

*Dat is onze zaak*

*Over eigenaarschap in  
het publieke domein*

*Albert Jan Kruijer*

*& Willemijn van der Zwaard*

RAAD VOOR  
MAATSCHAPPELIJKE  
ONTWIKKELING

DAT IS ONZE ZAAK



*Dat is onze zaak*

*Over eigenaarschap in  
het publieke domein*

*Albert Jan Kruiter*

*& Willemijn van der Zwaard*

RAAD VOOR  
MAATSCHAPPELIJKE  
ONTWIKKELING



rmo

ISBN 978 90 77758 47 2

*Alle rechten voorbehouden. 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 welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.*

## VOORWOORD

De verhouding tussen overheid en samenleving is aan het schuiven. Het maatschappelijk initiatief bloeit en de overheid is geneigd tot ruimere kaders voor publieke voorzieningen. Tegelijk is het loslaten van oude structuren lastig.

Dat bleek ook tijdens een door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken georganiseerd symposium op 6 november 2013. De bijeenkomst stond in het teken van de kabinetsnota *Doe-democratie* en het RMO-advies *Terugreden is vooruitzien*. De uitkomst was tweeledig. Enerzijds was er weinig onenigheid over de koers van een terugtrekkende overheid en een intredende samenleving; anderzijds ontwaarden de deelnemers nog veel hobbels en knelpunten om de verandering daadwerkelijk te realiseren.

Om de opgedane inzichten voor een breder publiek toegankelijk te maken en verder te brengen, heeft de RMO Albert Jan Kruijer en Willemijn van der Zwaard gevraagd de bevindingen van het symposium te verwerken in een essay. Het essay bevat een analyse van hoe mensen de afgelopen decennia van de publieke zaak vervreemd zijn geraakt en doet tevens concrete suggesties om dit tijt te keren. Wij zijn de auteurs erkentelijk voor hun inspirerend schrijven en wensen de lezer veel leesplezier.

Sadik Harchaoui

Voorzitter

Rienk Janssens

Algemeen secretaris





## INHOUD

### Inleiding 9

#### 1 Onteigening: de verweesde publieke zaak 13

##### 1.1 Legitimiteit – onteigening van democratie 14

##### 1.2 Effectiviteit – onteigening van de verzorgingsstaat 22

##### 1.3 Betrokkenheid – onteigening van burgerschap 24

##### 1.4 Conclusie 28

#### 2 Eigenaarschap: een afwegingskader 31

##### 2.1 Publieke zaken – toe-eigening van problemen en oplossingen 31

##### 2.2 Waarderen – eigenaarschap begint met waarde toekennen 34

##### 2.3 Effectief, legitiem en betrokken – legitimeren van maatschappelijk initiatief 38

#### 3 Hoe nu verder? 45

#### 4 Tot slot 57



## INLEIDING

*Stel je voor: de kinderopvang in de buurt is overvol. Drie gepensioneerde dames besluiten een particuliere opvang te beginnen. En met succes: ouders brengen massaal hun kinderen bij hen. Totdat hun kinderopvangtoeslag stopt – ze maken tenslotte geen gebruik meer van een officiële kinderopvang onder overheidstoezicht. De goedlopende particuliere opvang wordt onbetaalbaar. Of: wijkbewoners besluiten gezamenlijk tweedehands trapliften en scootmobiels te gaan verhandelen. Ze doen daardoor minder vaak beroep op het Wmo-budget van de gemeente. Voor eventuele ongelukken zijn ze ook zelf verantwoordelijk. Of nog extremer: ambitieuze ouders richten hun eigen school op. Dan kunnen ze eindelijk al hun wensen voor het onderwijs aan hun kinderen realiseren. Voorlopig betalen ze de school zelf, maar minder daadkrachtige ouders mogen ook meedoen. Dat regelen ze onderling. Kortom: drie scenario's vol innovatie en inspiratie. Maar ook vol praktische en principiële vragen. Of dit kan? Of dit mag? Of we dit willen? Daarover gaat dit essay.*

Het is geen nieuws meer: de overheid trekt zich terug. De verzorgingsstaat lijkt af te brokkelen en de burger moet meer zelf gaan doen: sinds de troonrede is het officieel. De oplossingen die we in de twintigste eeuw voor onze publieke problemen ontwierpen zijn niet houdbaar meer. In financiële zin, noch in praktische zin. En dat terwijl het aantal zorg- en hulpbehoevenden in de toekomst verder zal stijgen. Dat levert de urgente vraag op hoe het verder moet. Het Van Dale-publiek riep 'participatiesamenleving' niet voor niets uit tot

hét politieke woord van 2013. De contouren van de nieuwe verhoudingen tekenen zich in Den Haag steeds duidelijker af. Kennisinstellingen en beleidsmakers publiceren volop over de op handen zijnde transitie. Abstracte strategieën, grote begrippen en alomvattende analyses zijn daarbij geen rariteit. Sterker nog, deelnemers aan het debat hebben grote moeite om die stijl te doorbreken. Dat bevestigden de deelnemers aan het symposium *Accepteer het verschil – Dilemma's in de doe-democratie* dat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) op 6 november 2013 organiseerden. Beleidsmakers, bestuurders en sociaal ondernemers waren het eens: de stap van abstract naar concreet is reuze ingewikkeld. Tegelijkertijd vonden ze die stap niet onmogelijk en wel noodzakelijk. Dus willen ze verder blijven denken. Verder blijven praten. Verder blijven vormgeven. Maar dan wel praktisch, kritisch en concreet, en minder theoretisch, analytisch en abstract.

Daarin ligt dus het doel van dit essay. De recente analyses van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de RMO zijn glashelder: ze vragen in essentie naar de kwestie van eigenaarschap (WRR 2012; Rob 2012; RMO 2013a). Wie voelt zich nog eigenaar van de publieke zaak? Wie legt er verantwoording af over de aanpak van publieke problemen? En wie gaat dat betalen? Moeilijke vragen, zeker nu de democratie aan legitimiteit verliest en de schatkist van de verzorgingsstaat bijna leeg is. Bovendien is het voor burgers niet (meer) vanzelfsprekend om hun individuele belang

overeen te stemmen met het publiek belang. En juist daar zit de kern van het probleem: burgers zijn ont-eigend van de mogelijkheden om hun gezamenlijke problemen te definiëren. Evengoed zijn ze nog maar weinig betrokken bij het organiseren van de oplossingen ervan. De vraag is dus wat er nodig is om dit te doorbreken.

Om die vraag te beantwoorden gaan we eerst te rade bij de adviezen die de RMO, de WRR, de Rob en het ministerie van BZK de afgelopen tijd gepubliceerd hebben. Vervolgens willen we met dit essay laten zien hoe de aanbevelingen van kennisinstellingen verder kunnen landen. Hoe beleidsmakers, bestuurders en burgers concrete stappen kunnen zetten. En vooral: hoe burgers weer eigenaar van hun eigen problemen worden door democratie en verzorgingsstaat te herijken. Door de organisatie van publieke voorzieningen weer op een nieuwe manier in de samenleving te verankeren. Ter inspiratie gebruiken we daarbij gesprekken uit het RMO/BZK-symposium op 6 november 2013 – die vindt u in kaders in de tekst.



# 1)

## *Onteigening: de verweesde publieke zaak*

In verschillende analyses van de huidige Nederlandse democratische verzorgingsstaat staat de afstand tussen overheid en burger centraal. Tussen mensen en voorzieningen is een kloof ontstaan, aldus de WRR, de Rob en de RMO. Het ministerie van Binnenlandse Zaken sluit zich daar met de nota *De doe-democratie* bij aan. Overheid en markt bepaalden steeds meer het karakter van de publieke voorzieningen. De samenleving bleef daarbij achter. Het gevolg is dat burgers zich geen 'eigenaar' meer voelen van de voorzieningen die zij in het verleden hebben opgezet. Ooit waren ze initiatiefnemers; tegenwoordig zijn ze eerder klanten en consumenten. Natuurlijk: lang niet overal en lang niet altijd. Maar de structurele vraag is wel (of eigenlijk: opnieuw) wie er verantwoordelijkheid voelt en neemt in het publieke domein. De WRR, de RMO en de Rob kiezen voor hun antwoord op deze vraag elk een eigen invalshoek. De dwarsverbanden tussen de stukken zijn echter talrijk. In dit hoofdstuk vatten wij hun analyses samen door te kijken naar

drie steunpilaren van het publieke domein: democratie, verzorgingsstaat en burgers zelf. Steeds speelt de vraag van verantwoordelijkheid – hier benoemd als ‘eigenaarschap’.

1.1

### *Legitimiteit – onteigening van democratie*

#### *Het democratisch tekort*

Democratie is een manier om gezamenlijk besluiten te nemen over de inrichting van het publieke domein. Welke problemen vragen om een collectieve aanpak? Welke problemen lossen we gezamenlijk op en welke niet? Het democratische systeem biedt de mogelijkheid om de antwoorden van burgers op deze vragen te verzamelen en te verwerken. Dit werkt via het principe van representatie. Burgers kiezen naar eigen inzicht en in volle vrijheid wie voor hen het antwoord op die vragen mag geven. Tegelijkertijd stemmen ze toe om gehoorzaam te zijn aan de beleidsregels en -wetten die door de gekozen volksvertegenwoordigers opgesteld worden. Deze extra laag tussen burger en staat heeft als voordeel dat het publieke domein als zodanig bestuurbaar wordt. De helft plus één mag dan ten slotte voor iedereen bindende besluiten nemen. De vertaalslag van vele verdeelde individuele belangen naar een gedeeld publiek belang is alleen mogelijk via zo'n extra laag, zo luidt de theorie. Het gesprek over die vertaalslag noemen we politiek. De uitkomst ervan is voor individuele burgers echter niet altijd even vanzelfsprekend of herkenbaar.

#### *Formeel en indirect*

Democratie is echter meer dan meerderheidsbesluiten nemen over de publieke zaak. Het representatieve karakter van democratie creëert bij burgers verwachtingen ten aanzien van de overheid. Een overheid moet met beleid aansluiten bij ontwikkelingen in de samenleving die politici representeren. Het stelsel is dan niet alleen democratisch, maar voelt voor burgers ook zo. Juist hier is sprake van een structureel probleem. Tussen de verwachtingen en concrete ervaringen van burgers bestaat in de huidige democratie een flinke kloof. Burgers voelen zich in werkelijkheid veel minder gerepresenteerd door overheidsbeleid dan ze hadden verwacht. Dit zogeheten ‘democratisch tekort’ betekent echter niet het einde van de representatieve democratie. De overheid blijft formeel de spelregels bepalen en bewaken. In formele zin is legitimiteit van beleid gehandhaafd. Maar maatschappelijk draagvlak voor het democratisch tot stand gekomen beleid is in deze situatie verder weg: de ‘gevoelde’ legitimiteit van beleid neemt af (WRR 2012). De formeel juridische legitimiteit blijft intact, de maatschappelijke legitimiteit verdwijnt. Burgers, in hun gedaante als kiezers, voelen zich onteigend van de manier waarop de politici die hen vertegenwoordigen hun gemeenschappelijke problemen definiëren.

#### *Informeel en direct*

Directe democratie zou een oplossing voor dit probleem zijn. Directe democratie richt zich – net als representatieve democratie – op de uitvoering van publieke



taken. Direct democratische besluitvorming speelt zich echter af op het niveau van burgers zelf: informeel en kleinschalig, daar waar representatieve democratie vaak formeel en grootschalig is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken definieerde directe democratie onlangs als ‘tweede domein van collectieve besluitvorming’ (BZK 2013: 12). De minister spreekt zelfs van een ‘doe-democratie’. Burgers hebben direct inspraak in het vormgeven van beleid voor de publieke zaak in hun omgeving. Ze kunnen een direct antwoord geven op de vraag welke problemen gemeenschappelijk opgelost moeten worden. De concrete democratische ervaring die burgers hierdoor opdoen is een belangrijke aanvulling op het formele stelsel: het abstracte principe van democratische representatie krijgt op individueel niveau invulling. Lastig is alleen dat directe democratie intrinsiek weerbarstig en willekeurig is: ze ontstaat lang niet altijd en lang niet overal (WRR 2012; BZK 2013). De doe-democratie valt dus niet te implementeren of te organiseren – en al helemaal niet van bovenaf door een overheid. Bovendien spelen hier, als we het hebben over legitimiteit, twee andere thema’s die horen bij democratie een rol: gelijkheid en uitsluiting.

#### *Omgaan met diversiteit*

Ons democratisch bestel is gebaseerd op twee klassieke grondrechten: vrijheid en gelijkheid. Het verbod op discriminatie staat niet voor niets in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet. Enerzijds betekent dit dat iedereen mag zijn wie hij is, doen wat hij wil, zeggen wat hij vindt. Anderzijds geldt dit voor iedereen in gelijke

mate: eenieders vrijheid moet evenveel kans krijgen. Gelijke behandeling in gelijke gevallen is dus een absoluut uitgangspunt. In termen van de rechtsstaat hebben we het dan over de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De overheid is aan deze principes gebonden. Ze betekenen dat wet- en regelgeving voor iedereen in gelijke mate geldt. Burgers zijn dus tegen willekeur van de staat beschermd. Tegelijkertijd moeten ze zich allemaal in dezelfde mate houden aan de gestelde regels. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn zo de rechtsstatelijke voorwaarden voor individuele vrijheid én onderlinge gelijkheid (RMO 2013a).

Tegelijkertijd staan juist vrijheid en gelijkheid onderling op gespannen voet. Dit is onder meer zichtbaar in het domein van de publieke voorzieningen. Neem de kinderopvang. Een aantal formele criteria bepaalt aan welke eisen een officiële kinderopvang moet voldoen. Die eisen zijn voor alle kinderopvangcentra in het land gelijk. Bovendien zijn ze voorwaarde voor het ontvangen van publieke (financiële) steun. Dit is een basisgarantie voor de kwaliteit van de kinderopvang in ons land. Het levert echter ook een zekere eenvormigheid qua organisatie en toezicht op. Simpel gezegd: om in het publieke domein de naam ‘kinderopvang’ te krijgen en te houden, is conformeren in beginsel de beste strategie. Eigen afwijkende of kleinschalige ideeën over organisatie komen pas daarna. Oftewel: gelijkheid heeft de overhand, vrijheid komt op de tweede plaats (RMO 2013a).

Formele criteria verhouden zich zodoende moeizaam tot diversiteit. De spanning tussen vrijheid en ge-

lijkheid stelt overheid en burgers dus voor een dilemma – zeker nu de roep om meer diversiteit zo luid klinkt. De eenvormigheid van regelgeving – ooit begonnen als een nobel gelijkheidsstreven – heeft inmiddels last van een identiteitscrisis. De legitimiteit van beleid gericht op gelijke behandeling is niet langer vanzelfsprekend. Zonder de gelijkheid op te willen geven wordt nu meer ruimte voor de vrijheid gevraagd. Dat dwingt overheid en burgers een nieuwe balans tussen beide democratische idealen te vinden. Hierbij is een veelvoorkomende valkuil voor de overheid het willen vergroten van de legitimiteit door middel van toezicht. Het is juist het formele toezicht dat de omgang met diversiteit in praktijk zo moeizaam laat verlopen (Rob 2012).

#### *Onderwijsinspectie en vernieuwingsethos*

– Je bent op zoek naar hoe een kind het beste leert. Daar hoort altijd een bepaalde mate van experimenteren bij. In het handelen van de leerkracht mag daarvoor meer ruimte zijn.

□ Maar die ruimte is er toch? Scholen hebben alle ruimte om te experimenteren met de manier waarop ze onderwijs aanbieden. Van de individuele leerling tot de hele klas: alle varianten zijn denkbaar.

– Het probleem zit 'm in het ervaren van die ruimte.

△ Daar zit de wisselwerking met de inspectie in de weg. De verwachting van nieuwe regels en controles verzwakt het ethos 'bedenk het zelf'. Dat zou je moeten doorbreken.

○ Precies. De sector moet het voortouw nemen in het definiëren van gemeenschappelijke noemers van

kwaliteitsonderwijs. Dat hoeft niet eens landelijk, zo lang het maar inzichtelijk is.

(...)

– Je kunt dan een stap verder gaan. Scholen gaan zelf bepalen met welke kwaliteitsstandaard ze zich willen meten. Bijvoorbeeld door zich te verhouden tot twee of drie scholen in de buurt.

□ Waarom ook dat vastleggen? De algemene plicht tot het verantwoorden van kwaliteitsborging is misschien wel genoeg.

△ Inderdaad. Dan krijgt het verhaal achter de school een kans. Neem die vmbo-school die besluit om ingewikkelde leerlingen aan te nemen. Leerlingen die ze waarschijnlijk langer op school houden om te voorkomen dat ze straks uitvallen in het mbo. Mensen snappen dat verhaal, maar het systeem niet. Dat geeft een minnetje.

*Symposium 6 november – Sessie 'Zeggenschap in het onderwijs'*

#### *Het taboe rond uitsluiting*

De geschiedenis van de democratische verzorgingsstaat is er één van insluiting. Steeds meer sociale groepen kregen een plaats in de publieke ruimte. Steeds meer sociale groepen vielen onder overheidsverantwoordelijkheid. Vice versa betekende dit dat overheidsbeleid voor een steeds grotere gemeenschap van burgers ging gelden. De principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid hebben deze neiging tot insluiting versterkt: ze dwongen de overheid tot een universalistisch en inclusief handelen. Als een publieke voorziening eenmaal van overheidswege verplicht werd, moest

de overheid eveneens gelijke behandeling door deze publieke voorziening garanderen. Daarom zorgde de overheid niet alleen dát de publieke voorziening van de grond kwam, ze zorgde in toenemende mate ook voor de inhoud, organisatie en financiering ervan (RMO 2013a).

In deze geschiedenis heeft uitsluiting langzaam de status 'te vermijden' gekregen. Als argument is uitsluiting daarom bij machte de politieke discussie lam te leggen. Het fungeert als een sterk tegenargument in het debat over publieke voorzieningen en de terugtrekkende overheid. Tegelijkertijd valt te constateren dat uitsluiting onderdeel van elk systeem is en blijft. Ook op dit moment kent onze verzorgingsstaat een hoge mate van (met name bureaucratische) uitsluiting. Toch worden verschillende soorten uitsluiting anders gewaardeerd. Dat heeft wederom te maken met de aard van organiseren. Geen commerciële capaciteiten of geen 'klik' met de groep? Grote kans dat je er bij bedrijven of burgerinitiatieven buiten valt – zonder dat er iemand op of om kijkt. De markt hoeft slechts verantwoording af te leggen over potentiële winst. En burgers hebben de vrijheid af te gaan op persoonlijke smaak bij het samenstellen van de groep met wie ze aan de slag willen. De overheid is daarentegen aan formele rechtsstatelijke kaders gebonden – en juist die rechtsstatelijke kaders maken uitsluiting zo omstrede. De standaard blijft dus (in elk geval formele) insluiting.

### *Gij zult niet uitsluiten*

Uitsluiting is taboe en tegelijkertijd een gegeven. Het is en blijft onderdeel van welk systeem dan ook.



Toch houden we bij de groep 'allerkwetsbaarsten' een ongemakkelijk gevoel. In het huidige systeem vallen die waarschijnlijk buiten de boot. Ze zijn echter nog in het bezit van het recht op zorg. In een nieuw systeem van onderop blijft de kans op uitsluiting groot. Bovendien is aanspraak maken op een recht en dus op overheidszorg lastiger. Theoretisch maken we hier een groot probleem van. Maar kunnen we hiermee niet gewoon praktisch aan de gang?

– En dan dus stoppen met dat format-denken? Geen handleiding, geen definities meer?

△ Ja. In plaats daarvan 'blijkt' van onderop vanzelf om wie het gaat. Professionals, medeburgers en plaatselijke zorginstellingen kunnen dat helder aangeven aan gemeenten.

□ We moeten daar dan op vertrouwen. Zolang de overheid praat over vertrouwen en eindigt in wantrouwen gaat het niet lukken.

– Daar moeten we inderdaad vanaf. Neem de jeugdzorg. Dit enorme debat gaat over 3% van de kinderen. Op basis daarvan timmeren we het hele systeem dicht. Alsof die overige 97% zonder het systeem niet gelukkig en gezond kunnen opgroeien.

○ En precies hier speelt de verwarring van rechtsstaat en verzorgingsstaat een rol. De rechtsstaat vereist absolute definities, zeker van de groep 'allerkwetsbaarsten'. Het gebrek daaraan leidt tot angst om los te laten. Alleen: het sociale domein is niet in tijd en plaats absoluut. En de ondergrens al helemaal niet. Dus als we nu eens stoppen met het willen regelen van de ondergrens.



□ Over 80% van de gevallen zal dan weinig tot geen discussie zijn. Met het overige grijze gebied moeten we leren leven. Op lokaal niveau, van onderop, met ondersteuning van de lokale democratie.

*Symposium 6 november – Sessie 'Uitsluiting in de Wmo'*

1.2

### *Effectiviteit – onteigening van de verzorgingsstaat*

Waar de representatieve democratie een manier is om op legitieme wijze publieke problemen te definiëren, is de verzorgingsstaat er vooral om die problemen op te lossen. Solidariteit is daarin een leidend principe (RMO 2013b). De verzorgingsstaat organiseert solidariteit op grote, indirecte schaal. Solidair zijn betekent in verzorgingsstatelijke zin eigenlijk belasting betalen. In dit systeem is de burger klant en koning. Als rechthebbend consument mag hij claimen wat hem toekomt – en soms zelfs een beetje meer. Bovendien mogen burgers hoge kwaliteit eisen. Collectieve voorzieningen voor zorg, onderwijs en sociale zekerheid gaan steeds meer gebukt onder strenge kwaliteitseisen en vele bureaucratische procedures. Mede daardoor voelen burgers zich steeds minder verbonden met grootschalige instellingen. Ze weten niet meer waar in het systeem ruimte is voor hun persoonlijke verhaal. Ze bekritisieren de eenvormigheid van de publieke organisaties waar hun belastinggeld naar toe gaat. Echter, niet alleen de oplossing, maar ook het oorspronkelijke probleem is anoniem en abstract geworden: 'het resultaat is evenwel dat de herinnering aan het collectieve

probleem, waarvoor gemeenschappelijk handelen werd gevraagd, steeds verder vervaagt' (RMO 2013a: 30). Burgers zijn geen eigenaar meer van de oplossingen die formele bureaucratische instanties uitvoeren en beschouwen diezelfde publieke instellingen gaandeweg niet meer als een antwoord op hun problemen.

### *Wie betaalt, bepaalt*

Burgers moeten echter wel steeds meer betalen. Als de verzorgingsstaat iets behelst, dan is het wel een grootschalige inkomensoverdracht. Negentig procent van de bevolking ontvangt op de een of andere manier financiële steun van de overheid – of het nu om huursubsidie, hypotheekrenteaftrek, studiefinanciering of een uitkering gaat. Ook immateriële hulp, zoals zorg of welzijn, wordt uiteraard met publiek geld betaald. Het ontvangen van publieke subsidie betekent echter meestal ook dat een instelling aan wettelijk gestelde eisen moet voldoen. De overheid (de betaler) mag eisen stellen aan het opleidingsniveau van de werknemers, de veiligheidsvoorzieningen van de locatie, het eigen financiële vermogen van de instelling en de toegangs-criteria voor burgers tot de voorziening. Op zich is daar niets mis mee. Deze constructie brengt echter een zekere starheid met zich mee. Een publiek probleem vraagt niet per se om één oplossing, maar kan op verschillende manieren aangepakt worden. Een publieke oplossing – betaald en georganiseerd door de overheid – is daarentegen gebonden aan duidelijke kaders die voor iedereen hetzelfde zijn. Neem opnieuw de kinderopvang. Het opvangen van kinderen is een publieke

zaak. We willen tenslotte niet dat ouders wegblijven van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd betekent dat niet dat kinderen alleen terecht zouden kunnen bij gesubsidieerde opvang. Op dit moment mogen ouders hun kinderopvangtoeslag echter alleen daarvoor gebruiken. Door deze financieringsconstructie wordt een publiek probleem direct aan een door de overheid geregelde oplossing gekoppeld. Een alternatieve oplossing, die ouders zelf verzinnen, blijft buiten beeld. Op deze manier faciliteert de verzorgingsstaat – wellicht onbedoeld – onteigeningsprocessen. Doordat de publiek gefinancierde oplossing het enige reële alternatief is, worden persoonlijke problemen (wie vangt mijn kind op?) publieke problemen met uniforme oplossingen.

### 1.3

#### *Betrokkenheid – onteigening van burgerschap*

We zien dat de crisis van de democratie en de crisis van de verzorgingsstaat hier bij elkaar komen. In de democratische politiek is sinds de late negentiende eeuw dus een aantal problemen als ‘publiek’ gedefinieerd. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de staat in principe aangewezen als eindverantwoordelijke voor het oplossen daarvan. Met andere woorden: de overheid kreeg de opdracht om publieke middelen effectief voor het oplossen van publieke problemen in te zetten. Net als representatie werd de verzorgingsstaat een extra laag tussen overheid en burgers. Burgers hoefden niet langer publieke problemen op te lossen. Dit werd voor hen gedaan – en dat ook nog op democratische

wijze. Anders gezegd: burgers waren slechts nog indirect betrokken bij het definiëren van het probleem én het zoeken en uitvoeren van een oplossing. Dat had consequenties voor de burgerbetrokkenheid bij het publieke domein.

Burgerbetrokkenheid is relevant voor de overheid, omdat het maatschappelijk draagvlak voor beleid vergroot (WRR 2012: 89). Het geeft publieke organisaties een ankerpunt midden in de samenleving. Oftewel: het verbindt de mensen die publieke taken uitvoeren met de mensen voor wie ze die taken uitvoeren (Rob 2012). De binding met de maatschappelijke achterban is echter verloren gegaan. Waar in de negentiende eeuw langzaam het besef groeide dat sommige private problemen eigenlijk van publieke aard waren (zoals armoede en arbeidsrisico's), lijkt nu het omgekeerde proces gaande. Een publiek probleem wordt steeds minder als een gedeeld privaat probleem ervaren. Het private probleem van een burger komt pas ná formele publieke kaders en abstracte organisatieprocedures in beeld. Hoe een burger wil of vindt dat zijn probleem moet worden opgelost is van later zorg. Ondanks allerlei vormen van medezeggenschap en inspraak hebben burgers weinig invloed op de vorm en inhoud van een publieke voorziening die er is voor hun problemen.

Dat is niet alleen aan de overheid te wijten. Historisch gezien zijn verstatelijking en professionalisering deels door burgers zelf gewild. De anonimiteit van nu is de keerzijde van het breed gedragen gelijkheidsideaal van toen. In die zin hebben burgers zich ook laten onteigenen. Desondanks heeft dit er toe geleid dat

burgers nauwelijks nog aan den lijve ondervinden hoe je met elkaar gezamenlijke problemen kunt oplossen. Ze hoeven nog maar zelden hun individuele belangen met het algemene belang overeen te stemmen. Terwijl juist die vertaalslag de publieke zaak drijft (zie ook § 1.1). Met andere woorden: het ontbreekt burgers aan democratische ervaringen. Ze hoeven als burgers weinig publieke problemen te definiëren, laat staan op te lossen. Dat leidt ertoe dat er weinig begrip meer is voor het overeenstemmen van tegenstrijdige belangen. En voor het feit dat er meer publieke problemen zijn dan er publieke middelen zijn om ze op te lossen.

Natuurlijk zijn er ook vele burgers die een groot hart voor de publieke zaak hebben. In die zin is burgerbetrokkenheid verre van afwezig. Lastig is alleen dat actieve burgers met hun ideeën nog maar moeilijk een weg in te beleidstorens vinden (Rob 2012). Natuurlijk, inspraakmogelijkheden zijn er volop, maar die zijn sinds de jaren zestig op grote schaal geïnstitutionaliseerd. Ze maken dus net zo goed deel uit van het formele democratische systeem en de dilemma's die daarbij horen. Burgers zijn buiten de verkiezingen om van daadwerkelijk zeggenschap onteigend.

#### *Besturen en bestuurd worden*

Volgens Aristoteles moesten goede burgers de kunst van het besturen verstaan, maar ook de kunst om zich te laten besturen door andere burgers. Dat was de beste manier om behartiging van het algemeen belang te garanderen. Juist omdat ze leerden algemeen belang en individueel belang met elkaar overeen te stemmen.

Dat was zijn visie voor de ideale polis, wel te verstaan. Aristoteles onderscheidde verschillende staatsvormen. Hij hanteerde daarbij twee criteria: ten eerste hoeveel mensen er verantwoordelijk waren voor het bestuur van de polis, en ten tweede of het om goed of slecht bestuur ging. Wat goed of slecht bestuur was hing af van de vraag of het eigen belang van de bestuurders of het algemeen belang van de polis voorop stond. Zo kon je een alleenheerser hebben die het belang van de polis vooropstelde (monarchie) of vooral zijn eigen belang (tirannie). Ook konden enkele leiders de stad besturen vanuit het algemeen belang (aristocratie) of vanuit het belang van de elite (oligarchie). En zo kon het volk de stad besturen vanuit het algemeen belang (constitutionele democratie) of vanuit hun eigen belang (volksdemocratie). Om te garanderen dat mensen het algemeen belang niet alleen herkenden en konden definiëren, maar ook vorm konden geven, moesten ze van tijd tot tijd ook de kans krijgen om verantwoordelijk te zijn voor het algemeen belang. Anders zouden mensen vanuit hun comfortabele positie buiten het stadsbestuur hun eigen belang maar voorop gaan stellen en de overheid voor de realisatie van het algemeen belang verantwoordelijk houden. Aristoteles hield er dus altijd rekening mee dat samenlevingsvormen konden corrumperen. Van algemeen belang als doel naar individueel belang als doel. Meedoen in het stadsbestuur leek daartoe de beste remedie. Anders was je feitelijk geen eigenaar van de samenlevingsvorm waar je deel van uitmaakte. Of in het Athene van zijn tijd: dan was je geen eigenaar van de democratie waar je burger van was.

*Conclusie*

Op basis van de rapporten *Terugreden is vooruitzien* (RMO), *Loslaten in vertrouwen* (Rob) en *Vertrouwen op burgers* (WRR), alsmede op basis van de ministeriële nota *Doe-Democratie* (BZK) concluderen we dat burgers zijn onteigend en zich hebben laten onteigenen van de publieke zaak. De afstand tussen overheid en samenleving in verzorgingsstaat en democratie heeft te maken met een moeizame omgang met diversiteit en uitsluiting. Gelijke behandeling en inclusie als ideaal produceren bureaucratie en starheid in de backoffice van de overheid. Tegelijkertijd is directe democratie moeilijk verenigbaar met representatieve democratie. Beleid in het publieke domein verliest daardoor aan 'gevoelde' legitimiteit: het verliest aan maatschappelijk draagvlak. Het anonieme, bureaucratische karakter van publieke voorzieningen versterkt dit. Subsidieregelingen dwingen tot eenvormige publieke oplossingen: publiek geld laat zich moeilijk voor kleinschaligere en meer diverse oplossingen inzetten. En betrokkenheid en zeggenschap van burgers banen zich slechts moeizaam een weg in de beleidskaders van het publieke domein. Burgers herkennen zich steeds minder in de manier waarop representatieve democratie en verzorgingsstaat publieke problemen definiëren en oplossen. Kortom: in democratie, verzorgingsstaat en bij burgers is sprake van een crisis van eigenaarschap.

Dat moeten we herstellen, of op zijn minst niet verder laten verslechteren, zoveel is duidelijk. Maar

de vraag is hoe we dat kunnen doen. De formele structuren die we ontwierpen om publieke problemen te definiëren en op te lossen zijn immers zelf deel van het probleem. Als onteigening de kern van het probleem is dan zit daar wellicht ook de oplossing. In het volgende hoofdstuk zoeken we naar manieren om publieke problemen en oplossingen weer van duidelijke eigenaren te voorzien. Naar manieren om legitimiteit en zeggenschap weer een plaats in het publieke domein te geven. Naar manieren om publieke voorzieningen divers en kleinschalig te kunnen organiseren en te financieren. Met andere woorden: we zoeken naar praktische, concrete en kritische handvaten die het debat over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat verder kunnen helpen.

*Big Society*

Hoe kunnen we een geschiedenis van onteigening omzetten in een proces van toe-eigening? Natuurlijk zijn we niet het enige land dat met die vraag worstelt. In Engeland heeft het concept Big Society een rol gespeeld in het antwoord op die vraag. Met name Phillip Blond (2010) nam daarin het voortouw. De redenering is even helder als doelmatig. Onder Margaret Thatcher moest de markt publieke problemen oplossen. Vraag en aanbod zouden in evenwicht tot de beste en meest efficiënte oplossingen leiden. Maar dat werkte niet. Efficiency werd de dominante waarde. En efficiency als enige waarde is geen publieke waarde. Big Government werkte ook niet. Op zich werkte de overheid insluitender dan de markt (ook mensen die niet ren-

dabel waren, kregen een kans), maar er zat geen rem op de uitdijende verzorgingsstaat. Waar mensen de negatieve consequenties via de staat op elkaar kunnen projecteren, zal de staat blijven groeien. Dus is nu de Big Society aan de beurt – en daarmee tal van nieuwe initiatieven zoals The Right To Challenge, Social Impact Bonds en Bewonersbedrijven. Maar ook in Groot-Brittannië bleek dat er meer nodig is dan alleen een concept om burgers weer eigenaar van het publieke domein te laten worden.

## 2)

### Eigenaarschap: een afwegingskader

#### 2.1

*Publieke zaken – toe-eigening van problemen en oplossingen*

In het vorige hoofdstuk beschreven we op basis van recente rapporten hoe we als burgers feitelijk onteigend zijn van de problemen waar we mee kampen. En van de gezamenlijke oplossingen die we daarvoor verzinnen. Burgers bekritisieren nu zowel de keuze voor publieke problemen als het type publieke oplossingen – zowel democratie als verzorgingsstaat. Waar de verzorgingsstaat in beginsel op een indirecte manier solidariteit produceert, produceert representatieve democratie in beginsel op een indirecte manier legitimiteit. Daarbij zijn we ons wel bewust van Einsteins credo dat men een probleem nooit kan oplossen op het zelfde niveau als dat het is ontstaan. Oplossingen zullen dus niet in de richting van het verbeteren van formele representatie, legitimiteit of effectiviteit van de verzorgingsstaat te vinden zijn. De vraag is waar het herstel dan wel plaatsvindt.



Kritische burgers proberen publieke problemen op hun eigen manier op te lossen. Ze nemen daarmee afstand van de crisis van democratie en verzorgingsstaat in plaats van zich er expliciet toe te verhouden. Toch bevindt zich juist hier een opening. Het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen biedt een mogelijk herstel van legitimiteit en effectiviteit van de manier waarop we met onze gezamenlijke problemen en oplossing omgaan. Immers, waar het *samen oplossen van problemen* centraal staat, vallen democratische vraagstukken van in- en uitsluiting, van legitimiteit en van organisaties en financiering, samen.

De verschillende rollen die overheid, markt en samenleving traditioneel speelden, zijn nu minder helder te definiëren, of aan partijen toe te kennen. Natuurlijk, de overheid is beter in het produceren van legitimiteit (het garanderen van vrijheid en gelijkheid en het voorkomen van uitsluiting) dan markt en samenleving. Tegelijkertijd is de markt beter in efficiënt en doelmatig werken dan overheid en samenleving. De samenleving kan op haar beurt weer meer betrokkenheid genereren dan overheid en markt.

Nu is het punt dat de waarden effectiviteit, betrokkenheid en legitimiteit van weinig *publieke* waarde zijn als ze afzonderlijk worden nagejaagd. Legitimiteit zonder betrokkenheid en effectiviteit leidt tot bureaucratische excessen en administratieve overlast. Effectiviteit zonder legitimiteit en betrokkenheid leidt tot een kille en onberekenbare wereld. Betrokkenheid zonder legitimiteit en effectiviteit leidt tot een versnipperde en willekeurige organisatie van het publieke domein.

Het is voor de democratische verzorgingsstaat altijd de uitdaging geweest om deze waarden in samenhang met elkaar te realiseren. Dat zal voor alternatieve oplossingen ook moeten gelden. Of nog scherper: dat we geconstateerd hebben dat de manier waarop we *indirect* vormgeven aan democratie en verzorgingsstaat leidt tot onteigening, wil niet zeggen dat we de waarden die eraan ten grondslag liggen (legitiem en effectief bestuur dat kan rekenen op een maatschappelijk draagvlak) te grabbel moeten gooien. Bovendien, juist door opnieuw die waarden centraal te stellen ontkomen we aan de instrumentele discussie die leidt naar de afgrond die we met Einstein hierboven schetsten.

De vraag is dus of we zowel betrokkenheid van burgers als de legitimiteit van het definiëren van onze problemen en het effectief oplossen daarvan kunnen vergroten. Anders gezegd: de vraag is hoe burgers zich de publieke zaak weer kunnen toe-eigenen. Ten bate van zichzelf (omdat ze dan meer invloed hebben binnen het publieke domein) en ten bate van de publieke zaak (omdat één eigenaar (de overheid) daar al lange tijd andere potentiële eigenaren overschaduwde). Voor dat we die vraag beantwoorden, moeten we eerst een nog fundamentele vraag beantwoorden: waarom is eigenaarschap van de burger eigenlijk een antwoord op de uitdaging waarmee we het publieke domein geconfronteerd zien?

#### *Omdenken en toelaten*

– De bron van creativiteit zit in het omdenken. In anders dan anders kijken. In het niet uitgaan van kwets-

baarheid maar van kracht. Zelfs mensen in diepe problemen hebben veel in te brengen. Waar het goed gaat met welzijnsland, is daar waar welzijnsorganisaties onderdeel zijn van de lokale netwerksamenleving. Dus: waar ze lokale partner zijn en lokale ondernemers ter plaatse inspireren en stimuleren. Die aanjagende rol van welzijnsorganisaties moet de overheid (nu nog) faciliteren – en niet per se hun dienstverlening als zodanig.

(...)

□ We moeten het discours dus niet meer voeren in termen van loslaten. Het gaat eigenlijk over toelaten. Over het toelaten van het andere. Andere (private) energie kent ook andere regels, andere aanbieders, andere opdrachten. En juist dat vinden we ongemakkelijk – eng zelfs.

△ Inderdaad. Veel rigide wetgeving is op angst gebaseerd. Daar stappen we nu vaak makkelijk overheen. Laten we niet schromen om juist angsten te benoemen. Op die manier kunnen we op verandering en verruiming van het veld aansturen. Toelaten wordt dan makkelijker.

*Symposium 6 november – Sessie 'Financiering in de welzijnssector'*

## 2.2

### *Waarderen – eigenaarschap begint met waarde toekennen*

Het toelaten van nieuwe directe vormen van eigenaarschap is een antwoord op de problemen van de publieke zaak. Dat is simpel uit te leggen. Een eigenaar voelt zich verantwoordelijk voor datgene wat hij bezit

of wat hij onderneemt. Als daar andere mensen bij betrokken zijn, is de eigenaar degene die verantwoording over het totaal moet kunnen afleggen. Bovendien is een eigenaar gebaat bij een duurzame, zo efficiënt en goedkoop mogelijke organisatie. Goede kans dat deze zaken ervoor zorgen dat een eigenaar in bredere zin betrokken is of raakt bij het wel en wee van de organisatie waarvoor hij de verantwoordelijkheid draagt. Om een parallel te trekken: huurhuizen raken eerder vervallen dan koophuizen. Huurauto's worden eerder afgeschreven dan koopauto's. Eigenaarschap vergt als vanzelfsprekend duurzaam onderhoud. Kortetermijnbelangen en langetermijnbelangen komen meer in balans. Het verwezen van de publieke zaak heeft er toe geleid dat niemand die publieke zaak meer onderhoudt. Wel klagen we als burgers veel over de staat van het onderhoud. Zoals je bij een huurauto zou doen. Mensen moeten weer zelf eigenaar worden van hun eigen problemen en oplossingen. Dat is de belangrijkste uitdaging. Een uitdaging die we uiteraard niet van vandaag op morgen aan kunnen. Samenvattend geeft helderheid over eigenaarschap dus helderheid over de waarden van legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid.

In het publieke domein is de overheid de afgelopen vijftig jaar dé eigenaar geweest. In de laatste jaren zien we echter nieuwe (potentiële) eigenaren op het speelveld van het publieke domein verschijnen. Inwoners, burgers, (maatschappelijk) ondernemers, noem maar op. (Groepen van) mensen verschijnen als belangenbehartigers in domeinen waar de overheid voorheen

monopolist was. Initiatiefnemers gaan publieke problemen oplossen waar dat formeel misschien nog wel de taak van de overheid is. Ze maken buurten veiliger, ruimen het park op, verzorgen ouderen, leiden jongeren op, helpen mensen aan eten, onderwijs en een stukje bestaanszekerheid.

Wel komen ze tijdens het oplossen van publieke problemen de overheid steevast tegen op hun pad. Dat is logisch: de overheid mag van zin zijn terug te treden, de aloude wetten en bezwaren, procedures en protocollen zijn nog steeds intact. Wie een buurtbarbecue in een park wil organiseren heeft nog steeds een vergunning nodig. Wie bejaarden wil verzorgen in een buurthuis, krijgt ongetwijfeld de Inspectie voor de Gezondheidszorg op bezoek. Wie een school sticht, de Onderwijsinspectie. Wie een park gaat beheren en bloemen gaat planten, krijgt de plantsoendienst achter zich aan.

In de uitvoering van beleid is het monopolie van de overheid niet van de een op de andere dag verdwenen. Burgers die zelf initiatief nemen, zullen voorlopig hoe dan ook de overheid tegenkomen: als handhaver, als regelgever, als toezichthouder, als gelijke behandelaar, en wellicht als subsidieverstrekker. Tegelijkertijd, zo stelden we hierboven, is het de vraag of burgers het publieke domein op korte termijn weer tot hun eigendom zullen rekenen en zelf publieke problemen gaan oplossen. Dat de overheid terugtreedt, wil immers niet zeggen dat het publieke domein ophoudt te bestaan. Wel zijn we als burgers gewend aan een overheid die die publieke zaak afbakent en definieert. Net zoals de

overheid daar zelf aan gewend is. Dat zal in de toekomst anders moeten.

Een eerste stap in deze transitie kan zijn om initiatieven van de potentiële nieuwe eigenaren van het publieke domein op een andere manier te waarderen. Waarderen is hier letterlijk bedoeld: het gaat om het toekennen van (publieke) waarde aan de manier waarop burgers gezamenlijke problemen gezamenlijk oplossen. Waar de overheid voorheen het monopolie bezat, zullen verschillende groepen burgers een poging doen zich die publieke zaak toe te eigenen. Dat brengt een nieuwe, onwennige rolverdeling met zich mee. Alleen als de overheid die initiatieven op waarde weet te schatten, kan een zorgvuldige terugtrekking het resultaat zijn. En ook burgers onderling moeten hun claim op het definiëren en oplossen van publieke problemen kunnen waarderen. Welke groep burgers kan zich een park toe-eigenen? Of een deel van de publieke ruimte om een school te bouwen? Welke groep burgers mag aanspraak maken op een buurthuis en welke groep niet? Kan de gemeente de uitvoering van de Wmo in een bepaalde wijk over laten aan een groep enthousiaste burgers? En onder welke voorwaarden?

De afgelopen decennia waardeerden overheden maatschappelijke initiatieven vooral vanuit juridisch perspectief: Mag het wel? Is het wel legaal? Past het binnen de regels? Hebben ze wel een vergunning? De publieke ruimte en de publieke zaak lagen verborgen onder een dikke laag met regels, wetten, procedures en protocollen. Burgers moesten zich daar eerst doorheen worstelen om toegang te krijgen tot het publieke



domein. Ze moesten de juiste papieren of diploma's hebben. Aan de correcte arbeidsvoorwaarden voldoen. Veiligheidsvoorschriften naleven, aanbestedingsprocedures volgen, voldoende eigen vermogen hebben, en uiteraard voldoende draagvlak hebben. De laatste jaren zijn naast legitimiteit twee andere waarden aan het publieke firmament verzezen: effectiviteit (het moet beter en goedkoper) en betrokkenheid (eigen kracht, samenredzaamheid). Initiatieven zullen idealiter op de drie waarden legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid beoordeeld worden. De laatste twee waarden, betrokkenheid en effectiviteit, zijn echter nog niet in de bestaande procedures en protocollen verdisconteerd. Dat leidt ertoe dat overheden maatschappelijke initiatieven nu vooral nog op juridische legitimiteit waarderen. Daarmee staan burgers meteen op achterstand. Immers, het feit dat ze publieke problemen goedkoper en beter oplossen, of dat ze zelf een oplossing voor hun wijk of buurt hebben verzonnen, zal minder of niet meetellen. Terwijl dat juist belangrijk is voor de publieke zaak van de toekomst.

### 2.3

#### *Effectief, legitiem en betrokken – legitimeren van maatschappelijk initiatief*

Het gaat er dus feitelijk om initiatieven van burgers die gezamenlijk gemeenschappelijke problemen definiëren en oplossen op een nieuwe manier te waarderen. Waarderen in letterlijke zin: het toekennen van waarde aan wat burgers onderling ondernemen. Kan een ander

gebruik van de waarden legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid een kader vormen voor het waarderen van burgerinitiatieven? Hieronder presenteren we een kader op basis waarvan terugtrekende overheden, maatschappelijk ondernemers én burgers nieuwe probleemdefinities en oplossingen in het publieke domein kunnen waarderen.

#### *Het waarderen van maatschappelijk initiatief*



In het schema hierboven staan de waarden, legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid beschreven. Op basis van het kader is het mogelijk om waarde toe te kennen aan de oplossingen die ondernemende burgers voor publieke problemen verzinnen. Overheden en burgers kunnen concreet met dit waardenkader aan de slag. Dat geldt in de eerste plaats voor lokale overheden. Daar zal het terugtreden van de overheid tenslotte de meest verstrekkende gevolgen hebben. Naarmate burgers beter in staat zijn om de genoemde waarden gezamenlijk te realiseren, kunnen lokale overheden die terugtred gelegitimeerd aanvragen. En kunnen burgers de overheid

gelegitimeerd terugdringen en zich een stukje van het publieke domein toe-eigenen. De waarden uit het kader kunnen met behulp van de volgende vragen voor ieder publiek probleem op tafel komen. Het beantwoorden daarvan levert een duidelijke én legitieme eigenaar van *dat specifieke publieke probleem op*. Eigenaarschap en oplossingen op maat dus.

#### *Legitimiteit*

- Is het duidelijk voor wie de voorziening toegankelijk is? (Toegankelijkheid)
- Wie sluit het initiatief bewust dan wel onbewust uit? (Uitsluiting)
- Draait het om maatschappelijke of formele legitimiteit? (Draagvlak)
- Zijn er andere (groepen) burgers met alternatieve oplossingen voor het probleem? (Gelijke behandeling)

#### *Effectiviteit*

- Wat zijn de kosten en (indicatieve) baten van het initiatief?
- Is er sprake van een meerwaarde die niet in geld is uit te drukken? Welke?
- Wat is de kostenreductie in relatie tot de publieke middelen die nu worden uitgegeven? Is het initiatief goedkoper dan de oplossing van overheidswege?

#### *Betrokkenheid*

- Welk publiek probleem lost het initiatief op?
- Overstijgt het probleem de individuele belangen van de initiatiefnemers?

- Zijn de eigenaars van het initiatief ook de eigenaars van het probleem dat wordt opgelost?
- Wat is het algemeen belang dat met het initiatief is gediend?

Juist omdat het *waarden* en wellicht zelfs *publieke waarden* betreft, zal het waarderen van maatschappelijk initiatief meer dan slechts een invuloefening worden. De praktijk zal uitwijzen dat de waarden ook ten koste van elkaar kunnen gaan. Initiatieven die heel veel geld opleveren (door het heffen van contributie of het verkopen van entreekaartjes) kunnen uitsluitend werken. Initiatiefnemers die een zuiver algemeen belang dienen (verkeersveiligheid bijvoorbeeld) kunnen heel veel geld kosten. Dat maakt het ook interessant. In de publieke zaak is het altijd om tegenstrijdige waarden gegaan. Het gesprek daarover maakt de publieke zaak 'publiek'. En juist in het gesprek over die waarden op lokaal niveau schuilt de belofte dat mensen zich weer eigenaar gaan voelen van publieke problemen en de oplossingen die ze daarvoor verzinnen. Gemeenten kunnen voorstellen van burgers waarderen op basis van dit kader. Of het nu gaat om het overnemen van het Wmo-domein, het inrichten van een woonwijk, het oprichten van een bejaardensoos, het verwijderen van verkeersdrempels of het inrichten van een zorgboerderij. Dit gebeurt met name op het moment dat burgers de gemeente benaderen voor een vergunning, subsidie of andere vormen van steun. Burgers op hun beurt kunnen hun initiatief vormgeven op basis van het genoemde kader en er waarde aan toekennen om

medeburgers, investeerders, gemeenten en andere overheden te overtuigen van de publieke waarde die ze creëren. Bovendien, en wellicht belangrijker, maakt het kader kleinschaligheid en diversiteit mogelijk. Geen enkel initiatief zal immers exact dezelfde legitimiteit, betrokkenheid en effectiviteit produceren. Het kader laat juist zien waarin initiatieven verschillen. Welke balans in waarden ze voorstaan. Het maakt het mogelijk om ondernemende burgers en hun initiatieven te *behandelen naarmate ze verschillen*, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur van gemeenten verlangen. Maatwerk wordt dan weer legitiem.

#### *Aan de slag met het waardenkader*

Het kader is primair samengesteld uit *waarden*, niet uit *instrumenten of doelstellingen*. Als we een transitie in de relatie tussen overheid en burger voorstaan, dan zullen we die transitie allereerst op waardenniveau moeten vormgeven. Daarna volgen doelstellingen en bijpassende instrumenten. Nu staan te vaak instrumenten voorop. Het volgende voorbeeld toont aan waarom dat niet langer wenselijk is. We gaan daarvoor terug naar de situatie in het begin van dit schrijven, waarin we stelden dat drie gepensioneerde dames kinderopvang voor de buurtkinderen kunnen oprichten. Ze voorzien daarmee in de schaarste aan kinderopvang in hun buurt. De openingstijden zijn flexibel en de dames hebben veel ervaring met het opvoeden van kinderen. Ze zijn alle drie oma en hun eigen kleinkinderen gaan naar dezelfde opvang. Ze hebben echter niet de juiste diploma's en willen geen

'officiële' opvang zijn. Ook staan ze niet altijd met z'n tweeën voor de groep. Ondanks dat alles zijn de ouders die hun kinderen naar de opvang brengen zeer tevreden. Momenteel vangen de dames de kinderen nog in hun eigen woningen op, maar omdat het aantal aanvragen stijgt, zijn ze op zoek naar een betere locatie. Hun oog is gevallen op een leegstaand wijkcentrum dat de gemeente drie jaar geleden sloot. Het is niet ingericht voor kinderopvang, maar de ruimte voldoet zeker, volgens de dames. Bovendien hebben de ouders toegezegd geld in te zamelen voor speelgoed. Ze hebben zelfs al een schommel en een glijbaan gekregen, die een buurtbewoner nog in de tuin had staan. Hoe zou de gemeente het verzoek van de dames om zich te vestigen in het leegstaande wijkcentrum waarderen?

Een rij aan bezwaren doemt op. Het pand is slecht onderhouden en had al twee jaar geleden gesloopt moeten worden. Het nieuwbouwproject dat gepland stond, gaat vanwege de bouwcrisis voorlopig niet door. Maar om het nu gelijk te gaan verhuren...? Straks willen andere bewoners het gebruiken. En geldt hetzelfde dan voor alle lege gebouwen in de stad? Stimuleert de gemeente dan geen officiële opvang? Wat zullen de officiële opvanginstellingen daar van zeggen? Nog los van de veiligheidsvoorschriften besluit de gemeente niet met de dames in zee te gaan. Als ze het professioneel willen aanpakken, moeten ze maar een ruimte op de particuliere markt vinden of een voorstel bij de woningbouwcorporatie indienen.

Dit voorbeeld illustreert hoe veel gemeenten zullen reageren. Hoe staat het met de regels? Welke

vergunningen zijn nodig? Creëren we geen precedentwerking of concurrentievervalsing? Wat als iedereen dit gaat doen? Vooral argumenten om niet te handelen. Maar ook argumenten die het monopolie van de overheid in stand houden. Nu we niet alleen juridische legitimiteit, maar ook effectiviteit en betrokkenheid belangrijk vinden, zal de gemeente ook die waarden in een besluit moeten verdisconteren. Een leeg gebouw vernietigt publieke waarde. De omwonenden willen juist publieke waarde toevoegen met behulp van het gebouw. Bovendien voorzien ze in een nieuwe voorziening voor de wijk. Op eigen kracht, met behulp van hun netwerk. Het levert de gemeente, en dus de belastingbetaler, geld op en het voorzieningenniveau stijgt. Die vormen van toegevoegde publieke waarde zullen echter nauwelijks terug te vinden zijn in de formele beslisprocedures die jaren geleden ontwikkeld zijn. Natuurlijk, andere bewoners in andere wijken zullen misschien geen opvang opzetten, maar is dat een reden om het deze bewoners te ontzeggen? Het meewegen van financieel rendement (als effectieve aanwending van een leegstaand gebouw) en betrokkenheid van bewoners bij hun wijk zou ertoe kunnen leiden dat de gemeente het pand verhuurt of verkoopt. In ieder geval kan het gesprek met de wijk breder gevoerd worden dan rondom de juridische kaders alleen. Als we willen dat burgers zich het publieke domein toe-eigenen, dan zal de overheid initiatieven van burgers breder moeten waarderen dan tot nu toe het geval is geweest.

# 3)

## *Hoe nu verder?*

Hiervoor ontwikkelden we een waarderingskader op basis van de gedachte dat we als burgers onteigend zijn van effectieve, betrokken en legitieme oplossingen voor publieke problemen. Om een stap te zetten naar nieuwe vormen van eigenaarschap in het publieke domein willen we beginnen met het leren waarderen van maatschappelijk initiatief.

Met alleen nieuwe vormen van waardering van maatschappelijk initiatief ontstaat echter nog geen verzorgingsstaat van de toekomst. Overheden moeten accepteren dat burgers gemeenschappelijk gemeenschappelijke problemen zullen oplossen. En vooral dat ze dat anders doen dan overheden dat tot nu toe gedaan hebben. Ze zullen op andere wijze vorm geven aan de waarden legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid dan een democratische rechtstaat dat zal doen of dan een gemeente dat zal doen. Tegelijkertijd moeten burgers accepteren dat ze zelf verantwoordelijkheid dragen voor publieke problemen en dat de overheid in het oplossen daarvan steeds minder het voortouw zal nemen. Het waarderingskader dat we formuleerden, kan die wederzijdse acceptatie wellicht een stap verder

brengen. Maar daar stopt het niet. We eindigen met een aantal aanbevelingen voor burger en overheid om de acceptatie van elkaars nieuwe rollen met behulp van concrete maatregelen dichterbij te brengen.

#### *Accepteer nieuwe vormen van legitimiteit*

Burgers zullen het onderling oplossen van problemen niet strikt juridisch en formeel, maar vooral ook informeel opvatten. Dat levert een ander soort legitimiteit op. Oplossingen waar draagvlak voor is in de straat, wijk of buurt, zijn maatschappelijk gezien legitiem – ook als ze niet tot stand komen via de formele democratie. Gemeenteraden kunnen dergelijke oplossingen van formele legitimiteit voorzien door het initiatief te wijzen op criteria van gelijke toegang en behandeling. Maar gemeenteraden zullen ook moeten accepteren dat er verschillen ontstaan tussen straten, buurten, wijken. Burgers kunnen en zullen geen verantwoordelijkheid nemen voor de samenhang van gemeentelijk beleid. Wel voor het oplossen van problemen in hun directe omgeving. De ruimte schuilt daarom niet in doorwrochte plannen voor het aanbieden van voorzieningen op gemeentelijk niveau, maar in de mogelijkheid om gemeentebeleid te laten afhangen van wat er in de straat, buurt of wijk al gebeurt. Gemeenteraden zullen moeten leren initiatiefrijke burgers niet als concurrent, maar als medestander te zien. Ondernemende burgers in het publieke domein zijn geen verlengstuk van gemeentebeleid en mogen dus niet naar de gemeentelijke criteria van legitimiteit beoordeeld worden. In plaats

daarvan kan gemeentebeleid aansluiten bij wat burgers ondernemen. Burgers ‘die het anders doen’ worden dan het uitgangspunt in plaats van een blok aan het been. Het gepresenteerde waardenkader kan het handelen van burgers beter in beeld brengen én de gemeente helpen om zorgvuldige beslissingen over een terugtred op maat te nemen – zonder dat de beslissingen willekeurig worden.

#### *Diversiteit en de omgang met uitsluiting*

Eigenaarschap zal niet ontstaan zonder de acceptatie van het feit dat publieke voorzieningen en maatschappelijke initiatieven mogen verschillen. Bovendien mogen ze burgers verschillend behandelen. In plaats van het laatste woord bij formele toezichthouders te leggen, zou de tevredenheid van burgers als een criterium een grotere rol kunnen spelen bij het waarderen van een maatschappelijk initiatief (zie ook het kader hieronder). Deze diversiteit is echter zeer omstrede zodra het over insluiting en uitsluiting gaat. Want feit is dat sommige burgers zich op andere doelgroepen richten dan andere. Een voedselbank richt zich weliswaar op armeren, maar sluit mensen boven een door hen bepaalde armoedegrens uit. In die zin werkt elk initiatief, hoe mooi ook, tevens uitsluitend. En dat moet ook wel, want zonder grenzen gaat elk initiatief ten onder. Uitsluiting hoeft als zodanig dus geen argument te zijn om een initiatief af te blazen of af te keuren. Ook niet – of zelfs juist niet – voor de overheid. Waar het om gaat is dat groepen niet categoriaal worden uitgesloten. Pas daar ligt een taak voor de terugtrekkende overheid.

Een 7,0 of hoger

– De gemeente geeft het maatschappelijk middenveld de opdracht een vrijwillige boodschappendienst te organiseren. Een combinatie van faciliteren en terugtreden dus. Na een jaar is het aantal aanvragen gelijk gebleven. Maar het aantal verzoeken om boodschappenhulp bij de thuiszorginstelling is gehalveerd. Ouderen maken dus goed gebruik van de vrijwillige boodschappendienst. Ook al moeten ze daar een eigen bijdrage aan leveren. In beleid doen we dan moeilijk over criteria van gelijkheid. Terwijl de algemene klanttevredenheid gestegen is.

□ Met andere woorden: we moeten gelijkheid herdefiniëren in termen van tevredenheid. Zolang de klant tevreden is, is er geen probleem.

△ Eens. Burgers bepalen zelf wel of ze een probleem hebben. De discussie verliest aan kracht door steeds naar het rechtsstatelijk karakter te verwijzen. Dan komen we namelijk telkens weer bij de overheid uit. Feit is dat haar rol in de directe leefwereld van burgers sterk verandert. De overheid kan de samenleving helpen die leefwereld zelf in te richten. Dat leefwereld x dan anders is dan leefwereld y is een maatschappelijk probleem, geen rechtsstatelijke kwestie. Burgers en gemeenschappen zijn de eigenaren van dat probleem. Zij moeten dus het debat over het accepteren van verschillen voeren, niet de overheid. De rechtsstaat komt pas weer in beeld bij bijvoorbeeld veiligheidskwesties.

□ In het sociale domein is het accepteren van verschillen dus niet direct een rechtsstatelijke vraag. Als

leefwereld x en leefwereld y van burgers allebei een 7,0 of hoger krijgen, zijn we klaar. Het discours van rechten, gelijkheid en regels is dan juist de verkeerde benadering.

*Symposium 6 november – Sessie 'Uitsluiting in de wmo'*

*Wie betaalt, bepaalt niet per se*

Overheden moeten zich meer als investeerder en eventueel mede-eigenaar dan als subsidiënt gaan opstellen. Subsidies werken onteigenend en zullen in de toekomst bovendien minder snel en grootschalig mogelijk zijn. Investerings vergroten juist het eigenaarschap, omdat burgers onderling of burgers en overheid op dat moment risico delen. Dus moeten overheden het voor zichzelf en voor burgers mogelijk maken om in maatschappelijke initiatieven te investeren. Belastingkortingen ter hoogte van de investering in initiatieven van medeburgers zouden een voorbeeld kunnen zijn. (Op lokaal niveau kan dat voor de woz.) Of mensen zouden 10% van hun belastbare bedrag in burgerinitiatieven kunnen steken. Varianten op de ANBI en de ANBI-plus-status zijn in dit kader ook mogelijk. U investeert in een maatschappelijke buurtonderneming die de ouderenzorg op zich neemt? Dan mag u 150% van het bedrag aftrekken van uw belastbare bedrag. En ja: dat bedrag kan gemaximeerd worden. Laten we beginnen met 5000 euro. Op deze manier stimuleert de overheid de financiële zelfstandigheid van maatschappelijke initiatieven met behulp van fiscale voordelen.



### *Van publiek naar privaat: nieuwe financieringsstromen*

In de Verenigde Staten experimenteren *social impact bonds* met nieuwe financieringsstromen. Ze zoeken private financiering voor een publieke voorziening. Bijvoorbeeld: voorschoolse opvang en educatie van de meeste kwetsbare kinderen. Kinderen dus, die de staat in een later stadium waarschijnlijk honderden miljoenen gaan kosten. Pas als de initiatieven kunnen aantonen doeltreffender en goedkoper te zijn dan de publieke aanpak, maken ze aanspraak op publieke financiering. Een mogelijkheid in Nederland?

□ De gedachte is dus: meer particulier en privaat geld voor maatschappelijk initiatief. Een mooie gedachte die helaas moeilijk te realiseren valt. De capaciteit om geld te vinden is gering. En het beschikbare geld is gering. Een miljoen extra zoeken is krabbelen en krabbelen. Laat staan de tientallen miljoenen die nodig zijn als publieke financiering in eerste instantie wegvalt. Geen principiële bedenkingen dus, maar op grote schaal is deze omslag enorm ingewikkeld.

– Aan de andere kant is publieke financiering regelmatig juist een verkeerde prikkel voor maatschappelijk initiatief. Neem het voorbeeld van grootouders die op hun kleinkinderen passen. Vroeger deden ze dat gratis. Een paar jaar geleden regelde de overheid dat ze daarvoor betaald konden worden. Dat leverde perverse resultaten op. Dus ging het uurloon omlaag en werden de eisen strenger. Grootouders moesten een EHBO-diploma en een vluchtplan hebben om op hun kleinkinderen te passen. Een deel van de grootouders ging het daarom weer gratis doen. Maar een ander deel

stopte helemaal met oppassen. Publiek geld vernietigt zo maatschappelijk initiatief in plaats van het te stimuleren.

*Symposium 6 november – Sessie 'Financiering in de welzijnssector'*

### *Een nieuwe rechtsvorm voor maatschappelijk ondernemen*

Burgers moeten gezamenlijke problemen weer gezamenlijk leren oplossen. Daarvoor hebben ze niet altijd geld en toestemming van de overheid nodig. Voor de financiële kant is steun van de overheid niet langer vanzelfsprekend. Wel hebben nieuwe maatschappelijke initiatieven belang bij een heldere rechtsvorm. Die biedt uitkomst bij vragen als: Wie draagt het financiële risico? Wie is juridisch aansprakelijk in het geval van een ongeval of misstap? Wie ziet er toe op (wan)beleid? Met hun inschrijving bij de Kamer van Koophandel kiezen maatschappelijk ondernemers hun gewenste rechtsvorm. Daar is nu keuze uit een bv, een stichting, een vereniging of een coöperatie. Elk van deze rechtsvormen geeft een eigen invulling aan financiën, aansprakelijkheid en toezicht (zie kader hierna). Elk van de bestaande rechtsvormen levert een beperking voor de wensen en noden van maatschappelijk ondernemen op – en elk op zijn eigen manier. Daarom is een nieuwe rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemers gewenst. De Britse Community Interest Company (CIC) dient als een mogelijk voorbeeld.<sup>1</sup> Een CIC combineert de kapitaalkrachtige bv met de maatschappelijke doelstellingen van een stichting. Maatschappelijke ondernemers werken dan met aandeelhouders en investeringen en mogen winst maken.

Tegelijkertijd zijn CIC's verplicht om winst te besteden aan een afgesproken maatschappelijk doel. Zo blijft het publieke belang voorop staan. Een onafhankelijk toezichthouder controleert de CIC-sector en rapporteert aan de Britse overheid. Dit is een heldere constructie, die bovendien duidelijk is over het eigenaarschap van maatschappelijk ondernemen en de daarbij horende verantwoordelijkheden.

#### *Rechtsvormen bij de Kamer van Koophandel*

Een *bv* heeft kapitaal op basis van aandeelhouders. Zij (of een eventuele raad van commissarissen) houden toezicht op de directie. Bij onbehoorlijk bestuur is deze directie persoonlijk aansprakelijk. In alle andere gevallen fungeert de *bv* als rechtspersoon. Aandeelhouders hebben dus belang bij de gang van zaken in de vennootschap. Een maatschappelijke onderneming kan daarom rekenen op betrokkenheid van haar aandeelhouders. Nadeel is echter dat een *bv* door één aandeelhouder gedomineerd mag worden. Bovendien behoort een *bv* tot de private markt en kampt deze met een commercieel imago. In de publieke sector is een absolute meerderheid omstreden en een maatschappelijk imago belangrijk. De rechtsvorm van de *bv* valt daarmee dus lastig te verenigen.

Een *stichting* kent een maatschappelijk imago: het dienen van een sociaal of idealistisch belang. Maatschappelijke initiatieven kiezen daarom vaak de stichting als rechtsvorm. Een stichting heeft een (onbezoldigd) bestuur en kent dezelfde aansprakelijkheidsregels als de *bv*. Voor het nastreven van een maat-

schappelijke doelstelling mag een stichting vermogen opbouwen. Private winst maken is niet toegestaan. Een stichting heeft echter geen leden of aandeelhouders. Gebrek aan vermogen is daarom een veelvoorkomend probleem.

Een *vereniging* bestaat uit leden die gezamenlijk een doel nastreven. De leden kunnen daartoe een (uitvoerende) bestuur aanstellen. De hoogste macht ligt echter altijd bij de ledenvergadering. Daarin hebben alle leden in principe één stem. Democratische zeggenschap is dus gegarandeerd. Dit levert in de praktijk vaak ingewikkelde en trage besluitvorming op. Bovendien leidt de garantie van zeggenschap niet per se tot financiële zekerheid.

Een *coöperatie* is een speciale vereniging. Hierin werken maatschappelijk ondernemers zelfstandig samen. Zo kan een groep maatschappelijk ondernemers een breder publiek belang behartigen. Ook hier geldt dat de ledenvergadering in de besluitvorming het laatste woord heeft. Leden betalen bovendien voor het oprichten en in stand houden van de coöperatie. Ze delen ook in eventuele winst. Het vermogen van een coöperatie is daarom belast met vennootschapsbelasting én individuele inkomstenbelasting. In deze rechtsvorm is het met name de dubbele belasting die maatschappelijk ondernemers beperkt.

#### *Eigenaarschap organiseren*

Bij eigenaarschap liggen de metaforen rondom markt en bezit voor de hand. Niet voor niets zijn de genoemde aanbevelingen vooral financieel-econo-





misch getint. Interessant is dat deze metaforen in het publieke domein ook een niet-commerciële bestemming kunnen krijgen. Kunnen we in de toekomst aandeelhouder worden van een maatschappelijk probleem of de oplossing ervan? Kunnen we obligaties uitgeven voor oplossingen in de sociale sector? Mogen we investeren in maatschappelijke zorg? Kunnen we een daklozenopvang via *crowdfunding* financieren, winstgevend maken en de winst deels herinvesteren en deels uitbetalen aan de omwonenden? Kunnen we in ruil voor belastinggeld aandelen verwerven in de straat of buurt waar we wonen? Of in ruil voor huur eigenaar worden van de woningbouwcorporatie? Kunnen studenten eigenaar worden van de universiteit? Aandeelhouderschap of eigenaarschap gaat hier niet per se met bezit (letterlijk: eigendom) gepaard, maar vooral met het toe-eigenen van inspraak over de invulling van een bepaalde publieke voorziening. Een waardenkwestie dus, die niet per se financieel van aard hoeft te zijn. Waar het om gaat is dat mensen substantiële invloed hebben op de organisatie van de oplossing van hun gedeelde publieke probleem. Ook als ze niet het meeste geld kunnen inleggen. Stel: ouders willen een nieuw soort school voor hun kinderen opzetten. Ze hebben hiervoor genoeg draagvlak in de stad waar ze wonen én een manier om de nieuwe school voor de eerste jaren te bekostigen. Maar het gewenste onderwijs wijkt wel af van de standaardcriteria voor kwaliteit en toegankelijkheid. Waarom beginnen met een moeizaam gesprek bij de inspectie? Het waardenkader daagt burgers en overheid uit juist bij eigenaarschap te beginnen. Dus:

beginnen bij *aandeelhouderschap*. Aandeelhouderschap komt op plaats twee. Pas als laatste volgt de vraag van legitimiteit en toegankelijkheid.

#### *Een school beginnen*

– In het belang van variëteit moeten we het stichtingsrecht van bijzondere scholen verruimen. Het moet los van de zuilen komen te staan. Als ouders een school willen stichten waar maatschappelijk draagvlak voor is, dan moet dat kunnen. Een ander criterium is het voldoen aan minimale deugdelijkheidseisen. Zijn die randvoorwaarden in orde? Dan heeft die school recht op publieke bekostiging. Dit is een belangrijke incentive voor variëteit.

□ Wat is er nodig om dat te bereiken?

– Dan moet je loskomen van wat nu de stichtingsgronden van bijzonder onderwijs zijn. Namelijk dat je aantoonbaar moet behoren tot één van de zuilen, dus een levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie hebt.

△ Dat houdt dan wel in dat elke fundamentalist ook recht heeft op een eigen school.

– Wel als je voldoet aan de deugdelijkheidseisen en dus ook de grenzen van de democratische rechtsstaat respecteert.

○ Helpt het als de overheid geen plicht meer heeft om openbaar onderwijs aan te bieden? Dat er dan aan de kant van bijzonder onderwijs meer initiatief genomen wordt?

□ Nee. Je moet wel de algemene toegankelijkheid blijven garanderen. Het gaat niet per se om openbaar onderwijs, maar wel om de openbaarheid van onderwijs.

Daar zit wel ruimte: als ouders liever een iPad-school dan een openbare school willen, moet je die wens als overheid eigenlijk honoreren. En niet op basis van het systeem toch een openbare school forceren.

*Symposium 6 november – Sessie 'Zeggenschap in het onderwijs'*


*Representatieve democratie, directe democratie en doe-democratie*

Tot slot moeten experts, wetenschappers, beleidsmakers en bestuurders zich niet blind staren op de spanning tussen directe democratie en indirecte democratie. Beide gaan om het uitoefenen van invloed op de probleemdefinitie en het oplossen daarvan door de overheid. Doe-democratie gaat er vooral om dat burgers *zelf* problemen definiëren *en* oplossen. Niet door direct of indirect invloed uit te oefenen op een ander, maar door zelf te *doen*. Daarmee lossen burgers niet alleen publieke problemen op, ze zullen ook ervaren dat publieke problemen niet op te lossen zijn zonder onderling tegenstrijdige belangen te overstijgen. Daarin schuilt de democratische waarde van de doe-democratie. In de toekomst zal er vooral spanning ontstaan tussen overheden die burgers representeren en burgers die zelf problemen oplossen. Niet tussen burgers die indirect dan wel direct invloed uitoefenen. Nieuwe kennis is nodig om die spanning te duiden en productief te maken.

# 4)

## Tot slot

Door de indirecte en grootschalige manier waarop we publieke problemen definiëren en oplossen, zijn we onteigend van de publieke zaak. Een publieke zaak die nu slechts afstandelijk, abstract en uniform gedefinieerd wordt. Burgers die gezamenlijke problemen gezamenlijk en nabij oplossen, beloven in potentie een proces van toe-eigening op gang te brengen. Als eerste stap daarin is het nodig dat gemeenten initiatieven van burgers en maatschappelijk ondernemers anders leren waarderen. Ze zullen legitimiteit, effectiviteit en betrokkenheid anders invullen dan Rijk, provincie of gemeente. Tegelijkertijd blijven dat de waarden die we delen – de waarden waarvan we wensen dat ze het publieke domein blijven vormgeven. Maar niet meer alleen op een verstatelijkte en democratische manier. Als ouders en leerkrachten besluiten een school voor moeilijk opvoedbare kinderen te beginnen, dan verdienen ze inspectie op maat in plaats van algemene regels. En in een andere gemeente zal diezelfde inspectie misschien weer anders moeten oordelen, omdat het daar gaat over een school die besluit een driedubbel aantal uren aan cultuurlessen te besteden.



Het gaat erom dat legitimiteit, effectiviteit én betrokkenheid *elk* weer onderdeel worden van het gesprek over het publieke domein. Dat de waarde van elk initiatief vanuit die driehoeksverhouding ingeschat wordt in plaats van afketst op formeel-juridische criteria. Zo wordt duidelijk wie een publiek probleem definieert. En wordt het vanzelfsprekend dat juist die partij het voortouw neemt in het oplossen ervan. Zo ontstaat legitiem, efficiënt en betrokken eigenaarschap bij het definiëren en oplossen van publieke problemen. Dat is een begin op weg naar een nieuwe omgang met wat we gezamenlijk hebben en gezamenlijk ondernemen. Met andere woorden: dat is een begin op weg naar een publieke zaak die weer een kwestie van publieke, gedeelde verantwoordelijkheid wordt.

Daarmee hopen we recht gedaan te hebben aan de wensen van de deelnemers aan de bijeenkomst *Accepteer het verschil – Dilemma's in de doe-democratie* om concrete stappen te zetten. Niet door een volledige receptuur voor de participatiesamenleving te geven, maar door 'Vertrouwen', 'Terugtrekken', 'Loslaten', en 'Doen' verder vorm te geven in een afwegingskader. Een afwegingskader op basis waarvan de nieuwe verhouding tussen overheid en burger vorm kan krijgen. Een afwegingskader op waardenniveau bovendien. Immers, ook in de toekomst zal de publieke zaak van onze gemeenschappelijke waarden afhangen. Al kunnen die van plek tot plek en van tijd tot tijd verschillen. Door burgers zelf vorm te laten geven aan die waarden, kan de publieke zaak van de toekomst

ontstaan. Niet indirect, maar direct. Overheid en burger zullen daar beide verantwoordelijkheid voor moeten dragen.



## LITERATUUR

- Blond, P. (2010). *Red Tory: How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix it*. Londen: Faber en Faber.
- BZK (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- RMO (2013a). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013b). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## OVER DE AUTEURS

Dr. Albert-Jan Kruijer is directeur van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) en medeoprichter van Sociaal Hospitaal. Hij schreef o.a. het boek *Mild Despotisme in Nederland? Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville* (2010). Tevens was hij medeauteur van het RMO-advies *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring* (2013).

Willemijn van der Zwaard MA is historica. Ze studeerde in 2014 af op het onderwerp *Welfare chauvinism. A critical history of the universal Dutch welfare state*. Tijdens haar studie was ze als stagiair en adviseur verbonden aan de RMO ten behoeve van het advies *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* (2013).



## COLOFON

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Rijnstraat 50  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)  
[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)

**rmo**

ISBN 978 90 77758 47 2

NUR 740

Den Haag, 2014

Drukwerk: Zalsman, Zwolle  
Afwerking: Abbringh, Groningen  
Ontwerp: Christoph Noordzij, Wierum



