

Mind the trap

Reflectie op het advies

Loslaten in vertrouwen



RAAD VOOR
MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELING

Mind the trap

Reflectie op het advies *Loslaten*
in vertrouwen van de Raad voor
het openbaar bestuur

Den Haag, november 2012

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. I. van Staveren en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



ISBN 978 90 77758 35 9

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2012

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

De relatie tussen overheid en samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig. Op dit moment is er een beweging gaande van een overheid die terugtreedt en een samenleving die haar voorzieningen meer zelf organiseert en ook bekostigt. Dat is althans de opgave die politiek en beleid zich stellen.

Om die beweging met vertrouwen tegemoet te kunnen zien, zal de overheid haar rol telkens opnieuw moeten definiëren. In het verleden heeft de RMO al regelmatig over dit vraagstuk geadviseerd. Vanuit deze adviezen en een nieuw advies over maatschappelijke veerkracht dat de Raad momenteel voorbereidt, heeft de RMO een reflectie geschreven op het recent verschenen advies *Loslaten in vertrouwen* van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Deze reflectie is tot stand gekomen op verzoek van de Rob en is tevens opgenomen in een bundel van de Rob waarin ook bijdragen van andere adviesorganen zijn opgenomen.

Binnen de RMO is de reflectie voorbereid door Bart Drenth, Paul Frissen en Rienk Janssens.

De verantwoordelijkheid ervoor berust bij de Raad.

Sadik Harchaoui
Voorzitter



Rienk Janssens
Algemeen secretaris



Inhoud

Vooraf 7

1.1 De adviesvraag: vermaatschappelijking van overheidstaken? 8

1.2 Geef stem aan verankering 9

1.3 Veerkracht voor verschil en variatie 9

1.4 De participatieval 10

Tot slot 11

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 achter-eenvolgens 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.

1.1 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 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.

1.2 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 legitimiteitvraagstuk 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 afhangen 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.

1.3 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 onvervreembare 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.

1.4 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 onvervreembare 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.

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.

