁷ Tegelijkertijd volgt uit de notie dat de individuele burger door de staat beschermd dient te worden voor de onderdrukkende krachten in de gemeenschap, dat de gemeenschap niet gezien wordt als de ideale producent van

191 1990

192 Kettunen 2009, pag. 5

193 Trägårdh 2012

194 Kettunen 2009, pag. 6

195 Trägårdh 2007

196 Rousseau 1968, pag. 99

197 Trägårdh 2012

publieke diensten. Sterker nog, met de uitbouw van de verzorgingsstaat worden de taken die voorheen door het middenveld werden uitgevoerd al snel overgenomen door de overheid. Met name de gemeenten hebben hierin een grote rol. Dit betekent dat de rol van het maatschappelijk middenveld sterk gemarginaliseerd werd en daarbij ook negatief werd beoordeeld. Het middenveld heeft voornamelijk een rol als de verzorgingsstaat het verpest en steken laat vallen: een levendig, sterk middenveld betekent in dit opzicht dus dat de overheid niet voldoet en riep de angst voor ongelijkheid tussen klassen op.¹⁹⁸

Interessant is ten slotte nog de taalkundige overeenkomst tussen de woorden samenleving en staat in de Scandinavische landen. De term samenleving was en is nog steeds vaak gebruikt als synoniem voor de staat of publieke macht. In die gevallen kan de term samenleving niet als adequate vertaling dienen voor het Zweedse *samhälle*, het Deense *samfund* en het Noorse *samfunn*. Ten grondslag hieraan ligt het idee dat de staat of de publieke macht 'in staat wordt geacht om de associatieve, integratieve en insluitende principes van de samenleving en het sociale te betrekken.'¹⁹⁹

4.2.2 Civil society in het Zweedse politieke debat van de jaren negentig

De Zweedse economie raakt aan het begin van de jaren negentig in het slop: de Kroon wordt minder waard, de werkloosheid loopt op, net als het begrotingstekort.²⁰⁰ Hiermee samenhangend ontstaat er ook steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat en de Zweedse sociaaldemocratie. De focus verschuift op dat moment naar de civil society. Opvallend gezien de trend in de rest van de wereld, maar wellicht minder verrassend gezien de onderliggende waarden van het Zweedse model, zijn het de conservatieve partijen die de discussie over de civil society aanzwengelen. In de interpretatie van deze rechtse conservatieven komt de aandacht voor de maatschappij vooral neer op het 'ontmantelen' van de verzorgingsstaat. Desondanks wordt de lancering van het begrip een succes, in tegenstelling tot de poging die door de linkerkant al een decennium eerder werd gedaan. Sleutelmoment voor het bekend raken van het concept in het publieke debat is een serie artikelen opgenomen in twee grote Zweedse kranten, 'Dagens Nyheter' en 'Aftonbladet', in 1992 en 1993. De auteurs van deze artikelen komen uit de conservatieve hoek en hun opvattingen over de civil society kunnen worden teruggeleid tot een aantal publicaties van het Timbro instituut, een conservatieve denktank die is opgericht om tegenwicht te bieden tegen de sociaaldemocratische overheersing van de overheid.²⁰¹

In deze publicaties van het Timbro Instituut wordt duidelijk een andere kijk op het middenveld neergezet. Waar voorheen het middenveld met wantrouwen tegemoet werd getreden omdat het ongelijkheid zou bevorderen, ziet het Timbro Instituut het maatschappelijk middenveld juist als oplossing voor de 'koude en overheersende staat'. Inspiratiebron is daarbij ook het einde van de communistische staten in Oost Europa. Natuurlijk was Zweden niet hetzelfde als het communistische Polen of de Sovjet Unie, maar het gevaar van een te dominante staat die

198 Amnå 2006; Rothstein en Stolle 2003

199 Kettunen 2009, pag. 3

200 Bergh 2010, pag. 111; Nygård 2006, pag. 357; Kvist 2003, pag. 225

201 Trägårdh 2007

zowel het private initiatief als de organisaties op het middenveld wegdrukt zou ook in dit land bestaan.²⁰² Aangezien ook het Zweedse model sociaal beleid ingestoken en uitgevoerd door de staat bevorderde, wordt het opgevat als een systeem dat in dezelfde trant als de Oost Europese past. De grote belangenorganisaties, met name de vakbonden, die een belangrijke rol hebben in het Scandinavisch systeem, worden door het Instituut opgevat als onderdeel van het systeem: door hun grootte en gerichtheid op de staat zouden ze hun verbinding met de samenleving verloren hebben.²⁰³ Tegelijkertijd wordt ook de markt niet gezien als ideale oplossing, zeker niet door een van de belangrijkste vertegenwoordigers van het Timbro Instituut, Hans Zetterberg. In zijn ogen zou de markt namelijk de moraal en het gemeenschapsgevoel ondermijnen. Dit is een interessant onderscheid dat hij maakt tussen maatschappelijk middenveld en markt, naast de staat. In die tijd, het begin van de jaren, is dat relatief nieuw, zeker in Scandinavië. Voorheen werd de wereld onderverdeeld in twee domeinen: het domein van de staat en het domein van samenleving, waar ook de markt toe behoort.²⁰⁴

Hoewel de roep om het maatschappelijk middenveld in Zweden dus van rechts komt, betekent dit niet dat links zich volledig onbetuigd laat. Integendeel, ook van links is er aandacht voor dit gebied. Waar rechts echter onverdeeld is, bestaat links – de sociaaldemocraten – uit twee kampen. De ene groep ziet de staat als het primaire mechanisme ‘voor de emancipatie van de arbeidersklasse en het realiseren van een politieke agenda die gericht is op volledige werkgelegenheid, sociale gelijkheid en gelijkheid tussen man en vrouw, en het voorzien in uitgebreide sociale diensten en een sociaal vangnet.’²⁰⁵ Deze op de staat gerichte groep vreest dat een grotere rol van middenveldorganisaties vooral voordeel zou hebben voor de midden en de hogere klassen, terwijl de lagere klassen steeds verder in de knel zouden komen.²⁰⁶ Aan de andere kant is er een groep sociaaldemocraten die meer twijfels heeft bij het centraliseren van macht in handen van de staat. Hierdoor komt volgens hen de democratie op lokaal niveau in het gedrang, net als de vitaliteit van de samenleving. Burgers worden te veel klanten, in plaats van dat ze zich ook genoeg in staat achten iets tegen de almachtige staat in te brengen en er aan bij te dragen. Met andere woorden: het idee dat het sociaal kapitaal onder druk komt te staan.²⁰⁷

Actief burgerschap

Bij de aandacht voor het middenveld komt ook een hernieuwde aandacht voor het activeren van burgers. Hoewel de almacht van de verzorgingsstaat ter discussie wordt gesteld, blijft het een belangrijk organisatiemechanisme. In combinatie met de economische crisis die in de jaren negentig niet alleen Zweden, maar ook Noorwegen en Denemarken treft, komt ook de vraag naar de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat op. Hierin ligt het idee van ‘active citizenship’ dat vooral betrekking op de arbeidsmarkt heeft. Een essentieel onderdeel van het betaalbaar houden van

202 Svedberg en Vamstad 2006, pag. 235

203 Wijkström en Zimmer 2011, pag. 11

204 Trägårdh 2007

205 Idem, pag. 18

206 Svedberg en Vamstad 2006

207 Rothstein en Stolle 2003, pag. 7

de verzorgingsstaat is dat zo veel mogelijk mensen aan de slag moeten.²⁰⁸ In de loop der jaren is de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden dusdanig scheef gegroeid, dat in het gehele Scandinavische gebied het idee ontstaat dat sterker ingezet moet worden op het activeren van mensen.

Werken en jezelf inzetten voor de samenleving, traditioneel al gestimuleerd in de Scandinavische verzorgingsstaat door bijvoorbeeld de kinderopvangprogramma's, wordt gekoppeld aan burgerschap. In de literatuur wordt hier gesproken over sociaal burgerschap. Dit type burgerschap is herverdelend van aard, wat er op neer komt dat burgerschap iets is dat toebedeeld wordt aan mensen die volledig deel uit maken van de samenleving. Iedereen die deze status heeft, heeft dezelfde rechten, dit in tegenstelling tot de mensen die geen 'volledig lidmaatschap' hebben. Daarnaast wijst het sociaal burgerschap ook op het recht om te participeren en worden de rechten en plichten van burgers met elkaar verbonden.²⁰⁹ Juist in deze twee laatste kenmerken kunnen ook overeenkomsten worden gezien met de Derde Weg in het Verenigd Koninkrijk en Australië, en de Big Society in wederom het Verenigd Koninkrijk.

Onderdeel van de plichten die bij het sociaal burgerschap horen, is bijvoorbeeld om als uitkeringsgerechtigde verantwoordelijkheid te nemen bij het aangeboden krijgen van een baan. Op straffe van bijvoorbeeld kortingen wordt getracht uitkeringsontvangers te motiveren ook daadwerkelijk werk aan te nemen. Andere strategieën die worden ingevoerd om activiteit te bevorderen en passiviteit tegen te gaan hebben met name betrekking op de duur van de uitkering, het bevorderen van de match tussen werklozen en de vraag van de arbeidsmarkt, en het bevorderen van de kwalificaties van de werkzoekenden zodat ze beter in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te nemen en hun plaats te vinden. Uniek aan de Scandinavische activeringsstrategieën is daarbij dat ze niet zozeer gericht zijn op het vergroten van het kapitaal van individuen, maar op bijdragen aan het kapitaal van de samenleving.²¹⁰ Deze maatregelen bleken zo succesvol in het beteugelen van de bedreigingen voor de verzorgingsstaat met het oog op de economische crises, dat ook wel van een comeback van het Scandinavische model wordt gesproken.²¹¹

4.2.3 De toekomst van de sociaaldemocratische verzorgingsstaat

Met de hervormingen die de Scandinavische landen in de jaren negentig doorvoeren lijkt het Scandinavische model van de verzorgingsstaat gered – waarbij een grotere rol voor de civil society een rol speelde – maar vijf jaar geleden ontstond opnieuw een discussie over de houdbaarheid ervan. In 2007 werden door de Noord-Europese Raad, naast Zweden, Noorwegen en Denemarken ook bestaand uit IJsland en Finland, drie mogelijke bedreigingen voor de toekomst geïdentificeerd. De eerste bedreiging is de geglobaliseerde economie en de concurrentie die dat met zich meebrengt. Aan de ene kant wordt gesteld dat de Scandinavische economieën er goed voor staan omdat juist door het grote sociale vangnet de arbeidsmarkt meer flexibel is dan die van vele andere landen.

208 Kvist 2003

209 Idem

210 Idem

211 Bergh 2010, pag. 111

Daarnaast is het ook redelijk gelukt om van een industriële economie naar een kenniseconomie over te gaan. Een probleem ontstaat echter, zo stelt de Raad, wanneer in de lage-lonen-landen de arbeidskrachten steeds hoger opgeleid worden, dusdanig hoogopgeleid dat ze rechtstreeks concurreren met de duurdere arbeidskrachten in het westen. De vraag is of, bijvoorbeeld door een grotere toestroom van kenniswerkers, een grotere ongelijkheid en een minder homogene samenleving geaccepteerd moet worden.²¹²

De tweede bedreiging wordt meer intern gezocht, binnen het systeem van de Scandinavische (of beter gezegd Noord-Europese/Nordic) verzorgingsstaat zelf. Het kan ook wel eens zo zijn dat de eigen ideologische basis en waarden innovatie in de weg gaan zitten. Het systeem zou zo veel omvattend kunnen worden dat het niet meer te betalen is en dat de publieke sector zo groot wordt dat het de potentiële arbeidsmarkt voor de private sector verkleint. De vraag is of de uitkeringen bijvoorbeeld meer afhankelijk moeten worden van wat burgers ook daadwerkelijk verdiend hebben, dus uitkeringen op basis van eerder verleende arbeid. Hier wordt tegenin gebracht dat dit bijvoorbeeld een verminderde solidariteit tot gevolg kan hebben, wat wellicht een veel grotere bedreiging is voor de verzorgingsstaten. In het licht van deze bedreiging worden daarnaast vooral zorgen geuit over de beperkte samenwerking die tot stand komt tussen de publieke en private sector. Ook al hebben sommige Noord-Europese landen private betrokkenheid bij het uitvoeren van publieke taken proberen te voorkomen, is er toch een private markt ontstaan. Er ontstaat steeds meer onzekerheid of de publieke sector wel de benodigde diensten kan leveren waardoor de mensen die het kunnen betalen bijvoorbeeld een private gezondheidszorgverzekering afsluiten. Door samenwerking te zoeken tussen de publieke en de private sector zou tot een efficiënte werkwijze en een betere en innovatievere dienstverlening gekomen kunnen worden.²¹³

De derde en laatste bedreiging wordt omschreven als marginalisering en uitsluiting. De Noord-Europese verzorgingsstaten hebben een luxepositie. Ze kunnen het zich veroorloven om mensen te 'onderhouden' als ze niet werken. Maar vanuit het idee dat een volledig burgerschap pas ontstaat bij actieve deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt kan het ontvangen van een uitkering juist ook leiden tot marginalisering. Hierdoor wordt het steeds lastiger uitkeringontvangers te bereiken, terwijl juist meer actieven nodig zijn om de verzorgingsstaat te kunnen blijven betalen (eigenlijk hetzelfde wat ook al in de jaren negentig wordt betoogd). Dit in ogenschouw nemend stelt de Raad dat de uitdaging zal zijn om een betere balans te vinden tussen uitkeringen die bedoeld zijn als sociaal vangnet en beleid dat gericht is op het activeren van inactieve werkelozen.²¹⁴

In hetzelfde discussiepaper als waarin de verschillende bedreigingen voor de verzorgingsstaat worden beschreven, worden ook een aantal perspectieven en verwachtingen voor de toekomst geschetst. Een van de verwachtingen is dat de derde sector, het maatschappelijk middenveld en de vrijwilligersorganisaties, een grotere rol zullen gaan spelen in het verlenen van de sociale diensten.²¹⁵ Ten eerste doordat het idee van actief burgerschap, al ingezet in de jaren negentig, sterker aangezet zal worden. Ten tweede wordt de oplossing ook gezien in een grotere samenwerking tussen de staat

212 Noord-Europese Raad 2007, pag. 7

213 Idem, pag. 8

214 Idem, pag. 9

215 Idem

en de maatschappelijke organisaties.²¹⁶ Dit betekent dat de rol van de samenleving niet zozeer is om individueel en onafhankelijk van de staat diensten te gaan produceren en daadwerkelijk taken helemaal over te nemen, maar eerder dat door samen te werken de last op de staat wordt verlicht. Maatschappelijke organisaties worden in dit opzicht dus eerder ondersteunend dan leidend, anders dan bij de Big Society in het VK. Wanneer en op welke manier kan het maatschappelijk middenveld betrokken zijn bij het verlenen van publieke taken? In de volgende paragraaf bespreken we een aantal voorbeelden.

4.3 Best practices in Scandinavië

In deze sectie zullen we nader ingaan op de rollen van het maatschappelijk middenveld en de overheid in het agenderen, voorbereiden en uitvoeren van praktijkcasussen in Scandinavië. Hoewel het Verenigd Koninkrijk veelal wordt gezien als de voorloper in vermaatschappelijksprojecten, is het relevant om, alvorens nader in te gaan op praktijkvoorbeelden in Scandinavië, te kijken hoe Zweden een voorbeeldfunctie vervulde voor het Verenigd Koninkrijk.

4.3.1 Het Verenigd Koninkrijk kijkt naar Zweden

Daar waar het Verenigd Koninkrijk vaak wordt aangeduid als dé initiator van veel vermaatschappelijkingsprojecten onder de noemer Big Society, is dit beeld allicht vertekend aangezien een Britse delegatie onder leiding van David Mackintosh in mei 2011 een bezoek bracht aan Zweden om best practices te abstraheren om te kunnen implementeren in de eigen context. Mackintosh sprak hierover: *“our desire to implement innovative policies and empower local communities saw me leading a delegation to Sweden in May to see how the Scandinavian country’s model of the Big Society works and what benefits could be replicated in our county.”*²¹⁷ Zweden vervult hiermee als Scandinavisch land een voorbeeldfunctie voor het Britse Big Societydenken. De tendens in Zweden richting een gedecentraliseerde overheid, werd gezien als een goede gelegenheid voor een ‘factfinding trip’ om te zien hoe Zweedse projecten zijn ingericht. Daarover onderstaand meer.

4.3.2 Voorbeeld van vermaatschappelijking in Zweden

Hoewel de Zweedse context een voorbeeld bleek voor andere landen die zich in een vermaatschappelijkingsproject bevinden, blijkt er in Zweden, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk en Australië, zeer weinig informatie beschikbaar over concrete projecten op dit vlak. Echter, een muziekproject laat zeer duidelijk zien welke factoren een duidelijke rol spelen bij vermaatschappelijking in Zweden.

²¹⁶ Noord-Europese Raad 2007, pag. 41

²¹⁷ <http://www.davidmackintosh.org.uk/assets/files/Big%20Society%20Localism%20Speech%20parish%20council%20Sept%20%202011.pdf>

Muziekproject door ‘Spiritus Mundi’

Op een drukke middag zijn zo’n twintig tieners bijeen in Malmö, bij het kantoor van vrijwilligersorganisatie Spiritus Mundi. Bij deze organisatie zijn jongeren bezig met het inzingen en schrijven van liedjes en het repeteren van toneelstukken. De meeste aanwezige jongeren kenden geen van de anderen voordat het project startte; zij komen uit andere delen van de stad; sommigen uit de rijkere gedeelten, andere uit de armere. Een van de doelen van het project is – net als bij sommige projecten in de andere beschreven landen – het versterken van de sociale cohesie in de stad. In de derde grootste stad van Zweden is woonsegregatie een issue, “*Our purpose is to promote cultural exchange and understanding*,”²¹⁸ aldus Susanne Brannebo, de managing director van de vrijwilligersorganisatie.

Het project laat duidelijk zien hoe coproductie tussen maatschappelijk middenveld, de vrijwilligersorganisatie en de overheid een belangrijke rol speelt. In een interview geeft Brannebo aan dat de musical waar men aan werkt werd geïnitieerd, voorbereid en uitgevoerd door de onafhankelijke organisatie, maar niet had kunnen bestaan zonder subsidie. De subsidie was in dit geval afkomstig van het Swedish Inheritance Fund, een door de staat gerund programma waarbij het geld van overledenen zonder testament wordt samengebracht en verdeeld onder goede doelen en vrijwilligersorganisaties zoals Spiritus Mundi. Het project combineert kortom het versterken van de gemeenschapszin met het vergroten van de verantwoordelijkheid en uitvoeringsvrijheid van het maatschappelijk middenveld. Dit alles in samenwerking met de staat.

4.3.3 Lessen uit Zweden

Daar waar de Britse premier Cameron pleit dat “*rolling back the state will serve to roll forward society*” en dat “*a strong society will solve our problems more effectively than big governments have or ever will*”²¹⁹, illustreert de zojuist beschreven Zweedse casus een alternatieve visie; een samenleving met een sterke publieke sector én een levendige civil society. Daar waar ondanks de uitspraken van Cameron in de praktijk van het Verenigd Koninkrijk ook al sprake bleek van coproductie, lijkt dit in Zweden de spil van het beleid te zijn. Een les die hieruit gehaald kan worden luidt zoals eerder in dit rapport: gemeenschappen kunnen het niet alleen.

4.3.4 Making it work: succes- en faalfactoren

Een succesfactor in Zweden blijkt het vinden van de juiste balans tussen de overheid en de maatschappij. Het idee dat de overheid compacter moet, hoeft niet hand in hand te gaan met de gedachte dat de overheid volledig uit de weg moet worden geruimd. Sterker nog, een zekere samenwerking is nodig om projecten mogelijk te maken. Brannebo van Spiritus Mundi zegt hierover: “*The public sector can learn from our experience and we can learn from theirs. There is room for both.*”²²⁰ Een mogelijke risicofactor hierbij is echter dat de overheid te veel macht en verantwoordelijkheid vast

218 <http://www.guardian.co.uk/society/2010/feb/03/sweden-alternative-government-view>

219 Idem

220 Idem

wil houden doordat zij deels financier is van de projecten, zeker in de opstartende fase. Te veel overheidsbemoedening kan afbreuk doen aan de bereidwilligheid van burgers om zich actief op te stellen ten aanzien van de gemeenschap.

Bijdragen aan de financiering en toch durven loslaten kan worden aangemerkt als een belangrijke succesfactor, al moet hierbij worden gesteld dat het geen eenvoudige opgave zal zijn om op basis van een vertrouwensrelatie de juiste balans hierin te vinden.

5. Conclusie: Verenigd Koninkrijk, Australië & Scandinavië vergeleken

Welke lessen kan Nederland trekken uit de ervaringen met institutionele hervormingen, idealen en best practices op het gebied van vermaatschappelijking van publieke taken in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië? Dit is de vraag die in dit rapport centraal staat. In totaal hebben we op basis van de resultaten uit de drie casussen in ieder geval een vijftal lessen kunnen formuleren. Voordat we deze nader uiteenzetten, verdienen eerst een aantal algemenere bevindingen de aandacht.

5.1 Overheid en maatschappelijk middenveld: een nieuwe rolverdeling?

Ten eerste was het opvallend dat niet alleen de manier van spreken over de overheid en het middenveld, maar ook het concrete beleid in de onderzochte landen sterk van elkaar verschillen. Waar het Verenigd Koninkrijk al jaren druk bezig is met hervormen (op verschillende manieren en met wisselend succes), kwam dit in Australië later en meer eenzijdig op gang. Scandinavië sluit in dit opzicht de rij, aangezien het daar gevoerde beleid velen malen behoudender was. Alleen als de financiële positie daar toe noodzaakte (zoals in Zweden) werden, in vergelijking met de Angelsaksische landen, hervormingen in beperkte mate doorgevoerd.

Daarbij wordt het middenveld in het Verenigd Koninkrijk steeds meer gezien als een nieuwe plaats waar publieke dienstverlening plaats kan vinden, terwijl in Australië nog vooral naar de overheid wordt gekeken, aangevuld met marktachtige relaties met andere sectoren. Desondanks ontstaat hier, vanaf de jaren negentig onder de noemer van de internationale trend tot een Derde Weg een beweging waarin meer gebruik gemaakt wordt van het middenveld. Dit is echter niet hetzelfde als de Big Society in het Verenigd Koninkrijk. Waar het in het Verenigd Koninkrijk meer gaat om lokale initiatieven die in zekere zin de wereld willen verbeteren, worden in Australië eerder ingehuurde krachten ingezet. In Scandinavië ten slotte blijft de rol van de staat als leverancier van publieke diensten onverminderd groot. Ook hier is sinds de jaren negentig zeker aandacht voor het maatschappelijk middenveld, hoewel in een andere vorm dan in de Angelsaksische landen. De aandacht komt vooral van de rechtse partijen die de grote staatsbemoeyenis beu zijn. Zij pleiten voor een grotere betrokkenheid van de civil society om deze grote dominantie van de staat terug te dringen.

5.2 Vijf lessen voor het Nederlandse maatschappelijk middenveld

Op elk van de drie onderdelen van onze analyse zijn lessen te trekken voor de Nederlandse situatie. In totaal onderscheiden wij in ieder geval de volgende vijf lessen. Hoewel deze vijf geformuleerde lessen door factoren als padafhankelijkheid niet direct één op één naar de Nederlandse context zijn te kopiëren, kunnen ze dienen als aanknopingspunten voor het Nederlandse debat over de rol van het maatschappelijk middenveld.

Ten eerste lijkt het erop dat het centraal stellen van (financiële) doelen en targets afbreuk doet aan sociale waarden. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, bleek dat in de jaren negentig het middenveld onder druk kwam te staan, terwijl het juist onder de noemer Derde Weg werd herontdekt. In verschillende partnerschappen die werden opgericht moesten maatschappelijke organisaties concurreren met bedrijven voor het recht om diensten te mogen verlenen, waarbij ze werden afgerekend op het behalen van targets en doelen. Deze targets waren niet op het proces gericht, maar gingen inhoudelijk in op de te leveren diensten. Hierdoor kwamen de unieke en sociale waarden binnen de maatschappelijke organisaties onder druk te staan, alsmede de aantrekkelijkheid van de organisaties voor vrijwilligers. Dit had het zogenoemde crowding-out-effect tot gevolg, waarbij werknemers en vrijwilligers in het maatschappelijk middenveld steeds meer gaan lijken op hun private tegenhangers. Juist om de eigenheid van de maatschappelijke organisaties te behouden, is het belangrijk hun autonomie te waarborgen en de initiatieven niet kapot te reguleren. In Scandinavië is een andere variant van dit zelfde effect terug te zien. Doordat de overheid veel taken op zich neemt, is er op het gebied van dienstverlening weinig plaats voor het maatschappelijk middenveld. Daarnaast ontstond er daar een cultuur waarbij burgers verwachten dat de overheid zorg draagt voor publieke taken, in plaats van dat burgers dat ook zelf kunnen doen. Dus ook hier verdwijnen de typische waarden die normaal gesproken worden toegeschreven aan het middenveld, die plaats wordt hier echter niet ingenomen door de markt, maar door de overheid.

De tweede les relateert enigszins aan de vorige, namelijk dat de maatschappelijke initiatieven niet gefinancierd moeten worden door middel van overheidssubsidies, tenminste als het doel is om de overheidsuitgaven omlaag te brengen. Het waarborgen van de autonomie van deze organisaties geldt in zekere zin dus ook voor de financiële positie. Uit de resultaten valt af te leiden dat de wellicht meest succesvolle initiatieven onafhankelijk blijven van de geldkraan van de overheid, omdat ze hierdoor eenvoudiger hun autonomie ten opzichte van de overheid kunnen bewaken. Natuurlijk is er wel geld nodig om initiatieven op te starten. Daarom is in het Verenigd Koninkrijk een Big Society Bank opgericht (sinds april 2012 in bedrijf) om maatschappelijke initiatieven in de vorm van een lening van het benodigde startkapitaal te voorzien. Kanttekening daarbij is dat het doordat deze Big Society Bank nog maar zo kort bestaat lastig te bepalen is in hoeverre het daadwerkelijk een volledig succes genoemd kan worden en wat eventuele beperkingen ervan zijn.

Ten derde, het hebben van een krachtige term die tot de verbeelding spreekt kan ertoe bijdragen dat de ontvangers (in dit geval de burgers) het idee serieuzer gaan nemen en dat het draagvlak ervoor in de samenleving groeit. In Australië en Scandinavië was een dergelijke term die de centrale visie op de rol van de samenleving samenvatte niet terug te vinden. Dit in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk. Als gevolg daarvan is de visie op de rol van de samenleving in het Verenigd Koninkrijk veel meer coherent en traceerbaar dan in Scandinavië of Australië, waar men het eerder over sociaal kapitaal in het algemeen heeft, zonder dat daar een concrete visie aan verbonden wordt. De term Big Society in het Verenigd Koninkrijk is dan ook retorisch gezien een slimme term. Hoewel sommige tegenstanders verwijten dat het begrip vaag en onduidelijk is, is dit ook juist een van de sterke kanten ervan. Er moet natuurlijk een gemeenschappelijke basis zijn, maar doordat de grenzen ervan niet expliciet zijn vast gelegd geeft het burgers de mogelijkheid er deels een eigen interpretatie aan te geven, wat de wervingskracht ervan vergroot. Daarbij hebben de woorden Big Society een

voornamelijk positieve connotatie. Het doet een beroep op waarden als verantwoordelijkheid nemen voor je omgeving, zelfredzaamheid en doorzettingsvermogen; eigenschappen die mensen graag in zichzelf zien. Daarbij, wie is er tegen een 'grote samenleving'? Verder is Big Society een alles omvattend, inclusief begrip, waar elk lid van de samenleving bij hoort, en geen voortmodderend proces dat in meer of mindere mate voorkomt. Het is dus positief geformuleerd, het is iets waar je bij wil horen, iets dat op iedere burger betrekking heeft en waaraan burgers zich eigenlijk niet kunnen onttrekken. Natuurlijk moet desondanks het begrip aanslaan en moet het in combinatie met de uitdrager ervan geloofwaardig worden geacht, maar in principe is bij de Big Society aan de basisvoorwaarden voldaan.

Ten vierde, uit de best practices komt naar voren dat vooral lokale projecten, waarbij burgers met elkaar in contact worden gebracht, werken als aanjagers van sociale betrokkenheid. De projecten kunnen daarbij verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld de vorm van het organiseren van evenementen, al dan niet met financiering direct van de burgers zelf. Het laat burgers zien wat ze samen kunnen bereiken en geeft ze meer zelfvertrouwen, iets wat zeker bij burgers in achterstandsbuurten kan ontbreken. In termen van succes zijn het deze lokale projecten gericht op het bevorderen van contacten tussen burgers die het meest positief worden ontvangen. Een relevante vraag die zich aandient bij bestudering van de projecten is of sociale cohesie het *doel* is van dergelijke projecten, of juist de *uitkomst*. Gesteld kan worden dat voor groepen uit de samenleving waar vertrouwen en gemeenschapszin ondermijnd zijn, het versterken van sociale cohesie vaak het doel is van projecten. In zekere zin is een bepaalde mate van sociale cohesie echter ook het *startpunt* van de projecten, aangezien dit een vereiste is om projecten van de grond te krijgen. De sociaaleconomisch sterkere lagen van de bevolking moeten de zwakkeren zien mee te trekken in het proces om vermaatschappelijking in de gehele breedte van de samenleving te bewerkstelligen.

Ten vijfde, wanneer we nogmaals kijken naar de 'best practices' in het betrekken van de samenleving bij publieke taken, dan zien we eigenlijk in alle gevallen dat er een wijziging van perspectief heeft plaats gevonden. Waar bij marktwerking voornamelijk werd gekeken naar de beperkingen voor de overheid bij het waarborgen van kwaliteit, gaat het nu eerder om de mogelijkheden. Natuurlijk moet er een basisvangnet blijven voor burgers die tussen de initiatieven door glijpen, maar in plaats van te kijken naar wat allemaal niet kon, ging men kijken naar wat er nodig was om het wel mogelijk te maken. Dus hoe konden betrokkenen ervoor zorgen dat een initiatief gerealiseerd kon worden? De overheid heeft hierbij een begeleidende, stimulerende rol die het initiatief verder aanwakkert in plaats van dooft.

Literatuur

Adema, W., P. Fron en M. Ladaique (2011): *Is the European Welfare State Really More Expensive?* Parijs: OECD.

Alonso, J. M., J. Clifton. en D. Díaz-Fuentes (2011): *Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size.* COCOPS working paper no. 4. Geraadpleegd op 11 juni 2012 via: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/12/COCOPS_workingpaper_No4.pdf.

Amnå, E. (2006): Still a trustworthy ally? Civil society and the transformation of Scandinavian democracy. In: *Journal of civil society*, 2(1), 1-20.

Anheier, H.K. (2009): What kind of non-profit sector? What kind of society? Comparative policy reflections. In: *American behavioral scientist*, 52(7), 1082-1094.

Ashworth, R., G. Boyne en R. Delbridge (2007): Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165-187.

Askim, J., T. Christensen en A.L. Fimreite (n.d.): *Transforming heavily institutionalized agencies: post-NPM reform in the Norwegian welfare state.*

Australia 2020 Summit (2008): *Final report.* Geraadpleegd op 21 april 2012 via: http://pandora.nla.gov.au/pan/81461/20080610-0000/www.australia2020.gov.au/docs/final_report/2020_summit_report_full.pdf.

Australian Government (2010): *APS Reform: Building a Future Together highlights.* Geraadpleegd op 11 juni 2012 via: www.apsc.gov.au/APSreform.

Australian Government Productivity Commission (2010): *Contribution of the Not-for-Profit Sector.* Canberra: Productivity Commission Research Report.

BBC (2012): *Big Society fund launches with £600m to invest.* 4 april, geraadpleegd op 21 april 2012 via: <http://www.bbc.co.uk/news/business-17602323>.

Barton, A. (2009): The Use and Abuse of Accounting in the Public Sector Financial Management Reform Program in Australia. *Abacus*, 45(2), 221-248.

Bekhoven, L. van (2011): *Burgers aan de macht.* In: Elsevier, 30 april 2012.

Bergh, A. (2010): A new Swedish model? In: T. Bengtsson (ed.), *Population Ageing: A Threat to the Welfare State?* Berlijn: Springer-Verlag.

Blackburn, D. (2010): The age of philanthropy. In: *The Spectator*, 19 juli.

Blair, T. (1998): *The Third Way: New politics for a new century*. London: Fabian Society.

Blond, Ph. (2009): *The ownership state: Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*. Londen: NESTA & ResPublica.

Bos, W. (2010): *De derde weg voorbij*. 21^e Den Uyl lezing. 25 januari, geraadpleegd op 4 april 2012 via: <http://nu.pvda.nl/binaries/content/assets/documenten/De+Derde+Weg+Voorbij.pdf>.

Bovaird, T. en E. Löffler (2001): Emerging trends in public management and governance. In: *Teaching and Research Review*, 5.

Bovens, M., P. 't Hart, M. van Twist en U. Rosenthal (2007): *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Cameron, D. (2009): *The big society*. Hugo Young rede, 10 november.

Cameron, D. (2010a): *Big Society versus Big Government*. Toespraak 19 april.

Cameron, D. (2010b): *Building a bigger, stronger society*. Toespraak 23 mei.

Cameron, D. (2010c): *Our big society agenda*. Toespraak 19 juli.

Cameron, D. (2010d): *Our big society plan*. Toespraak 31 mei.

Chanan, G. en C. Miller (2011): The Big Society: How it Could Work? In: M. Stott (ed.): *The Big Society Challenge*. Cardiff: Keystone Development Trust Publications, 52-65.

Christensen, T. en P. Lægreid (2011a): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Google eBook, Ashgate Publishing, Ltd.

Christensen, T. en P. Lægreid (2011b): Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. In: *European Political Science Review*, 3(1), 125-146.

Clarke, J., K. Wilding en P. Bass (2012): *The UK Civil Society Almanac 2012: National Council for Voluntary Organisations*. Geraadpleegd op 11 juni 2012 via: <http://www.ncvo-vol.org.uk/almanac>.

Commonwealth of Australia (2009): *Economic Roundup*. Issue 1.

Connolly, C. en T. Wall (2011): The global financial crisis and UK PPPs. In: *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 533-542.

Considine, M. en J.M. Lewis (2010): Front-line work in employment services after ten years of new public management reform: governance and activation in Australia, the Netherlands and the UK. In: *European Journal of Social Security*, 12(4), 357-370.

Cunningham, I. en D. Nickson (2011): A gathering storm: re-tendering and the voluntary sector workforce. In: *International Journal of Public Sector Management*, 24(7), 662-672.

Dekker, P. en A. Burger (2001): Het middenveld in comparatief perspectief: non-profit sector en civil society. In: *Bestuurskunde*, 10(1), 16-25.

Dimopoulos, N. (2009): *Transformational thinking in transport infrastructure policies and planning*. Toespraak National Infrastructure conference, 1 april.

Donk, W. van de en T. Brandsen (2006): Vermengen of verbinden? Lessen uit het maatschappelijk middenveld. In: T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (eds.): *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Uitgeverij Lemma, 361-372.

Driver, S. en L. Martell (2000): Left, right and the third way. In: *Policy and politics*, 28(2), 147-161.

Elshtain, J.B. (1999): A call to civil society. In: *Society*, 36(5), 11-19.

Enjolras, B. en K.H. Sivesind (2009): *Civil Society in Comparative Perspective*. Google eBook, Bingley: Emerald Group Publishing.

Erk, J. en E. Koning (2009): New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization. In: *Comparative Political Studies*, 43(3), 353-378.

Esping-Andersen, G. (1990): *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Evans, K. (2011): Big society in the UK: A policy review. In: *Children & Society*, 25(2), 164-171.

Field, F. (1997): *Welfare: The third way*. Toespraak Victoria and Albert Museum, 24 september.

Flynn, C. en R. Thompson (2010): *Thrown in the Deep End: Newcomers and public sector reform*. Gepresenteerd op de 4th Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPMXIV), University of Bern, Center of Competence for Public Management, 7-9 april.

Forrer, J., J. Kee en K. Newcomer (2010): Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. In: *Public Administration*, 70(3), 475-484.

- Giddens, A. (1998): *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Goldfinch, S. en J.L. Wallis (2009): *International Handbook of Public Management Reform*. London: Edward Elgar Publishing.
- Goldfinch, S. en J. Wallis (2010): Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88(4), 1099-1115.
- Grimsey, D. en M. Lewis (2007): *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Londen: Edward Elgar Publishing.
- Harker, R. (2011): *Voluntary sector statistics*. London: House of Commons. Geraadpleegd op 21 april 2012 via: www.parliament.uk/briefing-papers/SN05428.pdf.
- Haugh, H. en Kitson, M. (2007): The third way and the third sector: New Labour's economic policy and the social economy. In: *Cambridge journal of economics*, 31(6), 973-994.
- Hawk en Britton (2008): *Australia 2020 summit: The prime ministers announcement*. Geraadpleegd op 11 juni 2012 via: <http://www.hawkerbritton.com/hawker-britton-media/public-affairs/australia-2020-summit.htm>.
- Hendriks, F. (2006): *Vitale democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hodge, G. en C. Greve (2010): Public-Private Partnerships: Governance Scheme or Language Game? In: *Australian Journal of Public Administration*, 69, S8-S22.
- Hodge, G. A., C. Greve en A.E. Boardman (2010): *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Google eBook, London: Edward Elgar Publishing.
- HR Treasury (2011): *Budget 2011: Budget report*. P. 11. Geraadpleegd op 21 april 2012 via: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_chapter1.pdf.
- Hudson, B. (2011): Big society: A concept in pursuit of a definition. In: *Journal of Integrated Care*, 19(5), 17-24.
- James, P. (2011): Voluntary sector outsourcing: A reflection on employment-related rationales, developments and outcomes. In: *International Journal of Public Sector Management*, 24(7), 684- 693.
- Jeffery, C. (2008): Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change. In: *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2), 289-313.

Kendall, J. (2009): *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Londen: Edward Elgar Publishing.

Kettunen, P. (2009): The agent called 'society' in the making and challenging of the Nordic welfare state. Gepresenteerd op de 34th Annual Social Science History Association Meeting, Long Beach, 12-15 november.

Kisky, B. (2010): The big society: Power to the people? In: *The Political Quarterly*, 81(4), 484-491.

Kuitenbrouwer, J. (2010): *De woorden van Wilders en hoe ze werken*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Kvist, J. (2003): Scandinavian activation strategies in the 1990s: Recasting social citizenship and the Scandinavian model. In: *Revue française des affaires sociales*, 2003(4), 223-249.

Lane, M., C. Robinson en B. Taylor (2009): *Contested Country: Local and Regional Natural Resources Management in Australia*. Google eBook, Collingwood: Csiro Publishing.

Latham, M. (1998): *Civilising Global Capital: New Thinking for Australian Labor*. St Leonards: Allen & Unwin.

Latham, M. (1999): *Mutualism: A third way for Australia*. Gepresenteerd op The Third Way Conference, Melbourne, 19 november.

Lester, M., S. Salamon en W. Sokolowski (2004): *Global civil society: Dimensions of the Nonprofit sector, volume two*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Lijphart, A. (1993): *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

Lindquist, E. (2010): From rhetoric to blueprint: The Moran review as a concerted, comprehensive and emergent strategy for public service reform. In: *The Australian journal of public administration*, 69(2), 115-151.

Lochner, K., I. Kawachi. en B.P. Kennedy (1999): Social Capital: a Guide to its Measurement. In: *Health and Place*, 5, 259-270.

Lyons, M. (2001): *Third Sector: The contribution of nonprofit and cooperative enterprises in Australia*. Crow's Nest: Allen Unwin.

Lyons, M. en G. Nowland-Foreman (2009): Civil Society and Social Capital in Australia and New Zealand. In H. Anheier en S. Toepler (eds.): *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer Reference: New York, 213-218.

McLean, S. (2010): *Citizen Power in Petersborough: A Scoping Study*, 789. The Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce.

Moran review (2009): *Reform of Australian government administration: Building the world's best public service*. Canberra: Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet.

Moran Review (2010): *Ahead of the game: Blueprint for the reform of Australian government administration*. Canberra: Australian Government Department of the Prime Minister and Cabinet.

Nevile, A. (2009): Values and the Legitimacy of Third Sector Service Delivery Organizations: Evidence from Australia. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 20(1), 71-89.

North Yorkshire County Council (2012): *Leisure and culture: Libraries: Local libraries*. Geraadpleegd op 21 april 2012 via: <http://www.northyorks.gov.uk/index.aspx?articleid=3148>.

Northern European Council (Noord-Europese Raad) (2007): *What lies ahead for the Nordic model? A discussion paper on the future of the Nordic welfare model in a global competition economy*. Kopenhagen: Noord-Europese Raad.

Nygaard, M. (2006): Welfare-ideological change in Scandinavia: A comparative analysis of partisan welfare state positions in four Nordic countries, 1970-2003. In: Scandinavian Political Studies, 29(4), 356-385.

O'Callaghan, P. (2007): *Recovering Civil Society in Australia and in Australian aid*. Centre for an Ethical Society: Lectures and talks, 13 juni.

O'Flynn, J. en J. Wanna (2008): *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?* Canberra: ANU E-Press.

OECD (2009): *OECD factbook 2009: Quality of life*. Parijs: OECD.

OECD (2011a): Country Note: Australia. In: *Government at a Glance 2011*. Parijs: OECD.

OECD (2011b): Country Note: Denmark. In: *Government at a Glance 2011*. Parijs: OECD.

OECD (2011c): Country Note: Norway. In: *Government at a Glance 2011*. Parijs: OECD.

OECD (2011d): Country Note: Sweden. In: *Government at a Glance 2011*. Parijs: OECD.

OECD (2011e): *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. Parijs: OECD.

OECD (2011f): *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. Parijs: OECD.

OECD (2012): *Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 124. Parijs: OECD.

OECD StatExtracts (2012): *Key Short-Term Economic Indicators: Current Account % of GDP*. Geraadpleegd op 29 mei 2012 via: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=21764>.

Öberg, P., T. Svensson, P.M. Christiansen, A.S. Nørgaard, H. Rommetvedt en G. Thesen (2011): *Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia*. In: *Government and Opposition*, 46(3), 365-391.

Pautz, H. (2010): *Think Tanks in the United Kingdom and Germany: Actors in the Modernisation of Social Democracy*. In: *British Journal of Politics & International Relations*, 12, 274-294.

Pierre, J. en B. Rothstein (2010): *Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust*. In: P. Lægreid en T. Christensen (Eds.): *The Ashgate research companion to New Public Management*. Burlington: Ashgate Publishing, 407-419.

Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. en G. Bouckaert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Platform Ny Dansk Forvaltningspolitik (2012): *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fællesansvar: Discussieverslag*. Geraadpleegd op 11 juni 2012 via: <http://www.forvaltningspolitik.dk/files/manager/documents/debatopl%C3%A3%C2%A6g%20kort%20version.pdf>.

Pröhl, S. en F. Schneider (2009): *Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis*. In: *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

Powell, M. (2000): *New Labour and the third way in the British welfare state: A new and distinctive approach?* In: *Critical social policy*, 20(1), 39-60.

Purdy, M., L. Davarzani en A. Peppes (2010): *New Waves of Growth in the Developed World: opportunities for new growth and jobs in mature economies*. Accenture Research Report.

Putnam, R.D. (1995): *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. In: *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.

Putnam, R. (2000): *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Raad voor de financiële verhoudingen (2011): *Verdelen, vertrouwen en verantwoord: Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*. Den Haag: Rfv.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002): *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: RMO.

Reddel, T. (2002): Beyond participation, hierarchies, management and markets: 'New' governance and place policies. In: *The Australian journal of public administration*, 61(1), 50-63.

Reddel, T. (2004): Third way social governance: Where is the state? In: *The Australian journal of social issues*, 39(2), 129-142.

Riddell, M. (1997): *Bringing Back Balance: The Role of Social Capital in Public Policy*. In: D. Robinson (Ed.), *Social Capital and Policy Development*. Wellington, NZ: Institute of Policy Studies, 13-33.

Rose, N. (2000): Community, citizenship and the third way. In: *American behavioral scientist*, 43(9), 1395-1411.

Rothstein, B. en D. Stolle (2003): Introduction: Social capital in Scandinavia. In: *Scandinavian Political Studies*, 26(1), 1-26.

Rousseau, J.J. (vert. 1968): *The social contract*. London: Penguin Classics.

Salamon, L.M. en S.W. Sokolowski (2004): Measuring civil society: the Johns Hopkins global civil society index. In: L.M. Salamon en S.W. Sokolowski (eds.): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, vol. 2. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 61-92.

Scott, D. (2000a): Building communities that strengthen families: Elements of effective approaches. Gepresenteerd op het Australian Institute of Family Studies Seminar, Melbourne, 16 november.

Scott, D. (2000b): Embracing what works: Building communities that strengthen families. In: *Children Australia*, vol. 25, no. 2, 4-9.

Smith, M.J. (2010): From big government to big society: Changing the state-society balance. In: *Parliamentary affairs*, 63(4), 818-833.

Stott, M. (ed.) (2011): *The Big Society Challenge*. Cardiff: Keystone Development Trust Publications.

Stewart-Weeks, M. en C. Richardson (eds.) (1998): *Social Capital Stories: How 12 Australian Households Live their Lives*. In: *Policy Monograph 42*. Sydney: Centre for Independent Studies.

Stone, W. (2003): *Towards Building Capacity and Sustainable Communities: Bonding, Bridging and Linking with Social Capital*. Stronger Families Learning Exchange, Spring/Summer 2003.

Svendberg, L. en J. Vamstad, (2006): Swedish civil society and the provision of welfare: ideological visions and social realities. In: A.L. Matthies (ed.): *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: A model for Europe?* Copenhagen: Nordic Council, 233-254.

Toynbee, P. (2010): The 'big society' is a big fat lie – just follow the money. In: The Guardian, 6 augustus. Geraadpleegd op 21 april 2012 via:
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/aug/06/big-society-is-big-fat-lie>.

Trägårdh, L. (2007): The "civil society" debate in Sweden: The welfare state challenged. In: L. Trägårdh (ed.): *State and civil society in Northern Europe: The Sweden model*. New York: Berghahn Books, 9-36.

Trägårdh, L. (2012): The Swedish model is the opposite of the big society, David Cameron. In: The Guardian, 10 februari.

Walker, R. M. en G.A. Boyne (2006): Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy. In: *Policy Analysis*, 25(2), 371-393.

Walzer, M. (1998): The idea of civil society. In: E. J. Dionne Jr. (ed.): *Community works: The revival of civil society in America*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 123-143.

Wanna, J. en L. Jensen (2010): *The Reality Of Budgetary Reform In OECD Nations: Trajectories and Consequences (Vol. 2)*. London: Edward Elgar Publishing.

Watt, N. (2010): Cameron promises power for the 'man and woman on the street'. In: The Guardian, 19 juli.

Whelan, J. (2011): *The state of the Australian public service: An alternative report*. Sydney: Centre for policy development.

Wijkström, F. en A. Zimmer, A. (2011): Introduction: Nordic civil societies beyond membership and movements. In: F. Wijkström en A. Zimmer (eds.): *Nordic civil society at a cross-roads: Transforming the popular movement tradition*. Baden-Baden: Nomos, 9-26.

Winter, I. (2000): Social capital and public policy in context. In: I. Winter (ed.): *Social Capital and Public Policy in Australia*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies, 1-16.

Bijlage I: Theoretisch kader

Vermaatschappelijking kan worden gezien in de uitbesteding aan verschillende soorten organisaties. Het maatschappelijk middenveld heeft hierbij altijd een actieve rol gehad. In zekere zin was het voor de intrede van de verzorgingsstaat zelfs de belangrijkste uitvoerder van sociale taken. Naarmate de verzorgingsstaat groeide nam de overheid steeds meer taken over. Als gevolg van het NPM-denken werden deze taken deels weer teruggegeven aan organisaties buiten de staat. Naast for-profit-organisaties waren hier ook non-profit-organisaties bij betrokken.²²¹ Economische waarden stonden hierbij boven sociale waarden. Anheier wijst er echter op dat de 'derde sector' draait op vertrouwen, niet op een marktlogica. In tegenstelling tot contracten en targets functioneren private initiatieven voor de publieke zaak het best op basis van vertrouwen, aangevuld met sociale controle. Binnen het post-NPM-denken worden publieke waarden weer belangrijker en lijkt het middenveld weer beter tot zijn recht te kunnen komen.

Vermaatschappelijking is op het eerste gezicht dus niet een zozeer een nieuwe weg maar eerder een historisch constante. Toch moet het niet worden begrepen als louter het afstoten van overheidstaken *in welke vorm dan ook*. Vermaatschappelijking is niet hetzelfde als taken overhevelen naar uitvoeringsorganisaties. Het gaat er eerder om dat voorheen door de overheid uitgevoerde taken worden uitbesteed aan het maatschappelijk middenveld. Afhankelijk van het perspectief dat wordt gekozen kunnen uiteenlopende organisaties worden gezien als onderdeel van dit maatschappelijk middenveld.

Hoewel de term maatschappelijk middenveld relatief eenvoudig wordt gebruikt, laat het zich moeilijk definiëren en bestaat er nauwelijks consensus over. In de praktijk wordt vooral aangegeven wat het middenveld niet is: *non-profit* of *ongedwongen*.²²² Daarbij is het middenveld ook nog eens een Nederlands begrip dat zich moeilijk laat vertalen. In de internationale literatuur wordt het Nederlandse maatschappelijk middenveld vaak gezien als de *non-profit-sector*, of de zogenoemde 'civil society'.

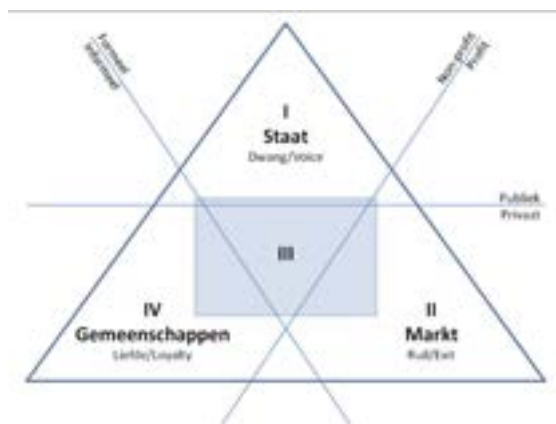
Van de Donk en Brandsen onderscheiden vier subvelden op het middenveld (zie figuur 1).²²³ Daarbij worden de subvelden a en b vooral bevolkt door belangenbehartigers. Bij a gaat het dan om organisaties zoals Greenpeace, die qua positie dichter bij de communities (gemeenschappen) staan, en bij b gaat het om bijvoorbeeld vakbonden, die dichter bij markt staan. Wanneer het gaat om vermaatschappelijking en het uitvoeren van publieke taken door het middenveld gaat het vooral om de subvelden c en d, waarbij c bestaat uit communities en d uit dienstverleners zoals scholen en ziekenhuizen. Bruikbare concepten op dit gebied zijn *civil society* als duiding van de communities en *non-profit-sector* als duiding van de dienstverleners. Beiden worden door Dekker en Burger besproken ten aanzien van het Nederlandse maatschappelijk middenveld.²²⁴

221 Anheier 2009

222 Van de Donk en Brandsen 2006, pag. 363

223 Idem

224 2001



Figuur 2: Het maatschappelijk middenveld ten opzichte van staat, markt en gemeenschappen.

Ontleend aan Van de Donk & Brandsen, 2006: 365

1.1 Non-profit

Zoals Dekker en Burger aangeven is non-profit in Nederland wat betreft haar connotatie anders dan het maatschappelijk middenveld. Non-profit is meer een economische aanduiding, waarbij het vooropstaan van maatschappelijk belang vaak buiten beeld blijft. Binnen figuur 1 zouden deze organisaties eerder in de rechter onderhoek van het middenveld worden geplaatst. Oftewel, ze zijn formele organisaties met een private grondslag die dichter bij de markt staan dan bij de gemeenschappen. De non-profit-sector bestaat volgens Dekker en Burger uit organisaties die voldoen aan vijf kenmerken: ten eerste organisatie, waarbij sprake is van enige formaliteit in tegenstelling tot een particuliere weldoener in de sfeer van de gemeenschappen. Ten tweede is er sprake van een privaat karakter, dat inhoudt dat de organisatie juridisch geen deel uit maakt van de staat. Het derde kenmerk van non-profit-organisaties volgt uit de benaming. Daarbij is het niet zozeer dat deze organisaties helemaal geen winst mogen maken, maar de winst wordt in ieder geval wel teruggeïnvesteed in de organisatie en niet uitgekeerd aan aandeelhouders. Ten vierde is er sprake van zelfbestuur in de zin dat de organisatie haar werkzaamheden naar eigen dunk kan uitvoeren, waarbij dus een zekere discretionaire ruimte bestaat. Het laatste element is vrijwilligheid en duidt op het ongedwongen karakter in termen van extern afgedwongen doelstellingen. Opmerkelijk is dat de non-profit sector in Nederland zeer groot is in termen van werkgelegenheid, maar in termen van publieke uitgaven tot de middenmoot behoort.²²⁵

Concreet betekent dit dat in ons onderzoek wordt gekeken naar organisaties die geen direct winst oogmerk hebben, noch vanuit een juridische basis verplicht zijn een publieke taak te vervullen. Wel worden organisaties die niet zelf aan deze kenmerken voldoen maar in samenwerking treden met deze organisaties ook bij onze analyse betrokken. In navolging van het rapport 'Verdelen,

²²⁵ Dekker en Burger 2001, pag. 4

Vertrouwen en Verantwoorden²²⁶ wordt expliciet rekening gehouden met de financieringsvorm. Zo wordt gekeken of ook de bekostiging van maatschappelijke initiatieven direct vanuit de maatschappij komt of indirect, via de overheid, verloopt.

1.2 Civil society

Waar non-profit misschien een te nauwe blik op het maatschappelijk middenveld was, is de civil society juist zeer vaag. Civil society, ofwel de burgermaatschappij, is een begrip met een lange geschiedenis. Het is een diffuus begrip, dat op uiteenlopende manieren wordt gedefinieerd. Walzer definieert de civil society als: *'the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of family, faith, interest and ideology – that fill this space.'*²²⁷ Elshtain omschrijft het concept als: *'a sphere of our communal life in which we answer together the most important questions: what is our purpose, what is the right way to act, and what is the common good. In short, it is the sphere of society that is concerned with moral formation and with ends, not simply administration or the maximizing of means.'*²²⁸

Het begrip civil society werd al in de Griekse Oudheid gebruikt om de 'politikeoinia' aan te duiden: de mens als onderdeel van een samenleving en die zijn rol invult als burger. De huidige conceptualisering ontleent zich onder meer aan de betekenis die Robert Putnam aan het woord heeft toegekend. Putnam hield een warm pleidooi voor de introductie van meer civil society in het dagelijks leven. De civil society was volgens hem essentieel voor het functioneren van een democratie. Civil society gaat om de mensen *als individuen*, die zich verzamelen om zelf initiatieven te ondernemen. De actieve burger in de traditie van de civil society is een bewust burger die actief wil participeren in de maatschappij. Hij ontwikkelt initiatieven en gemeenschappen (communities), vaak om een maatschappelijk doel te bereiken. Putnam's boek *Bowling Alone* (2000), waarin hij de afbreuk van de Amerikaanse civil society beschrijft, wordt gezien als een klassieker binnen de bestuurskundige literatuur. Zo lijken horizontale verbanden, sociaal kapitaal en vertrouwen binnen dit perspectief een belangrijke rol te spelen terwijl zij binnen de non-profit-definitie niet voorkwamen. Wanneer in het Verenigd Koninkrijk wordt gesproken van Big Society, dan ligt daar een duidelijk verband met civil society in besloten.²²⁹ Binnen het raamwerk van Van de Donk en Brandsen is de civil society meer links van het midden in te delen. Het is formele organisatie, in de vorm van bijvoorbeeld verenigingen of stichtingen. Ook de private grondslag is gelijk, maar qua motivatie liggen deze organisaties dichter bij de intrinsieke motivatie op basis van naastenliefde of loyaliteit aan de gemeenschap. Zij laten zich dan ook kenmerken door de focus op een brede basis van leden of vrijwilligers.

226 Rfv 2011

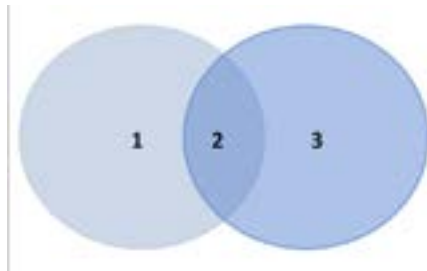
227 Walzer 1998

228 1999, pag. 13

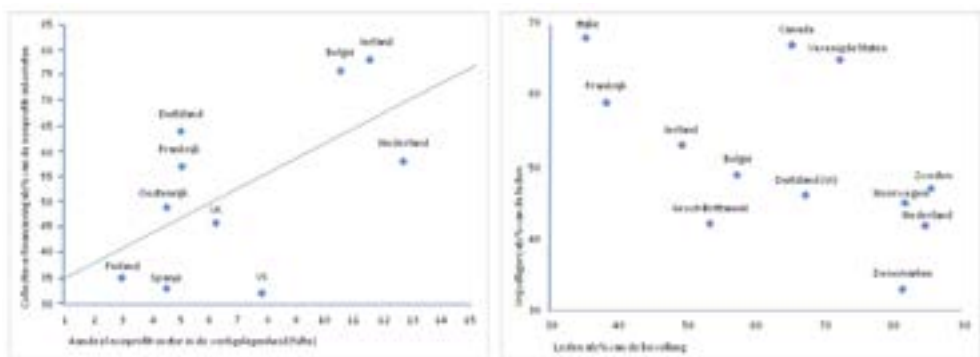
229 Smith 2010

1.3 De combinatie van non-profit- en civil society-perspectieven op het middenveld

Zoals eerder aangegeven vormen de non-profit en civil society verschillende perspectieven op wat het middenveld nu eigenlijk is. Beiden leveren dus ook een verschillende verzameling actoren op die als middenveld geduid kunnen worden. Deze vallen wel deels samen. Ter illustratie laat figuur 2 zien hoe deze concepten zich tot elkaar verhouden. In onze analyse van 'best practices' zullen wij voornamelijk kijken naar de overlap, aangeduid met een '2' in het figuur. Zulke organisaties zijn het duidelijkst als middenveld aan te merken omdat zij zowel non-profit als civil society zijn te karakteriseren. De organisaties die alleen binnen non-profit (1) vallen zijn minder onomstreden lid van het middenveld. Een voorbeeld van categorie 1 zijn belangenorganisaties, die geen winstoogmerk hebben, maar wel vanuit specifieke belangen van een beperkte groep handelen. Ter illustratie van het verschil tussen beide perspectieven zijn in figuur 3 weergegeven. Deze figuren uit Dekker en Burger²³⁰ laten zien hoe een nadruk op economische aspecten zoals overheidsuitgaven en werkgelegenheid van het non-profit-perspectief afwijken van de leden/lidmaatschap lens van de civil society.



Figuur 3: Een diagram van perspectieven op het middenveld



Figuur 4: Respectievelijk een non-profit en een civil society perspectief op het middenveld. Figuren ontleend aan Dekkers & Burger (2001:19 & 23)

230 2001

Juist door beide perspectieven expliciet mee te nemen in onze analyse van best practices, houden wij oog voor welk type organisaties in Nederland moeten worden benaderd bij het vermaatschappelijken van taken. Dit temeer omdat binnen verschillende vlakken een andere motivatie de grondslag voor handelen biedt. Daarmee kunnen de best practice cases binnen hun vorm van middenveld worden begrepen. Zo biedt deze combinatie van perspectieven een mogelijkheid om concrete aanbevelingen te vormen, waarbij ook rekening wordt gehouden met verschillen in context.

1.4 Institutionele inbedding en plaats in beleidscyclus

Vermaatschappelijking is dus het uitbesteden van publieke taken aan het maatschappelijk middenveld, begrepen als de non-profit-sector en civil society. De nadruk op financiering en vertrouwen wijst er daarnaast al op dat de uitbesteding van taken niet in een vacuüm gebeurt, maar plaats vindt binnen een institutionele context. Naast financiering kan hierbij worden gedacht aan de arrangementen met betrekking tot regulering, toezicht, evaluatie en beroep en bezwaar. Deze elementen vormen een onderdeel van een specifieke case van vermaatschappelijking en geven een vollediger beeld van de case en haar specifieke context.

Naast dat het middenveld betrokken is bij de uitvoering van publieke taak, is er in potentie ook ruimte voor het middenveld in het beleidsvormingsproces dat hieraan voorafgaat. Een interessante aanvulling op de gedachte van het maatschappelijk middenveld vanuit het perspectief van civil society is de participatiedemocratie, als onderdeel van de typologie van vitale democratie.²³¹ Hierbij is een directe rol van inspraak door burgers en andere stakeholders een vereiste voor het functioneren van de democratie. Zo wordt de civil society op een directere manier betrokken in beleidsvorming, maar ligt er ook in beginsel een initiatief dan wel vetorecht bij burgers. In zekere zin wordt zo gegarandeerd dat overheidshandelingen ook letterlijk *publieke* handelingen zijn. Wij nemen de betrokkenheid van non-profit- en civil society-organisaties in deze beleidsfasen dan ook in acht. Bij elkaar genomen betekent dit dat we kijken naar de manier waarop vermaatschappelijking terug is te zien in verschillende beleidsfasen. Is er bijvoorbeeld de agendering ingezet door burgers of organisaties uit het middenveld? Maar ook hun betrokkenheid bij het formuleren van beleid, input in regulering, toezicht en evaluatie zal binnen de best practices worden bekeken. Door deze aanvulling wordt de nadruk niet alleen gelegd op uitvoering, maar is een bredere opvatting van vermaatschappelijking mogelijk.

231 Hendriks 2006