

*Raad voor het openbaar bestuur*

Rob

# Cahier Loslaten in vertrouwen

Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe  
verhouding tussen overheid, markt én samenleving

December 2012

Rob

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-073-7

NUR 823



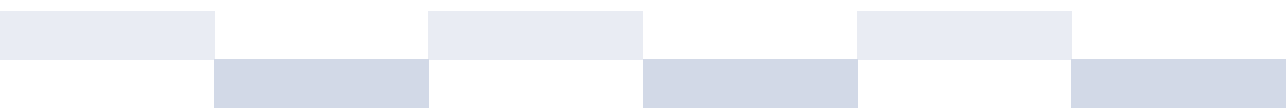
9 789059 1910737

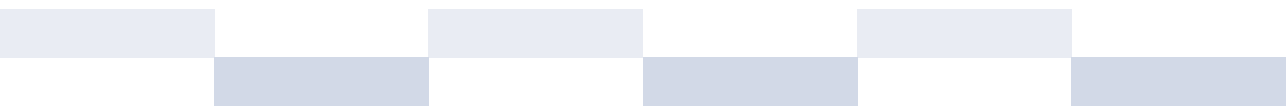
# Cahier Loslaten in vertrouwen

Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe  
verhouding tussen overheid, markt én samenleving

December 2012

Rob





# Ten geleide

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft bij het opstellen van zijn advies *Loslaten in vertrouwen* (november 2012) dankbaar gebruik kunnen maken van de inbreng van andere adviesraden. In dat advies gaat de Rob op verzoek van de minister van BZK in op de vraag op welke wijze en onder welke voorwaarden het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties. De minister spreekt van ‘vermaatschappelijking’.

Verschillende adviesraden hebben op verzoek van de Rob afzonderlijke teksten aangeleverd over ‘vermaatschappelijking’. Met hun inbreng en hun commentaar op concept-teksten van het Rob-advies hebben zij een belangrijke bijdrage geleverd aan het advies en is een unieke samenwerking tussen vrijwel alle adviesraden gerealiseerd. De aangeleverde teksten zijn bijeengebracht in dit cahier dat uit drie delen bestaat.

Deel I bestaat uit een bijdrage van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling waarin Bart Drenth, Paul Frissen en Rienk Janssens kritisch reflecteren op het advies van de Rob én op de adviesaanvraag. In hun ogen moet een nieuwe doordinking van de verhouding tussen overheid en samenleving niet starten bij een overdacht van taken door de overheid, maar moet zij beginnen bij de samenleving zelf: de organisatie van publieke goederen ligt in eerste instantie in handen van de samenleving.

Deel II bevat bijdragen waarin vermaatschappelijking op de verschillende beleidsdomeinen van diverse adviesraden centraal staat. De bijdrage van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken gaat in op bestaande en mogelijke vormen van vermaatschappelijking bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een adviesrol voor de lokale gemeenschap ten behoeve van de toepassing van de discretionaire bevoegdheid van de minister voor Immigratie en Asiel.

In de tekst namens de Onderwijsraad gaat Simone de Bakker in op de vraag hoe de ‘bemoeienis’ van alle actoren in het onderwijsveld (overheid, ouders, leerlingen/studenten en maatschappelijk belanghebbenden) zodanig kan worden vormgegeven dat onderwijsinstellingen – in essentie waardengemeenschappen – in de maatschappij verankerd zijn.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur schetst Pieter de Jong<sup>1</sup> hoe de woningcorporaties zich hebben ontwikkeld: ooit ontstaan uit particulier initiatief, daarna verstatelijk en uiteindelijk verzelfstandigd, waarbij het een grote opgave is voor woningcorporaties hun legitimatie – weer – vooral te zoeken op het domein van de samenleving.

In het hoofdstuk van de Raad voor Cultuur betoogt Klazien Brummel dat in de culturele sector van oudsher staat, burgers en markt moeilijk van elkaar te scheiden zijn. De periode tussen en 1960 en

---

<sup>1</sup> Drs. Pieter de Jong, senior-adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur, verzorgde tevens de eindredactie van dit Rob-cahier.

1990 kenmerkte zich weliswaar door een dominante rol van de overheid in de culturele sector, maar in de geschiedenis is dat een uitzonderlijke situatie, aldus Klazien Brummel.

Bart Swanenvleugel gaat in een hoofdstuk dat is geïnitieerd door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur in op de voorwaarden voor succesvolle vermaatschappelijking op het fysieke domein. In zijn ogen is daar de belangrijkste voorwaarde voor succes dat bij het overdragen van publieke taken, de samenleving de feitelijke initiatiefnemer daartoe moet zijn.

In het hoofdstuk namens de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg beschrijft Ingrid Doorten onder welke voorwaarden de overheid publieke belangen in de gezondheidszorg kan borgen door veldpartijen. Rolverduidelijking en rolvastheid van alle betrokken spelers zijn daarbij essentieel.

Van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn twee bijdragen opgenomen: samenvattingen van de in 2012 verschenen WRR-rapporten *Publieke zaken in de marktsamenleving* en *Vertrouwen in burgers*. Beide rapporten raken op hun eigen wijze aan het thema van *Loslaten in vertrouwen*.

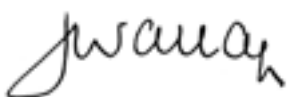
Deel III bevat twee bijdragen waarin vanuit de wetenschap een kritische reflectie op vermaatschappelijking wordt gegeven. Namens de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid schetst Dorette Corbey dat wetenschap *as usual* niet voldoet om grote maatschappelijke uitdagingen op een vruchtbare wijze aan te gaan. Vermaatschappelijking of sociale innovatie zijn daarvoor nodig. De tijden dat de samenleving maakbaar was en de overheid de maker, zijn voorbij.

Het laatste hoofdstuk van dit cahier is afkomstig van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Het betreft een verkorte weergave van het advies *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen* uit 2011. Betoogd wordt dat het overkoepelende thema ‘kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen’ de sociale wetenschappen de ruimte biedt voor een multidisciplinaire aanpak van de analyse van de kwetsbaarheid en de identificatie van de veerkracht van uiteenlopende maatschappelijke systemen. Langs die weg kunnen de sociale wetenschappen bijdragen aan een beter functionerende samenleving.

De Raad voor het openbaar bestuur dankt de adviesraden die vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende domeinen hun licht hebben laten schijnen op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties. De Raad ziet uit naar verdere samenwerking met andere adviesraden op brede thema’s die van groot maatschappelijk en politiek belang zijn.

Den Haag, december 2012

Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

# Inhoud

## DEEL I

*Kritische reflectie op het Rob-advies Loslaten in vertrouwen en op de adviesaanvraag* 7

- 1. Mind the trap** 9  
Reflectie op het Rob-advies *Loslaten in vertrouwen*  
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling | Tekst: Bart Drenth, Paul Frissen en Rienk Janssens

## DEEL II

*Vermaatschappelijking op verschillende beleidsdomeinen* 15

- 2. Tendensen tot ‘vermaatschappelijking’ in het vreemdelingenbeleid** 17  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
- 3. Onderwijs: tussen vrijheid en verantwoordelijkheid** 23  
Onderwijsraad | Tekst: Simone de Bakker
- 4. Woningcorporaties: tussen overheid, markt en samenleving** 41  
Raad voor het openbaar bestuur | Tekst: Pieter de Jong
- 5. Staat, burgers en markt in de culturele sector** 61  
Raad voor Cultuur | Tekst: Klazien Brummel
- 6. Vermaatschappelijking in het fysieke domein** 73  
Bart Swanenvleugel
- 7. Publiek belang in de gezondheidszorg** 93  
Over andere verhoudingen tussen overheid, veldpartijen en burgers op het gebied van gezondheidszorg  
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg | Tekst: Ingrid Doorten
- 8. Publieke zaken in de marktsamenleving** 111  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- 9. Vertrouwen in burgers** 123  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

DEEL III	
<i>Wetenschappelijke reflectie op vermaatschappelijking</i>	137
<b>10. Wetenschap als held of als veerman?</b>	139
Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid   Tekst: Dorette Corbey	
<b>11. Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen</b>	143
Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	
<b>Bijlage: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur</b>	150



## DEEL I

Kritische reflectie op het Rob-advies *Loslaten in vertrouwen*  
en op de adviesaanvraag



# 1. Mind the trap

Reflectie op het Rob-advies *Loslaten in vertrouwen*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling | Tekst: Bart Drenth, Paul Frissen en Rienk Janssens<sup>2</sup>

## 1 Vooraf

Met het advies *Loslaten in vertrouwen* geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) antwoord op de vraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de manier waarop de samenleving betrokken kan worden bij het streven naar een compactere overheid en een compactere beleidsuitvoering. Hoe kan vermaatschappelijking van overheidstaken bijdragen aan een kleinere overheid en op welke wijze kan die overdracht van overheidstaken aan de samenleving het beste worden georganiseerd, zo luidt kort samengevat de vraag.

De Rob is gevraagd om bij de beantwoording de expertise en kennis van onder andere de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) te betrekken. Op verzoek van het kabinet bereidt de RMO een advies voor over het thema veerkracht en stabiliteit, dat nauw aan deze materie raakt. Daarnaast hebben we als RMO in het verleden een aantal adviezen uitgebracht over de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, die eveneens input voor de beantwoording kunnen bieden. In het vervolg willen we op basis van deze reeds verschenen en nog te verschijnen adviezen een reflectie geven op de vraag die aan de Rob is gesteld en op de wijze waarop die door deze raad in het advies *Loslaten in vertrouwen* is beantwoord. We staan achtereenvolgens stil bij een aantal vooronderstellingen in de adviesvraag, bij twee eerder verschenen adviezen van de RMO over legitimiteit van maatschappelijke organisaties, bij de inhoud van ons eigen nog te verschijnen advies over maatschappelijke veerkracht en tot slot bij de hoofdboodschap van het advies van de Rob.

## 2 De adviesvraag: vermaatschappelijking van overheidstaken?

De adviesvraag spreekt van ‘overdracht van overheidstaken aan de samenleving’. Zoals de Rob in zijn beantwoording terecht schrijft, schuurt er iets in deze omschrijving. Dat geldt eveneens voor het woord ‘vermaatschappelijking’. Het woord suggereert dat deze taken ten diepste taken van de overheid zijn die vanwege het uitdijen van de overheid en de financiële onhoudbaarheid aan de maatschappij worden overgedragen, haast *gegund*. De Rob stelt terecht dat het historisch gezien helemaal geen ‘onweersproken overheidstaken’ zijn. Bijna elke vorm van maatschappelijke dienstverlening is geworteld in het particulier initiatief, is ontstaan buiten de overheid om. En ook vandaag ondernemen burgers veel activiteiten zonder vormen van overheidsfinanciering of -organisatie. Historisch kent het publieke domein dus een overwegend particuliere grondslag en

---

2 Drs. Bart Drenth en prof. dr. Paul Frissen zijn lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en dr. Rienk Janssens is algemeen secretaris van de RMO.

organisatiewijze. Pas in de periode van de verzorgingsstaat en zeker vanaf de jaren zestig en zeventig is er sprake van een omvattende verstatelijking van het publieke domein.

Het lijkt misschien een semantische kwestie, maar het is meer. Door te spreken over vermaatschappelijking van overheidstaken wordt het namelijk lastig de overheid vervolgens echt op afstand te houden. De term veronderstelt immers dat het aan de overheid is om deze taken over te dragen. Maatschappelijke organisaties dreigen dan opnieuw als uitvoeringsorganisaties van de overheid te worden gezien. Want overheden zijn gulzig als het om maatschappelijke taken gaat. Dat heeft te maken met het feit dat de overheid een aantal inherente reflexen heeft. Een overheid wil bijvoorbeeld altijd eigen beleidsdoelen verwezenlijken (en niet die van andere instituties). Ze heeft de neiging om vanuit kostenbeheersing inhoudelijk te sturen volgens het principe 'wie betaalt, bepaalt'. Ze wil weliswaar taken overdragen, maar tegelijk waken voor onwelgevallige uitkomsten van die overdracht. Een overheid streeft – en dat is maar goed ook – altijd naar democratische legitimatie van haar optreden. Ze heeft, mede door de druk vanuit de samenleving, de neiging tot zichtbaar en daadkrachtig optreden. Ze streeft steeds naar een gelijke toedeling en spreiding van voorzieningen.

Deze reflexen zijn bijna een natuurlijk gegeven bij overheidshandelen. Tegelijk – en we zullen dit in ons advies over veerkracht verder uitwerken – verhouden deze reflexen zich lastig tot een samenleving die, als we de vermaatschappelijking serieus nemen, niet alles op gelijke wijze gaat produceren, geen klassiek democratische legitimatie kent en naar haar aard veel meer variatie en verschil zal gaan vertonen. Mensen in de samenleving zouden zaken wel eens anders kunnen gaan organiseren. Ze zouden elementen kunnen nalaten waarvan de overheid juist een 'overdracht' voor ogen had. Ze zouden ook dingen op een manier kunnen gaan organiseren die botst met het heersende beleidsdenken, bijvoorbeeld door mensen uit te sluiten of zich te baseren op 'afwijkende' ideologieën.

Een redenering die start bij de overheid lijkt daarom per definitie te botsen met een veelkleurige en veelzijdige samenleving. Heilzamer is het daarom – en we komen daar in ons advies op terug – om een omgekeerde redenering te hanteren. Een nieuwe doordenking van de verhouding tussen overheid en samenleving start niet bij een overdracht door de overheid, maar begint bij de samenleving zelf. Die begint bij de constatering dat de organisatie van publieke goederen in eerste instantie in handen van de samenleving ligt en dat dit vervolgens een aantal (nieuwe) randvoorwaarden van de kant van de overheid vergt. Deze randvoorwaarden, zo zal blijken, zullen vooral in de rechtsstatelijke sfeer liggen.

### 3 Geef stem aan verankering

De roep om vermaatschappelijking heeft, naast redenen van kostenbeheersing, ook te maken met een nijpende legitimiteitscrisis van maatschappelijke organisaties. De RMO heeft hierover recent twee publicaties uitgebracht. In *Stem geven aan verankering* (RMO, 2009) agendeerde de Raad het feit dat maatschappelijke organisaties door de jaren heen niet alleen op afstand van de overheid, maar ook op die van de samenleving zijn komen te staan. De Raad ontwaarde drie mechanismen

die maatschappelijke organisaties kunnen inzetten om hun legitimiteit te versterken: toezicht en verantwoording, keuzevrijheid, en betekenisvolle feedback van cliënten. Waar de laatste decennia de nadruk lag op de professionalisering van toezicht en op de toename van keuzemogelijkheden voor cliënten, luidde de analyse dat er nog veel winst te behalen valt bij zogeheten *voice*, bij de expliciete dialoog en feedback tussen organisaties en hun doelgroep.

Het hierop voortbouwende advies *Terug naar de basis* (RMO, 2010) vertrok vanuit de constatering dat het legitimiteitsvraagstuk inmiddels tot serieuze problemen is gaan leiden. Of het nu gaat om welzijnsinstellingen, scholen, omroepen of ontwikkelingsorganisaties, overal is de druk groot om meer diensten te verlenen tegen minder geld, en om meer verantwoording af te leggen met minder vrijheid om eigen keuzes te maken. In hun overlevingstocht zitten organisaties gevangen in enerzijds disciplinerende wetgeving en toezichtorganen, en anderzijds de eisen van de markt. Ondertussen raken ze vervreemd van hun achterban, aan wie ze juist hun legitimiteit zouden moeten ontleen.

Om uit deze toenemende spanning te komen en maatschappelijke legitimiteit te versterken, bepleitte de Raad twee marsroutes. Allereerst zouden maatschappelijke organisaties veel meer vanuit een onderscheiden en onderscheidende missie hun doelstellingen, doelgroepen en werkzaamheden kunnen definiëren. Niet de subsidierelatie met de overheid, maar de specifieke opdracht voor een specifieke doelgroep moet leidend zijn voor hun dagelijks werk. Vanwege de natuurlijke reflex van de overheid tot beheersing hebben organisaties een sterke rug nodig. Dat betekent onder meer het besef dat publieke financiering niet betekent dat ze hun missie moeten laten hangen van overheidssubsidies of -wensen. In de tweede plaats is ook voor de overheid een verschuiving in oriëntatie wenselijk. De overheid zou bijvoorbeeld moeten erkennen en stimuleren dat maatschappelijke organisaties zelf toezicht en verantwoording organiseren. Pas bij duidelijke blijken van taakverwaarlozing is ingrijpen gerechtvaardigd, maar altijd achteraf. De overheid zou verder veel meer ruimte moeten bieden voor nieuwe toetreders en initiatieven vanuit de samenleving.

#### 4 Veerkracht voor verschil en variatie

Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten schrijft de RMO momenteel een advies over veerkracht en stabiliteit. In dit advies proberen we de verhouding tussen overheid en samenleving te omschrijven vanuit de gedachte dat de organisatie van publieke goederen in handen van de samenleving ligt. Dat sluit enerzijds aan bij de geschiedenis van het publieke domein in Nederland en anderzijds bij het grote aantal nieuwe initiatieven, zoals recent door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschreven is. Uitgangspunt in onze redenering is dat het serieus nemen van maatschappelijk initiatief per definitie leidt tot meer variatie en verschil in de samenleving, en daarmee ook tot meer ongelijkheid en wellicht conflict. Er kunnen immers meer verschillen ontstaan in de organisatie en verdeling van publieke goederen zoals zorg, welzijn en misschien zelfs wel veiligheid. Kenmerkend voor de overheid, in elk geval zoals zij zich de afgelopen halve eeuw als verzorgingsstaat heeft gemanifesteerd, is dat ze de organisatie en toedeling van publieke goederen op basis van de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid heeft vormgegeven. Deze combinatie van rechtsstaat en verzorgingsstaat verklaart ook de omvattende bureaucratisering

en controledrift. De samenleving, en meer in het bijzonder de *civil society*, heeft die verplichting niet. Zij heeft het recht om, vanzelfsprekend binnen de grenzen van de wet, juist verschil te maken, op basis van identiteit, persoonlijke voorkeuren en allerlei soorten profielen. Waar een overheid niet mag discrimineren, mag de samenleving dat op eigenlijke gronden wel. En ze zal dat ook zeker gaan doen.

Onze veronderstelling in het advies is dat deze ruimte voor variëteit zal leiden tot nieuwe rechtsstatelijke kwesties. Dit betekent dat er een vorm van (institutionele) veerkracht nodig is om de toenemende variëteit in goede banen te leiden, al was het maar om ongeoorloofde vormen van uitsluiting tegen te gaan, om eigenrichting te voorkomen en om kwaliteit van voorzieningen te behouden. Een relatief nieuwe of wellicht hernieuwde rol voor de overheid zal zijn om voorwaarden te scheppen (in financiële, organisatorische en juridische zin) voor deze veerkracht. Dit betekent niet zozeer een kleinere als wel een andere en meer aangescherpte taak dan voorheen. Het bijzondere van de overheid is dat zij een aantal onvervreemdbare taken heeft die samenhangen met het geweldsmonopolie (zwaarmacht van de overheid) en het beslechten van conflicten die niet door burgers zelf kunnen worden opgelost (handhaven van de rechtsstaat).

Overheidstaken zijn ten principale anders dan taken van de samenleving, iets wat in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat uit beeld is geraakt. Deze onderscheiden taak vraagt meer aandacht. Waar de overheid zich de afgelopen decennia vooral binnen het domein van de verzorgingsstaat profileerde en in feite taken van de samenleving naar zich toetrok, zal ze dat in de toekomst meer moeten doen binnen het domein van de rechtsstaat. Ze zal zich niet langer moeten opstellen als een speler op het veld van de publieke voorzieningen, maar meer als bewaker en ordenaar van het speelveld. Ze zal moeten anticiperen op mogelijke verschillen, niet door ze te elimineren, maar door te voorzien in conflictbeslechting. Nieuwe rechtsstatelijke kwesties zullen waarschijnlijk gaan over het borgen van identiteit, over individuele aanspraken op collectieve middelen en over conflictbeslechting als gevolg van mogelijk gerechtvaardigde uitsluiting. In ons advies over veerkracht zullen we dit nader uitwerken.

## 5 De participatieval

Het hiervoor genoemde doet de RMO aarzelen over de hoofdaanbeveling in het advies van de Rob, namelijk het instrument of het model van de participatietrap. Dat heeft alles te maken met de eerdergenoemde gulzigheid van de overheid. We delen de overtuiging dat het overheden past om terughoudend te zijn ten aanzien van de organisatie en inhoudelijke sturing van publieke goederen. We zijn er echter niet gerust op dat het model van een participatietrap voldoende weerstand biedt aan eerdergenoemde reflexen van de overheid. Maar er is ook een principieel bezwaar: een participatietrap wekt ten onrechte de suggestie van een geleidelijke schaal, van een dalen of stijgen op een ladder. Tussen taken van de staat en die van de samenleving bestaat volgens de RMO meer een principieel verschil dan een continuüm. De nieuwe rechtsstatelijke kwesties zouden wel eens een aanscherping van de overheidstaak kunnen betekenen die niet past in het schema van de ladder. Belangrijk risico van het model van de ladder is dat de overheid zelf te veel verzorgingsstatelijk blijft participeren en tegelijkertijd haar eigenstandige en unieke taak (het waarborgen van de rechtsstaat)

zal verwaarlozen. Dat is het risico van een ‘participatieval’ (*participation trap*), waarbij overheden óf meer doen dan verstandig is óf hun eigenstandige taak verwaarlozen.

In dit verband plaatsen we ook serieuze vraagtekens bij de conceptuele helderheid van de dichotomie van verticale en horizontale verhoudingen. Deze dichotomie leidt al te gemakkelijk tot het pleidooi dat bij toenemende horizontalisering van de samenleving de overheid als (vermeend) verticale institutie dit proces zou moeten volgen door in die samenleving ‘in te dalen’. Ook de Rob ontkomt daar niet aan. Ondanks dat de Rob de overheid als verticale institutie opvat, is er toch regelmatig sprake van een dergelijk pleidooi, al was het maar vanwege de terechte constatering dat maatschappelijke ontwikkelingen om meer responsiviteit van de overheid vragen. Zo stelt het internet mensen in staat om directer en gelijkwaardiger op overheidsbeleid en -uitvoering te reageren. Vooral dienstverlenende overheidsorganisaties kunnen hun reactievermogen en -bereidheid vergroten, zeker als er iets fout gaat of als er deining op komst is. Dit vraagt mogelijk aanpassingen in de overheidsorganisatie, zoals we ook in een binnenkort te verschijnen advies over internetlogica zullen uitwerken. Maar responsiviteit is iets anders dan horizontaliteit. Bovendien is het onderscheid tussen horizontaliteit en verticaliteit verwarrend, om niet te zeggen onjuist, omdat veel statelijke en politieke instituties niet in dit schema te vangen zijn. De parlementaire democratie valt niet te begrijpen als een institutie gebaseerd op verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen. De rechterlijke macht staat evenmin verticaal hiërarchisch tegenover de samenleving, maar is veeleer een zelfstandige institutie die niet in termen van verticaal en horizontaal valt te classificeren. Het beeld van een verticale overheid die zich beter tot de horizontale samenleving moet gaan verhouden, impliceert dat overheid en samenleving elkaar meer moeten naderen op punten waar dat eigenlijk niet aan de orde is. Het botst enerzijds met het uitgangspunt van rechtsstatelijkheid dat aan de staat een aantal onvervreemdbare taken toekent (rechtspraak, wetgeving, zwaardmacht) en anderzijds met het uitgangspunt dat maatschappelijk initiatief vooral veelkeurig en gevarieerd moet zijn en zich niet te veel moet of zal voegen naar beleidsdoelstellingen.

## 6 Tot slot

De veranderende samenleving vraagt om een permanente doordenking van de verhouding tussen overheid en samenleving. De Rob heeft in zijn analyse een aanzet gemaakt die uitdaagt tot verdere doordenking. Met deze reflectie en met een aantal komende adviezen draagt de RMO hier graag aan bij.





## DEEL II

# Vermaatschappelijking op verschillende beleidsdomeinen



## 2. Tendensen tot ‘vermaatschappelijking’ in het vreemdelingenbeleid

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

### 1 Inleiding

In deze bijdrage geeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een beknopte beschrijving van het verschijnsel ‘vermaatschappelijking’ zoals zich dat ontwikkelt op het terrein van het vreemdelingenbeleid.<sup>3</sup> Dit gebeurt binnen het kader van de adviesvraag die de Raad voor het openbaar bestuur in december 2011 voorgelegd heeft gekregen van minister Spies van BZK en die luidt: ‘Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?’ De ACVZ gaat in deze bijdrage uit van deze vraag en zal haar antwoord hierop illustreren aan de hand van enkele voorbeelden van vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid.

Onder de term ‘vermaatschappelijking’ verstaat de ACVZ enerzijds het door de overheid bewust betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers (*civil society*) bij de uitvoering van publieke taken en anderzijds het vanuit de *civil society* zelf oppakken van deze taken daar waar de overheid deze – al dan niet bewust – niet, of ten dele invult.<sup>4</sup> Van belang is om te constateren dat het vormgeven en uitvoeren van het vreemdelingenbeleid in de kern een overheidstaak is (van de wetgever), welke is neergelegd in de Grondwet.<sup>5</sup> De eindverantwoordelijkheid hiervoor kan niet zomaar worden overgedragen aan private partijen. Het vreemdelingenbeleid leent zich in beginsel dus niet voor vermaatschappelijking. In de praktijk blijken er echter wel onderdelen van het

---

3 De taak van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is om gevraagd en ongevraagd de regering en het parlement te adviseren over het vreemdelingenbeleid ([www.acvz.org](http://www.acvz.org)).

4 Zie in dit verband het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* van 9 mei 2012. Ten behoeve van dat rapport is specifiek onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de burgerparticipatie te vergroten en te verbeteren. De WRR stelt vast dat de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. ‘Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld’, zie p. 11. In dit WRR-rapport worden drie velden van burgerbetrokkenheid onderscheiden, te weten: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven.

5 Artikel 2 van de Nederlandse Grondwet luidt: ‘De wet regelt wie Nederlander is’ en ‘De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen’.

vreemdelingenbeleid te zijn waar maatschappelijke organisaties, bedrijven of burgers (*civil society*) betrokken worden bij de uitvoering van die overheidstaak.<sup>6</sup>

Hieronder volgt eerst een korte bespreking van enkele bestaande vormen van vermaatschappelijking bij de uitvoering en handhaving van het vreemdelingenbeleid. Daarna wordt ingegaan op enkele door de ACVZ geopperde voorstellen tot vermaatschappelijking. Ten slotte wordt stilgestaan bij een vorm van vermaatschappelijking die is ontstaan na terugtreden van de overheid.

## 2 Voorbeelden

Hieronder wordt kort ingegaan op de rol van werkgevers (o.a. het referentensysteem in het moderne migratiebeleid) en de rol van VluchtelingenWerk Nederland bij de begeleiding van en advisering aan asielzoekers alsmede de rol van private partijen bij handhaving van het vreemdelingenbeleid.

### *Rol van werkgevers*

Recent is het referentensysteem in het moderne migratiebeleid verder aangepast.<sup>7</sup> Doel van het moderne migratiebeleid is om de welvaart, het welzijn en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken door hoogopgeleide arbeidskrachten uit het buitenland naar Nederland te halen.<sup>8</sup> Met het referentensysteem is een verdergaande vorm van publiek-private samenwerking gecreëerd die moet bijdragen aan de door de overheid gewenste vereenvoudiging van de regels voor deze specifieke categorie vreemdelingen. Gelet op hun belang bij het binnenhalen van werknemers hebben referenten – zoals organisaties, bedrijven en instellingen – in dit systeem een grotere rol toebedeeld gekregen in de toelatingsprocedure voor deze specifieke groep migranten. De referenten hebben naast rechten ook plichten. In het nieuwe systeem adviseren de referenten de overheid over aspecten die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning en zorgen ze dat de benodigde gegevens van de vreemdelingen compleet zijn. Tevens geven ze voorlichting aan de vreemdelingen over de te volgen procedures. De referent heeft een zekere zorgplicht voor de vreemdeling en dient bijvoorbeeld tijdig eventuele veranderingen in de situatie van de vreemdeling door te geven. Erkende referenten kunnen gebruikmaken van een versnelde

---

6 Ook in het verleden heeft zich dit fenomeen van ‘vermaatschappelijking’ al voorgedaan. Denk bijvoorbeeld aan de vluchtelingenstroom die ontstond na de Hongaarse opstand in 1956 en de private opvang voor deze vluchtelingen. Lange tijd is de opvang van asielzoekers georganiseerd geweest door maatschappelijke organisaties, kerken en betrokken burgers. Pas in 1987, met de afkondiging van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), en de oprichting van de Centrale Opvang Asielzoekers (COA) in 1994 werd de opvang van asielzoekers volledig door de rijksoverheid geregeld.

7 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/08/27/factsheet-wetsvoorstel-modern-migratiebeleid.html>.

8 Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013, Beleidsartikel 10, *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VII, nr. 2, p. 63.

procedure. Wanneer de referent zich niet aan de voorschriften houdt kunnen er boetes worden opgelegd of is zelfs strafrechtelijke vervolging van de referent mogelijk.

Ook bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid is een rol toebedeeld aan werkgevers. Werkgevers zijn in Nederland op basis van de Wet arbeid vreemdelingen verplicht om bij het in dienst nemen van vreemdelingen, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van uitzendkrachten, na te gaan of deze beschikken over een vergunning om in Nederland te werken. De werkgever dient onder meer de identiteit van degenen die feitelijk voor hem werken te registreren. Mocht bij inspectie blijken dat een werkgever een vreemdeling in dienst heeft die het niet is toegestaan om te werken of dat de werkgever de gevraagde gegevens omtrent de identiteit van de werknemer niet kan overleggen, dan kan aan de werkgever een boete worden opgelegd.

#### *Rol van VluchtelingenWerk Nederland bij de begeleiding van en advisering aan asielzoekers*

Een andere al bestaande vorm van vermaatschappelijking bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid heeft betrekking op de asielprocedure. Een deel van de begeleiding van en advisering aan asielzoekers in Nederland is namelijk overgelaten aan VluchtelingenWerk Nederland (VWN). Deze maatschappelijke organisatie heeft sinds juli 2010 een geïnstitutionaliseerde rol in de asielprocedure. Die rol bestaat uit het geven van voorlichting aan asielzoekers tijdens de zogenaamde rust- en voorbereidingstermijn. Het betreft een taak die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gefinancierd. Een medewerker van VWN vertelt de asielzoeker wat hem te wachten staat tijdens de asielprocedure en wat de rol is van de verschillende actoren zoals de advocaat, VWN, en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Het is uiteindelijk de IND die beslist over de asielaanvraag. Verder wordt informatie gegeven over de wijze waarop de opvang tijdens de procedure is geregeld en worden overige vragen beantwoord.<sup>9</sup>

#### *Rol van vervoerders bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid*

In het kader van de grensbewaking zijn aan vervoerders speciale verplichtingen opgelegd om te voorkomen dat vreemdelingen op illegale wijze Nederland binnenkomen. Luchtvaartmaatschappijen en rederijen hebben op basis van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 de zorgplicht om, voordat zij personen naar Nederland vervoeren, na te gaan of deze voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied. Mocht bij aankomst in Nederland blijken dat een vreemdeling niet aan de voorwaarden voor toegang voldoet, dan kan de vervoerder strafrechtelijk worden vervolgd. Ook kan de vervoerder op grond van artikel 5 van de Vreemdelingenwet 2000 worden verplicht om de vreemdeling terug te voeren naar een derde land. Hiernaast hanteert de overheid een lijst van zogenoemde 'afschrijfplichtige' luchthavens. Vervoerders dienen van alle personen die naar Nederland reizen vanaf de luchthavens op deze lijst, de passagiersgegevens te kopiëren en deze gegevens desgevraagd te overleggen aan de Nederlandse overheid.

---

9 Zie ook: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-doet-vwn/begeleiding-van-asielzoekers.php>.

### 3 Adviezen van de Adviescommissie van Vreemdelingenzaken

In verschillende adviezen heeft de ACVZ bepleit om maatschappelijke organisaties of private partijen te betrekken bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In de volgende twee paragrafen worden hiervan twee voorbeelden genoemd. Het betreft een adviesrol voor de lokale gemeenschap ten behoeve van toepassing van de discretionaire bevoegdheid van de minister en een adviesrol voor werkgevers in het kader van tijdelijke arbeidsmigratie.

#### *Adviesrol voor lokale gemeenschap ten behoeve van toepassing discretionaire bevoegdheid*

Een mogelijkheid voor vermaatschappelijking die door de adviescommissie wordt gezien, is te vinden in het recente advies *Om het maatschappelijk belang*.<sup>10</sup> Daarin constateert de ACVZ dat het draagvlak van burgers voor het vreemdelingenbeleid vaak onder druk komt te staan op momenten dat die burgers van dichtbij met dat beleid te maken krijgen. Vooral wanneer het vreemdelingen betreft die niet (langer) beschikken over een verblijfsvergunning en die met uitzetting worden geconfronteerd maar die al geruime tijd in Nederland verblijven en zich hier hebben geworteld in de lokale gemeenschap. Voor deze gemeenschap is vaak niet te begrijpen dat iemand die daar zo thuis is het land moet verlaten. Op lokaal niveau bestaat de behoefte om feiten en omstandigheden rondom het functioneren van een persoon of gezin een grotere en duidelijkere rol te laten spelen in de belangenafweging die de minister maakt bij de toepassing van zijn discretionaire bevoegdheid. De vraag of er sprake is van een positieve bijdrage van de betreffende vreemdeling aan de Nederlandse samenleving en of zijn verblijf een maatschappelijk belang zou kunnen dienen, kan volgens de ACVZ uitsluitend worden beantwoord als kennis over en ervaring met de vreemdeling uit de lokale gemeenschap worden betrokken bij die beoordeling. Het voorstel dat de ACVZ in haar advies geeft is mede gebaseerd op het Duitse systeem van de 'Härtefallkommission', op grond waarvan kan worden geborgd dat lokale kennis wordt meegewogen in de beslissing van de minister. Het instellen van een centraal adviesorgaan, waar naast vertegenwoordigers van de minister en het lokaal bestuur, ook maatschappelijke organisaties zitting in hebben zou de minister in staat moeten stellen om in zijn beoordeling van een verzoek om toepassing van de discretionaire bevoegdheid, niet alleen het vreemdelingendossier te betrekken, maar ook de gevoelens en overwegingen van de lokale gemeenschap mee te nemen waarin de vreemdeling is geworteld.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft het voorstel van de ACVZ gedeeltelijk overgenomen. Het maatschappelijk belang van een individuele vreemdeling kan voortaan meegewogen worden bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid, mits er daarnaast sprake is van schrijnende omstandigheden. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) legt een standaard vragenlijst voor aan de burgemeester van de woonplaats waar de vreemdeling woont, wanneer informatie over het maatschappelijk belang van doorslaggevende betekenis kan zijn bij de beoordeling van de zaak en de informatie in het vreemdelingendossier onvoldoende is.<sup>11</sup>

---

10 Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid. <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR33-2011.pdf>.

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 19 637, nr. 1584.

### *Tijdelijke arbeidsmigratie*

In haar advies 'Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035'<sup>12</sup> heeft de ACVZ het kabinet voorgesteld om samen met private partijen door middel van tijdelijke arbeidsmigratie de arbeidsmarkteffecten op te vangen die het gevolg zullen zijn van de vergrijzing in de periode 2015-2035. De commissie stelde in haar advies voor om een Arbeidsmigratie Planningscommissie (APC) in te stellen die halfjaarlijks advies uitbrengt over de arbeidsmarktsectoren die specifieke aantallen arbeidskrachten nodig lijken te gaan hebben. Werkgevers zijn in dit voorstel verantwoordelijk voor het werven van arbeidskrachten maar worden daarbij ondersteund door de overheid. De overheid faciliteert bijvoorbeeld door afspraken te maken met landen van herkomst. In dit voorgestelde systeem gaat het niet alleen om de zogenoemde hoogopgeleide kennismigranten maar ook om buitenlandse arbeidskrachten met scholing in ambachtelijke en dienstverlenende functies. Onderzoeken tonen aan dat in de toekomst vooral ook aan deze werknemers behoefte zal bestaan.

## 4 Noodgedwongen vermaatschappelijking

Hierboven zijn voorbeelden van vermaatschappelijking genoemd die uitgaan van een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van vermaatschappelijking waarbij een dergelijk verband juist niet bestaat.

### *Noodopvang*

De opvang van asielzoekers is niet altijd een taak van de centrale overheid geweest.<sup>13</sup> De ACVZ constateert dat private partijen en lagere overheden deze taken weer overnemen door het gebrek aan opvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers.<sup>14</sup> In het *Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid*<sup>15</sup> is door het Rijk en gemeenten een aantal afspraken gemaakt in het kader van een 'Generaal Pardon' voor vreemdelingen. Deel van het akkoord was dat gemeenten zouden stoppen met de noodopvang voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Gemeenten bleven echter geconfronteerd met vreemdelingen die zich zonder voorzieningen binnen de gemeentegrenzen bevonden en die niet vertrokken. Op grond van hun algemene zorgplicht voelden de gemeenten zich verantwoordelijk voor het welzijn van deze mensen en faciliteerden 'bed, bad en broodregelingen'. Dit gebeurde meestal door subsidiëring van opvangprojecten van niet-gouvernementele, veelal kerkelijke instanties. Nadat het 'Generaal Pardon' was verleend, bleek dat de behoefte aan opvang niet was verdwenen. Nog steeds bevinden zich vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en zonder voorzieningen in gemeenten. De rijksoverheid blijkt vaak niet in staat om deze vreemdelingen te laten vertrekken. Soms door tegenwerking van de

---

12 <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR29-2009.pdf>.

13 Zie voetnoot 4.

14 Zie ook het ACVZ-advies *Recht op menswaardig bestaan* (<http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR34-2012.pdf>).

15 Ministerie van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid*, Den Haag 25 mei 2007. Zie [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

vreemdeling, maar soms ook door tegenwerking van het land van herkomst of andere redenen die buiten de invloedssfeer van de vreemdeling liggen. Maatschappelijke organisaties hebben zich dit aangetrokken en bieden in sommige gevallen nog steeds noodopvang. In sommige gevallen wordt dit nog gefaciliteerd door gemeenten.<sup>16</sup>

## 5 Slot

Het proces van vermaatschappelijking binnen het vreemdelingenbeleid vindt op uitnodiging plaats, maar kan eveneens ontstaan vanwege een terugtrekkende of afwezige (rijks)overheid. De hierboven aangehaalde voorbeelden geven aan dat vermaatschappelijking op dit beleidsterrein mogelijk en zinvol kan zijn. Dit proces kan leiden tot een vergroting van de steun voor het beleid wanneer gezamenlijke doelen worden nagestreefd (publiek-private samenwerking) en er kan sprake zijn van een verhoging van de effectiviteit en kwaliteit van het beleid wanneer maatschappelijke organisaties of burgers in staat worden gesteld om hun kennis en expertise in te zetten. De hoofdvraag die hierbij echter blijft spelen is wie welke verantwoordelijkheid draagt. De afbakening daarvan dient helder en eenduidig te zijn.

---

16 Zie bijvoorbeeld 'Gemeenten vangen illegalen toch op, illegaal', *NRC Next*, 14 mei 2010; 'Utrecht houdt opvang illegalen langer open', 21 oktober 2010 <Trouw.nl>; 'Gemeenten sturen brandbrief over ex-ama's', 5 juli 2011 <Volkskrant.nl> en 'Gemeenten betalen 'verboden' noodopvang', *Nederlands Dagblad*, 7 december 2011.



### 3. Onderwijs: tussen vrijheid en verantwoordelijkheid

Onderwijsraad | Tekst: Simone de Bakker<sup>17</sup>

#### 1 Inleiding: onderwijsinstellingen verankeren in de maatschappij

Onderwijsinstellingen spelen een belangrijke rol in ieders leven. Ze helpen kinderen en jongeren hun plaats te zoeken in de maatschappij en dragen bij aan de verdere ontwikkeling van volwassenen. Ook het belang dat de samenleving heeft bij goed onderwijs is groot. De kwaliteit van het onderwijs weerspiegelt zich in de kwaliteit van het leven van individuen en van de samenleving. Een hoger opleidingsniveau draagt zowel bij aan economische groei en welvaart als aan welzijn.<sup>18</sup> Mede om deze reden staat de kwaliteit van het onderwijs de laatste tijd hoog op de politieke agenda.

Onderwijs is dus niet alleen een belang van het individu dat onderwijs volgt, maar een belang van de samenleving als geheel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de overheid zich met onderwijs bezighoudt. Te meer daar artikel 23 van de Grondwet stelt dat het onderwijs ‘voorwerp van aanhoudende zorg der regering’ is. Naast een maatschappelijk belang is onderwijs dus ook een zogenoemd publiek belang.<sup>19</sup> Dit laat echter onverlet dat er discussie mogelijk is over de manier waarop de overheid zich dit belang aantrekt, en welke rol daarbij is weggelegd voor onderwijsinstellingen en de samenleving als geheel.

Onderwijsinstellingen zijn organisaties die publieke en private elementen met elkaar combineren (Algemene Rekenkamer, 2006). Zo zijn zij bijvoorbeeld vaak als private rechtspersonen georganiseerd, maar worden zij grotendeels uit publieke middelen bekostigd. Dit soort organisaties wordt vaak omschreven als ‘maatschappelijke ondernemingen’. Het gaat dan om organisaties die niet op winst gericht zijn en in de samenleving maatschappelijke waarde willen realiseren (Frissen et al., 2010). Het begrip ‘ondernemen’ wordt in dat geval dus heel breed opgevat. Wel blijft het concept van de maatschappelijke onderneming nadruk leggen op marktwerking en concurrentie als belangrijke sturingsmechanismen. Tegelijkertijd legt het begrip maatschappelijke onderneming vaak ook het verband met inbedding van organisaties in hun maatschappelijke omgeving en het aangaan

---

17 Simone de Bakker is coördinerend stafmedewerker bij de Onderwijsraad.

18 Zie bijvoorbeeld: Hanushek en Woessman (2010); Minne et al. (2007); Oreopoulos en Salvanes (2011); Dickson en Harmon (2011); Van Kippersluis en Doorslear (2011).

19 De WRR spreekt in zijn rapport *Het borgen van publiek belang* (2000) van een publiek belang ‘indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen’. De WRR geeft in deze definitie het primaat van het definiëren van een publiek belang dus aan de politiek.

van een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie met de belanghebbenden onderhouden (SER, 2005).

Wat het begrip maatschappelijke onderneming in het onderwijs precies inhoudt, is lang niet altijd duidelijk (Onderwijsraad, 2007a). Verschillende zaken worden in het gebruik van deze terminologie hiermee verbonden, zoals horizontale verantwoording, dienstbaarheid aan leerlingen, ouders en studenten, ruimte geven aan onderwijsinstellingen bij de invulling van hun maatschappelijke taakopdracht, de introductie van nieuwe vormen van besturen in het onderwijs en de behoefte aan terugdringing van de bureaucratie en aan deregulering.

Enkele jaren geleden heeft de regering een conceptwetsvoorstel ingediend om de maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in te voeren in onder meer het onderwijs.<sup>20</sup> Op dit conceptwetsvoorstel heeft de Onderwijsraad indertijd negatief gereageerd (Onderwijsraad, 2007a). Belanghebbenden, besturen en raden van toezicht zouden in het voorstel 'gepositioneerd' worden, bevoegdheden krijgen, enquêteprocedures kunnen aanspannen, enzovoort. Kortom een sterk gejuridiseerde benadering, aansluitend op bestaande modellen in het bedrijfsleven. De vraag is of een dergelijk model zou werken in een sector als die van onderwijs, waarin belanghebbenden in grote mate afhankelijk van elkaar zijn. Wanneer bijvoorbeeld een leerling of student niet wil leren zal het 'resultaat' van de inspanning van de docent buitengewoon klein zijn. De Onderwijsraad heeft dan ook bij herhaling gepleit voor het model van de onderwijsgemeenschap dat uitgaat van wederkerigheid in betrekkingen en in belangrijke mate parallelle belangen van de verschillende actoren. Dat wil niet zeggen dat interne en externe belanghebbenden geen verschillende posities of belangen voorstaan; het gaat er juist om, deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van de leerlingen. Het wetsvoorstel is overigens bij het aantreden van het eerste kabinet-Rutte ingetrokken.

De adviesvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur spreekt over 'de rol van de samenleving bij de arbeidsextensivering van overheidstaken' en 'het via vermaatschappelijking van overheidstaken mogelijk te komen tot een compactere overheid'. Gezien de formulering in de grondwet is het evident dat de overheid het onderwijs niet kan 'overlaten' aan de samenleving. De overheid blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Wel kan de overheid zich bezinnen op de vraag op welke manier zij uitdrukking geeft aan die stelselverantwoordelijkheid.<sup>21</sup> De grondwet beschermt de onderwijsinstellingen immers ook tegen een te grote inmenging van dezelfde overheid. De andere kant is echter minstens even belangrijk: in hoeverre zijn onderwijsinstellingen geworteld in de samenleving (van wie is de school?). Slagen zij erin hun relaties met partners in de samenleving goed en duurzaam vorm te geven (Onderwijsraad, 2007)?

---

20 Het betreffende wetsvoorstel werd ingediend op 9 juli 2009. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 32003.

21 Het grondwetsartikel biedt volop mogelijkheden voor eigentijdse invulling door de wetgever, zo constateert de Onderwijsraad in zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2012).

De centrale vraag voor deze beschouwing is dan ook niet zozeer in hoeverre het mogelijk is om verdere overheidstaken over te dragen aan de onderwijssector, maar veeleer hoe de ‘bemoeyenis’ van alle actoren (overheid, ouders, leerlingen/studenten, maatschappelijk belanghebbenden) zo vorm te geven dat scholen en onderwijsinstellingen in de maatschappij verankerd zijn.

Een korte historische schets van opkomende bemoeyenis van de overheid met ons onderwijs over de afgelopen eeuwen laat zien dat de discussie over de rolverdeling tussen overheid en samenleving geen nieuwe is (paragraaf 2). De afgelopen drie decennia heeft deze discussie zich in eerste instantie toegespitst op de vraag op welke terreinen onderwijsinstellingen meer autonomie kunnen krijgen. Daarbij ontstond echter tegelijkertijd steeds meer de behoefte aan sturings- en controlemechanismen (paragraaf 3). Paragraaf 4 focust op de gevolgen die deze ontwikkelingen hebben gehad voor de onderwijssector, met name voor de verankering van instellingen in de samenleving en paragraaf 5 kijkt ten slotte naar mogelijkheden om de betrokkenheid van verschillende actoren vorm te geven.

## 2 Historische schets: tussen onderwijsvrijheid en overheidsverantwoordelijkheid<sup>22</sup>

### *Onderwijs in eerste instantie kerkelijke of private activiteit*

Rond 1250 was het aantal scholen in de Nederlanden op de vingers van één of hooguit twee handen te tellen. Het waren bijna uitsluitend kerkelijke instellingen, waar veelbelovende jongens zich voorbereidden op een functie in de Kerk. Voor de meeste leerlingen zat het er dan wel op. Slechts de kleine minderheid ging naar de universiteit om zich te verdiepen in theologie, filosofie, rechten of medicijnen. Dat kon bovendien alleen in Leuven, Parijs, Orleans of Bologna. De oudste Nederlandse universiteit is die van Leiden. De stad kreeg in 1575, als beloning voor het verzet tegen de Spanjaarden, toestemming van de Staten-Generaal om zo’n instelling op te richten.

De opkomst van de steden in de dertiende en veertiende eeuw en de toenemende betekenis van handel, nijverheid en dienstverlening leidden tot een groeiende behoefte aan mensen die konden lezen, schrijven en rekenen. Het onderwijs werd daardoor steeds meer een zaak van de burgerlijke autoriteiten. Maar onderwijs was niet in de eerste plaats een aandachtsgebied van de centrale overheid. Wie het zich kon veroorloven, volgde privéonderwijs; daarnaast waren er dorps- en parochiescholen, maar leerplicht bestond niet. Deze werden gecontroleerd door kerkelijke of plaatselijke instanties, maar een landelijke controle op de kwaliteit van het onderwijs vanuit de regering bestond niet (Dodde, 2001).

---

22 Een uitgebreidere historische schets van het Nederlandse onderwijs wordt gegeven in de nog uit te brengen Canon van het Nederlandse Onderwijs (verschenen 15 november 2012).

*Maar overheidsbemoeyenis is inmiddels al twee eeuwen oud*

De eerste onderwijswetten stammen uit 1801 en 1803. Met de wet uit 1801 werd het toezicht van staatswege op het onderwijs verankerd (Dodde, 2001). De wet van 1806 bepaalde dat lagere scholen voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Al het onderwijs was daarmee openbaar<sup>23</sup> en kerkelijk gebonden scholen of scholen met een duidelijke orthodox-christelijke visie of katholieke visie op onderwijs waren in beginsel niet toegestaan. Uit dit laatste punt kwam de bekende schoolstrijd voort. Aan de eerste fase van de schoolstrijd kwam een einde dankzij de Grondwet van 1848. Deze legde vast dat het geven van onderwijs in beginsel iedereen vrij staat en maakte het oprichten van bijzondere scholen weer mogelijk. Wel liet voor velen de Grondwet maar één interpretatie toe: het openbaar onderwijs was voorwerp van overheidszorg, en alleen dat onderwijs had dus recht op subsidie. Dit komt voort uit het feit dat de overheid door het bekostigen van onderwijs wilde bijdragen aan eenheid in de natiestaat (*nation building*).

In de jaren zestig van de negentiende eeuw werden christelijke verenigingen opgericht met het doel het bijzonder – christelijk – onderwijs te bevorderen. Subsidie voor het bijzonder onderwijs was er echter nog steeds niet, en dit werd een groter probleem toen in 1878 de wet-Kappeijne van de Coppello onderwijshervormingen voorschreef die kostbaar waren, en dus het in stand houden van scholen voor bijzonder onderwijs bemoeilijkten. Protestant en katholieken verenigden zich. Eind negentiende eeuw kreeg het begrip ‘bijzonder’ met de opkomst van het socialisme ook een politieke lading. Tegelijkertijd begon de overheid langzaam op te schuiven. Bij de grondwetswijziging van 1887 werd echter gunstiger gedacht over subsidiëring van het bijzonder onderwijs, en bij de wet-Mackay van 1889 ging het Rijk bijdragen in de salariskosten voor dat onderwijs.

In 1900 werd de eerste leerplichtwet ingevoerd; later dan in omliggende landen, mede vanwege de schoolstrijd. Maar pas de grondwetswijziging van 1917 regelde dat al het onderwijs (en niet alleen het openbaar onderwijs) ‘voorwerp van aanhoudende zorg der regering’ was en uit openbare middelen werd bekostigd. Ook kon het onderwijsstelsel zich ontwikkelen tot een stelsel waarin enerzijds sprake is van centrale regie, maar ook van een grote mate van normatieve autonomie (Leune, 2002). Met deze financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, kwam een einde aan de schoolstrijd.

Met het in werking treden van de grondwetswijziging van 1917 kan het bijzonder onderwijs feitelijk, alleen nog juridische zin ‘privaat’ genoemd worden (Van Wieringen, 1997). Economisch en onderwijskundig is de overheidszeggenschap over niet alleen het openbaar onderwijs maar ook de bijzondere onderwijsinstellingen namelijk aanzienlijk; zij worden door de overheid bekostigd en zijn, in ruil daarvoor, aan overheidsregelgeving gebonden. Meer recent geldt dit overigens ook voor de niet door de overheid bekostigde instellingen die wel als ‘school in de zin van de wet’ erkend willen worden (zie bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs, 2008).

---

23 Wel gestoeld op algemeen christelijke waarden, maar niet gebonden aan een bepaalde geloofsovertuiging.

Wel gaf deze wet ook de erkenning dat ook anderen dan de overheid belangen hebben die met onderwijs gediend kunnen worden (Vermeulen, 2003). De omvang van het bijzonder onderwijs nam dan ook in de loop van de twintigste eeuw weer aanzienlijk toe en kreeg uiteindelijk in het scholenstelsel de overhand (in primair en voortgezet onderwijs is ongeveer dertig procent van de scholen openbaar).

In de periode na de Tweede Wereldoorlog neemt de overheid in toenemende mate een centraal sturende rol op zich (Leune, 2002). De overheid gaat zich meer en meer bemoeien met de structuur en de deugdelijkheid van het onderwijs en initieert diverse vernieuwingsplannen (bijvoorbeeld de Mammoetwet). Dit leidde tot een gespannen verhouding met het onderwijsveld.

In 1975 bracht minister van Onderwijs Van Kemenade zijn *Contourennota* uit. Deze nota omvatte het totale onderwijsstelsel, van integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs tot de basisschool, een middenschool voor de vier jaar daarna, plannen voor het speciaal onderwijs, het hoger onderwijs en de open school. Met deze nota wordt de omslag van 'allocatieve' naar 'constructieve onderwijspolitiek' in volle omvang zichtbaar (Idenburg, 1970).<sup>24</sup> Veel latere ontwikkelingen zoals de invoering van de basisvorming en het vmbo zijn overigens op de *Contourennota* van Van Kemenade terug te voeren.

*Op zoek naar evenwicht tussen eisen vanuit stelselverantwoordelijkheid en autonomie*

De beweging tussen overheid en samenleving is dus voor het onderwijs in feite allerminst nieuw (Onderwijsraad, 2003). De Grondwet vrijwaart onderwijsinstellingen van een te grote inmenging door de overheid. Tegelijkertijd geeft dezelfde Grondwet de overheid de verantwoordelijkheid over de kwaliteit voor het onderwijsstelsel. Daarmee gepaard gaat ook de voortdurende discussie over wat aan de overheid is en wat aan onderwijsinstellingen en hoe ver de overheidsinmenging dan wel mag gaan. De Grondwet van 1917 maakte bepaald geen einde aan deze beweging. En ook de afgelopen decennia hebben nieuwe bewegingen van autonomievergroting en gelijktijdige centraliserende elementen deze discussie opnieuw actueel gemaakt.

### 3 Tegengestelde bewegingen in het onderwijsbeleid van de afgelopen decennia

In de jaren tachtig van de twintigste eeuw begint in de Nederlandse samenleving het denken over bestuur en beleid te veranderen. De rol van de overheid en haar kerntaken, de maakbaarheid van de samenleving, en de verzorgingsstaat worden ter discussie gesteld. Ook wordt het onderwijsveld in zijn totaliteit te groot en te complex voor directe aansturing door de overheid. Daarnaast is er de steeds nadrukkelijker noodzaak tot bezuinigen. Dit leidt tot een beleid gericht op decentralisatie en autonomievergroting van instellingen. Het begin hiervan is eind jaren tachtig gemaakt met de

---

<sup>24</sup> Idenburg schreef in zijn artikel 'Naar een constructieve onderwijspolitiek' (1970) dat het onderwijsbeleid te veel werd ingeperkt tot alleen het verdelen van middelen over scholen (allocatieve onderwijspolitiek) en dat problemen als ongelijkheid en vernieuwingen te weinig werden aangepakt.

stapsgewijze decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de universiteiten en hogescholen. Zowel vergroting van de kwaliteit als van de toegankelijkheid van het onderwijs spelen daarin mee: besturen op afstand en eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten en onderwijsinstellingen met het oog op maatwerk voor de onderwijsdeelnemer. In het licht van de (mede)verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor (het waarborgen en stimuleren van) de kwaliteit van het onderwijs blijft steeds een belangrijke vraag hoe deregulering en autonomievergroting het beste kunnen worden vormgegeven. Dit resulteerde in een gedifferentieerd dereguleringsbeleid, met veel variatie tussen sectoren en beleidsdomeinen (Onderwijsraad, 2001).

Gezien de speciale overheidsverantwoordelijkheid voor het primair en voortgezet onderwijs is binnen deze sectoren relatief gezien het minst sprake van deregulering en autonomievergroting. De invoering van de eigen budgetverantwoordelijkheid in het primair onderwijs heeft bijvoorbeeld geduurd tot 2006, de arbeidsvoorwaarden zijn in die sector pas in 2011 gedecentraliseerd. Het mbo en met name het hoger onderwijs zijn meer autonoom, maar in geen van de sectoren is sprake van integrale deregulering. In alle gevallen houdt de overheid op onderdelen een sturende rol.

In haar analyse van twintig jaar onderwijsbeleid benoemt Bronneman-Helmers (2011) twee tegengestelde ontwikkelingen waar de ingezette decentralisatie inmiddels toe heeft geleid. In bestuurlijk opzicht is er meer ruimte voor scholen en schoolbesturen gekomen (autonomie). In onderwijsinhoudelijk opzicht is diezelfde ruimte de laatste periode echter fors ingeperkt door steeds verdergaande wet- en regelgeving op het terrein van prestaties en centrale toetsing en examinering, die direct raakt aan de inrichting van het onderwijsproces in de scholen (kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus, studieduur, en zelfs voorschriften over de inrichting van het onderwijs zoals: basisvorming, studiehuis en competentiegericht leren). Ook het toezicht op individuele scholen is aangescherpt (zie ook: Leune, 2002). Het feitelijke beleid kenmerkt zich daarmee door zowel regulering als deregulering (Onderwijsraad, 2000).

#### *Toegenomen sturing op output*

Deze tegengestelde bewegingen passen in het politiek-ideologische referentiekader *New Public Management* (NPM) dat in de jaren tachtig en negentig een steeds belangrijker rol ging spelen in de sturingsvisie van de overheid. Achter het concept van NPM gaat de gedachte schuil dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profitsector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter kan worden gemaakt. In het onderwijs leidde de invoering van het NPM tot ontwikkelingen als het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties als de IBG (Informatie Beheer Groep), Colo (Vereniging kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven) en de overige zbo's (zelfstandige bestuursorganen). Tegelijkertijd is er – vanuit dezelfde bedrijfsmatige redenering – sprake van een toenemende sturing op 'prestaties' en controle op *output*. In het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs is de financiering deels afhankelijk van aantallen diploma's, in het primair en voortgezet onderwijs worden 'kwaliteitskaarten' van scholen gepubliceerd en de prestatieafspraken in de recent gesloten bestuursakkoorden in de verschillende sectoren geven vaak vrij nauwkeurige omschrijvingen van de te leveren 'onderwijsverbetering'.

### *Internationale prestaties in de hoofdrol*

De laatste jaren lijkt de neiging tot meer centrale aansturing in het onderwijsbeleid alleen maar verder te groeien. Een van de oorzaken hiervan is een sterkere gerichtheid op internationale prestaties, en de resultaten daarbij van leerlingen. De resultaten op de vierjaarlijkse PISA peilingen spelen in de publieke opinie een toenemend grote rol. Daarmee hebben ze ook hun invloed op de beleidsvorming (Mourshed et al., 2010; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2010).

Dit uit zich in het primair en voortgezet onderwijs door de nadruk op taal en rekenen en op PISA-resultaten, in het middelbaar beroepsonderwijs door invoering van centrale examens voor taal en rekenen maar ook in het hoger onderwijs door het voorgenomen beleid rondom prestatiebekostiging.<sup>25</sup> De nadruk op (snelle) kwaliteitsverbetering en op centrale eindnormering uit zich verder in de voorbereiding van een wetsvoorstel voor de landelijke verplichtstelling van een leerlingvolgsysteem en een centrale, uniforme eindtoets in het primair onderwijs. Ook in het voortgezet onderwijs is een verplichte toets voorzien, in het derde leerjaar. Hierbij richt de aandacht zich vooral op taal en rekenen, gekoppeld aan referentieniveaus die omschrijven wat leerlingen op zeker moment in hun leerloopbaan moeten kunnen.

Deze inspanningen hebben resultaat gehad. De intensivering van het inspectietoezicht op scholen met zwakke en zeer zwakke resultaten (het zogenoemde risicogericht toezicht) heeft onder meer geresulteerd in een reductie van hun aantal. In het basisonderwijs daalde het percentage zeer zwakke scholen van 1,7 procent in 2009 naar 0,6 procent in 2011. In het voortgezet onderwijs zakte het percentage zeer zwakke afdelingen van 1,7 procent in 2009 naar 0,9 procent in 2011. Wel opvallend is dat de scholen weliswaar niet meer zwak of zeer zwak zijn, maar er niet in slagen om boven de 'basiskwaliteit' (de door de inspectie gehanteerde minimumnorm) uit te stijgen (Dijkstra en Janssens, 2012).

Ook incidenten zoals de diplomafraude en de financiële perikelen in hbo en mbo spelen een rol in het aantrekken van de teugels door de overheid. Daarnaast is er ook in andere sectoren sprake van een groeiend wantrouwen in de publieke opinie tegen bestuurders van 'verzelfstandigde' publieke instellingen (energiebedrijven, openbaar vervoerbedrijven, zorginstellingen, woningcorporaties enzovoort).

### *Bestuurlijke schaalvergroting voor kwaliteit en doelmatigheid*

Een van de gevolgen van deze meer bedrijfsmatige aansturing van de onderwijssector was de vergroting van de bestuurlijke schaal van instellingen. De wens om enerzijds onderwijskundige doelen te realiseren, kwaliteit te verbeteren en doorlopende lijnen tussen onderwijssectoren te realiseren en anderzijds om bestuurlijke drukte te verminderen en doelmatigheid van het onderwijs te verbeteren, leidde vanaf de jaren tachtig tot schaalvergroting (Onderwijsraad, 2008a). De

---

25 Zie bijvoorbeeld de actieplannen van de minister voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de strategische agenda hoger onderwijs die in de eerste helft van 2011 het licht zagen.

achterliggende gedachte daarbij was dat door bestuurlijke fusies onderwijskundige en financiële schaalvoordelen vielen te behalen (Waterreus, 2009). Mede om die redenen werd de vorming van scholengemeenschappen en roc's (regionale opleidingscentra) door de overheid expliciet gestimuleerd.<sup>26</sup> Ook de hogescholen moesten in de zogenoemde STC-operatie (Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie, gestart in 1983) fuseren tot grotere eenheden om makkelijker grote studentenstromen op te kunnen vangen en zo de druk op het wo te verlichten.

De laatste jaren is de overheid enigszins teruggekomen op dit beleid, maar wordt schaalvergroting soms nog steeds impliciet aangemoedigd, bijvoorbeeld door invoering van *lumpsum*bekostiging (Onderwijsraad, 2008a). Het zelf vormgeven aan de budgetverantwoordelijkheid is gemakkelijker voor een groot en professioneel bestuur dan voor een kleinschalige instelling, waar het besturen in bijvoorbeeld het primair en voortgezet onderwijs vaak een taak van betrokken ouders was. Ook kregen scholen en onderwijsinstellingen te maken met groeiend aantal maatschappelijke taken en verwachtingen (bijvoorbeeld door de invoering van rugzakjes voor zorgleerlingen, maar ook bijvoorbeeld voorlichting over gezonde voeding, voorkomen van overgewicht, drugsgebruik en de invloed van – nieuwe – media ), nog los van de toenemende verantwoordingsverplichtingen waar scholen mee worden geconfronteerd (Onderwijsraad, 2008b). Dat deze groeiende verantwoordelijkheid gepaard is gegaan met bestuurlijke schaalvergroting, is dan ook niet verwonderlijk. Door deze ontwikkeling is de professionaliteit in veel onderwijsinstellingen zeker versterkt. Bestuurlijke schaalvergroting heeft daarnaast ook andere belangrijke voordelen. Een groot bestuur kan het bijvoorbeeld makkelijker mogelijk maken om kleinschalige vestigingen in stand te houden, die zelfstandig niet zouden kunnen blijven bestaan. Ook de kosten van inkoop en ict-voorzieningen (informatie- en communicatietechnologie) kunnen door schaalvergroting vaak aanzienlijk dalen.

De Onderwijsraad constateerde in zijn advies *Variëteit in schaal* (2005) echter wel dat mede als gevolg van deze schaalvergroting er steeds meer aanwijzingen zijn dat de positie van verschillende betrokkenen in het onderwijs zwakker wordt.

#### *Spanning tussen effectiviteit en legitimiteit*

Bronneman-Helmerts wijst in haar proefschrift (2011) op de spanning tussen legitimiteit (draagvlak) en effectiviteit van beleid die door de deze paragraaf beschreven tegengestelde ontwikkelingen van autonomie en schaalvergroting enerzijds en toegenomen inhoudelijke bemoeienis anderzijds kan ontstaan. Ook de Onderwijsraad constateerde dat het beleid van achtereenvolgende kabinetten, gericht op meer autonomie van besturen, het stimuleren van (bestuurlijke) schaalvergroting en een terugtrekkende overheid heeft geleid tot een vraag naar legitimatie (Onderwijsraad, 2008a). Het draait bij deze ontwikkelingen dus zowel om de legitimiteit van het door de overheid gevoerde

---

26 Inhoudelijk werd bijvoorbeeld met de invoering van het roc-concept, zoals vastgelegd in de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) beoogd te komen tot integratie van lange en korte opleidingen met vier niveaus, van voltijd- en deeltijdopleidingen, van vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) en educatie voor nieuwkomers, en van programma's voor de moeilijkst te kwalificeren jeugd.



beleid dat in steeds grotere mate ingrijpt in het onderwijs, als ook om de legitimiteit van het door onderwijsinstellingen zelf gevoerde beleid. In hoeverre zijn deze nog voldoende aangesloten op hun maatschappelijke omgeving?

#### 4 Legitimatie en verantwoording: wettelijk geborgd, maar is dat voldoende?

Sinds ongeveer 2000 wordt in het beleid naast outputsturing ook nadruk gelegd op de *civil society* en de ‘participatiemaatschappij’ (Hooge en Leenhouts, 2007). Het begrip *civil society* legt het primaat bij de behoefte van mensen om invloed uit te oefenen op hun eigen situatie en bij de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de samenleving en er deel van uit te maken. Door de nadruk op de *civil society* komt in het onderwijs ruimte voor ‘meedoen’ en ‘medeverantwoordelijkheid nemen’ door ouders, leerlingen, burgers en professionals. Studenten (vooral in het hoger onderwijs) vinden dat zij meer zijn dan een klant. Ze willen ook participant zijn in de vormgeving van hun eigen onderwijsloopbaan. Ook het recente denken over ‘goed bestuur’ past in het concept *civil society*. Goed bestuur heeft als doel ervoor te zorgen dat onderwijsinstellingen de door deregulering verkregen beleidsruimte en autonomie op een adequate wijze benutten (Ministerie van OCW, 2005; Onderwijsraad, 2007b).

De minister van OCW concludeerde in datzelfde jaar in haar *Beleidsnotitie Governance* (2005) dat er een te grote afstand is tussen de maatschappelijke omgeving en de onderwijsinstellingen en dat deze overbrugd zal moeten worden. Die overbrugging zou met name moeten gebeuren door vergroting van de invloed van belanghebbenden, zowel binnen de school (ouders) als daarbuiten (omgevingspartners). Onderwijsinstellingen zullen met instellingen van vervolgonderwijs, jeugdzorg en het lokale of regionale bedrijfsleven ‘reëel’ of ‘betekenisvol’ overleg moeten voeren. Dit kan volgens de minister door informatierechten te geven aan sommige belanghebbenden (ouders, docenten), door ontwikkelingen rond het *benchmarken* van vergelijkende gegevens over de onderwijsresultaten te stimuleren, en door informatie die bij de overheid bekend is te ontsluiten en terug te geven aan betrokkenen. Ook de jaarverslagen zijn een belangrijk hulpmiddel voor ‘de meervoudige, publieke verantwoording die we van met publieke middelen bekostigde onderwijsinstellingen mogen verwachten’. Om de horizontale verantwoording te stimuleren, worden *pilots* uitgezet om via een lerende aanpak ervaring op te doen met deze manier van verantwoording door de school en beïnvloeding door interne en externe belanghebbenden.

In de voortgangsrapportage *Voortgang good governance in onderwijs* (2006) herhaalt de minister de kerngedachte van *governance*, namelijk dat ‘de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen in mijn visie meer zélf bepalen (...), maar moeten daarover wel verantwoording afleggen. Leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbende partijen krijgen een positie die hen goed in staat stelt om hierop invloed uit te oefenen (“horizontale verantwoording”)

In zijn advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008a) constateerde de Onderwijsraad dat die afstand nog steeds groot was: ‘Autonomievergroting en de bijbehorende

*toenemende verantwoordelijkheden en risico's hebben (...) de druk op instellingen verhoogd. Instellingen krijgen steeds meer financiële verantwoordelijkheden en moeten steeds meer professionaliteit in huis hebben om die aan te kunnen. Grotere (bestuurlijke) instellingen kunnen die zelfstandigheid over het algemeen beter aan dan kleinere. Maar tegelijk geven vertegenwoordigers van studenten, ouders en personeel aan dat de ervaren afstand tussen hen en de grootschaligere besturen van de onderwijsinstellingen groter wordt, en neemt in hun beleving de eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie af'.*

Als conditie en randvoorwaarde voor autonomievergroting heeft de onderwijsdeelnemer wel een sterkere positie gekregen (medezeggenschap, schoolgids, onderwijsovereenkomst, studentenstatuut) en worden ook andere actoren in de omgeving van onderwijsinstellingen als *countervailing power* gefaciliteerd. Ook de recente Wet fusietoets in het onderwijs (2011) is tot stand gekomen mede om de keuzevrijheid van ouders te behouden. De huidige verantwoordelijkheden en bijbehorende risico's van een schoolbestuur vragen echter ook om kennis en vaardigheden die niet van elke andere betrokkene kunnen worden verwacht. Een professioneel bestuur is zeker bij grotere eenheden noodzakelijk. Hierdoor blijft het zoeken naar een balans tussen de benodigde organisatorische professionalisering én de betrokkenheid en inbreng andere belanghebbenden, zoals leerlingen/deelnemer/student, ouder, buurt, gemeente of bedrijfsleven.

Aan het vormgeven van de verantwoording over onderwijsopbrengsten jegens de maatschappij wordt de laatste jaren wel veel aandacht besteed. Zowel door het aangaan van persoonlijke relaties als door meer geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking en verantwoording. Betrokkenheid van de omgeving is voor het functioneren van de school van vitaal belang (Onderwijsraad, 2006). Op de eerste plaats komt betrokkenheid van de ouders en de leerlingen; het vergroten van hun betrokkenheid staat voor veel scholen bovenaan de prioriteitenlijst. Tegelijkertijd neemt ook de (formele) betrokkenheid van andere instellingen rond de school toe. Dit kan gaan om scholen waar leerlingen vandaan komen of waar zij hun opleiding vervolgen, scholen voor speciaal onderwijs, de gemeente en jeugdzorg, maar ook om bedrijven in de regio wijkverenigingen, sportclubs en cultuurinstellingen. Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs hebben inmiddels een bont palet aan relaties opgebouwd met hun omgeving; de inhoud en intensiteit van de relaties en de keuze van partners zijn vaak afhankelijk van de lokale context. Dit geldt eveneens voor instellingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, die bijvoorbeeld in het kader van stages al veel langer relaties met het omliggende bedrijfsleven hebben.

Een ontwikkeling die in dit kader bij een aantal onderwijsorganisaties te zien is, is het opzetten van zogenoemde 'raden van advies' die als maatschappelijk klankbord fungeren en tegelijkertijd uiteraard de belangen van 'hun' scholen kunnen helpen vertegenwoordigen. Ons Middelbaar Onderwijs (OMO), een vereniging van middelbare scholen in voornamelijk Noord-Brabant, stelt deze raden voor al haar scholen verplicht. Maar ook bijvoorbeeld het ROC Midden-Nederland, het Deltion College, ROC Zadkine, de Universiteit voor Humanistiek en de Universiteit Twente beschikken over een dergelijke adviesraad.

## Raden van Advies bij OMO

Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) is een vereniging van middelbare scholen in voornamelijk Noord-Brabant met 35 scholen. Binnen Ons Middelbaar Onderwijs adviseert de raad van advies de schoolleider van een school bij het ontwikkelen en vaststellen van beleid met betrekking tot het onderwijsproces. De raad van advies fungeert als een klankbord voor de schoolleider op strategische onderwerpen en de ontwikkelingsrichting van de school (klankbordfunctie). Tevens ziet de raad van advies toe op de maatschappelijke verankering van de school in de lokale en regionale gemeenschap (netwerkfunctie).

Leden van de raad advies worden gevraagd en benoemd op basis van zowel de achtergrond en ervaring als persoonlijke eigenschappen en competenties. Zij bekleden in een relevante profit of non-profit organisatie een leidinggevende of bestuurlijke functie. De leden van de raad van advies denken vanuit hun maatschappelijke participatie en eigen deskundigheden mee met de schoolleider over het optimaal functioneren van de school in relatie tot de behoeften van de lokale en regionale gemeenschap.

Elk lid van een raad van advies is tevens lid van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs. Elke raad van advies vaardigt uit zijn midden twee leden af naar de ledenraad. De ledenraad bestaat daarnaast uit ouders die lid zijn van de vereniging. De ledenraad houdt toezicht op het functioneren van de raad van toezicht van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs en heeft onder meer de bevoegdheid tot de benoeming van de leden van de raad van toezicht en de goedkeuring van het jaarverslag van de vereniging.

Bron: *Reglement voor de Raden van Advies Ons Middelbaar Onderwijs, januari 2011.* <http://www.omo.nl/OMO-in-gesprek-met/PublishingImages/Reglement%20voor%20de%20raden%20van%20advies%20OMO.pdf>

Maar ook op landelijk niveau zijn er initiatieven om samenwerking, partnerschap en worteling vorm te geven. In het voortgezet onderwijs bestaat sinds enige tijd het project *Vensters voor verantwoording* waarin scholen zelf afspraken maken op welke wijze zij de schoolprestaties via hun website presenteren en die vergelijken met andere scholen.<sup>27</sup> Daarmee moeten deze resultaten ook voor ouders en andere partners inzichtelijk worden. Bedoeling is dit project in 2012 ook in het primair onderwijs voort te zetten.

In het middelbaar beroepsonderwijs is in maart 2010 de intentieverklaring *Verbinden van de oevers door gedeelde verantwoordelijkheid in het middelbaar beroepsonderwijs* getekend door VNO-NCW, MKB Nederland, FNV, CNV, MHP, de MBO Raad en Colo. Het uitgangspunt daarbij was een gedeelde verantwoordelijkheid in het mbo, gericht op partnerschap en evenwichtige samenwerking. Zo

---

27 Zie <http://www.venstersvoorverantwoording.nl/>.

krijgen bijvoorbeeld alle partners een gelijkwaardige rol in de besluitvorming over onderwijsinhoud examinering. Doel daarvan is een grotere betrokkenheid en meer commitment van het bedrijfsleven bij het mbo.

#### *Op weg naar duurzame relaties en betekenisvolle relaties met de omgeving*

Onderwijsinstellingen zien dus in toenemende mate het belang van relaties met de omgeving. Ze slagen er echter nog niet altijd in om deze op een manier vorm te geven dat zij optimaal bijdragen aan de ontwikkeling van hun leerlingen en studenten (Onderwijsraad, 2006). Vaak zijn de relaties nog afhankelijk van toevallige persoonlijke relaties en kunnen zij met het vertrek van bepaalde personen ook makkelijk weer verwateren.

Betrokkenheid van en verantwoording aan de omgeving (horizontale verantwoording) kan daarnaast geen vervanging kan zijn voor het verticaal toezicht (Onderwijsraad, 2004). De directe belanghebbenden hebben vooral een relatie met de instelling waar zij bij betrokken zijn. De overheid heeft altijd een functie in het bewaken van algemene belangen die voor het hele stelsel gelden, zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid. Zolang het overgrote deel van het onderwijs publiek gefinancierd wordt, is er daarnaast een (verticale) verantwoording over de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen aan de overheid. Dit geldt zeker voor het primair en het voortgezet onderwijs, waarvoor de overheid nu eenmaal een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Op het moment dat er een goede betrokkenheid is van de omgeving en rekenschap aan die omgeving wordt afgelegd, betekent dat dus niet automatisch dat de overheid meer afstand kan nemen.

## 5 Mogelijkheden voor verbetering: normen met betekenis voor de onderwijsgemeenschap

Twee belangrijke uitgangspunten kunnen behulpzaam zijn om de discussie rondom de maatschappelijke verankering worteling van onderwijsinstellingen verder vorm te geven. Het eerste is dat de overheid wel degelijk een verticale verantwoordelijkheid heeft voor het onderwijs. Vanuit die verantwoordelijkheid is het aan de overheid om ook strenge eisen te stellen aan onderwijsinstellingen om goed onderwijs voor ieder kind te garanderen. Daarbij is wel van belang dat de overheid goed afweegt op welke terreinen zij die eisen wil stellen. Tegelijkertijd is onderwijs altijd afhankelijk van de lokale context. Bovendien is onderwijs ook niet een 'product' dat zonder medewerking van of mede 'productie' door leerlingen, studenten, ouders en andere belanghebbenden vorm kan krijgen. Het uitgangspunt van de Onderwijsraad dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband – een onderwijsgemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben, is dan ook het tweede belangrijke vertrekpunt.

#### *Betekenisvolle normen om scholen en samenleving duidelijkheid te bieden*

In zijn advies *Geregelde ruimte* (2012) stelde de Onderwijsraad dat het van belang is dat de overheid op bepaalde gebieden normen stelt en handhaaft. Hiermee kan de kwaliteit van het onderwijs worden versterkt. Heldere normen geven scholen en de samenleving duidelijkheid. De raad denkt

daarbij aan normen op de gebieden van vakinhouden en prestaties (minimum), examinering en bevoegdheidseisen voor leerkrachten.

De Onderwijsraad gaf daarbij aan dat het van belang is dat de overheid zich beperkt tot cruciale regels die noodzakelijk zijn om de kwaliteit, de toegankelijkheid en de samenhang van het onderwijs te garanderen, zowel met het oog op het belang van individuen als het belang van de samenleving.

Idealiter worden de normen zodanig opgesteld dat scholen en leraren deze niet ervaren als een afvinklijstje, maar dat zij appelleren aan hun vakmanschap om de ontwikkeling van kinderen en jongeren optimaal te stimuleren. Het gaat dus om 'betekenisvolle normen'. Dat betekent dat de actoren binnen het onderwijs met de normen moeten kunnen werken, dat ze als legitiem gezien worden door de betrokkenen en dat ze uitdagend maar realistisch zijn (Pen, 2009). Ook moeten de normen passen bij de verantwoordelijkheden van degene die ermee moet werken. Anders bestaat het gevaar dat er bij bestuurders (schoolbesturen, politiek) een eigen werkelijkheid ontstaat, die nog maar weinig te maken heeft met het primaire proces.

#### *Ruimte invullen binnen de onderwijsgemeenschap*

Binnen de grenzen die de overheid aangeeft, kunnen onderwijsinstellingen vervolgens een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de te bewandelen weg daarheen. Daarbij kunnen scholen een eigen nadere invulling geven aan het kwaliteitsbegrip, passend bij hun leerlingenpopulatie. Dat kan voor de ene school liggen op cognitief gebied, en voor een andere bijvoorbeeld op het gebied van culturele vorming. Wanneer scholen dit transparant maken, kunnen bijvoorbeeld ouders of studenten bewust kiezen. Het geven van een eigen invulling op bepaalde terreinen waar normen vanuit de overheid minder een rol spelen, impliceert niet dat scholen hierover geen verantwoording schuldig zijn. Juist ook op deze terreinen is het van belang dat scholen op een opbrengstgerichte manier te werk gaan en ook laten zien waardoor zij zich in hun keuzes laten leiden.

De verantwoording over deze keuzes gebeurt bij uitstek in de sociale waardengemeenschap rondom en binnen de onderwijsinstelling. Een onderwijsinstelling is in die visie vooral een sociaal verband – een gemeenschap – waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillende posities bestaan. Het gaat er juist om deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van leerlingen en studenten (onderwijsraad, 2010). Het versterken van dit gevoel van een belangengemeenschap in en rondom onderwijsinstellingen zal in belangrijke mate bijdragen aan de verankering van onderwijsinstellingen.

Daarbij zouden onderwijsinstellingen ook meer gevarieerd om kunnen gaan met belanghebbenden die geen wettelijk verankerde positie hebben. In het advies *Degelijk onderwijsbestuur* (2004) heeft de Onderwijsraad vier varianten hiervoor geschetst: een lichte variant waarbij het jaarverslag informatie verschaft; een zwaardere variant gebaseerd op het bespreken van maatschappelijke doelen met belanghebbenden; een semi-institutionele variant waarbij instellingen en maatschappelijke partners een convenant sluiten op te bereiken doelen; en een institutionele variant in de vorm van een

overlegplatform, adviesraad of rechtspersoon. In deze laatste variant zouden belanghebbenden ook bevoegdheden kunnen krijgen, in de vorm van goedkeuringsrechten of een recht van instemming of décharge. Feitelijk zou dit betekenen dat de medezeggenschap zich niet beperkt tot de kring van belanghebbenden die nu al een wettelijke positie hebben, zoals ouders, leerlingen en personeel, maar dat ook een ruimere kring zeggenschapsrechten heeft. Te denken valt dan aan het lokale bedrijfsleven, de plaatselijke geloofsgemeenschap, onderwijsinstellingen die vervolgoopleidingen verzorgen en buurtverenigingen

## 6 Slotwoord: opgave voor overheid en onderwijs

Zoals in deze bijdrage naar voren is gekomen, ligt er duidelijk een opgave voor zowel het onderwijsveld als de overheid. Die opgave is echter niet gelegen in het overnemen van taken van de overheid. Veeleer ligt die taak in het zoeken naar mogelijkheden om de maatschappelijke verankering van onderwijs te helpen vormgeven.

### *Overheid: regel wat noodzakelijk is*

De overheid kan zich uiteraard wel degelijk bezinnen op de noodzaak van alle regels, voorschriften en beleidsinstrumenten voor het onderwijs. Het is zelfs niet uitgesloten dat focus op betekenisvolle normen die essentieel zijn om de stelselverantwoordelijkheid van de minister vorm te kunnen geven, leidt tot een minder omvangrijk takenpakket van de overheid. Dit is echter niet het doel.

De afgelopen paragrafen hebben laten zien dat onderwijsinstellingen beschouwen als ‘maatschappelijke ondernemingen’ slechts een deel van het verhaal is. Een onderwijsinstelling is meer dan alleen een organisatie gericht op het behalen van een publiek doel. Zij is eerst en voor alles ook een sociale waardengemeenschap.

### *Onderwijs: vormgeven aan de waardengemeenschap*

De opgave voor het onderwijsveld is gelegen in het verder vormgeven van deze waardengemeenschap. Dit kan op twee manieren: organisatorisch en inhoudelijk.

Organisatorisch kunnen onderwijsinstellingen werk maken van het betrekken van belanghebbenden. De Onderwijsraad heeft daarvoor in zijn advies *Degelijk Onderwijsbestuur* al voorzetten gegeven die nadere uitwerking verdienen. Dit is ook belangrijk om te voorkomen dat de rol van de mondige burger, ouder of andere belanghebbende de rol van de docent verzwakt. Belanghebbenden zoeken nu vaak de juridische weg via bijvoorbeeld klachtencommissies en bezwaar- en beroepsprocedures. Juist daarom is het essentieel om deze groep op een andere manier aan te spreken als onderdeel van de onderwijsgemeenschap.

Maar het inhoudelijke aspect is wellicht nog veel belangrijker. Want door de inhoud van het onderwijs geven instellingen uiting aan de waarden van de instelling. In die zin is het interessant dat de besturenkoepel van katholieke scholen in Den Bosch onlangs heeft aangegeven haar katholieke identiteit te willen afleggen. Dat onderwijsinstellingen nadenken over hun identiteit, en in hoeverre deze aansluit bij de vraag van belanghebbenden is alleen maar toe te juichen. Maar tegelijkertijd

blijft het in dit geval de vraag wat de scholen in de plaats willen stellen van de katholieke identiteit. Juist vanuit een sterke visie op mens en maatschappij kunnen onderwijsinstellingen daadwerkelijk iets meegeven aan kinderen en jongeren.

Dit betekent overigens ook dat belanghebbenden (zowel degenen met, als degenen zonder een formele juridische positie) de onderwijsinstelling steeds weer moeten en mogen bevragen op zowel haar waarden als op de inhoud en kwaliteit van haar onderwijs. Dat gesprek is van levensbelang. En het moet niet alleen gaan over rechtmatigheid van bestedingen en organisatieperikelen maar om datgene wat echt belangrijk is: onderwijs!

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006), *Goed bestuur tussen publiek en privaat*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Boekholt, P.Th.F.M., en E.P. Booy (1987), *Geschiedenis van de school in Nederland: vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen: Van Gorcum.

Bronneman-Helmers, R. (2011), *Overheid en onderwijsbestel*, Den Haag: SCP.

Dickson, M., en C. Harmon (2011), 'Economic returns to education: what we know, what we don't know, and where we are going – some brief pointers', in: *Economics of Education Reviews*, 30 (6), p. 1118-1122.

Dijkstra, A.B., en F. Janssens (red., 2012), *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Dodde, N.L. (2001), *Een speurtocht naar samenhang – Het rijkschooltoezicht van 1801-2001*, Den Haag: Sdu.

Frissen, P.H.A., L.C.P.M. Meijs en M.E. Noorman (2010), 'De legitieme maatschappelijke onderneming: "Voice" als opdracht en instrument', in: *BMTO: Bestuur en Toezicht Maatschappelijke Onderneming*, 2 (2), p. 11-14.

Hanushek, E.A., en L. Woessmann (2010), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, Parijs: OECD.

Hooge, E., en J. Leenhouts (2007), 'Van overacting naar method acting in (onderwijs)beleid', in: *Onderwijsraad, Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, p. 29-40, Den Haag: Onderwijsraad.

Minne, B., M. van der Steeg en D. Webbink (2007), *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*, Den Haag: CPB.

Idenburg, Ph.J. (1970), 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', in: *Pedagogische Studiën*, 47 (1), p. 1-18.

Kippersluis, H. van, en E. Doorslear (2011), 'Langer leren om langer te leven', in: *Economisch Statistische Berichten*, 96 (4617), p. 512-514.

Leune, J.M.G. (2002), 'Onderwijs en maatschappelijke verandering; een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: P. Boekholt (eindred.), H. van Crombrugge, N.L. Dodde en J. Tyssens (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen: Van Gorcum.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006), *Voortgang good governance in onderwijs*, brief minister van OCW aan de Tweede Kamer, Den Haag.

Mourshed, M., C. Chijioke en M. Barber (2010), *How the world's most improved school systems keep getting better*, Londen: McKinsey & Company.

Onderwijsraad (2000), *Dereguleren met beleid*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003), *De markt meester*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004), *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005), *Variëteit in schaal*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad ((2006), *Duurzame onderwijsrelaties*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007a), *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007b), *Veelzeggende instrumenten. Verkenning*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008a), *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008b), *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*, Den Haag: Onderwijsraad.

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

Onderwijsraad (2012), *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad.



Oreopoulos, P. , en K.G. Salvanes (2011), 'Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling', in: *Journal of Economic Perspectives*, 25 (1), p. 159-184.

Organisation for Economic Co-ordination and Development (2010), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*, Parijs: OECD.

Pen, M. (2009), *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek*, proefschrift, TU Delft.

SER (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag: SER.

Vermeulen, B.P. (2003), *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier.

Waterreus, J. (2009), 'Is er een economische reden voor eenfusietoets in het onderwijs?', in: *TPEdigitaal*, 3(3), p. 80-102.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, WRR-rapport nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers

Wieringen, A.M.L. van (1997), 'Onze scholen, privatiseringen in het onderwijs. Opmerkingen bij een onderhuids debat', in: *NTOR*, 9 (4), p. 179-206.



## 4. Woningcorporaties: tussen overheid, markt en samenleving

Raad voor het openbaar bestuur | Tekst: Pieter de Jong<sup>28</sup>

### 1 Inleiding

De Nederlandse woningcorporaties, voortkomend uit particulier initiatief, kennen een lange en rijke geschiedenis en spelen een centrale rol op de woningmarkt. Anno 2011 beschikken de 401 woningcorporaties over 2,4 miljoen woningen. Dat is 31,5 procent van de Nederlandse woningvoorraad en 85 procent van de Nederlandse huurwoningvoorraad.<sup>29</sup> In 2011 produceerde de corporatiesector 33.400 zelfstandige nieuwe woningen ofwel 58 procent van de totale nieuwbouwproductie van zelfstandige woningen.<sup>30</sup>

Woningcorporaties zijn private instellingen die geacht worden publieke doelstellingen op het terrein van de sociale huursector te realiseren. De rijksoverheid stelt randvoorwaarden en bakent het werkterrein van woningcorporaties af, maar daarbinnen opereren woningcorporaties in hoge mate als autonome instellingen. Minister Spies van BZK omschreef woningcorporaties in een overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding van de Vestia-affaire als ‘private verenigingen en stichtingen met maatschappelijk vermogen die werken voor de publieke zaak en vallen onder publiek toezicht’ en voegde daar direct aan toe: ‘Zo ingewikkeld hebben we het met zijn allen dus gemaakt’.<sup>31</sup>

Woningcorporaties zijn een typisch voorbeeld van hybride organisaties: zij zijn een taakorganisatie van de overheid noch een zuivere marktpartij. En dat gegeven biedt kansen en bedreigingen (Aedes, 2012, p. 14):

*‘Volkshuisvesting ligt op een grenszone tussen overheid en markt. Van beide zijden is de sector vatbaar voor de stereotype tekortkomingen en ook van beide zijden kan worden geprofitteerd van de stereotype voordelen. Een slechte overheid leidt tot bureaucratie en publieke armoede op grote afstand van de burger. Een slechte markt leidt tot graaikapitalisme en korte termijn winstmaximalisatie ten koste van de consument.’*

28 Drs. Pieter de Jong werkt als senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur. Hij bedankt zijn collega drs. Rien Fraanje voor zijn bijdrage aan dit hoofdstuk.

29 <http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2012/01/092427-aed-branche-in-beeld-2011.pdf>. Een aantal andere kernegevens over 2010 uit Branche in beeld 2011: de branche van woningcorporaties heeft een eigen vermogen van 32 miljard euro; de schulden zijn 84 miljard euro, het balanstotaal is 118 miljard euro, de huuromzet 12,4 miljard euro.

30 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012). Van de 33.400 nieuwbouwwoningen die de corporatiesector in 2011 realiseerde, waren er 28.900 bestemd voor verhuur.

31 NRC Handelsblad, ‘Volkshuisvesting is ruziën’, 4 februari 2012, p. 8.

De kerntaak van woningcorporaties bestaat uit publieke dienstverlening – met name het zorg dragen voor goede en betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens – maar daarnaast ontplooiën zij activiteiten op de commerciële markt. De vermogens van woningcorporaties zijn in juridische zin privaat eigendom, maar er geldt wel een door de overheid opgelegde bestemmingsplicht: woningcorporaties mogen hun vermogen uitsluitend inzetten ten behoeve van de uitvoering van hun *publieke* taken op het terrein van de volkshuisvesting. Die taken zijn beschreven in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

Oordelen over het hybride karakter van woningcorporaties lopen sterk uiteen: de een ziet het als een zegen en de ander als een vloek. De VROM-Raad behoorde tot de eerste ‘school’: voor hem staat het ten principale hybride karakter van woningcorporaties niet ter discussie, maar gaat het eerst en vooral om de *uitwerking* daarvan (VROM-Raad, 2005, p. 12):

*‘In de synergie tussen het publieke en maatschappelijke enerzijds en het private en het ondernemen anderzijds ziet de VROM-raad juist een kracht. Woningcorporaties kunnen het beste invulling geven aan hun maatschappelijke opgaven in de vorm van hybride organisaties (...) Het gaat om de uitwerking ervan: het vinden van een juiste balans tussen overheidssturing, ondernemerschap en maatschappelijke verankering.’*

Aan de andere kant van spectrum vinden we bijvoorbeeld de CPB-onderzoekers Koning en Van Leuvensteijn (2010, p. 11):

*‘Woningcorporaties bevinden zich in de zogenaamde “verdwijndriehoek” van zeggenschap: door de dominante positie van de corporaties is er geen tucht van de markt, nauwelijks politieke sturing, en ook nog eens geen of slechts een zwakke toezichthouder’.*

Hoe het ook zij, of men zich nu in een kamp van principiële voor- of tegenstanders van het hybride model van woningcorporaties bevindt, er blijven vragen te beantwoorden, al was het maar omdat ‘Europa’ moeite heeft met dat bijzondere model waarin staatssteun<sup>32</sup>, publieke en commerciële

---

32 Staatssteun aan woningcorporaties vindt voornamelijk plaats in de vorm van borging van leningen aan woningcorporaties door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), dat over een triple-A-status beschikt.

activiteiten worden gecombineerd en wel op een zodanig wijze dat een ongelijke speelveld met commerciële aanbieders ontstaat.<sup>33</sup>

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag voor welke publieke taken woningcorporaties verantwoordelijk zijn. Het is de taak van woningcorporaties om mensen met lage inkomens betaalbare en goede huisvesting aan te bieden. Maar is een mooie flat in een verloederde omgeving goede huisvesting? Behoort het tot de publieke taak van een woningcorporatie te investeren in de leefbaarheid van een wijk? Een tweede vraag die hier aan bod komt is op welke wijze en aan wie woningcorporaties verantwoording afleggen over de keuzes die zij maken. Anders gesteld: hoe verwerven woningcorporaties legitimiteit voor hun (financiële) prioriteitstelling en de uitvoering van hun publieke taak (zie: RMO, 2009)? Daaronder ligt een andere fundamentele vraag die de twee voorgaande vragen terugbrengt tot de kernachtige vraag: van wie zijn de woningcorporaties eigenlijk?

Er zijn voor de Raad voor het openbaar bestuur goede redenen om aandacht te besteden aan woningcorporaties. In de eerste plaats is de kerntaak van woningcorporaties – het zorgen voor goede en betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens – een bij uitstek en belangrijke *publieke* taak. In de tweede plaats heeft een inmiddels behoorlijk aantal incidenten met als voorlopig ‘hoogtepunt’ het verlies van ongeveer € 2 miljard maatschappelijk vermogen<sup>34</sup>, bestemd voor volkshuisvesting, door onverantwoord financieel avonturieren door het eenhoofdige bestuur van Vestia (met bijna 90.000 woningen de grootste woningcorporatie van Nederland) de woningcorporaties in de middelpunt van de politieke belangstelling geplaatst. Niet alleen Vestia, maar ook andere woningcorporaties hebben – te – grote financiële risico’s genomen waardoor

---

33 Europeesrechtelijk mogen in principe alleen ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB) met staatssteun worden verricht. Na een jarenlange discussie bereikte het kabinet eind 2009 overeenstemming met de Europese Commissie. Alle sociale huurwoningen van een corporatie mogen met staatssteun gefinancierd worden als tenminste 90 procent van de jaarlijks vrijkomende woningen wordt toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen onder 33.000 euro bruto (peildatum 1-1-2010). Daarnaast kunnen corporaties maatschappelijk vastgoed (scholen, wijk- en buurtcentra et cetera) met staatssteun financieren. Ook bijzondere projectsteun voor de aanpak van achterstandwijken werd door Brussel geaccepteerd als staatssteun. Géén staatssteun is toegestaan voor activiteiten waarmee corporaties in concurrentie treden met marktpartijen, zoals de bouw en verhuur van duurdere huurwoningen (met een huur boven de wettelijke huurtoeslaggrens) of voor de bouw van koopwoningen (Brief van minister Van der Laan aan de Tweede Kamer, d.d. 15 december 2009).

34 Op 18 juni 2012 kwamen Vestia en negen betrokken banken overeen de lopende derivatencontracten af te kopen voor ongeveer 2 miljard euro. Van dat bedrag neemt Vestia zelf 1,3 miljard voor haar rekening. De resterende 700 miljoen euro wordt via een collectieve heffing van het Centraal Fonds Volkshuisvesting opgebracht door de bijna 400 andere woningcorporaties (Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, Den Haag, 19 juni 2012).

voor de volkshuisvesting bestemd vermogen op het spel is gezet.<sup>35</sup> En dat is wrang, zeker tegen de achtergrond van grote maatschappelijke opgaven op het terrein van stedelijke herstructurering, de haperende woningmarkt en overheden die moeten bezuinigen.

Paragraaf 2 geeft een historische schets van het ontstaan van woningcorporaties, als 'antwoord' op een afwezige overheid. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op de moeizame totstandkoming van de Woningwet in 1901. In paragraaf 4 wordt beschreven hoe de woningcorporaties in de twintigste eeuw steeds meer een verlengstuk van de overheid werden. Dat veranderde drastisch in de jaren negentig, zoals in paragraaf 5 wordt aangestipt. In de slotparagraaf wordt aandacht besteed aan de wijze waarop woningcorporaties het vertrouwen van de samenleving (en van de politiek) kunnen herwinnen.

## 2 Woningcorporaties: antwoord op een afwezige overheid

In 1852 werd de eerste Nederlandse woningcorporatie opgericht: de 'Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam' (VAK). Twintig sociaal voelende Amsterdamse notabelen, legden ieder 2000 gulden in waarmee zij iets wilden doen aan de schrijnende woningnood en belabberde en ongezonde huisvesting van arbeidersgezinnen in Amsterdam. Op het ingelegde geld zouden de twintig leden maximaal drie procent rente krijgen. De nieuwe vereniging stelde zich ten doel goede en gezonde woningen te verschaffen aan arbeidersgezinnen, ofwel door aankoop van daartoe geschikte woningen, ofwel door eigen nieuwbouw op daartoe aangekochte of in erfpacht verkregen grond.

Een belangrijke overweging daarbij was van moralistische aard: bij gebrek aan een fatsoenlijke woning hadden – zo meenden de initiatiefnemers – de arbeiders de neiging op straat te gaan rondhangen of in de kroeg, en dreigden zij op het verkeerde pad te geraken. Met 'fatsoenlijke woningen' per arbeidersgezin kon ook een einde worden gemaakt aan 'onzedelijke samenwoning'. Van de huurders werd verwacht dat zij de huur stipt zouden betalen en dat zij de woning schoon hielden. Dronkenschap, openbare ontucht, aanstootgevend gedrag en overlast leidden ogenblikkelijk tot uitzetting uit de woning.

In 1853 werd een eerste blok opgeleverd op Oostenburg in Amsterdam. Het ging om achttien woningen met elk twee vrij ruime kamers, een gootsteen, ijzeren ledikanten en een primitief toilet ('privaat'). De huurprijs werd gemaximeerd op eenzesde deel van het inkomen.

Het Amsterdamse initiatief kreeg snel navolging in Amsterdam en andere gemeenten. Zo ontstond in 1853 in Arnhem de 'Vereeniging tot het verschaffen van geschikte woningen aan de arbeidende

---

35 Onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting wees uit dat 156 van de 400 geënuquêteerde corporaties beschikken over derivaten (renteverzekeringen). Vestia spande de kroon: zij bezat 23 miljard euro aan derivaten, deels om renterisico's af te dekken maar grotendeels speculatief (*Het Financieele Dagblad*, 20 juni 2012).

klasse', en 1854 in 's-Gravenhage de 'Vereeniging tot verbetering der woningen van de arbeidende klasse te 's-Gravenhage'.

In totaal zijn er in Nederland tussen 1850 en 1870 circa 26 van dit soort verenigingen opgericht. De Maatschappij tot nut van 't algemeen heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Deze particuliere initiatieven zorgden er volgens Brugmans (1929, p. 157) voor dat '(...) in de voornaamste steden des lands in de krottenzee eenige eilandjes ontstonden, waar betere woningtoestanden heerschten (...) erkend moet echter worden, dat het de élite onder de werklieden was, die in de vereenigingswoningen haar intrek placht te nemen, voor velen waren zij te duur.'

Initiatiefnemers waren overigens niet alleen de gegoede burgerij, maar ook fabrikanten, die op grond van sociale en economische motieven handelden. Zo bouwde de textielfirma G. en H. Salomonson in het Twentse Nijverdal in 1852 tachtig woningen voor de arbeiders van haar stoomweverij, bouwde de Maastrichtse aardewerkfabrikant en Nederlandse eerste groot-industrieel Petrus Regout in 1864 voor zijn arbeiders een 'Cité ouvrière', een woonkazerne van zeventig een- en tweekamerwoningen, en richtten een jaar later enkele grote fabrikanten in Almelo de 'Almelosche Bouwvereniging' op met als doel woningen te verschaffen aan hun arbeiders. De historicus I.J. Brugmans plaatste kanttekeningen bij de veronderstelling dat deze initiatieven alleen werden ingegeven vanuit altruïstische motieven (Brugmans, 1929, p. 158): '*Het oogmerk van de fabrikanten was in deze gevallen van zuiver economischen aard: daar, waar het ontbrak, onderdak aan hunne arbeiders te geven. Het streven van de werkgevers, om door het stichten van aangename woonverblijven het levensgeluk der werklieden te vergrooten, bestond in deze tijden nog niet*'.

Uiteindelijk kwamen er ook initiatieven van arbeiders *zelf* om voor hun eigenhuisvesting te zorgen. Ook hier namen Amsterdammers het voortouw. Op 2 november 1868, in het lokaal de Zwaan op de Nieuwendijk, nam 'eene hier ter stede gevormde commissie uit den arbeidenden stand' het heft in eigen hand en richtte zij de 'Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen' op. Door onderlinge bijdragen zou de nieuwe corporatie 'gezonde en doelmatige arbeiderswoningen' laten bouwen, die op den duur eigendom van de huurders zouden worden. Voor een kwartje inleggeld en een dubbeltje per week bovenop de huur, konden bewoners na een afschrijvingsperiode van twintig jaar de woning in hun bezit krijgen. Gesproken werd dan ook van 'dubbeltjeswoningen'. De belangstelling voor de nieuwe vereniging was groot; in 1870 kende zij ongeveer 2000 leden. In datzelfde jaar werden de eerste dubbeltjeswoningen gerealiseerd, aan de Amsterdamse Mauritskade.<sup>36</sup>

Al met al vormden deze particuliere initiatieven, hoe belangrijk op zichzelf ook, slechts een druppel op een gloeiende plaat: in de periode 1850-1900 werden zegge en schrijve ongeveer 5000 goede en goedkope woningen voor de arbeidende klasse gebouwd, wat neerkomt op ongeveer een procent van de totale woningproductie in de die periode (Veldheer, 1994, p. 53 en verder).

---

36 <http://www.dubbeltjeswoningen.nl/bouwvereniging.html>.

De betrokkenheid van overheden bij de huisvesting van hun burgers was tot het einde van de negentiende eeuw minimaal. Dan pas dringt het inzicht door dat de slechte woonsituatie voor een belangrijk deel oorzaak was van de slechte gezondheid van het arme deel van de bevolking en dat daar een taak voor de overheid is weggelegd. Tot die tijd werd van de overheid geen bemoeienis met de woningbouw verwacht: dat werd gezien als een particuliere aangelegenheid. Het klassieke liberalisme, waarin staatsonthouding een centrale waarde was, had in de negentiende eeuw lange tijd de overhand. Tegen het eind van die eeuw verloren de doctrinaire liberalen terrein aan de progressief-liberalen waardoor geleidelijk aan een klimaat ontstond waarin ruimte kon worden geschapen voor de maatschappelijke acceptatie van toenemende overheidsinterventie. Bij die geleidelijke omslag hebben maatschappelijke organisaties zoals de particuliere woningcorporaties en de Maatschappij tot Nut van 't algemeen een katalyserende rol gespeeld. Rapporten van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen hebben in de jaren tachtig en negentig van de negentiende eeuw geleidelijk aan de weg geëffend voor acceptatie van overheidsbemoeienis op een groot aantal terreinen, zoals armenzorg, volksgezondheid en volkshuisvesting (Veldheer, 1994, p. 220).

De eerste officiële stap in de richting van overheidsinterventie op het terrein van arbeidershuisvesting werd overigens reeds gezet in 1853, toen Koning Willem III aan het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs (KIVI) de opdracht gaf 'verslag te doen over de vereisten voor en de inrichting van arbeiderswoningen'. In 1855 publiceerde de KIVI-commissie haar verslag. Het verslag liet in de eerste plaats zien hoe de werkende klasse in de grote steden woonde: *'erbarmelijk, een schrik voor den meer beschaafde'* (Van der Woud, 2010, p. 88). Ten tweede betoogde de commissie dat als mensen als beesten moesten leven, de psychische en sociale effecten voor de direct betrokkenen desastreus zouden zijn en *indirect* ook schadelijk voor de hele maatschappij. Overheidsinterventie zou daarmee voor de 'meerbeschaafden' (ook) een kwestie van 'welbegrepen eigenbelang' moeten zijn: *'(...) is de woning van den werkman niet zelden eene plaats van schrik voor den meer beschaafde, waar de onreinheid soms ten top stijgt, de dampkring verpest is door alles wat er opeengestapeld en verrigt wordt, waar de zedeloosheid hare wieg en bakermat vindt en waar de brandpunten ontstaan van ziekten, wier invloed zich wijd en zijd rondom zich verspreidt, om alle standen aan te tasten en de geesel der verwoesting te doen rondgaan tot de huizen der meerbeschaafden'* (KIVI, p. 14).

Die visie waarin de woon- en leefsituatie van de arbeidersklasse gerelateerd wordt aan de samenleving als geheel, hoorde – zo betoogt Van der Woud (2010, p. 88) – bij een nieuwe mentaliteit: *'De nieuwe Grondwet van 1848 gaf vorm aan de moderne, "organische" staatsleer: de samenleving is als een organisme, iets levends wat zich moet ontwikkelen en sterker moet worden. Daarvoor moeten alle onderdelen ervan gezond zijn. Als er ergens in het lichaam ziekte of verzwakking is, lijdt het gehele organisme'*. Diezelfde Grondwet kende overigens een artikel over woongelegenheid: artikel 22 lid 2 bepaalde dat *'bevordering van voldoende woongelegenheid een voorwerp van zorg voor de overheid is'*. Dat voorwerp van zorg had echter een beperkte betekenis aangezien de Grondwet de overheid niet de plicht oplegde ieder huishouden een woning te verschaffen.

De KIVI-commissie sprak klare taal (KIVI, 1855, p. 51, 52): in het beschaafde Nederland leefde een groot deel van de bevolking als 'holbewoners': *'Helaas! De hollen der menschen – en anders mogen wij de woningen van velen uit den min goeuden stand niet heeten – staan niet zelden achter bij de plaatsden, die ten*



*verblijve voor vele dieren zijn afgezonderd: de eerste vereischten voor leven en gezondheid ontbreken; alles schijnt er op aangelegd om het zedelijk leven, hetwelk in die holen wordt geleid, op den dierlijken voet te handhaven, en zoo doende staan die holen als onuitputtelijke bronnen van verderf, alle verstandelijke, vooral alle zedelijke ontwikkeling tegen en belemmeren den voortgang van eene gewigtige klasse der maatschappij’.*

Het *Verslag aan den Koning* had lange tijd, vijftig jaar, nauwelijks gevolgen voor het overheidsbeleid, waarschijnlijk vooral vanwege het toen heersende liberale klimaat waarin vrijwel geen plaats was voor overheidsinterventie. Ook de Tweede Kamercommissie over het verslag aangaande het armbestuur over 1851, riep de regering vergeefs op te interveniëren op het terrein van de sociale volkshuisvesting. De Tweede Kamercommissie was van oordeel dat de ‘arbeiderswoningbouwverenigingen’ de bescherming van de minister verdienden en dat de regering de gemeentebesturen moest opwekken deze verenigingen aan te moedigen onder andere door het goedkoop afstaan van gronden. Daarnaast bepleitte de commissie verordeningen, waarbij het bewonen van onbewoonbare verblijven zou worden verboden.<sup>37</sup>

Een derde initiatief uit die periode dat hier genoemd moet worden, is het voorstel van het conservatieve Tweede Kamerlid Wintgens, gedaan op 2 oktober 1854, om bij wet te regelen dat in iedere gemeente een ‘Raad van Gezondheid’ zou worden opgericht, die vooral met het toezicht op de woonverblijven zou zijn belast. Ingrijpen door de overheid was volgens Wintgens gerechtvaardigd en nodig, omdat hier een algemeen belang moest worden gediend; immers: *‘een uitgeput en gebrekkelijk menschenras komt voort uit die verblijven.’*<sup>38</sup> Ook dit initiatief leed aanvankelijk schipbreuk. Collega-Kamerleden vonden een dergelijke wet overbodig aangezien gemeenteraden al over de bevoegdheid beschikten op eigen initiatief gezondheidscommissies in te stellen en deze met bevoegdheden op het gebied van de volkshuisvesting te bekleden. Niet alleen het armoedevraagstuk, maar ook de volksgezondheid bleef vooralsnog primair een zaak van lokaal bestuur.

Ook op andere sociale terreinen bleef de overheid vooralsnog zeer terughoudend. Voor de wet waren alle ingezetenen gelijk waardoor het niet in de rede lag dat de overheid de zorg voor bepaalde bevolkingsgroepen op zich nam. Illustratief is de (herziene) Armenwet van 1870. De regering meldde toen dat ‘niemand recht heeft op onderstand’. Slechts in het uiterste geval konden burgers van de overheid bijstand krijgen: niet om humanitaire redenen, maar om te voorkomen dat iemand doodgaat of wanneer de openbare orde en de veiligheid in het geding zijn: *‘Het burgerlijk armbestuur zal voorzichtig worden en grondig onderzoeken of de persoon, die om bedeeeling vraagt, haar niet kan krijgen van de kerk, en eerst na weigering, in den uitersten nood, zal men bij wijze van politietoezicht, om te zorgen dat de persoon niet omkomt, tusschen beiden treden.’*<sup>39</sup>

---

37 Tweede Kamer, vergaderjaar 1853-1854, Handelingen, p. 682 (zoals vermeld in: I.J. Brugmans, 1929, p. 251).

38 Zoals geciteerd in: Van der Woud (2010), p. 255.

39 Zoals geciteerd in: Van der Woud (2010), p. 196.

### 3 Naar een Woningwet

In de jaren zeventig en tachtig van de negentiende eeuw groeide geleidelijk aan het maatschappelijk draagvlak voor overheidsinterventie op sociaal gebied: de 'sociale kwestie' ging het maatschappelijke én politieke debat beheersen. De woonomstandigheden van de arbeidersklasse vormden een belangrijk onderdeel van de 'sociale kwestie', naast bijvoorbeeld kinder- en vrouwenarbeid, en arbeidsomstandigheden. In dat veranderende maatschappelijke en politieke klimaat rapporteerde de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in 1890 in *De arbeiderswoning in Nederland* over de resultaten tot dan toe van de Nederlandse woningbouwverenigingen. In 1896 publiceerde 't Nut een vervolgrapport: *Het vraagstuk der volkshuisvesting*. Niet alleen het particulier initiatief, maar ook de overheid heeft een verantwoordelijkheid om burgers 'fatsoenlijk' te huisvesten, aldus de auteurs. Veel arbeiderswoningen waren zeer slecht en zouden moeten worden afgebroken, aldus de rapporteurs. Oude buurten zouden herbouwd moeten worden en er zou nieuwbouw in stadsuitbreidingsgebieden moeten komen. De overheid zou daartoe leningen of garanties moeten verstrekken. In tegenstelling tot het KIVI-rapport uit 1855, viel dit rapport van 't Nut wel snel in vruchtbare politieke aarde: het vormde de basis van de Woningwet die in 1901 onder het progressief-liberale kabinet-Pierson tot stand kwam, met een ruime steun van de Tweede Kamer: 72 van de 100 Tweede Kamerleden stemden voor, en slechts vier leden stemden tegen de wet. Met de totstandkoming van die wet ging de overheid zich ten langen leste uitdrukkelijk bemoeien met de volkshuisvesting. Enkele belangrijke elementen uit de Woningwet:

- De mogelijkheid van financiële steun voor woningbouw door erkende woningbouwverenigingen en bouwmaatschappijen die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam waren;
- De verplichting voor gemeenten om een bouw- en woningverordening op te stellen met voorschriften waaraan nieuwe bouwwerken, en met name woningen, zouden moeten voldoen;
- Het verbod om zonder bouwvergunning van de gemeente iets nieuws te bouwen of een bestaand gebouw te verbouwen of uit te breiden;
- De verplichting voor woningeigenaren om bepaalde verbeteringen uit te voeren;
- De bevoegdheid van het gemeentebestuur om een woning onbewoonbaar te verklaren. Ook hing de verzakende woningeigenaar onteigening en krotopruijing boven het hoofd als een woning te verwaarloosd was;
- De verplichting voor gemeenten om uitbreidings- en bestemmingsplannen op te stellen en die om de tien jaar te herzien.

Het langzamerhand gegroeide inzicht dat er een nauw verband bestaat tussen de kwaliteit van de volkshuisvesting en de volksgezondheid zorgde ervoor dat in 1901 naast de Woningwet ook de Gezondheidswet tot stand kwam.

Het toezicht op de naleving van de Woningwet door de lokale overheden werd opgedragen aan het staatstoezicht op de volksgezondheid en gedelegeerd aan gemeentelijke en regionale gezondheidscommissies. Deze gezondheidscommissies hadden ruime bevoegdheden en een sterke positie tegenover de gemeentebesturen.

Om aanspraak te kunnen maken op financiële steun van de overheid moest een woningcorporatie de rechtsvorm van een vereniging of stichting hebben, uitsluitend werkzaam zijn in het belang

van de volkshuisvesting en toegelaten zijn door de verantwoordelijke minister (Woningwet 1901, artikel 59 lid 1). Op 20 juli 1904 voldeed de 'Vereeniging tot Bevordering van de Bouw van Werkmanswoningen' uit Leiden aan de wettelijke eisen en werd als eerste instelling toegelaten. Het aantal toegelaten instellingen nam zienderogen toe, van ongeveer 301 in 1913 tot 1341 in 1922. In 1913 sloten woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven zich aaneen in een federatie: de Nationale Woningraad (Gerrichhauzen, 1983).

De productie van woningen door woningcorporaties kwam traag op gang, onder meer omdat aanvankelijk alleen 'woningbouw van het ter plaatse eenvoudigst toelaatbare soort' (woningen met maximaal drie vertrekken voor arbeiders met een laag inkomen) in aanmerking kwam voor een rijkstoelage. De Eerste Wereldoorlog leidde tot schaarste aan bouwmaterialen waardoor de bouwkosten en bijgevolg de huurprijzen sterk opliepen. Tussen 1902 en 1916 was slechts twee procent van de opgeleverde woningen een corporatiewoning. En dat kleine aantal 'woningwetwoningen' werd hoofdzakelijk bewoond door de betere betaalde hoofdarbeiders als onderwijzers, ambtenaren en grafici, en niet de meest behoeftigen. Nieuwe bewoners werden streng geselecteerd. Kandidaat-huurders kregen inspectrices, de zogeheten woningopzichteressen, op bezoek die de ordentelijkheid en de properheid van de huisvrouw beoordeelden. Ook hierdoor vielen de meest schrijnende gevallen buiten de selectie. De woningopzichteressen, goed opgeleide dames uit de betere stand, haalden wekelijks de huur op en controleerden daarbij of de woning naar behoren werd bewoond en schoongehouden ('ledikantencontrole'). Voorts adviseerden zij de huisvrouwen inzake de kinderopvoeding, woninginrichting, financiën en lichamelijke hygiëne (Cieraad, 2006, p. 33).

#### 4 Woningcorporaties als verlengstuk van de overheid

Bij het uitvoeren van de Woningwet kregen de gemeenten aanvankelijk de vrije hand. Veel gemeenten bleven betrekkelijk passief waardoor de Woningwet aanvankelijk weinig maatschappelijke effecten had. Immers, zonder een welwillende gemeente kon er geen woningbouw plaats vinden. Die situatie leidde tot een toenemende verstatelijking van de volkshuisvesting en bijgevolg een groeiende overheidssturing van de woningcorporaties. Het publieke belang van de volkshuisvesting werd gewaarborgd door de overheid, en de woningcorporaties kregen het karakter van uitvoeringsorganisaties van de overheid.

Het overheidsbeleid na de Eerste Wereldoorlog richtte zich vooral op het ontruimen en opruimen van krotten, en op vervangende nieuwbouw. Tussen 1900 en 1940 werden ongeveer een miljoen woningwetwoningen gebouwd. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de woningproductie verder opgevoerd en breidt de wetgeving op het terrein van de volkshuisvesting verder uit. Zo traden de Woonruimtetwet (1947), de Huurwet (1950) en de Wederopbouwwet (1950) in werking. Daardoor ging de overheid *de facto* de huurprijsstelling en de verdeling van woningen van woningen bepalen. 'Daarmee werden de woningcorporaties meer en meer een verlengstuk van de overheid' (Dogge, 2003, p. 21). Ondertussen bleef het aantal van die 'verlengstukken van de overheid' gestaag groeien. In 1955 waren er ruim 700 corporaties aangesloten bij de Nationale woningraad. Tot het begin van de jaren zestig overheersten bij de bouw van woningwetwoningen overigens gemeentelijke woningbedrijven.

In 1962 kwam het primaat weer bij de corporaties te liggen, doordat met een wijziging van de Woningwet werd vastgelegd dat corporaties bij nieuwbouw voorrang dienden te krijgen op gemeentelijke woningbedrijven.

Op basis van de Woningwet werd de wet- en regelgeving die van toepassing is op woningcorporaties ook na de jaren vijftig verder uitgebreid. Het gaat dan met name om het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV, 1976) en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting (BGSV, 1976). Het BTIV beschreef onder andere de organisatie en werkzaamheden van corporaties en het toezicht daarop door de overheid. De rechten van huurders werden uitgebreid, preventieve goedkeuringsbevoegdheden van overheden werden geregeld en de sociale doelstelling van woningcorporaties werd gewaarborgd. Doordat woningcorporaties een steeds zelfstandiger positie ten opzichte van gemeenten innamen, was in de politiek behoefte ontstaan aan voorschriften zoals neergelegd in het BTIV (Boerema, 2003). In de jaren tachtig worden twee belangrijke instituties opgericht: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW, 1983) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV, 1988). Het WSW is een particuliere stichting, opgericht door de twee voorlopers van koepelorganisatie Aedes (NWR en NCIV), met financiële steun van het Rijk, en zorgt voor borging van leningen van corporaties, waardoor zij een betere toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Het Rijk en de gemeenten vervullen daarbij een achtervangfunctie: bij liquiditeitsproblemen ondersteunen zij het WSW in de vorm van renteloze leningen. Het WSW beschikt over de 'triple A'-status. Het WSW heeft geen toezichhoudende bevoegdheden. Vanuit het eigen financiële belang signaleert het WSW – in tegenstelling tot het CFV – wél vooraf.

Het CFV, een zelfstandig bestuursorgaan, oefent namens de verantwoordelijke minister die de integrale toezichthouder is, het financiële toezicht op de corporaties uit. Bij voorgenomen fusies voert het CFV een financiële toets uit (Dogge, 2003, p. 24 en verder). Het CFV heeft als voornaamste wettelijke instrument het verzamelen van informatie door middel van enquêtes en rapportages. De sanctiemogelijkheden van het CFV zijn beperkt. Wanneer een woningcorporatie niet tijdig de door het CFV gevraagde informatie verstrekt, kan het CFV bepalen dat bepaalde rechtshandelingen pas na zijn toestemming kunnen worden verricht. Het CFV heeft een beperkte wettelijke taak, een reactieve werkwijze en weinig sanctiemogelijkheden. Aedes (2012, p. 42) concludeert dan ook: *'Het CFV heeft nagenoeg geen Bite'*. In de kabinetsvoorstellen voor een herziening van de Woningwet is voorzien in een functioneel 'twin peaks'-model van toezicht: een onafhankelijke Financiële Autoriteit woningcorporaties die belast is met financieel ('prudentieel') toezicht en die actief en preventief optreedt, en daarnaast de minister die verantwoordelijk is voor het volkshuisvestelijke toezicht. In dit model worden *'de onvermijdelijke en natuurlijke spanning tussen de volkshuisvestelijke doelen en de financiële middelen eerder zichtbaar'* (Aedes, 2012, p. 61).

Van groot belang voor de corporatiesector is het in 1993 in werking getreden Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) dat in de plaats trad van het BTIV en het BGSB. Het BBSH regelt het werkterrein van corporaties en stelt allerlei institutionele voorwaarden. Het BBSH definieert zes zogenaamde 'prestatievelden' voor corporaties (Koning en Van Leuvensteijn, 2010, p. 18):

- Passende huisvesting van de aandachtsgroep, te weten mensen met inkomens die vallen binnen de inkomensgrenzen voor de huursubsidie (vanaf 2006 de huurtoeslag);

- Het kwalitatief in stand houden van het woningbezit;
- Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- Waarborgen van de financiële continuïteit;
- Bevorderen van de leefbaarheid (toegevoegd in 1997);
- Huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben (sinds 2001).

Het BBSH verplicht woningcorporaties een activiteitenoverzicht te overleggen aan de gemeenten waarin zij werkzaam zijn. Voorts moeten zij achteraf een door een accountant goedgekeurde jaarrekening, een financieel jaarverslag, een volkshuisvestelijk jaarverslag en prognose inzake de cijfermatige kerngegevens bij de gemeente indienen. Daardoor kan achteraf worden vastgesteld of de woningcorporatie gehandeld heeft in het maatschappelijk belang dat de overheid voor ogen heeft. Van belang is verder dat het BBSH elke woningcorporatie verplicht een intern toezichthoudend orgaan in te stellen. Het sturend vermogen van het BBSH is vrij beperkt: het gaat om kaderregelgeving die vooral bepaalt wat corporaties wel of niet mogen doen, maar daarbinnen veel ruimte voor interpretatie laat. Met name een moeilijk te operationaliseren prestatieveld als 'leefbaarheid' biedt woningcorporaties veel ruimte. Brandsen en Helderman (2004, p. 88) plaatsen een kanttekening bij het geringe sturende vermogen van het BBSH: *'Op welke wijze woningcorporaties in de toekomst nog kunnen worden bewogen om hun vermogen in te zetten voor maatschappelijke vraagstukken is een heikel politiek en bestuurlijk punt geworden'*. Van der Schaar (2003) stelt dat het BBSH expliciet geen prestatiesturing van overheidswege beoogde en dat er bewust gekozen werd voor meer zelfregulering en een grotere handelingsvrijheid van woningcorporaties. Een centraal vastgestelde publieke norm voor de besteding van het vermogen bleef dan ook achterwege. Het BBSH, met zijn beperkt sturende karakter, heeft ongetwijfeld voordelen zoals het ruimte bieden voor lokaal maatwerk en experimenten, maar heeft als belangrijk nadeel dat het woningcorporaties onvoldoende prikkelt om te investeren, aldus de Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen van de SER (CSED, 2010, p. 34).<sup>40</sup>

Het BBSH kwam tot stand in een algemeen politiek klimaat waarin deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging op allerlei beleidsterreinen waaronder dat van volkshuisvesting, kernbegrippen waren. De SER (2005, p. 34) spreekt van een *'golfbeweging van particulier initiatief, verstatelijking en vermaatschappelijking'*. De meeste vormen van publieke dienstverlening, op de brede terreinen van zorg, onderwijs en volkshuisvesting, kwamen voort uit het particulier initiatief. Geleidelijk aan heeft de overheid uit een oogpunt van publiek belang taken van dat particulier initiatief naar zich toegenomen om deze taken later, in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, op grote schaal als het ware terug te geven aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven ('vermaatschappelijking'). Een belangrijke overweging bij de gewenste 'vermaatschappelijking' was het beter beheersbaar maken van de overheidsfinanciën: 'van verzorgingsstaat naar versoberingsstaat'.

---

40 Overigens merkt de CSED op dat juist woningcorporaties in crisistijd aanmerkelijk meer investeren dan commerciële partijen.

Met de zogenaamde bruteringsoperatie werden de woningcorporaties in 1995 financieel verzelfstandigd. Bij de bruterings streepte het Rijk 36 miljard gulden (16 miljard euro) aan toekomstige subsidies aan de corporaties weg tegen 26 miljard gulden aan uitstaande rijksleningen. In totaal werd tien miljard gulden (4,5 miljoen euro) aan de Nederlandse corporaties overgemaakt. De bruterings had voor het Rijk verschillende pluspunten. De staatsuitgaven – volkshuisvesting was een van de grootste begrotingsposten – werden verlaagd, en dat was van belang voor de positie binnen de EMU, de papieren voorloper van de euro. Aan de open subsidieregeling voor de corporaties kwam een eind. En de corporaties zouden op ‘de markt’ ongetwijfeld beter gaan presteren: het was begin jaren negentig waarin het marktdenken hoogtij vierde.

Tegen die achtergrond ruilden vrijwel alle woningcorporaties de verenigingsvorm in voor een stichtingsvorm, waarbij de dagelijkse leiding in handen kwam van een raad van bestuur, met een raad van toezicht op raad van commissarissen op afstand (*two tier*-model, in navolging van het Nederlandse beursgenoteerde bedrijfsleven). Daarmee werd de relatie tussen huurders en hun woningcorporatie, die onder het verenigingsmodel werd gezien als belangenbehartiger van haar huurders, fundamenteel veranderd. In de volkshuisvestingssector, maar ook bijvoorbeeld in de zorg- en onderwijssector zijn er inmiddels de nodige voorbeelden van raden van toezicht die aantoonbaar steken hebben laten vallen, ondanks allerlei *governance*codes die de laatste jaren in de meeste publieke sectoren zijn ontwikkeld: afspraken over bestuur, intern toezicht, dialoog met belanghebbenden, publieke verantwoording en risicomanagement die voor een sector als geheel gelden (Van Montfort, 2010, p. 10).

Ook breed in de verschillende sectoren ontwikkelde horizontaal werkende kwaliteitsinstrumenten als *visitaties*, *benchmarking*, klantenpanels, *peer reviews* et cetera hebben niet kunnen voorkomen dat maatschappelijke ondernemingen met een vrij grote regelmaat in majeure organisatorische en financiële problemen terecht zijn gekomen, met alle nadelige gevolgen vandien voor de afnemers van hun diensten (de huurders van Vestia bijvoorbeeld), hun werknemers, hun contractpartners (gemeenten, bouwbedrijven...) en collega-instellingen die vaak via ‘collegiale financiering’ bij moeten dragen aan het financieel overeind houden van hun falende collega-instelling.

Geconcludeerd kan worden dat de vaak op papier fraaie en omvattende *governance*codes een te vrijblijvend karakter hebben. Zo heeft Aedes een uitgebreide *governance*code voor haar leden (enkele corporaties waaronder Vestia zijn overigens geen lid) opgesteld met regels betreffende de naleving van de code, het bestuur, de Raad van Commissarissen, audit van de financiële verslaglegging, positie van de interne control-functie en van de externe accountant, en de maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden. Echter, voor de naleving van de *governance*code van Aedes geldt: ‘*Pas toe of leg uit*’: een corporatie mag van de *governance*code afwijken als de *governance* van de corporatie beter gediend is met een andere uitwerking dan in de code genoemd staat (Aedes, 2012, p. 47). Creatieve bestuurders weten wel raad met die geboden uitwijkmogelijkheid.

Van Montfort meent dat de afgelopen jaren toezicht op basis van *vertrouwen* een mantra is geweest die goed in de tijdgeest paste en van pas kwam bij het streven naar vermindering van

toezichtslasten. Steng en zakelijk toezicht werd gezien als teken van wantrouwen en ‘dus’ niet goed. Het tijdsgewricht is nu zo dat de samenleving eerder vraagt om toezicht op basis van wantrouwen. Een zakelijk en serieus systeem van *checks and balances* draagt bij aan het vertrouwen van de samenleving en de politiek in hun maatschappelijke ondernemingen, zo meent Van Montfort (2010, p. 14).

Niet alleen de juridische vorm, maar ook de aard van de bedrijfsvoering van woningcorporaties veranderde vanaf de jaren negentig. Waar voorheen het accent lag op bouwtechnisch onderhoud, werd dit onderhoud steeds vaker uitbesteed en kwam het accent meer te liggen op vastgoedbeheer, projectontwikkeling en woondiensten (klantcontacten en ondersteunende diensten) (Brandsen en Helderman, 2004, p. 89).

Tegelijkertijd zijn woningcorporaties – veelal daartoe uitgenodigd door lokale overheden en andere maatschappelijke ondernemingen – zich gaan begeven op andere terreinen, bijvoorbeeld onderwijs, zorg en welzijn. Zij gingen op die terreinen geen diensten aanbieden, maar ontwikkelden samen met maatschappelijke partners bijvoorbeeld woon-zorgcombinaties, brede scholen en multifunctionele centra.

Die verbreding van het takenpakket van woningcorporaties – én van hun partners in andere beleidssectoren – roept de vraag op waar het interne en externe toezicht zich op moet richten: op de wettelijke taak of op de mate waarin maatschappelijke meerwaarde is gerealiseerd. In een meerwaardebenadering wordt een instelling beoordeeld op de vraag of zij de goede activiteiten ontplooit, en producten ontwikkelt die passen bij de meervoudige vraag vanuit de cliënt. Van Montfort (2010, p. 18) schetst op een heldere wijze de kansen en bedreigingen voor wat hij noemt ‘ontgrensde’ uitvoeringsinstellingen:

*‘Een duidelijke visie op de problematiek, verantwoord ondernemerschap, transparantie en goed risicomanagement zijn cruciaal wil de maatschappelijke meerwaardebenadering niet uitmonden in een vrijbrief om richtingloos te ontgrenzen en ongebreideld te fuseren. Maar deze ‘maatschappelijke meerwaardebenadering’ biedt wél een mogelijkheid om vanuit het probleem te denken en niet vanuit de wettelijke taak of de organisatie.’*

De (financiële) verzelfstandiging van woningcorporaties heeft de sturingsmogelijkheden van de overheid verminderd. Dat laat onverlet dat corporaties ‘toegelaten instellingen’ zijn gebleven die statutair verplicht zijn te werken in het belang en op het gebied van de volkshuisvesting. De Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector vormen het publieke bestuurskader waarbinnen woningcorporaties dienen te opereren. Maar dat kader is wel – enigszins gechargeerd gesteld – méér ruimte biedend dan richting gevend. Fleurke c.s. (2009, p. 48) schetsen de overgang van de woningcorporatie als verlengstuk van de overheid naar de woningcorporatie als betrekkelijk autonome organisatie beeldend als volgt:

*‘Het klassieke instrumentarium met vooral hiërarchische elementen werd na 1995 ingeruild voor een stelsel dat meer leunde op overleg en contractvorming op landelijke niveau en op een vrij grote autonomie van de sociale verhuurders, die door een lokale inbedding moest worden begrensd. Wat verdween was duidelijker dan wat er voor terugkwam’.*

## 5 Woningcorporaties op zoek naar maatschappelijke verankering

De veranderde verhoudingen tussen overheid en de corporaties, ontwikkelingen in de corporatiesector zelf (veel fusies, steeds meer corporaties die op regionaal niveau werkzaam zijn, toenemende professionalisering, ontwikkelingen van activiteiten op de commerciële vastgoedmarkt...), Europese wet- en regelgeving, mondigere huurders, en een onderhand vrij slecht imago van woningcorporaties bij (vooral landelijke) politici, maken dat sinds enkele jaren gezocht wordt naar een *'nieuwe balans tussen het zelfstandigheid ondernemerschap en de door de overheid te waarborgen publieke kaders en waarden'* (Gerrichhauzen, 2010, p. 71). In die nieuwe balans is een belangrijke rol weggelegd voor maatschappelijke verankering van de woningcorporaties, een verankering die ten tijde van de verzuiling min of meer natuurlijk was, maar die nu als het ware hervonden moet worden.

De centrale gedachte achter maatschappelijke verantwoording is dat organisaties die publieke taken uitvoeren, een brede groep belanghebbenden (*stakeholders*) hebben – groepen of personen die de doelbereiking van organisaties kunnen beïnvloeden, of door die doelbereiking zelf beïnvloed worden – en dat die organisaties beter presteren en op meer draagvlak kunnen rekenen als zij goed communiceren met, en luisteren naar hun omgeving. Schillemans noemt vijf aanvullende argumenten voor maatschappelijk (horizontale) verantwoording: compensatie voor de formele beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, aanvulling op ministeriële verantwoordelijkheid, stimulans tot leren door in dialoog te zijn met afnemers en betrokkenen, impuls voor maatschappelijk vertrouwen, en mogelijkheid om de machtsbalans rond uitvoeringsorganisaties te kantelen (Schillemans, 2007).

Brandsen c.s. constateren dat woningcorporaties een grote verscheidenheid van vormen van maatschappelijke verantwoording kennen. Hun opsomming ziet er als volgt uit (Brandsen c.s., 2010, p. 15, 16):

Tabel: Verschijningsvormen van maatschappelijke verantwoording

Wat (en hoe)	Status	Aan wie	Waarover
Raad van toezicht	Wettelijk verplicht	Onafhankelijke derde(n)	Integraal beleid Organisatie Kwaliteitsbeleid Financieel Management
Stakeholderforum	Vorm en betekenis wisselt sterk tussen corporaties	Individuele klant, samenwerkingspartners, vertegenwoordigers van klanten	Integraal beleid Organisatie Kwaliteitsbeleid
Huurdersoverleg	Wettelijk verplicht, maar invulling verschilt per corporatie	Vertegenwoordigers van klanten	Integraal beleid Kwaliteitsbeleid Dienstverlening



Visitaties	Verplicht volgens Aedecode, maar verschillende varianten zijn mogelijk	Professionals/ deskundigen, collega's, onafhankelijke derden.	Integraal beleid
Intervisie tussen corporaties onderling	Het komt voor, maar het is nog niet gangbaar	Collega's	Integraal beleid Organisatie Bedrijfsvoering
Accountantscontrole	Wettelijk verplicht	Onafhankelijke derden	Financieel Management Begrotingsbeleid
Website	Vrijwel altijd, maar opzet en kwaliteit van websites wisselt sterk	Algeheel publiek	Integraal beleid Organisatie
Kwaliteitssystemen zoals ISO, INK	Vrijwillig, maar wel steeds gebruikelijker	Onafhankelijke derden	Integraal beleid Bedrijfsvoering Kwaliteitsbeleid
Benchmarks als Aedex	Vrijwillig, resultaten op geaggregeerd niveau openbaar	Onafhankelijke derden	Kwaliteitsbeleid Bedrijfsvoering
Keurmerken als KWH-huurlabel, KWH-Kooplabel, Politiekeurmerk Veilig wonen	Vrijwillig, maar wel steeds gebruikelijker	Klanten, onafhankelijke derden	Kwaliteitsbeleid Dienstverlening
Aedecode	Verplicht voor leden Aedes	Algeheel publiek	Integraal beleid Kwaliteitsbeleid
Governancecode woningcorporaties	Verplicht voor leden Aedes	Algeheel publiek	Bedrijfsvoering
Prestatiecontracten	Wettelijk verplicht, maar bestaat desondanks niet overal	Gemeenten	Voldoen aan wettelijke of andere bindende normen; Bijzondere projecten
Informele samenwerking		Samenwerkingspartners	Bedrijfsvoering; Bijzondere projecten

Brandsen c.s. komen tot een aantal kritische conclusies over de wijze waarop corporaties nu maatschappelijke verantwoording organiseren (Brandsen c.s., 2010, p. 16, 17). In de eerste plaats concluderen zij dat harde cijfers over de frequentie van het gebruik van instrumenten, uitgesplitst naar de afzonderlijke corporaties, ontbreken. Met verwijzing naar een eerder sectoroverschrijdend onderzoek constateren zij dat websites en prestatie-indicatoren als belangrijkste middelen worden gezien. Dat is opmerkelijk, omdat het hier (althans bij de gebruikelijke realisatie van

deze instrumenten) om éénrichtingsverkeer gaat en niet om een dialoog. In de tweede plaats stellen Brandsen c.s. vast dat bestuurders van woningcorporaties hun huurders weliswaar zien als belangrijkste *stakeholders*, maar dat zij vaker contact hebben met de gemeente en andere grote instellingen dan met hun huurders. Aanvullend kan worden opgemerkt dat de legitimatie voor die belangrijkste doelgroep vooral wordt gezocht in – om te spreken in de termen van de participatieladder van Arnstein (1969) – vormen van informeren en consulteren. Reële invloed op het beleid van woningcorporaties hebben huurders niet of nauwelijks.

Deze constatering sluit nauw aan bij een derde kritische reflectie van Brandsen en zijn collega's: het groeiende spanningsveld tussen verantwoording achteraf (legitimatie achteraf) en beleidsbeïnvloeding door *stakeholders* (legitimatie vooraf). Zij wijzen er op dat maatschappelijke verantwoording *naar* belanghebbenden en beleidsbeïnvloeding *door* belanghebbenden vaak in één adem worden genoemd. Zij dienen echter duidelijk te worden onderscheiden. Bij beleidsbeïnvloeding gaat het om reële beïnvloedings- of beslissingsmacht (*inputlegitimiteit*). Verantwoording gaat over beoordelingsmacht en is gericht op de *outputlegitimiteit* van een maatschappelijke organisatie. Terwijl aan steeds meer partijen verantwoording moet worden afgelegd, hebben belanghebbenden nauwelijks invloed op de strategische besluitvorming.

## 6 Organiseren van verantwoording voor gekozen publieke taken

De kritische noties over de wijze waarop woningcorporaties zich verantwoorden, zijn even actueel voor andersoortige maatschappelijke ondernemingen in het onderwijs en de zorg. Ook daar zien we dat de verantwoording zich te weinig richt op de belangrijkste *stakeholders*, namelijk scholieren en hun ouders of studenten, of patiënten in het geval van zorginstellingen. Bovendien beperkt die verantwoording zich voornamelijk tot een eenrichtingsverkeer in de communicatie, namelijk het zenden van informatie (informeren). Kortom, het accent ligt op de verzorging van de *outputlegitimiteit*; de *inputlegitimiteit* is een verweesd onderdeel bij de meeste maatschappelijke ondernemingen. Wanneer we de twee hoofdvragen uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk naar de strategische keuzen van woningcorporaties en de wijze waarop zij daarover verantwoording afleggen in ogenschouw nemen, wordt aldus duidelijk dat de afweging die zij maken over wat zij tot hun publieke taak rekenen onvoldoende transparant is zonder duidelijke afwegingskaders en dat de vormgeving van de legitimiteit rond die afweging onvoldoende sturingsmogelijkheden biedt voor de belangrijkste belanghebbenden.

Woningcorporaties in het bijzonder en maatschappelijke ondernemingen in het algemeen lijken voortdurend te schipperen tussen enerzijds de overheid die zij impliciet lijken te zien als hun opdrachtgever en anderzijds de dwingende logica van de markt die zij leidend willen laten zijn voor hun werkwijze. Het lijkt erop dat maatschappelijke ondernemingen het derde domein, dat van de samenleving, niet of onvoldoende in het vizier hebben. En juist in dat domein bevinden zich – ook in hun eigen beleving – hun belangrijkste *stakeholders*. Het sluit aan bij analyse van de WRR van de ordening tussen overheid, markt en samenleving: bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken werden overheid en markt al te vaak als twee tegenstrijdige oplossingsperspectieven

gepresenteerd, waarbij het alternatief van de samenleving uit het oog werd verloren (WRR, 2012, p. 33 en verder).

In zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010) constateert de Rob dat een werkwijze waarop de verantwoording vooral achteraf is vormgegeven, uitgaat van een verticaal georganiseerde samenleving waarin instituties bij voorbaat het vertrouwen genieten dat zij de juiste keuzes maken. De realiteit is echter een andere: de verhoudingen in de samenleving zijn gehorizontaliseerd. In die context ontberen óók maatschappelijke ondernemingen het vanzelfsprekende gezag dat dergelijke instellingen in de vroegere verticaal opgezette samenleving wellicht wél op voorhand hadden. Vertrouwen moet nu voortdurend worden verdiend. Om vertrouwen te verwerven dienen maatschappelijke ondernemingen nieuwe verbindingen te leggen met de horizontale publieke ruimte. Daartoe moeten maatschappelijke ondernemingen hun legitimatie meer zoeken op het domein van de samenleving. Daar bevinden zich de belangrijkste *stakeholders* van maatschappelijke ondernemingen: huurders, ouders van leerlingen, patiënten. Deze belanghebbenden moeten daadwerkelijk invloed krijgen.

Daarbij kan het helpen als de organisatievorm van de maatschappelijke instelling mogelijk maakt dat die *stakeholders* op onderdelen mee kunnen beslissen. De aloude verenigingsvorm waarbij de huurders leden zijn of specifiek het model van de *coöperatieve* vereniging, waarbij de leden zich inkopen en daardoor voor een klein deel eigenaar zijn en medezeggenschap hebben over het collectieve bezit, bieden hier allicht perspectief. Het coöperatieve model was aan het einde van de negentiende eeuw vrij gangbaar op het terrein van de volkshuisvesting in Nederland: verspreid over het hele land waren 'Coöperatieve Bouwverenigingen' actief. De laatste decennia vinden we het coöperatiemodel in Nederland vooral terug in de agrarische en de financiële wereld, met de Rabobank als bekend voorbeeld. Ook op het gebied van duurzame energievoorziening zijn, vooral na 2000, tientallen coöperaties opgericht.

De Algemene vergadering van de Verenigde Naties heeft 2012 uitgeroepen tot het Jaar van de Coöperaties. De VN beschouwen coöperaties als in essentie waardegedreven ondernemingen:

*'A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise. Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. In the tradition of their founders, co-operative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others.'*<sup>41</sup>

Zo beschouwd is het coöperatiemodel juist voor 'maatschappelijke ondernemingen' in een gehorizontaliseerde samenleving een organisatievorm die de moeite van het overwegen waard is.

---

41 Zie: <http://social.un.org/index/Cooperatives/WhatisaCooperative.aspx>.

## Literatuur

Aedes (2012), *Toezicht met Bite* (<http://www.aedes.nl/binaries/downloads/toezicht/20120405-rapport-toezicht-met-bite.pdf>).

Arnstein, S.R. (1969), 'A Ladder of Citizen Participation', in: *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), p. 216-224.

Boerema, L.J.H. (2003), *Info Wonen 2004*, Doetinchem: Reed Business Information BV.

Branden T, en J.K. Helderma (2004), 'Volkshuisvesting', in: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Branden, Taco, Jan-Kees Helderma en Marlies Honigh (2010), *Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode Woningcorporaties*, Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen.

Brugmans, I.J. (1929), *De arbeidende klasse in Nederland in de 19<sup>e</sup> eeuw (1813-1870)*, tweede druk, Den Haag.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012), *Sectorbeeld voornemens woningcorporaties prognoseperiode 2012-2016*, Baarn: CFV.

Cieraad, Irene (2006), 'Slaapkamergeheimen. Een recente cultuurgeschiedenis van bed en slaapkamer in de Nederlandse woninginrichting', in: *Medische Antropologie*, 18 (1), P. 25-53.

Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, rapport aan de SER, Den Haag: SER.

Dogge, P.J.C. (2003), *Van Woningverhuurder naar Aanbieder van Woongenot. De strategische mogelijkheden en beperkingen van de inzet van diensten ter verbetering van de marktpositie*, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

Fleurke, F., J. van der Schaar en F. van Wijk (2009), *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Gerrichhauzen, L.G. (1983), *Woningcorporaties: een beleidsanalyse*, WRR-voorstudie nr. 37, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Gerrichhauzen, Leo (2010), 'Woningcorporaties: de onmisbare schakel', in: *Socialisme & Democratie*, nr. 5/6, p. 70-79.

Koning, P., en M. van Leuvensteijn (2010), *De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek*, CPB-document, nr. 202, Den Haag: CPB.

Koninklijk Instituut van Ingenieurs (1855), *Verslag aan den Koning over de vereischten en inrigting van arbeiderswoningen*, door eene commissie uit het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, 's-Gravenhage: KIVI.

Montfort, C.J. van (2010), 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst', in: *Tijdschrift voor Toezicht*, p. 6-20.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009), *Stem geven aan verankering. Over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*, Den Haag: Rmo.

Schaar, J. van der (2003), *Het corporatievermogen en overheidssturing*, Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Schillemans, Thomas (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Veldheer, V. (1994), *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken in het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, Sociale en Culturele Studies nr. 20, Rijswijk: SCP.

VROM-raad (2005), *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, Den Haag: VROM-Raad

Sociaal-Economische Raad (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag: SER.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-rapport nr. 87, Amsterdam: Amsterdam University Press.



## 5. Staat, burgers en markt in de culturele sector

Raad voor Cultuur | Tekst: Klazien Brummel<sup>42</sup>

### 1 Inleiding

‘Kunst moet worden teruggegeven aan de samenleving.’ Met dit motto zette de staatssecretaris van Cultuur in 2010 de toon voor het debat over het nut en de noodzaak van overheidsbemoediging met kunst en cultuur. Het kabinetsbeleid was erop gericht om de overheidsbemoediging terug te dringen en om daarmee meer ruimte te geven aan de samenleving en het particuliere initiatief. Hoe de sector dat laatste precies voor zich moest zien, bleef echter onuitgewerkt, want tegelijkertijd moest er snel en fors worden bezuinigd. De inhoud van het motto raakte daardoor verkleefd met de bezuinigingsopgave.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) stelt in zijn advies *Loslaten in vertrouwen* dat een dergelijke, grote overheidsbezuiniging niet goed samengaat met het activeren van de maatschappij om publieke taken over te nemen. De vraag of en hoe de samenleving de zorg voor het culturele aanbod op bepaalde punten kan overnemen, wordt door een forse bezuiniging immers in een gekleurd daglicht gesteld; de overheid lijkt tegelijkertijd haar handen van de ‘publieke zaken’ te willen aftrekken. Maar de overheid moet juist meedoen om de vermaatschappelijking te kunnen laten slagen.

Daarnaast is het de vraag of particulieren in Nederland überhaupt in staat zijn om op een omvangrijke schaal initiatief te nemen, zodat zowel op nationaal als internationaal niveau beleidsdoelen van de overheid waargemaakt kunnen worden. Zonder overheidsbetrokkenheid zou in Nederland bijvoorbeeld een gezelschap als Het Nationale Ballet niet kunnen bestaan. Het instandhouden van dit wereldberoemde gezelschap is een ambitie waarvoor op democratische wijze draagvlak verkregen moet worden en waaraan overheidssubsidies te pas moeten komen. In een egalitair land als Nederland is het onwaarschijnlijk dat particulieren aan deze ambitie gestalte kunnen en willen geven door middel van financiële en bestuurlijke ondersteuning. Dat neemt niet weg dat vriendenverenigingen, bijdragen uit private fondsen en andersoortige donaties een grote betekenis hebben voor dergelijke culturele instellingen.

Nog afgezien van de vraag of in Nederland de ambities ten aanzien van het cultuuraanbod op nationaal en internationaal niveau ooit verwezenlijkt zouden kunnen worden zonder overheidsbemoediging, zijn enkele eenvoudigere vragen ook onbeantwoord gebleven. Zo is er nog geen debat gevoerd over de ideale omstandigheden waaronder burgers meer initiatief kunnen

---

42 Drs. Klazien Brummel werkt als senior adviseur bij de Raad voor Cultuur. Zij bedankt haar collega drs. Yolanda Ezendam voor haar bijdrage aan dit hoofdstuk.

nemen op het gebied van kunst- en cultuurproductie. Ook is er geen goed beeld van de wijze waarop de kwaliteit en de pluriformiteit van het aanbod blijvend bevorderd kunnen worden. Dit zijn beleidsprioriteiten die een wettelijke basis hebben in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

De meest concrete handreiking in het proces waarin kunst en cultuur worden teruggegeven aan de samenleving, is het gebaar om schenkingen aan culturele initiatieven fiscaal aantrekkelijk te maken. Culturele instellingen kunnen op hun beurt, vanwege hun gerichtheid op het algemeen belang, ook fiscale voordelen krijgen.

In deze bijdrage wil de Raad voor Cultuur laten zien dat in relatie tot de culturele sector de domeinen overheid, markt en samenleving nooit strikt gescheiden van elkaar zijn geweest. Voor een bloeiend cultureel klimaat is in retrospectief overheidsinzet cruciaal gebleken, maar er is altijd een relatie met de samenleving, de markt en de private sector geweest. De ontstaansgeschiedenis van vele culturele instellingen illustreert deze, vaak op ad hoc-basis georganiseerde, verbindingen tussen de drie domeinen. Daarnaast besteedt de raad in deze bijdrage aandacht aan de zogenaamde *legitimeringsparadox*. De legitimering van overheidsbemoeyenis voor kunst en cultuur was en is voortdurend onderwerp van discussie, omdat collectieve steun voor cultuurbeleid ontbreekt, hetgeen overigens ook vaak is ingezet als argument voor overheidsbemoeyenis. Het is een gegeven dat de maatschappelijke groep die profiteert van bijvoorbeeld canonieke opera, orkestrale muziek, museale collecties en ballet klein is, zodat het een ongemakkelijke opgave is om subsidie uit collectieve middelen te rechtvaardigen. Dit eens te meer omdat rapportages van het Sociaal Cultureel Planbureau hebben aangetoond dat nog altijd vooral hoogopgeleiden profiteren van het cultuurbeleid. Toch kunnen er, ondanks de beperkte groep 'afnemers' en de beperking van de 'markt', goede argumenten voor overheidsbemoeyenis worden geformuleerd. De Raad voor Cultuur voert onder de titel *Grondslagen van het cultuurbeleid* een verkenning hiernaar uit.

In zijn bijdrage wil de raad onderstrepen dat met het uitgangspunt dat kunst aan de samenleving moet worden teruggegeven, de tijd niet kan worden teruggedraaid. De volksverheffende gedachte die achter veel particuliere initiatieven van weleer schuilging, voedt al lang niet meer de bodem waarop nieuwe initiatieven in kunst en cultuur opbloeien. Inmiddels drijft het cultuurbeleid op visies en ambities die door de overheid in samenspraak met de samenleving worden geformuleerd. In deze bijdrage passeren enkele maatschappelijke waarden de revue die in het verleden van belang waren voor de legitimering van overheidsbemoeyenis met kunst en cultuur. Deze vallen, zo blijkt, niet altijd samen met de waarden die in de markt en door burgers hoog worden gewaardeerd. De raad interpreteert het feit dat de legitimering van het cultuurbeleid weer opnieuw gegrondvest moet worden als een markering van een nieuwe periode.

## 2 Motivatiemix

Zoals gezegd, is op het gebied van kunst en cultuur geen scherpe scheidslijn te trekken tussen wat de markt, burgers en private partijen enerzijds en de overheid anderzijds voor hun rekening nemen. De cultuurgeschiedenis laat zien dat deze partijen steeds in wisselende formaties hebben opgetreden als opdrachtgevers, censors, beoefenaars en begunstigers van kunst en cultuur. Meer nog dan in



de omliggende landen kent Nederland in dat opzicht een lange geschiedenis van particulier ofwel burgerinitiatief. Tot de jaren zestig van de twintigste eeuw werd het particuliere initiatief zelfs zo belangrijk en leidend gevonden, dat er nauwelijks overheidssteun te verwachten was zónder. De Nederlandse overheid stelde zich dus principieel terughoudend op, al dan niet gesteund door het uitgangspunt van Thorbecke dat kunst en wetenschap geen zaken zijn waarover de regering kan oordelen en legde het primaat bij de burgers.

Toch waren er diverse redenen om zich vanuit de overheid wel actief met kunst te bemoeien. De motivatie bestond veelal uit een uitgebalanceerde mix van controle- en praalzucht. Zo lagen voor steden de redenen aanvankelijk vooral op het vlak van de ‘stads promotie’ en ‘ordebewaking’. Steden ondersteunden in de zeventiende eeuw hun rederijders al met subsidies, omdat een florerend cultureel klimaat het aanzien van een stad vergrootte. Daar stond echter tegenover dat er met grote regelmaat op werd toegezien dat de literaire en theatrale producties geen expliciete, of zelfs bedekte, vorm van kritiek op het stadsbestuur bevatten. Als het dat nodig vond, kon een stadsbestuur ingrijpen door middel van een opvoeringsverbod. Als het daarop aankwam, was het overigens door de versnipperde bestuursstructuur relatief gemakkelijk om bijvoorbeeld ‘verboden’ werken elders uit te brengen en te verspreiden.

Het culturele leven dreef voor het grootste deel op particuliere verenigingen, zoals die van de rederijders. De (lokale) overheid kwam er eigenlijk alleen aan te pas als de begroting niet rondkwam en de stad er voordeel bij had dat initiatieven in stand gehouden werden. Professionele kunstenaars, musici, en theatergezelschappen waren mobiel en zij reisden het geld, de markten, de leerlingen en de vermogende opdrachtgevers achterna om in hun onderhoud te kunnen voorzien.

### 3 Ontstaan van een nationale eenheid

Met de vestiging van de Bataafse Republiek in 1795 kwam een nationale eenheidsstaat tot stand, waarbinnen zich een georganiseerde staatszorg voor cultuur ontwikkelde. De overheid hechtte er groot belang aan dat de gewenste nationale eenheid tot stand gebracht zou worden, opdat zij effectiever het land kon besturen. Naar Frans voorbeeld werd een actieve, nationale cultuurpolitiek ingezet om dit doel te bereiken.

Steden verloren macht door deze centrale overheid in opbouw. Zo werd bijvoorbeeld de Amsterdamse schouwburg uitverkoren om de natie een voorbeeld te stellen met stichtelijk staatstheater. Ter ondersteuning van deze maatschappelijke opdracht stelde de centrale overheid geld beschikbaar voor salarissen, kleding en verbetering van de voorzieningen. Het was een incident. In 1801 werd het staatstheater weer Stadsschouwburg. Maar het was wel een voorafspiegeling van wat komen ging. Het belang van de Nederlandse taal, een gezamenlijke, gedeelde geschiedenis en een gedeelde culturele identiteit werd door de centrale overheid onderkend en verheven tot beleidsterrein waarop de eenheidsstaat kon worden gegrondvest.

Ook verlichte burgers hechtten groot belang aan de gedeelde geschiedenis en een gedeelde culturele identiteit. Maatschappelijke ontwikkeling en volksverheffing door middel van opvoeding,

beschaving en nationaal besef werden nastrevenswaardige doelstellingen, waarvoor burgers zich zelf ook wilden inspannen. In deze context bleek de educatieve waarde van kunst de motivatie. Tot op de dag van vandaag is het Genootschap van Kunsten en Wetenschappen actief, vooral bekend als Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Dit is een goed voorbeeld van zo'n verlicht burgerinitiatief dat aan het einde van de achttiende eeuw werd opgericht ter bevordering van het algemeen volksgeluk, met name door initiatieven te nemen op het terrein van de volksontwikkeling. Deze particuliere maatschappij hield de overheid echter liever op afstand dan dat zij er een synthese mee aanging. Achterdocht jegens de bedoelingen van een (centrale) staat was in de achttiende eeuw niet ongewoon. Het was niet vanzelfsprekend dat de regeringen er waren ten behoeve van het volk, met als taak dienstbaar te zijn aan het algemeen welzijn van de bevolking. De Maatschappij bleef daarom onafhankelijk, richtte bibliotheken op en bevorderde volkseducatie op allerlei terreinen, ook op het terrein van de letteren en de kunsten.

Al een paar jaar na de oprichting werd de Bataafse Republiek ondergeschikt gemaakt aan het Franse Koninkrijk. Het koninkrijk nam veel, maar daar stond tegenover dat het opleidingen schonk en het besef deed groeien dat cultureel erfgoed bescherming behoeft. Vanaf 1806 maakte Lodewijk Napoleon cultuurbeleid tot het speerpunt van zijn handelen. Er werden tal van op Franse leest geschoeide maatregelen genomen om het culturele klimaat en de kunstproductie te bevorderen. Tijdens de regeringsperiode van Lodewijk Napoleon werden belangrijke instituten opgericht, zoals in 1808 het Koninklijk Instituut van Wetenschappen, Letterkunde en Schone Kunsten – de latere Koninklijke Akademie van Wetenschappen. Aanvankelijk functioneerde dit instituut als Academie en als belangrijkste adviseur van de regering op het terrein van kunst- en cultuurbeleid. In de Napoleontische periode ontstonden ook de eerste nationale instituties zoals het Koninklijke, later Rijksmuseum in Amsterdam. Daarnaast ontstond de behoefte aan een wettelijke bepaling voor de bescherming van monumenten.

#### 4 Moderne tijd

Voor meer eigentijdse opvattingen over de relatie tussen de overheid en het culturele leven, waren de ontwikkelingen in de tweede helft van de negentiende eeuw binnen de burgerklassen cruciaal. De groeiende, cultureel geïnteresseerde middenklasse eiste zeggenschap op in het openbaar bestuur. De samenleving werd meer en meer gezien als 'maakbaar'. De rol van het openbaar bestuur veranderde, evenals de functie van kunst in de samenleving.

Opvoeding van zowel het individu als het volk werd op grote schaal belangrijk gevonden in het kader van het democratiserings- en emancipatieproces. Tegen die achtergrond is te verklaren dat de educatieve waarde van kunst steeds hoger werd gewaardeerd. En het nut van literatuur, theater, schilder- en beeldhouwkunst, als ook de bouwkunst, bestond hieruit dat zij leerzaam waren en bijdroegen aan nationale saamhorigheid.

Naarmate het gecentraliseerde bestuur vorm kreeg, werd de bevordering van verlichting en beschaving tot onderdeel van de overheidstaken gemaakt. Alles wat ten tonele werd gevoerd dat dit doel niet diende, zoals onzedelijkheid en het gebruik van andere talen, werd gecensureerd.

Vanaf 1860 werd de overheid actief op het terrein van de monumentenzorg, daartoe aangespoord door de particuliere Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst. Echt betrokken werd de overheid echter pas na het verschijnen van de aanklacht die Victor de Steurs in 1873 onder de titel *Holland op zijn Smalst* in het tijdschrift *De Gids* publiceerde. Hierdoor werd de regering wakker geschud. De Steurs gaf uiting aan zijn groeiende ongenoegen over de passieve houding van de overheid ten aanzien van het cultureel erfgoed dat in verval raakte of op andere wijze uit het zicht verdween. Hij stelde dat de zorg voor het erfgoed onmogelijk op structurele basis aan het particuliere initiatief overgelaten kon worden. Er moest overheidsbeleid voor worden ontwikkeld.

In de eerste helft van de twintigste eeuw werden in Nederland vervolgens meer dan honderd musea gesticht, waar kunstvoorwerpen een veilige plek kregen. Het openbare cultuurbezit werd door particuliere initiatieven, schenkingen en nalatenschappen steeds verder uitgebreid. Het belastingvoordeel dat een gulle gever in de culturele sector ontvangt, stamt uit deze tijd. Ondertussen richtte de overheid zich op systematisering en schaalvergroting van de museumcollecties.

Anders dan bij dit culturele erfgoed het geval was, voelde de rijksoverheid zich in de eerste helft van de twintigste eeuw geenszins aangespoord om zich met de kunstbeoefening ofwel kunstproductie te bemoeien. Artistieke ontwikkeling was het resultaat van de inzet van private burgers, verenigingen en stichtingen. Wel werden orkesten, leeszalen en bibliotheken gesubsidieerd. Dat orkestmuziek wel, en toneel niet op financiële steun van de rijksoverheid kon rekenen, had te maken met het feit dat muziek minder met onzedelijk gedrag in verband gebracht werd. De overheidsbijdrage was echter klein. De orkesten bleven vooral dankzij particulieren in stand. Zo schonk havenbaron D.G. van Beuningen het Rotterdams Philharmonisch Orkest in de jaren twintig een hele nieuwe kopersectie.

Toen de rijksoverheid in 1921 dreigde te bezuinigen op het toch al bescheiden budget voor kunstsubsidies, werden discussies gevoerd over de relatie tussen de overheid en de kunstsector. Er werden ruwweg vier mogelijke raakvlakken tussen regering en kunstsector geschetst: de regering kon optreden als afnemer en/of opdrachtgever en bij de bouw en de inrichting van overheidsgebouwen en publieke ruimte aandacht aan kunst schenken. In het verlengde hiervan kon de regering in de hoedanigheid van producent van drukwerk, munten en civiele werken de esthetiek in het ontwerp bevorderen. Voorts had de regering een duidelijke taak als opvoeder. Het kunstonderwijs verdiende een kwaliteitsimpuls, vond men, evenals de integratie van kunstonderwijs in het reguliere onderwijs. De regering was daarnaast schatbewaarder van cultureel erfgoed. Hierover bestond reeds consensus. Tot slot had de regering een rol te vervullen als sociaal vangnet. Zo hadden werkloze kunstenaars net als werkloze arbeiders recht op financiële ondersteuning.

De discussie bleef niet zonder gevolgen. Voor de beeldend kunstenaars werd in 1931 een regeling in het leven geroepen waarmee de overheid opdracht kon verlenen om rijksgebouwen en bruggen te laten verfraaien. In 1935 werd het Voorzieningsfonds voor kunstenaars opgericht, gevoed uit overheidssubsidies en bijdragen van de leden van de aangesloten kunstvakorganisaties. Het voorzag in tijdelijke financiële hulp aan beeldend kunstenaars en toonkunstenaars.

Hoewel er nog steeds geen sprake was van een regeringsvisie op cultuur en cultuurbeleid, groeide de sector gestaag en zochten professionals de samenwerking met particuliere initiatiefnemers en overheden. Steeds vaker maakten overheden activiteiten mogelijk door middel van koppelsubsidies.

## 5 Cultuur met beleid, primaat verschuift naar overheid

De Tweede Wereldoorlog heeft de verhouding tussen overheid en de kunst- en cultuursector sterk veranderd. Tijdens de Tweede Wereldoorlog voerde de Duitse bezetter een actieve cultuurpolitiek en ontwikkelde beleid dat erop was gericht om de smaak en de voorkeuren van burgers in cultureel opzicht te sturen. Het doel van dit beleid was controle uit te oefenen op uitingen van vrije expressie en het bevorderen van volksverheffing. Ten aanzien van radio en film kwam er een censor voor alle openbare uitingen. Tegelijk werd het subsidiebeleid van de overheid uitgebreid naar film, toneel en dans, die tot dusver niet door het Rijk waren gesteund. Voor orkesten en toneelspelers die bij de Kulturkammer waren ingeschreven, werden algemene salarisregelingen en sociale voorzieningen ontworpen. Kunstenaars die weigerden zich bij de Kulturkammer aan te sluiten en toetraden tot het zogenaamde kunstenaarsverzet kregen vanuit de maatschappij veel *goodwill*. Binnen dat verzet werden plannen geboren voor de Federatie van Kunstenaarsverenigingen, die na de oorlog een belangrijke rol zou vervullen, en voor de Raad voor de Kunst. Laatstgenoemde instantie werd in 1947 ingesteld en kreeg uitsluitend adviserende bevoegdheden.

Hoewel de overheid tijdens de naoorlogse wederopbouw tot een sober bestedingspatroon was gedwongen, won de opvatting veld dat zij verantwoordelijkheid moest dragen voor de cultuur in haar verschillende facetten. Het cultuurbudget, dat tijdens de oorlog aanzienlijk was gestegen, daalde erna niet meer tot het vooroorlogse niveau. Zowel de bezetter als het kunstenaarsverzet hebben bijgedragen aan een gunstiger klimaat voor de rijksbemoediging met cultuur.

Na de Tweede Wereldoorlog bewoog het cultuurbeleid zich omhoog op de golf van welvaartsgroei, wederopbouwbeleid en het ontstaan van de verzorgingsstaat. De overheid trok de rol van eerstverantwoordelijke naar zich toe en na 1960 werd duidelijk dat het zwaartepunt in het cultuurbeleid niet langer lag bij de verheffingsgedachte en de gelijkmatige spreiding van cultuur over Nederland, maar in de richting verschoof van de individuele expressie en welzijnsdoelstellingen. Aan de kunst werd binnen het cultureel en maatschappelijk welzijn van de mens een belangrijke plaats toegeschreven en de overheid rekende het tot haar taken om participatie te bevorderen. Individuele expressie en creativiteit waren kernkwaliteiten van kunst, waarmee emancipatoire doelen konden worden nagestreefd. Ook de ambitie om in een globaliseringproces in internationaal verband mee te tellen, kreeg via het kunstbeleid gestalte. De oprichting en instandhouding van een nationaal balletgezelschap was bijvoorbeeld direct aan deze doelstelling verbonden. Dat de regering, al dan niet gevoed door professionals uit de sector, zelf ambities formuleerde en deze in een beleidsvisie vatte, gaf aan dat het primaat verschoven was en dat het initiatief nu bij de overheid lag.

De overheid werd aldus een factor van belang voor de ontwikkelingen in de cultuursector. Van welstand tot monumentenzorg, van Rijksgebouwendienst tot beeldende kunstregelingen, van museumbeleid tot uitbetaling van podiumkunstenaars – de overheid was tot in de

haarvaten aanwezig of vertegenwoordigd door afgevaardigde deskundigen in allerhande overheidscommissies, zoals welstandcommissies, kunstcommissies en andere rijksadviseurs. Het nationale cultuurbeleid, dat inmiddels omlijst werd met actieplannen en kunstnota's waarin de meerjarenvisie op het beleid van een regering vastlag, was leidend geworden. Het beleid van particuliere vermogensfondsen werd daar meer en meer op afgestemd en ook decentrale overheden volgden veelal het door de centrale overheid geformuleerde beleid.

De enorme naoorlogse economische groei werd, evenals in andere landen, gebruikt voor de opbouw van een door de staat gefinancierd en gegarandeerd stelsel van voorzieningen – ook voor de kunsten. De expansie komt duidelijk naar voren uit de vergelijking van het aantal gesubsidieerde kunstinstellingen in 1950 met die van 1980. De symfonieorkesten zijn in die periode van zeven naar zestien gestegen, toneelgroepen van zeven naar twintig en gezelschappen voor mime, jeugdtoneel of dans van vijf naar veertig.

## 6 Omslagpunt

In de jaren tachtig ontstond echter een kentering. De publieke belangstelling groeide niet en de belofte van de cultuurspreiding werd niet ingelost. Er zou sprake zijn van overaanbod of onderafname en het project om (canonieke) kunst toegankelijk te maken voor brede lagen van de bevolking werd als mislukt beschouwd. De economische stagnatie dwong tot een heroriëntatie op de rol van de overheid. Het debat in de samenleving over heroverweging van de collectieve uitgaven, deregulering, privatisering en reorganisatie had ook binnen de cultuursector zijn weerslag.

Vanaf 1995 werd de rijksgesubsidieerde podiumkunsten een eigen inkomstennorm opgelegd. In de culturele sector werd in de jaren negentig ook een start gemaakt met de 'externe verzelfstandiging' van musea, theaters en geldstromen. Deze beweging heeft geleid tot een grotere bestuurlijke afstand tussen instelling en overheid. Deze verzelfstandiging zal in 2013 worden gevolgd door een aanmerkelijke subsidievermindering. Daarnaast is in de jaren negentig een decentralisatieproces in gang gezet, mede ingegeven door de heroriëntatie op de rol van de centrale overheid, die in relatie tot Europa, de steden en de regio's was gaan schuiven.

De overdracht van taken aan decentrale overheden en van geldmiddelen, bestemd voor bibliotheekwerk, beeldende kunsten en monumentenzorg, de verzelfstandiging van de rijksmusea en verfondsing van het overheidsbudget voor kunst, leidden tot kortere lijnen naar de sector en tot snellere beslissingen.

Ook bleken instrumenten die ten behoeve van het cultuurbeleid waren ontwikkeld goed bruikbaar in transitieprocessen. Het architectuurbeleid bijvoorbeeld speelde een belangrijke rol in het decentralisatieproces binnen de ruimtelijke ordening. Door programma's in te richten, instellingen in het leven te roepen, kwaliteitsteams te installeren en subsidies via de fondsen beschikbaar te stellen voor lokale initiatieven kon de centrale overheid op kwaliteit blijven sturen, terwijl de bestuurlijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening werden overgedragen.

De overheid was zich weliswaar bewust van haar opdracht om ervoor te zorgen dat een artistiek hoogwaardig cultuuraanbod voldoende kansen krijgt, ook wanneer daar in bepaalde gevallen

geen grote publieke belangstelling tegenover staat, maar tegelijkertijd werd onderzocht of de afhankelijkheid van overheidsgeld kon worden verminderd. In de jaren negentig deed *corporate sponsoring* haar intrede bij musea en de podiumkunsten.

#### *De Wet op het specifiek cultuurbeleid*

Juist in de periode dat de overheid terugtrekkende bewegingen maakte, trad in 1993 de Wet op het specifieke cultuurbeleid in werking. De wet belast de verantwoordelijke minister met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen. Hij laat zich daarbij leiden door kwaliteit en verscheidenheid. In 1995 werd, als opvolger van de Raad voor de Kunst, de Raad voor Cultuur ingesteld als adviesorgaan voor de minister en het parlement op het gebied van kunst, cultuur en media. Het cultuurbeleid kent een vierjaarlijkse cyclus waarin het in zijn geheel ter discussie wordt gesteld. Deze discussie beperkt zich niet tot cultuurpolitieke uitgangspunten, maar raakt ook aan de subsidies voor de verschillende sectoren en instellingen. Vanwege een explosieve toename van het aantal aanvragen voor overheids subsidie, besloot het parlement in 2006 subsidieverzoeken van kleinere culturele instellingen niet meer zelf te behandelen, maar via de cultuurfondsen, die door de overheid worden gefinancierd. Hiermee zette de centrale overheid zichzelf op afstand en hoefde zij niet langer over subsidietoekenningen aan culturele instellingen te debatteren. De regering wenste zich voortaan te beperken tot de hoofdlijnen van het cultuurbeleid en stopte tevens de subsidiëring van brancheorganisaties.

## 7 De kunst teruggeven aan de samenleving

In het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) ontstond de overtuiging dat er een culturele markt is, die op zich goed functioneert en het publiek datgene brengt waar het om vraagt. Daarmee kwam een einde aan de dominante rol van de overheid in de cultuur. Tijdens dit eerste kabinet-Rutte zijn de overheidsuitgaven voor kunst en cultuur gehalveerd.

De legitimering om nog overheidsbetrokkenheid bij de culturele sector te houden, onder meer in de vorm van subsidiebeleid, vindt haar basis in de ambitie om op internationaal niveau te kunnen meetellen; dit heeft immers een gunstig effect op economische processen (creatieve industrie) en het vestigingsklimaat. Daarnaast is de zorg voor erfgoed, de door de samenleving hoog gekwalificeerde kunst en monumenten, gemakkelijk met economische argumenten te legitimeren.

Uit maatschappelijke effectberekeningen komt keer op keer naar voren dat in de monumentenzorg sprake is van het *multipliereffect*. Elke euro die de overheid in een restauratie investeert, vloeit in meervoud terug in de schatkist, onder meer via belastingen. Het economische argument wordt ook gebruikt voor het internationale cultuurbeleid, waarin kunstuitingen worden ingezet als onderdeel van de culturele diplomatie die bijdraagt aan het slagen van handelsmissies. Ook kan kunst bijdragen aan de sociale cohesie in stadwijken en aan het tot stand komen van een interculturele dialoog.

*Van top down naar bottom up*

Nu het erop lijkt dat de naoorlogse consensus over het nut en de noodzaak van cultuurbeleid brozer is dan gedacht, rijst de vraag welke beginselen en legitimeringsgronden wel op een brede steun kunnen rekenen. De zoektocht naar nieuwe grondslagen is nog maar net begonnen. Wat daar in elk geval uit naar voren komt, is de wens om het contact met het publiek te herstellen. Er is veel meer aandacht gekomen voor vriendenverenigingen, *crowdsourcing*, donateurskringen en omroepleden, kortom voor initiatieven die vanuit de samenleving worden gesteund. Om anno 2012 een politieke legitimering van het kunstbeleid te vinden, moeten maatschappelijke groepen die belang hechten aan kunst en cultuur vanwege de intrinsieke waarden politiek draagvlak voor de bekostiging ervan zien te verkrijgen. Ook consumentengroepen moeten hun stem kunnen verheffen. De traditionele kunstlobby van een handvol professionals is niet meer toereikend.

## 8 Tot slot

Staat, burgers en markt zijn in de culturele sector moeilijk van elkaar te scheiden. Al in de zeventiende eeuw was er sprake van een mix van gedeelde verantwoordelijkheden, met als fundament de overtuiging dat cultuur waarde toevoegt. Dat de overheid tussen 1960 en 1990 zo'n dominante rol is gaan spelen, is verklaarbaar vanuit de sociaal-maatschappelijke geschiedenis en de economische ontwikkelingen. Het is in de geschiedenis echter een uitzonderlijke periode, waarvan het nu de vraag is of deze tot een einde is gekomen.

In de culturele sector zijn tal van amateurverenigingen actief. Soms zijn deze tot op nationaal niveau georganiseerd, kennen ze vertakkingen tot in alle regio's en wordt er nauw samengewerkt met professionals. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het nationale netwerk van amateurarcheologen. Aan dit soort particuliere organisaties kan de overheid een steentje bijdragen in de vorm van subsidie via een van haar cultuurfondsen, maar ook door burgers niet in de weg te staan met bureaucratische regelgeving. Betrokkenheid van de overheid kan ook worden opgevat als een vorm van coproductie, waardoor burgers meer capabel worden en een publieke dienst – het produceren en beschikbaar stellen van geschiedenis – efficiënt kan worden aangeboden.

Om de doelstelling van de compacte overheid te kunnen bereiken, stelt de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies *Loslaten in vertrouwen* voor om de taakverdeling tussen overheid en burgers te herschikken. Die herschikking moet erop gericht zijn de invloed van mensen op beleid en besluitvorming te vergroten. Minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar adviesvraag aangegeven over onvoldoende kennis en ervaring te beschikken om overheidstaken te vermaatschappelijken door meer ruimte aan mensen en de samenleving te geven. Haar centrale vraag is dan ook: *'Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?'*

In de recente beleidsnota *Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid*<sup>43</sup> wordt de nadruk gelegd op het bevorderen van ondernemerschap; zo kan het maatschappelijke draagvlak voor rijksgesubsidieerde culturele instellingen worden vergroot. Draagvlak komt met andere woorden tot uitdrukking in de mate waarin de samenleving bereid is om een redelijke financiële bijdrage aan cultuuruitingen te leveren. De overheid legitimeert haar bemoeienis in de vorm van financiële steun als er vanuit de samenleving gematcht wordt.

Zo keert de overheid terug naar de situatie waarin staat, samenleving en markt niet strikt gescheiden domeinen zijn, maar slechts drie actoren die met eigen belangen een gezamenlijke inspanning leveren die de gemeenschap ten goede komt. In dezelfde geest kan de overheid ook door middel van het aanbesteden van haar publieke werken en door middel van innovatief opdrachtgeverschap de culturele component in de maatschappij bevorderen en in goede banen leiden. In dergelijke constructies is er altijd sprake van een gedeeld belang en een gedeelde verantwoordelijkheid die al dan niet door een onderling verschillende motivatiemix geschraagd worden. Met fiscale instrumenten, zoals een giftenaftrek, stimuleert de overheid 'fiscale vriendschapsbanden' met culturele instellingen die ten behoeve van het algemeen nut opereren, en dus de status hebben van een Algemeen nut beogende instelling (Anbi).

In Nederland is men de mate waarin de regering aandacht heeft voor wetenschapsbeleid en cultuurbeleid gaan zien als indicator voor de mate waarin de welvaart zinvol wordt verdeeld. Als de regering plotseling haar handen van een beleidsterrein aftrekt zonder overgangmaatregelen te treffen of nieuwe ambities te formuleren, roept dit veel vragen op.

Te denken dat de samenleving datgene opvangt waar de overheid haar handen vanaf trekt, is naïef. De Nederlandse samenleving kent immers geen bloeiende traditie van fondsenwerving, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Amerikaanse *modus operandi*. In Nederland is ingezet op inkomensnivellering en wordt de zorg voor wetenschap en kunst sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog grotendeels aan de overheid uitbesteed. Kunst noch wetenschap kan op stel en sprong tot de goede doelen worden gerekend om via particuliere giften de mooie doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

---

43 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 820, nr. 1.



## Literatuur

Boekmanstichting (2008), *Particulier initiatief*, Tijdschrift voor kunst, cultuur en beleid, jaargang 20, nr. 76.

Broek, A. van den, F. Huysmans en J. de Haan (2005), *Cultuurminnaars en cultuurmijders*, Den Haag: SCP

Broek, A. van den, J. de Haan en F. Huysmans (2009), *Cultuurbewonderaars en cultuurbeoefenaars. Trends in cultuurparticipatie en mediagebruik*, Den Haag: SCP

Halbertsma, Marlite, en Patricia van Ulzen (red., 2001), *Interbellum Rotterdam. Kunst en Cultuur 1918-1940*, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Lelieveldt, Philomeen (1998), *Voor en achter het voetlicht. Musici en de arbeidsverhoudingen in het kunst- en amusementsbedrijf in Nederland, 1918-1940*, proefschrift, Universiteit Utrecht.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Boekmanstudies (2007), *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag/Amsterdam.

Oosterbaan Martinius, Warna (1990), *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*, proefschrift, Den Haag: Gary Schwartz/SDU.

Pots, Roel (2000), *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland*, proefschrift, Nijmegen: Uitgeverij Sun.

Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag.

Startnotitie (2012) ten behoeve van het KNAW-Boekmandebat op 25 september, *Een discussiemiddag over liberaal kunstbeleid, de actuele stand van de Nederlandse cultuurpolitiek en de perspectieven voor de relatie tussen kunst en het publieke domein in de komende jaren*.



## 6. Vermaatschappelijking in het fysieke domein

Bart Swanenvleugel<sup>44</sup>

### 1 Inleiding

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft op verzoek van minister Spies van BZK een advies opgesteld over ‘vermaatschappelijking’: *Loslaten in vertrouwen*. Aangezien de voorzitters van de adviesraden dit thema gezamenlijk wilden aanpakken heeft de Rob zich ingespannen andere adviesraden bij het adviestraject te betrekken. Als inbreng daarvoor heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) het opstellen van dit essay over vermaatschappelijking geïnitieerd. Een tweede doel van dit essay is om als aanzet te dienen voor een verdere discussie over de rol van vermaatschappelijking bij *governance*vraagstukken binnen het fysieke domein.

De minister van BZK heeft aan de Rob gevraagd te adviseren over de uitwerking van de visie op de compacte overheid en ‘*zich daarbij vooral te richten op een aantal concrete adviezen rondom het streven naar een compacte beleidsuitvoering*’. Daarbij vraagt zij met name in te gaan op de rol van de samenleving in brede zin. Onder de samenleving verstaat zij ‘*het geheel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven*.’ De Rob heeft deze vraag teruggebracht tot de volgende adviesvraag:

*‘Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?’*

Met deze vraagstelling wordt uitgegaan van een actieve handeling van het openbaar bestuur, namelijk ‘het loslaten’ van publieke taken. In dit essay zal echter nadrukkelijk ook de actieve handeling van de samenleving, te weten ‘het overnemen van publieke taken’ aan de orde komen. Uitgaande van de kracht van de samenleving is de vraag dan:

*‘Op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen andere dan overheidsorganisaties publieke taken overnemen van het politieke bestuur?’*

In dit essay zijn voor de Rli mogelijke antwoorden verkend op deze vraag aan de hand van ontwikkelingen in het ‘fysieke domein’. Daarbij zij opgemerkt dat het voor een grondige analyse van de vraagstelling interessant is om de parallel tussen ‘vermaatschappelijking’ en ‘marktwerking’ te onderzoeken. De consequenties van structuurwijzigingen in de richting van privatisering, liberalisering, ontvlechting en dergelijke, bevatten belangrijke lessen voor het loslaten van publieke

---

44 Drs. Bart Swanenvleugel is beleidsanalist en consultant bij adviesbureau Play-Time: Visie Beleid Actie. Hij schreef dit essay op persoonlijke titel, op verzoek van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli).

taken aan andere dan overheidsorganisaties. In dit essay is deze parallel slechts zijdelings gelegd. Een dergelijke analyse zal separaat moeten worden gemaakt.

## 2 Wat verstaan we onder het ‘fysieke domein’?

De Rli adviseert ‘op het brede domein van de fysieke leefomgeving’.<sup>45</sup> Meer specifiek, adviseert de Raad over vraagstukken op het gebied van:

- wonen;
- ruimtelijke ordening;
- milieu;
- klimaat;
- water;
- landbouw;
- natuur;
- voedsel (kwaliteit);
- verkeer en vervoer;
- ruimtelijk-economische ontwikkeling;
- energie-infrastructuur;
- externe veiligheid.

Kortom, het ‘fysieke domein’ is veelomvattend en divers. De rolverdeling tussen overheid, samenleving en marktpartijen verschilt tussen de verschillende beleidsvelden binnen het fysieke domein. Ook de aard van de publieke belangen en de aard en omvang van publieke taken loopt sterk uiteen tussen de beleidsvelden. Vanwege deze veelomvattendheid en diversiteit gaat dit essay niet op elk van deze beleidsvelden even diep in.

## 3 Wat verstaan we onder ‘publieke taken’?

De Rob definieert ‘publieke taken’ als:

*‘Taken die een groter maatschappelijk belang vertegenwoordigen dan het enkelvoudige persoonlijke, bedrijfsmatige, sectorale of een andersoortig deelbelang, maar (...) juist niet tot het monopolie behoren van de overheid.’*

### *Borging van publieke belangen*

Om – binnen het fysieke domein – de mogelijkheden van een herschikking van verantwoordelijkheden voor publieke taken te verkennen, is het noodzakelijk om stil te staan bij de vraag waarom de overheid publieke taken op zich heeft genomen. Een antwoord daarop ligt in veel gevallen in het feit dat iets als ‘publiek belang’ is aangemerkt. Een ‘publiek belang’ is een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid overneemt omdat het

---

45 [www.rli.nl](http://www.rli.nl) d.d. 17 augustus 2012.

anders onvoldoende wordt behartigd.<sup>46</sup> In veel gevallen is het benoemen van een publiek belang een keuze die volgt uit politiek debat.<sup>47</sup> Het gaat om 'essentiële voorzieningen om de samenleving goed te laten functioneren' (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010) of voorzieningen die zonder overheidsbemoediging door bijvoorbeeld marktfalen niet op de gewenste manier tot stand komen. In een welzijnsstaat als Nederland, waarin de overheid een sleutelrol speelt bij het behartigen van economische en sociale belangen van haar burgers, is het palet aan essentieel geachte voorzieningen overigens zeer breed. Zo ziet de Nederlandse (rijks)overheid het als haar verantwoordelijkheid om een openbaarvervoersnetwerk te laten functioneren, onder andere om de mobiliteit van individuen te borgen. In landen met een (soms noodgedwongen) andere visie op de rol van de overheid wordt die mobiliteit niet altijd opgevat als een publiek belang.

De keuze om iets aan te merken als publiek belang, heeft de logische consequentie dat de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt voor de borging van dat publiek belang. 'Borging' beperkt zich uiteraard niet tot 'zelf uitvoeren'. Diverse arrangementen zijn daarvoor mogelijk, met grote variaties in intensiteit van overheidsbemoediging, uiteenlopend van normstelling en overheidstoezicht op private uitvoering (bijvoorbeeld de postmarkt) tot overheidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering (bijvoorbeeld de aanleg en beheer van riolering).

De borging van publieke belangen is geen exclusieve opgave voor de rijksoverheid. Publieke belangen worden op alle overheidsniveaus gedefinieerd. Bovendien beschikt de rijksoverheid over de mogelijkheid om nationale publieke belangen te borgen door middel van decentralisatie van bevoegdheden en taken naar overheidslagen. Op basis van verticale subsidiariteit herdefinieert de rijksoverheid haar rol en richt zich meer op kaderstelling en het voeren van toezicht daarop. Het overige wordt overgelaten aan de decentrale overheden. In de praktijk lijkt het decentraal neerleggen van de borging van publieke belangen, de bijdrage daaraan van de samenleving – 'andere dan overheidsorganisaties' – een grotere kans te geven.

#### *Collectieve en individuele belangen*

De behartiging van publieke belangen resulteert in veel gevallen in het leveren van producten of diensten met een collectief karakter. Dat kan zijn zuiver collectief, wanneer niemand van gebruik is uit te sluiten en wanneer het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door de ander. Een voorbeeld hiervan is een dijk. Niet zuiver collectieve goederen zijn goederen waar ofwel mensen kunnen worden uitgesloten van gebruik (bijvoorbeeld wegen, bruggen), ofwel waar het gebruik door de een ten koste gaat van het gebruik door de ander (bijvoorbeeld energie; zie Van Mierlo, 2005). Daarnaast worden er zaken als publiek belang aangemerkt, die in zekere zin een individueel

---

46 Zie bijvoorbeeld: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004b); Raad voor het landelijk gebied (2006), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000).

47 In enkele gevallen is het feit dat iets een publiek belang is, een consequentie van fundamentele grondslagen van ons constitutioneel recht. Denk bijvoorbeeld aan het gezag over de krijgsmacht, dat in de Grondwet aan de regering is toegedeeld. Dergelijke grondslagen zijn minder gevoelig voor politiek debat dan vele andere benoemde publieke belangen.

karakter hebben. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken als betaalbaarheid van het gebruik (bijvoorbeeld in het openbaar vervoer) of de betrouwbaarheid van de dienstverlening (bijvoorbeeld drinkwaterkwaliteit of elektriciteitsvoorziening).

#### *De ordening van beleidsvelden: publieke taken*

Het feit dat de overheid eindverantwoordelijkheid draagt voor de borging van het publieke belang, zegt overigens nog niets over de wijze waarop die borging tot stand komt. Met andere woorden, de ordening tussen overheid, markt en samenleving kan op verschillende manieren worden ingevuld, om een publiek belang te borgen. De gekozen ordening bepaalt in hoeverre taken worden uitgevoerd door andere dan overheidsorganisaties.

De taken die de overheid nu op zich heeft genomen geven over het algemeen op de één of andere manier uitvoering aan het borgen van het publiek belang.<sup>48</sup> Die taken kunnen betrekking hebben op alle fasen van de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling (kaderstelling), beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling (inclusief toezicht en handhaving).

#### *Voorbeeld mainport Schiphol*

Sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw is het luchtverkeer geliberaliseerd. Dat wil zeggen dat overheden zich meer en meer hebben teruggetrokken uit met name het leveren van luchtvaartdiensten. De infrastructuur daarentegen, de luchthavens, is veelal bezit van overheden. Zo is de luchthaven Schiphol een zelfstandige onderneming waarvan het grootste deel van de aandelen in handen is van de rijksoverheid (ongeveer 70 procent). Een nationaal publiek belang dat aanleiding gaf tot dit publieke eigenaarschap, is de bereikbaarheid van Nederland en het economische belang daarvan. Een tweede publiek belang dat een prominente rol speelt bij Schiphol, is het verlagen van de milieudruk op de omgeving. Om deze publieke belangen te borgen is gekozen voor een ordening waarin de rijksoverheid de milieubelasting normeert en op de naleving daarvan toeziet. Het bedrijf Schiphol zorgt samen met andere partijen in de luchtvaartsector voor het economische functioneren. Lange tijd waren het hoofdzakelijk publieke en private partijen die zeggenschap en verantwoordelijkheid droegen in het beleidsveld. Sinds 2006 is met de zogenaamde 'Alderstafel', de zeggenschap van maatschappelijke partijen versterkt. Naast overheden en partijen uit de luchtvaartsector, nemen bewoners deel aan de Alderstafel. De Alderstafel adviseert in gezamenlijkheid over de balans tussen de groei van de luchtvaart op Schiphol, de hinderbeperking en de kwaliteit van de omgeving. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de besluitvorming dienaangaande. Daarmee omvatten de publieke taken van het Rijk bij Mainport Schiphol:

- stellen van regels voor de milieubelasting en veiligheid;
- toezicht en handhaving;
- aandeelhouderschap.

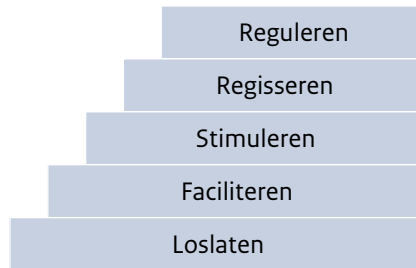
---

48 Mogelijk dat de overheid ook taken op zich genomen heeft die niet verbonden zijn met een publiek belang. Deze zijn echter niet geïdentificeerd bij de voorbereiding van dit essay.

## 4 Wat is vermaatschappelijking?

### 'Loslaten' van taken door de overheid

Volgens de Rob is sprake van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Voor het duiden van de overdracht van taken en bevoegdheden introduceert de Rob de zogenaamde 'overheidsparticipatietrap' (zie figuur 1). Uitgangspunt daarbij is dat de overheid expliciet maakt welke rol zij moet of wil spelen. Per situatie, beleidsveld of onderwerp zal de overheid haar rol moeten bepalen en expliciteren.



Figuur 1: De overheidsparticipatietrap

Wanneer de overheid de trede 'loslaten' inneemt, is er sprake van volledige vermaatschappelijking. 'Loslaten' kan op drie manieren plaatsvinden:

1. Volledig loslaten van een (beleids)onderwerp dat als publiek belang wordt aangemerkt, met alle daarmee gemoeide taken. In de meeste gevallen betekent dat het publiek belang in kwestie wordt geherdefinieerd/afgestoten.
2. Volledig loslaten van taken die niet verbonden zijn aan een publiek belang. Zoals aangegeven zijn dergelijke taken mogelijk aanwezig maar niet geïdentificeerd bij het schrijven van dit essay.
3. Loslaten van één of meer onderdelen van de beleidscyclus (zie hierna), die bijdragen aan de borging van het publiek belang.

De eerste manier van 'loslaten' kan alleen de uitkomst zijn van een politiek debat omdat daarbij wordt gedefinieerd wat de overheid belangrijk genoeg vindt om zelf te doen en wat niet. Om het doel van een 'compacte overheid' te kunnen verwezenlijken zal dat debat over wat van publiek belang is en wat niet, zeker moeten worden gevoerd. Het herdefiniëren of ter discussie stellen van publieke belangen zal om politieke moed en vastberadenheid vragen. De overheid aanvaardt in dat geval het risico dat zaken anders lopen dan zij misschien wenselijk acht, vanuit de gedachte dat weliswaar een maatschappelijk belang aan de orde is, maar een blijvende overheidsbetrokkenheid niet te rechtvaardigen is.

De derde manier van 'loslaten' omvat verschillende vormen, die in verschillende situaties kunnen worden toegepast. Mijns inziens is het daarbij noodzakelijk om voor vermaatschappelijking vooral ook *bottom-up* initiatieven te bekijken. De vraag is dan aan de orde in hoeverre maatschappelijk

initiatief aanleiding geeft tot heroverwegen van publieke taken omdat daarmee het publieke belang beter wordt gediend? En, op welke wijze dient de overheid te handelen om maatschappelijk initiatief tot wasdom te laten komen?

#### *Loslaten van stappen uit de beleidscyclus*

Om de optie 'loslaten van stappen uit de beleidscyclus' nader te verkennen en de mogelijkheden om de kracht van de burger en samenleving te onderzoeken, worden hier drie dimensies onderscheiden, die aan de orde zijn in een beleidsveld: de 'ordering', de 'taken' en de 'rollen'.

De 'ordering' betreft de mate waarin de partners 'overheid', 'samenleving' en 'markt' betrokken worden bij het borgen van het publiek belang. Met de 'taken' wordt verwezen naar de stappen uit de beleidscyclus die gezet moeten worden om tot resultaat te komen. Het betreft de volgende stappen:

- Agendavorming
- Beleidsvoorbereiding
- Kaderstelling
- Uitvoering
- Toezicht
- Handhaving

De 'rollen' ten slotte, verwijzen naar de bijdrage die de verschillende partners leveren aan de taken. Ze zijn min of meer complementair aan de treden van de overheidsparticipatietrap. Vereenvoudigd kunnen ze worden samengevat in:

- Eigenaar
- Mede-eigenaar
- Zeggenschap
- Afzijdig

Zoals gezegd, tenzij een publiek belang wordt geherdefinieerd of afgestoten, blijft de eindverantwoordelijkheid voor het publieke belang bij de overheid liggen. Op welke manier de bijbehorende taken worden uitgevoerd, kan verschillen: per stap in de beleidscyclus en voor zover het de invulling van de rollen betreft. In bijvoorbeeld de telecomsector is de volledige uitvoering een aangelegenheid van 'de markt' en derhalve geen publieke taak. Om het publieke belang te borgen legt 'de overheid' de nadruk op toezicht. In het geval van waterveiligheid daarentegen, wordt vrijwel elke stap uit de beleidscyclus ingevuld door middel van publieke taken.

Op het moment dat het 'eigenaarschap' voor één van de bovengenoemde stappen uit de beleidscyclus geheel bij de samenleving komt te liggen, al dan niet in een alliantie met de 'markt', spreek ik hier over volledige vermaatschappelijking. Wanneer het eigenaarschap volledig bij de markt komt te liggen spreken we van privatisering. Het toekennen van 'zeggenschap' is weliswaar een eerste stap naar, maar nog geen daadwerkelijke vermaatschappelijking. Nemen we het voorbeeld van mainport Schiphol: de Alderstafel is daar mede-eigenaar van de stappen 'agendavorming' en 'beleidsvoorbereiding', zodat er in zekere zin sprake is van



vermaatschappelijking. In zekere zin, omdat de Alderstafel een alliantie van overheid-markt-samenleving is. De overheid heeft in de huidige ordening de taken (nog) niet volledig losgelaten.

Bij het openbaar vervoer is bijvoorbeeld te zien dat consumentenorganisaties inmiddels een vaste gesprekspartner zijn van overheden en vervoersbedrijven, zowel bij de agendavorming en beleidsvoorbereiding als bij het toezicht. Vooral nog is hun rol nog beperkt tot 'zeggenschap', zodat van vermaatschappelijking nog geen sprake is.

## 5 Wat zijn de motieven voor vermaatschappelijking?

De adviesvraag van de minister naar de rol van de samenleving bij het uitvoeren van publieke taken is ingegeven door het streven naar een 'compacte overheid.' De opgave die daarbij voorligt is *'een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders'*. Het doel is om daarmee een bezuiniging te bewerkstelligen (6,14 miljard euro in 2014 en 6,56 miljard euro structureel). Het primaire doel voor vermaatschappelijking lijkt daarmee het bereiken van een bezuiniging op de overheidsbestedingen. Het inzetten van een transitie van de ordening, taken en rollen in een beleidsveld vanuit alleen het bezuinigingsmotief is niet zonder risico. Voorop moet namelijk staan – zolang er sprake is van continuering van een publiek belang – dat dit geborgd dient te worden. Het verleggen van verantwoordelijkheden in combinatie met het realiseren van financiële besparingen heeft meer dan eens geleid tot situaties waarin de borging van het publiek belang niet langer waargemaakt kon worden.

Met bezuinigingen als leidmotief wordt vermaatschappelijking vooral een middel om financiële besparing te bereiken. Vanuit de eindverantwoordelijkheid van de overheid bezien, zou het belangrijkste motief voor vermaatschappelijking moeten zijn de overtuiging dat op die wijze het publieke belang goed of beter is geborgd. De hamvraag zou moeten zijn: draagt vermaatschappelijking van publieke taken bij aan een 'betere' samenleving? Daarvan afgeleid kan de vraag worden gesteld waartoe vermaatschappelijking allemaal een middel kan zijn. Vanuit die vragen tekent zich, naast bezuinigen, een aantal andere motieven voor vermaatschappelijking af, zoals<sup>49</sup>:

- het mobiliseren van kennis;
- het aanboren van creativiteit en leervermogen in de samenleving;
- het aanboren van innovatiekracht in de samenleving;
- het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en de legitimiteit;
- het aansluiten op macrotrends, zoals verandering in informatievoorziening, mondiger burgers.

Bezuinigen als belangrijkste motivatie voor vermaatschappelijking biedt een wankel basis voor succes. Temeer omdat 'de samenleving' en 'de markt' hun eigen motieven zullen hebben om taken op zich te nemen, die niet vanzelfsprekend samenvallen met het publieke belang. Bovendien zal de

---

49 Zie onder andere: Hajer (2011); Raad voor het Landelijk Gebied (2006).

samenleving naar verwachting enthousiaster worden voor het nemen van verantwoordelijkheid, wanneer zij wordt aangesproken vanuit positieve motieven.

## 6 Is vermaatschappelijking kansrijk in het fysieke domein?

Zoals gezegd, bij vermaatschappelijking moet het niet alleen gaan om 'loslaten door de overheid', maar ook om 'mogelijk maken voor de samenleving'. Om te bezien of vermaatschappelijking kansrijk is in het fysieke domein, is het daarom zaak aansluiting te zoeken bij initiatieven die nu al uit de samenleving komen. In het fysieke domein zijn tal van voorbeelden te vinden van maatschappelijke initiatieven die invulling geven aan een publiek belang, of waar de overheid al heeft gekozen voor een andere rolinvulling en voor allianties met (groepen uit) de samenleving. Veel van deze initiatieven zijn kleinschalig en sterk lokaal georiënteerd, zoals buurt- en wijkbeheer door georganiseerde burgergroepen. Hieronder wordt een aantal voorbeelden beschreven die zich op een hoger schaalniveau bevinden of opgeschaald zouden kunnen worden.

### *Voorbeeld: woningcorporaties<sup>50</sup>*

In Nederland kennen we het corporatiestelsel waarin ongeveer 400 woningcorporaties tussen staat en markt opereren als zelfstandige, private ondernemingen met een publieke inbedding. Zij zijn gebonden aan de bestemmingsplicht van het non-profitvermogen en aan diverse kaders van wet- en regelgeving (Woningwet, BBSH). Sinds 1995 hebben de corporaties meer ruimte gekregen voor ondernemerschap en daarmee ook voor differentiatie in de taakopvatting, binnen de kaders van de woningwet en de regelgeving. Deze ruimte is benut voor tal van zaken (betaalbare woningen, woning- en wijkbeheer, leefbaarheid, zorg) en er is in een aantal gevallen doorgeschoten in risicogedrag en in portefeuille (dure projecten). Het afbakenen van taken kan complex zijn, waarmee ook onduidelijkheid ontstaat over het probleemeigenaarschap. Derhalve kunnen maatschappelijke onderneming als hybride organisatie tussen overheid en markt alleen goed functioneren als er (1) heldere kaders vanuit de overheid zijn die de corporatie zowel in risicogedrag als taakinfilling 'bij de les' houden (2) er vanuit het lokale niveau ruimte is voor lokale *stakeholders* om hun vraag ten aanzien van investeringen en corporatiebeleid te uiten en (3) er adequaat toezicht is (horizontaal + verticaal, intern + extern) zodat er tegenkrachten zijn die het beleid voortdurend toetsen.

- Ordening: samenleving – overheid
- Fase in de beleidscyclus: uitvoering
- Rol samenleving: eigenaarschap

### *Voorbeeld: energiecoöperaties*

Energiecoöperaties zijn samenwerkingsverbanden van burgers, bedrijven en gemeenten, die zich als collectief richten op productie, transport en gebruik van duurzame energie. Nederland telt inmiddels vele van dergelijke coöperaties, in diverse vormen. Deze zijn ontstaan na een lange periode van schaalvergroting in de energiesector, die begon bij lokale energiebedrijven en uiteindelijk uitmondde in privatisering van de grote energiebedrijven en ontvlechting van levering en transport

---

<sup>50</sup> Zie over woningcorporaties ook de bijdrage van Pieter de Jong in dit cahier.

van energie. Een voorbeeld van een energievoerderscoöperatie is de Ameland Energie Coöperatie (AEC), die werd opgericht om de energiegebruikers op Ameland van duurzaam opgewekte stroom en CO<sub>2</sub> gecompenseerd gas te voorzien. De opbrengsten van de coöperatie worden gebruikt voor de ontwikkeling van aanvullende duurzame energiebronnen op Ameland.<sup>51</sup> De AEC opereert vanuit een publiek doel en heeft gekozen voor de coöperatievorm om alle deelnemers evenveel zeggenschap te geven. Een ander initiatief is Blaaswind BV, waarin Groningse landbouwers samenwerken om op hun eigen grond een windpark te realiseren. Een tweede doel is dat wordt gewaarborgd dat de belangen van de omgeving goed in het oog worden gehouden.<sup>52</sup> Blaaswind BV richt zich op een publiek doel, maar deelname is vooral economisch gemotiveerd. Er is alleen privaat geld gebruikt om het initiatief op te starten. Voor de rechtsvorm BV is gekozen omdat het in de investeringsfase fiscaal voordeel oplevert en om deelname en zeggenschap eenduidig te definiëren. De grootste belemmering voor Blaaswind was de bestuurlijke tegenwerking en verschil in standpunt tussen provincie en gemeenten. Een succesfactor was de professionele ondersteuning bij het doorlopen van procedures (Floor en Salverda, 2006). Ten slotte, in Den Haag betaalden 110 burgers elk 500 euro om een inactieve windmolen van Eneco weer in gebruik te stellen. Basisschoolleerlingen bedachten via een prijsvraag een naam voor de turbine. (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011a).

- Ordening: alliantie samenleving – overheid – markt
- Fase in de beleidscyclus: uitvoering
- Rol samenleving: eigenaarschap

*Voorbeeld: gezamenlijke planvorming infrastructuur*

Het project A7 Sneek had oorspronkelijk als doel: betere doorstroming op de zuidelijke rondweg. Het Rijk was oorspronkelijk trekker van het project. De regio en gemeente hadden andere opvattingen over de invulling van het plan, waarna ze een alternatieve oplossing ontwikkelden. De provincie Friesland nam de functie van regisseur op zich. Door het project op te knippen in een aantal kleine trajecten kregen lokale ondernemers de kans om te participeren in het project. De provincie behield de regie op het proces. In combinatie met een door de provincie ingesteld projectbureau in de gemeente Sneek, werd op deze manier ook een groter draagvlak verkregen onder zowel de betrokken partijen als de bevolking. Het resultaat hiervan is dat de provincie van begin af aan haar strakke planning vast kon houden en daarbij ruim binnen de vooraf vastgestelde financiële kaders kon blijven. Dit alles terwijl een integrale ruimtelijke ontwikkeling is gerealiseerd (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009b).

- Ordening: alliantie overheid – samenleving
- Fase in de beleidscyclus: beleidsvoorbereiding
- Rol samenleving: zeggenschap

*Voorbeeld: Stewardship natuur- en landschapsbeheer*

In zogenaamde 'Stewardships' werken maatschappelijke partijen en private ondernemers om publieke en private belangen in een gebied op elkaar afstemmen. Een voorbeeld is de Vereniging NFW

---

<sup>51</sup> [www.amelandenergie.nl](http://www.amelandenergie.nl) (augustus 2012).

<sup>52</sup> [www.blaaswind.nl](http://www.blaaswind.nl) (augustus 2012).

(Noardlike Fryske Wâlden; zie Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010). NFW is een koepelorganisatie van zes verenigingen voor natuur- en landschapsbeheer. De Vereniging richt zich op een gebied met hoge landschappelijke waarden dat vijf aaneengesloten gemeentes in Noordoost Fryslân beslaat en zich in toenemende mate kenmerkt als weidevogelbeheergebied en ganzenfoerageergebied. De Vereniging NFW vertegenwoordigt zo'n 850 boeren met 40.000 ha grond en een groeiend aantal burgerleden. De Vereniging NFW streeft naar:

- versterken van de regionale economie;
- beschermen en verder ontwikkelen van het cultuurhistorische landschap en de daarin besloten natuurwaarden;
- daadwerkelijk verbeteren van de milieukwaliteiten van het gebied;
- ontwikkelen van een robuuste landbouw die zoveel mogelijk vervlochten is met de regionale economie en die herkenbare bijdragen levert aan landschap, natuur en milieu.
- Ordening: alliantie samenleving – markt – overheid
- Fase in de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, uitvoering
- Rol samenleving: eigenaarschap

#### *Voorbeeld: Alderstafel*

Hierboven werd de Alderstafel bij Schiphol al genoemd. Inmiddels zijn ook bij de luchthavens Eindhoven en Lelystad Alderstafels actief. Daarin participeren burgers en belangengroepen, overheden en partijen uit de luchtvaartsector. De overlegtafels hebben als doel om in gezamenlijkheid tot een goed advies te komen voor de besluitvormers. Met de Alderstafel zijn de betrokkenen medeverantwoordelijk voor de milieukwaliteitsnormen bij de luchthavens en de beoogde ontwikkelingen aldaar. Bij de luchthaven van Eindhoven draagt de Alderstafel bovendien in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het advies en in een later stadium ook voor de monitoring en evaluatie van de voortgang.<sup>53</sup>

- Ordening: overheid – markt – samenleving
- Fase in de beleidscyclus: agendasetting, beleidsvoorbereiding, uitvoering, evaluatie
- Rol samenleving: mede- eigenaarschap

#### *Voorbeeld: Ruimte voor de rivier*

Het programma *Ruimte voor de Rivier* wordt gezien als een doeltreffende manier om de realisatie van rijksdoelen te koppelen aan regionale ontwikkeling. Het doel van het programma is aan de hand van duidelijke normen gedefinieerd. Voor de periode tot 2015 is een serie maatregelen uitgewerkt die door Rijkswaterstaat kunnen worden uitgevoerd. Daarvoor is het benodigde rijks-investeringsbudget gereserveerd (ongeveer 2 miljard euro). De planologische kernbeslissing (PKB) voor *Ruimte voor de Rivier* biedt regio's de mogelijkheid met alternatieve plannen te komen. Door de alternatieven kan – naast de realisatie van de rivierkundige doelen – ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling aan andere regionale ontwikkelingsdoelen of door anders met aanwezige waarden om te gaan. De rijksoverheid kan het ontwikkelde regionale alternatief laten uitvoeren in de plaats van het 'eigen' deelplan en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde

---

53 Alderstafel Eindhoven, *Werkprogramma uitvoering Aldersadvies Eindhoven*, 2011.

financiële middelen inzetten (omwisselbesluit) (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011b). In totaal wordt het programma *Ruimte voor de Rivier* in 39 plaatsen in Nederland uitgevoerd. Omdat elk riviergebied uniek is, wordt in de uitwerking van het programma sterk ingezet op de samenwerking met de lokale politiek en de bewoners. In bepaalde gevallen spelen ook ondernemers een belangrijke rol. Zoals in de Overdiepse Polder, waar agrarische ondernemers het voortouw namen in de ontwikkeling van een ontwikkelingsplan. Vanuit Rijkswaterstaat is de programmadirectie *Ruimte voor de Rivier* verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van het totale programma. De programmadirectie toetst ook de voorgestelde oplossingen aan de veiligheidscriteria.

- Ordening: overheid – samenleving – markt
- Fase in de beleidscyclus: beleidsvoorbereiding
- Rol samenleving: mede-eigenaarschap

De vraag of vermaatschappelijking kansrijk is binnen het fysieke domein, kan gezien bovenstaande voorbeelden met 'ja' beantwoord worden. Met als kanttekening dat het vrijwel altijd gaat om allianties van 'overheid' en 'samenleving', al dan niet aangevuld met de 'markt'. Een tweede kanttekening is dat het vrijwel zonder uitzondering gaat om lokale of regionale initiatieven. Wat bij verschillende voorbeelden overigens ook te zien is, is dat 'de overheid' regelmatig een belemmerende factor is in plaats van een meewerkende. Dat hangt samen met bovengenoemde dilemma's en obstakels. Om vermaatschappelijking een succes te laten zijn, en het publiek belang zo goed mogelijk te behartigen, is het daarom zaak om deze belemmeringen op te lossen.

## 7 Dilemma's en obstakels bij vermaatschappelijking

Wanneer de samenleving en/of markt publieke taken oppakken, heeft dat gevolgen voor de overheid en ook voor de samenleving en/of markt. Voordat er afwegingen worden gemaakt over een herschikking van rollen binnen een beleidsveld, zullen de mogelijke gevolgen gewogen moeten worden. Daarbij doen zich verschillende dilemma's en obstakels voor, zoals:

*Is het publiek belang zo te formuleren dat het richting geeft aan de invulling van een publieke taak en tegelijk ruimte laat aan de samenleving?*

In bijvoorbeeld het waterveiligheidsbeleid zijn in elk geval voor de waterkeringen de publieke doelen zeer concreet gesteld. Ook de toetsing daarop is helder en verplichtend vastgelegd. Tegelijkertijd biedt deze operationalisering van het publiek belang weinig ruimte voor het aanboren van creativiteit en betrokkenheid uit de samenleving. In het programma *Ruimte voor de Rivier* is er – uitgaande van een helder doel – veel meer ruimte voor de samenleving om tot creatieve en innovatieve oplossingen te komen. Het bieden van ruimte in de formulering van het publiek belang heeft tegelijkertijd het risico in zich, dat de gestelde doelen nietszeggend worden (Raad voor het landelijk gebied, 2007). Wat, als het publiek belang is, 'het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving'? Kan de samenleving daar een gerichte invulling aan geven? En is de uitkomst dan het publieke belang dat de overheid dient te borgen?

*Levert een overgedragen verantwoordelijkheid gelegitimeerde keuzes op?*

Eerder is het voorbeeld genoemd van consumentenorganisaties, die een verantwoordelijkheid zouden kunnen krijgen bij de beleidsvoorbereiding in het openbaar vervoer. In het geval van het openbaar vervoer kan onderscheid worden gemaakt tussen collectieve publieke belangen als het mogelijk en toegankelijk maken van de openbaarvervoersdienst en 'individuele' publieke belangen als prijs en stiptheid van het openbaar vervoer. De vraag is, in hoeverre overdracht van verantwoordelijkheid naar een consumentenorganisatie, gedragen wordt door de doelgroep van het overheidsbeleid. Als het gaat om de individuele publieke belangen, in hoeverre vertegenwoordigt een consumentenorganisatie de reiziger? En wanneer het gaat om het collectieve belang, accepteert de samenleving als geheel, de verantwoordelijkheid van de consumentenorganisatie? Vergelijkbare vragen doen zich voor wanneer de verantwoordelijkheid voor natuurbeheer wordt belegd bij maatschappelijke partners. Accepteren burgers het als een niet-gouvernementele organisatie natuurgebieden afsluit om de publieke belangen te borgen? Ook is bijvoorbeeld de raad van toezicht van een coöperatie niet vanzelfsprekend democratische gelegitimeerd.

*Wordt bij het verleggen van verantwoordelijkheden de relatie met andere publieke belangen geborgd?*

De beleidsvelden in het domein van de fysieke leefomgeving kenmerken zich over het algemeen door een hoge mate van samenhang. Ruimtelijke ontwikkeling, water, mobiliteit en natuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Elk beleidsveld richt zich op zijn 'eigen' publieke belang en heeft zijn eigen prioriteiten: in veel gevallen ontbreekt een integraal beleidskader. Dit wordt ook door de overheid zelf onderkend: het Rijk en de regio spelen met bijvoorbeeld gebiedsagenda's en integrale financiering in op deze tekortkoming. Wanneer nu de verantwoordelijkheid voor publieke taken wordt overgedragen aan de samenleving, zal de connectie met andere publieke belangen niet vanzelfsprekend gelegd worden. Het risico bestaat zelfs dat belangen met elkaar gaan botsen.

*Kan er zekerheid worden gegeven over de continuïteit van de gekozen rolverdeling en gemaakte afspraken?*

Het loslaten van publieke taken, of andersom geformuleerd, het overnemen van publieke taken door maatschappelijke partners, dient te geschieden op basis van heldere afspraken met de overheid over de te bereiken doelen. Een voorwaarde voor een effectieve uitvoering van publieke taken is dat de maatschappelijke partijen er op kunnen rekenen dat de gemaakte afspraken voor de langere termijn houdbaar zijn. In de politieke arena kunnen publieke belangen en de daaraan gekoppelde doelen, middelen en ordening altijd onderwerp worden van discussie. Dat gebeurt meer dan eens, neem bijvoorbeeld de politieke uitspraken in het afgelopen voorjaar, dat het bedrijf ProRail opnieuw bij de rijksoverheid ondergebracht moest worden, zodat de aansturing van het spoorbeheer eenvoudiger zou worden.<sup>54</sup> Ook het inconsistente beleid dat de rijksoverheid in de afgelopen jaren voerde ten aanzien van duurzame energieopwekking (zonne-energie) door particulieren illustreert het risico van wisselende politieke invloed op de rolverdeling tussen overheid, samenleving en markt. Na jaren van regelmatig veranderende regels en subsidies, werd de energiesubsidie voor woningbezitters volledig afgeschaft. Begin 2012 was er vervolgens een situatie ontstaan waarin particulieren, producenten van zonnepanelen en energiebedrijven tot arrangementen kwamen die voor alle partijen

---

54 ANP, 10 mei 2012

(samenleving en markt) interessant zijn: vermaatschappelijking? Met de aankondiging in het Lente-akkoord in april 2012 dat er mogelijk een btw-verlaging op zonnepanelen komt, werd de nieuw ontstane ordening en rolverdeling echter opnieuw verstoord. Aan de andere kant is het de vraag of de maatschappelijke partijen in kwestie zich daadwerkelijk eigenaar van de taak zullen voelen, ook op momenten dat dat bijvoorbeeld financieel lastig is. De praktijk laat meer dan eens zien dat ondanks het bestaan van goede afspraken over de rolverdeling, partijen terugvallen op wettelijke kaders wanneer zich moeilijkheden voordoen.

*In hoeverre kan het Rijk daadwerkelijk afstand doen van de publieke taken?*

Wanneer de overheid de uitvoering van publieke taken uit handen geeft, kan dat betekenen dat de manier waarop een publiek belang behartigd wordt, verandert. Of dat er onvoorziene neveneffecten ontstaan. De vraag is of 'de politiek' voldoende afstand kan houden, in geval keuzes worden gemaakt die in de publieke sector gevoelig liggen: bijvoorbeeld wanneer een maatschappelijke uitvoeringsorganisatie er voor kiest om salarissen uit te keren die in de publieke sector ongebruikelijk zijn, of; wanneer er inhoudelijke keuzes worden gemaakt die voor de korte termijn negatieve effecten hebben, maar voor de lange termijn bijdragen aan het te borgen publieke belang. Dezelfde vraag doet zich voor ten aanzien van de ambtelijke organisatie: slagen ambtenaren, die jarenlang verantwoordelijk zijn geweest voor een beleidsveld, erin om de controle over de uitvoering uit handen te geven? Dit zal zeker een lastige opgave zijn wanneer diezelfde ambtenaren voor andere beleidsvelden nog wel aan de lat staan voor de uitvoering van publieke taken.

*In hoeverre beperkt regulering de vrijheid en de ruimte voor uitvoering door de samenleving?*

Loslaten van publieke taken betekent: vrijheid en ruimte geven aan partijen buiten de overheid. Tegelijkertijd weet diezelfde overheid zich door middel van wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en internationale afspraken, gebonden om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken, onder vastgelegde voorwaarden. En, in de publieke sector gelden regels voor transparantie en *accountability*, die niet vanzelf worden opgevolgd wanneer taken worden losgelaten. Dergelijke wetten en regels kunnen mogelijk een belemmering opwerpen voor de gekozen uitvoeringsvorm bij vermaatschappelijking. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de Nederlandse woningcorporaties, die geraakt kunnen worden door Europese staatssteunregels. Een ander voorbeeld zijn de ervaringen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De rapportageverplichtingen voor de betrokken partijen daarbij worden als zo zwaar ervaren, dat het de effectiviteit belemmert.

*Heeft de samenleving de kracht en capaciteit om een publieke taak over te nemen?*

Zoals de Rob aangeeft verschillen burgers in motivatie, toerusting en vertrouwen. Dat betekent ook dat burgers niet zonder meer een publieke taak zullen overnemen, hoe graag de overheid dat ook wil. Men zal zich eigenaar moeten voelen van de publieke taak. Wanneer mensen publieke taken gaan overnemen, zullen die daarom moeten aansluiten bij hun competenties en interesses. En men zal onderling vertrouwen in elkaar moeten hebben, omdat niet iedereen even mondig, actief of betrokken is. De vraag die voorligt is hoe mensen geënthousiasmeerd kunnen worden en hoe gewaarborgd wordt dat zij over voldoende capaciteiten beschikken om een publieke taak uit te voeren.

## 8 Denkrichtingen voor vermaatschappelijking in het fysieke domein

Deze succesvolle aanzetten tot vermaatschappelijking zouden uitgebouwd kunnen worden tot volledige overdracht van verantwoordelijkheid voor delen van de beleidscyclus naar maatschappelijke partijen. In diverse genoemde voorbeelden is de overheid onderdeel van een alliantie met de samenleving en/of markt. Het lijkt onder voorwaarden mogelijk dat de overheid zich uit dergelijke allianties terugtrekt en uitvoering van de betreffende fase uit de beleidscyclus volledig overlaat aan de samenleving, al dan niet in een alliantie met de markt. Zo zou de overheid bijvoorbeeld bij de Alderstafels kunnen terugtreden als lid, onder voorwaarde dat de publieke belangen helder zijn vertaald in concrete doelen. Vergelijkbaar met *Ruimte voor de Rivier*, is het dan aan de (rijks)overheid om toe te zien dat de voorgestelde aanpak ook daadwerkelijk voldoet aan die doelen.

### *Een Alderstafel voor externe veiligheid?*

Bovendien kunnen deze voorbeelden dienen tot inspiratie voor andere beleidsvelden. Zo kan bijvoorbeeld bij externe veiligheid de Alderssystematiek worden toegepast. Boxman c.s. (20102) bepleiten bijvoorbeeld om met de kracht van overleg tussen bedrijf, maatschappij en overheid, externe veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. Op dit moment wordt dat in de weg gestaan door een overgereguleerd systeem, waarin de samenleving geen plek heeft en waarmee schijnveiligheid wordt gecreëerd. Een eerste stap is volgens hen om de bestaande regels te vervangen door één wet die een maatschappelijk platform verankert en verantwoordelijkheden toewijst”.

### *Een publieke coöperatie voor natuur- en landschapsbeheer?*

Het voorbeeld van NFW laat zien dat in het natuur- en landschapsbeheer kansen liggen om samenleving en markt in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering te laten dragen. Wederom is het noodzakelijk dat de verantwoordelijke overheid helder het publieke belang definieert dat geborgd dient te worden. Samenleving en markt lijken in staat om gezamenlijk invulling te geven aan dat publiek belang, wanneer er in die samenwerking ook ruimte bestaat om private belangen een plek te geven. Mogelijk is de rechtsvorm ‘coöperatie’, die in de energiesector al veelvuldig wordt toegepast, ook hiervoor een werkbare organisatievorm. Ook in de landbouw, bijvoorbeeld bij de zuivelproductie, is de coöperatie een veel gebruikte rechtsvorm. Sinds de tweede helft van de negentiende eeuw verenigden individuele agrariërs zich, met als voornaamste doel de afzet van producten te bevorderen. Daartoe werd gezamenlijk ingezet op kwaliteitsverbetering van de producten, door verbeterde productieprocessen en controles binnen de coöperatie. Oorspronkelijk waren de coöperaties lokale en regionale samenwerkingsverbanden. Door fusies zijn er inmiddels enkele grote coöperaties die internationaal opereren. De leden van de coöperaties zijn als mede-eigenaar betrokken bij het strategisch beleid van de coöperatie en zij bepalen mede het investeringsbeleid, dat de doelstelling van de coöperatie dient. Bovendien dragen alle leden een deel van de aansprakelijkheid van de coöperatie.

### *Maatschappelijke sturing van het OV?*



Reizigersbelangen voor het Nederlandse hoofdrailnet zijn momenteel onderwerp van overleg in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov). In Locov bespreken NS, ProRail, het ministerie van IenM en consumentenorganisaties<sup>55</sup> concrete uitvoeringsmaatregelen die van belang zijn voor de treinreiziger. Het gaat dan bijvoorbeeld om veranderingen in de dienstregeling en tarieven. Voor regionaal spoor bestaan vergelijkbare regionale organisaties (Rocov's). De consumentenorganisaties hebben bovendien een adviserende rol bij de concessieverlening door de rijksoverheid. De rol van de consumentenorganisaties richt zich nu hoofdzakelijk op individuele belangen. Onderzocht zou kunnen worden om deze rol uit te bouwen en wel op twee manieren:

- Concessieverlening voor het spoor (nationaal of regionaal) – en ook voor andere vormen van OV – zou kunnen plaatsvinden op basis van een richtinggevende brede verkenningsfase<sup>56</sup>, waarin belanghebbenden vanuit de samenleving, overheid en markt een stem hebben. Die verkenningsfase zal zich dan niet uitsluitend op individuele belangen moeten richten, maar ook op collectieve, publieke belangen.
- Het is ook denkbaar dat consumentenorganisaties verantwoordelijk worden gemaakt voor het toezicht op de prestatieafspraken die overheid en vervoersbedrijven zijn overeengekomen in de concessies<sup>57</sup>. De rol van de overheid zou dan verschuiven naar een tweedelijns toetsing, op de borging van het (concreet geformuleerde) publieke belang.

#### *Gebiedsgericht beheer van rijkswegen?*

Het voorbeeld van de A7 Sneek, waar wegbeheerder, regionale en lokale overheid en maatschappelijke partijen tot planvorming kwamen, laat zien dat rijkswegen ook lokale belangen kunnen dienen. *'Marktpartijen, beheersorganisaties en belangenverenigingen zijn steeds nadrukkelijker en strategisch betrokken bij de besluitvorming. Zonder maatschappelijke draagvlak onder burgers zijn grootschalige infrastructuurprojecten tegenwoordig moeilijk te realiseren'* (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009d). Lokale belangen vormen bovendien een *driver* voor maatschappelijke betrokkenheid bij het beheer van dergelijke weginfrastructuur. Biedt het model van het *stewardship* kansen om wegbeheerder, lokale overheid en burgers gezamenlijk verantwoordelijkheid te laten dragen voor gebiedsgericht beheer van rijkswegen, op maat voor het betrokken gebied?

## 9 Elementen voor succesvolle vermaatschappelijking

De vraag op welke wijze en onder welke voorwaarden het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties, kan voor het fysieke domein niet eenduidig beantwoord worden. Daarvoor is het fysieke domein te divers. In algemene zin is op basis van de ervaringen in de praktijk, de eerste en belangrijkste voorwaarde dat bij het overdragen van publieke taken, de samenleving de feitelijke initiatiefnemer daartoe moet zijn. Pas dan kan de kracht van de burger ten volle benut worden, omdat recht gedaan zal worden aan diens eigen motivatie,

---

55 ANWB, Chronisch zieken en Gehandicapten raad, Consumentenbond, Fietzersbond, Landelijke Studentenvakbond, Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties, ROVER.

56 Zie ook de adviezen van de Commissies-Elverding I (2008) en Elverding II (2010).

57 Zie bijvoorbeeld: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009a).

creativiteit en daadkracht. Juist dan vindt aansluiting van publieke belangen bij individuele en private belangen plaats. Wanneer het initiatief tot 'loslaten' bij de rijksoverheid ligt, zal al snel het gevoel van 'over de schutting gooien' ontstaan.

Een tweede algemene voorwaarde is dat het verleggen van verantwoordelijkheid naar de samenleving vraagt om een andere rol van de rijksoverheid. Wanneer de samenleving de rol van 'eigenaar' krijgt, zal de rol van de overheid verschuiven naar 'zeggenschap' of 'afzijdig'. In de praktijk blijkt het openbaar bestuur nog moeite te hebben met een dergelijke verschuiving.

Een derde voorwaarde ligt in de monitoring van alle taken die gemoeid zijn met de borging van een publiek belang. Los van welke ordening gekozen wordt en waar het eigenaarschap van een belang wordt belegd, kan de rijksoverheid met een goede monitoring bijdragen aan het verbeteren van publieke taakuitoefening.

Om de kracht van de samenleving zo veel mogelijk te benutten bij de uitvoering van publieke taken zal de rijksoverheid aandacht moeten besteden aan een aantal elementen, die tegelijkertijd een verandering in rol kunnen inhouden:

#### *Bied ruimte én structuur*

Publieke taken kunnen worden overgelaten aan de samenleving om creativiteit, innovatiekracht en kennis te benutten. Om deze tot hun recht te laten komen zal 'de samenleving' de ruimte moeten krijgen om zelf invulling te geven aan het betreffende deel van de beleidscyclus. Dat betekent dat de regeldruk zo laag mogelijk dient te zijn. In de diverse beleidsvelden van het fysieke domein is er over het algemeen sprake van veel en complexe regulering. Denk aan de wet- en regelgeving rondom externe veiligheid of natuurbeheer. Die regulering staat een nieuwe benadering met nieuwe rollen en nieuwe oplossingsrichtingen in de weg. De houding van de overheid zal moeten verschuiven van 'controle' naar 'vertrouwen'.

Tegelijkertijd blijft de overheid verantwoordelijk voor het borgen van het publiek belang. Om te zorgen dat dat publiek belang ook geborgd is wanneer de samenleving verantwoordelijk wordt voor (een deel van) de uitvoering en daarbij alle ruimte heeft, dient het zo specifiek mogelijk gedefinieerd te worden. De nieuwe verantwoordelijken moeten concrete doelen meekrijgen. Bovendien moet er een 'stok achter de deur zijn' voor wanneer men er niet in slaagt die doelen te bereiken. In *Ruimte voor de Rivier* heeft het Rijk daar bijvoorbeeld invulling aan gegeven door voor elke locatie een eigen oplossing te ontwikkelen, die als terugvaloptie dient wanneer de regio er niet uit komt.

#### *Accepteer onzekerheid en leer er mee omgaan*

Bij het overdragen van publieke taken naar de samenleving moet aldus het doel van de taken bekend zijn; de weg er naar toe is dat zeer zeker niet. In het fysieke domein is er veelal sprake van een grote complexiteit en dynamiek: er spelen meerdere publieke belangen, op verschillende schaalniveaus en beleidsvelden interfereren met elkaar. 'De samenleving' zal bij het uitvoeren van publieke taken de mogelijkheid moeten hebben om in te spelen op die dynamiek. Een adaptieve strategie kan daarbij

helpen (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2010). Dat betekent onder andere dat er ruimte moet zijn voor experimenten, variatie wat betreft in te zetten instrumenten en dat er continue monitoring en evaluatie van resultaten plaatsvindt. Wanneer de rijksoverheid publieke taken loslaat, zou dat altijd gepaard dienen te gaan met een monitoringprogramma. Daarmee kan de rijksoverheid ook invulling geven aan haar systeemverantwoordelijkheid. Ook een goed risicomanagement kan bijdragen aan het omgaan met onzekerheden in de uitvoering. Risico's van de vermaatschappelijking worden in een vroeg stadium in beeld gebracht, zodat daar op ingespeeld kan worden.

#### *Borg het draagvlak en de legitimatie*

Wanneer (groepen van) burgers en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheid gaan dragen voor de uitvoering van publieke taken, dient er aandacht te zijn voor het 'willen' of 'kunnen' deelnemen door individuele burgers en de verschillen daarin tussen burgers. Het doel van de publieke taak is vanzelfsprekend democratisch gelegitimeerd, omdat de overheid daarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast is het van belang dat er een zeker draagvlak bestaat voor de uitvoering van publieke taken door maatschappelijke partijen en daaraan gekoppelde besluitvorming. Er kan immers een 'monopolie' ontstaan. Dat draagvlak kan op verschillende manieren gecreëerd worden: bijvoorbeeld door aan te sluiten bij wat door Elverding de 'brede verkenningsfase' genoemd wordt, waarbij alle betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvoorbereiding. Een andere mogelijkheid is om bij de uitvoering van publieke taken voor de organisatievorm aansluiting te zoeken bij het coöperatiemodel. Daarbij zijn zeggenschap, verantwoordelijkheid en afrekenbaarheid van de deelnemende partijen formeel vastgelegd. Bovendien biedt het coöperatiemodel de mogelijkheid om het doel van de publieke taak scherp te definiëren, evenals eventueel daaraan gerelateerde private doelen die nagestreefd worden.

In algemene zin lijkt het voor het creëren van draagvlak voor de uitvoering van publieke taken door maatschappelijke partijen noodzakelijk dat er sprake is van vrije toetreding van burgers tot het proces van uitvoering. Dat wil zeggen dat iedereen in elk geval de mogelijkheid moet hebben om mee te doen. Hiervoor zal ook nadrukkelijk aangesloten moeten worden bij *internetcommunities*, sociale netwerken en de inzet van internetapplicaties.

#### *Zorg voor samenhang tussen publieke belangen*

Wanneer de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van publieke taken, vindt afstemming tussen publieke taken en belangen idealiter binnen die overheid plaats. Bij het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de samenleving, voor onderdelen van de beleidscyclus binnen afzonderlijke beleidsvelden, verdwijnt het integrerende kader. Met een aanpak zoals bijvoorbeeld de Alderstafel, kunnen meerdere publieke belangen met elkaar in verband gebracht worden, ook na vermaatschappelijking. Het blijft echter de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om de samenhang tussen de nationale publieke belangen te bewaken. Daarmee moet rekening gehouden worden bij het concretiseren van de doelen van publieke taken.

#### *Zet 'de politiek' op afstand*

Maatschappelijke partners zullen alleen in staat zijn publieke taken uit te voeren, indien er een zekere continuïteit is in hun opdracht. De doelstellingen van hun taken dienen overeind te blijven

en de condities waaronder zij de publieke taak uitvoeren (wet- en regelgeving, administratieve verplichtingen, politieke bemoeienis) dienen niet teveel te fluctueren. Bovendien dient voorkomen te worden dat de gekozen ordening telkens opnieuw onderwerp van debat is. De gekozen ordening en rolverdeling tussen overheid, samenleving en markt zou daarom bijvoorbeeld vastgelegd kunnen worden in convenanten, vergelijkbaar met die in het Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI). In het DMI legden de partners in convenanten afspraken vast over de doelstellingen, taakverdeling, samenwerking, uitvoering en monitoring. Een convenant bindt ook de betrokken overheid en verkleint daarmee de politieke druk op de publieke taakuitvoering.

## 10 Tot slot

*Levert vermaatschappelijking een compacte overheid op?*

Zoals aangegeven, dient bezuinigen niet het primaire motief te zijn om een beroep op de samenleving te doen voor de uitvoering van publieke taken. Om echt te komen tot bezuinigingen en een compactere overheid, liggen er waarschijnlijk meer mogelijkheden in het herdefiniëren of schrappen van publieke belangen waar de overheid zich verantwoordelijk voor stelt. Dat valt echter buiten de scope van dit essay. Daarnaast zij opgemerkt dat een compacte overheid ook een overheid is die een scherpere scheiding maakt tussen de taken en verantwoordelijkheden tussen de nationale overheid en de decentrale overheden. Verticale subsidiariteit kan vermaatschappelijking bevorderen. Vermaatschappelijking wordt vanzelfsprekend voor burgers en bedrijven als de overheid om de hoek ook verantwoordelijkheid draagt voor de fysieke inrichting vlakbij.

Het herschikken van de ordening tussen overheid, samenleving en markt zet een veranderingsproces in gang, waarvan het verloop nooit volledig vooraf te voorspellen is. Mensen en organisaties komen in andere rollen terecht, wetten en regels moeten veranderd worden en er kunnen onverwachte neveneffecten ontstaan. Dergelijke veranderingsprocessen gaan gewoonlijk gepaard met hoge transitiekosten. Te verwachten transitiekosten dienen meegenomen te worden in de besluitvorming over een nieuwe ordening bij de uitvoering van publieke taken.

In het fysieke domein gaat het om nationale publieke belangen als de energievoorziening, vitale netwerkinfrastructuren, waterveiligheid, voedselkwaliteit en natuur- en milieukwaliteit. Bij een herschikking van de ordening zal de rol van de overheid opschuiven naar een toezichthoudende, immers het borgen van de publieke belangen is een rijksverantwoordelijkheid. Hoe zo'n toezichthoudende rol ingevuld dient te worden wanneer een herschikking plaatsvindt naar taakuitvoering door samenleving of markt, blijkt in de praktijk een lastig vraagstuk te zijn. Zo'n verschuiving van rol brengt bovendien transitiekosten met zich mee, en zal in veel gevallen uitmonden in een grotere toezichthoudende overheidsorganisatie. Of die compacter (of goedkoper) kan zijn dan de huidige organisatie, is de vraag. Overigens is hierboven het verlagen van de regeldruk genoemd als een element van succesvolle vermaatschappelijking. In die zin kan vermaatschappelijking zeer zeker bijdragen aan een compactere beleidsuitvoering.

### *Management van verwachtingen*

Zoals hierboven aangegeven, verloopt een veranderingsproces zelden zoals vooraf aangenomen. Het is daarom zaak om overspannen verwachtingen van het eindresultaat te voorkomen. Dat betekent dat de ambities van beleidsmakers en van maatschappelijke partners realistisch dienen te zijn. Het beleidskader waarbinnen maatschappelijke partijen moeten gaan opereren dient vooraf volledig duidelijk te zijn en mag niet tot verrassingen leiden. Verder dienen de betrokken partijen onderling open en helder te communiceren over de risico's die de veranderingen van rollen met zich brengen.

## Literatuur

Boxman, A., H. Iserief en P. Heimplaetzer (2012), 'Platform veiligheid wettelijk vastleggen', in: *Het Financieele Dagblad*, 16 augustus.

Commissie Elverding (Adviescommissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) (2008), *Sneller en beter*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Floor, Liesje, en Irini Salverda (2006), *Zelforganisatie in het landelijk gebied. Signalen uit de praktijk*, Wageningen: Wageningen Universiteit en Research Center.

Hajer, Maarten (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Mierlo, J.G.A. van (2005), *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering*, lezing op het symposium '20 jaar RAAP', Amersfoort, 26 mei.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2011a), *Remmen los. Advies over versnelling van de transitie naar een duurzame energiehuishouding in Nederland*, Den Haag: Rli.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2011b), *Een zee van mogelijkheden. Het versterken van de maatschappelijke betekenis van de Noordzee*, Den Haag: Rli.

Raad voor het Landelijk Gebied (2006), *Van zorgen naar borgen*, Amersfoort: RLG.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007), *Publieke belangen centraal*, Amersfoort: RLG.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004a), *Hoezo marktwerking...? Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordening van vitale infrastructuurgebonden sectoren*, Den Haag: RVW.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004b), *De waarde van het openbaar vervoer*, Den Haag: RVW.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009a), *De Randstad altijd bereikbaar. Advies over robuuste verkeers- en vervoersnetwerken*, Den Haag: RVW.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009b), *Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving en mobiliteit*, Den Haag: RVW.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010), *Over belangen, beleid en burgers. Zes inzichten over overheidssturing in het domein van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag: RVW.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, WRR-rapport nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.

# 7. Publiek belang in de gezondheidszorg

*Over andere verhoudingen tussen overheid, veldpartijen en burgers op het gebied van gezondheidszorg*

*Raad voor de Volksgezondheid en Zorg | Tekst: Ingrid Doorten<sup>58</sup>*

## 1 Inleiding

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is overheidsbeleid in toenemende mate marktwerkingsbeleid geworden onder het motto ‘meer markt, minder overheid’ (WRR, 2012). Dit kwam enerzijds door nieuwe economische inzichten die het perspectief op en het waarderen van de markt hadden veranderd, anderzijds dwongen diverse factoren de overheid tot het heroverwegen van haar taken, zoals begrotingstekorten en reguleringsproblemen. Tegelijkertijd werd ook de verzorgingsstaat heroverwogen met als resultaat dat collectieve verantwoordelijkheid meer en meer vervangen werd door individuele verantwoordelijkheid van burgers. Overheden hebben zich op tal van terreinen teruggetrokken of verhouden zich er anders toe. Volgens de WRR zijn in enkele decennia maatschappelijke verhoudingen ingrijpend getransformeerd, en dat gaat nog steeds door. Dit roept voortdurend vragen op over de verhoudingen tussen markten, overheid en samenleving.

De overheid is daarbij verantwoordelijk voor het behartigen van het ‘publiek belang’. Dit bleek aanzienlijk moeilijker dan aanvankelijk werd verondersteld. Publiek belang is een begrip dat geen vaste betekenis heeft, maar dat inherent verbonden is met discussie en dat tot stand komt in een proces van maatschappelijke ordening. De WRR stelt dat maatschappelijke ordening een proces is waarin markten vorm krijgen en publieke belangen worden gesignaleerd, gearticuleerd, afgewogen en uiteindelijk daadwerkelijke worden behartigd (dan wel worden afgewezen).

Ook op het terrein van de gezondheidszorg heeft marktwerking haar intrede gedaan, zij het dat in de gezondheidszorg sprake is van *gereguleerde marktwerking*. Marktwerking betekent in de gezondheidszorg dat er stap voor stap wordt toegewerkt naar vrije prijsvorming (B-segment); dat op de zorginkoopmarkt sprake is van selectieve zorginkoop door zorgverzekeraars en dat zorgverzekeraars risicodragende private instellingen zijn (in tegenstelling tot de vroegere ziekenfondsen). Het resultaat hiervan is concurrentie tussen zorgaanbieders. Met het invoeren van het nieuwe zorgstelsel – de Zorgverzekeringswet, de Wet Toelating Zorginstellingen en de Wet Marktordering Gezondheidszorg – per 1 januari 2006 is een veranderproces op gang gekomen om van aanbod- naar meer vraaggestuurde zorg te komen.

---

58 Dr. Ingrid Doorten is senior adviseur bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en schreef dit essay namens de RVZ, op basis van uitgebrachte RVZ-adviezen.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor het stelsel van gereguleerde marktwerking. Naast de stelselverantwoordelijkheid, is de overheid wettelijk verantwoordelijk voor het borgen van de publieke belangen kwaliteit (en veiligheid) van de zorg, (fysieke en financiële) toegankelijkheid en betaalbaarheid (dat wil zeggen de financiële houdbaarheid van het zorgstelsel op termijn (RVZ, 2009a; Vos, 2012)). De overheid kan private partijen opdragen deze belangen (mede) te borgen.

Het invoeren van het stelsel van gereguleerde marktwerking in de gezondheidszorg was aanvankelijk een gevolg van het heroverwegen van overheidstaken, maar leidt ook nu nog tot het heroverwegen van taken door de overheid en het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden naar veldpartijen. De overheid kan immers de zorg niet zelf leveren, daarvoor is zij aangewezen op (veelal) privaatrechtelijke organisaties (zorgaanbieders). Aanleidingen voor de heroverweging zijn de contraproductiviteit van centrale sturing – zoals plannen/budgetteren van zorgaanbod – door de rijksoverheid bij het afstemmen van vraag en aanbod en de tot nog toe diffuse verantwoordelijkheid, in het bijzonder voor de collectieve zorguitgaven, maar ook op het gebied van de kwaliteit van de zorg. De overheid heeft dus de hulp nodig van veldpartijen voor het borgen van publieke belangen en dat biedt veldpartijen (private spelers) de kans hun maatschappelijke missie te etaleren. In het onderscheid tussen publieke en private organisaties draait het om de zeggenschap. Een publieke organisatie is van de overheid (een overheidsorganisatie); een private organisatie is eigendom van particulieren; dit kunnen natuurlijke of rechtspersonen zijn.

Tot 2012 lag binnen het systeem van gereguleerde marktwerking de nadruk op ‘gereguleerd’, te verwachten is dat de komende jaren (overigens afhankelijk van een nieuw regeerakkoord) meer nadruk komt te liggen op decentralisatie (en daarmee op decollectivering en terugkeer van het particulier initiatief, afhankelijk van effectieve zelfregulering, zie ook paragraaf 2) (Vos, 2012).

Deze decentralisatie kan verschillende vormen aannemen:

- functionele decentralisatie ofwel decentralisatie naar veldpartijen (zorgverzekeraars, ziekenhuizen, et cetera, dus richting private partijen)
- territoriale decentralisatie ofwel decentralisatie naar lokale overheden/gemeenten (dus richting lagere overheden).

Dit essay gaat vooral over de decentralisatie naar veldpartijen, maar dit kan niet zonder ook te kijken naar de effecten van decentralisatie naar gemeenten.

*De vraag die voorligt in dit essay: onder welke voorwaarden kan de overheid door veldpartijen publieke belangen borgen in de gezondheidszorg?*

Tegelijk met de discussie over decentralisatie zien we ook een grotere bemoeienis van de rijksoverheid met eigen keuzes van burgers en veldpartijen. In toenemende mate – gedwongen door de publieke opinie en de Tweede Kamer – bemoeit de overheid zich met het functioneren van zorginstellingen. Denk aan de roep om bestuurders en toezichthouders te vervangen bij incidenten, de bemoeienis bij falende zorginstellingen zoals IJsselmeerziekenhuizen en Meavita, etc. Dus: de overheid wil aan de ene kant terugtreden, maar aan de andere kant ook grotere bemoeienis.

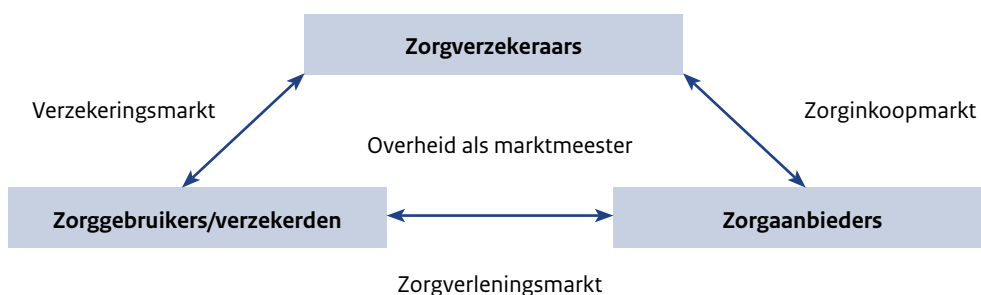


Dit vraagt om een groter besef van de overheid over de eigen rol en versterkt de noodzaak van rolvastheid bij de overheid.

Een andere vraag die deze rolonduidelijkheid oproept is: van wie is de zorg? Het antwoord op deze vraag zegt ook iets over hoe te decentraliseren.

## 2 Ieder zijn rol: het belang van rolvastheid

Per 1 januari 2006 trad de Zorgverzekeringswet (Zvw) in werking. De verhoudingen tussen partijen in het nieuwe zorgstelsel worden veelal afgebeeld in de vorm van een driehoek (zie figuur 1). Elke zijde van de driehoek staat voor een markt: de zorginkoopmarkt, de zorgverzekeringsmarkt en de zorgverleningsmarkt:



Figuur 1: Deelmarkten in het zorgstelsel

Drie centrale partijen vormen de hoeken van de driehoek: de zorggebruiker, de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar. De overheid staat in het midden van de driehoek als 'marktmeester' of stelselverantwoordelijke die de randvoorwaarden creëert waarbinnen de interacties op de drie markten plaatsvinden. Het stelsel kent nog een tweede zorgverzekering: de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In de loop van de komende jaren, afhankelijk van de politieke besluitvorming, worden zorgverzekeraars en gemeenten mogelijk ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de AWBZ. Dit gaat nu nog door 'zorgkantoren', uitvoeringsorganisaties (zbo's) van de rijksoverheid. Overigens ligt de kerntaak van de zorgverzekeraars bij de curatieve zorg, niet zozeer bij welzijnsvoorzieningen.

Het feit dat de zorgverleningsmarkt de basis vormt van de zorg, wil niet zeggen dat de betrokken partijen ook een centrale positie hebben. De zorggebruiker heeft zelfs lange tijd een ontvangende, en redelijk passieve rol gespeeld. De zorggebruiker wordt echter in toenemende mate aangesproken op zijn rol als 'countervailing power' (RVZ, 2010). Voor de overheid is het een speerpunt om de individuele zorggebruiker zelf regie te laten voeren over zijn eigen leven en de zorg die hij ontvangt. In 2009 werd dit door de minister en staatssecretaris van VWS als volgt verwoord: '(...) streven wij er naar om patiënten, gehandicapten en ouderen een centrale, sterke positie te geven in de stelsels van zorg en

ondersteuning en hun mogelijkheden om de regie op het eigen leven te voeren en maatschappelijk te participeren te vergroten.’ (Ministerie van VWS, 2009).

Effectieve *countervailing power* vraagt om een passende organisatie van patiëntenorganisaties. De patiëntenorganisaties waren tot voor kort erg afhankelijk van de rijksoverheid. De RVZ achtte in 2010 directe sturing van de overheid door subsidieprocedures niet wenselijk, hoogstens voor een structurele bijdrage aan de kwaliteit van zorg. Dit is inmiddels geëffectueerd. Aan de andere kant is financiële afhankelijkheid van de achterban een goede prikkel is om ‘klantgerichtheid’ te waarborgen. Tot nog toe maken zorginstellingen en zorgverzekeraars nog te weinig gebruik van de ervaringsdeskundigheid van patiënten.

In Nederland koos men in de jaren veertig van de vorige eeuw voor de vorm van een verplichte en dus collectieve ziektekostenverzekering als financieringsbron, in de kern dus een systeem van sociale verzekering. Het financieringssysteem van de zorg is dus sociaal en collectief, met een centrale verantwoordelijkheid bij het borgen van de publieke belangen bij veldpartijen. En dat, sinds 2006, dus in toenemende mate onder marktverhoudingen. Maar, doordat de financiering van de zorg bestaat uit verplichte ‘quasi-belastingen’ (de zorgpremie valt onder de definitie van collectieve lastendruk), kijken burgers altijd eerst naar de overheid als zij vinden dat zij niet voldoende waar krijgen voor hun (belasting)geld. Anderzijds tellen de zorguitgaven grotendeels mee in de openbare financiën (financieringstekort, schuldenomvang, et cetera.) waardoor de overheid een belang heeft bij het organiseren van zorg.

Vos (2012) noemt vier centrale kenmerken van de Nederlandse zorgmarkt, waarin de eerdergenoemde spanningen en complexiteit zijn weerspiegeld:

1. De sterk decentrale uitvoering van de zorgverzekering en de relatief autonome en monopolioïde positie van de arts.
2. De zorgverzekering als dominante financieringsbron, een verzekering ingebed in krachtige publieke randvoorwaarden, zoals acceptatieplicht van zorgverzekeraars, maar privaat uitgevoerd, dat wil zeggen door risicodragende zorgverzekeraars.
3. Een vooralsnog zwakke vraagzijde en een, mede daardoor, dominante aanbodzijde: onvoldoende *countervailing power* voor zorginstellingen. Dit is echter aan het veranderen.
4. De relatief grote emotionele en politieke betekenis van zorg en de enorme waarde die zij heeft voor burgers.

De overheid is – zoals in de inleiding genoemd – in het zorgstelsel verantwoordelijk voor de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de kwaliteit van de zorg. De overheid neemt stelselverantwoordelijkheid voor deze belangen, maar draagt de concrete borging op aan private partijen: zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Met name op het gebied van de betaalbaarheid en de kwaliteit van zorg ziet de overheid zich nog gesteld voor problemen. Daarnaast roept de positie van zorgverzekeraars en zorginstellingen als uitvoerders van publieke belangen van de overheid de vraag op of het autonome instellingen zijn of uitvoeringsorganen van overheidsbeleid.

Het totale zorgbudget bedraagt ruim 80 miljard euro, waarvan zo'n 63 miljard voor rekening komen van de twee zorgverzekeringen (Zvw en AWBZ) en deze 63 miljard loopt nog de komende kabinetsperiode op tot 74 miljard (Rijksbegroting, 2012). Zorg is inmiddels onze grootste consumptieve besteding en wij geven meer dan 12 procent van ons Bruto Binnenlands Product uit aan zorg. De zorguitgaven voor de langdurige zorg (AWBZ) vertonen een zeer sterke groei, ook sterker dan in andere landen: Nederland heeft na de VS het duurste zorgstelsel ter wereld (Vos, 2012). Het CPB voorspelt dat bij ongewijzigde financiering het aandeel van het bruto jaarsalaris van een huishouden met een inkomen van anderhalf keer modaal zal oplopen van circa 23 procent in 2010 tot bijna 50 procent in 2040 in het scenario met de hoogste levensverwachting en de hoogste zorgkosten. Zelfs wanneer de zorgkosten worden teruggedrongen zal de oplopende vergrijzing nog leiden tot een lastendruk van meer dan 30 procent (Van der Horst, Van Erp en De Jong, 2012).

Ook is er bezorgdheid over de kwaliteit van zorg, met name in de langdurige zorg (waar de marktwerking nog het minst voortgeschreden is). Over de kwaliteit van de curatieve zorg is minder discussie, zeker sinds de lange wachtlijsten uit de jaren negentig zijn verdwenen. Toch zijn ook in de curatieve zorg in de afgelopen jaren de nodige zorgelijke incidenten geweest ten aanzien van de kwaliteit van zorg. De RVZ concludeert in 2009(a) dat bezorgdheid over de kwaliteit van zorg begrijpelijk is, maar dat dit niet meteen betekent dat de ingeslagen weg van de Zvw de verkeerde was. Volgens de RVZ ligt de oorzaak van het probleem vooral in *rolonduidelijkheid en -onvastheid* van betrokkenen. Het nieuwe zorgstelsel brengt een herverdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden met zich mee, maar deze zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en afgebakend. Wat vraagt de overheid nu precies van veldpartijen als het gaat om de gezondheidszorg en ook – of misschien vooral – de volksgezondheid?

Overheid en veldpartijen moeten *rolvermenging* zien te voorkomen (RVZ, 2009b). Waar zich fricties aandienen in de verhoudingen, worden deze vaak eenzijdig toegeschreven aan het falen van politiek en overheid, terwijl veel minder vaak de vraag gesteld wordt of zij wellicht niet eerder aan een gebrek aan betrokkenheid van marktpartijen en samenleving te wijten zijn (WRR, 2012). Meer toezicht zal de problemen in de gezondheidszorg waarschijnlijk niet oplossen, nu al is het aantal toezichthouders groot: *'Er zijn bijna veertig toezichthouders in de sector, die allemaal inspecteren, visiteren, accrediten, controleren, daar zit het belangrijkste deel van de discussie.'* (uitspraak van Martin van Rijn, in 2007 directeur-generaal gezondheidszorg, in het rapport *Zorg voor minder last*, Ministerie van Financiën).

In de volgende paragrafen beschrijven we de rollen van respectievelijk de overheid, zorgaanbieders en zorgverzekeraars, en burgers.

### 3 De rol van de overheid

#### *Behoeft aan verduidelijking*

De RVZ doet in verschillende adviezen aanbevelingen de rol van de rijksoverheid te verduidelijken, vanuit de gedachte dat de overheid opereert in het spanningsveld van terugtreden (en de markt zijn werk laten doen) en het naar behoren uitvoeren van haar grondwettelijke taak. De overheid moet in de visie van de RVZ de publieke belangen specificeren en verantwoordelijkheden scherper toedelen. En ook als de publieke opinie de overheid onder druk zet, moet de overheid zich aan de toegedeelde verantwoordelijkheidsstructuur houden. Zolang de overheid voor zichzelf geen duidelijke kaders stelt en onvoldoende transparant communiceert, blijft zij de zondebok wanneer het in de zorg niet goed gaat. Dan komt de roep om meer overheidsregulering, terwijl de overheid juist niet méér moet doen, maar minder of anders. In dit dilemma schuilt namelijk het gevaar dat de overheid onduidelijk blijft, waardoor marktpartijen zich niet aangesproken voelen op hun verantwoordelijkheid. De overheid moet duidelijke kaders stellen waarbinnen marktpartijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Het gaat dan niet om meer regelgeving, maar om prikkels, zoals het overdragen van risico naar zorginstellingen en zorgverzekeraars.

Meer overheidsregulering wordt vaak gezocht in het stellen van nadere wettelijke eisen aan de bestuursstructuur van dienstverlenende instellingen om de interne *governance* van deze instellingen te versterken. Een voorbeeld daarvan was het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming (dat het niet heeft gehaald), waarin onder meer werd voorgesteld een nieuw orgaan – een belanghebbendenraad – aan de bestuursstructuur van maatschappelijke ondernemingen toe te voegen. De RVZ (2009a, p.13) onderschrijft het belang van een goed ontwikkeld intern *governancesysteem* (zie paragraaf 4), maar betwijfelt of het aangrijpen van de bestuursstructuur van zorginstellingen de juiste oplossing is om publieke belangen te borgen. Hij heeft hiervoor een aantal redenen:

- Zorginstellingen zijn privaatrechtelijke organisaties en geen verlengstuk van de overheid. Zij geven weliswaar uitvoering aan de publieke belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, maar zij zijn geen ‘uitvoeringsorganisaties’, c.q. behoren niet tot het overheidsdomein.
- De dieperliggende oorzaken van matig of slecht functionerende interne governance worden niet aangepakt; grip van de overheid op het bestuur en het interne toezicht van zorginstellingen geeft als zodanig geen garantie dat het dan wel goed zit – of komt – met de kwaliteit van zorg.
- Ook de overheid is onderdeel van het probleem. Het stelsel van gereguleerde marktwerking brengt een herverdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden met zich mee, maar deze zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en afgebakend. In de politiek-bestuurlijke context heeft men de marktwerking nog geen plaats weten te geven in relatie tot de traditionele sturing door de overheid. Daarmee is de rolopvatting van de overheid dus onduidelijk en derhalve onderdeel van het probleem.

Op dit moment lopen verschillende sturingsmechanismen – overheidsregulering en marktordening – door elkaar heen. Om meer duidelijkheid te scheppen, is een heldere markeringslijn nodig tussen het publieke en het private domein (RVZ, 2009a).

### *Functionele decentralisatie en het borgen van publiek belang*

De verantwoordelijkheid van de overheid is zoals gezegd de borging van publieke belangen. Op grond van artikel 22 van de Grondwet rust op de overheid de verplichting ervoor te zorgen dat iedere Nederlandse ingezetene tegen een redelijke prijs toegang heeft tot kwalitatief goede gezondheidszorg. Met andere woorden: de overheid is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de gezondheidszorg. Dat blijkt in de praktijk nog niet zo veelzeggend. Het is onduidelijk wat deze publieke belangen precies inhouden, wat leidt tot verwarring en verwachtingen, die niet altijd worden waargemaakt. Publieke belangen zijn dus onvoldoende gespecificeerd en genormeerd. De RVZ (2009a en 2011d) heeft enkele aanbevelingen gedaan om de publieke belangen nader te specificeren en de rol van de overheid te verduidelijken:

#### *1. Stel basisnormen voor kwaliteit*

De overheid heeft zorginstellingen nodig voor het borgen van publieke belangen. Maar voordat de overheid zorginstellingen kan aanspreken op deze borging, moet ze toch eerst duidelijk maken wat daarvoor als norm geldt. Niet alle kwaliteit behoort tot het publieke domein, op sommige aspecten van kwaliteit moet onderscheid mogelijk zijn, hier mag (en moet) de markt haar werk kunnen doen. Wat de overheid wel moet doen is basisnormen voor kwaliteit stellen, waaraan de zorg ten minste moet voldoen, en op het in gebreke blijven daarvan moeten sancties staan: zorg die niet aan de norm voldoet mag niet worden geleverd, verkocht, aangeboden en ingekocht.

Vanuit publiek belang zijn er dan de volgende basisnormen:

- Patiëntveiligheid, namelijk het (nagenoeg) ontbreken van (de kans op) aan de patiënt toegebrachte schade – lichamelijk en/of psychisch, ontstaan door tekortkomingen van het zorgsysteem.
- De professionele standaard, namelijk zorg verleend door een individuele hulpverlener, moet voldoen aan de voor die hulpverlener geldende standaard.

#### *2. Geef een rangorde aan van publieke belangen*

Bovendien dient de overheid een rangorde vast te stellen van de verschillende publieke belangen. Publieke belangen kunnen namelijk tegenstrijdige eisen stellen. Met het oog op de kwaliteit van zorg kan het noodzakelijk zijn bepaalde zorgfuncties te concentreren. Dat kan ten koste gaan van de bereikbaarheid/toegankelijkheid. Welk belang gaat dan voor? De RVZ is van mening dat in dat geval de kwaliteit van zorg vóór betaalbaarheid en toegankelijkheid gaat, mits de toegankelijkheid van de acute zorg gegarandeerd is.

#### *3. Bescherm alleen essentiële functies*

Zorgaanbieders worden onder de marktwerking in toenemende mate geconfronteerd met meer bedrijfsvoeringsrisico's, naast meer ruimte voor ondernemerschap (Vos, 2012). Dit loopt niet altijd goed af. Iedereen kent de voorbeelden, van de IJsselmeerziekenhuizen en Meavita. In het advies *Steunverlening zorginstellingen* (2009b) pleit de RVZ ervoor individuele zorginstellingen geen steun te verlenen, maar als overheid alleen die functies te beschermen waarvan de beschikbaarheid essentieel is (zoals de acute zorg) en het voortbestaan niet op andere wijze gegarandeerd kan worden.

#### *4. Stuur op gezondheidsdoelen*

De overheid moet in de visie van de RVZ kwaliteit verder definiëren in termen van gezondheidswinst en daarvoor stelselverantwoordelijkheid nemen. De prikkels in het stelsel staan nu lang niet altijd in de richting van het bevorderen van gezondheidswinst, maar vaker in de richting van ziekte en zorg (RVZ, 2011c en 2011d).

#### *De mogelijkheden van territoriale decentralisatie*

Zo bezien kunnen de genoemde aanbevelingen de overheid helpen rolvast te handelen. Het gaat dan met name om het borgen van de publieke belangen kwaliteit en toegankelijkheid. De betaalbaarheid van de zorg staat nog steeds onder druk. In de afgelopen verkiezingstijd ging het met name daarom: de hoge kosten van de gezondheidszorg. Eén van de manieren om doelmatiger te werken wordt gezocht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Door deze territoriale decentralisatie hoopt de rijksoverheid niet alleen beter aan te sluiten bij de vraag van de burger, maar ook kosten te besparen. Mogelijk werkt het compensatiebeginsel van de Wmo beter dan het recht op zorg uit de Zvw. Ook op dit terrein is de overheid aan het heroverwegen, het is belangrijk de mogelijkheden en onmogelijkheden van de Wmo nader te onderzoeken.

Er is sprake van meer decentraliseren naar gemeenten. Zo is in 2006 de Wmo ingevoerd, die gemeenten primair verantwoordelijk maakt voor de (maatschappelijke) ondersteuning van hun inwoners. Bij die gelegenheid is (een deel van) de huishoudelijke verzorging overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo, in januari 2009 gevolgd door de ondersteunende begeleiding.

Deze decentralisatie van zorgtaken is vooral ingegeven door de overtuiging dat gemeenten in staat zijn zorg te dragen voor ondersteuning op maat, omdat deze decentrale bestuurslaag het dichtst bij de burger staat en haar inwoners het beste kent. Daarbij komt dat gemeenten veel taken hebben op aanpalende beleidsterreinen (wonen, werk en inkomen), zodat zij in de gelegenheid zijn de noodzakelijke verbindingen te leggen en al doende tot een intersectorale aanpak van problemen te komen. En juist door een integrale aanpak van problemen zijn gemeenten bij uitstek in staat met (relatief) minder middelen meer te doen, dus ook aan de doelmatigheid is gedacht (RVZ, 2011b). Enkele vragen die bij het nadenken over deze decentralisatie boven komen zijn bijvoorbeeld hoe de kwaliteit geborgd blijft en of de gemeente tot alles in staat is als het op gezondheidszorg aankomt.

Maar zolang Wmo en AWBZ naast elkaar bestaan, ligt volgens de RVZ het risico van afwentelen op de loer. Immers, een gemeente die het goed doet, ruimhartig is in het verstrekken van individuele voorzieningen, houdt burgers langer in de Wmo en heeft dus hogere kosten dan een gemeente die de Wmo minder ruimhartig uitvoert. Als een gemeente minder ruimhartig is, zijn mensen eerder aangewezen op een zwaardere AWBZ-voorziening (met name verblijf). De RVZ (2011b) heeft daarom geadviseerd om gemeenten te belonen waarvan de inwoners een lager dan gemiddeld beroep doen op de AWBZ (voor een uitwerking zie het advies).

Interessant aan de Wmo is wat gemeenten op dit moment 'de kanteling' noemen: burgers hebben niet automatisch toegang tot een voorziening, maar er wordt eerst gekeken wat zij zelf kunnen doen (zie paragraaf 5). Daarmee komt ook de verantwoordelijkheid van burgers in beeld. De WRR

(2012a) stelt naar de mening van de RVZ terecht dat ook naar de betrokkenheid van marktpartijen en samenleving mag worden gekeken als onderdeel van het systeem van marktwerking. De overheid doet er dus goed aan ook na te denken over nieuwe sturingsmechanismen om de betrokkenheid van marktpartijen en burgers bij het borgen van publiek belang te vergroten. En misschien is de gemeente beter in staat bepaalde taken van de overheid als marktmeester op zich te nemen en de betrokkenheid van marktpartijen en burgers bij de gezondheidszorg te vergroten.

#### *Nadenken over nieuwe sturingsmechanismen*

We zien dat de directe sturingsmechanismen van de overheid voor een groot deel zijn afgebroken (dat wil zeggen tarieven en budgetten). Een nieuw sturingsmechanisme is bijvoorbeeld het gebruik van convenanten tussen overheid en veldpartijen. Volgens Vos (2012) veronderstelt het in toenemende mate opereren onder marktverhoudingen een effectief partnership van politiek en openbaar bestuur enerzijds en veldpartijen (maatschappelijke ondernemers) anderzijds. Dit partnership is een essentiële voorwaarde voor het Nederlandse zorgstelsel. Convenanten tussen overheid en het zorgveld kunnen hier een rol spelen.

Toch moeten ook op het vlak van *governance* – de manier waarop zorginstellingen worden bestuurd – zwaardere eisen worden gesteld, zij het anders dan met het wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming werd voorgesteld. Borging van publiek belang door private partijen bij stelselverantwoordelijkheid van de minister (in haar politieke relatie met het parlement) dwingt ons om ook naar de *governance* van instellingen te kijken, hoezeer in de zorgsector ook sprake is van *corporate* en niet van *public governance*. Hierover meer in de volgende paragraaf.

## 4 De rol van de zorgverzekeraars en zorgaanbieders

De gedelegeerde verantwoordelijkheid voor een goed werkend zorgstelsel vraagt ook wat van zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Daarbij moeten alle partijen in het stelsel – zorgaanbieders, zorgverzekeraars, burgers en overheid – steeds de vraag stellen: in hoeverre zijn zorgverzekeraars en zorgaanbieders van de burger? De rekening wordt betaald door de burger, maar gaan deze – private – organisaties ook efficiënt om met publieke middelen? Hier speelt de vraag van de *governance* van zorgorganisaties. Belangrijke stellingen in het nadenken over *governance* zijn de volgende:

#### *Laat zorgverzekeraars de inspraak van burgers beter regelen*

Zorgverzekeraars zijn veelal zogenaamde ‘onderlinge waarborgmaatschappijen’. Dit vereist dat burgers inspraak hebben, dat er een ledenraad is. Zorgverzekeraars Menzis en CZ hebben zo’n ledenraad. De juridische term ‘onderlinge waarborgmaatschappij’ vereist dat zorgverzekeraars nadenken over (moderne vormen van) inspraak van de leden. De zorgverzekeraar kan bij de zorginkoop meer gebruik maken van de ervaringsdeskundigheid van patiënten (RVZ, 2009; 2010) door bijvoorbeeld inspraak te regelen met sociale media. Meer inspraak van de leden kan de zorgverzekeraars voorzien van bruikbare informatie en kwaliteitscriteria die zij kunnen gebruiken om effectief zorg in te kopen. Naar de mening van de RVZ laat het organiseren van inspraak nu te wensen over.

Vraag is of de coöperatieve structuur van zorgverzekeraars niet te veel geërodeerd is. Door hun omvang en werkwijze is de invloed van leden van de coöperatie gering, evenals de betrokkenheid van verzekerden bij de coöperatie. De kennisvoorsprong van de RvC en de RvB op de leden van de coöperatie is groot. Het is overigens niet wettelijk verplicht dat zorgverzekeraars onderlinge waarborgmaatschappijen zijn. Wanneer dat niet het geval is, kan dat betekenen dat het organisatiedoel niet altijd hetzelfde is als het doel gezondheidswinst.

*Zorgaanbieders: organiseer intern toezicht*

Zorginstellingen moeten *governance* nadrukkelijker dan nu het geval is met kwaliteit verbinden. Zeker naarmate zij meer op afstand van de overheid komen te staan (RVZ, 2009a). Hier komt de vraag om de hoek kijken ‘van wie is een zorginstelling?’. Hoewel datgene dat zorgaanbieders ten minste moeten leveren aan kwaliteit dus tot het publieke domein behoort (zie rol van de overheid), behoort de wijze waarop zij dat doen tot het private domein (mits binnen de kaders van het algemene recht). De RVZ ziet dus geen rol voor de overheid ten aanzien van het interne toezicht van zorginstellingen. Er tekent zich zo een duidelijke scheidslijn af tussen de rol van de overheid en de rol van zorgaanbieders en tussen het publieke en private domein. Het interne toezicht valt onder de *corporate governance* van de zorginstelling, het externe toezicht blijft echter de zaak van de overheid. Intern en extern toezicht zijn niet inwisselbaar in de zin dat meer intern toezicht vanzelfsprekend leidt tot minder extern toezicht. De overheid blijft een noodzakelijke voorwaarde voor samenleving, bergt een morele waarde in zich (Donner, 1999). Overigens ziet de externe toezichthouder van de overheid, de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ), goed bestuur en intern toezicht als belangrijke randvoorwaarden voor het leveren van verantwoorde zorg (IGZ, 2011). Eén van de indicatoren voor goed bestuur is de continuïteit in het management van een zorginstelling over de afgelopen 20 jaar, veel verloop is een slecht teken.<sup>59</sup>

De meeste zorginstellingen hebben van oudsher (voortkomend uit particulier initiatief) de rechtsvorm stichting of vereniging. In de wettelijke regeling van deze rechtspersonen, het Burgerlijk Wetboek, is niet voorzien in een intern toezichthoudend orgaan. Zorginstellingen zijn in de laatste decennia van de vorige eeuw echter massaal overgestapt van het klassieke bestuursmodel (bestuur en uitvoerende directie) naar een Raad van Toezichtmodel, waarin naast het bestuur een onafhankelijk toezichthoudend orgaan deel uitmaakt van de rechtspersoon. De essentie van dit model is het principieel en functioneel scheiden van bestuur en toezicht, geënt op de leer der machtenscheiding, die ervan uitgaat dat voorkomen moet worden dat alle macht is verenigd in één en dezelfde persoon of orgaan (RVZ, 2009a).

---

59 Zie het *Toezichtkader Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid*, IGZ, 2011. Dit toezichtkader is geschreven naar aanleiding van het rapport van de inspectie uit 2009 *De vrijblijvendheid voorbij. Sturen en toezichthouden op kwaliteit en veiligheid* en het RVZ-advies *Governance en kwaliteit van zorg*, ook uit 2009.



Wat is de plaats en de functie van het interne *governancesysteem*? Onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht toont aan dat raden van toezicht zich vooral richten op de financiële situatie en het strategisch beleid van zorginstellingen, maar nauwelijks op de kwaliteit van de geleverde diensten (Meurs en Schraven, 2005). Volgens de RVZ (2009a) heeft een Raad van Toezicht ook – of zelfs vooral – de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van zorg. Het bestuur van een zorginstelling is (eind)verantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg. Kwaliteit is een publieke doelstelling die in lijn is met de maatschappelijke doelstelling van de instelling. Hun statutair vastgestelde maatschappelijke doelstelling bestaat eruit dat zij kwalitatief goede gezondheidszorg leveren aan alle burgers (ongeacht leeftijd, inkomen, gezondheidstoestand) die op hun diensten zijn aangewezen. Het is de taak en verantwoordelijkheid van de Raad van Toezicht erop toe te zien dat de instelling deze statutaire doelstelling realiseert.

Kennis van het zorgproces ontbreekt nog te vaak bij leden van de Raad van Toezicht. Maar om proactief toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van zorg in een instelling is zorginhoudelijke kennis onmisbaar. Bij voorkeur dient ten minste één lid van de Raad van Toezicht praktiserend zorgprofessional te zijn (geweest). Zij dienen daar ook actiever openbaar verantwoording over af te leggen (RVZ, 2009a). Daarnaast is het van belang oog te hebben voor diversiteit bij *governance*. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld gaat men er – op zakelijke gronden – vanuit dat organisaties baat hebben bij diversiteit in hun bestuur, een clash van waarden blijkt productief voor het bedrijfsresultaat.

Ten slotte moeten de parameters voor het meten van kwaliteit worden aangepast aan de basisnormen. Op dit moment worden veel indirecte parameters gebruikt om gegevens over de kwaliteit van de zorg te verzamelen. Daarmee geven deze een indicatie van de kwaliteit, maar niet meer dan dat, terwijl er veel administratieve lastendruk mee gepaard gaat. Door op een meer directe manier te meten, dat wil zeggen op basis van gerealiseerde gezondheidsuitkomsten, ontstaat niet alleen een reëel beeld van de geleverde kwaliteit, maar neemt de hoeveelheid te verzamelen gegevens substantieel af (RVZ 2009a, 2011c).

Een voorbeeld-code voor een goed functionerend intern toezicht (RVZ, 2009d):

*Kwaliteit*

De Raad van Toezicht stelt meetbare prestatiecriteria vast en toetst deze jaarlijks (bijvoorbeeld met behulp van visitatie). De Raad van Toezicht neemt de kwaliteitsprestaties elke vergadering onder de loep.

*Zorgprofessional*

Ten minste één lid is praktiserend zorgprofessional (uit een andere instelling).  
Jaarlijks gesprek met de professionals in de instelling.

*Samenstelling*

Maximaal zes leden (ook na fusie). Werving en selectie geschieden transparant, dus niet putten uit 'old boys network'.

*Nevenfuncties*

Leden hebben maximaal naast hun hoofdfunctie, vijf andere functies.

*Informatieprotocol Raad van Toezicht – Raad van Bestuur*

Bevat de risico-informatie die het bestuur periodiek verschaft, in het bijzonder afkomstig van externe toezichthouders (IGZ, NZa, accountant, bank).

*Aantal vergaderingen*

De Raad van Toezicht vergadert minstens zes keer per jaar. De Raad heeft een eigen secretariaat.

In de beleving van de RVZ is *good governance* geen prestatie, maar een hulpmiddel in het bereiken van kwaliteit. Als de markt eenmaal werkt zoals beoogd straft 'slechte' *governance* – die tot uiting komt in mindere kwaliteit – zichzelf af. De markt werkt echter nog onvoldoende, om die reden ziet de RVZ binnen het privaatrecht mogelijkheden voor belanghebbenden om tegen disfunctionerende raden van toezicht in het geding te komen.

In 2005 hebben de Brancheorganisaties Zorg een *Zorgbrede Governance Code* (ZGC) opgesteld en deze is in 2010 herzien. Zij definiëren zorgorganisaties als zorgondernemingen met een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid. De zorgonderneming realiseert in dat kader verantwoorde en resultaatgerichte zorg, waarbij de patiënt/cliënt en diens gerechtvaardigde wensen en behoeften centraal staan, de daartoe beschikbare middelen worden zo effectief en doelmatig mogelijk ingezet en de geleverde zorg voldoet aan eigentijdse kwaliteitseisen (dit zijn een paar van de genoemde punten in de ZGC). In het visiedocument van de Orde van Medisch Specialisten (OMS) zal de medisch specialist zich steeds meer als medebestuurder van een ziekenhuis moeten opstellen om

noodzakelijke veranderingen in de zorg te bewerkstelligen, zoals het leveren van doelmatige zorg en het inzetten op preventie (OMS, 2012): ‘zonder “de dokter” komt de zorg niet in beweging’.

In de visie van de RVZ moeten professionals zich bewust zijn van hun bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid. De governancecode van de brancheorganisaties en het visiedocument van de Orde van Medisch Specialisten zijn stappen in de goede richting. En ook burgers hebben verantwoordelijkheden, hierover meer in de volgende paragraaf.

## 5 De rol van burgers

Van oudsher is de vraagzijde in de zorgsector, de positie van de burger of patiënt, zwak ontwikkeld. Hoewel de rechten van de patiënt al in veel wetten zijn geborgd (medezeggenschap, klachten, privacy, medisch-wetenschappelijk onderzoek, mentorschap, behandelingsovereenkomst et cetera), bereidt de overheid nieuwe en uitgebreidere wetgeving voor: een Wet cliëntenrechten zorg en een Beginselenwet AWBZ (Vos, 2012), om het recht van de patiënt op verantwoorde zorg en op zorg naar individuele maat verdergaand te borgen. Vooral de individuele maat kan nog meer aandacht krijgen, en dan niet alleen op het gebied van zorgverlening, maar ook op het gebied van de zorgverzekering. Er is tot nog toe onduidelijkheid over de wijze waarop het tegenwicht van de zorggebruiker tegenover zorgverzekeraar en zorgaanbieder geëffectueerd kan worden in het zorgstelsel (RVZ, 2010). Hoe is de vraagzijde nog te versterken? Wel is bij wet – de Wet Medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) – goed geregeld dat elke zorginstelling een cliëntenraad dient te hebben.

### *De verwachting van e-health*

Van de combinatie van het internet (sociale media) en de zelforganisatie van patiënten wordt verwacht dat de patiënt in hoog tempo emancipeert (Vos, 2012; RVZ, 2011). Op dit vlak spelen vooral sociale media een grote rol. E-Health en ‘gezondheid 2.0’ maken de patiënt minder afhankelijk van het institutioneel zorgaanbod. Er is sprake van een vrij autonome ontwikkeling met een ingrijpende impact op de relatie tussen zorgvrager en zorgaanbieder. Deze relatie wordt horizontaler, symmetrischer en interactiever.

### *Meer verwachten van burgers*

We zien dat gemeenten zoeken naar goede mixen op het gebied van WMO-zorg enerzijds en vormen van informele zorg anderzijds. Zij zien zich daarbij steeds gesteld voor de vraag wat de gemeente tot haar taak moet rekenen en wat de samenleving zelf kan oppakken. Gemeenten gaan hier verschillend mee om. Een gegeven is dat er een overgangsfase nodig is in de transformatie van formele naar informele voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn en participatie. Deze transformatie vraagt ook een cultuuromslag bij burgers. Het is dus een proces dat tijd kost. Bovendien wenst de meerderheid van gemeenten alsnog op afstand betrokken te blijven gezien de risico’s die verbonden zijn aan het informeel organiseren van zorg, welzijn en participatie (Zarrinkhameh en Doorten, te verschijnen).

Iets anders is het introduceren van een eigen bijdrage ‘in natura’ (wederkerigheidsbeginsel) bij de Wmo (RVZ, 2011b). Gemeenten hebben reeds de mogelijkheid een eigen bijdrage te vragen van

personen die een beroep doen op de Wmo. De mogelijkheid om naast een financiële eigen bijdrage een eigen bijdrage in natura te introduceren verdient nadere overweging. Deze optie biedt namelijk niet alleen mogelijkheden om gemeenten tegemoet te komen in de kosten, maar kan tevens bijdragen aan het realiseren van de doelstelling 'bevorderen van de maatschappelijke participatie'. Een voorbeeld ter verduidelijking: een gepensioneerd accountant heeft ernstige loopbeperkingen en vraagt bij de gemeente om een vervoersvoorziening op grond van de Wmo. De gemeente kan hiertoe een eigen bijdrage vragen (mits dit in de plaatselijke verordening is geregeld), maar hij kan ook bewerkstelligen dat deze voormalige accountant het penningmeesterschap van een lokale sportvereniging op zich neemt.

In het advies *Redzaam ouder* (2012) pleit de RVZ ervoor dat burgers eerder in hun leven nadenken over hun oude dag, en tijdig voorzorgsmaatregelen nemen omdat het huidige beroep op collectieve voorzieningen onhoudbaar is voor de toekomst. De ondertitel van het advies luidt dan ook 'zorg voor niet-redzame ouderen vraag om zorg door iedereen'. De rijksoverheid heeft hier vooral een rol in de zin van voorlichting, maar doet daarmee een beroep op alle burgers een steentje bij te dragen aan het algemeen belang.

De rijksoverheid kan burgers bijvoorbeeld stimuleren een zogenaamde *zorgverklaring* op te stellen waarin zij kunnen aangeven hoe zij de zorg op hun oude dag regelen en hoe zij deze bekostigen. Een zorgverklaring is een wilsverklaring waarin men kan aangeven welke voorkeuren men heeft op het gebied van wonen, zorg en het financieren daarvan in de laatste levensfase. Een dergelijke verklaring levert geen juridisch afdwingbare aanspraak op, maar biedt naasten, wettelijk vertegenwoordigers en zorgverleners de gelegenheid om rekening te houden met iemands voorkeuren in het geval men dat zelf niet meer kan. Er kan bijvoorbeeld worden opgenomen of men van plan is om in het eigen huis te blijven wonen, of wil overstappen naar een andere woning, en hoe men van plan is eventuele zorg te bekostigen.

Om burgers voor te bereiden op het opstellen van een zorgverklaring, kan de rijksoverheid burgers een zogenaamde *levensloopwijzer* aanreiken met informatie en tips over de voorzorgsmaatregelen die zij kunnen treffen in de verschillende fasen van hun leven op het gebied van wonen, financiën, leefstijl, vitaliteit, zorg en sociaal netwerk, om zo lang mogelijk een goede gezondheid te behouden en de organisatorische gevolgen van het ouder worden op te vangen. Denk bijvoorbeeld aan informatie over het belang van een actieve leefstijl gedurende de jonge jaren, tips om het huis 'ouderdomsproof' te maken (bijvoorbeeld door brede deuren, aangepaste badkamer en traplift), tips voor valpreventie, opties voor zorgvoorzieningen en aanleunwoningen in de buurt, mogelijkheden om te sparen voor de oude dag en een sociale kaart met opties voor deelname aan clubs en vrijwilligerswerk (RVZ, 2012).

## 6 Conclusie

Kenmerkend voor het zorgstelsel is dat de overheid publieke belangen moet borgen door veldpartijen. Dit essay geeft antwoord op de vraag onder welke voorwaarden dat kan.

Ten eerste moet de overheid de eigen rol verduidelijken: wat doet zij? (En wat doet zij niet). Sinds 2006 is er grotere verwarring over de rol van overheid, bestuurders van zorginstellingen en burgers, wat heeft geleid tot identiteitsproblemen. Moet de overheid haar taken aanscherpen of moet zij meer loslaten? Wanneer het niet goed gaat met de publieke belangen in de zorg wordt door burgers in een reflex naar de overheid gekeken en gevraagd om meer overheidsregulering, terwijl zorginstellingen privaatrechtelijke organisaties zijn en geen verlengstuk van de overheid. De reflex van de politiek is vervolgens om te roepen om meer overheidsingrijpen. Deze reflexen zijn er omdat de overheid niet nader gespecificeerd heeft wat de publieke belangen – toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit – in de zorg precies inhouden en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De overheid is verantwoordelijk voor het stelsel in de gezondheidszorg – in die zin mag de burger de overheid aanspreken –, maar vervolgens moet de overheid verduidelijken wat dat inhoudt. Zonder zich te mengen in de bedrijfsvoering van zorginstellingen, moet de overheid in de visie van de RVZ bijvoorbeeld basishoudingsnormen vaststellen voor kwaliteit, een rangorde aangeven van publieke belangen en bedrijfsrisico's bij de instelling laten (alleen de beschikbaarheid van specifieke functies garanderen) en sturen op gezondheidsdoelen.

Ten tweede moet voor iedereen duidelijk zijn dat zorginstellingen statutair verantwoordelijk zijn voor het publieke belang van kwalitatief goede en toegankelijke zorg. Zij kunnen zichzelf een dienst bewijzen door op dit gebied hun interne *governance* goed te regelen. Bijvoorbeeld door in de Raad van Toezicht ten minste één lid met een zorgachtergrond aan te stellen. Maar wie zorgt voor de betaalbaarheid van de zorg? De Orde van Medisch Specialisten vindt het belangrijk dat medisch specialisten kostenbewust gemaakt worden (OMS, 2012). De overheid kan nadenken waar het belang van de zorginstelling parallel kan lopen met het publiek belang om zo betere resultaten te behalen als het gaat om het borgen ervan.

Burgers hebben er belang bij dat de zorg betaalbaar blijft, zij kunnen en moeten dit belang volgens de RVZ via de zorgverzekeraars meer kenbaar maken dan nu het geval is. We zien dat functionele decentralisatie (van overheid naar veldpartijen) wel mogelijk is, maar alleen als de burger meer betrokken wordt en zijn stem laat horen op de juiste plek, namelijk bij de zorgverzekeraar. Om de betaalbaarheid op orde te krijgen is de overheid misschien te veel geneigd naar het sturingsinstrument van territoriale decentralisatie – van rijksoverheid naar gemeenten – te kijken. Op lokaal niveau zijn zeker voordelen te behalen voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld door intersectoraal beleid. Ook kan de burger zo meer betrokken worden bij zijn of haar gezondheid, door meer aangesproken te worden op de eigen verantwoordelijkheid. Maar om de betaalbaarheid van de gezondheidszorg in de hand te houden is betrokkenheid van burgers bij de zorgverzekeraars en hun inkoopbeleid meer van belang.

Burgers moeten zich meer bewust zijn van hun mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen op de werking van het zorgstelsel. De burger moet niet de rijksoverheid aanspreken als er iets mis is in

de zorg, maar de zorginstellingen en zorgverzekeraars. Het zorgstelsel werkt alleen wanneer elke burger de driehoek van figuur 1 op zijn of haar netvlies heeft. Daar waar de lokale overheid heeft ontdekt het niet zonder de burger te kunnen (de kanteling binnen de Wmo), blijkt betrokkenheid van burgers via de zorgverzekeraars moeilijk te realiseren. Dit komt mogelijk doordat zorgverzekeraars door de samenleving niet worden gezien als organisaties van de leden, maar mogelijk als grote (lees anonieme) uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. We moeten dus bijvoorbeeld op zoek naar meer burgerzeggenschap en meer patiëntgestuurde zorginkoop.

Tot zover de rolverduidelijking. De vervolgstap op weg naar een beter werkend zorgstelsel is rolvastheid. Maatschappelijke ordening en publiek belang zijn volgens de WRR (2012a) verre van statisch en onderhevig aan een continu proces van aanpassing. Er is een constant proces van rolverduidelijking nodig om tot rolvastheid te komen. Alertheid op rolvermenging is daarbij essentieel.

## literatuur

Boekholdt, M.G. (2007), *Maatschappelijk ondernemen in zorg: mythe en werkelijkheid*, oratie, Vrije Universiteit Amsterdam.

Brancheorganisaties Zorg (2010), *Zorgbrede Governancecode 2010*, Bunnik: Libertas BV.

Donner, J.P.H. (1999), *Verder, niet terug*, lezing voor het Wetenschappelijk Instituut van het CDA op 12 april 1999.

Horst, A. van der, F. van Erp en J. de Jong (2012), *Deelrapport 1 van het onderzoeksprogramma 'Toekomst Zorg'*, Den Haag: CPB.

Inspectie voor de Gezondheidszorg (2011), *Toezichtkader Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid*, Den Haag: IGZ.

Meurs, P., en T. Schraven (2002), *Langs de meetlat: een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*, Rotterdam: Erasmus MC, Kenniscentrum Governance in de zorg.

Ministerie van Financiën (2007), *Zorg voor minder last*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009), *Beleids- en beoordelingskader behorend bij de subsidieregeling PGO*, MC-2978257.

Orde van Medisch Specialisten (2012), *Visiedocument: De Medisch Specialist 2015*, Utrecht, OMS.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009a), *Governance en kwaliteit van zorg*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009b), *Steunverlening zorginstellingen*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg i.s.m. de NPCF (2009c), *De verzekeraar en de patiënt: een succesvolle coalitie. Goede voorbeelden van patiëntgestuurde zorginkoop*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009d), *Code voor toezicht in de zorg*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2010), *De patiënt als sturende kracht*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2011a), *Gezondheid 2.0*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2011b), *Prikkels voor een toekomstbestendige Wmo*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2011c), *Sturen op gezondheidsdoelen*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2011d), *Preventie van welvaartsziekten*, Den Haag: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2012), *Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen*, Den Haag: RVZ.

Vos, P. (2012), 'Het zorgstelsel: een unieke Nederlandse mix', in: W.D. van Leeuwen en P. Simons, *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum BV.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012a), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-rapport nr. 87, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012b), *Vertrouwen in burgers*, WRR-rapport nr. 88, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zarrinkhameh, A., en I. Doorten, *LETS care. Hoe andere vormen van solidariteit de wederkerigheid bevorderen*, RVZ-achtergrondstudie, te verschijnen.





# 8. Publieke zaken in de marktsamenleving<sup>60</sup>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## 1 Inleiding

In enkele decennia heeft zich een ingrijpende verschuiving van maatschappelijke verhoudingen voltrokken. Overheidsbeleid dat zich richt op het bevorderen van marktwerking heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Op terreinen als gezondheidszorg, openbaar vervoer en de energievoorziening zijn burgers geconfronteerd met nieuwe verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. De onderlinge verhoudingen *tussen* markt, overheid en samenleving zijn ingrijpend gewijzigd, maar ook *binnen* elk van deze domeinen hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* analyseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deze ontwikkelingen. De raad concludeert dat hedendaagse vraagstukken over maatschappelijke ordening eerder benaderd dienen te worden vanuit de vraag wat de overheid kan doen, dan vanuit de vraag wat zij moet doen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen meer dan nu het geval is hun verantwoordelijkheid dienen te nemen voor zaken van publiek belang.

Het marktwerkingsbeleid heeft lange tijd op brede maatschappelijke en politieke steun kunnen rekenen. In de afgelopen jaren, en zeker na de financiële crisis, hebben dit beleid en de maatschappelijke verschuivingen die ermee gepaard gaan echter steeds meer twijfel opgeroepen. Daarom staan vragen over maatschappelijke ordening en de behartiging van publieke belangen nu voorop. In *Publieke zaken in de marktsamenleving* betoogt de WRR dat dergelijke vragen een bredere leest vereisen dan waarop het marktwerkingsbeleid was geschoeid.

In de discussies die in de afgelopen jaren zijn gevoerd, is met name de vraag opgeworpen of het marktwerkingsbeleid niet te ver is doorgeschoten. Moeten markten niet opnieuw door overheid en samenleving worden ingebed om te verzekeren dat naast private belangen ook publieke belangen adequaat behartigd worden? De financiële crisis heeft immers laten zien hoe gevaarlijk een te lichtvaardig vertrouwen op het zelfsturend vermogen van markten en het ontbreken van

---

60 Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 87 *Publieke zaken in de marktsamenleving* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn. Daarnaast zij verwezen naar de casestudies die ten behoeve van dit rapport zijn uitgevoerd en die als webpublicatie beschikbaar zijn op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl). Het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* ( isbn 978 90 8964 361 2) is in maart 2012 aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

voldoende overheidstoezicht kan zijn. Risico nemen werd in de financiële sector aangemoedigd en hoog beloond; maar terwijl winsten ten goede kwamen aan private partijen, moesten de verliezen door overheden en dus door de belastingbetalers worden opgevangen. Ook rond andere sectoren dienen zich de nodige vragen aan, bijvoorbeeld over de gevolgen van het marktwerkingsbeleid voor werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden.

De vraag of er zo'n nieuwe inbedding moet komen, dekt echter slechts een deel van het probleem. Een zeker zo belangrijke vraag luidt: kan het ook, gezien de ontwikkelingen die zich in afgelopen decennia hebben voltrokken? En zo ja: hoe dan? Welke rol komt de overheid bij het behartigen van publieke belangen toe, welke rol de samenleving, welke rol marktpartijen? Het belang van die vragen is groot. Als zaken van publiek belang onvoldoende behartigd worden, worden groepen burgers of de samenleving als geheel geschaad en komt ook de legitimiteit van de overheid als traditionele hoeder van het publieke belang in gevaar.

## 2 De marktsamenleving

Marktwerkingsbeleid is de verzamelnaam voor beleidsvormen als verzelfstandiging, privatisering, liberalisering en deregulering. Het concurreren op of om de markt, het versterken van vraagsturing of het introduceren van beprijzing zijn de afgelopen decennia belangrijke beleidsinstrumenten geworden. Voor veel instellingen en bedrijven is daarmee het speelveld veranderd. Er zijn nieuwe vormen van dienstverlening ontstaan. Sectoren als de telecommunicatie en de energie, maar ook het welzijnswerk en de gezondheidszorg, hebben ingrijpende gedaanteveranderingen ondergaan. Burgers hebben, in reactie op de door de overheid aangemoedigde marktvorming, nieuwe houdingen aangenomen of moeten aannemen, bijvoorbeeld als klant of ondernemer. De overheden zelf hebben zich teruggetrokken van tal van terreinen waar zij voorheen actief waren om er vervolgens in een andere rol, bijvoorbeeld als marktmeester of toezichthouder, op te treden.

Markten zijn uiteraard van alle tijden, maar vanwege de toegenomen rol van marktwerking en de gevolgen die dit op tal van gebieden heeft gehad, kan de huidige maatschappij als een 'marktsamenleving' worden getypeerd. Veel aspecten van deze marktsamenleving hebben discussies uitgelokt. Die richtten zich in eerste instantie vooral op specifieke problemen en sectoren waar marktwerking werd geïntroduceerd of gestimuleerd en op de vraag of de overheid zich daar niet te weinig, of juist te veel, mee bemoeide. Slagen marktpartijen in geprivatiseerde en geliberaliseerde sectoren er wel in om publieke belangen als kwaliteit, duurzaamheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid adequaat te behartigen? Maken zij daarbij de juiste afwegingen? Investeren zij voldoende in het onderhoud van infrastructuur? Is het nodig dat de overheid tussenbeide komt, of moet dat juist niet gebeuren, omdat het middel dan erger is dan de kwaal?

Gaandeweg is de discussie echter verschoven van vragen die in specifieke sectoren spelen naar conceptuele en normatieve kwesties die zich rond de relaties van markt, overheid en samenleving aandienen. Die verschuiving naar een ruimere vraagstelling werd mede ondersteund door de ervaringen die met het marktwerkingsbeleid waren opgedaan. Aanvankelijk werden de discussies

gevoerd in termen van een tegenstelling tussen overheid en markt. Pas later werd onderkend dat het niet om de keuze tussen markt óf overheid gaat, maar om vraagstukken waarbij markt én overheid betrokken moeten worden. Die formulering liet de samenleving nog grotendeels buiten beschouwing. Om deze ontbrekende derde uitdrukkelijk ook in de beschouwingen te betrekken, spreekt de WRR over *maatschappelijk orderingsbeleid*. Zulk beleid vereist een gezichtspunt dat de dynamiek van de marktsamenleving onderkent en dat ruimte biedt voor de gedachte dat naast de overheid ook marktpartijen en burgers – al dan niet in georganiseerd verband – specifieke verantwoordelijkheden hebben voor het behartigen van publieke belangen.

### 3 Kernproblemen

Marktwerkingsbeleid wil bevorderen dat de markt adequaat functioneert en dat het economisch verkeer tussen vrije rechtspersonen in goede banen wordt geleid. Daarnaast is het gericht op het behartigen van publieke belangen of tenminste op het ‘borgen’ (zekerstellen) dat die behartiging naar behoren plaatsvindt. Publieke belangen worden dan veelal in globale termen aangeduid: kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, keuzevrijheid, de belangen van consumenten en werknemers, rechtszekerheid of duurzaamheid. Maar hiermee is nog niet gezegd dat ook echt duidelijk is waarop wordt gedoeld, terwijl die belangen – afhankelijk van de sector – wel in heldere wet- en regelgeving moeten worden geoperationaliseerd.

Dit alles vereist een lang proces van afwegen. Publieke belangen kunnen immers onderling strijdig zijn. ‘Toegankelijkheid’ kan bijvoorbeeld doelen op lage prijzen, maar dit publieke belang komt al snel in strijd met het belang van ‘kwaliteit’, wat doorgaans met hogere kosten en dus hogere prijzen gepaard gaat. Ook kunnen de belangen van consumenten botsen met die van werknemers in een sector: als in de postsector betere arbeidsomstandigheden gerealiseerd moeten worden, zou dat tot prijsverhogingen kunnen leiden. Het streven naar ‘doelmatigheid’ kan ziekenhuizen ertoe bewegen zich te specialiseren op een beperkt aantal verrichtingen, waardoor het totale aanbod van zorg in een regio beperkt zou kunnen worden en de toegankelijkheid onder druk komt te staan. Er moet dus vrijwel steeds een balans tussen verschillende publieke belangen worden gevonden.

Beleidsmakers moeten dus lastige afwegingen maken. Zij komen voor keuzes te staan als regelgeving gericht op het behartigen of borgen van publieke belangen praktisch vorm moet krijgen en als belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Om meer inzicht te krijgen in de structurele problemen waarmee beleidsmakers, marktpartijen en klanten geconfronteerd worden, heeft de WRR de problemen geanalyseerd bij het vormgeven van uiteenlopende markten. Daarvoor zijn gedetailleerde casestudies uitgevoerd op de terreinen van markten in de gezondheidszorg en de verpleegzorg, diensten ter bevordering van de gezondheid van werknemers, reïntegratiedienstverlening, securitisaties van hypotheekleningen, certificering van halalproducten, de Europese markt voor CO<sub>2</sub>-emissierechten en de marktwerking in de telecommunicatie. Deze behandelen verschillende publieke belangen en uiteenlopende aspecten van marktwerking.

De problemen in deze markten zijn volgens de analyse van de WRR in drie categorieën te groeperen. Ten eerste is vaak niet duidelijk wie, wanneer en hoe betrokken moeten zijn bij maatschappelijke orderingsvraagstukken en blijft het soms lang onduidelijk of de partijen de rol die van hen gevraagd wordt ook kunnen en willen spelen. Ten tweede moeten publieke belangen vertaald worden in regels, procedures en instrumenten die op de juiste plekken effect hebben. Als gevolg van schaalproblemen, bijvoorbeeld internationaal, zijn deze plekken echter niet altijd 'bereikbaar'. Ten slotte zijn markten vaak zeer dynamisch, hetgeen gepaard gaat met grote onzekerheden. Oplettendheid is dus geboden om tijdig te kunnen ontdekken dat publieke belangen onder druk staan.

Dit confronteert de overheid met drie kernproblemen, zo concludeert de WRR. Omdat het behartigen van publieke belangen vaak maatwerk is, moet de overheid over gedetailleerde *kennis en informatie* kunnen beschikken. Door het grote aantal betrokkenen is het beleidsveld echter onoverzichtelijk. Zelfs als informatie van alle relevante partijen kan worden achterhaald, is het moeilijk te bepalen welke rol partijen daadwerkelijk zullen kunnen spelen. Dit probleem wordt versterkt door schaalkwesaties. Als bijvoorbeeld productieketens worden georganiseerd die zich uitstrekken over de hele wereld, is het voor de overheid niet mogelijk er direct op toe te zien of wat er gebeurt in een verre schakel niet schadelijk is voor publieke belangen. Ten slotte wordt de overheid geconfronteerd met de onzekerheid die de dynamiek van markten met zich meebrengt. Nieuwe toetreders op de markt, of technologische vernieuwingen, kunnen het beeld snel veranderen en onvoorziene vragen oproepen over publieke belangen.

De vraag is dan ook hoe een overheid die zelf op afstand van de markt staat de juiste *normen* kan stellen. Zij kan uiteraard wetten uitvaardigen, maar een te grote detaillering daarvan is vaak niet mogelijk en ook onwenselijk. De vraag is welke andere manieren bestaan om normen te stellen. In veel situaties wordt er voor gekozen met open normen te werken of minimumstandaarden te ontwikkelen. De overheid zal dan deels op de informatie van belanghebbenden zijn aangewezen, hetgeen de nodige risico's met zich meebrengt. Naast vraagstukken rond informatie en normering wordt de overheid ook geconfronteerd met *sturingsproblemen*. In veel gevallen heeft zij geen zeggenschap over beslissingen van marktpartijen. De overheid heeft ook maar beperkte mogelijkheden om het gedrag van consumenten te sturen of te beïnvloeden.

#### 4 Maatschappelijk ordenen als proces

Door de dynamiek van markten, de schaalproblemen en het onoverzichtelijke aantal partijen dat bij marktwerkingsbeleid betrokken is, wordt de overheid bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid dus voortdurend geconfronteerd met informatie-, normerings- en sturingsproblemen. Problemen die zich in een later stadium kunnen voordoen zijn vooraf nauwelijks te voorzien. Als ze zich aandienen, roept dat de vraag op of de overheid moet ingrijpen of terughoudend moet blijven om de markt de gelegenheid te geven de problemen zelf op te lossen. Wat kan en mag van de overheid worden verwacht? Welke verantwoordelijkheden komt haar toe? Wat dient zij over te laten aan de markt? En welke rol heeft de samenleving bij maatschappelijke ordening?

De weg naar beantwoording van deze vragen kent diverse valkuilen, aldus de WRR. Een eerste valkuil is de veronderstelling dat maatschappelijke ordening geleid dient te worden door een tevoren geformuleerd normatief ideaal, of door een expliciete formulering van de publieke belangen, waarna de aandacht kan worden gericht op de keuze van de daartoe geëigende beleidsinstrumenten. Het gevaar hiervan is dat de discussies al snel een ideologisch karakter krijgen en in een herhaling van zetten vervallen. Verder wordt hiermee onvoldoende onderkend dat omstandigheden, verandering van inzichten en problemen die zich zullen aandienen vaak niet zijn te voorzien. Dat betekent dat de nodige vraagtekens kunnen worden gezet bij de gedachte dat een goede voorbereiding en expliciete keuze van instrumenten bepalend zijn voor het realiseren van de gestelde doelen.

Een tweede valkuil bestaat juist in het miskennen of onderschatten van de normatieve component. Dat gebeurt als men ideologische debatten zoveel mogelijk wil vermijden en benadrukt dat de resultaten tellen. De vraag is welke resultaten tellen, want er zijn vrijwel altijd meerdere dimensies te onderscheiden waaraan verschillende groeperingen uiteenlopend gewicht zullen willen toekennen. Ook zullen verstandige beleidsmakers de beleidsdoelen en criteria willen aanpassen als de omstandigheden zich wijzigen.

Maatschappelijke ordening vereist dus wel degelijk antwoorden op normatieve vragen. Die vragen dienen zich echter niet alleen aan bij de start van op maatschappelijke ordening gericht beleid. Zij dienen zich, in allerlei vormen, ook onderweg aan. Er bestaan immers uiteenlopende ideeën over wat als zaak van publiek belang moet worden aangemerkt, waarbij uiteenlopende overwegingen gelden en over details steeds nadere discussie nodig is. Anders gesteld: 'publiek belang' is een inherent controversieel begrip dat alleen inhoud heeft dankzij de discussies die er over worden gevoerd.

Wie realistisch over maatschappelijke ordenen denkt, aldus de WRR, gaat niet uit van operaties met een welbepaald begin en eind maar van een *proces*. Hierin zijn analytisch wel verschillende fasen en aspecten te onderscheiden, maar is er geen eindpunt. Zo'n procesmatige benadering onderkent:

1. Dat normatieve vragen er toe doen maar dat zij zich *op tal van plaatsen* en zeker niet alleen aan het begin van beleidsprocessen aandienen. Daarbij kan een grote *verscheidenheid* van argumenten – en niet alleen 'economische' en 'politieke' overwegingen – worden ingebracht. Bovendien kunnen die overwegingen *in de loop van de tijd* verschuiven;
2. Dat zulke vragen besproken moeten worden vanuit een *realistisch* inzicht in de omstandigheden die zich aandienen en de mogelijkheden van uiteenlopende actoren – de overheid zowel als andere maatschappelijke betrokkenen – om de desbetreffende zaken van publiek belang te behartigen.

Deze benadering, aldus de WRR, onderstreept dat 'ordenen' een werkwoord is en dat maatschappelijk ordenen de inzet en inspanningen vereist van tal van maatschappelijke partijen, en dus niet alleen de overheid. Zij moeten daarvoor de competenties hebben, verantwoordelijkheden nemen of toegekend krijgen, en dat vergt geëigende bestuurlijke arrangementen.

## 5 Rollen en taken

Zeker niet in alle gevallen kan en dient de overheid op te treden als de regisseur van het proces van maatschappelijk ordenen. Ook marktpartijen en burgers (al of niet in georganiseerd verband) hebben verantwoordelijkheden wat betreft het behartigen van publieke belangen.

Dat *burgers* eigen verantwoordelijkheden hebben, ook voor zaken van publiek belang, is in de afgelopen decennia door opeenvolgende kabinetten breed uitgedragen. Marktwerkingsoperaties zijn mede in deze termen gelegitimeerd. De keuzevrijheid van consumenten is op tal van terreinen bevorderd. Om aan te moedigen dat zij ook weloverwogen keuzes maken, wordt voorlichting gegeven en worden in verschillende sectoren wettelijke eisen gesteld aan de consumenteninformatie over producten en diensten. In veel gevallen richt die aandacht zich echter eenzijdig op de prijs en op ondergeschikte aspecten van dienstverlening en producten. De burger is bovendien meer dan alleen consument en afnemer van diensten. Van burgers mag dan ook een actievere rol worden verwacht dan alleen die van de consument die een keuze maakt tussen gegeven producten en die naar een andere aanbieder omziet als de dienstverlening hem niet bevalt.

Burgerschap gaat gepaard met rechten en plichten. De overheid moet de ruimte scheppen waarin burgers hun rol bij het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van zaken van publiek belang daadwerkelijk kunnen spelen. Zij zal ruimte moeten bieden voor collectieve arrangementen die kunnen aantonen als gedelegeerden van publieke belangen op te treden. De mogelijkheden daarvoor kunnen explicieter dan in het verleden is gebeurd onder de aandacht worden gebracht, aldus de WRR. Dat de overheid terugtreedt, betekent niet automatisch dat de vrijgekomen ruimte door de markt moet worden ingenomen. Vaak dienen zich ook alternatieven aan waarbij gemeenschappen initiatieven ontplooiën die rekening kunnen houden met specifieke, bijvoorbeeld lokale, omstandigheden en overwegingen.

De overheid dient echter ook uitdrukkelijker dan tot dusverre gebeurde te bevorderen dat ook *ondernemingen* – afzonderlijk of georganiseerd in bijvoorbeeld brancheorganisaties – verantwoordelijkheden voor het behartigen van publieke belangen nemen. Ook ondernemerschap komt immers met rechten en plichten. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen dient dan ook tot uitdrukking te komen in hun management en beleid, in hun gedrag en in de netwerken en organisaties waarin zij opereren. Sectorstandaarden en keurmerken die door brancheorganisaties worden ontwikkeld spelen hierin een belangrijke rol.

Grote internationaal opererende ondernemingen accepteren in toenemende mate hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. De initiatieven op dit terrein van bijvoorbeeld de Verenigde Naties en de OECD bieden daarvoor kaders. Hoewel deze kaders nog op tal van punten onderling verschillen en geen verplichtend karakter hebben, wijzen zij alle in dezelfde richting, namelijk expliciete verantwoordelijkheden van ondernemingen op terreinen als mensenrechten, kinderarbeid, discriminatie, bescherming van het milieu en duurzaamheid. Convenanten tussen het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties kunnen dit versterken, waarbij koplopers het voorbeeld stellen. Zulke initiatieven verdienen volgens de WRR dan ook krachtiger steun van de Nederlandse overheid.

## 6 De opdracht voor de overheid

De overheid komt een overkoepelende verantwoordelijkheid toe voor het maatschappelijke orderingsproces, aldus de WRR. Vanuit die verantwoordelijkheid dient zij te bevorderen dat de benodigde competenties aanwezig zijn. Als de betrokken partijen zelf voldoende initiatieven nemen, doet de overheid er verstandig aan hiervoor ruimte te scheppen. Soms zal zij echter zelf in de benodigde competenties moeten voorzien, of via wet- en regelgeving moeten afdwingen dat deze worden ontwikkeld. De beantwoording van de vraag of de overheid deze rol toekomt en hoe die gestalte moet krijgen, vergt echter ook oog voor de beperkingen waarmee de overheid kampt. In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* formuleert de WRR welke ‘opdracht’ voor de overheid hieruit voortvloeit:

1. *Respecteer het subsidiariteitsbeginsel; geef initiatieven de ruimte.*

### Aandachtspunten

- De samenleving kent op veel terreinen eigen veerkracht. De overheid dient dan ook te onderkennen dat betrokkenen ook eigen instituties met voldoende legitimiteit gericht op de behartiging van publieke belangen kunnen ontwikkelen.
  - Indien zulke instituties moeten worden ingebed in overkoepelende kaders moet de overheid onderkennen dat die instituties de nodige eigen handelingsvrijheid dienen te hebben om adequaat te kunnen reageren op verandering van de omstandigheden.
2. *Onderken dat signaleren publiek beschikbare objectieve informatie en ruimte voor kritiek vereist en dat articuleren vraagt om respect voor pluralisme, onafhankelijkheid in de oordeelsvorming en zorgvuldigheid.*

### Aandachtspunten

- Zorg voor voldoende aandacht voor het stem geven aan, dan wel adequate representatie van het publiek. Zorg voor duidelijke afbakening van wie als ‘publiek’ betrokken is. Zorg voor bestuurlijke arrangementen die voldoende open staan voor kritiek, ook als die niet binnen de bestaande denkkaders past.
- Tref adequate voorzieningen voor objectieve, publieke informatievoorziening door te monitoren, en waak ervoor dat monitoring niet op basis van eenzijdige of te beperkte indicatoren gebeurt.
- Schep voorzieningen die de onafhankelijkheid waarborgen van instanties die geacht worden objectieve gegevens te verschaffen.
- Geef aandacht aan de eisen die gesteld mogen worden aan de (wetenschappelijke) onderbouwing van het bestaande beleid en van de kritiek daarop.
- Heb oog voor de gevaren van cognitieve verblindings. Zorg voor een adequate inzet van en voldoende confrontatie tussen uiteenlopende wetenschappelijke disciplines.
- Heb voldoende besef van onzekerheden en overschat niet de mogelijkheden van ex ante analyses en planning.
- Wees bewust van de beperkingen van het reputatiemechanisme omdat *naming and shaming* zich vaak richt op aspecten die sterk afhankelijk zijn van toevalligheden en interpretaties. Heb ook oog voor het korte geheugen van de media.

- Geef toezichthouders voldoende competenties en bevoegdheden om vroegtijdig problemen te signaleren en te articuleren.

3. *Onderken dat afwegen transparantie, proportionele conflictbeslechting en verantwoordelijkheid vereist.*

#### **Aandachtspunten**

- Zorg voor heldere afbakeningen van rechten en plichten. Onderzoek wie als representant van private, respectievelijk publieke belangen kan optreden en onder welke condities een private actor als gedelegeerde een publiek belang kan behartigen.
- Wees bewust van de – mogelijk tegengestelde – belangen van betrokkenen, hun rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden.
- Schep de voorzieningen die nodig zijn om bij afwegingen vrij toegankelijke, objectieve gegevens hun rol te laten spelen.
- Zorg voor transparante en toegankelijke procedures voor conflictbeslechting. Introduceer voldoende proportionaliteit bij sancties.
- Waak voor *regulatory capture*. Bewaak de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van onder toezicht gestelden.

4. *Onderken dat daadwerkelijk behartigen discipline, publieke verantwoording en controle vereist.*

#### **Aandachtspunten**

- Houd rekening met schaalproblemen. Geef de vertaling van eisen in concrete gedragseisen voldoende aandacht en houd rekening met de lokale omstandigheden waaronder eisen moeten worden toegepast en met het feit dat zulke omstandigheden kunnen veranderen.
- Zorg voor heldere en voor het beoogde publiek begrijpelijke informatie en verantwoording.
- Onderzoek de prikkels waaraan actoren zowel vanwege het beleid als vanwege andere omstandigheden bloot staan en houd daar rekening mee.
- Organiseer voldoende toezicht op de naleving van eisen die worden gesteld.
- Wees je bewust van de afstand die kan bestaan tussen wat met de mond (en via pr) beleden wordt en feitelijke daden.

5. *Onderken dat legitimiteit van bestuurlijke arrangementen eisen met zich meebrengt met betrekking tot de openheid voor nieuwe toetreders, aandacht voor 'externe effecten' en het publiek beschikbaar maken van relevante informatie en dat legitimiteit vraagt om het organiseren van checks and balances.*

#### **Aandachtspunten**

- Onderken dat legitimiteit op uiteenlopende gronden verworven kan worden. Beoordeel bestuurlijke arrangementen niet eenzijdig op representatieve vertegenwoordiging en/of politieke aansturing. Heb oog voor de rol die expertise dient te spelen.
- Waak voor een exclusieve focus op bestaande actoren met verwaarlozing van potentiële nieuwkomers (toekomstige generaties inclusief). Zorg voor een organisatie waarin externe effecten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Onderken het belang van klokkenluiders en regel daarvoor adequate bescherming.



- Geef aandacht aan de machtsverhoudingen. Heb oog voor monopolies en oligopolies en voor samenwerkingsovereenkomsten die nieuwkomers effectief buitensluiten en als kartels functioneren. Zorg voor adequaat mededingingstoezicht. Signaleer *too big to fail*-problemen voor zij ontstaan, want waar de afhankelijkheid van te grote spelers optreedt, wordt ingrijpen al snel praktisch onmogelijk.

Elk van deze eisen brengt de nodige aandachtspunten met betrekking tot competenties en bestuurlijke arrangementen met zich mee die sectorspecifiek dienen te worden ingevuld.

Deze overkoepelende verantwoordelijkheid impliceert dat de overheid stappen neemt om te bevorderen dat marktpartijen en samenleving hun verantwoordelijkheden nemen, dat de competenties die daarvoor benodigd zijn ontwikkeld worden en dat de bestuurlijke arrangementen waarin deze verantwoordelijkheden tot uitdrukking komen aan eisen van legitimiteit voldoen. De overheid kan daarvoor gebruik maken van een breed repertoire van maatregelen. Zij kan *stimuleren, faciliteren en optreden als wet- en regelgever*.

### **Stimuleren**

Ook waar de overheid niet zelf de behartiging van publieke belangen ter hand kan nemen, dient zij het belang ervan duidelijk uit te dragen. Leiderschap is een belangrijke bindende factor voor samenwerking van partijen met verschillende belangen. Dit leiderschap houdt ook in dat expliciet onderkend wordt dat de legitimiteit van bestuurlijke arrangementen niet uitsluitend hoeft te berusten op een fiat van de regering of het electoraat. Naast politieke dwang dient ook de kracht van goede redenen erkenning.

Gegeven de omstandigheden waaronder de overheid moet opereren en de beperkingen waarmee zij op het vlak van informatievoorziening, normstelling en sturing te maken heeft, zal de uitwisseling van argumenten vaak buiten de overheid en het politieke systeem plaatsvinden. Brancheorganisaties en professionele verenigingen zullen een belangrijke rol moeten spelen bij het ontwikkelen van de hiervoor benodigde competenties. Daar is veel kennis en ervaring beschikbaar die gebundeld kan worden, waardoor problemen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, gearticuleerd en afgewogen, en oplossingen kunnen worden ontwikkeld. Van de overheid mag verwacht worden dat zij een visie ontwikkelt op de rol die zulke organisaties kunnen spelen bij het behartigen van publieke belangen en dat zij uitdraagt welke eisen deze taak met zich meebrengt. Zij dient het tot stand komen ervan bovendien te faciliteren.

### **Faciliteren**

Het adequaat doen verlopen van het maatschappelijke orderingsproces en daarmee de behartiging van publieke belangen wordt in de eerste plaats bevorderd door de aanwezigheid van kwalitatief goede basisinstituten. Voldoende onafhankelijkheid en transparantie zijn belangrijke eisen. Dat vergt voortdurend onderhoud en aanpassing aan veranderende omstandigheden. De overheid zal maatschappelijke ordening moeten benaderen vanuit het besef dat haar eigen vermogens beperkt zijn. Zij zal ruimte moeten bieden voor collectieve arrangementen die legitiem kunnen claimen de publieke belangen te behartigen. De overheid zal zich in zulke gevallen moeten richten

op omvattende kaders waarbinnen lokale initiatieven hun eigen weg kunnen vinden. Vervolgens zal toezicht beperkt kunnen worden tot controle op de competenties van de betrokkenen en de bestuursstructuur, in plaats van zich exclusief te richten op gedrag.

Brancheorganisaties en professionele verenigingen kunnen ook daarbij weer een voorname rol spelen. Zij kunnen een belangrijk forum vormen voor het uitoefenen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die ondernemingen toekomt. Zij hebben daar overigens ook een direct belang bij: sectoren die onvoldoende oog hebben voor publieke belangen zullen reputatieschade oplopen en daardoor problemen gaan ondervinden bij het aantrekken van gekwalificeerd personeel en op de consumenten en de kapitaalmarkt. Waar zij deze taak negeren – en zich louter als belangenbehartiger en lobbyorganisatie opstellen – lopen zij bovendien het risico dat de koplopers in het bedrijfsleven hen op dit punt voorbijstreven en eigenstandig convenanten afsluiten met niet-gouvernementele organisaties en de overheid.

### **Optreden als wet- en regelgever**

Faciliteren zal in veel gevallen gepaard moeten gaan met wet- en regelgeving die ruimte voor initiatief schept en daaraan richting geeft. Op diverse terreinen is echter een meer actieve rol van de overheid nodig; ze dient daar zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor regulering, toezicht en monitoring. Het wantrouwen dat private partijen uit zichzelf onvoldoende oog hebben voor publieke belangen is immers vaak gepast.

Waar regelingen worden geïntroduceerd is monitoring en toezicht op de naleving nodig en moeten de middelen beschikbaar zijn voor handhaving. Naast de controlefunctie dient toezicht ook gericht te zijn op het vroegtijdig signaleren en articuleren van publieke belangen en zal het een rol kunnen spelen in de fase van het afwegen. Proportionele sanctiemechanismen zijn daarvoor vereist. Toezicht dient daarnaast ook niet louter gericht te zijn op de vraag of wel aan de minimumeisen wordt voldaan. Daarmee wordt immers ten onrechte de aandacht gericht op de negatieve afwijkingen, terwijl positieve afwijkingen minder in het oog springen. Nieuwe initiatieven en innoverende experimenten komen dan moeilijk van de grond, de middelmaat regeert en het goede voorbeeld wordt niet gesteld. Een meer gevarieerd toezichtsregime, dat meer oog heeft voor de rol van experimenten gericht op innovatie en verbetering, kan deze trend helpen keren.

## **7 Tot slot**

Vragen over de marktwerking in specifieke sectoren zijn van de voorpagina's verdrongen door de schulden crisis en discussies over de houdbaarheid van de eurozone. Dat wil echter niet zeggen dat de problemen rond marktwerking verdwenen zijn. Zoals de bankencrisis van 2007/2008 liet zien, zijn vragen over de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en de mogelijkheden van de overheid om toezicht te houden nog steeds uiterst relevant. Voor andere sectoren geldt dat evenzeer.

In het rapport *Publieke zaken in de marktsamenleving* betoogt de WRR dat deze vragen het smalle kader van het staande marktwerkingsbeleid overstijgen. Het zijn kwesties van maatschappelijke ordening, die betrekking hebben op de vraag hoe hedendaagse markten maatschappelijk kunnen

worden ingebed. Dat daarbij over de rol van de overheid eerder gesproken moet worden in termen van wat zij *kan* in plaats van wat zij *moet* doen, betekent niet dat haar positie gemarginaliseerd is. De uitdaging van het maatschappelijke orderingsbeleid in de marktsamenleving bestaat eruit de verantwoordelijkheden voor de publieke zaak opnieuw in te vullen. Dat kan door de rol van de overheid te herijken, door de betrokkenheid van de samenleving te vergroten, maar vooral ook door de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven verder te versterken.

De uitdaging waar de overheid voor staat is om verstandig met haar beperkingen om te gaan en van de nood een deugd te maken. De regulerende staat weet zich omringd met talloze bestuurlijke arrangementen waarin met wisselend succes gezocht wordt naar manieren om met zowel de dynamiek van markten als het dynamische karakter van publieke belangen om te gaan. Het signaleren, articuleren, afwegen en behartigen van die belangen is onderdeel van een proces waarin de overheid uiteenlopende rollen speelt. Daarnaast hebben bedrijven, burgers/consumenten en maatschappelijke organisaties verantwoordelijkheden te nemen. Zij dienen zich actief bezig te houden met de vraag welke zaken van publiek belang zich aandienen en welke rol zij hebben te spelen bij het behartigen daarvan. Als de overheid zich om politieke redenen of noodgedwongen terugtreedt, zal zij niet alleen ruimte moeten maken voor de markt, maar ook voor de samenleving. Maar dat terugtreden dient wel geordend plaats te vinden. Die ordening mogelijk maken, is de overkoepelende verantwoordelijkheid van de overheid.



## 9. Vertrouwen in burgers<sup>61</sup>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

### 1 Inleiding

Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze verlenen door te stemmen de volksvertegenwoordiging legitimiteit. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en zorgen dat deze zich gecontroleerd weten. Tevens spelen ze een belangrijke rol bij de inkleuring van de maatschappij: ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken.

Om betrokken te zijn moeten burgers 'hun' democratische instituties vertrouwen, maar tegelijk kritisch willen en kunnen volgen. Ze moeten ook elkaar vertrouwen, omdat ze elkaar voor het verwerkelijken van gedeelde doelen nodig hebben. Op hun beurt moeten beleidsmakers de burgers willen vertrouwen door hen de ruimte te bieden voor betrokkenheid.

De afgelopen decennia hebben beleidsmakers zich vele inspanningen getroost om het betrokkenheidsaanbod aantrekkelijker te maken, maar de resultaten zijn teleurstellend. Voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren en onvoldoende structurele inbedding. Vooral de aansluiting op onze samenleving is zoek, terwijl deze juist snel en onvoorspelbaar verandert. Ook de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld.

Burgerbetrokkenheid is zo een maatschappelijk vraagstuk geworden waar ideaal en werkelijkheid te ver van elkaar gescheiden blijken en een beleidsdoorbraak noodzakelijk is. Het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* onderzoekt dan ook wat beleidsmakers kunnen doen om burgers beter te betrekken. Een definitief antwoord daarop is gezien de complexiteit van onze huidige samenleving niet mogelijk. Wel biedt het rapport een wezenlijke basis voor handelen. Het veldwerk dat aan het rapport ten grondslag ligt, leverde rijke illustraties op van de wijze waarop burgerbetrokkenheid in de praktijk vorm kan krijgen. De inzet, het doorzettingsvermogen en de creativiteit die daaraan ten

---

61 Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 88 *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn. Het rapport *Vertrouwen in burgers* (isbn 978 90 8964 404 6) is op 22 mei 2012 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

grondslag liggen, zijn wellicht een inspiratiebron voor velen om steeds weer betere antwoorden te vinden op de vragen waarvoor zij zich gesteld zien.

## 2 De uitdaging

Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is vertrouwen. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Het is echter geen blind vertrouwen. Een gepaste dosis vertrouwen is essentieel voor de representatieve democratie en onderlinge betrokkenheid, en een gepaste dosis wantrouwen voor de corrigerende tegenmacht en de maatschappelijke vernieuwing.

Hoewel Nederlanders in het algemeen tevreden zijn met het functioneren van de democratie, blijkt toch dat in een steeds complexere samenleving grote groepen burgers zich onvoldoende herkennen in 'hun' politiek: ze voelen zich overvraagd, ze hebben weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om de politiek te beïnvloeden, ze geloven niet dat de politiek opkomt voor hun belangen, of ze denken dat hun maatschappelijke doelen beter zonder beleidsmakers zijn te realiseren.

Ondanks de grote inspanningen en de veelvuldige experimenten worden weinig warme woorden gesproken of geschreven over de voortgang van het overheidsbeleid met betrekking tot burgerbetrokkenheid. Nog te vaak gaat het mis en het instrumentarium is sleets. De aansluiting op de ontwikkelingen in onze samenleving is zoek en een geheel andere aanpak lijkt noodzakelijk.

Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken? Wat kunnen ze doen om te zorgen dat de burgerbetrokkenheid in de samenleving voldoende en voldoende divers is voor een levende democratie? Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de WRR het oor te luisteren gelegd bij burgers die, met vallen en opstaan, proberen actief betrokken te zijn, soms samen met beleidsmakers en soms gericht tegen hen. De onderzoekers spraken ook met beleidsmakers die, eveneens met vallen en opstaan, manieren zoeken om tot een constructieve wisselwerking met burgers te komen. Ondanks de goede inzet van velen wil het vaak niet echt lukken met een burgerbetrokkenheid die van beide zijden als bevredigend wordt ervaren. Het aan het rapport ten grondslag liggende veldonderzoek leverde echter ook een breed palet van succesvolle voorbeelden van burgerbetrokkenheid op en bood zo zicht op de factoren die bijdragen aan verbetering. Burgers blijken inventief te zijn en veel te kunnen.

## 3 De praktijk

In het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* staan mensen centraal die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen. In veel gevallen gaat het om een publiek belang, een maatschappelijk belang waar de overheid zich de behartiging van aantrekt. De manieren waarop burgers daarbij zijn betrokken zijn even talrijk als verschillend.

Tijdens de rondgang door Nederland trof de WRR een groot aantal vormen van burgerbetrokkenheid aan: van razendsnel georganiseerde ludieke protesten tot jarenlang meedenken over de aanleg van een provinciale weg. Van vernieuwende voorbeelden van samenwerking tussen niet direct voor de hand liggende partners tot aan initiatieven in de directe omgeving, uiteenlopend van buurtpreventie en buurtbemiddeling via wederzijdse communicatie tot zelforganisatie rond voorzieningen, energiebesparing en groenbeheer.

#### *Denken vanuit burgers*

De meest indringende les die uit dat onderzoek naar voren kwam is: burgerbetrokkenheid vereist *denken vanuit burgers*. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Burgers zijn namelijk op verschillende manieren betrokken. De WRR maakt een onderscheid tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en ‘mogen’ burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Burgers ontplooiën echter in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. In de praktijk blijkt dat deze ‘velden’ elkaar overlappen, en juist op die raakvlakken gebeurt veel. Dat is zeker het geval wanneer (groepen) burgers worden uitgedaagd op onderwerpen die passen bij hun behoeften en kwaliteiten. Succesvol betrokkenheidsbeleid onderkent de verschillen en weet daarop in te spelen.

Een belangrijke vraag is dan waarom burgers in actie komen. Zij reageren op twee manieren op uitdagingen waarvoor ze zich zien gesteld. De eerste reactie is een van verzet tegen veranderingen: ze willen een situatie graag houden zoals die is. Soms gaat het om een (aangekondigde) verandering die onrust brengt, zoals de plaatsing van hostels voor verslaafden, de komst van megastallen, de bouw – of juist de sloop – van een gebouw. Soms gaat het niet eens om een duidelijke verandering, maar meer om een situatie die men niet langer wil accepteren, zoals overlast in de wijk. De tweede reactie is die van verkenning: mensen gaan op zoek naar een nieuwe situatie die beter is dan de oude. Burgers, maar ook beleidsmakers en frontlijnwerkers, raken geïnspireerd door voorbeeldprojecten uit binnen- of buitenland, willen een goed idee uitproberen, zijn op zoek naar innovatie, willen het toeval een kans geven, of iets bij wijze van grap doen. Ze spreken over een ‘droom’, hun ‘ambitie’, een ‘beeld’, een ‘goed idee’, of een ‘visie’, die leidt tot maatschappelijke initiatieven of vormen van maatschappelijke participatie.

Willen is dan wel mooi, maar je moet ook kunnen. Stel dat betrokken burgers zich uitgedaagd voelen, hebben ze dan wel de toerusting – de tijd, de kwaliteiten en de instrumenten (inclusief de wettelijke mogelijkheden)? Er is veel kennis- en informatieachterstand van burgers ten opzichte van beleidsmakers, zowel wat betreft de inhoud als de procedures en processen. Gedeeltelijk ligt dat aan de informatievoorziening door beleidsmakers. Overheidsinformatie is soms moeilijk te vinden en vaak moeilijk te begrijpen. Een belangrijk probleem is echter ook gelegen in de negatieve beelden die beleidsmakers hebben van burgers en hun geloof in de beperkte vaardigheden van burgers. Volgens veel ambtenaren zijn burgers beperkt op de hoogte van de taken van publieke organisaties en missen ze het vermogen om publieke vraagstukken te kunnen beoordelen. Ze communiceren niet helder en zijn te zeer op eigenbelang gericht.

Pas recent wordt op sommige beleidsterreinen een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het leidt tot de wat merkwaardige constatering, aldus de WRR, dat burgers tegelijkertijd onderschat en overschat worden in hun mogelijkheden voor actieve betrokkenheid. Burgers en frontlijnwerkers hebben vrijwel altijd een voorsprong ten opzichte van beleidsmakers als het gaat om ervaringskennis. Daar wordt nog te weinig beroep op gedaan. Naast ervaringskennis beschikken mensen bovendien steeds vaker over specifieke (vak)kennis of vaardigheden. Iedereen is – door opleiding, werk of een uit de hand gelopen hobby – wel goed in ‘iets’. Vaak zijn mensen bereid deze expertise in te zetten.

#### *Randvoorwaarden voor succes*

Burgers beschouwen hun inbreng als succesvol als deze een gewenste oplossing dichterbij brengt; op zijn minst willen ze serieus worden genomen. Beleidsmakers hopen draagvlak te versterken of (soms) nieuwe ideeën op te doen, maar zijn vaak ook al tevreden met een groot aantal deelnemers. Dat gezegd zijnde, zijn er blijkens het veldwerk van de WRR drie randvoorwaarden van toepassing: zonder sleutelfiguren, respect voor burgers, en evenwicht tussen loslaten en sturen wordt het niks. Is echter in voldoende mate voorzien in deze randvoorwaarden, dan kan er veel waar het burgerbetrokkenheid betreft.

Burgerbetrokkenheid begint dus bij mensen, bij *sleutelfiguren* die het verschil maken. Vooral maatschappelijke initiatieven bestaan bij de gratie van ‘trekkers’: mensen die de kar trekken. Op alle velden van betrokkenheid is echter een hoofdrol weggelegd voor ‘verbinders’: mensen die een verbinding kunnen leggen tussen verschillende groepen en netwerken en die mensen met de juiste personen in contact kunnen brengen. Verbinders kunnen ook de brug slaan tussen groepen burgers aan de ene en beleidsmakers of bestuurders aan de andere kant. Zelden is er sprake overigens van één verbinder, in vrijwel alle praktijksituaties blijken formele én informele netwerken van groot belang. Een netwerk ontstaat op verschillende manieren. Bij toeval, omdat mensen elkaar tegenkomen in de buurt, rond een gezamenlijk belang of activiteit. Een netwerk kan ook bewust worden ontwikkeld, door gericht mensen met verschillende achtergronden of uit verschillende organisaties een gemeenschappelijke opdracht te geven.

Zonder respect voor burgers mag men evenmin werkelijke betrokkenheid verwachten, zo concludeert de WRR. Beleidsmakers kunnen betrokkenheid ondersteunen door burgers serieus te nemen, door zorg te dragen voor een voortdurende informatie-uitwisseling, en door het waarborgen van een scherpe focus: wat kan welen wat kan niet. In het veldwerk richtte de kritiek zich vaak op de procedures voor de formele beleidsparticipatie. Er wordt slecht geluisterd, er wordt niet gereageerd, mensen hebben het gevoel dat er over hun hoofd heen dingen worden besloten zonder dat ze daarover zijn geïnformeerd. Mensen begrijpen meestal wel dat ze hun zin niet kunnen krijgen, als hun argumenten maar wel meegenomen zijn in de besluitvorming. Nemen beleidsmakers burgers echter serieus, dan verdienen de investeringen rondom burgerbetrokkenheid zich terug.

De kunst van burgerbetrokkenheid is verder gelegen in het op de juiste wijze uitsteken van een helpende hand: *loslaten als het kan, maar sturen wanneer dat nodig is*. Burgers zoeken de ruimte om hun



eigen ding te doen, maar de klassieke ‘beleidsparticipatie’ heeft op dat punt een slecht imago. De gemeente heeft een plan, ‘doet’ nog even een inspraakavond omdat dat zo hoort of moet, maar het beleid staat allang vast en iedereen gaat met een ontevreden gevoel naar huis. Het is ook niet ongebruikelijk dat beleidsmakers een wetsvoorstel helemaal dichttimmeren en dan pas naar buiten treden, of dat ze zich vastbijten in hun eenmaal ingenomen standpunt. Ook bij de maatschappelijke participatie blijken slechts weinig beleidsmakers de kunst van het loslaten te beheersen. Beleidsmakers en bestuurders moeten het durven, maar ook burgers en frontlijnwerkers moeten het kunnen en willen. Ruimte met de bijbehorende rugdekking en eigenaarschap zijn belangrijk, maar anderzijds behoeven veel initiatieven ook een vorm van ‘bescherming’: een steuntje in de rug bij de start en tijdens het vervolg.

### *Drempels*

Ook al is aan deze succesvoorwaarden voldaan, dan nog valt het dikwijls niet mee om een initiatief van de grond te krijgen. De drempels voor verandering blijken hoog. Burgers en beleidsmakers spreken vaak een andere taal, handelen vanuit verschillende perspectieven en koesteren veelal andere verwachtingen omtrent aard en doel van een project. De logica van burgers – hun manier van denken, spreken en handelen – verschilt van de logica van beleidsmakers en bestuurders. De *schurende logica's* tussen burgers en beleidsmakers confronteren de leefwereld van burgers met de systeemwereld van beleidsmakers. Het past lang niet altijd binnen het wereldbeeld van de beleidsmakers dat burgers ook experts kunnen zijn. En beleidsmakers stellen in contact met burgers vaak hun eigen processen centraal en houden vast aan formele procedures, beleidsplannen en organisatievormen. Daardoor is er geen tijd en geen flexibiliteit om de samenwerking met andere partijen aan te gaan.

Verder zijn overheden en maatschappelijke instellingen ingewikkelde organisaties en blijkt het dat burgers vaak vastlopen op de bestaande structuren en systemen: ‘de bureaucratie’. Andersom wordt de wisselwerking met steeds hoger opgeleide, beter geïnformeerde en ongrijpbare burgers er ook niet eenvoudiger op. Hun informele structuren en systemen – vaak slecht passend binnen de formele kaders – kunnen remmend werken voor beleidsmakers die zich publiekelijk moeten verantwoorden voor hun handelen. De drempels voor verandering ten gevolge van *remmende structuren en systemen* zijn weliswaar voornamelijk gelegen binnen overheden en instellingen, maar ook onder beleidsmakers en bestuurders bestaat wel enige reden tot beklag. Beleidsmakers worden vaak uitgemaakt voor een elite, maar ook initiatiefnemers vormen soms weer een elite die de poorten voor nieuwkomers gesloten houdt.

Daarnaast blijken zowel burgers als beleidsmakers behept met een kortetermijnoriëntatie: waar de een haast heeft, heeft de ander het vaak juist niet. Het is een wederzijds verwijt: ‘jullie’ zijn te langzaam. Zowel beleidsmakers als burgers hebben haast rond concrete initiatieven als het hun uitkomt. In andere gevallen hechten ze juist aan ‘zorgvuldigheid’, als kennelijke tegenhanger van snelheid van handelen. Maar tijd heeft een tweede betekenis: burgerbetrokkenheid heeft behoefte aan een lange adem, en dat blijkt een lastige zaak. De kortetermijnoriëntatie van gehaaste beleidsmakers, of juist haastige burgers, veroorzaakt hoge drempels voor burgerbetrokkenheid.

Een van de hoogste drempels voor verandering wordt gevormd door de onzekerheid onder sleutelhouders, de 'trekkers' en 'verbinders'. Elk veranderingsproces is geheel afhankelijk van de inzet van deze mensen. Hun positie staat of valt echter weer bij het houvast dat zij kunnen ontlenen aan anderen. Voor burgers zijn het meestal hun mede-initiatiefnemers, voor frontlijnwerkers hun superieuren. Schetsen die niet een visie van een toekomst die zij wenselijk achten, dan weten de sleutelhouders niet waar hun grenzen liggen. Bewijzen ze in de praktijk ook niet onvoorwaardelijk achter 'hun' sleutelhouders te staan, dan worden reputatie- en carrièrerisico's te groot en zullen velen passen.

#### 4 De duiding

Waarom komen sommige mensen in actie, terwijl anderen – in schijnbaar gelijke omstandigheden – zich moedeloos, boos of ongeïnteresseerd afwenden? Hoe vinden burgers elkaar en hoe komen ze als groep in actie? En wat betekent dat voor beleidsmakers?

Het veldwerk dat werd verricht in het kader van het rapport *Vertrouwen in burgers* laat er geen twijfel over bestaan dat mensen betrokken willen en kunnen zijn als de uitdaging past bij hun behoeften en ze denken te beschikken over de toerusting die vereist is om passende antwoorden te vinden. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen 'foute' ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Er zijn ook mensen met een droom, een visie over wat er mogelijk moet zijn: een duurzame energievoorziening, het behoud van industrieel erfgoed voor de stad, een plek voor ontmoeting en cultuur, en een dagopvang voor ouderen in de eigen dorpskern. En mensen komen ook in actie omdat ze het niet eens zijn met de wijze van besluitvorming.

Wanneer de uitdaging past bij hun behoeften willen veel burgers zich daarom inzetten voor de publieke zaak. Maar kunnen ze dat ook? De uitdaging moet immers in verhouding staan tot de toerusting. Wie zich met zin inzet is tot veel in staat; tegenzin daarentegen vermindert de prestatie. Sommige burgers zullen zichzelf vooral in staat achten een bijdrage te leveren aan traditionele vormen van inspraak, zoals een wijkvergadering in een zaaltje, andere burgers zien meer in betrokkenheid via de nieuwe media op momenten dat het hun uitkomt. Ook speelt de sociale omgeving een belangrijke rol. Veel burgers laten hun inzet afhangen van de deelname van vrienden, familie, kennissen en collega's. Daarnaast is de resultaatverwachting van belang: wanneer ze het gevoel hebben te worden overvraagd, haken ze af. Beschikbaarheid van tijd, expertise, interesse en zelfs financiën is daarom een belangrijke factor.

De ruimte die burgers krijgen en ervaren om uiting te geven aan hun betrokkenheid wordt vervolgens bepaald door de wisselwerking met beleidsmakers: wat past bij hun wederzijdse behoeften en kwaliteiten? Op basis van die wisselwerking ontwikkelen burgers in de loop van de tijd verschillende manieren van (collectief) handelen om hun belangen na te streven. Het huidige betrokkenheidsaanbod lijkt maar voor een beperkt aantal burgers een goede balans te bieden tussen uitdagingen en benodigde toerusting.

Individuele burgers komen voor verschillende onderwerpen in actie, op verschillende manieren en om verschillende redenen. Burgers handelen echter zelden alleen. *Groepen* van betrokken burgers vormen zich op verschillende manieren en net als individuele burgers verschillen ze in hun mogelijkheden om hun interesse om te zetten in een actieve betrokkenheid. De bedrevenheid van een groep om in actie te komen hangt af van uiteenlopende factoren en de wijze waarop een groep in actie komt wordt in sterke mate bepaald door de dominante cultuur binnen de groep.

Twee processen – verdichting en versnelling – leiden tot een steeds grotere complexiteit in de samenleving. Die groeiende complexiteit maakt het voor het voortbestaan van een groep steeds belangrijker om zich voortdurend aan te passen aan wijzigende omstandigheden. Netwerkculturen zijn daar beter toe in staat dan de andere culturen, ze vallen niet direct uiteen indien er verbindingen wegvallen. Door hun open karakter zijn nieuwe verbindingen bovendien eenvoudig te leggen, waardoor het lerende vermogen en de veerkracht van netwerkculturen groter is dan dat van de andere culturen. Maar de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de netwerkcultuur maken het er voor beleidsmakers niet makkelijker op. Waar het voor buitenstaanders vaak relatief eenvoudig is te begrijpen hoe een hiërarchie, een markt of een wij-gemeenschap werkt, is dat bij een netwerk veel lastiger. Het is onduidelijk wie de leiding heeft, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe en wanneer besluiten tot stand komen. Ook de grens van een netwerk is nauwelijks vast te stellen.

#### *Doe-democratie*

De toegenomen complexiteit in de samenleving verandert ook de wijze waarop burgers betrokken zijn bij die samenleving. De effectiviteit van de traditionele middenveldkanalen voor burgerbetrokkenheid – zoals de maatschappelijke instellingen en ngo's – staat onder druk. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen voor betrokkenheid – denk aan de koplopers in het bedrijfsleven en 'andersbewegingen'. Ook informatiestromen worden steeds minder beheersbaar. Burgerbetrokkenheid in de complexe samenleving vereist daarom vooral een geloof in de veerkracht van de vernetwerkte samenleving, met de bijbehorende ruimte voor burgers die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden. Juist de veelheid en overlap van dergelijke initiatieven en kanalen voor betrokkenheid resulteert in een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

Dergelijke ingrijpende veranderingen verlangen dat de democratie meebeweegt. De roep om meer directe vormen van democratie en de bijbehorende vormen van burgerbetrokkenheid, ter aanvulling van de representatieve democratie is toegenomen. Beleidsmakers hebben breed geëxperimenteerd met verschillende vormen van directere democratie en vooral de 'doe-democratie' biedt mogelijkheden om beter dan nu gebeurt in te spelen op maatschappelijke initiatieven.

Het is een mooi ideaal, maar ook een ontregelend perspectief voor beleidsmakers. In een complexere omgeving weten ze zich binnen de kaders van de representatieve democratie belast met blijvende verantwoordelijkheden als formele spelregelbepaler en -bewaker en ultieme conflictbeslechter. 'Wat burgers belangrijk vinden' is bovendien, zeker in de netwerksamenleving, niet eenduidig en in sommige gevallen zelfs conflicterend. Politieke besluitvormingsprocessen

moeten – bouwend op verschillende waarden en visies over de samenleving – resulteren in een evenwichtige afweging van belangen, bescherming van de meest kwetsbare mensen en waarden, en stimuleren dan wel afremming van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. Het is een formidabele uitdaging om de resulterende spanningen, conflicten en groepstegenstellingen zodanig te reguleren dat destructieve en gewelddadige krachten worden afgeremd. Om de vereiste koerswijziging te kunnen maken, is een nieuwe generatie ‘doe-democratie’ vereist die bouwt op een hernieuwde invulling van binding tussen en met burgers.

In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, is het beleid nooit volledig correct toegesneden. Miljoenen mensen moeten steeds miljoenen kleine correcties maken: het formele beleid inkleuren en uitdagen. De kunst van het openbaar bestuur is in hoge mate het laten van een gepaste ruimte aan burgers: weet wanneer je nodig bent en blijf weg als dat niet het geval is. Een cultuurverandering binnen het openbaar bestuur is daarvoor essentieel en beleidsmakers moeten grotere stappen zetten dan tot nu toe is gedaan. Meer ruimte voor ambtenaren en nieuwe instrumenten voor burgerparticipatie is niet voldoende. De huidige samenleving vergt het besturen van het onbestuurbare. Dat betekent een grote uitdaging voor beleidsmakers die uithoudingsvermogen vergt.

## 5 Bouwen aan vertrouwen

Wat kunnen beleidsmakers gezien dit alles doen? In *Vertrouwen in burgers* zegt de WRR niet de pretentie te hebben ‘de’ oplossing te kunnen aanreiken. Wel wil de raad een eerste aanzet bieden, als bron van inspiratie om verder te denken en te handelen. Daarbij gelden twee uitgangspunten: denk vanuit burgers en vergroot de kaders.

Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en het is zaak daar in een netwerksamenleving rekening mee te houden. Als dat onvoldoende gebeurt, zullen velen afhaken. Onder voorwaarden blijken *alle* groepen burgers te bereiken en goeddeels te activeren. Dat vereist wel een gedifferentieerde bewegingsruimte die tegemoetkomt aan hun specifieke behoeften en kwaliteiten.

Wie burgers wil betrekken moet daarnaast de verschillende velden van betrokkenheid onderscheiden. Beleidsparticipatie is nog te eenzijdig gericht op de planningsfase van beleid en gaat vooral uit van het perspectief van beleidsmakers: burgers ‘mogen’ meepraten over plannen van de overheid. Het *verbreden* van beleidsparticipatie naar andere beleidsfasen zal betekenen dat burgers ook bij de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing betrokken worden. In het huidige beleid gericht op maatschappelijke participatie staat samenbinding nog te veel centraal. Het vernieuwen van maatschappelijke participatie vraagt juist om het versterken van tegenbinding in de openbare ruimte en de dwarsverbinding naar kwetsbare (groepen) burgers. De grootste uitdaging is echter gelegen in het *verwelkomen van maatschappelijk initiatieven* die niet altijd gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers. Zeker als deze initiatieven zich begeven op de velden van beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie, kunnen ze zeer ontregelend maar ook van grote toegevoegde waarde zijn voor beleidsmakers: ze kunnen verstarde denkkaders doorbreken.

Deze uitgangspunten vragen om ruimdenkende beleidsmakers die bereid zijn te bouwen aan vertrouwen en de grondvesten te leggen voor een nieuwe generatie 'doe-democratie': stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend. De WRR schetst vier verschillende manieren om hier concrete invulling aan te geven: voldoende en adequaat tegenspel creëren, de alledaagse invloed vergroten, het maatschappelijk verkeer stimuleren en stevige steunpilaren bouwen.

#### *Creëer tegenspel*

Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit. Daarvoor is informatie van essentieel belang: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te kunnen starten en voor hun belangen op te komen en beleidsmakers moeten hun burgers kennen om hen te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn aanzienlijke verbeteringen wenselijk, aldus de WRR.

Groepen burgers kristalliseren veelal uit rond een informatie-uitwisseling die uiteenloopt van het 'gonzen' aan een schoolhek en de dorpskrant tot buurtwebsites en sociale media waar voetbalsupporters of andere gelijkgestemden elkaar treffen. Voor een adequaat tegengeluid is het van belang dat dit 'gonzen' gebaseerd is op correcte informatie. Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die waardevol kunnen zijn voor burgers. Wanneer deze data openbaar zijn en volgens een standaard worden gepubliceerd, zullen burgers zelf toepassingen bedenken die nuttig zijn voor andere burgers en die beogen om beleidsmakers scherp te houden.

Toegang tot informatie is zeker gewenst als beleidsmakers besluiten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan burgers. Burgers kunnen dan immers niet meer terugvallen op de overheid als hun belangenbehartiger. Traditioneel stellen beleidsmakers eisen aan derden voor informatievoorziening aan burgers, denk aan labels, bijsluiters, keurmerken, om burgers te ondersteunen in het maken van verantwoorde keuzes, maar als de achterliggende data openbaar worden gemaakt, kunnen ook anderen zich inzetten voor de informatievoorziening. Meer openheid en toegankelijkheid van data kunnen stimulerend werken; burgers maken toepassingen die niet van tevoren te verzinnen zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld app's met informatie ter ondersteuning van een verantwoorde voedingskeuze in de supermarkt. Vergelijkbare initiatieven zijn denkbaar voor het toegankelijker maken van informatie over maatschappelijke instellingen, ter ondersteuning van de keuze voor bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of wooncorporaties.

Informatiestromen lopen in de netwerksamenleving niet uitsluitend meer van boven naar beneden, maar ook horizontaal, zowel binnen de organisatie als naar de buitenwereld. Indien beleidsmakers erin slagen om pro-actief de meest relevante netwerken aan te boren, kunnen ze de onderbouwing van hun beleid verbeteren. Ze moeten dan wel kunnen beschikken over creatieve en passende instrumenten. *Crowd sourcing* is dan een mogelijkheid, waarbij bijvoorbeeld via twitter aan honderdduizenden burgers tegelijkertijd een vraag kan worden gesteld. *Webmonitoring* maakt het mogelijk om veel eerder dan vroeger bepaalde patronen en ideeën op te pikken. Het continú (digitaal) aftasten van internet op belangrijke onderwerpen biedt de kans om een beginnende

veenbrand op te pakken op het moment dat er nog een kans is om er constructief mee om te gaan. *Serious gaming* biedt beleidsmakers goede kansen om mensen op een creatieve en speelse manier te laten meedenken over ingewikkelde uitdagingen. Veel mensen beleven plezier aan de uitdagingen van zogenaamde *strategy games*. Wie uitdagingen weet te vangen in aantrekkelijke spellen, kan gebruikmaken van de vrijwillige inzet van de gamers.

In dit verband is het opvallend dat het openbaar bestuur zeer veel enquêtes kent, maar dat de frontlijnwerkers – wijkagenten, leraren, zorgverleners, welzijnswerkers – zelden naar hun ervaring of mening wordt gevraagd. Beter dan beleidsambtenaren zijn ze door hun nabijheid tot burgers in staat om de inbreng vanuit een alledaagse leefomgeving te verwoorden. Ze zijn bovendien bij uitstek deskundig waar het gaat om de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsuitvoering.

Ten slotte verdient het volgens de WRR aanbeveling om alle grotere dossiers waarvoor beleidsmakers (mede)verantwoordelijkheid vragen van burgers, te onderwerpen aan een *publieke toetsing*. Het proces kan eenvoudig zijn: een nieuw project of beleidsvoornemen wordt voorgedragen met inbegrip van een betrokkenheidsaanpak. Vervolgens vragen de initiatiefnemers om dat voorstel van een second opinion te voorzien en, zo nodig, aanbevelingen te doen voor aanpassing. Beleidsmakers kunnen daarvan gemotiveerd afwijken, maar het zal hun positie bij een eventueel later beroep geen goed doen als de motivering zwak is onderbouwd. Na afronding kan bovendien een oordeel worden gevraagd over de kwaliteit van de procesuitvoering.

#### *Vergroot alledaagse invloed*

De alledaagse leefomgeving vormt een belangrijk aangrijpingspunt voor burgerbetrokkenheid, aldus de WRR. Traditioneel ligt een sterke nadruk op ‘de buurt’, maar een dergelijk eenzijdige focus doet kansen verloren gaan. De alledaagse leefomgeving wordt immers ook voor een belangrijk deel bepaald door opleidingen, werk en vrijetijdsbesteding. Ook op regionaal en nationaal niveau laten burgers hun stem horen om de kwaliteit van hun dagelijks leven te beïnvloeden. Steeds vaker geven velen ook mondiaal via internet inhoud aan een nieuwe vorm van nabuurschap wanneer ze volledig vreemden te hulp schieten bij het oplossen van een breed scala aan alledaagse vraagstukken.

Idealiter beschouwen burgers de maatschappelijke voorzieningen waarvan ze intensief gebruikmaken, als de hunne. Denk aan de huizen waarin ze wonen, de scholen waar hun kinderen leren, de zorginstellingen waarop ze in geval van nood kunnen terugvallen, de politie die zorg draagt voor de veiligheid in hun buurten en in het verkeer, maar ook het openbaar groen en de sportvoorzieningen waar ze recreëren. Dat leidt bijna vanzelf tot het idee van *maatschappen*, waarin betrokken burgers en bestuurders van maatschappelijke instellingen elkaar de hand reiken. Wat burgers in te brengen hebben is hun kennis en kennissen: niet beleidsdeskundigheid, maar veeleer ervaringsdeskundigheid. Idealiter denken bestuurders en burgers binnen een maatschap in termen van een gedeeld eigendom van ‘hun’ instelling. Dat vereist een ‘ontbundeling’ van grote, verticale instituties in kleinere clusters die dicht bij de burgers en frontlijnwerkers staan: scholengemeenschappen en wooncorporaties worden als het ware opgedeeld in kleinschalige eenheden met een eigen maatschapsbestuur.

Soms behoeven burgers de steun van beleidsmakers om een collectief tot stand te brengen. Onorthodoxe prikkels kunnen hen in die gevallen over de brug helpen. Buurtwerk kan worden gestimuleerd door burgers een grotere beslisruimte toe te kennen, bijvoorbeeld met behulp van buurtrechten. Beleidsmakers kunnen nog verder gaan door bijvoorbeeld een lagere onroerendezaakbelasting te heffen in buurten met actieve buurtpreventie; burgers hebben daar immers politietaken overgenomen. Ook met andere prikkels kunnen beleidsmakers het vrijwilligerswerk een extra dimensie verlenen, bijvoorbeeld door werkloze vrijwilligers met een bewezen staat van dienst vanuit een vrijwilligerspool voorrang te geven bij sollicitatie.

Een enkele keer zijn verdergaande maatregelen wenselijk, aldus de WRR. Burgers beschikken veelal niet over de toerusting om weigerachtige enkelingen te betrekken in een vorm van zelforganisatie. Maatschappelijke initiatieven die zich richten op het verbeteren van de fysieke inrichting of de veiligheid van de alledaagse leefomgeving, of op energiebesparing, komen daardoor moeizaam of in het geheel niet tot stand. Het verdient aanbeveling om, met de noodzakelijke randvoorwaarden van zorgvuldigheid, beleidsmakers dit soort samenwerkingsverbanden te laten initiëren of afdwingen met publiekrechtelijke middelen.

#### *Stimuleer maatschappelijk verkeer*

Maatschappelijke participatie concentreert zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Beleidsmakers hebben hier een voorwaardenscheppende rol die echter verregaand onderbelicht is. Voorwaardenscheppend beleid kan burgers die niets met elkaar hebben anders dan het delen van een ruimte, verleiden tot wederzijds fatsoen. Winkelgebieden, pleinen, scholen en bibliotheken kunnen zo worden ingericht dat de kans op toevallige ontmoetingen wordt vergroot. Gedeelde ruimten moeten mensen aantrekken, vertier bieden, bijvoorbeeld podia waarop jongeren hun kunsten kunnen demonstreren, maar ook de geborgenheid geven waar ouderen om vragen.

Sporten en uitgaan vormen belangrijke vrijetijdsbestedingen en creëren functionele ontmoetingsplaatsen. Sportvoorzieningen kunnen worden uitgebouwd tot een alternatief voor wijkcentra, dorpshuizen kunnen geschikt worden gemaakt als dagopvang voor ouderen, ruimte bieden aan het verenigingsleven, aan de bibliotheek én aan activiteiten van de basisschool. Ook scholen en sport- en muziekverenigingen vormen de natuurlijke ontmoetingsplaatsen voor grote delen van de jeugd, en daardoor uitgelezen oefenplekken voor tegenbinding.

Het is niet alle burgers gegeven om op eigen kracht volwaardig mee te doen aan de maatschappij en maatschappelijke participatie richt zich daarom ook op de vervlechting van moeilijk bereikbaren binnen hun dagelijkse leefomgeving. Frontlijnwerkers kunnen hier een sleutelrol vervullen. Maar alleen wanneer verschillende partijen samenwerken en hun frontlijnwerkers de ruimte bieden, kunnen deze de meest geïsoleerde (groepen) burgers bereiken. Maatschappelijke instellingen en lokale overheden kunnen geen ruimte bieden aan hun frontlijnwerkers en burgers, indien zij daar zelf geen ruimte voor krijgen in de Haagse wet- en regelgeving. Volgens de WRR verdient het daarom aanbeveling dat beleidsmakers – het kabinet voorop – op de meest relevante beleidsterreinen tot concrete afspraken komen met de betrokken bestuurders over de wijze waarop zij aan een bredere

taakstelling inhoud kunnen geven. Dit is een onderwerp dat zeker aandacht behoeft bij de huidige decentralisatie van vele overheidstaken naar gemeentelijk niveau.

#### *Bouw steunpilaren*

Maatschappelijke instellingen zullen zich breder moeten gaan inzetten, bijvoorbeeld voor een beter sluitende dienstverlening aan geïsoleerde mensen, in kwetsbare buurten of in krimpregio's, voor vergaande samenwerking bij de opvang van bevolkingskrimp, en voor het optimaal borgen van voorzieningen voor burgers. Hun bestuurders moeten daartoe buiten hun comfortzones treden en contraproductieve maatschappelijke verkokering tegengaan, aldus de WRR.

Wooncorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen zijn niet alleen geprivatiseerd of op afstand van de overheid gezet. De voorgeschreven onderlinge concurrentie leidt ertoe dat instellingen vaak met de ruggen naar elkaar staan in plaats van samenwerken. De afrekencultuur richting zorg, welzijn en politie staat haaks op de meer bescheiden en aanjagende rol die voor burgerbetrokkenheid noodzakelijk is.

Burgers zijn niet in een positie om de bestuurders van onwillige instellingen aan te spreken op de noodzakelijke samenwerking: hun betrokkenheid is beperkt tot hun 'eigen' instellingen en gemeenten. Hierdoor is het voor beleidsmakers lastig de democratische controle op maatschappelijke instellingen uit te oefenen die nodig is voor de invulling van de 'overkoepelende verantwoordelijkheid' van de overheid.

Samenwerking en solidariteit kunnen worden gestimuleerd als beleidsmakers en bestuurders op regionaal niveau goede werkafspraken maken in de vorm van convenanten. Indien echter zorgvuldig overleg heeft gefaald, verdient het aanbeveling dat alle betrokkenen beschikken over een alarmeringsmogelijkheid, op basis waarvan Haagse beleidsmakers kunnen en moeten ingrijpen. Ook burgers in hun rol als gebruikers moeten in dat kader binnen een regio aan de bel kunnen trekken, zelfs buiten 'hun' gemeente. Dat vereist nieuwe wetgeving, deels met terugdraaien van een doorgeschoten autonomie van zowel gemeenten als instellingen.

## 6 Aanzetten tot verandering

Beleidsmakers kunnen veel doen om betrokkenheid van burgers te stimuleren. Daarbij past echter een waarschuwing: de drempels voor verandering blijken hoog en vereisen gerichte aandacht. Schurende logica's van burgers en beleidsmakers, belemmerende overheidsstructuren en -systemen, kortetermijnoriëntatie, en onzekere rugdekking zijn uitingen van een overheidscultuur die ontoereikend is voor het omgaan met een complexe netwerksamenleving. In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, gaat het om het besturen van het onbestuurbare. Dat is alleen mogelijk als beleidsmakers een gepaste ruimte laten voor burgers: weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is.

De doorbraak naar een ander betrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van visie, rugdekking en vonk. De visie die de



kaders aangeeft waarbinnen frontlijnwerkers inhoud kunnen geven aan hun wisselwerking met burgers en die is vereist voor de herkenning van de kansen die maatschappelijke initiatieven bieden. De rugdekking die waarborgt dat beleidsmakers en frontlijnwerkers hun nek durven uit te steken en kunnen handelen bij onvoorziene ontwikkelingen die zich – onvermijdelijk – in de netwerksamenleving voordoen. En de vonk van inspiratie die overspringt wanneer gedreven beleidsmakers en frontlijnwerkers de nieuwe generatie doe-democratie tot leven brengen.

De veranderingen die de WRR voor ogen staan zijn alleen mogelijk wanneer alle betrokkenen er serieus werk van maken: gemeenten, maatschappelijke instellingen, en bovenal beleidsmakers op nationaal niveau. Gemeenten zijn alleen in staat de benodigde ruimte aan frontlijnwerkers en burgers te geven als zij zelf ook ruimte van het Rijk krijgen. Leidend is oproep van de raad: betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Juist de nationale voorlieden dienen mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid.



## DEEL III

### Wetenschappelijke reflectie op vermaatschappelijking



# 10. Wetenschap als held of als veerman?

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid | Tekst: Dorette Corbey<sup>62</sup>

## 1 Inleiding

Joseph Campbell schreef aan het eind van de jaren veertig een overzicht van de verhalen uit de mythologie.<sup>63</sup> Duizenden verhalen van de mensheid blijken een gemeenschappelijke driedelige structuur te hebben. In Deel I wordt de held door iets, iemand of een gebeurtenis ‘geroepen’. Het valt hem moeilijk uit zijn comfortzone te vertrekken, maar hij doet het toch en trekt de wereld in. In Deel II is de held onderweg en ontmoet hij een veerman, een oude, wijze vrouw of man die de held helpt een rivier over te steken, hindernissen te overwinnen en uiteindelijk zijn opdracht te vervullen. Daar leert hij van. Na deze avonturen keert de held in Deel III naar huis terug en met zijn nieuw verworven wijsheid transformeert hij de samenleving die hij verliet.

Het valt niet moeilijk Siddharta, Mozes, Odysseus of Ghandi in de universele held te herkennen, maar ook de avonturen van film- en stripfiguren als Shrek, Kuifje, Aladdin hebben dezelfde opbouw: een onverwacht vertrek uit de dagelijkse omgeving, verrichting van de heldendaad, en de terugkeer naar huis die verandering ten goede inluidt.

Transformatie is in alle tijden nodig en alle samenlevingen hebben behoefte aan helden die verandering kunnen aanzwengelen. Verandering is ook hier en nu hard nodig. De Europese Unie heeft zeven grote maatschappelijke uitdagingen geïdentificeerd: klimaatverandering, schaarste aan grondstoffen, beschikbaarheid van energie en schoon water, vergrijzing, mondiale gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting.

Herkenbare vraagstukken, maar wie zijn de helden die de zeven draken kunnen verslaan? In de afgelopen decennia was het gangbaar om de overheid zelf een heldenrol toe te dichten. De samenleving was maakbaar en de overheid was de maker. Het is nu veel minder vanzelfsprekend dat de overheid ook zelf de aanjager van verandering is. Maar wie dan wel? En als de overheid niet zelf de held is, kan de overheid dan wel de veerman zijn die de helden uit de samenleving op weg helpt?

Welke rol de overheid ook op zich neemt, één ding staat vast: de overheid heeft haar eigen veermannen. De wijze mannen en vrouwen van de strategische adviesraden kunnen aanwijzingen

---

62 Dr. Dorette Corbey is algemeen directeur van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).

63 Joseph Campbell, *De held met de duizend gezichten*, Amsterdam: Olympus, 2011 (oorspronkelijk: *A hero with a thousand faces*, 1949). In ervaringsrestaurant VLLA in Amsterdam worden gasten getraakteerd op een verhaal met deze structuur.

geven, de weg wijzen en de overkant bereikbaar maken. De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) concentreert zich onder meer op de rol van wetenschap.

## 2 Wetenschap als held?

De wetenschap brengt helden voort. De held-wetenschapper Galileo voerde een dappere strijd tegen de kerk, overwon en legde zo een basis voor de moderne wetenschap. In de geschiedenis van de wetenschap zoals beschreven door Thomas Kuhn zien we meerdere helden: onderzoekers die bestaande ‘wetenschap *as usual*’ in twijfel trekken, een nieuwe theorie poneren, en na een lange strijd tegen verstarde denkers uiteindelijk erkenning krijgen. Dat leidt dan tot een nieuwe paradigma. De held/onderzoeker transformeert daarmee niet alleen de wetenschap maar ook de samenleving. De romantiek van de wetenschapper die in de afzondering van de ivoren toren tot grootse inzichten komt is nog steeds springlevend. Wetenschap als de wervelwind die ruimte schept voor vernieuwing. Er zijn voorbeelden te over: de techniek, de medische wetenschap en de ICT hebben ons leven veranderd. De verwachtingen van de wetenschap zijn onverminderd hoog. De EU reserveert zo’n tachtig miljard euro om in zeven jaar zeven maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Het programma voor onderzoek *Horizon 2020* organiseert *calls* die om technologische innovatie roepen.

## 3 Sociale innovatie

Gaat dat werken? In een briefadvies over *Horizon 2020* signaleert de AWT dat technologische innovatie inderdaad noodzakelijk is, maar ook dat nieuwe techniek op zich niet toereikend is om antwoorden te vinden op de grote uitdagingen van onze tijd. Er is, zo stelt de AWT, bij alle uitdagingen ook aandacht voor sociale innovatie nodig. Er bestaan meerdere invullingen van dit het begrip sociale innovatie. De eerste – vooral in Nederland gehanteerde definitie – begint bij de werkplek: innovaties op de werkplek leiden tot innovatie in de productieketen. De tweede definitie is breder; sociale innovatie komt voort uit een maatschappelijk gevoelde behoefte en leidt tot maatschappelijke verandering. Een derde definitie heeft betrekking op de sociale aspecten van technologische innovatie: mensen en samenlevingen moeten technologie kunnen en willen toepassen. Gemeenschappelijk aan deze invullingen is dat het gaat om een vernieuwing in hoe mensen hun werk of problemen aanpakken. Het gaat om samenwerking en multidisciplinariteit, om nieuwe allianties, en om het *out of the box* denken en daarnaar te handelen.

## 4 Nieuwe kennisvragen

Een nadruk op sociale innovatie vraagt ook een andere en nieuwe rol voor wetenschap. Nieuwe wegen en samenwerkingsvormen zijn nodig om echte oplossingen aan te dragen voor maatschappelijke uitdagingen. Een technologische *fix* volstaat niet. Marginale verbeteringen van bestaande technieken of strikt technologische oplossingen helpen te weinig. De afzonderlijke disciplines van de wetenschap hebben veel resultaten gebracht maar brengen ons nu niet veel verder als het gaat om complexe maatschappelijke uitdagingen. Samenwerking met gebruikers, betrokkenen leidt tot nieuwe vormen van innovatie op basis van co-creatie en tot nieuwe inzichten.

Complexe problemen als klimaatverandering en schaarste vragen om systeeminnovaties, waarbij vanuit meerdere disciplines en met meerdere *stakeholders* aan oplossingen wordt gewerkt. Zo zijn voor de wetenschap nog werelden te ontdekken.

Wat kan deze nieuwe kennisontwikkeling opleveren? De KNAW benadrukt in zijn adviesrapport *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen* (2010) dat de sociale wetenschappen een grotere bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van urgente maatschappelijke opgaven. De zorg, het onderwijs, de mobiliteit, het openbaar bestuur, de ruimtelijke ordening, de rechtspraak, het financiële stelsel, het zijn allemaal systemen met een eigen dynamiek, maar ook met gemeenschappelijke kenmerken. Meer regelgeving en meer toezicht dragen bij aan meer rigiditeit en niet noodzakelijk aan meer vertrouwen of veerkracht van de maatschappij. Analyse van gemeenschappelijke kenmerken brengt nieuwe inzichten en kan bijdragen tot reductie van rigiditeit en van complexiteit. Dat verhoogt het aanpassingsvermogen en de veerkracht van maatschappelijke systemen. Duidelijk is dat oorzaken, gevolgen, problemen en oplossingen zich niet altijd in logische vorm voordoen. Er zijn *wicked problems*, er is non-lineariteit en complexiteit. Sommige systemen zijn immuun voor verandering, andere systemen zijn in staat om zich aan te passen en tonen veerkracht. Hoe vergelijkbaar zijn systemen: wat valt er te leren van andere systemen? Kunnen positieve voorbeelden en ervaringen 'opgeschaald' worden? Of is schaalvergroting juist oorzaak van problemen en moeten er vooral veel lokale initiatieven naast elkaar bestaan?

## 5 Wetenschapper heeft veerman nodig

Door samenwerking komt ook een andere rol voor wetenschap in zicht. In plaats van held te zijn die zelfstandig zijn avontuur tegemoet gaat, moet de wetenschap erkennen het niet meer alleen te kunnen. Op zijn minst zijn veermannen nodig die de weg wijzen en die juiste kaders aangeven. Dat kunnen burgers zijn, of patiënten, werknemers, bewoners, ondernemers, gebruikers van technologie, jongeren, buurtwerkers, noem maar op. Vermaatschappelijking van onderzoek is nodig. De waarde van onderzoek wordt dan niet langer alleen op basis van wetenschappelijke of economische maatstaven bepaald. Maatschappelijke, sociale, ethische en ecologische aspecten zijn minstens even belangrijk.

Wetenschap en nieuwe techniek hebben veermannen nodig, maar kunnen zelf ook veerman worden. Sociale innovatie kan de drijfveer zijn van technologische doorbraken. De noodzaak voor sociale verandering geeft bijvoorbeeld de ontwikkeling van ICT ook nieuwe richting en nieuwe dimensies. Dat leidt weer tot nieuwe creativiteit in de ICT sector.<sup>64</sup> De wetenschap is dan niet zelf de held, maar de eerder de veerman die de middelen en instrumenten biedt en de samenleving de hand reikt om de oversteek te maken.

---

64 Zie <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/istag/documents/istag-key-recommendations-beyond-2013-printed.pdf>.

## 6 De toepassing van kennis

Na gedane heldedaden wacht nog een grootse taak: de terugkeer en de toepassing van de nieuwe inzichten. Dat is de fase waarin menig held alsnog struikelt. Niet alle inzichten zijn direct toepasbaar. Een groot deel van de technologie ligt ongebruikt op de plank – toepassingen zijn er niet, of zijn te duur. Of er is zoveel maatschappelijke weerstand dat toepassing niet voorlopig lukt. Er is meer aandacht nodig voor de mogelijke maatschappelijke implicaties van techniek. Technologische oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken werken alleen als mensen ook bereid zijn ze toe te passen. De wetenschap moet hier opnieuw erkennen dat ze gebruikers van kennis en techniek nodig heeft. Om meteen al in het ontwerp rekening te houden met de toepassing, om de kloof tussen theorie en praktijk te verkleinen of om desnoods bruggen te bouwen die een verbinding mogelijk maken.

## 7 De overheid als veerman of toch nog held?

Wetenschap *as usual* voldoet niet om maatschappelijke uitdagingen op te lossen.

Vermaatschappelijking of sociale innovatie is nodig om de zeven draken te verslaan en zo de weg vrij te maken voor een betere samenleving: veilig, zonder conflicten, gezond, vol van een overvloed aan energie, grondstoffen en gezond voedsel. Wat kan of moet de overheid doen om dit *happy end* dichterbij te brengen?

Nederland is altijd goed geweest in het ‘polderen’ en is in die zin een *inclusive society*.

Maatschappelijke verandering laat zich in Nederland echter niet (meer) sturen door de leiders, de voormannen en -vrouwen uit de polder. De maatschappelijke dynamiek is daarvoor te divers en veelkleurig. De vraag is hoe de overheid maatschappelijke innovatie kan faciliteren. Kan de overheid aanjager zijn van sociale innovatie, of is het al mooi als de overheid de rol van bruggenbouwer of veerman op zich neemt? Of is de overheid de instantie die de held roept en motiveert om op weg te gaan? De AWT schrijft aan een nieuw hoofdstuk waarin de rol van de overheid centraal staat. Wordt vervolgd!



# 11. Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen<sup>65</sup>

Sociaal-Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

## 1 Inleiding

De eerste reactie van VS-president Obama op de mislukte aanslag op het vliegtuig van Amsterdam naar Detroit in december 2009 was dat de aanslag had kunnen worden voorkomen mits het beveiligingssysteem goed had gewerkt. Dat was echter niet het geval omdat diensten informatie onvoldoende hadden gedeeld. Dit werd door hem getypeerd als *systemic failure*, alle onderdelen deden hun werk goed maar de verbindingen daartussen faalden, en hij kondigde aan dat de oorzaak daarvan zou worden aangepakt. Niettemin gingen er stemmen op de *total body scan* versneld in te voeren: de snelle oplossing wordt gezocht in verscherping van de controles, terwijl het bestaande systeem goed had kunnen functioneren.

Dit is slechts één van de vele voorbeelden van systeemfalen. De kredietcrisis wordt alom gezien als een *catastrophic failure* van het financiële systeem. Zonder wereldwijde overheidsteun zou het domino-effect van het omvallen van Lehman-Brothers het gehele systeem hebben doen instorten met grote gevolgen voor de reële economie.

Er zijn veel meer voorbeelden. In het boek *Dubieuze zaken* constateren Crombag, Van Koppen en Wagenaar dat het risico van ernstige fouten in strafzaken *systematisch* ligt besloten in de regels en gewoonten van het strafrecht.

De lijst kan moeiteloos worden uitgebreid met de jeugdzorg, de openbare veiligheid, het omroepbestel, de volkshuisvesting, de arbeidsmarkt, enzovoorts.

Niet zelden wordt de oplossing van systeemfalen gezocht in verscherping van het toezicht. De vraag is of dit een effectieve en efficiënte respons is. De transactiekosten die gepaard gaan met verscherping van het toezicht zijn veelal zeer groot, bij de toezichthouder, maar vooral bij de actoren die onder toezicht worden gesteld. Verscherpt toezicht is alleen effectief in het signaleren van ongewenst gedrag. Goedwillende medewerkers zullen de uitgebreide verantwoordingsplicht niet alleen ervaren als toegenomen administratieve lasten, maar ook – en niet ten onrechte – als een vorm van georganiseerd wantrouwen.

De kwaliteit van de dienstverlening kan lijden onder verhoogde controle, of dit nu de patiëntenzorg in ziekenhuizen betreft, de inchecktijd van passagiers op vliegvelden of het aantal ophok-uren voor scholieren. Ook kan het toezicht het systeem complexer maken, terwijl de oorzaak van het falen gelegen kan zijn in de complexiteit van het systeem. Verder is verhoogde controle contraproductief omdat dit het vertrouwen in het systeem verder ondermijnt. Daardoor nemen de risico's op nieuw falen van het systeem eerder toe dan af.

---

65 Dit is een verkorte versie van het gelijknamige advies van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad uit 2011.

Voor de overheid is deze paradox van cruciale betekenis omdat de uitvoering van taken binnen domeinen in veel gevallen aan anderen is opgedragen terwijl de overheid wel de systeemverantwoordelijkheid draagt. De druk op de overheid om bij systeemfalen met snelle maatregelen te komen is groot, net als de behoefte, bij de overheid, om het geschonden vertrouwen in het systeem te herwinnen. Elk systeemfalen ondergraaft evenwel ook het vertrouwen in de overheid.

Ondanks aanzienlijke investeringen slaagt de overheid er onvoldoende in burgers te vrijwaren van risico's die onlosmakelijk verbonden lijken met het leven in een complexe samenleving. Er duiken steeds weer ongetemde problemen op die de al dan niet terechte verwachtingen van de burgers schaden. Liever dan dit af te doen als incidenten, willen de sociale wetenschappen op zoek naar de onderliggende oorzaken en mogelijke oplossingen voor het tekortschieten van interventies.

In toenemende mate bestaat de rol van de overheid uit het scheppen van condities voor een goed functionerende samenleving waarin burgers, bedrijven en instellingen in staat worden gesteld zelf verantwoordelijkheid te nemen. Deze veranderende rol wordt ondersteund door de mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologieën bieden de overheid voor meer rechtstreekse communicatie met burgers, bedrijven en instellingen. Alternatieve vormen van overheidsinterventie zijn mogelijk en nodig, waarbij perverse prikkels worden weggenomen, positieve prikkels voor gewenst gedrag worden geïntroduceerd, en niet alleen rekenschap wordt gegeven van de professionaliteit van actoren maar vooral ook van de complexiteit van het systeem als geheel. Herstel van het onderling vertrouwen binnen het systeem herstelt ook het vertrouwen in het systeem. Meer dan verscherpt toezicht bepaalt vertrouwen de veerkracht van maatschappelijke systemen. Dergelijke interventies vereisen eerder een verdieping van kennis van het functioneren van het systeem dan repressieve maatregelen.

Van de sociale wetenschappen<sup>66</sup> mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de kennisbasis voor dergelijke interventies. Dit kunnen zij doen door een analyse van de kwetsbaarheid en identificatie van de veerkracht van maatschappelijke systemen waarvoor de overheid in enigerlei mate verantwoordelijkheid draagt.

In de sociale wetenschappen zijn onderzoekers zich echter in toenemende mate gaan richten op het publiceren in internationale wetenschappelijke tijdschriften. Dit heeft geleid tot verdergaande fragmentatie van de sociale wetenschappen en als gevolg daarvan belemmering van disseminatie van wetenschappelijke kennis binnen en over de grenzen van de (sub)disciplines. Daardoor zijn de sociale wetenschappen in het algemeen onvoldoende toegerust op een multidisciplinaire aanpak van maatschappelijke opgaven zoals een toekomstbestendig openbaar bestuur, behoud van

---

66 Tot de sociale wetenschappen behoren onder meer: antropologie, bestuurskunde, demografie, economie, onderwijskunde, pedagogiek, planologie, politicologie, psychologie, sociologie, sociale geografie en de sociale aspecten van de gezondheids-, rechts- en historische wetenschappen. Deze (sub)disciplines behoren tot het werkingsgebied van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) van de KNAW.

sociale samenhang, een robuust financieel stelsel, een excellent kennis- en onderwijssysteem, een duurzaam rechtssysteem, et cetera.

De volgende paragraaf gaat in op de nieuwe theorieën en methoden die sociaal-wetenschappelijke onderzoekers en beleidsmakers de mogelijkheid bieden de vele uitdagingen op het gebied van transities in maatschappelijke systemen te adresseren. Mede op basis van deze theorieën en methoden zijn de sociale wetenschappen, nu meer dan ooit, in staat belangrijke bijdragen te leveren aan de oplossing van de hierboven beschreven problemen. De slotparagraaf gaat kort in op het overkoepelende onderzoeksthema 'Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen'. Dat thema leent zich bij uitstek voor een vruchtbare, multidisciplinaire analyse van maatschappelijke systemen.

## 2 Nieuwe theorieën en methoden in de sociale wetenschappen

Het systeemdenken werd in de jaren twintig van de vorige eeuw voor het eerst toegepast in de biologie om de interactie van organismen en soorten binnen ecosystemen te kunnen duiden. Inmiddels is het systeemdenken in vele disciplines en vooral over de grenzen van disciplines heen geëvolueerd tot wat tegenwoordig als complexiteitstheorie wordt aangeduid. Complexe adaptieve systemen kunnen worden geduid door de complexiteit als uitgangspunt te nemen en de onderlinge verbindingen in netwerken en de wijze waarop deze evolueren als object van studie te kiezen. De wiskunde van complexiteit is steeds verder verrijkt met diverse nieuwe methoden die onderzoekers in staat stellen wetmatigheden te achterhalen. Een van de belangrijkste katalysatoren in het afgelopen decennium was het Santa Fe Instituut (VS); dit heeft een onderzoeksgemeenschap geschapen rond thema's van complexiteit die opdoemen in natuurlijke, kunstmatige en sociale systemen. Complexiteit is inmiddels een wetenschap in zichzelf geworden. Zijn methoden zijn stevig ingebed in de natuurwetenschappen en talrijke velden van technologie. Ze worden routinewise gebruikt bij het ontwerpen van bijvoorbeeld computer- en telecommunicatienetwerken en in geavanceerde vliegtuigen. Daarnaast begint complexiteitstheorie geïntegreerd te raken in gebieden als financiering, geneeskunde, epidemiologie, militaire conflicten en stedelijke ontwikkeling (Van Santen et al., p. 15). Het NWO-thema 'Dynamica van complexe systemen' is hiervan een goed voorbeeld: het onderzoek naar complexe systemen startte vanuit de exacte wetenschappen maar is uitgebreid naar onder meer gedragswetenschappen en economie. Het is een van de snelst groeiende wetenschapsgebieden. Het NWO-thema richt zich op systemen van verschillend karakter, zoals complexe processen bij infrastructuurnetwerken, de verspreiding van ziektes, fluctuaties in aandelenkoersen en veranderingen in klimaat.<sup>67</sup>

De beschikbaarheid van krachtige computers heeft ook sociaal-wetenschappelijke onderzoekers in staat gesteld steeds krachtiger simulaties van sociale systemen te ontwikkelen en te exploreren.

---

67 NWO-website over het thema complexiteit.

Een bijzonder effectieve techniek is *agent-based* modelleren<sup>68</sup>. Een typisch *agent-based* model lijkt op een laboratoriumexperiment waarin elk menselijk subject is vervangen door een *agent*: een kleine softwaremodule die zijn of haar gedrag simuleert. Elke module kan bijvoorbeeld een set met regels omvatten: 'Als dit de situatie is, dan doe ik dat'. Het verschil is dat de computer vele verschillende soorten *agents* kan simuleren. Afhankelijk van de behoeften van het model kunnen sommige *agents* daadwerkelijk individuen representeren. Bijvoorbeeld consumenten, producenten of gezinsleden. Andere agenten kunnen sociale groepen representeren (bijvoorbeeld gezinnen, bedrijven, gemeenschappen, overheidsinstanties), instituties (markten, regelsystemen), biologische eenheden (gewassen, levende have, bossen), of zelfs fysieke eenheden (infrastructuur, het weer, geografische regio's). De *agents* variëren in hun mogelijkheden: van actieve, dataverzamelande besluitvormers met geavanceerde leercapaciteiten tot passieve eenheden zonder cognitieve functies. En *agents* kunnen natuurlijk weer een samenstelling zijn van andere *agents*, wat het simuleren van complexe hiërarchieën mogelijk maakt.

Deze aanpak heeft meerdere voordelen boven conventionele simulaties. In de eerste plaats zijn de *agent-based* modellen eenvoudiger te begrijpen, omdat de *agents* en hun gedragingen overeenkomen met de manier waarop de meeste mensen feitelijk denken over een probleem. In de tweede plaats kunnen de effecten van het geven van nieuwe strategieën aan *agents* worden getest. In de derde plaats maakt *agent-based* modelleren zichtbaar hoe collectief gedrag opkomt uit individuele acties. Voorbeelden zijn staande ovaties, handelsnetwerken, gedecentraliseerde markteconomieën, wederzijdse samenwerking gebaseerd op reciprociteit, sociale normen, etc. En ten slotte, *agent-based* modelleren maakt zichtbaar hoe collectief gedrag feedback geeft en individueel gedrag beïnvloedt.

Een voorbeeld van de verschillen die samenhangen met het toepassen van de complexiteitstheorie staat verwoord in het volgende overzicht. Dit geeft aan op welke aspecten de complexiteitstheorie zoals deze wordt toegepast binnen de economische wetenschappen, verschilt met de traditionele beoefening van de economische wetenschappen (Jacobs, 2008):

---

68 National Science and Technology Council, Subcommittee on Social, Behavioral and Economic Sciences (2009), Bijlage B.

	<b>Complexiteitseconomie</b>	<b>Traditionele economie</b>
Dynamiek	Open, dynamische systemen, ver van evenwicht	Gesloten, statische, lineaire systemen in evenwicht
Actoren	Individueel gemodelleerd; hanteren bij beslissingen inductieve vuistregels; hebben incomplete informatie; maken fouten; leren en passen zich met de tijd aan	Collectief gemodelleerd; hanteren bij beslissingen complexe deductieve berekeningen; hebben complete informatie; maken geen fouten; zijn perfect en hoeven dus niet te leren of zich aan te passen
Netwerken	Expliciet modelleren van de interacties tussen actoren; relaties in netwerken veranderen met de tijd	Actoren interacteren enkel indirect via de markt
Ontstaan	Geen onderscheid tussen micro- en macro-economie; macropatronen ontstaan uit gedrag en interacties op microniveau	Micro- en macro-economie blijven gescheiden disciplines
Evolutie	Evolutionair proces van differentiatie, selectie en vermenigvuldiging voorziet het systeem van vernieuwing en is verantwoordelijk voor toenemende groei in orde en complexiteit	Geen mechanisme voor endogene creatie van vernieuwing of groei in orde en complexiteit

Het toepassen van de complexiteitstheorie voor economische fenomenen heeft grote consequenties voor de analyses en de onderzoeksresultaten. Het biedt ook goede handvatten voor het toepassen van alternatieve interventies door beleidsmakers.

Wat voor de toepassing van de complexiteitstheorie voor economische fenomenen geldt, geldt evenzeer voor andere maatschappelijke fenomenen.

Er zijn vele voorbeelden van *multi-level and multi-agent*-benaderingen van de dynamiek in maatschappelijke systemen, onder andere in de psychologie, de sociologie, de economie, de bestuurskunde en de innovatiewetenschappen. Het financiële systeem is wellicht het meest actuele voorbeeld van wat in het systeemdenken wordt aangeduid met *catastrophic failure*. Hoewel het verleidelijk is de kredietcrisis te wijten aan falend toezicht, getuigt het van meer inzicht te constateren dat hier sprake is van onvoldoende onderkende kwetsbaarheid van een systeem dat in de loop van de tijd sterk in complexiteit is toegenomen. Bestaande wetenschappelijke inzichten op het punt van de kwetsbaarheid van het financiële systeem hebben er alsnog toe bijgedragen dat tijdig maatregelen konden worden genomen om een totale ineenstorting van dit systeem te voorkomen.

Systeemkennis is niet alleen van belang om falen te voorkomen en risico's te beperken, maar ook om de werking van bestaande systemen te verbeteren. Bijvoorbeeld: zonder logistieke systemen die ervoor zorgen dat er tijdig compenserende maatregelen kunnen worden getroffen als een verbinding uitvalt, zou de mondialisering van de economie niet mogelijk zijn geweest.

Er is in Nederland een groeiende wetenschappelijke belangstelling voor de systeembenadering. Ook in de sociale wetenschappen groeit het aantal instituten dat zich bezighoudt met complexiteitsvraagstukken. Enkele voorbeelden zijn (NWO, 2008, p. 11):

- CeNDEF (Center for Nonlinear Dynamics in Economics and Finance) aan de economische faculteit van de UvA bestudeert de economie en financiële markten als non-lineaire, complexe, evoluerende systemen. Bijvoorbeeld, NWO financiert in de eerste ronde van het thema 'Dynamica van complexe systemen' het onderzoeksproject van CeNDEF 'Understanding financial instability through complex systems'.
- DRIFT (Dutch Research Institute For Transitions) aan de sociale faculteit van de EUR gebruikt theorieën en concepten vanuit een groot scala van wetenschappelijke disciplines (denk aan onder meer bestuurskunde, sociologie, cultuurwetenschappen en beleidsanalyse) om grote transitie in de samenleving en technologie te bestuderen.
- CSCA (Cognitive Science Center Amsterdam), gerelateerd aan de UvA, onderzoekt menselijke cognitie en bijvoorbeeld non-lineaire wiskundige modellen voor het bestuderen van complex gedrag van het neurale systeem van het brein.
- RIKS (Research Institute for Knowledge Systems), verbonden aan de Universiteit Maastricht, past complexe cellulaire automata modellen toe teneinde toekomstige patronen van landgebruik te voorspellen.

Niet alleen in Nederland wordt voor de systeembenadering gekozen. In 'Social, Behavioral and Economic Research' van de National Science and Technology Council in de VS wordt 'Understanding the complexity of human societies and activities' als fundamenteel thema aangedragen, naast hersenonderzoek en genetica. De systeembenadering wordt daarbij gezien als de aanpak die kan leiden tot omvattende multidisciplinaire kennis die kwetsbaarheid kan identificeren en tot interventies kan leiden die de veerkracht van maatschappelijke systemen versterkt.

### 3 Samenvatting

De sociale wetenschappen kunnen een grotere bijdrage leveren aan de oplossing van urgente maatschappelijke opgaven. De paradox is dat er, ondanks de vooraanstaande internationale positie van de Nederlandse sociale wetenschappen (UNESCO & International Social Science Council, 2010), weinig gebruik wordt gemaakt van de laatste wetenschappelijke inzichten. Onvoldoende inzicht in processen die het maatschappelijk draagvlak bepalen en in de gedragsrespons van de individuele burger leiden ertoe dat producten en interventies niet het bereik krijgen dat hun werd toegedicht. Verscherpt toezicht wordt vaak als oplossing gekozen als er iets mis gaat in maatschappelijke systemen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijke is. Denk aan de zorg, het onderwijs, de mobiliteit, het openbaar bestuur, de ruimtelijke ordening, de rechtspraak, het bancaire systeem, enzovoorts. De oorzaak van het falen ligt echter veelal niet op het niveau van individuen of organisaties, maar in de complexiteit van het betreffende systeem als geheel. Gebruik makend van nieuwe theorieën en methoden in de sociale wetenschappen geeft het overkoepelende thema 'Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen' een multidisciplinaire aanpak voor de analyse van de kwetsbaarheid en de identificatie van de veerkracht van uiteenlopende

maatschappelijke systemen om zo bij te dragen aan meer vertrouwen en een beter functionerende samenleving.

Het thema biedt een aanpak die er toe leidt dat de sociale wetenschappen zich in de toekomst ook weer zullen concentreren op grote maatschappelijke vraagstukken. Het beoogt publieke partijen en sociaal-wetenschappelijke onderzoekers te verleiden hun talenten in te zetten voor het welzijn en de welvaart van de Nederlandse samenleving.

## Literatuur

Crombag, H.F.M., P.J. van Koppen en W.A. Wagenaar (2009), *Dubieuze zaken. De psychologie van strafrechtelijk bewijs*, vijfde druk, Amsterdam: Olympus.

Jacobs, Dany (2008), 'Boekbespreking E. Beinhocker, "The origin of wealth" (2006)' in: *ESB*, 93 (4534), p. 286.

National Science and Technology Council, Subcommittee on Social, Behavioral and Economic Sciences (2009), *Social, Behavioral and Economic Research in the Federal context*, Washington D.C.: NSTC.

NWO (2008), *Outline of the NWO strategic theme Dynamics of complex systems*, Den Haag: NWO.

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands*, Parijs: OECD.

KNAW (2008), *Brief 19 februari 2008 van de president van de KNAW aan de minister van Justitie inzake gebruik BSN bij wetenschappelijk onderzoek met gegevens*, Amsterdam: KNAW.

KNAW (2009), *De toegankelijkheid van gegevens uit publieke en semi-publieke administraties voor wetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam: KNAW.

KNAW (2010), *Voor de wetenschap. De Akademie in de kennissamenleving. Strategische agenda 2010-2015*, Amsterdam: KNAW.

Santen, Rutger van, Djan Khoe en Bram Vermeer (2010), *2030: technology that will change the World*, New York: Oxford University Press.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and International Social Science Council (2010), *2010 World Social Science Report. Knowledge Divides*, Parijs: UNESCO.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011), *iOverheid*, WRR-rapport nr. 86, Amsterdam: Amsterdam University Press.

# Bijlage: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## *Voorzitter:*

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

## *Leden:*

De heer mr. dr. Geert Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats-en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Management Consulting

## *Waarnemend lid:*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

## *Tijdelijke leden:*

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf van Velt en Vecht