

Terugtrekken is vooruitzien

Terugtrekken is vooruitzien

Maatschappelijke veerkracht
in het publieke domein

Den Haag, juni 2013

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 en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



Advies 54

ISBN 978 90 077758 40 3

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

Figuren: Mantext, Moerkapelle

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2013

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of vereenvoudigd, 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

In de Nederlandse samenleving voltrekt zich een veranderingsproces. Van een verzorgingsstaat waarin de overheid veel voorzieningen garandeerde, groeien we naar een maatschappij met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger.

Deze verandering is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Ze zal bovendien gepaard gaan met kansen (meer onderlinge betrokkenheid, meer initiatief en meer eigenaarschap), maar ook met bedreigingen (pijn over verlies aan voorzieningen, wrijving over toenemende ongelijkheden, conflicten over in- en uitsluiting).

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling daarom gevraagd een advies te schrijven over de consequenties van dit veranderingsproces. Wat betekent het voor de overheid als zij haar verzorgingsstatelijke rol loslaat? Welke strategie past haar in relatie tot nieuw en al bestaand maatschappelijk initiatief? Hoe kan ze maatschappelijk verschil beschermen en tegelijk draaglijk maken als zich vormen van wrijving en conflict voordoen?

In het voorliggend advies agendeert de Raad de gevolgen van de oproep tot meer eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt onder meer op het terrein van nieuwe financieringsarrangementen, van begrenzing vanuit de rechtsstaat en van de noodzaak tot zelfbinding van de overheid in haar verzorgingsstatelijke rol.

Bij de totstandkoming van het advies hebben we dankbaar gebruikgemaakt van een achterliggende studie over maatschappelijke veerkracht van Arjen Boin en Michel van Eeten (zie bijlage 1). Ook danken we Willemijn van der Zwaard die als stagiaire een historisch onderzoek deed naar de verstatelijking van publieke voorzieningen aan de hand van drie belangrijke momenten in de wording van de Nederlandse verzorgingsstaat. Haar onderzoek is te raadplegen op onze website. Tevens gaat onze dank uit naar Winny Bierman voor haar bijdrage als stagiaire en tijdelijk medewerker aan het advies.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Prof. dr. Paul Frissen (Raad)

Drs. José Manshanden MPA (Raad)

Jasper Zuure MSc (secretariaat)

Dr. Rik Peeters (tijdelijk toegevoegd lid secretariaat, verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

Dr. Rienk Janssens (secretariaat)

Lotte van Vliet MA (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

Sadik Harchaoui
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Rienk Janssens
Algemeen secretaris

A handwritten signature in blue ink, featuring a stylized 'R' and 'J' followed by a long horizontal stroke.

Inhoud

Samenvatting 9

1 Inleiding 11

1.1 Aanleiding 11

1.2 Probleemschets 12

1.3 Doel- en vraagstelling 13

1.4 Leeswijzer 15

2 De wens: het verlangen naar terugtreden 16

2.1 Inleiding 16

2.2 Een geschiedenis van verstatelijking 17

2.3 De verzorgingsstaat onder druk 19

2.4 Eigen verantwoordelijkheid en de strijd om normaliteit 23

2.5 Tussenstap 26

3 Het probleem: waarom loslaten lastig is 28

3.1 Inleiding 28

3.2 De verstikkende omarming van samenleving en verzorgingsstaat 28

3.3 Het ongemak van variëteit en verschil 32

3.4 Bestuurscentrisme en het geloof in geplande orde 34

3.5 Tussenstap 37

4 De uitdaging: ontsnappen aan de gelijkheidsfuik 39

4.1 Inleiding 39

4.2 De verstatelijking van zorg en zekerheid 39

4.3 De gelijkheidsfuik doorbroken 43

4.4 Naar een veerkrachtig maatschappelijk aanbod 47

4.5 Tussenstap 50

5 Conclusie en aanbevelingen 51

5.1 Conclusie 51

5.2 Geef maatschappelijke initiatieven inhoudelijk zeggenschap 52

5.3 Creëer nieuwe financiële arrangementen 53

5.4 Formuleer rechtsstatelijke criteria voor in- en uitsluiting 54

5.5 Tot slot 56

Literatuur 57

Bijlage 1 Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond 65

Arjen Boin en Michel van Eeten

Overzicht van uitgebrachte publicaties 114

Samenvatting

De Nederlandse samenleving maakt een veranderingsproces door. Van een verzorgingsstaat groeien we naar een maatschappij met meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. Hoewel er al veel onderzoeken en adviezen in wetenschap en beleid zijn verschenen die de overheid uitnodigen om maatschappelijk initiatief meer ruimte te geven, blijkt dit in de politiek-bestuurlijke praktijk nog niet zo eenvoudig. Dat komt mede doordat een goede doordenking van de consequenties van het streven naar 'minder overheid, meer samenleving' ontbreekt. In dit advies beredeneert de Raad daarom de verhouding tussen samenleving en overheid vanuit de gedachte dat de organisatie van publieke voorzieningen ten principale in handen is van maatschappelijke initiatieven.

De gedachte dat maatschappelijke initiatieven een grote rol hebben in de organisatie van publieke voorzieningen is historisch niet nieuw. De huidige aandacht ervoor houdt verband met normatieve, praktische en financiële grenzen van de verzorgingsstaat. Maar vooralsnog komt het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief aarzelend tot stand. Enerzijds is er een breed besef van een vastgelopen verzorgingsstaat en een noodzaak van een terugtrekkende overheid; anderzijds bestaat er veel politiek ongemak bij het loslaten van zeggenschap en is er nog weinig erkenning voor het feit dat meer maatschappelijk initiatief de consequentie heeft dat er rondom publieke voorzieningen meer verschil gaat ontstaan rondom identiteit, omvang, keuzeaanbod en kwaliteit.

Aan de hand van drie 'oerkrachten' analyseert de Raad waarom loslaten voor de overheid lastig is. De eerste is de verstikkende dynamiek tussen democratische samenleving en verzorgingsstaat, die ervoor zorgt dat burgers voortdurend geneigd zijn om meer beroep te doen op overheidsvoorzieningen. De tweede is het politieke ongemak dat ontstaat doordat maatschappelijke initiatieven gerechtigd zijn tot in- en uitsluiten. De derde betreft de voorkeur voor centrale ordening in plaats van voor een spontane ordening op basis van een variëteit aan actoren en initiatieven.

Het gevolg van deze oerkrachten is dat het sociale vangnet van de verzorgingsstaat verworden is tot een gelijkheidsfuik. De historisch gegroeide toepassing van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid binnen het domein

van de verzorgingsstaat beperkt de mogelijkheid voor maatschappelijke initiatieven om verschil te maken in inhoud, toegang en financiering van publieke voorzieningen. Om hieraan te ontsnappen is het nodig om de zorgplicht van de overheid te veranderen: van een 'zorgen voor' naar een 'zorgen dat'. De organisatie, inhoud en deels ook bekostiging is daarbij aan de samenleving zelf. Hoe dat er vervolgens uit gaat zien valt moeilijk te voorspellen. Wel is zeker dat er een gevarieerd aanbod van publieke voorzieningen zal ontstaan dat nieuwe politieke en rechtsstatelijke vraagstukken met zich meebrengt rondom zeggenschap, financiering en vormen van in- en uitsluiting.

Voor de overheid is het de opgave om deze nieuwe kwesties niet vanuit verzorgingsstatelijk perspectief te benaderen, maar vanuit rechtsstatelijk perspectief. Daartoe formuleert de Raad drie aanbevelingsrichtingen. De eerste is maatschappelijke initiatieven inhoudelijke zeggenschap te geven en de consequentie te aanvaarden dat dit leidt tot verschil in inhoud, omvang, identiteit en kwaliteit van de voorziening. De tweede is nieuwe financieringsarrangementen te ontwikkelen waarbij meer ruimte is voor particuliere middelen en waarbij de particuliere initiatieven ook (mede) risicodragend zijn. De derde is maatschappelijke initiatieven vanuit de rechtsstaat te beschermen en de wrijving die mogelijk gepaard gaat met het verschil dat ontstaat, te begrenzen. Waar de rol van de overheid als hoedster van de verzorgingsstaat minder wordt, zal die als hoedster van de rechtsstaat toenemen.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de samenleving en de overheid klinkt tegenwoordig dikwijls een pleidooi voor ‘minder overheid, meer samenleving’. Denk bijvoorbeeld aan discussies die worden gevoerd over zelfredzaamheid, samenredzaamheid, solidariteit, ‘*Big Society*’ (Blond 2010), maatschappelijke vitaliteit en sociale veerkracht. Denk ook aan de opkomst van nieuwe maatschappelijke initiatieven op allerlei terreinen: van huizenbezitters die hun eigen stroom opwekken tot voedselbanken die de armen van voedsel voorzien, van ouders die hun eigen kinderopvang beginnen tot zzp’ers die zich via Broodfondsen verzekeren tegen ziekte of arbeidsongeschiktheid (vgl. Schulz et al. 2013).

De grote diversiteit aan maatschappelijke initiatieven is inmiddels uitvoerig beschreven en besproken in verschillende onderzoeken en adviezen in wetenschap en beleid. De meeste daarvan nodigen de overheid uit om deze initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven meer ruimte te geven (bv. RMO 2006; WRR 2012; Rob 2012; Veldheer et al. 2012). Echter, in de politiek-bestuurlijke praktijk blijkt het nog niet zo eenvoudig om dit te bereiken. Zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van kabinet-Rutte I op 22 december 2011 aangaf, is er onvoldoende kennis en kunde ten opzichte van ‘strategieën die buiten het directe bereik van het overheidshandelen vallen, namelijk het geven van meer ruimte aan mensen en samenleving’ (BZK 22-12-2011).

Het vorige kabinet dacht te komen tot een compactere overheid en meer ruimte voor de samenleving met de strategie van de ‘vermaatschappelijking van overheidstaken’ (BZK 2011). Ook het huidige kabinet stelt in zijn regeerakkoord dat het goed is ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief en ondernemerschap. Het kabinet stelt daarnaast dat het verstandig en sociaal is er te zijn voor mensen die niet mee kunnen komen: ‘Ieder mens

is allereerst zelf verantwoordelijk voor succes in het leven en de mogelijkheden daartoe willen wij zo groot mogelijk maken. Maar nooit zullen wij de ogen sluiten voor de mensen die het zonder extra zetje in de rug niet kunnen redden' (Regeerakkoord 2012: 1).

1.2 Probleemschets

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit advies is dat meer ruimte geven aan mensen en samenleving vraagt om een verandering van de overheid die fundamenteeler is dan over het algemeen wordt aangenomen. Meer ruimte geven aan mensen en samenleving betekent een beweging weg van de huidige conceptie van de verzorgingsstaat. Concreter: de organisatie van publieke voorzieningen zal minder in handen zijn van de overheid via arrangementen van de staat en meer in handen van burgers via particuliere arrangementen. Echter, als de overheid nog steeds verantwoordelijk is of zich nog steeds verantwoordelijk voelt voor deze publieke voorzieningen, zal dit onherroepelijk leiden tot een spanning in het overheidsbeleid tussen ruimte geven en ingrijpen. Een spanning die gemakkelijk kan leiden tot juist meer interventies, met als gevolg dat er uiteindelijk een situatie ontstaat van 'meer overheid en minder samenleving'.

Het is daarom goed de oproep tot 'minder overheid, meer samenleving' nauwkeuriger te doordenken. Dat is immers geen gratuite leus. Als de zorg voor publieke voorzieningen in handen is van maatschappelijke initiatieven, zal dit waarschijnlijk leiden tot meer verschil, ongelijkheid en mogelijk conflict in de organisatie en verdeling van publieke voorzieningen in zorg, onderwijs, welzijn, huisvesting en misschien zelfs wel veiligheid. Maatschappelijke initiatieven zullen immers verschil willen maken op basis van identiteit en particuliere voorkeuren. Dat verschil tussen publieke voorzieningen is er historisch gezien ook altijd geweest. Kenmerkend voor de laatste halve eeuw is echter dat de overheid zich in toenemende mate heeft gemanifesteerd als verzorgingsstaat die publieke voorzieningen in gelijke mate aan de bevolking wil toedelen. De hedendaagse conceptie van de verzorgingsstaat staat niet in het teken van verschil maken, maar in het teken van gelijkheid (RMO 2006).

Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zou deze spanning kunnen verklaren waarom het voor de overheid moeilijk is meer

ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief. Als de overheid maatschappelijk initiatief serieus neemt, moet zij immers met een aantal implicaties rekening houden. Als de organisatie voor publieke voorzieningen bij maatschappelijke initiatieven komt te liggen, kan dit ertoe leiden dat de samenleving bepaalde taken niet overneemt van de overheid, dat de samenleving bepaalde taken op een andere manier uitvoert dan de overheid voor ogen heeft of dat de samenleving zich verzet tegen de overheid vanwege onenigheid over de doelstellingen van het beleid.

Om dus daadwerkelijk ruimte te laten aan maatschappelijk initiatief is er niet alleen ruimte nodig voor zelforganisatie van burgers, maar ook ruimte voor zeggenschap. Hierin schuilt een groot voordeel. Onder de juiste voorwaarden kan een strategie van ruimte laten aan verschil namelijk maatschappelijke veerkracht vergroten: het vermogen van de samenleving om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden met behoud van kernwaarden (Van Gunsteren 2003; Boin en Van Eeten 2013).

Tegelijk komt met meer zelforganisatie en meer zeggenschap de vraag op tafel hoe we het toenemend maatschappelijk verschil dat zal gaan ontstaan, draaglijk kunnen houden. Verschil kan immers ook gepaard gaan met wrijving, met conflict en met vormen van uitsluiting. Als de overheid de verleiding wil weerstaan om voortdurend in te grijpen en voorzieningen toch weer gelijkmatig toe te delen, zullen er andere, rechtsstatelijke, garanties moeten komen die enerzijds het recht op verschil beschermen en anderzijds het toenemend verschil niet laten uitmonden in een situatie van democratisch en rechtsstatelijk onaanvaardbare vormen van uitsluiting. Daarover blijft een politieke afweging noodzakelijk. Die afweging zal echter minder gemaakt moeten worden vanuit een verzorgingsstaatsperspectief en meer vanuit een rechtsstatelijk perspectief.

1.3 Doel- en vraagstelling

In dit advies stelt de RMO zich tot doel om regering en Staten-Generaal te adviseren over het creëren van meer ruimte voor maatschappelijk initiatief. De Raad doet dit vanuit zijn taak regering en parlement te adviseren over de hoofdlijnen van beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers en de stabiliteit van de samenleving.

De RMO neemt daarbij als uitgangspunt de wens van de regering dat de overheid terugtreedt en stelt deze wens zelf in dit advies niet uitgebreid ter discussie. De vraag op welke specifieke beleidsterreinen terugtreden van de overheid wenselijk is, is namelijk voor een groot gedeelte een politieke kwestie, waarover de politiek zal moeten besluiten. De Raad heeft er in dit advies dan ook voor gekozen de algemene sturingsfilosofie van de overheid te bespreken en geen uitgebreide beschrijving te geven van verschillende beleidsterreinen. Tevens zal hij zich voornamelijk richten op de verhouding tussen Rijksoverheid, individuele burgers en civil society.

In dit advies hoopt de Raad de politieke besluitvorming te ondersteunen door de consequenties van meer ruimte voor maatschappelijk initiatief te doordenken. Daarbij past in zijn ogen allereerst het afstand nemen van het idee van de vermaatschappelijking van overheidstaken, omdat dit ten diepste een omkering van zaken is. De huidige omvang en aard van de verzorgingsstaat zijn historisch gezien eerder uitzondering dan regel. Het gaat vaak om taken die ‘van nature’ niet bij de overheid horen, maar die door een specifieke opvatting over de verzorgingsstaat geleidelijk zijn verstatelijkt.

In dit advies doordenkt de Raad de verhouding tussen samenleving en overheid vanuit de gedachte dat de organisatie van publieke voorzieningen ten principale een zaak is van maatschappelijke initiatieven. Hij hanteert daarbij een ruime definitie van publieke voorzieningen. Publieke voorzieningen zijn niet noodzakelijkerwijs staatsvoorzieningen of door de staat gefinancierde voorzieningen. Het zijn weliswaar voorzieningen die een publiek doel hebben, maar die ook, en historisch gezien vooral, door maatschappelijke initiatieven in de samenleving zijn en worden georganiseerd en gefinancierd. De staat heeft immers niet het monopolie op de publieke zaak.

De volgende vraag staat centraal:

Welke strategie kan de overheid toepassen om meer ruimte te laten aan maatschappelijke initiatieven bij de organisatie van publieke voorzieningen?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de Raad eerst de achtergrond van het verlangen naar een terugtrekkende overheid schetsen. In hoofdstuk 3 analyseert hij het probleem van enkele ‘oerkrachten’ in de samenleving en bij de overheid die ervoor zorgen dat loslaten lastig is. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens geanalyseerd en beschreven voor welke uitdaging de overheid staat als zij meer ruimte wil laten aan maatschappelijke initiatieven. In hoofdstuk 5 wordt uiteindelijk besproken met welke strategie de overheid meer ruimte kan laten voor maatschappelijke initiatieven bij de organisatie van publieke voorzieningen en doet de Raad een drietal aanbevelingen.

2

De wens: het verlangen naar terugtreden

2.1 Inleiding

Voordat de RMO in het volgende hoofdstuk ingaat op de vraag waarom het zo moeilijk is voor de overheid om de organisatie van publieke voorzieningen meer in handen te laten van maatschappelijke initiatieven, doet hij in dit hoofdstuk eerst nog een stap terug. Voor welk probleem is een terugtrekkende overheid de oplossing?

De ambitie van de regering om meer ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Deze ambitie moet niet worden gezien als een simpele aanvulling op het bestaande repertoire van de overheid. In plaats daarvan gaat het hier om een meer fundamentele cesuur in de ontwikkeling van en het denken over de verzorgingsstaat. Het gaat om een correctie op een zeer specifieke conceptie van de verzorgingsstaat, die niet alleen historisch gezien verre van vanzelfsprekend is, maar ook leidt tot fundamentele financierings- en beheersingsvraagstukken.

Een korte historische terugblik op de geschiedenis van de organisatie van publieke voorzieningen in Nederland plaatst de huidige discussies over aanpassingen van de verzorgingsstaat in perspectief. In dit hoofdstuk bespreekt de Raad daarom eerst hoe de regulering, financiering en organisatie van publieke voorzieningen sinds de negentiende eeuw langzaam maar gestaag veranderden en hoe na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat werd opgebouwd. Daarna bespreekt hij het herijtingsproces en de normatieve, praktische en financiële problemen van de verzorgingsstaat. Ten slotte komt aan de orde hoe de overheid hier momenteel mee om probeert te gaan.

2.2 Een geschiedenis van verstatelijking

De wijze waarop men in een samenleving publieke voorzieningen organiseert is geen vaststaand gegeven: de culturele en maatschappelijke context speelt een belangrijke rol in de interpretatie van de waarden die ten grondslag liggen aan de huidige verzorgingsstaat. Daarbij valt te denken aan de vraag in wiens handen deze organisatie dient te liggen of aan de vraag wat de invloed van demografische ontwikkelingen (zoals vergrijzing en immigratie) is op de houdbaarheid van publieke voorzieningen.

In de negentiende eeuw was de organisatie van publieke voorzieningen voornamelijk een zaak van het particulier of maatschappelijk initiatief. Sommigen typeren de overheid in deze eeuw als een 'nachtwakersstaat' die zich vooral bezighield met kerntaken voor het bewaken van de (sociale) orde, zoals openbare orde en veiligheid, buitenlands beleid en defensie. In de negentiende eeuw verscheen echter ook al de eerste sociale wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de Grondwet van 1848 die bepaalde dat publieke taken als armen- en jeugdzorg niet alleen een 'aanhoudende zorg' voor de regering moesten zijn (zoals in de Grondwet van 1815 al werd vermeld), maar daarnaast ook 'door de wet geregeld' moesten worden. Of denk aan de eerste Armenwet van 1854 die bepaalde dat de overheid 'bij volstrekte onvermijdelijkheid' bijstand mocht verlenen (Van der Zwaard 2013:10).

Vanaf het einde van negentiende eeuw groeide langzaam de rol van lokale overheden bij de organisatie van publieke voorzieningen. Deze ontwikkeling ging gepaard met de opkomst van de moderne industriële samenleving en de sociaaleconomische gevolgen daarvan (bv. Bruce 1968). Veel mensen trokken naar de stad en de woon- en werkomstandigheden van de arbeidersklasse waren daar vaak bar en boos (bv. Van der Woud 2010). Tegelijkertijd namen vooral in stedelijke omgevingen de zorgen om de openbare orde, om de publieke hygiëne en om de lokroep van het socialisme sterk toe (bv. De Swaan 1988; Donzelot, in Burchell et al. 1991).

Hier ligt de geboorte van 'de sociale kwestie' die ging over de rechtsorde van de arbeid en de arbeidsongevallen-, ouderdoms-, en ziektewetgeving. Met andere woorden: de kwestie die ging over wetgeving die arbeidsrisico's moest dekken, omdat die risico's een zaak van collectief belang zijn. In de sociale kwestie probeerde men door middel van wetgeving de woon- en werkomstandigheden van de arbeider te verbeteren en hem meer garanties en bescherming te bieden. Fabrikanten hadden immers ook behoefte aan

goede arbeidskrachten. Daarnaast zou de opkomst van de socialistische arbeidersbeweging een gevaar vormen voor de bestaande maatschappelijke orde.

De politiek raakte doordrongen van het feit dat bij grote werkloosheid (nog in de tijd zonder voorzieningen) ook de armoede groot was: arbeiders die bijvoorbeeld wegens een ongeval hun baan kwijtraakten, waren veroordeeld tot de bedeling. Armoede was niet langer alleen een probleem van de onderklasse, aangezien de sociale gevolgen van die armoede zich over grote delen van de samenleving uitstrekten. Criminaliteit en epidemische ziekten hielden zich niet aan de grenzen van sociale klassen of sloppenwijken. Het besef van dergelijke wederzijdse afhankelijkheden tussen grote bevolkingsgroepen – arm en rijk – vormt een belangrijke reden voor collectivisering van de armoedezorg (Elias 1939; De Swaan 1988). Met het oog op het algemeen welzijn en de openbare orde werd in de tweede helft van de negentiende eeuw een begin gemaakt met sociale wetgeving: het Kinderwetje van Van Houten (1874), de Woningwet (1901) en de Gezondheidswet (1901).

De overheidsbemoeienis met de organisatie van publieke voorzieningen kwam echter vooral na de Tweede Wereldoorlog tot stand (bv. Beveridge 1944; Leibfried en Mau 2008). Voorzieningen in zorg en sociale zekerheid kregen een wettelijke grondslag en boden daarmee rechtszekerheid in een domein dat voorheen door particuliere caritas werd gekenmerkt. Ook werden geleidelijk aan steeds meer publieke voorzieningen van staatswege gefinancierd. Daarmee werd de zorgplicht van de overheid steeds verder uitgebreid, hoewel particuliere instellingen in het verzuilde Nederland lange tijd zeer belangrijk bleven in de uitvoering (bv. Schuyt en Van der Veen 1986; Trommel en Van der Veen 1999; Andeweg en Irwin 2002; De Rooij 2002; WRR 2006).

De afgelopen decennia hebben de zuilen echter hun centrale positie in de ordening van de Nederlandse samenleving verloren. Hierdoor is de overheid zich op een andere manier tot de samenleving gaan verhouden. Het maatschappelijke middenveld raakte versnipperd en verloor zijn ordenende kracht. Aanvankelijk werd heil gezocht in marktwerking en privatisering. Inmiddels lijkt de aandacht zich echter meer te richten op een verdere versterking van de normerende en regulerende functie van de verzorgingsstaat (bv. Frissen 2007).

Het is evenwel goed te bedenken dat elke sturingsvorm specifieke voor- en nadelen heeft. Sturing via de staat kan rechtszekerheid en maatschappelijke orde waarborgen, maar daarbij bestaat het risico van conformisme en de disciplinerende van de burger door een grote en bureaucratische staat. Sturing via de markt kan welvaart scheppen, maar brengt het risico met zich mee dat de markt de heerschappij van het geld oplegt en alles in termen van economische waarde formuleert. En sturing via civil society kan zingeving en binding bieden, maar heeft als risico uitsluiting of knellende verbanden (Kinneging, in Kwakkelstein et al. 2012: 41; vgl. Van Gunsteren 2003).

2.3 De verzorgingsstaat onder druk

De hiervoor geschetste geschiedenis van verstatelijking loopt tegen twee grenzen aan. Ten eerste is er de vraag wat de gewenste relatie is tussen overheid en burger in het ontzuilde Nederland, en ten tweede de vraag wat de financiële houdbaarheid is van huidige verzorgingsstaatarrangementen. Beide vragen nopen tot een fundamentele doordenking van de huidige organisatie van publieke voorzieningen.

Bekend is uiteraard de fundamentele kritiek op de verzorgingsstaat aan het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw. Veel van de toen geformuleerde kritiek geldt nu nog. Een belangrijk verschil is wel dat de kritiek destijds vooral vanuit economische, (neo)liberale hoek kwam (bv. Hayek 1944; Friedman 1962), maar dat de zorgen over de toekomst van de verzorgingsstaat nu breder gedeeld lijken te worden. In die kritiek kunnen we twee, overigens vaak met elkaar vervlochten, sporen herkennen: een spoor dat de normatieve superioriteit van de verzorgingsstaat in twijfel trekt en een spoor dat de efficiëntie en financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat bekritiseert.

Normatieve kritiek

Normatieve kritiek op de verzorgingsstaat spitst zich vaak toe op discussies over vrijheid. In de aanloop naar de politieke agenda van de jaren tachtig weerspiegelden discussies tussen filosofen als Rawls (1971) en Nozick (1974) de verhouding tussen wat Berlin (1969; 2007) 'negatieve' en 'positieve' vrijheid heeft genoemd. Daarbij staat negatieve vrijheid voor het vrij zijn van

inmenging van anderen, en positieve vrijheid voor de mogelijkheid te kiezen en het eigen leven in te richten. De verzorgingsstaat kan in termen van positieve vrijheid worden gelegitimeerd, omdat hij de materiële voorwaarden voor keuzevrijheid en zelfontplooiing biedt. Individuen zijn daardoor voor hun levenskansen minder overgeleverd aan noodlot of geluk (Maier 1994: 14).

Tegelijkertijd is er de kritiek dat de verzorgingsstaat een ongewenste inmenging van de staat in de negatieve vrijheid van burgers vormt. Bovendien, zo betogen anderen (bv. RMO 2006; Frissen 2007), belemmert de eenduidige opvatting van positieve vrijheid in de verzorgingsstaat het bestaan van andere, meervoudige en maatschappelijke invullingen van positieve vrijheid. Als burgers moeten voldoen aan allerlei voorwaarden om in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning (en tegelijkertijd via belastingen vaak wel moeten bijdragen aan de financiering daarvan), kan dit de vrijheid aantasten om naar eigen inzicht te beschikken over middelen en naar eigen inzicht vorm te geven aan voorzieningen zoals onderwijs en zorg. Deze kwestie is zeker actueel in een ontzuild Nederland, waar de overzichtelijkheid van het verschil tussen de zuilen en de vanzelfsprekende positie van het maatschappelijk middenveld is verdwenen. De behoefte aan het maken van verschil is gebleven, maar de institutionele context is verstatelijk.

Daarnaast klinken eveneens uit republikeinse en communitaristische hoek in de politieke filosofie zorgen door over de negatieve effecten van de huidige verzorgingsstaat. Hierbij staat een zorg om 'burgerschap' centraal (bv. Beiner 1995; Van Gunsteren 1998). De verzorgingsstaat zou van de burger een passieve consument van collectieve goederen maken in plaats van een actief betrokken lid van een politieke gemeenschap. In de individualistische aanspraak op de verzorgingsstaat liggen ondermijning van solidariteit en overconsumptie van publieke goederen voortdurend op de loer. De nobele ambities van de verzorgingsstaat – zoals verzekeren en verheffen – zijn voor een belangrijk deel gerealiseerd, maar hebben ook ongewenste neveneffecten gegenereerd: 'De verzorgingsstaat stuit op de grenzen van het eigen succes, op grenzen bij geëmancipeerde burgers en op de normatieve grenzen van abstracte en anonieme solidariteit, van bureaucratisering en disciplineren' (RMO 2006: 42; vgl. Kruiter 2010).

In dit perspectief is de verzorgingsstaatscrisis ook een burgerschaps-crisis. Deze zou gepaard gaan 'met afkalvende solidariteit, meer nadruk op

rechten dan op plichten en een onoverbrugbare kloof tussen burger en politiek' (Van Noije et al. 2012: 303). De verzorgingsstaat zou minder een vanzelfsprekendheid moeten zijn waar burgers aanspraak op kunnen maken. Burgers zouden eerst en vooral ook moeten bezien in hoeverre ze zelf en met anderen zorg en zekerheid kunnen organiseren. De verzorgingsstaat zou een vangnet moeten zijn in plaats van een subsidieruif.

Kritiek op efficiëntie en financiële houdbaarheid

Een tweede type kritiek op de verzorgingsstaat richt zich op de efficiëntie en de financiële houdbaarheid van het stelsel van collectieve voorzieningen. Ook hier liggen de wortels in de (neo)liberale kritiek (Hayek 1960; Friedman 1962; Harvey 2005). De verzorgingsstaat was (en is) in financieel-economische termen onhoudbaar geworden vanwege de explosief toenevende kosten: de eerdergenoemde neiging tot overconsumptie (en bijbehorend overaanbod) speelt hierin een belangrijke rol, maar ook de kosten van de vergrijzing doen dat. Daarnaast bleek de verzorgingsstaat in bestuurlijk-organisatorisch opzicht problematisch te zijn geworden: de omvang en complexiteit van wet- en regelgeving en ingewikkelde procedures maakten de verzorgingsstaat onbestuurbaar voor politici en bestuurders (bv. Bank et al. 1983; Economisch Statistische Berichten 1991; Esping-Andersen 2002).

In de jaren tachtig zocht men in meer marktwerking en privatisering de oplossing voor overaanbod en bureaucratisering. Het *New Public Management*, waarbij werkwijzen uit het bedrijfsleven werden geïmporteerd naar de publieke context, won aan populariteit (Osborne en Gaebler 1992). In het oog springende voorbeelden van privatisering in Nederland waren de bruterij van de woningcorporaties, de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen en de liberalisering van sectoren als telecom, post en energie.

In meer algemene termen kan worden gesteld dat de organisatie van de verzorgingsstaat op drie punten is veranderd (Yeung, in Baldwin et al. 2010: 64-83). Ten eerste zijn, zoals gezegd, veel publieke voorzieningen geprivatiseerd. Ten tweede is de rol van de overheid veranderd van directe leverancier van voorzieningen naar een meer regulerende en toezicht houdende partij in de verstrekking van voorzieningen door andere, private partijen. Ten slotte is het repertoire van de overheid verschoven van hiërarchische planning naar 'governance' en 'sturen op afstand' (Majone 1994; 1997).

Na de eeuwwisseling kwamen echter de beperkingen van marktwerking aan het licht. In veel gevallen is er sprake van quasi-markten, waarbij de overheid kunstmatig prijs- en kwaliteitsprikkel ontwerpt bij de onmogelijkheid van een daadwerkelijke ‘onzichtbare hand’ (zoals in het openbaar vervoer). Ook vervreemdden veel organisaties van publieke voorzieningen van hun achterban. Ten slotte kan worden gewezen op het feit dat de overheid de organisatie van veel publieke voorzieningen niet volledig heeft losgelaten: er blijft behoefte aan politieke invloed op de aard van voorzieningen en op het bewaken van een goed functionerend stelsel van voorzieningen. Dat laatste zien we tegenwoordig ook terug in het voorkomen van faillissementen van publieke voorzieningen, omdat die faillissementen de publieke belangen te zeer zouden schaden (zie de recente problemen bij onderwijsinstelling Amarantis, woningcorporatie Vestia en banken als ABN Amro, ING en SNS).

Actuele kritiek

Op dit moment zien we dat de normatieve kritiek op de verzorgingsstaat zich vervlecht met de zorgen om de financiële houdbaarheid. Door de dominante positie van de overheid krijgt de relatie tussen burger en publieke voorziening een individualistisch karakter. Prikkel tot overconsumptie en overaanbod zijn in overvloed aanwezig door de abstracte en eenduidige organisatie van publieke voorzieningen. De burger eist en de overheid moet leveren. Solidariteit, beheersbaarheid en financierbaarheid van de verzorgingsstaat staan in deze verhouding onder grote druk.

In dit licht moet ook het hernieuwde beroep van de overheid op de burger worden gezien. Zowel de staat als de markt heeft normatieve en financiële beperkingen in de organisatie van collectieve voorzieningen. Nu is de samenleving aan zet. Het terugtreden van de overheid wordt nu niet bepleit ten faveure van marktwerking, maar ten faveure van niet-winstgedreven maatschappelijke zelforganisatie. Burgers zouden meer publieke voorzieningen zelf moeten organiseren in plaats van steeds een beroep te doen op de overheid of op subsidie.

Samenvattend stelt de Raad met het SCP dat de strategie van ‘meer eigen verantwoordelijkheid’ door de overheid wordt gepresenteerd als remedie voor twee maatschappelijke vraagstukken (Van Noije et al. 2012: 317):

‘De ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid lijkt enerzijds pragmatisch te zijn ingegeven door de financiële onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat, versterkt door de actuele economische crisis, die de overheid tot hervormen dwingt. Anderzijds is deze trend ideologisch ingegeven door de morele crisis van een burger die zijn plaats in de samenleving niet meer zou kennen. In het publieke en politieke debat wordt niet alleen gewezen op verzuim, anonimiteit en onverschilligheid in het sociale verkeer, maar ook op al te makkelijk gebruik van overheidsvoorzieningen.’

2.4 Eigen verantwoordelijkheid en de strijd om normaliteit

De overheid lijkt zelf voorop te lopen in de promotie van actief burgerschap en meer eigen verantwoordelijkheid (bv. RMO 2006; Peeters en Drosterij 2011; Verhoeven en Ham 2010; WRR 2012; Rob 2012). Zo laat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in zijn Sociaal en Cultureel Rapport (Veldheer et al. 2012) zien hoe de overheid op tal van terreinen ambieert om burgers een grotere rol te geven in de organisatie van publieke voorzieningen, zoals onderwijs, kinderopvang, sociale zekerheid, zorg, integratie en veiligheid. Opvallend genoeg lijkt er in veel gevallen echter sprake te zijn van schijnruimte, omdat de overheid niet daadwerkelijk loslaat en de eigen verantwoordelijkheid voor de burger wil definiëren.

Schijnruimte

In de uiteindelijke beleidspraktijk blijkt het beeld van eigen verantwoordelijkheid genuanceerd. Behalve substitutie van verantwoordelijkheid (de daadwerkelijke overdracht van overheid naar burgers) komt het eveneens veelvuldig voor dat de overheid burgers voorschrijft hoe zij zich moeten gedragen of maatschappelijke initiatieven moeten organiseren, en sancties oplegt als zij zich hier niet aan houden. Het komt ook regelmatig voor dat de overheidsrol onveranderd blijft. Met andere woorden: ‘De overheid bepaalt wat er in het algemeen belang moet gebeuren, schrijft voor wat burgers daarvoor moeten doen en grijpt in bij ongewenste resultaten’ (Van Noije et al. 2012: 303). Volgens het SCP lijken zich momenteel de contouren af te tekenen van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel dat zich kenmerkt door

‘meer responsabele burgers onder regie van de overheid’ (Van Noije et al. 2012: 303).

Volgens het scp komt dit tot uiting in de volgende rolverdeling:

- ‘de overheid definieert doelstellingen en randvoorwaarden en legt die vast in wetten of convenanten met private partijen’;
- ‘de verwezenlijking van die doelstellingen wordt zoveel mogelijk overgelaten aan burgers, maatschappelijk middenveld en marktpartijen’;
- ‘de overheid legt burgers een gewenst handelingsperspectief voor en maakt collectieve aanspraken en bijdragen afhankelijk van hun gedrag’;
- ‘de overheid ziet toe of de gewenste resultaten bereikt worden en grijpt in als dat niet zo is’ (ibid.).

In dit nieuwe verantwoordelijkheidsmodel komen de drie spanningen tot uitdrukking die de RMO (2006: 11) eerder al eens benoemde:

- De staat moet teruggtreden om meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers te realiseren, maar moet tegelijkertijd sterker worden om zich te beschermen tegen het ‘onverantwoordelijke’ gedrag van diezelfde burgers.
- De staat wil burgers stimuleren tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid, maar loopt daarmee het risico die burgers opnieuw afhankelijk te maken (het emancipatiedilemma).
- Meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid kan leiden tot ongewenste of onbedoelde uitkomsten, maar regels en controle door de staat om deze uitkomsten aan te pakken ondermijnen de eigen verantwoordelijkheid.

Deze spanningen lijken een gordiaanse knoop voor de overheid te vormen. In het overheidsbeleid ten aanzien van de drie grote decentralisaties is dit zeer goed te herkennen. Goedbeschouwd zijn deze spanningen en het voornoemde verantwoordelijkheidsmodel echter terug te voeren op een zeer specifieke invulling van het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’. De klassieke opvatting van eigen verantwoordelijkheid benadrukt het ‘ex post’-karakter ervan: het gaat om het achteraf verantwoording afleggen voor je daden (bv. Hart 1968). Deze vorm van verantwoordelijkheid kan voortvloeien uit een ‘vermogen’ (toerekeningsvatbaarheid), uit ‘aansprakelijkheid’ (verantwoording) of uit een ‘taak’ (bepaalde functie of rol) (Ossewaarde 2005).

Daartegenover staat echter de interpretatie van eigen verantwoordelijkheid als 'deugd'. Hier gaat het niet om 'ex post' verantwoording maar juist om het 'ex ante' vermogen om de consequenties van het eigen handelen in te schatten en daarnaar te handelen (Bovens 1990). Bovens spreekt in dit verband van een nadruk op handelen in het hier en nu en op het voorkomen van ongewenste situaties (1990: 35). Het is juist deze interpretatie van eigen verantwoordelijkheid die kenmerkend is voor de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en burgers (Peeters 2013b).

Definitiemacht van normaliteit

Uit de verschillende analyses van verschuivende verantwoordelijkheden tussen staat en samenleving blijkt dat het politieke discours over 'eigen verantwoordelijkheid' en 'verantwoordelijkheid nemen' een ambigu karakter heeft. Enerzijds appelleert het discours aan het beeld van een terugtredende overheid, anderzijds stelt de overheid voorafgaand aan dat terugtreden normen over wat 'normaal' of 'gewenst' gedrag is van burgers. Met andere woorden, er bestaat een sterke neiging tot 'responsabilisering op voorwaarden van de staat' (Peeters en Drosterij 2011), waarbij van de burger tegelijkertijd zelfredzaam én conformistisch gedrag wordt verwacht (Drosterij en Peeters 2011). Wie zich niet conformeert – burger of publieke professional – heet al snel 'spookrijder' (Lamé 2011).

Dit leidt tot een argumentatieve omkering in de verhouding tussen overheid en samenleving. In principe is in het democratisch bestel zoals wij dat kennen, de politiek de besluitvormende actor en de burger de manderende actor. Echter, in de moderne, activerende verzorgingsstaat lijkt de vraag soms niet zozeer wat de overheid voor mensen kan betekenen, maar wat mensen voor de overheid kunnen of moeten doen (Trommel en Van den Berg 2012). Het is 'de regering die van de samenleving verantwoording en een specifiek soort handelen vraagt: de burger wordt ter verantwoording geroepen of zijn handelen wel een bijdrage levert aan collectieve doelstellingen' (Drosterij en Peeters 2011: 459).

Kort gezegd lijkt burgerschap in het pleidooi voor meer eigen verantwoordelijkheid te verworden tot een beleidsinstrument ten dienste van bezuinigingen in de verzorgingsstaat. Het is om precies deze reden dat de Raad afstand neemt van het adagium 'vermaatschappelijking van overheidstaken' (BZK 2011) in de discussie over de terugtredende overheid. Het particuliere initiatief bevindt zich immers dan al snel in een situatie

die zich laat kenmerken als *survival of the fitting*: het initiatief dient zich aan te passen aan de wensen en de eisen van de overheid (RMO 2012b). Het initiatief dat afwijkt, loopt al snel tegen beknellende regulering, kwaliteitscriteria of subsidievoorwaarden aan.

Achter het discours van eigen verantwoordelijkheid gaat een strijd om de normaliteit schuil. Wie bepaalt uiteindelijk wat gewenst of deugdelijk gedrag is? Hoeveel verschil in invulling van eigen verantwoordelijkheid accepteert de overheid? De eigenwijze onderwijzer, de verstokte roker, de ambitieuze bankbestuurder, de opstandige puber, de ongeschoolde werkloze, de milieuvervuulende autorijder en de slecht geïntegreerde immigrant. Wat al deze burgers met elkaar gemeen hebben, is dat ze levensstijlen en waardenpatronen hanteren of vertegenwoordigen die afwijken van politieke voorkeuren en wensbeelden over normaliteit.

Veel van het huidige overheidsbeleid is erop gericht om dergelijke burgers via regulering, toezicht, subsidievoorwaarden en gedragsprikkel tot 'verantwoordelijker' gedrag te stimuleren. Beleid dat daarmee bovendien de 'prijs van deviantie' verhoogt en dus ook een disciplinerend effect heeft op burgers die zich binnen de grenzen van de normaliteit bevinden. De fundamentele vraag is echter of de overheid, zeker in een pluriforme samenleving, wel het monopolie op het bepalen van de normaliteit zou moeten of zou kunnen hebben.

Ongeacht het antwoord op die vraag volgt uit het voorgaande dat een overheid die 'loslaten' en 'terugtreden' serieus neemt, niet anders kan dan dit monopolie en de instrumentele opvatting van 'eigen verantwoordelijkheid' loslaten. Overdracht van verantwoordelijkheid impliceert immers ook een overdracht van zeggenschap.

2.5 Tussenstap

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de wijze waarop publieke voorzieningen worden georganiseerd niet in beton gegoten is. De hedendaagse verzorgingsstaat is historisch gezien allesbehalve vanzelfsprekend. Slechts vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw – en vooral na de ontzuiling – heeft de overheid een dominante rol gekregen in de regulering, de organisatie en de financiering van publieke voorzieningen. De gedachte dat het

maatschappelijk initiatief een grote rol heeft in de organisatie van publieke voorzieningen is historisch gezien dus niet nieuw.

Dat dit maatschappelijke initiatief weer in de schijnwerpers staat, heeft alles te maken met de normatieve, praktische en financiële grenzen van de huidige verzorgingsstaat. Solidariteit staat onder druk door abstracte en eenduidige voorzieningen. Beheersbaarheid staat onder druk door bureaucratisering. En de financiële houdbaarheid staat onder druk door overconsumptie en overaanbod. Bovendien loopt de weg van marktwerking en privatisering tegen beperkingen aan.

De Raad constateert echter dat het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief in de organisatie van publieke voorzieningen slechts zeer aarzelend tot stand komt. Enerzijds wordt de noodzaak van een terugtrekkende overheid breed gedeeld door de kritiek op de vastgelopen verzorgingsstaat. Anderzijds schuilt er ongemak in het loslaten van zeggenschap. Veel beleid lijkt actief burgerschap vooral te willen zien als beleidsinstrument. Volgens de Raad kan het één – terugtrekken – niet zonder het ander – overdracht van zeggenschap. De daad van zeggenschap moet bij het woord van de terugtrekking worden gevoegd. In het vervolg van dit advies wordt geanalyseerd waarom loslaten zo lastig is en wat er nodig is om meer ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief.

3

Het probleem: waarom loslaten lastig is

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de huidige verzorgingsstaat tegen grenzen van normativiteit, bestuurbaarheid en financierbaarheid aanloopt. Daarom kijkt de overheid nu naar de rol die verantwoordelijke burgers kunnen spelen. De praktijk laat echter een worsteling van de overheid zien met het idee van 'eigen verantwoordelijkheid'.

In dit hoofdstuk analyseert de Raad waarom het zo moeilijk is voor de overheid om de organisatie van publieke voorzieningen meer over te laten aan maatschappelijke initiatieven. We werken in dit hoofdstuk daartoe drie verklaringen uit, zonder de pretentie volledig te zijn. De Raad zoekt deze verklaringen bij drie 'oerkrachten': 1. de verstikkende omarming van samenleving en verzorgingsstaat, 2. het ongemak van variëteit en verschil, en 3. bestuurscentrisme en het geloof in centrale planning.

3.2 De verstikkende omarming van samenleving en verzorgingsstaat

Een eerste reden voor het 'ongemak van het loslaten' vloeit voort uit de specifieke dynamiek tussen samenleving en verzorgingsstaat, die als een verstikkende omarming is: de verzorgingsstaat spreekt de burger aan als individuele rechthebbende, en de burger spreekt de verzorgingsstaat aan om 'waar voor zijn belastinggeld' te leveren. Solidariteit kent de vorm van belastingheffing, en burgers besteden de realisatie van hun particuliere belangen uit aan de overheid. Hierdoor ontstaat een permanente neiging tot uitdijning van de verzorgingsstaat en tot overconsumptie van publieke goederen.

Deze dynamiek werd al door de politiek filosoof De Tocqueville voorzien in de negentiende eeuw (1835/1840). Recentelijk is deze door Kruiter (2010) voor de Nederlandse situatie uitgewerkt, en ook in zijn recente advies over solidariteit bestudeert de RMO (2013) de achtergronden van deze dynamiek nader. Aanvankelijk hoopten velen in de negentiende eeuw dat de democratie hen zou bevrijden van het juk van een despoot. De Tocqueville zag echter in dat de democratie ook een despotische tendens kende waarbij meerderheden de staatsmacht gebruikten om hun particuliere belangen te verwezenlijken. Het juk van de oude despoot werd als het ware vervangen door het juk van een nieuwe despoot: de meerderheid. Daarin schuilt ook nog eens het voortdurende gevaar dat het onderscheid tussen staat en samenleving – tussen politieke en publieke sfeer – vervaagt ten faveure van de staat.

In veel staatsvormen is dit besef zeer pregnant aanwezig en komen staatsmacht en bevolking met enige regelmaat tegenover elkaar te staan. Met name aristocratieën of dictaturen leven in een voortdurend latent antagonisme ten opzichte van de samenleving. Een belangrijke remedie hiertegen – naast gewapend verzet – is de introductie van de rechtsstaat, die beoogt om de staatsmacht op te breken en een stelsel van checks-and-balances te organiseren. In een democratisch staatsbestel komt het gevaar echter ook uit een andere hoek. Hier is namelijk het latente antagonisme tussen staat en samenleving veel minder sterk aanwezig. Doordat maatschappelijke belangen en wensen toegang vinden tot de politieke arena, kennen veel democratische staatsinrichtingen een neiging tot interventionisme. Zeker in Nederland luidde de opkomst van de democratische staat ook de opkomst van de interventiestaat in (Van Doorn 2009: 437).

Zodra burgers niet langer in onderlinge samenwerking publieke waarden realiseren, maar dat proberen uit te besteden aan de overheid, treedt een proces van verstatelijking en bureaucratisering in werking. Burgers worden hierdoor van dragers van publieke waarden tot individualistische ‘rechthebbenden’: ze kunnen aanspraak maken op bepaalde diensten en inspanningen van de overheid. Juist doordat de overheid burgers aanspreekt als individuele rechthebbenden, versterkt zij dit individualisme en ontmoedigt zij maatschappelijk initiatief. Kruiter (2010) spreekt in dit verband van een ‘noodlottige omhelzing’ tussen overheid en samenleving.

De hedendaagse verzorgingsstaat kan worden gezien als het resultaat van deze omhelzing. De organisatie van publieke voorzieningen

is uitbesteed aan de overheid; burgers gedragen zich als consumenten en verwachten dat de overheid aan hun belangen tegemoetkomt. Overconsumptie van publieke voorzieningen ligt voortdurend op de loer. Het zorgstelsel vormt een archetypisch voorbeeld van deze dynamiek. Burgers zijn verplicht zich te verzekeren tegen zorgkosten. In ruil daarvoor bewaakt de overheid de gelijke mate van toegang tot goede zorg voor iedere burger – met andere woorden: geen kwaliteitsdifferentiatie en geen voorkeursbehandeling. Het logische gedrag van burgers is hierdoor echter individualistisch: zij willen *value for money*. Een ander voorbeeld is dat van het oneigenlijk gebruik van het persoonsgebonden budget: er is een hele industrie ontstaan rond het aanvragen van financiële vergoeding voor mantelzorg, die voorheen als ‘normale’ hulp binnen het gezins- en familieleven werd gezien. Familierelaties raakten daardoor ‘gemonetariseerd’.

De tragiek is dat deze verstikkende omarming van democratie en bureaucratie voortkomt uit goede bedoelingen. Er is sprake van een ‘mild despotisme’ (Kruiter 2010), dat niet wil onderdrukken, maar juist goed wil doen. Het resultaat is evenwel dat de herinnering aan het collectieve probleem, waarvoor gemeenschappelijk handelen wordt gevraagd, steeds verder vervaagt, terwijl de ervaring van gedeelde belangen en problemen door burgers – een ‘democratische ervaring’ – juist essentieel is voor het ontstaan van gemeenschappelijk handelen (vgl. Dewey 1927). In die zin zijn maatschappelijke initiatieven en vormen van zelforganisatie dus ook steeds ‘experimenten in democratie’.

Om ten minste twee redenen is de hier geschetste dynamiek tussen samenleving en verzorgingsstaat problematisch. Ten eerste wordt de overheid in veel gevallen probleem eigenaar. Collectieve vraagstukken worden niet in de samenleving zelf opgelost, maar krijgen een plaats aan beleids tafels en in politieke ambities. Deze uitgebreide ‘definitiemacht’ (Peeters 2013a) van de overheid heeft de neiging om tot eenvormigheid van publieke voorzieningen te leiden: de overheid bepaalt immers de aard van het onderliggende maatschappelijke probleem en stelt de voorwaarden op waaraan de oplossing dient te voldoen. De verzorgingsstaat belemmert daarmee maatschappelijke zeggenschap over de organisatie van publieke voorzieningen.

Ten tweede leidt de hierboven beschreven dynamiek tussen samenleving en verzorgingsstaat tot bureaucratisering en financiële overbelasting van de overheid. Publieke voorzieningen bestaan vaak bij de gratie van collectieve financiering uit belastinggeld. De overheid wordt vervolgens aangesproken

op de behoorlijke besteding van die middelen. Dit confronteert de overheid enerzijds met de onmogelijke opgave om iedere burger naar tevredenheid zorg en zekerheid te bieden: in een collectief probleem kunnen immers nooit ieders individuele belangen volledig gediend worden. Zo blijkt ook onbehagen over maatschappelijke problemen vaak veel meer divers en tegenstrijdiger te zijn dan aan de oppervlakte meestal lijkt (RMO 2013a). Anderzijds geeft dit de overheid een enorme zeggenschap over de besteding van belastinggeld: 'wie betaalt, bepaalt'. En daarmee wordt de voornoemde definitiemacht van de verzorgingsstaat weer versterkt.

Veel prikkels voor bureaucratisering en verstatelijking komen dus niet alleen voort uit een 'gulzig bestuur' (Trommel 2009), maar ook uit een 'opwaartse druk' van de samenleving. Dit roept de vraag op in hoeverre burgers zitten te wachten op meer ruimte voor maatschappelijk initiatief als dat betekent dat ze zich tegenover de overheid minder als rechthebbende kunnen opstellen. Vanzelfsprekend is dat niet. Wat als ouderen, zieken en gehandicapten in eerste instantie zelf hun zorg moeten organiseren en de overheid pas met financiering voor professionele zorg over de brug komt wanneer zelforganisatie van zorg onmogelijk blijkt? Of als maatschappelijke organisaties zoals zorgverzekeraars en onderwijsinstellingen ook zelf financieel risicodragend moeten zijn in plaats van te kunnen vertrouwen op een overheidsvangnet? Burgers reageren kritisch wanneer de overheid daadwerkelijk een beroep op hun eigen inzet doet. Bovendien vrezen veel burgers dat de zwakkeren de dupe worden van een terugtreden van de overheid, dat degenen met de grootste mond hun belangen doorzetten en dat dit de sociale cohesie bedreigt (Dekker en De Ridder 2011).

Met andere woorden: op de achtergrond speelt steeds een kwestie die de politiek filosoof Benjamin Constant al aan de orde stelde toen hij in de negentiende eeuw de vrijheidsopvatting van de moderne mens kenschetste (Constant 1819). Waar het hoogtepunt van vrijheid in de klassieke oudheid actieve deelname aan het publieke leven was, daar staat de moderne vrijheidsopvatting in het teken van het maatschappelijke leven – carrière, gezin. Dat laatste is ook een logisch gevolg van het feit dat tegenwoordig vrijwel iedereen moet werken voor zijn geld, terwijl de klassieke slaven gebruikten om in hun levensonderhoud te voorzien. Maatschappelijk initiatief kost tijd. Heel concreet: kunnen we van twee werkende ouders verwachten dat ze zich actief bemoeien met de inrichting van het onderwijs op de school van hun dochter? Of zullen deze ouders toch een beroep doen op

de overheid om zorg te dragen voor goed onderwijs en nemen ze daarbij een vorm van ‘mild despotisme’ voor lief?

Daarnaast: maatschappelijk initiatief kost geld. In de huidige verzorgingsstaat zijn publieke voorzieningen ook in financiële zin aan de overheid uitbesteed. De overheid int belasting en verdeelt deze middelen vervolgens over de gewenste voorzieningen. In die zin is het niet verwonderlijk dat burgers waar voor hun geld willen van de overheid en naar de overheid kijken voor de financiering van hun initiatieven. Als de retoriek over de terugtrekkende overheid alleen een middel is om bezuinigingen te verhullen, zal dit niet onmiddellijk leiden tot een overdaad aan maatschappelijk initiatief. Zo bepleitte onlangs ook de Raad van State (2013: 16) dat tegenover verminderde aanspraken op collectieve voorzieningen uiteindelijk ook lastenverlichting gesteld zal moeten worden. Meer maatschappelijk initiatief is alleen realistisch als de financieringsverhouding tussen overheid en samenleving verandert en dit ook fiscaal gefaciliteerd wordt. De verhouding tussen collectieve en particuliere uitgaven zal anders moeten worden. Concreet: verlichting van de belastingdruk moet ten eerste financiële ruimte scheppen om initiatieven te ontplooiën en ten tweede meer autonomie creëren om financiële middelen naar eigen inzicht in te zetten. Omgekeerd zullen uiteraard de aanspraken op overheidsfinanciering kleiner moeten worden. Maatschappelijk initiatief dient in eerste instantie ook maatschappelijk en dus particulier gefinancierd te worden.

3.3 Het ongemak van variëteit en verschil

Een tweede ‘oerkracht’ ligt in de problematische verhouding van politiek en samenleving tot maatschappelijke verschillen. Serieuze maatschappelijke initiatieven zullen immers zelfstandig de wijze van organisatie, richting en financiering willen bepalen (Meijs 2010). Maatschappelijke initiatieven starten vaak vanuit een duidelijke missie van de oprichters. Zij hebben een doel voor ogen en formuleren voor wie zij op aarde zijn en wie ze gaan bedienen. Ze handelen vrijwel altijd particularistisch.

Dit impliceert dat de initiatieven zich in veel gevallen richten op een bepaalde minderheid in de samenleving. Dat kan een geografische minderheid zijn (alle bewoners van wijk ‘x’) of een afgebakende groep op basis van leeftijd, religie, levensovertuiging, sekse, problematiek enzovoort.

Denk daarbij aan de toelating van andersgelovigen tot bijzonder onderwijs, aan gescheiden naschoolse opvang voor jongens en meisjes of aan het religieuze karakter van een zorginstelling.

Wanneer een bepaalde minderheid door een maatschappelijk initiatief wordt bediend, betekent dit dat er mensen worden uitgesloten. Het selectieve karakter van maatschappelijke initiatieven zorgt ervoor dat niet iedereen vooraf de garantie heeft in gelijke mate bediend te worden. Ruimte voor maatschappelijk initiatief impliceert dus zowel 'insluiting' als 'uitsluiting'. Waar de overheid de verplichting heeft om (zo veel mogelijk) neutraal tegenover verschillen in sekse, geloof en dergelijke te staan, daar zijn maatschappelijke initiatieven vrijwel nooit neutraal. Ze komen meestal voort uit de behoefte aan het maken van verschil, aan het uitdrukken van bepaalde particuliere waarden en aan vormen van zingeving – zowel voor de initiatiefnemers als voor hun achterban (vgl. RMO 2006).

Waar de verzorgingsstaat zo inclusief mogelijk probeert te zijn, daar wordt maatschappelijk initiatief dus vaak gekenmerkt door een zekere mate van exclusiviteit. Dit kan om verschillende redenen een ongemakkelijk gegeven zijn voor samenleving en overheid:

- Particulier initiatief raakt aan het principe van gelijke kansen en gelijke toegang. Wat als de betere scholen of de betere zorginstellingen ook hogere prijzen vragen en daardoor onbetaalbaar worden voor grote delen van de bevolking? Reikt de taak van de verzorgingsstaat niet verder dan het bieden van een sociaal vangnet of strekt deze zich ook uit tot het garanderen van gelijkheid in de aard van publieke voorzieningen?
- Particulier initiatief raakt aan de vraag hoeveel verschil en welk verschil we willen accepteren. Wat als bewoners in een probleemwijk naschoolse opvang en bijscholing willen organiseren voor hun kinderen, maar als voorwaarde stellen dat jongens en meisjes gescheiden les krijgen? En dat Koranles ook een onderdeel van de bijscholing is? Ontvangt dit initiatief dan financiering van de overheid of beoordelen we dit als een initiatief dat ongewenste segregatie in stand houdt?
- Particulier initiatief raakt aan de vraag naar de kwaliteit van publieke voorzieningen. Wat als burgers een nieuw kinderopvangconcept ontwikkelen dat rust op een vrijwillige actieve rol van ouders? Wat als in plaats van professionals goedbedoelende amateurs zonder specifieke opleiding aan het roer staan? Tot hoever reikt dan de zorgplicht van de overheid voor de kwaliteit van de kinderopvang? Of is dit ook iets wat ouders onderling kunnen bewaken?

- Particulier initiatief roept de vraag op in welke mate en in welke gevallen de overheid financieel bij moet springen. Dienen particuliere initiatieven ook particulier gefinancierd te worden of kunnen ze alleen tot stand komen als er ook overheidssteun tegenover staat? Hier ligt een al te gemakkelijke aanspraak op overheidsfinanciering op de loer, terwijl een belangrijk doel dat de overheid beoogt met meer particulier initiatief juist kostenbeheersing is. Bovendien speelt ook hier de vraag naar de hoeveelheid verschil die de overheid wil accepteren. Op basis van welke argumenten wordt subsidie toegekend? Waarom het ene initiatief wel en het andere niet? En welke mate van zeggenschap kan er verbonden worden aan subsidiëring, zonder het maatschappelijk initiatief daarmee van zijn zingeving te ontdoen?

3.4 Bestuurscentrisme en het geloof in geplande orde

Een derde reden waarom loslaten lastig is vloeit voort uit opvattingen over de maakbaarheid van de samenleving, die overigens niet alleen onder politici en ambtenaren, maar ook onder burgers wijdverbreid zijn. Aan het maakbaarheidsdenken liggen ten minste twee diepgewortelde overtuigingen ten grondslag. Beide leiden tot een sterk bestuurscentrisme.

De eerste overtuiging is dat ordening alleen via centrale coördinatie en planning tot stand kan komen. Resnick spreekt in dit verband van een ‘centralized mindset’: *‘The centralized mindset is deeply entrenched. When people see patterns and structures, they instinctively assume centralized causes or centralized control’* (Resnick 1997: 130). En ook Polanyi sprak al van een menselijk instinct om te denken dat orde enkel uit ontwerp kan voortkomen: *‘Wherever we see a well ordered arrangement of things or men, we instinctively assume that someone has intentionally placed them in that way. A well kept garden must have been laid out; a machine working properly must have been constructed; a company on parade must have been drilled and placed under command [...]’* (Polanyi 1948: 238).

Een tweede overtuiging die ten grondslag ligt aan bestuurscentrisme is dat een legitieme toedeling van publieke waarden enkel kan voortvloeien uit politieke wilsvorming. Het primaat van de politiek staat niet alleen onder druk van een veronderstelde vierde macht, maar ook van de groeiende macht van de private sector, de bancaire sector, de EU en de G20.

Nationale overheden zijn op zoek naar nieuwe domeinen van zeggenschap. Bovendien zijn politici in tijden waarin legitimiteit steeds minder vanzelfsprekend voortvloeit uit een formele positie (Jansen et al. 2012) voortdurend bezig hun persoonlijk gezag te bevechten.

Ons punt is hier echter fundamenteleler dan een discussie over persoonlijk gezag. Aan de zoektocht naar het primaat van de politiek ligt namelijk een tamelijk eenzijdige interpretatie van democratie ten grondslag. Zoals Rosanvallon (2008) laat zien, draait democratie altijd ook om de organisatie van wantrouwen tegen samenballing van macht. Dat heeft zijn uitdrukking gekregen in juridische checks-and-balances, maar betekent ook dat er niet zoiets kan bestaan als een monopolie op de representatie van de volkswil. Sterker nog, *de volkswil of het onbehagen* bestaat niet als we een democratie opvatten als een staatsinrichting die recht wil doen aan verschillende overtuigingen en levensopvattingen (RMO 2013a). De organisatie van tegenkrachten is van groot belang, zoals de RMO eerder naar aanleiding van de kredietcrisis adviseerde. (RMO 2012b).

In het gangbare discours wordt gesteld dat de jaren zeventig het hoogtepunt van het maakbaarheidsgeloof waren. Inmiddels zouden we *sadder and wiser* zijn. Analyses over de onkenbaarheid van de samenleving (bv. Van Gunsteren en Van Ruyven 1993), over de onbedoelde gevolgen van beleid (bv. Ankersmit 1996; Frissen 1999), over de weerbarstigheid van de samenleving (bv. Scott 1998) en over de grenzen aan de bestuurbaarheid van een laat-moderne netwerksamenleving (bv. Castells 1996; Giddens 1998; Rose 1999; Hajer en Wagenaar 2003) zouden politiek, beleidsmakers en professionals tot de overtuiging hebben gebracht dat zij een zekere bescheidenheid dienen te betrachten bij overheidsinterventies in maatschappelijke processen. Men heeft afstand genomen van het klassieke besturen en de omslag naar 'governance' gemaakt (bv. Rhodes 1996), die is gebaseerd op *'the recognition of the limits of government and governmental steering and the shift towards central government's reliance upon other actors, sectors, and levels of government'* (Bekkers et al. 2007:3).

Echter, op tal van terreinen blijkt allerm minst sprake te zijn van een bescheiden bestuur. Sterker nog, via een omweg lijkt het geloof in maakbaarheid volledig teruggekeerd (Frissen 2009; Trommel 2009). In domeinen waar sprake is van een omslag naar governance impliceert dat niet onmiddellijk ook een terughoudende rol van de overheid (Pierson 2004; Bell en Hindmoor 2009; Davies 2011; Peeters 2013b). Maakbaarheid

anno 2013 komt niet via langetermijnblauwdrukken, maar via governance tot stand. Via governance kunnen maatschappelijke partijen worden ingekapseld in beleidsambities: *'Governance [...] marks the space of a liberal game of assimilation. Where many political discourses seek to articulate a field of antagonistic forces as agents of political transformation, governance seeks to implicate them as "partners" in a game of collective self-management and modulated social adjustment'* (Walters 2004:35).

De reflex om juist in tijden van snelle maatschappelijke verandering te zoeken naar centrale leiding en aansturing is begrijpelijk, maar werkt uiteindelijk averechts (bv. Van Gunsteren 1976). Centrale sturing vereist analyse, overzicht en coördinatie, terwijl de hedendaagse samenleving juist door onoverzichtelijkheid, onbegrensdsheid en fragmentatie wordt gekenmerkt (bv. Bauman 2000). Dit betekent niet dat we zonder enige vorm van sturing kunnen, maar wel dat sturing adaptief moet kunnen zijn en ruimte moet kunnen bieden aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven. Een samenleving kan stabiel blijven gedurende verandering, omdat zij kan leren, zich kan aanpassen en kan improviseren (Van Gunsteren 2006; Boutellier 2011). Daarbij gaat het niet om ontwerp, organisatie en planning, maar om spontane ordeningsprocessen.

Een variant van dit type processen doet tegenwoordig opgeld onder de noemer 'veerkracht': het vermogen van de samenleving om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden met behoud van kernwaarden (Van Gunsteren 2003; Boin en Van Eeten 2013). Waar planmatige ordening robuust maar log is, daar is spontane ordening juist onvoorspelbaar maar flexibel. Het is volgens de Raad waardevol om in het licht van de kritiek op de huidige verzorgingsstaat deze alternatieve ordeningsstrategie te verkennen. Niet de overbelaste verzorgingsstaat, maar een gevarieerd stelsel van publieke voorzieningen uit maatschappelijk initiatief. In hoofdstuk 5 verkent de Raad wat dit concreet zou kunnen betekenen voor strategieën van terugtreden en loslaten.

Democratie kan worden opgevat als een intelligente vorm van zelforganisatie die meervoudige uitingen van maatschappelijke wilsvorming kent (multiple representaties) (Van Gunsteren 2006). Deze kunnen vorm krijgen op institutioneel niveau, waar verschillende representatieve machten – parlement, provinciale staten, gemeenteraden, maar ook de Nationale Ombudsman – elkaar beconcurreren in verschillende concepties van het algemeen belang. Dat dient echter ook altijd vorm te krijgen in

maatschappelijke manifestaties van meningsvorming, zoals via demonstratie, publieke opinie, vakbonden, vrije pers, belangenorganisaties en het maatschappelijk middenveld. Stuk voor stuk betreft dit organisaties die uiting geven aan de variëteit van een democratische samenleving.

Het streven naar democratische legitimiteit moet dus niet worden verward met het primaat van de representatieve politiek of van de verzorgingsstaat. In een pluriforme samenleving zoals Nederland die is en ook altijd is geweest (vgl. De Rooij 2002) kan een legitieme toedeling van publieke waarden ook voortvloeien uit maatschappelijke initiatieven die de belangen en waarden van een bepaalde groep of achterban tot uitdrukking brengen. Democratische legitimiteit betekent in dat geval de mogelijkheid die burgers hebben om zelf hun waarden te verwerklijken in maatschappelijke organisaties en voorzieningen – uiteraard binnen de grenzen van de wet.

3.5 Tussenstap

In dit hoofdstuk hebben we geanalyseerd waarom loslaten voor de overheid zo lastig is. Dit hebben we gedaan aan de hand van drie ‘oerkrachten’ die de overheid belemmeren om de organisatie van publieke voorzieningen meer over te laten aan maatschappelijke initiatieven. De dynamiek tussen democratische samenleving en verzorgingsstaat kan maatschappelijk initiatief verstikken en leiden tot overconsumptie van publieke goederen. De variëteit van maatschappelijke initiatieven kan voor politiek ongemak zorgen. De voorkeur voor en het geloof in centrale ordening werken tenslotte bestuurscentrisme in de hand. Maar vergeten wordt dat voor de democratische legitimiteit van publieke voorzieningen niet per se een toedeling via representatieve politiek en verzorgingsstaat noodzakelijk is. Ook maatschappelijke initiatieven die de belangen en waarden van een bepaalde groep representeren, zijn (binnen de grenzen van de rechtsstaat) democratisch gelegitimeerd.

Als het verlangen naar terugtreden van de overheid meer wil zijn dan retoriek of een verkapte bezuinigingsmaatregel, zal er meer zeggenschap over maatschappelijk initiatief moeten komen. Zowel in normatieve als in financiële zin zullen burgers meer ruimte moeten hebben om publieke voorzieningen naar eigen inzicht vorm te geven en op eigen voorwaarden – en op eigen risico – te financieren. Dit vereist evenwel een fundamenteel

andere manier van denken over de positie van de verzorgingsstaat. In het volgende hoofdstuk zal de Raad hier dan ook nader op ingaan.

4

De uitdaging: ontsnappen aan de gelijkheidsfuik

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd welke ‘oerkrachten’ het voor de overheid lastig maken om terug te treden. In dit hoofdstuk bespreekt de Raad hoe deze oerkrachten kunnen worden beteugeld door de zorgplicht van de verzorgingsstaat te begrenzen. Deze beperkt momenteel de normatieve en financiële ruimte voor maatschappelijk initiatief. De Raad pleit, als het gaat om de verzorgingsstaat, voor een interpretatie van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid die meer ruimte laat voor verschil en een meer terughoudende toepassing van deze principes. Het sociale vangnet van de verzorgingsstaat is verworden tot een ‘gelijkheidsfuik’. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens hoe deze gelijkheidsfuik tot stand komt, wat het mechanisme achter deze fuik is en welke kwesties spelen als dit mechanisme wordt doorbroken.

4.2 De verstatelijking van zorg en zekerheid

De huidige verzorgingsstaat is de verwerkelijking van een aantal sociale waarden die sinds de tweede helft van de negentiende eeuw onderdeel zijn geworden van het denken over de rol en taak van de overheid. Specifieke politieke keuzes over de aard, vorm en omvang van verzorgingsstaatarrangementen zijn in belangrijke mate bepalend geweest voor de hedendaagse situatie. Daarbij valt met name op dat in de loop der jaren de verzorgingsstaat steeds meer in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is geïnterpreteerd – waarden die voortkomen uit de klassieke rechtsstaat,

maar niet zo vanzelfsprekend toepasbaar zijn op de verzorgingsstaat als wel eens wordt gedacht.

De rechtsstaat vormt enerzijds een binding van staatsmacht aan de wet en anderzijds een legitimatie voor overheidshandelen als dat berust op een wettelijke grondslag (Gribnau 2009). Sociale wetgeving en de latere sociale grondrechten vormen een inhoudelijke instructie en opdracht voor de overheid om bepaalde handelingen te verrichten en voor bepaalde taken zorg te dragen (bv. Burkens et al. 1997). De verzorgingsstaat heeft dus ook per definitie een rechtsstatelijke kant: is het handelen van de overheid gelegitimeerd?

Hoe verschillend deze vraag in de loop der jaren is beantwoord laat Van der Zwaard (2013) in haar onderzoek voor dit rapport zien aan de hand van drie bepalende momenten in de wording van de Nederlandse verzorgingsstaat: de Armenwet van 1854, de Ongevallenwet van 1901 en het Van Rhijn-rapport uit 1945. De oorspronkelijke staatsbemoeienis voor gevallen van ‘volstreckte onvermijdelijkheid’ veranderde in de vanzelfsprekendheid van de verzorgingsstaat.

In de periode tussen de Grondwet van 1815 en die van 1848 werden de eerste overheidsverplichtingen inzake armenzorg geformuleerd, maar die konden op weinig enthousiasme van de tot dan toe dominante religieuze caritas rekenen. De protestantse notie van soevereiniteit in eigen kring en de katholieke subsidiariteitsgedachte vormden de belangrijkste argumenten om de staat op afstand te houden. De overtuiging dat zorg voortkomt uit liefdadigheid verhoudt zich immers slecht tot de idee dat zorg volgt uit een kille wettelijke verplichting, die bovendien door belastinggeld wordt gefinancierd.

De Grondwet van 1848 verplichtte de overheid echter de armenzorg bij wet te regelen. Dat gebeurt in de vorm van de Armenwet uit 1854, die bepaalt dat armenzorg van staatswege alleen op die plekken wordt toegeestaan waar private en kerkelijke zorg uitblijft. Ingevolge artikel 21 van de wet is de staat enkel in geval van ‘volstreckte onvermijdelijkheid’ gerechtigd om in te grijpen. Toch is hiermee een eerste stap in de verstatelijking van de zorg gezet. Vanaf 1848 is de armenzorg immers een rechtsstatelijk vraagstuk geworden: de politiek dient expliciet te formuleren of en in hoeverre dit een overheidstaak is. De Grondwet verplicht tot het reguleren van de verhouding tussen overheid en particulier initiatief.

Een tweede belangrijk moment is de totstandkoming van de Ongeval-
lenwet van 1901, die de staatsbemoeienis met arbeidsrisico's regelt. Deze
wet geldt als de eerste sociale verzekeringswet van Nederland. In de
tweede helft van de negentiende eeuw groeit de Nederlandse arbeiders-
klasse en, als gevolg van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, ook het
aantal armen. Bestaande instellingen van liefdadigheid kunnen de grote
toestroom nauwelijks verwerken. Langzaam groeide het bewustzijn dat
armoede een breder maatschappelijk probleem was (vgl. De Swaan 1988).

Dit bewustzijn van de aard en omvang van het probleem rechtvaardigde
uiteindelijk ook voor katholieke en protestantse partijen de wettelijke ver-
plichting voor werkgevers tot het invoeren van een ongevalverzekering
voor hun werknemers. Daarbij mocht echter de organisatie en inrichting
van die verplichting nadrukkelijk geen staatstaak zijn. De daadwerkelijke
vormgeving van de verzekering zou het resultaat van onderhandeling tus-
sen werkgevers- en werknemersorganisaties per branche moeten zijn.

Een derde cruciaal moment in de wording van de Nederlandse verzor-
gingsstaat is het Van Rhijn-rapport *Sociale Zekerheid* uit 1945. Dit rapport
schetst de contouren van een algemeen stelsel van sociale zekerheid. Tegen
die tijd werd van staatswege gegarandeerde bestaanszekerheid gezien als de
beste remedie tegen maatschappelijke onrust, zoals die in de jaren voor de
Tweede Wereldoorlog in Europa was ontstaan. Zoals het in een belangrijke
inspiratiebron voor het Van Rhijn-rapport – de Britse nota *Full Employment
in a Free Society* uit 1944 van William Beveridge – wordt verwoord: '*misery
generates hate*'.

In de plaats van particuliere verzekeringen en regelingen komt een door
de staat te waarborgen recht op sociale zekerheid. Om dat voor iedereen
te kunnen garanderen, dienen alle inkomens onderdeel te zijn van her-
verdelingspolitiek. Voor 'charitatieve willekeur' is in dat perspectief geen
plaats meer (Schuyt en Taverne 2000: 288). Rechtsgelijkheid en rechtszeker-
heid zijn twee belangrijke pijlers van sociale zekerheid. De uitvoering en
organisatie van verzekeringen dient dus niet particulier, maar collectief
te zijn. Op tal van terreinen krijgt dit principe van 'sociale zekerheid als
recht' in later jaren ook vorm, zoals in de Algemene Ouderdomswet van
1956, de Algemene Bijstandswet van 1963 en de Algemene Wet Bijzondere
Ziektekosten van 1967. Het principe vindt zijn voltooiing met de codificatie
van sociale grondrechten in 1983.

Deze ontwikkeling overziende valt met name het toenemende rechtsstatelijke karakter van sociale zekerheid op. Parallel aan die ontwikkeling zien we dat de particulariteit in de organisatie van zorg wordt teruggedrongen. In 1854 wordt de eerste schoorvoetende stap gezet: de overheid dient zorg te dragen voor een vangnet als particulier initiatief achterwege blijft. In 1901 wordt het particulier initiatief onder een wettelijke verplichting geschaard: de samenleving dient ervoor te zorgen dat er een bepaalde verzekering wordt georganiseerd. Particuliere initiatieven zijn vervolgens vrij om de vorm te bepalen waarin dat gebeurt. In 1945 wordt de stap van 'zorgen dat' naar 'zorgen voor' gezet: sociale zekerheid wordt een recht, dat iedere burger in gelijke mate moet kunnen afdwingen. De overheid neemt nu ook de organisatie van sociale zekerheid ter hand.

Met name de laatste stap is cruciaal. Vanaf dat moment worden namelijk rechtsstatelijke principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toegepast op de sociale zekerheid. In de context van de rechtsstaat dienen deze principes om de macht van de overheid te kanaliseren en in te perken: iedere burger is gelijk voor de wet en overheidsinterventies dienen te rusten op een expliciete wettelijke bevoegdheid. In de context van de verzorgingsstaat leiden deze principes echter tot een permanente neiging om de verplichting van staatswege ('zorgen dat') uit te breiden tot de organisatie van staatswege ('zorgen voor'). Willekeur dient immers te worden tegengegaan in de rechtsstatelijke interpretatie van de verzorgingsstaat. Eenieder dient verzekerd te zijn van een gelijke toedeling van de voorzieningen van de verzorgingsstaat op basis van algemene rechtsregels.

'Ongelijkheid', 'variëteit' en 'particulariteit' worden hierdoor problematische begrippen. Ook op terreinen waar de organisatie van publieke voorzieningen voor een deel privaat is gebleven – zoals het onderwijs – zien we een permanente neiging tot overheidsbemoeienis met de inhoud en inrichting van die voorzieningen (Frissen et al. 2013). Vaak wordt de route van de financiering (via subsidievoorwaarden) en daaropvolgende verantwoording over de opbrengsten (via toezicht) gebruikt om het particuliere initiatief in te kapselen. Wie betaalt, bepaalt.

4.3 De gelijkheidsfuik doorbroken

De hedendaagse verzorgingsstaat concentreert zich rond de vraag naar gelijkheid: de organisatie van publieke voorzieningen wordt langs de meetlat van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gelegd. Juist doordat de overheid voor de inrichting en financiering van veel publieke voorzieningen verantwoordelijk is, zal zij door politiek en samenleving steeds worden geconfronteerd met eisen van gelijke toedeling.

Een voorbeeld dat dit illustreert is het huidige zorgstelsel. Daarin bepaalt de overheid, op basis van adviezen van het College voor Zorgverzekeringen, de aard van het basispakket van zorgverzekeraars. Dit basispakket is voor iedereen gelijk. Bovendien hebben verzekeraars een acceptatieplicht. Daarboven kunnen mensen zich aanvullend verzekeren. Dat gaat echter over slechts een beperkte aanvulling op het basispakket, waardoor het private initiatief van zorgverzekeraars en zorgaanbieders beperkt blijft. Hoewel het formeel mogelijk is, kunnen zij in de praktijk dus nauwelijks differentiëren in de hoogte van hun zorgpremie. Zowel differentiatie naar inhoud als naar prijs wordt immers sterk begrensd.

In dit stelsel zijn er twee belangrijke sturingsinstrumenten: de hoogte van de premie (zorgverzekeraars bepalen weliswaar zelf de hoogte van de premie, maar de overheid heeft hier indirect invloed op door de hoogte van zorgtoeslagen en het eigen risico vast te stellen) en de aard van het basispakket. Echter, variatie in de hoogte van de premie roept de vraag op of dit niet leidt tot een ongelijke behandeling die onrechtvaardig is. En ook als de overheid bepaalde zaken uit het basispakket wil halen, roept dit onmiddellijk de vraag op of hiermee bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig worden geraakt. Kortom: elke wezenlijke beslissing over de aard van het zorgstelsel is in deze constellatie een vraag naar gelijke behandeling en daarmee een politieke in plaats van een maatschappelijke kwestie.

Een ander voorbeeld is het hoger onderwijs, waarin de overheid de hoogte van collegegelden bepaalt. Dit bedrag is voor iedereen gelijk. Daarbij komt dat iedereen met de vereiste kwalificatie toegang heeft tot het hoger onderwijs. Alleen via numerus fixus kunnen opleidingen in het hoger onderwijs de instroom van studenten reguleren en selectie toepassen.¹ Echter, de financiering voor die opleidingen is voornamelijk afhankelijk van het aantal studenten. Dit beperkt de praktische ruimte die opleidingen

hebben om streng te selecteren of om zich op bepaalde marktniches te richten.

Het hoger onderwijsstelsel wordt dus in belangrijke mate gestructureerd door twee principes: gelijkheid in collegegelden en gelijke toegangsmogelijkheden. Als gevolg daarvan wordt de differentiatieruimte voor onderwijsinstellingen sterk beperkt. Verhoging van collegegelden of differentiatie in collegegelden roept de vraag op wat dit betekent voor gelijke behandeling en gelijke toegang tot het hoger onderwijs. Net als in de zorg heeft de overheid dus de sleutel in handen voor de inrichting van het onderwijs doordat zij de inhoudelijke en financiële randvoorwaarden bepaalt.

Deze korte schetsen van de inrichting van het zorgstelsel en het hoger onderwijs maken duidelijk dat de huidige conceptualisering van de verzorgingsstaat is gevangen in een gelijkheidsfuij. De overheid heeft immers zeggenschap over de belangrijkste variabelen – financiering van, toegang tot en in zekere mate ook inhoud van de publieke voorziening. De overheid kan wel beleid voeren, bijvoorbeeld door het collegegeld te verhogen of door het basispakket in de zorg te verkleinen, maar dat beleid zal altijd langs de maatstaf van het gelijkheidsprincipe worden gelegd. In deze conceptie van de verzorgingsstaat zit de noodzaak tot sturing en regulering door de overheid vrijwel ingebakken. Het gelijkheidsstreven produceert beheersingsdrang.

Hier komt nog bij dat de overheid vrijwel altijd te maken heeft met schaarse middelen. Deze schaarste zet het verdelingsvraagstuk onder druk. In een situatie zonder schaarste van middelen zou gelijkheid een minder groot probleem vormen: gelijkheid zou immers gepaard kunnen gaan met zeer hoge kwaliteit voor iedereen, ook al is in die situatie de ruimte voor maatschappelijk initiatief nog steeds zeer beperkt. Het punt is echter dat de solidariteit nog veel meer onder druk komt te staan als de kostenbeheersing van de verzorgingsstaat problematisch wordt (vgl. RMO 2013). Het gaat dan bij de inrichting van de verzorgingsstaat om de gelijke verdeling van armoede. Bij schaarse middelen leidt gelijkheid tot rantsoenering en verschraling.

Volgens de Raad zou solidariteit moeten rusten op een besef van wederzijdse afhankelijkheden tussen de leden van een gemeenschap, waardoor men bereid is (financiële) offers te aanvaarden – ook als die niet onmiddellijk bijdragen aan het eigen belang (RMO 2013). In de huidige conceptualisering van de verzorgingsstaat is solidariteit echter een abstractie geworden, die via belastingheffing is overgedragen aan de overheid.

Daarmee is de verzorgingsstaat vooral een uiting van individualisme, niet van solidariteit. Het toestaan van verschil, als uitdrukking van particulier initiatief, zou echter juist de solidariteit kunnen versterken. De organisatie van publieke voorzieningen vanuit maatschappelijk initiatief komt namelijk niet voort uit een aanspraak op rechten die de burger ten opzichte van de overheid heeft, maar juist uit de behoefte van burgers om zelf een oplossing te organiseren voor een zelf ervaren probleem (RMO 2013).

Op twee manieren reduceert de huidige conceptie van de verzorgingsstaat de ruimte voor maatschappelijk initiatief:

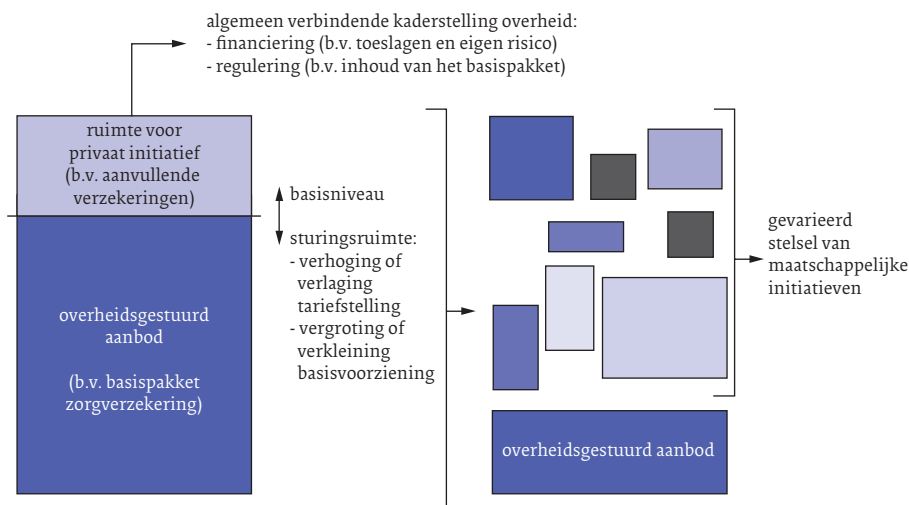
- 1) Doordat bij elke beslissing het basisniveau van een publieke voorziening voor elke burger in het geding is, zal deze beslissing steeds worden gewogen in het licht van het gelijkheidsprincipe. Concreet zal dit leiden tot een 'omhoog kruipen' van het basisniveau, doordat alle deelbelangen van burgers of maatschappelijke groeperingen hierin een plaats moeten krijgen. Aangezien iedereen betaalt voor het basisniveau en iedereen recht heeft op het basisniveau, dient dat niveau voor iedereen acceptabel te zijn. De basisvoorziening neigt naar expansie en drukt daarmee de ruimte voor maatschappelijk initiatief weg – bijvoorbeeld omdat het financieel onaantrekkelijk is voor zowel burger als aanbieder of omdat het in termen van voorziening weinig toegevoegde waarde heeft. Overigens moet het 'omhoog kruipen' van de basisvoorziening niet worden verward met een verhoging van de kwaliteit: het gaat hier vooral om de neiging tot overconsumptie en eenvormigheid in het aanbod voor iedere burger. Gegeven een context van schaarse middelen zal het 'omhoog kruipen' van het basisniveau dus juist tot een verschraling van het aanbod en tot een gelijke verdeling van armoede leiden.
- 2) Het maatschappelijk initiatief wordt in dit stelsel slechts opgevat als een 'kop' boven op de algemene basis. Zelfs als de hierboven beschreven tendens kan worden weerstaan, legt dit uitgangspunt een belangrijke begrenzing op aan het maatschappelijk initiatief. Immers, maatschappelijke partijen hebben ofwel de rol van beleidsuitvoerder – als zij de basisvoorziening van de overheid vormgeven – ofwel de rol van marginale ondernemer – als zij binnen de gestelde randvoorwaarden verschil proberen te maken: de kruimels die van het bord zijn gevallen. Die laatste rol zien we bijvoorbeeld terug in de verschillende masters die onderwijsinstellingen aanbieden: binnen de marges van een gefixeerd collegegeld en een bekostigingsstelsel op basis van aantallen studenten zoeken zij naar manieren om

toch onderscheid te kunnen maken. Dat onderscheid is evenwel beperkt: de mate waarin opleidingen kunnen variëren wordt vooral bepaald door de omvang van de instroom aan studenten. In economische termen gaat het dus altijd om massaproductie.

De huidige conceptualisering van de verzorgingsstaat wordt gedomineerd door de rechtsstatelijke noties van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De gelijkheidsfuik is het gevolg daarvan. Iedereen dient gelijkelijk aanspraak te kunnen maken op publieke voorzieningen. Dit plaatst de overheid in de positie waarin zij moet oordelen over de gevolgen van aanpassingen in publieke voorzieningen voor alle Nederlanders en plaatst maatschappelijke initiatieven in de positie waarin zij binnen de beknellende kaders van de overheid moeten opereren. Dit zijn dus geen condities die recht doen aan de drijfveer van maatschappelijk initiatief: verschil maken.

Naar het oordeel van de Raad dient op een fundamenteel andere manier te worden nagedacht over de inrichting van de verzorgingsstaat als de regering recht wil doen aan haar ambitie om ruimte te creëren voor maatschappelijk initiatief. Alleen door het loslaten van een deel van de inhoudelijke en financiële zeggenschap kan de overheid ontsnappen aan de gelijkheidsfuik en kan er ruimte ontstaan voor maatschappelijk initiatief. In het verlengde hiervan ligt het in de rede om als overheid de principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dusdanig te herinterpreteren dat er meer ruimte ontstaat voor variëteit.

In dat alternatief zijn maatschappelijk initiatief en het overheidsgestuurd aanbod van elkaar losgekoppeld en is er een breed en gevarieerd particulier aanbod. De zorgplicht van de overheid strekt zich niet per definitie uit over de organisatie van publieke voorzieningen, enkel over het garanderen dat er een stelsel van voorzieningen bestaat waardoor burgers niet verstoken blijven van onderwijs, zorg en sociale zekerheid. De zorgplicht van de verzorgingsstaat is een plicht van 'zorgen dat', niet van 'zorgen voor'. Er wordt als het ware een beweging ingezet van een gelijkheidsfuik naar een sociaal vangnet. Deze beweging is in figuur 1 schematisch weergegeven.



Figuur 1: Van gelijkheidsfuik naar veerkrachtig maatschappelijk aanbod

4.4 Naar een veerkrachtig maatschappelijk aanbod

Het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om te voorspellen hoe het aanbod van publieke voorzieningen er precies uit gaat zien als de overheid ruimte maakt voor maatschappelijk initiatief. Daar waar de overheid zich momenteel al terugtrekt, of daar waar burgers zelf initiatieven ontplooiën, zien we vooral diversiteit ontstaan. Deze lijn doortrekkend kunnen we ons een voorstelling maken van de mogelijke gevolgen van een gevarieerd aanbod aan publieke voorzieningen. Deze gevolgen kunnen enerzijds positief zijn – ze zorgen voor een veerkrachtige civil society – en anderzijds ook tot nieuwe politieke vraagstukken leiden.

Om met de positieve consequenties te beginnen: een gevarieerd maatschappelijk aanbod van voorzieningen heeft als belangrijke voordelen dat het aansluit op gevoelde behoeften vanuit de samenleving, dat het ruimte biedt aan de meervoudigheid die onze samenleving kenmerkt, dat het een tegenwicht vormt voor centraliseringstendensen bij de overheid, dat het in staat is zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en behoeften, en dat het democratische ervaringen van burgers bevordert.

Naar deze alternatieve ordening van publieke voorzieningen wordt, zoals we al kort bespraken in hoofdstuk 3, vaak verwezen met de notie 'veerkracht'. De nadruk ligt bij veerkracht vaak op het aanpassingsvermogen: het terugveren na een tegenslag of een verstoring. Dat vermogen komt niet voort uit anticipatie, preventie en planning, maar juist uit *trial-and-error* en variëteit. De aanpassing wordt niet centraal ontworpen, maar vloeit voort uit het slagen en falen van de verschillende, los van elkaar opererende onderdelen van een sociaal systeem: *'Resilience is the capacity to cope with unanticipated dangers after they have become manifest, learning to bounce back'* (Wildavsky 1991: 77).

Bij een gevarieerd maatschappelijk aanbod hoeven niet alle onderdelen van het stelsel op elkaar afgestemd te zijn of even sterk te zijn om de stabiliteit van het stelsel als geheel te bewaren. Een systeem dat wordt gekenmerkt door veerkracht heeft geen *weakest link* die het hele systeem in gevaar brengt (Wildavsky 1991: 6). Het is dus ook niet erg als sommige onderdelen falen – dat is onderdeel van het leerproces. Concreet betekent dit voor het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief dat het niet erg is als bepaalde initiatieven 'doodbloeden' of failliet gaan omdat er geen draagvlak voor is; andere initiatieven zullen hun plaats innemen. Het gaat erom dat maatschappelijk initiatieven waar wel draagvlak voor is, ruimte hebben voor zelforganisatie en zeggenschap.

Veerkracht is echter nog geen handelingsstrategie. Zoals Boin en Van Eeten ook stellen in hun achtergrondstudie bij dit advies: 'De gloedvolle betogen van politici en beleidsmakers suggereren vaak ten onrechte dat veerkracht een keuze is, een vernieuwende handelingsrichting: de economie, onze samenleving, de burger – alles en iedereen moet veerkrachtiger worden' (Boin en Van Eeten 2013: 70). Net als liefde, vertrouwen en spontaneiteit kan veerkracht niet worden afgedwongen. Voor zover er dus kan worden 'gestuurd' op veerkracht gaat het vooral om indirecte sturing: het creëren van de voorwaarden waaronder de kans groter wordt dat veerkracht zal ontstaan.

De vele lokale praktijken en initiatieven waaruit het aanbod aan voorzieningen is opgebouwd kennen geen gemeenschappelijk en eenduidig doel of plan, maar komen juist voort uit particuliere motivaties en kennen dus ook – in tegenstelling tot geplande of bureaucratische organisaties – een sterk element van zingeving voor hun initiatiefnemers en volgers. Aan maatschappelijk initiatief gaat geen bevel van hogerhand vooraf. Een veer-

krachtig aanbod van publieke voorzieningen vraagt niet om overzicht van een onoverzichtelijke samenleving, niet om anticipatie van een onvoorspelbare toekomst, niet om centrale aansturing in een gefragmenteerde samenleving en niet om controle van onbeheersbare maatschappelijke processen.

Als de overheid haar huidige mate van zeggenschap over de toegang, financiering en inhoud van publieke voorzieningen loslaat, zullen er wel allerlei nieuwe politieke vragen opkomen. Diversiteit kan namelijk ook leiden tot vormen van uitsluiting. De vraag welke vormen van uitsluiting ongewenst zijn en hoe de overheid hierop dient te reageren zal dan ook een cruciaal politiek aandachtspunt worden.

Concreet zijn er drie mogelijke alternatieven die zich tegelijkertijd kunnen voordoen in het maatschappelijke aanbod van publieke voorzieningen. Ten eerste kan de burger doen wat de overheid verwacht: de maatschappelijke initiatieven zijn gelijk aan het bestaande overheidsgestuurde aanbod. Er vallen geen gaten in de dienstverlening en de initiatieven leiden niet tot onacceptabele vormen van uitsluiting. Tot deze uitingsvormen van maatschappelijk initiatief kan de overheid zich vrij eenvoudig verhouden. Waarschijnlijker is het echter dat twee andere alternatieven optreden waarbij de rol van de overheid minder eenvoudig is.

De burger kan, ten tweede, ook iets anders doen dan wat de overheid verwacht. Vanuit de behoefte verschil te maken ontstaat een aanbod voor een publieke voorziening dat er anders uitziet dan het bestaande overheidsgestuurde aanbod. Particuliere initiatieven kunnen zich richten op bepaalde bevolkingsgroepen, kunnen variëren in kwaliteit en kunnen eigen toelatingscriteria stellen. De politieke vraag die hier speelt is welke vormen van verschil acceptabel zijn. Wanneer wordt uitsluiting discriminatie? Wanneer zijn kwaliteitscriteria onvoldoende? Wat kan de overheid hieraan doen zonder maatschappelijke initiatieven hun zeggenschap te ontnemen?

Ten derde kan het gebeuren dat de burger geen initiatief neemt of dat hij uitgesloten wordt van alle vormen van maatschappelijk initiatief. Er komt voor bepaalde groepen burgers geen maatschappelijk initiatief tot stand, waardoor zij verstoken blijven van voorzieningen die de overheid misschien wel van belang acht, zoals zorg of onderwijs. Ook hier speelt de politieke vraag naar insluiting en uitsluiting. Hoe gaan we om met mensen die geen plaats vinden in een maatschappelijke publieke voorziening? Moet

de overheid een vangnet of basisvoorziening voor hen organiseren? Of hen juist in staat stellen toegang te krijgen tot een maatschappelijk initiatief?

4.5 Tussenstap

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe het sociale vangnet van de verzorgingsstaat is verworden tot een gelijkheidsfuik. De huidige interpretatie en toepassing van de kernwaarden rechtszekerheid en rechtsgelijkheid beperken de mogelijkheden van maatschappelijke initiatieven om verschil te maken en zelf zeggenschap te dragen over inhoud, toegang en financiering van publieke voorzieningen. Om te ontsnappen aan de gelijkheidsfuik pleit de Raad voor een andere interpretatie van de zorgplicht van de verzorgingsstaat, waarin niet meer rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal staan, maar waarin meer inhoudelijk en financieel zeggenschap wordt overgelaten aan maatschappelijke initiatieven. De zorgplicht van de verzorgingsstaat is dan (weer) een plicht van 'zorgen dat', niet van 'zorgen voor'.

Hoe het landschap van publieke voorzieningen eruit zal zien als er meer ruimte ontstaat voor maatschappelijk initiatief, valt in principe niet te voorspellen. Het ordeningsprincipe is immers niet meer dat van controle en ontwerp, maar juist van zelforganisatie en variëteit. Wat we wel kunnen zeggen is dat een gevarieerd aanbod van publieke voorzieningen nieuwe politieke vraagstukken met zich zal brengen rond insluiting en uitsluiting. In het volgende hoofdstuk formuleert de Raad hierover aanbevelingen aan de regering en Staten Generaal.

Noot

- 1 Selectie aan de poort is alleen bij uitzondering en specifieke toestemming toegestaan.

5

Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De centrale vraag van dit advies was welke strategie de overheid kan toepassen om meer ruimte te laten aan maatschappelijke initiatieven bij de organisatie van publieke voorzieningen. De Raad heeft in dit advies de wens van de regering dat de overheid terugtreedt als uitgangspunt genomen en deze in dit advies niet uitgebreid ter discussie gesteld. Op welke specifieke beleidsterreinen terugtrekken van de overheid wenselijk is, is voor een groot gedeelte namelijk een politieke kwestie, waarover de politiek zal moeten besluiten. Een politiek die oproept tot meer ruimte voor maatschappelijk initiatief in het publieke domein zal echter wel rekening moeten houden met de implicaties van die oproep, consequent moeten blijven en het beleid van de overheid daarop moeten aanpassen.

In dit advies hebben we gezien dat ruimte laten aan maatschappelijk initiatief betekent dat de overheid ruimte moet laten voor zelforganisatie én zeggenschap. Maatschappelijk initiatief en burgerschap zijn er niet voor de overheid, maar voor de mensen zelf. De overheid – en politici in het bijzonder – kan weliswaar behoeften van mensen articuleren, maar de valkuil is dat ze de organisatie van voorzieningen van de samenleving overneemt. De organisatie en toedeling van publieke voorzieningen vragen ook niet noodzakelijkerwijs democratische legitimatie via de weg van politieke representatie en verzorgingsstaat, ook de samenleving zelf kan die democratische legitimatie bieden. Dat betekent dat de overheid een fors gedeelte van haar zeggenschap zal moeten loslaten. Als de overheid maatschappelijke initiatieven wil versterken, dient zij terughoudend te zijn met het formuleren van opvattingen over normaliteit die maatschappelijk initiatief en burgerschap invullen. De overheid zal ruimte moeten openlaten die burgers op eigen initiatief en op eigen wijze kunnen invullen.

Er zijn verschillende 'oerkrachten' in samenleving en overheid die loslaten lastig maken. Deze oerkrachten kennen hun voedingsbodem in de zeer specifieke conceptie van de hedendaagse Nederlandse verzorgingsstaat. Door toepassing van de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in aanspraken van burgers op publieke voorzieningen is de verzorgingsstaat gevangen in een gelijkheidsfuik: elke vorm van verschil in het aanbod van publieke voorzieningen is in de grond problematisch als iedere burger in gelijke mate recht heeft op dezelfde voorzieningen. De Raad stelt daarom voor om de zorgplicht van de overheid minder eenduidig te verbinden met de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Daar waar de overheid meer ruimte wil bieden aan maatschappelijk initiatief dient de zorgplicht van de verzorgingsstaat zich niet verder uit te strekken dan 'zorgen dat'. Ruimte voor maatschappelijk initiatief is alleen mogelijk als de verhouding tussen collectieve en particuliere financieringsarrangementen verandert. Alleen dan kunnen maatschappelijke initiatieven meer noodzakelijke zeggenschap over inhoud, toegang en financiering van voorzieningen krijgen.

In het navolgende formuleert de Raad drie aanbevelingsrichtingen om ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief.

5.2 Geef maatschappelijke initiatieven inhoudelijk zeggenschap

Maatschappelijk initiatief dient leidend te zijn bij de organisatie van publieke voorzieningen. Een overheid die maatschappelijk initiatief serieus neemt, ziet het niet als een verlengstuk van beleid, maar als een zelfstandige organisatie van een publieke voorziening. Een maatschappelijk initiatief kan niet zonder zeggenschap van de 'eigenaren' van het initiatief. Dit betekent erkenning van eigenstandige keuzes van het maatschappelijk initiatief inzake identiteit, omvang, keuzeaanbod en tot op zekere hoogte kwaliteit. Dit betekent dus ook dat het initiatief verschil maakt: in termen van de inhoud van het aanbod, in termen van toegankelijkheid en in termen van prijsstelling. Organisatievormen als stichtingen, verenigingen, bedrijven en coöperaties lenen zich hier het beste voor. Alle onderwijs bijzonder (met openbaar onderwijs mogelijk als aanvulling als er onvoldoende aanbod is) ligt bijvoorbeeld meer voor de hand dan alle onderwijs openbaar. Net als

particuliere zorginstellingen en welzijnscoöperaties meer voor de hand liggen dan aan de overheid gerelateerde instellingen.

De overheid zal er verder voor moeten waken zich te veel met de inhoud van publieke voorzieningen te bemoeien. In het licht van de 'oerkrachten' die de verzorgingsstaat doen uitdijen staat de overheid hiermee voor een belangrijke uitdaging: 'niks doen' is zo ongeveer het moeilijkste wat er is. Maar alleen door ruimte te laten kunnen maatschappelijke initiatieven spontaan ontstaan. Er gaat geen probleemdefinitie van de overheid vooraf aan maatschappelijk initiatief. Sterker nog: probleemdefinities van de overheid belemmeren in veel gevallen het ontstaan van maatschappelijke initiatieven. Voor een vitale civil society is een 'democratische ervaring' (Dewey 1927) van burgers nodig: zij moeten een bepaald probleem zelf ervaren en zelf de bereidheid hebben om tot collectieve actie over te gaan.

Wel kan de overheid een aantal randvoorwaarden bewaken voor maatschappelijk initiatief. Bij de toegang tot voorzieningen laat ze de toelatingscriteria weliswaar in principe over aan het maatschappelijk initiatief, maar kan ze wel zorgdragen voor een recht op uittreding en een eigen alternatief (vangnet) aanbieden als er gaten in het maatschappelijk aanbod ontstaan. En de overheid is tot slot weliswaar terughoudend ten aanzien van de inhoud van voorzieningen, maar ze kan binnen de wettelijke kaders wel een aantal eisen stellen rondom deugdelijkheid en minimale standaarden.

5.3 Creëer nieuwe financiële arrangementen

Zeggenschap betekent ook dat het maatschappelijk initiatief verantwoordelijkheid draagt voor de (financiële) consequenties van het eigen handelen. De overheid dient maatschappelijke ('opwaartse') druk tot overheidsinterventie of overheidsfinanciering te weerstaan. Het ontstaan van een gevarieerd maatschappelijk aanbod van publieke voorzieningen is alleen realistisch als daarvoor ook financiële ruimte bestaat. Deze ruimte is driedelig.

Ten eerste zullen maatschappelijke initiatieven meer gebruik moeten maken van private middelen. Er kan geen vanzelfsprekendheid zijn van collectieve financiering voor een privaat initiatief. In veel domeinen zal de overheid maatschappelijke initiatieven alleen te hulp schieten zodra private middelen ontoereikend zijn en er onvoldoende aanbod is aan publieke voorzieningen. De vrijheid van het maatschappelijk initiatief impliceert

ook eigen verantwoordelijkheid. Publieke voorzieningen zijn zelf (mede) risicodragend. Ze kunnen en mogen dus failliet gaan.

Ten tweede zal er gezocht moeten worden naar vormen van cofinanciering ofwel nieuwe combinaties van collectieve en particuliere middelen. Er zijn nu eenmaal basistaken die de overheid wil garanderen voor haar burgers, ook financieel. Maar het maatschappelijk initiatief kan hierop variëren en combinaties maken met andere geldstromen. Dit geeft ook beperkingen aan de inhoudelijke voorwaarden die de overheid kan stellen als er toch aanspraak wordt gemaakt op collectieve middelen. Er bestaat geen vanzelfsprekend principe van 'wie betaalt, bepaalt'. Een keuze voor bijvoorbeeld een basisbekostiging van bijzonder en openbaar onderwijs betekent niet dat ze ook in de basis meer op elkaar moeten gaan lijken.

Ten derde behelst de verandering naar maatschappelijk initiatief als uitgangspunt het ontstaan van nieuwe financieringsarrangementen. Meer maatschappelijk initiatief is alleen realistisch als de financieringsverhouding tussen overheid en samenleving verandert en dit ook fiscaal gefaciliteerd wordt. Als maatschappelijke initiatieven zelf hun financiering moeten regelen, dient daar een passende lastenverlichting door de overheid tegenover te staan (Raad van State 2013).

5.4 Formuleer rechtsstatelijke criteria voor in- en uitsluiting

Ruimte voor maatschappelijk initiatief vereist een sterke rechtsstaat. Ten eerste doordat de rechtsstaat de overheid bindt aan een inhoudelijk neutrale houding tegenover maatschappelijk initiatief. De rechtsstaat heeft een belangrijke beschermende en begrenzendende functie: pluriformiteit en verschil dienen (rechtsstatelijk) beschermd te worden. De rechtsstaat beschermt verschil door het tegengaan van monopolies en het beschermen van de vrijheid van vereniging en het recht op uittreding uit een gemeenschap of voorziening.

Ten tweede biedt de rechtsstaat waarborgen tegen ongewenste vormen van maatschappelijk initiatief en tegen ongewenste vormen van maatschappelijke uitsluiting. Zoals Boin en Van Eeten (2013) in hun achtergrondstudie laten zien, passen niet alle vormen van veerkracht binnen een democratische, rechtsstatelijke samenleving – denk aan vormen van eigenrichting, criminele organisaties, voetbalhooligans en extremistische

groeperingen. De rechtsstaat garandeert dat maatschappelijke veerkracht rechtsstatelijk begrensd is en dat de zwaarmacht in handen van de overheid blijft en niet in handen van (groepen of organisaties in) de samenleving kan komen.

Bovendien kan de rechtsstaat bescherming bieden voor zwakkeren die zichzelf niet weten te redden of te organiseren (geld en opleiding maken het eenvoudiger om veerkrachtig te zijn). Voor een deel is dit een politieke kwestie, voor een deel ook een rechtsstatelijke: welk verschil is aanvaardbaar? Wanneer wordt gerechtvaardigde uitsluiting op basis van particuliere zeggenschap ongeoorloofde discriminatie? Hoe wordt er met tegenstrijdige belangen van burgers omgegaan en voorkomen dat de burger met de grootste mond altijd wint?

De rechtsstaat biedt in het verlengde hiervan een kader waarin ongemakken over maatschappelijk verschil (in omvang, kwaliteit, geografische spreiding, identiteit, enz.) geadresseerd kunnen worden. Toenemende variatie in voorzieningen zal leiden tot wrijving, spanning en misschien wel conflict. Dat is de consequentie van meer eigen verantwoordelijkheid en meer maatschappelijk initiatief. Om als overheid niet terug te grijpen op het mechanisme van gelijke toedeling, verscherping van toezicht en uitbreiding van wetgeving, is het nodig dat mensen wrijving die zij binnen de rechtsstaat ervaren aanhangig kunnen maken. Minder overheidsinterventies en meer eigen verantwoordelijkheid impliceren dan ook een goede toegang tot recht (vgl. RMO 2004).

Een pluriforme samenleving die uitgaat van maatschappelijk initiatief steunt op instituties voor de omgang met verschil en conflict: het rechtsproces met zijn hoor en wederhoor, de mededinging op de markt, de parlementaire democratie met zijn regeren en oppositievoeren, de academische vrijheid en waarheidsvinding, religieuze tolerantie en geweldloze conflictbeslechting (vgl. Schuyt 2006; Van Gunsteren 2003). Het is de taak van de overheid erop toe te zien dat deze instituties onaangetast blijven, juist in een samenleving waarin de organisatie van publieke voorzieningen in handen is van de samenleving zelf. Haar taak als hoedster van de rechtsstaat zal dan ook niet aan belang inboeten. Minder overheid en meer samenleving impliceert meer rechtsstaat.

5.5 Tot slot

Om te kunnen ontsnappen aan de gelijkheidsfuik en om de ‘oerkrachten’ te beteugelen die telkens het maatschappelijk initiatief in de weg zitten is met andere woorden bestuurlijke zelfbinding nodig. Net als Odysseus die zichzelf door zijn eigen bemanning liet vastbinden aan de mast om te ontsnappen aan de Sirenen, zal de overheid een manier van zelfbinding moeten vinden om te voorkomen dat zij de ruimte voor burgers inperkt. Die zelfbinding zou gevonden kunnen worden in de klassieke grondrechten die burgers tegen de staat en elkaar beschermen en in algemene rechtsbeginselen die het functioneren van de staat reguleren. Zo kan daadwerkelijk recht worden gedaan aan de eigen ambitie van de regering om terug te treden, los te laten en daadwerkelijk meer ruimte te geven aan mensen en samenleving.

Literatuur

- Andeweg, R. en G.A. Irwin (2002). *Governance and Politics of The Netherlands*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ankersmit, F.R. (1996). *Aesthetic Politics: political philosophy beyond fact and value*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Bank, J., P. Kalma, M. Ros en B. Tromp (red.) (1983). *Het vierde jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beiner, R. (red.) (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.
- Bekkers, V., G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger (red.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Bell, S. en A. Hindmoor (2009). *Rethinking Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Berlin, I. (2007). *Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Beveridge, W.H. (1944). *Full employment in a free society: a report*. Londen: Allen & Unwin.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. Londen: Faber and Faber.
- Boin, A. en M. van Eeten (2013). *Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond*. Achtergrondstudie bij het advies *Terugtrekken is vooruitzien*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.
- Boutellier, H. (2011). *De Improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bruce, M. (1968). *The Coming of the Welfare State*. Londen: Batsford.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (1997). *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge MA: Blackwell Publishers.
- Constant, B. (1988). *The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns* (1819). In: B. Fontana (red.), *Constant: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, J. S. (2011). *Challenging Governance Theory*. Bristol: The Policy Press.
- Dekker, P. en M. de Ridder (2011). *Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (COB, 2011/3). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dewey, J. (1954). *The public and its problems* (eerste druk 1927). Athens: Swallow Press.
- Donzelot, J. (1991). The mobilization of society. In: Burchell, G., C. Gordon en P. Miller (red.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality, with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Doorn, J.A.A. van (2009). *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*. Amsterdam: Mets en Schilt.
- Drosterij, G. en R. Peeters (2011). De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. In: *Beleid & Maatschappij*, jg. 2011, nr. 4, p. 85-101.
- Economisch Statistische Berichten (1991). Themanummer Kerntaken, jg. 76, nr. 3828. Met bijdragen van K. Groenveld, *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*, p. 986-989; A. Klink, *Kerntaken van de overheid*, p. 990-993; P. Kalma, *Kerntaken: een overschat concept*, p. 994-997.
- Elias, N. (1969). *Über den Prozeß der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen* (eerste druk 1939). Bern: Francke.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijk en J. Myerset (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. (1982). *Capitalism and Freedom* (eerste druk 1962). Chicago: University of Chicago Press.
- Frissen, P.H.A. (1999). *De lege staat*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar Verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A., R.H. Hofman en R. Peeters (nog te verschijnen). *Het ongemak van autonomie: onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. Review

- van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance' in de periode 2009-2012.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gribnau, J.L.M. (2009). *Soevereiniteit en legitimiteit: grenzen aan (fiscale) regelgeving*. Amersfoort: Sdu Uitgevers.
- Gunsteren, H.R. van (1976). *The Quest of Control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. New York: John Wiley & Sons.
- Gunsteren, H.R. van (1998). *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- Gunsteren, H.R. van (2003). *Veerkracht* (afscheidsrede uitgesproken bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar Politieke theorieën en Rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden op 19 december 2003). Leiden: Universiteit Leiden.
- Gunsteren, H.R. van (2006). *Vertrouwen in democratie: over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H.R. van en E. Van Ruyven (1993). De Ongekende Samenleving (pos), een verkenning. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 1993, nr. 3, p. 114-125.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (red.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, H.L.A. (1968). *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F.A. (1976). *The Road to Serfdom* (eerste druk 1944). Londen: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F.A. (2006). *The Constitution of Liberty* (eerste druk 1960). Londen: Routledge.
- Jansen, T., G. van den Brink en R. Kneyber (red.) (2012). *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Den Haag: Boom.
- Kinneging, A. (2012). Staat, markt en société civile. In: T. Kwakkelstein, A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.), *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (p. 33-42). Den Haag: Boom/Lemma.

- Kruiter, A.J. (2010). *Mild despotisme: democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennep.
- Lamé, J. (2011). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.
- Leibfried, S. en S. Mau (2008). *Welfare states: construction, deconstruction, reconstruction*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Maier, C.S. (red.) (1994). *Changing Boundaries of the Political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe* (eerste druk 1987). Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. In: *West European Politics*, jg. 17, nr. 3, p. 77-101.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. In: *Journal of Public Policy*, jg. 17, nr. 2, p. 139-167.
- Meijs, L.C.P.M. (2010). *Betrokkenheid als verzekering tegen een zwalkende overheid* (Paul Cremerslezing, 15 april 2010). Geraadpleegd op 17 april via http://www.erim.eur.nl/fileadmin/default/content/erim/research/centres/erasmus__centre__for__strategic__philanthropy/research/publications/paul__cremerslezing__lucas__meijs.pdf
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2011). *Brief aan de Rob van 22-12-2011*. Adviesaanvraag Raad voor het openbaar bestuur.
- Noije, L. van, J.J. Jonker, V. Veldheer en C. Vrooman (2012). Verschuivende verantwoordelijkheden. In: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije, en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p.303-322). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. (1974). New York, Basic Books.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Ossewaarde, M.R. (2005). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Achtergrondstudie bij het advies *Verschil maken* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Amsterdam: Uitgeverij swp.
- Peeters, R. (2013a). *The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishers.

- Peeters, R. (2013b, nog te verschijnen). Responsibilisation on Government's Terms: New Welfare and the Governance of Responsibility and Solidarity. In: *Social Policy and Society*.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 2011, nr. 2, p. 179-198.
- Pierson, C. (2004). *The modern state*. Londen: Routledge.
- Polanyi, M. (1948). Planning and Spontaneous Order. In: *The Manchester School*, jg. 16, nr. 3, p. 237-268.
- Raad van State (2013). Jaarverslag 2012.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004). *Toegang tot recht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij swp.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012a). *Mind the trap. Reflectie op het advies Loslaten in vertrouwen van de Raad voor het openbaar bestuur*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012b). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013a). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013b). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: RMO.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (eerste druk 1971). Oxford: Oxford University Press.
- Regeerakkoord (2012). *Bruggen slaan*. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord>
- Resnick, M. (1997). *Turtles, Termites, and Traffic Jams. Explorations in Massively Parallel Microworlds*. Cambridge MA: MIT Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies*, jg. 44, nr. 4, p. 652-667.
- Rooij, P. de (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rosanvallón, P. (2008). *Counter-democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013). *De koopman als dominee: de realisatie van publieke waarde door sociaal ondernemerschap in relatie tot de overheid*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Schuyt, C.J.M. en E. Taverne (2000). *1950. Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Schuyt, C.J.M. en R. van der Veen (red.) (1986). *De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Schuyt, C.J.M. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven CT: Yale University Press.
- Swaan, A. de (1988). *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press.
- Tocqueville, A. de (2011). *Over de democratie in Amerika* (oorspronkelijke Franstalige uitgave 1835 en 1840). Rotterdam: Lemniscaat.
- Trommel, W.A. (2009). *Gulzig Bestuur*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Trommel, W. en J. van den Berg (2012). *Échte wederkerigheid vernedert niet*. Geraadpleegd op 17 april 2013 via <http://www.socialelvraagstukken.nl/site/2012/04/15/echte-wederkerigheid-vernedert-niet/>
- Trommel, W.A. en R. van der Veen (1999). *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije, en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhoeven I. en M. Ham (red.) (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Walters, W. (2004). Some critical notes on 'governance'. In: *Studies in Political Economy*, jg. 73, p. 27-46.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildavsky, A. (1991). *Searching for Safety* (eerste druk 1988). New Brunswick/Oxford: Transaction Publishers.
- Woud, A. van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Yeung, K. (2010). The regulatory state. In: R. Baldwin, M. Cave en M. Lodge (red.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Zwaard, W. van der (2013). *Van Rechtsgrond tot Grondrecht: Sociale Wetgeving en het Dilemma van Particulariteit (1840-1960)*. Achtergrondstudie bij het advies *Terugtrekken is vooruitzien* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag: RMO.

Bijlage 1

Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond

Arjen Boin en Michel van Eeten in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

September 2011

Arjen Boin is Hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht,
Michel van Eeten is Hoogleraar Bestuurskunde aan de Technische
Universiteit Delft

Inhoud

- 1 Opkomst van een ideaal 69
 - 2 Veerkracht: een korte geschiedenis van een modieus concept 75
 - 3 De veerkrachtige samenleving: een weerbarstig ideaal 84
 - 4 De maakbaarheid van veerkracht: oorzaken, condities en mogelijke strategieën 95
 - 5 Op weg naar een veerkrachtige samenleving? 102
- Literatuur 109

1

Opkomst van een ideaal

In de aanloop naar de verkiezingen van 2010 die hem naar het premierschap voerden, stelde Mark Rutte dat de staat een 'geluksmachine' was die 'uitgezet' diende te worden. Inmiddels is het een leidmotief geworden van zijn kabinet. Uitdrukkingen als 'zelfredzaamheid', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'veerkracht' passen bij dit vertoog. Ook in andere westerse landen wint het terrein. Een van de meer opvallende voorbeelden daarvan is het Britse idee van *'the Big Society'*, waar vergelijkbare termen opduiken.

Het idee van veerkracht is al langer met een opmars bezig. In de 'risico-maatschappij' bestaat veel aandacht voor potentiële verstoringen van het maatschappelijke leven. Denk aan terroristische aanslagen, de implosie van het financiële bestel, klimaatverandering, internetaanvallen, pandemie dreigingen en de opkomst van het populisme. Hoewel moderne maatschappijen in objectieve zin veiliger zijn dan ooit, lijken burgers en bestuurders opvallend bang voor dergelijke verstoringen (Bauman 2007; Beck 1992; Furedi 2006; Giddens 1991).

De gedachte dat we risico's volledig kunnen uitsluiten is niet geloofwaardig (Taleb 2007). Crises en rampen demonstreren met enige regelmaat tekortkomingen in het maatschappelijk vermogen om bedreigingen te voorzien en, waar voorspeld, adequaat te ondervangen. De meer pessimistische wetenschappers beargumenteren dat we rekening moeten houden met grootschalige en zeer bedreigende verstoringen (OECD 2003; Rees 2003; Perrow 2007; Brown 2008).

Razendsnelle veranderingen voeden de vrees voor verstoringen. Deze veranderingen – denk aan de opkomst van sociale media, technologische ontwikkelingen en de politieke en economische opmars van China en India – brengen kansen en mogelijkheden met zich mee, maar lijken toch vooral kwetsbaarheden en bedreigingen op te roepen. In de risicomaatschappij worden de kwetsbaarheden uitgelicht; de kansen die deze ontwikkelingen bieden krijgen minder aandacht.

Een snel veranderende wereld creëert bij velen behoefte aan stabiliteit. Een preoccupatie met maatschappelijke stabiliteit – het behoud van verworvenheden in het licht van gepercipieerde bedreigingen – voedt twee typen reacties die zich moeizaam tot elkaar verhouden. In het decennium na 9/11 hebben we de groei van de krachtdadige overheid gezien. Doorzettingsmacht is hier het toverwoord. De overheid versterkt de robuustheid van de maatschappij, zodat schokken worden voorkomen en afgeweerd. Een tegenbeweging zoekt stabiliteit niet in een sterke overheid, maar in veerkrachtige instituties en zelfredzame burgers.

Het begrip veerkracht staat ons toe dit moderne onbehagen te articuleren zonder in fatalisme te vervallen. Het schept het beeld van een moderne maatschappij die met ernstige verstoringen kan omgaan. Het is een hoopvol concept: veerkracht betekent immers het verschil tussen langdurige verlamming en een snel herstel na een ramp of crisis.

In dit essay betekent veerkracht de maatschappelijke capaciteit om met (dreigende) verstoringen om te gaan (we formuleren een preciezere definitie in hoofdstuk 3). Deze capaciteit kan op verschillende niveaus worden gelokaliseerd. We kunnen veerkracht op het niveau van de *samenleving* bestuderen. We kunnen veerkracht ook in de *instituties* van een maatschappij lokaliseren. En we kunnen veerkracht zoeken bij *burgers*.

Deze drie niveaus hangen nauw met elkaar samen. Wij hanteren daarom de assumptie dat maatschappelijke veerkracht voortvloeit uit geïnstitutionaliseerde verhoudingen tussen burgers, publieke en private instituties, en de staat. Publieke instituties fungeren hierbij als scharnierpunt tussen burger en staat.

Veerkracht is in onze optiek nadrukkelijk geen strategie, maar een capaciteit. De gloedvolle betogen van politici en beleidsmakers suggereren vaak ten onrechte dat veerkracht een keuze is, een vernieuwende handelingsrichting: de economie, onze samenleving, de burger – alles en iedereen moet veerkrachtiger worden. Het is moeilijk daar iets op tegen te hebben. En precies dat geeft aan dat het politieke taalgebruik verhuult welke strategieën er schuilgaan achter het begrip veerkracht. In dit essay maken we een scherp onderscheid tussen veerkracht als capaciteit en de strategieën die een dergelijke capaciteit kunnen bewerkstelligen. Zodra die strategieën zichtbaar worden, verliest het concept zijn onschuld – en daarmee een deel van zijn belofte.

Veerkracht als normatief concept

In het dagelijks taalgebruik is veerkracht een positief begrip. Het suggereert wederopstanding, het niet meer verwachte herstel na een zware inzinking. Veerkrachtige personen komen terug na inktzwarte perioden in hun leven, veerkrachtige voetbalteams zetten vlak voor tijd een achterstand om in winst, veerkrachtige organisaties komen sterker terug na een crisis, en een veerkrachtig sociaal verband – een stad of een land – bouwt een nieuw paradijs op de puinhopen van het oude. In het licht van snelle veranderingen en grote bedreigingen biedt het idee van veerkracht hoop. Of het nu gaat om bezuinigingen ('de kunstsector zal er sterker van worden') of grote rampen ('de Engelsen reageerden stoïcijns op de bombardementen'), veerkracht wordt stevast gepresenteerd als een nastrevenswaardig idee.

Veerkracht presenteert, impliciet of expliciet, een ideaalbeeld: een systeem dat 'als vanzelf' schokken kan absorberen en verwerken, zonder erdoor te worden beschadigd. De veerkrachtige samenleving is een 'intelligente samenleving', waarin bedreigingen en verstoringen worden benut om het systeem nog beter en slimmer te maken. Het gaat dan om 'een toekomstbestendig openbaar bestuur, behoud van sociale samenhang, een robuust financieel stelsel, een excellent kennis- en onderwijssysteem, een duurzaam rechtssysteem, etc.' (KNAW 2011, p. 12). Zo bezien is er weinig in te brengen tegen het idee van veerkracht.

Er schuilt echter ook iets controversieels in veerkracht: het gaat immers om behoud van het bestaande. Het suggereert een hang naar stabiliteit. Wanneer we veerkracht expliciet verbinden met het behoud van stabiliteit, komt het potentieel controversiële karakter van dit concept scherp aan het licht.

Velen mogen waarde hechten aan stabiliteit, maar stabiliteit (de 'status quo') is altijd controversieel. Stabiliteit vereist immers voortdurende, soms structurele aanpassingen in het licht van de veranderende omstandigheden. Structurele aanpassingen zijn doorgaans controversieel. Denk aan de aanpassingen van het pensioenstelsel of van het ontslagrecht. Mensen die stabiliteit waarderen, bezien proactieve aanpassingen met achterdocht. Voor degenen die de status quo ter discussie stellen, gaan proactieve veranderingen vaak niet ver genoeg.

Onder deze paradoxale samenhang tussen stabiliteit en adaptatie ligt een ander spanningsveld, tussen staat en maatschappij. Veerkracht duikt vaak op in betogen over nut en wenselijkheid van een kleinere staat.

Het afnemende vermogen van de overheid om stabiliteit te bewaren zou gecompenseerd kunnen worden door meer maatschappelijke veerkracht. Maar het is tegelijkertijd een argument voor vergaande hervormingen. Sommigen beargumenteren dat het bewerkstelligen van maatschappelijke veerkracht juist een helpende hand van diezelfde staat vereist.

Deze inherente spanningsvelden worden zelden geëxpliciteerd. Verwarring ligt op de loer: een debat over stabiliteit en de rol van veerkracht wordt al snel gekleurd door opvattingen over staat en maatschappij.

Op zoek naar de kosten en baten van een ideaal

Het is natuurlijk prachtig als instituties en burgers zich snel, eigenhandig en effectief aanpassen in het licht van dreigende verstoringen. De goed voorbereide burger – met noodpakket in huis – kan zich best redden tijdens een ramp. De weldenkende burger heeft geen buurtregisseur nodig om een conflict over hondenpoep in het plantsoen op te lossen. En migranten – toch een toonbeeld van veerkracht – hebben geen overheid nodig om hun plaats te vinden in de Nederlandse maatschappij. Veerkracht lijkt veel overheidsbemoeienis overbodig te maken.

De roep om meer veerkracht is dan ook begrijpelijk. Toch schuurt er iets. De ogenschijnlijke behoefte aan veerkracht kan niet worden verklaard uit toenemende instabiliteit. Nederland is stabiel gebleven, zelfs na grote schokken (zoals de moord op Fortuyn en Van Gogh). Het zou misschien allemaal niet zo veel uitmaken als er geen kosten waren verbonden aan dit ideaalbeeld. Maar die kosten zijn er wel.

Neem bijvoorbeeld discussies over het socialezekerheidsstelsel. Een beperkte vorm van solidariteit kan op brede maatschappelijke steun rekenen en ligt ten grondslag aan allerlei regelingen die mensen behoeden voor plotseling onheil, zoals de dood van een kostwinner, ontslag of een ongeluk dat werken onmogelijk maakt. Critici stellen dat een dergelijk stelsel te ver gaat wanneer het de zelfredzaamheid van burgers ondermijnt door hen afhankelijk van steun te maken. Zelfredzaamheid wordt niet alleen verondersteld, het moet worden aangemoedigd. Dit is het argument dat de regering van president Clinton hanteerde toen zij de uitkeringen voor alleenstaande vrouwen met kinderen verlaagde. Toen veel van deze alleenstaande vrouwen vervolgens aan het werk gingen, bevestigde dat het idee van veerkracht.

Zelfredzaamheid figureert ook steeds vaker in het denken en praten over veiligheid.¹ Onderzoekers wijzen op het feit dat mensen zichzelf en elkaar vaak goed kunnen helpen in de eerste uren na een ramp (Dynes 1970; Helsloot 2007; Quarantelli 1988). Beleidsmakers wijzen erop dat de overheid niet alles kan regelen voor de burgers. Zelfredzaamheid verwordt zo tot een tegengeluid, een markering van het feit dat de intensivering van overheidsbemoeienis in het veiligheidsdomein een (voorlopig) eindpunt heeft bereikt.

Een snelle blik op de Verenigde Staten doet beseffen dat veerkracht ook een donkere kant heeft: private scholen, wapenbezit en *gated communities* zijn vormen van veerkracht waar niet iedereen vrolijk van wordt. Daarnaast is veerkracht gemakkelijker op te brengen (en te verdragen) door hogeropgeleiden en mensen in hogere inkomenscategorieën. De mensen die zich in de praktijk echt zelf moeten redden, hebben niet altijd baat bij de strategieën die in naam van veerkracht worden gepropageerd.

Daardoor zijn de lofzangen op veerkracht eenzijdig en een beetje verdacht. Ze benadrukken positieve effecten en gaan voorbij aan de maatschappelijke kosten die aan veerkracht kunnen kleven. Maar het is niet duidelijk waar dit positieve beeld op is gebaseerd. Het is ook niet duidelijk of het kan werken in andere domeinen dan veiligheid, waar andere waarden domineren, zoals zorg, zekerheid en welzijn. In deze domeinen is het op voorhand veel minder helder wat dit concept inhoudt en wat het te bieden heeft.

Dit essay

Groeiende risicopercepties werpen als vanzelf de vraag op hoe een samenleving zich kan weren tegen onverwachte en ongewenste verstoringen. Het idee dat onze samenleving best tegen een stootje kan is geruststellend. Maar het is niet duidelijk of en hoe een veerkrachtige maatschappij kan worden 'ontworpen' en tegen welke kosten. Veerkracht mag een mooi alternatief lijken voor wat Willem Trommel (2009) 'het gulzige bestuur' noemt, maar dat maakt het nog niet tot een baken voor de beleidsvorming.

Dit alles moeten we afzetten tegen de tegendraadse constatering dat de meeste sociale en kritieke systemen in de praktijk verbazingwekkend veerkrachtig blijken – onafhankelijk van de gehanteerde definitie en in weerwil van de toenemende complexiteit (Lopez 2006; Van Eeten 2011; Van Eeten et al. 2011). Nederland kan hier als voorbeeld dienen: de vele crises van het

afgelopen decennium hebben niet tot een objectief aantoonbare destabilisering van de maatschappij geleid.

Dit essay stelt het idee van maatschappelijke veerkracht – de gepercipieerde voordelen en mogelijke nadelen – ter discussie. We beschrijven de opkomst van dit ideaal en proberen te doordenken wat het precies inhoudt en welke strategieën nodig zijn om dit ideaal te bereiken. We besteden aandacht aan de schaduwkanten van veerkracht en de onderliggende strategieën, die vooralsnog onderbelicht zijn gebleven.

Drie vragen staan centraal. We beginnen met de simpele vraag wat veerkracht nu eigenlijk precies betekent. Wat zijn de kenmerken van een veerkrachtige maatschappij? Dit essay laat zien dat daar verrassend veel discussie over is geweest. Zodra de definitie is vastgesteld, kunnen we nagaan wat de oorzaken van het bestaan van veerkracht zijn: Wat maakt een maatschappij veerkrachtig? Welke rol spelen burgers, instituties en de staat in het bewerkstelligen van veerkracht? Welke strategieën leiden tot een veerkrachtige samenleving? Het antwoord op de tweede vraag helpt ons de laatste vraag te beantwoorden: is het de moeite waard om in veerkracht te investeren?

Het essay is als volgt opgebouwd. We beginnen met een wetenschappelijke plaatsbepaling door drie wetenschappelijke velden te visiteren waarin het begrip veerkracht een opkomst heeft doorgemaakt. Vervolgens gebruiken we de zogenoemde groep-rastertypologie om de relatie tussen maatschappelijke veerkracht en de staat te ontrafelen. De volgende stap is een reflectie op de beschikbare kennis over de causale factoren die aan maatschappelijke veerkracht ten grondslag liggen. We sluiten af met een korte beschouwing over onze bevindingen.

Noot

- 1 Zie bijvoorbeeld het debat over zelfredzaamheid in *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, november/december issue, 2009, p. 30-35.

2

Veerkracht: een korte geschiedenis van een modieus concept

Veerkracht is als metafoor ontleend aan de materiaalkunde. Het begrip duidt in deze context op het vermogen van een materiaal om schokken te absorberen. De Engelse vertaling van veerkracht is *resilience*. Dit concept duikt op in allerlei wetenschappelijke disciplines, van engineering tot psychiatrie, van biologie tot bestuurskunde. Wij concentreren ons hier op drie wetenschappelijke gebieden waarin het begrip een belangrijke positie heeft verworven: de ecologie, de *risk and safety sciences* en de bestuurskunde.¹

Ecologie: de ontdekking van veerkracht als organiserend principe

Het begrip *resilience* wordt in de ecologie gebruikt om te beschrijven hoe complexe systemen zich herstellen en aanpassen na een verstoring in het biologische evenwicht van dat systeem. Holling (1973) onderscheidt twee concepten van veerkracht.

Het eerste concept, dat het vakgebied lang heeft gedomineerd, noemde Holling (enigszins misleidend) '*engineering resilience*'. Een klassiek voorbeeld is de relatie tussen populaties van roofdieren en prooidieren. Een verstoring, zoals een aanhoudende droogte, leidt tot een kleinere populatie van bijvoorbeeld konijnen. Daardoor zal ook de vossenpopulatie teruglopen. Zo kan de konijnenpopulatie zich herstellen, gevolgd door de vossenpopulatie.

De gedachte is dat dit proces van wederzijdse aanpassing weliswaar met fluctuaties gepaard gaat, maar dat die fluctuaties langzaam afnemen om uiteindelijk te eindigen in een evenwichtstoestand, als een knikker die tot rust komt op het laagste punt in een kommetje.

In dit model wordt uitgegaan van natuurlijke evenwichten, vergelijkbaar met de marktevenwichten in economische modellen. Een verstoring duwt het systeem uit evenwicht, waarna krachten in het systeem het schijnbaar vanzelf terugbrengen naar de evenwichtssituatie. Veerkracht wordt dan

gemeten als de snelheid waarmee naar het systeem naar het evenwicht terugkeert.

Holling herkende een tweede vorm van veerkracht.² ‘*Ecological resilience*’ Hier keren systemen na een verstoring niet terug naar de uitgangssituatie, maar naar een nieuw evenwicht. Met andere woorden, ecosystemen kennen niet één natuurlijk evenwicht, maar bewegen tussen verschillende evenwichtstoestanden. Die eigenschap maakt dat ze grote schokken kunnen verwerken. Veerkracht duidt hier op de omvang van de verstoring die een systeem kan verwerken, zonder radicaal van structuur te veranderen – bijvoorbeeld een steppegebied dat droogteperiodes kan doorstaan zonder te verworden tot woestijngebied.

Het concept *ecological resilience* omvat het idee dat stabiliteit voortdurende aanpassing en verandering vereist; de terugkeer naar een statisch evenwicht is niet het uitgangspunt. Deze vorm van veerkracht gedijt bij een bepaalde bandbreedte aan verstoringen – preciezer: veerkracht vereist juist variatie in de condities waaronder het systeem functioneert. Als die variatie drastisch afneemt (of te veel toeneemt), verliest het systeem aan functionele diversiteit en wordt het kwetsbaarder voor verstoringen.

Menselijke ingrepen om ecosystemen te beschermen leiden vaak tot een reductie in variëteit. In het bosbeheer probeert men bijzondere gebieden te beschermen door bosbranden in te dammen in plaats van de gebieden bloot te stellen aan periodieke verwoestende branden. Dat leidt op korte termijn inderdaad tot de bloei van die gebieden. Maar uiteindelijk blijken de gebieden kwetsbaarder te worden voor andere verstoringen, zoals ziektes en parasieten. Door de afwezigheid van grote branden ontstaat er bovendien minder ruimte voor jonge aangroei, terwijl die juist bestand is tegen andere verstoringen dan de volwassen exemplaren. Door de afname in diversiteit is de schade van deze verstoringen veel groter en onomkeerbaarder dan de gevolgen van bosbrand. Juist het voorkomen van bosbranden leidt tot een opeenhoping van brandbaar materiaal in de bossen, waardoor een ongecontroleerde brand veel destructiever is dan in een bos dat periodiek aan brand wordt blootgesteld.

Een belangrijk inzicht is dat het beheer van ecologische systemen vaak onbedoelde en negatieve effecten heeft. Effectief beheer vermindert – logischerwijs – de variëteit van verstoringen waaraan het systeem wordt blootgesteld. Daarmee neemt ook de functionele diversiteit van het systeem

af. Uiteindelijk vermindert dat de veerkracht, in de zin van het kunnen verwerken van een groot scala aan onvoorspelbare verstoringen.³

Deze ideeën zijn zeer invloedrijk geworden, zowel in de ecologie als daarbuiten (Folke 2006). Het werk van Holling is een bron van inspiratie voor de studie van complexe systemen en vice versa.⁴ Complexiteitstheorie biedt een verklaring voor structurele en schoksgewijze veranderingen in een complex systeem. De these is dat complexe systemen zich naar een delicaat evenwicht met hun omgeving ontwikkelen. Wanneer dat systeem een *tipping point* bereikt, is dit evenwicht zo precair dat een kleine verstoring een radicale verandering in het systeem kan uitlokken.⁵

Deze inzichten uit de natuurlijke wereld worden inmiddels gebruikt om grootschalige verstoringen in *man-made* systemen te verklaren (zie bv. Sornette 2003). Zo constateerde Nassim Taleb (2007) al voor de kredietcrisis dat de financiële markten zeer kwetsbaar waren voor zeldzame gebeurtenissen – ‘*black swans*’ – omdat de banken hun keuzes optimaliseerden voor een zeer smalle bandbreedte aan condities. Toen de markten buiten die bandbreedte traden, bleken de banken extreem kwetsbaar geworden voor zelfs de kleinste verstoringen.

Taleb stelt dat de fragiliteit van complexe systemen wordt versterkt door overheden die voortdurend crises proberen af te wenden. De peperdure reddingspakketten voor banken en landen ondermijnen de veerkracht van kapitalistische markten. Die is juist voor een belangrijk deel gelegen in de mogelijkheid dat bedrijven failliet gaan. Dat wordt hier voortdurend uitgesloten. Door het voortdurend uitsluiten van falen kon de situatie ontstaan die we nu aanduiden als *too big to fail* – een extreme vorm van kwetsbaarheid.

Veiligheidsstudies: veerkracht als strategie voor risicomanagement

De eerste sociale wetenschapper die het potentieel van het concept *resilience* herkende was Aaron Wildavsky (1988). Het is dan ook een goed idee zijn inmiddels klassieke *Searching for Safety* te raadplegen. Wildavsky was zijn tijd ver vooruit toen hij zijn polemieken tegen het voorzichtigheidsdenken schreef; zijn onderzoeksagenda wacht eigenlijk nog steeds op uitvoering.

Wildavsky stelde dat personen, organisaties en sociale verbanden verbazingwekkend veerkrachtig zijn en best tegen een stootje kunnen. Hij presenteerde veerkracht als een bron van optimisme en vooruitgang, en

als een alternatief voor preventie en regulering, die hij beschouwde als de contraproductieve instrumenten van behoudzuchtige bureaucraten. Die laatste strategie noemde Wildavsky anticipatie: het voorzien en wegnemen van risico's.

Hij introduceerde het concept veerkracht om tegenwicht te bieden aan de opkomst van risicomijdend beleid en het zogenoemde voorzorgsprincipe (*first do no harm*). Dit beleid heeft veel goeds gebracht en helpt veelvoorkomende risico's (overstromingen, brand, bepaalde ziekten) te minimaliseren. Maar Wildavsky heeft bedenkingen. Zo kan deze strategie kostbaar zijn en kent die soms aanzienlijke en ongewenste bijwerkingen. De vraag rijst daarom of deze aanpak niet te dominant is, of we er niet te zwaar op leunen, ten nadele van alternatieve benaderingen zoals veerkracht.

Zijn baanbrekende inzicht was dat juist dit voorzorgsprincipe ons onveiliger kan maken wanneer het innovatie en welvaarts groei belemmert. Die leveren uiteindelijk veel grotere veiligheidswinsten op dan risicomijding en anticipatie. Anticipatie holt innovatie en welvaarts groei uit, zo luidt de kritiek.

Volgens Wildavsky wordt er in veel risicobeleid ten onrechte van uitgegaan dat we weten hoe we veiligheid kunnen verhogen – met andere woorden, welk effect beleidsinterventies hebben op de veiligheid van de maatschappij en haar burgers. In de praktijk is die causaliteit vaak veel complexer dan wordt verondersteld. Veel interventies hebben niet de beoogde, of zelfs perverse effecten – en dat betekent dat ze middelen consumeren die niet meer voorhanden zijn bij het reageren op de schade die zich daadwerkelijk voordoet. Veiligheid is beter gediend met een strategie van voorzichtig experimenteren: *'Because safety must be discovered, and cannot be merely chosen, trial and error risk taking, rather than risk aversion, is the preferable strategy for securing safety. Encouraging trial-and-error promotes resilience'* (Wildavsky 1988: p. 2).

Deze tegenstelling tussen anticipatie en veerkracht keert in verschillende gedaanten terug in het nadenken over de risico's van verstoringen in complexe en gevaarlijke technologische systemen. Organisaties die risicovolle technologieën beheren, zoals kerncentrales en vliegdekschepen, moeten nagenoeg zonder fouten opereren, omdat de eerste 'error' meteen ook de laatste 'trial' zou kunnen zijn. Dat lijkt het idee van veerkracht uit te sluiten.

Echter, het onderzoek naar dergelijke organisaties – ook wel High Reliability Organizations (HRO's) genoemd – laat zien dat anticipatie en veerkracht ook samen kunnen gaan (LaPorte 1996; Roe en Schulman 2008; Weick en Sutcliffe 2001). HRO's leunen sterk op anticipatie: het voortdurend proberen te voorzien van risico's om deze te ondervangen in regels en voorzorgsmaatregelen. Maar empirisch onderzoek heeft laten zien dat deze organisaties geen regelvolgende machines zijn. Daarnaast zijn ze evenmin zo robuust dat ze verrassingen kunnen uitsluiten. Daarom hebben ze ook veerkracht nodig.

Juist omdat HRO's verrassingen moeten kunnen verwerken, kunnen ze zich niet veroorloven hun kernprocessen volledig te formaliseren of slaafs procedures te volgen. Improvisatie speelt een cruciale rol. Het personeel wordt getraind in regelvolging, maar ook in het afwijken van de regels als de situatie daarom vraagt. De bevoegdheid – of eerder nog: de plicht – af te wijken van de regels in het licht van een dreigende crisis is tot op de laagste niveaus van de organisatie geïnstitutionaliseerd. De organisatiecultuur van een HRO belooft een voortdurende zoektocht naar (potentiële) fouten, zonder de makers van die fouten daarop af te rekenen of te straffen. Fouten worden gezien als onvermijdelijk en bieden de mogelijkheid om te leren. In deze en andere karakteristieken herkennen we bouwstenen van veerkracht.

Bestuurskunde: veerkracht als nieuw ideaal

Veerkracht duikt regelmatig op in debatten over democratie. Dan gaat het om de vraag of ons politieke systeem kan omgaan met schokken en veranderingen, zoals globalisering, de economische crisis, afnemend vertrouwen van burgers en de opkomst van het populisme (bv. Huitema et al. 2009).

De wetenschap biedt inzichten die hier van pas komen. Politicologen en bestuurskundigen weten allang dat een 'sterke overheid' niet automatisch tot meer stabiliteit leidt. De overheid beschikt niet over de informatie en kennis om te bedenken welke aanpassingen precies nodig zijn om nieuwe ontwikkelingen het hoofd te bieden of te benutten.

Bestuurskundigen hebben het idee van de maakbare, beheersbare samenleving al in de jaren zeventig ten grave gedragen (zie bv. Van Gunsteren 1976; Hood 1976). Hun onderzoek benadrukt de onbedoelde en ongewenste effecten van beleid dat top-down wordt opgelegd. Roel in 't Veld

(1989) wees er in de jaren tachtig al op dat allerlei overheidsinitiatieven stuklopen op een maatschappij die zich slim en snel hergroepeert om aan de negatieve effecten van het geformuleerde beleid te ontsnappen (zie ook Scott 1998).

Als het om een stabiele, hoogwaardige samenleving gaat, lijken wetenschappers meer geloof te hechten aan veerkrachtige instituties en zelfredzame burgers – die blijken immers keer op keer over een groot aanpassingsvermogen te beschikken. In dit licht bezien kunnen alleen crises een centrale overheid met doorzettingsmacht legitimeren.

Het is slechts een kleine stap naar de promotie van veerkracht. Zo pleit Van Gunsteren (2006) voor het bewerkstelligen van een veerkrachtiger maatschappij. De Leidse politicoloog definieert veerkracht als ‘het vermogen met verrassingen om te gaan, zodanig dat kernwaarden behouden blijven’ (2006, p. 37). Van Gunsteren ziet het gebrek aan veerkracht zelfs als een kernprobleem van de moderne democratie.

In het beantwoorden van de vraag hoe veerkracht kan worden gerealiseerd grijpt Van Gunsteren terug op een klassieke tegenstelling uit de bestuurskunde, door hemzelf al in de jaren zeventig beschreven: een strategie van analyse en instructie versus een strategie van variëteit en selectie (Van Gunsteren 1976). Die laatste strategie biedt ‘een diversiteit van concurrerende alternatieven en aanpakken waaruit al naar gelang de omstandigheden gekozen kan worden’. Van Gunsteren gebruikt de metafoor van zelforganisatie in complexe ecosystemen – hetgeen hij omschrijft als ‘orde zonder baas’. Door in het politieke systeem meer zelforganisatie mogelijk te maken, zou veerkracht versterkt worden.

Diversiteit is cruciaal voor zelforganisatie en dus voor een veerkrachtige samenleving, zo stelt Van Gunsteren. Naast diversiteit identificeert Van Gunsteren nog vier strategieën: *multiple mappings*, selectie, indirecte controle en ‘onafhankelijk, maar niet geïsoleerd’. Het principe *multiple mappings* duidt op een repertoire van herinneringen of lessen, die kunnen worden gebruikt bij het duiden van nieuwe, onverwachte gebeurtenissen. Het inrichten van selectiemechanismen, het tweede principe, is noodzakelijk om uit de diversiteit van opties die varianten te kiezen die bijdragen aan de realisatie van de waarden die in het systeem zijn belichaamd. Indirecte controle drukt uit dat directe controle over het systeem contra-productief is voor zelforganisatie. Wel kan indirect de intelligentie van de zelforganisatie worden beïnvloed, bijvoorbeeld door veranderingen aan te

brengen in de feedback- of selectiemechanismen. Tot slot is het van belang de onafhankelijkheid van individuen, groepen en instituties te beschermen, omdat dit cruciaal is voor variëteit. De onafhankelijkheid mag echter niet zo ver gaan dat interactie uit de weg gegaan kan worden.

Ook Frissen (2009, p. 184) ziet veerkracht als nastrevenswaardig. En ook hij verbindt dit met zelforganisatie: '[het gaat] in een democratie vooral om het scheppen en beschermen van de voorwaarden voor maatschappelijke zelforganisatie. De wijsheid van het collectief komt immers in belangrijke mate voort uit de variëteit die weer voorwaarde is voor veerkracht.'⁶ Om die variëteit mogelijk te maken en in stand te houden, is het cruciaal om een stelsel van *checks and balances* te arrangeren, mede om de staat te beteugelen. Frissen ziet in de ambities van de staat – in termen van fijnmazige beheersing, maakbaarheid, het uitsluiten van risico's en verschil – een bedreiging van veerkracht. Uiteindelijk leidt dit tot een 'institutionele sclerosis'.

Frissen verbindt veerkracht met bestuurlijke bescheidenheid en het terugdringen van verstatelijking. Hij wijt de door hem geconstateerde crisis van de verzorgingsstaat mede aan de aantasting van autonomie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Hij is minder expliciet over hoe die veerkracht zich manifesteert, anders dan in het opbloeien van maatschappelijke variëteit. Van Gunsteren is hier eveneens weinig expliciet over. Net als Frissen lijkt hij zelforganisatie in belangrijke mate te situeren in maatschappelijke verbanden. Maar hoe we dit kunnen onderscheiden van de verzuilde samenleving of de Amerikaanse maatschappijvorm is niet onmiddellijk duidelijk.

Het is voor beleidsmakers verleidelijk het begrip te gebruiken als *window dressing* voor verstrekkende overheidsbezuinigingen: als zelforganisatie zo goed werkt, kan de rol van de staat wel een 'onsje minder'. Maar staat het afbreken van overheidsprogramma's gelijk aan het realiseren van veerkracht? Hilhorst (2011, p. 150) betoogt dat overheidsinvesteringen juist noodzakelijk zijn om veerkracht te versterken: 'De keuze is niet mensen in de watten leggen of zelfredzaamheid eisen, maar investeren in sociale veerkracht.'

Dit alles maakt de vraag des te urgenter wat veerkracht precies inhoudt in de context van overheid en samenleving. In hoofdstuk 3 proberen we de verschillende impliciete beelden achter het concept veerkracht te ontwarren. Eerst moeten we echter een definitie van het begrip vaststellen.

Naar een definitie van veerkracht

Veerkracht heeft een ontwikkeling doorgemaakt van een specifiek concept in de ecologie naar een beleidsterm die zowel een strategie als een ideaaltypische samenleving kan aanduiden. Een dergelijke verwarring van descriptie en prescriptie – zonder een onderliggende ‘beleidstheorie’ die causaliteit suggereert – staat een helder debat in de weg. Wij moeten eerst formuleren wat een veerkrachtig systeem is voordat we kunnen verkennen hoe – indien gewenst – een dergelijk systeem kan worden bewerkstelligd.

De verschillende definities van veerkracht vertonen op het eerste gezicht een duidelijke overeenkomst: het draait vrijwel altijd om het fenomeen van ‘*bouncing back*’ – het ‘terugveren’ van een systeem in reactie op een (dreigende) verstoring. Deze overeenkomst maskeert echter diepe verschillen langs drie dimensies. Op basis van deze dimensies kunnen we een onderscheid maken tussen ‘rekkelijke’ en ‘precieze’ concepties van veerkracht.

De eerste dimensie betreft het moment waarop veerkracht optreedt. Het ligt voor de hand om veerkracht te bestuderen nadat een schok is opgetreden. Een mooi voorbeeld is de razendsnelle herbouw van steden als Chicago, San Francisco, Warschau en Berlijn na getroffen te zijn door een vernietigende ramp – in het geval van Warschau was zelfs sprake van drie opeenvolgende rampen (Vale en Campanella 2005). Soms bestrijkt de definitie een veel ruimere tijdspanne. Veerkracht betekent dan het reageren op onvoorziene verstoringen *voordat* een desastreuze gebeurtenis plaatsheeft. Een invloedrijke groep onderzoekers hanteert bijvoorbeeld de volgende definitie: ‘*organizations who are resilient [...] recognize, adapt to and absorb variations, changes, disturbances, disruptions, and surprises*’ (Woods en Hollnagel 2006: p. 3).

Ron Westrum (2006: p. 59) identificeert drie dominante betekenissen van veerkracht: ‘1. *ability to prevent something bad from happening*; 2. *prevent something bad from becoming worse*; 3. *recover once something bad has happened*.’ Een rekkelijke definitie omvat ieder van deze drie betekenissen, waardoor de vraag ontstaat hoe *resilience* zich onderscheidt van vooruitzien, tijdige anticipatie, ‘*to roll with the punches*’. De zuiverste definitie lijkt de derde door Westrum genoemde optie, maar die roept weer de vraag op hoe vaak en waar precies het verschijnsel zich daadwerkelijk voordoet.

De tweede dimensie betreft de ernst van de verstoring. In een ‘precieze’ definitie is sprake van desastreuze verstoringen die zware schade aan het systeem toebrengen. Diane Coutu (2003) definieert veerkracht als ‘*bouncing*

back from life's hardships'. De rekkelijken spreken echter van '*disruptions that fall outside of the set of disturbances the system is designed to handle*' (Woods en Hollnagel 2006, p. 3). Sommige definities zijn van elastiek: veerkracht blijkt niets anders dan het adequaat reageren op allerlei routinematige verstoringen, zoals het tijdelijk wegvallen van een leverancier (Sheffi 2005). Zo wordt het concept al snel tot een slordig synoniem voor flexibiliteit.

De derde dimensie betreft de vraag: terugkeer naar welke staat precies? De 'preciezen' bieden hier geen duidelijkheid. Zij houden het niet voor mogelijk dat een systeem in precies dezelfde vorm terugkeert na een zware verstoring. Sommigen lijken van mening te zijn dat pas echt sprake is van veerkracht als een stad of organisatie sterker uit de crisis tevoorschijn komen; adaptatie en innovatie gaan dan hand in hand. Zij scharen alle activiteiten die zorgen dat een organisatie onder dreiging van een verstoring blijft functioneren onder de definitie.

Wij leunen naar de preciezen en definiëren veerkracht als het *vermogen van een systeem om ernstige verstoringen te absorberen en zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden, terwijl de kernfuncties van het systeem behouden blijven*.

Noten

- 1 Wij bespreken hier kort de bevindingen van wetenschapsgebieden met bijzondere relevantie voor onze discussie. Voor een meer volledig overzicht zie De Bruijne et al. (2010).
- 2 Holling herkende dat de twee vormen van veerkracht ten koste van elkaar kunnen gaan. *Engineering resilience* draait om '*efficiency of function*', terwijl *ecological resilience* draait om '*existence of function*' (Holling 1996, p. 33).
- 3 Anders gezegd: de eerste benadering denkt in termen van het voorkomen van falen (*fail-safe*), de tweede in termen van om kunnen gaan met falen (*safe-fail*).
- 4 Zo stelt een recent adviesrapport van de KNAW (2011) voor om maatschappelijke veerkracht te bestuderen en te verbeteren via de methoden van de complexiteittheorie en complexe adaptieve systemen.
- 5 Deze ideeën zijn gepopulariseerd in Malcolm Gladwell's *The Tipping Point*.
- 6 Deze observatie sluit aan bij theorieën over collectieve intelligentie (zoals '*wisdom of the crowd*' van Surowiecki (2004)), zelforganisatie en politicologische beschouwingen over de '*intelligence of democracy*' (Lindblom 1965).

3

De veerkrachtige samenleving: een weerbarstig ideaal

Het is gemakkelijk om de tekortkomingen van de gebureaucratiseerde verzorgingsstaat aan te wijzen en daar veerkracht als ideaal tegenover te stellen. Het is aanzienlijk lastiger om te concretiseren hoe dat ideaal er precies uitziet of hoe het bereikt kan worden. Wat zijn de kenmerken van een veerkrachtige samenleving? Kan de staat zelf ook veerkrachtig zijn?

In het politieke debat duikt veerkracht vaak op in betogen over de wenselijkheid van een kleinere staat. Ergens is dat merkwaardig. Zoals we hebben gezien zegt het begrip zelf niets over de relatie tussen staat en samenleving – het zegt slechts iets over het vermogen met schokken om te gaan. Waarom zou een kleinere overheid er beter voor zorgen dat de samenleving met schokken kan omgaan? Dat idee vereist een theorie over de gewenste relatie tussen staat en samenleving.

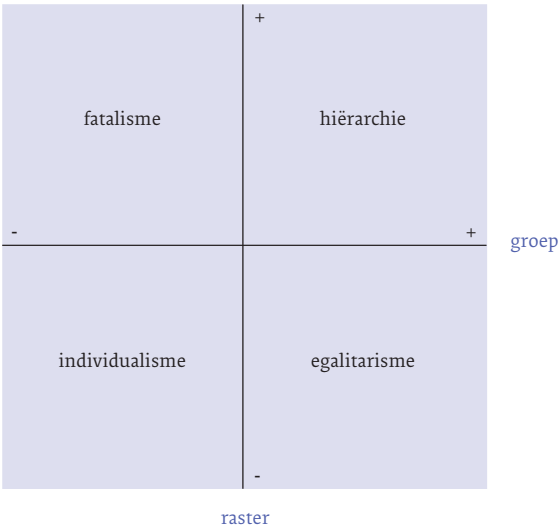
Als we het ideaal van veerkracht willen doorgronden, moeten we dus de onderliggende, vaak impliciete, theorieën blootleggen. Waarom zou een bepaalde maatschappelijke ordening beter schokken kunnen verwerken dan een andere? Op deze vraag bestaan geen strikt empirisch gefundeerde antwoorden. Daarvoor is ze te complex. Iedereen die haar beantwoordt, moet allerlei aannames doen en begeeft zich daarmee *de facto* op het terrein van de normatieve politieke theorie. Op dat terrein vinden we coherente perspectieven die allemaal een bepaalde gewenste maatschappelijke ordening propageren. Elk perspectief zal het ideaal van veerkracht anders invullen.

Door verschillende politieke perspectieven te onderscheiden, kunnen we verkennen: 1. hoe veerkracht wordt gezien, 2. waar het wordt gelokaliseerd in de samenleving en 3. hoe het kan worden versterkt.

We gebruiken hiervoor de zogenoemde *Cultural Theory*, oorspronkelijk ontwikkeld door Mary Douglas en later uitgewerkt met Aaron Wildavsky (Douglas and Wildavsky 1983). Deze theorie biedt een eenvoudig, maar

krachtig raamwerk om politieke opvattingen over risico's en verstoringen te analyseren (zie Hood 1998; Lodge 2009). Uiteraard bestaan er ook allerlei andere typologieën van ideaaltypische maatschappijordeningen die we hadden kunnen gebruiken. Maar voor onze doeleinden doet de precieze indeling van de typologie er weinig toe. Het gaat ons erom te verkennen hoe veerkracht als ideaal intrinsiek verbonden is met maatschappijopvattingen. Sterker nog, hoe het eigenlijk geen betekenis heeft buiten die opvattingen.

De leidende gedachte is dat elk politiek perspectief een bepaalde maatschappelijke ordening voorstaat waarin veerkracht een specifieke plaats inneemt. Elk perspectief kun je typeren aan de hand van twee analytische dimensies: externe dwang (*raster*) en zelfbinding (*groep*). De eerste dimensie beschrijft de mate waarin de maatschappij het gedrag van individuen structureert en voorschrijft of juist ruimte laat voor individuele autonomie. De tweede dimensie beschrijft de mate van groepsbinding en collectivisering in sociale en politieke organisaties. Door deze dimensies tegen elkaar af te zetten, ontstaan vier basispatronen van sociale verbanden die met een politieke cultuur samenhangen: hiërarchie, egalitarisme, individualisme en fatalisme (figuur 1).



Figuur 1: Groep-rastertypologie van politieke culturen

Deze culturele typen corresponderen ruwweg met de klassieke governance-arrangementen: staat (hiërarchie), civil society (egalitarisme) en markt (individualisme). De fatalistische cultuur is een apart geval. Daarin verwacht men weinig goeds van welk governance-arrangement dan ook. Daarom is men primair aangewezen op pure zelfredzaamheid en een zekere tolerantie voor de spelingen van het lot.

Elk van deze perspectieven zal veerkracht anders duiden en ook elders lokaliseren in de samenleving. Daarnaast zijn er concurrerende ideeën over hoe de veerkracht van de samenleving kan worden versterkt, ondermijnd of verminderd. Wij bespreken elk perspectief heel kort en laten zien hoe sterk de concepties van veerkracht kunnen variëren. We illustreren de verschillende opvattingen aan de hand van twee beleidssectoren: nationale veiligheid en sociale zekerheid – meer specifiek: de Wajong-regeling.¹

Veiligheidsmaatregelen en sociale zekerheid helpen beide onze maatschappij te beschermen tegen verstoringen. De nationale veiligheidssector is gericht op crises en rampen. De sociale zekerheidssector is gericht op een heel ander type verstoring: het stijgend aantal mensen dat niet deelneemt aan het arbeidsproces. Een belangrijke groep hierin vormt de jongeren met beperkingen, voor wie de Wajong is gecreëerd. De bedreiging betreft zowel sociale uitsluiting als de financiële last voor de staat.

Hiërarchie: veerkracht als sluitpost

In een hiërarchisch perspectief zijn maatschappelijke banden sterk gestructureerd. Iedereen heeft zijn of haar plaats. Sociale regels omschrijven wie wat kan doen, afhankelijk van zijn of haar sociale klasse, leeftijd, geslacht of opleiding. Expertise staat hoog aangeschreven en is leidend bij het collectief bepalen van de gewenste richting. Regeren is vooruitzien. Voor elk probleem bestaat een oplossing, zolang de politieke wil bestaat om deze door te voeren. Of het nu gaat om veiligheid of sociale zekerheid, veerkracht is niet een heel belangrijk principe in dit perspectief. Het voorkomen van en reageren op verstoringen is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de overheid – en in feite een kerntaak van de staat.

De overheid probeert fysieke verstoringen te voorkomen middels een strategie van anticipatie: op rationele wijze risico's in beeld brengen en die vervolgens trachten te voorkomen met een combinatie van regulering, beleid en toezicht. Responsorganisaties spelen een belangrijke rol: deze organisaties worden onderworpen aan standaardisering, certificering,

toezicht en verantwoordingsmechanismen. Veiligheid is in dit perspectief de resultante van een effectieve combinatie van beleid en een strak georganiseerd responsstelsel.

In het hiërarchische perspectief werpt de verzorgingsstaat zich op als de hoeder van kwetsbare groepen die tegen uitsluiting beschermd moeten worden. Er bestaat weinig vertrouwen in de zelfredzaamheid van de mensen voor wie de voorziening is gecreëerd. Zonder een collectieve voorziening worden de mensen in dit perspectief 'aan hun lot overgelaten'.

Veerkracht fungeert als sluitstuk voor beleid. Waar veiligheid niet door middel van beleid kan worden bereikt, doet de overheid een beroep op 'de eigen verantwoordelijkheid' van de burger. Veerkracht wordt van bovenaf georganiseerd: de eigen verantwoordelijkheid van de burger wordt nauwkeurig bepaald en helder gecommuniceerd – zie bijvoorbeeld de Postbus 51-campagnes 'Goed voorbereid zijn heb je zelf in de hand' en 'Weet u wat uw pensioen waard is?'.

Een groot aantal deskundigen denkt mee over de noodzakelijke aanpassingen in het collectieve arrangement om de gewenste uitkomst te bereiken. Regels worden herzien, instrumenten worden verfijnd, effecten worden geschat. In dit centralistische, technocratische proces kunnen beleidsexperimenten een bescheiden rol spelen, vooral daar waar decentralisatie bestaat of ingevoerd wordt. Dan kunnen lokale instanties binnen de generieke structuren verschillende opties uitproberen. Bij gebleken of vermeend succes kunnen deze navolging krijgen op centraal niveau.

Individualisme: veerkracht als privaat initiatief

In dit perspectief is de rol van de staat minimaal. Niet collectieve besluitvorming is leidend, maar individuele keuzes en vrijwillige transacties. Burgers worden gezien als gemotiveerd en capabel om vorm te geven aan hun leven. Variatie, verschillen en afwijkingen worden gevierd.

De conceptualisatie van veiligheidsbeleid en sociale zekerheid is navenant minimalistisch. De burger is grotendeels verantwoordelijk voor de eigen veiligheid, zowel voor het vaststellen van de mate en aard van veiligheid als voor de wijze waarop men die wil arrangeren. Veiligheid wordt in principe zo weinig mogelijk collectief georganiseerd of door de staat gefaciliteerd; de burger moet het via eigen initiatief organiseren.

Vanuit het individualistisch perspectief is veerkracht primair gebaat met het wegnemen van belemmeringen voor individueel handelen. Zo ook

in de sociale zekerheid. Het feit dat bepaalde jongeren met beperkingen te maken hebben, is geen reden om te veronderstellen dat ze geen initiatief kunnen nemen of niets te bieden hebben. De collectieve voorzieningen voor deze groep maken de jongeren passief en afhankelijk en kunnen zelfs een medicaliserend effect hebben (het uitkeringsrecht is immers afhankelijk van het al of niet ziek of gehandicapt zijn). Of zoals sommigen deze effecten samenvatten: het werkt een slachtoffercultuur in de hand (Dalrymple 2006).

De markt speelt in dit perspectief een belangrijke rol en voorziet, op doelmatige en effectieve wijze, in de behoeften – zo is de gedachte. De burger kan dan naar eigen inzicht en vermogen bepalen hoe bijvoorbeeld de persoonlijke veiligheid wordt georganiseerd. Op individueel niveau kan de burger bijvoorbeeld een alarmsysteem laten installeren in het huis of besluiten naar een veiligere buurt of stad te verhuizen. De burger kan zich voor rechtshulp en tegen brand, overstromingen en orkanen verzekeren. Burgers kunnen samenwerken om bepaalde collectieve goederen te organiseren (veilig vervoer, buurtbewaking).

Ook sociale zekerheid wordt via de markt vormgegeven. Allerlei vrijheidsbeperkende vereisten, die intrinsiek zijn aan onze arbeidsmarkt, dienen in dit perspectief daarom te worden weggenomen of opgeschort. Juist die goedbedoelde regels, zoals ontslagbescherming, houden de jongeren met beperkingen gevangen in hun uitzonderingspositie. Het maakt het voor werkgevers onaantrekkelijker om via *trial-and-error* te zoeken naar het nut dat jongeren met beperkingen kunnen hebben voor hun ondernemingen. Ontslag kan eenvoudiger gemaakt worden en verplichtingen kunnen worden opgeschort, zoals de plicht tot het aanbieden van een vast contract na een aantal tijdelijke contracten. Jongeren worden ‘geactiveerd’ door middel van prikkels, in de hoop dat ze zo eerder de voorziening verlaten. Het impliceert dat ze daar zelf invloed op kunnen uitoefenen, hetgeen past bij het individualistische perspectief.

Egalitarisme: veerkracht als saamhorigheid

In egalitaire verbanden hechten mensen aan gelijkheid en solidariteit. Ze staan kritisch ten opzicht van de instituties van zowel de staat als de markt. Alternatieve arrangementen moet de gemeenschap zelf ontwikkelen. In egalitaire verbanden behouden individuen hun autonomie doordat de

leden van de groep een gelijke stem, en dus ook vetomacht, hebben in collectieve besluitvorming.

In dit perspectief is veerkracht een van de belangrijkste organiserende principes van het maatschappelijke systeem. De verantwoordelijkheid voor geluk, zekerheid en veiligheid ligt bij de burgers. Zij opereren in sterke sociale verbanden die maatschappelijk verankerd zijn. Sociale instituties (lokale gemeenschappen, de kerk, de vakbond, de sportverenigingen) vormen de lijm van de veerkrachtige samenleving – een samenleving die tegen een stootje kan. Veerkracht is in dit perspectief vanzelfsprekend.

Veiligheid en sociale zekerheid worden in eerste instantie lokaal georganiseerd. De lokale instituties – de gemeente, scholen, kerken, verenigingen – spelen een centrale rol. De centrale staat heeft een bescheiden rol: de staat kan faciliteren, bijstaan of coördineren.² Maar dat is niet zonder risico's. Pogingen van de staat om sociaal kapitaal van burgers of groepen te stimuleren hebben niet zelden een perverterend effect.³

Een egalitair perspectief op sociale zekerheid deelt veel van de individualistische kritiek op de verzorgingsstaatarrangementen, maar koestert evenzeer wantrouwen tegenover de markt. In plaats daarvan vestigt het de hoop op de eigen groep, het netwerk of de gemeenschap waarvan de jongeren deel uitmaken. In het egalitaire perspectief horen noties thuis als solidariteit en gelijkheid, maar ook een afkeer van de smalle focus op het economisch productief maken van jongeren, die in veel van de huidige arrangementen te zien is. Het perspectief hier is breder: op emancipatie en sociale inclusie. Na een ramp of tijdens een crisis blijkt hoe sterk de veerkracht van een samenleving is. Als het gaat zoals het hoort, wordt de respons gekenmerkt door een hoge mate van solidariteit, improvisatievermogen en effectiviteit.

Dit idee van veerkracht past bij een bepaald type samenleving dat gezien vanuit het huidige tijdsgewricht al snel overkomt als ouderwets, ruraal, vooroorlogs. Maar deze vorm van veerkracht wordt nog regelmatig waargenomen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Denk aan de gemeenschappen in de Midwest die hard samenwerken – zandzakken op de dijk en voor de deur – wanneer de rivier dreigt te overstromen. Volendam is een voorbeeld van een hechte gemeenschap die een traumatische gebeurtenis – de café-brand in de oudejaarsnacht van 2000 – op eigen kracht te boven is gekomen.

Fatalisme: veerkracht als overlevingsdrang

In het fatalistische perspectief zien burgers zich niet primair als lid van een groep. Maar anders dan individualisten zien ze weinig ruimte om zelf initiatief te nemen. De structuren die hun leven inperken zijn dwingend en liggen buiten hun invloed. Ze worden met wantrouwen tegemoet getreden.

In dit perspectief neemt veerkracht een paradoxale positie in. De burger vertrouwt noodgedwongen op de eigen veerkracht, omdat hij geen beroep kan of wil doen op de staat of andere georganiseerde verbanden. De burger maakt gebruik van parallelle structuren, maar is ook terughoudend met het daarin investeren. De overheid vertrouwt niet op deze vorm van veerkracht en probeert die te reguleren, mede omdat die gepaard gaat met kritiek op haar eigen functioneren.

Een crisis is olie op het vuur bij dit wantrouwen. De burger, die geen vertrouwen heeft in de aangeboden hulp van de overheid, leunt voor zover mogelijk op primaire groepsbanden, zoals familie. De overheid heeft een verwrongen beeld van de burger: die raakt snel in paniek, zal gaan plunderen, handelt niet rationeel – een beeld dat in de praktijk zelden waar blijkt te zijn. Maar de maatregelen worden op dit beeld afgestemd, waardoor het gedrag als het ware wordt opgeroepen. Als de burger zich veerkrachtig toont, wordt dat al snel verkeerd begrepen.

De orkaan Katrina biedt een treffende illustratie voor deze conceptie van veerkracht. Een aanzienlijk gedeelte van de armere burgers van New Orleans weigerde de stad te verlaten voor de storm. Zij hadden weinig vertrouwen in de overheid en geen geld om het zelf te regelen. De geboden opvang in de Superdome bleek al snel ontoereikend, wat alleen maar bevestigde wat inwoners van de overheid verwachtten. De getroffen inwoners moesten zelf voor eten en onderdak zorgen, hetgeen tot plunderingen leidde.

Ook de Wajonger is in dit perspectief aangewezen op een basaal soort zelfredzaamheid. Bijvoorbeeld door zich afzijdig te houden of, wanneer men participeert, zich te onttrekken aan het gedrag dat het systeem probeert af te dwingen. Het strategisch omgaan met voorschriften, zelfs het ontduiken ervan, kan dan als rechtvaardig worden gezien. De belangrijkste vorm van veerkracht die fatalisten herkennen is het vermogen de schokken die het systeem toebrengt uit de weg te gaan of te incasseren.

Vanuit het fatalistische perspectief staat de legitimiteit van het Wajongbeleid, met zijn eenzijdige focus op het economisch productief maken van

alle burgers, ter discussie. Er is geen reden om de doelen over te nemen van een systeem waarvan je geen deel uitmaakt en waarop je geen invloed kunt uitoefenen. In plaats van een dergelijk opgelegd doel na te streven, is de jongere meer gebaat bij het leren omgaan met zijn beperkingen.

Het fatalistische perspectief wordt vanuit de andere perspectieven vaak geïnterpreteerd als een vorm van falen: staat, markt en civil society laten het allemaal afweten, met een ongewenste, onopgeloste situatie tot gevolg. Dit is een eenzijdige interpretatie. Soms is niets doen beter dan iets doen, zoals de beleidsanalyse al decennialang benadrukt. Zo is het tolereren van onveiligheid bijvoorbeeld soms wenselijker, ook vanuit economisch en maatschappelijk opzicht, dan die onveiligheid terug te dringen middels de arrangementen van de staat, markt of civil society (zie Van Eeten 2011). Zo is bijvoorbeeld de innovatiekracht van internet als technologisch platform voor nieuwe diensten direct verbonden met de onveiligheid ervan (Zittrain 2008). Elk arrangement om die onveiligheid terug te dringen zal gepaard gaan met grote *opportunity costs* voor de samenleving, kosten die aanzienlijk groter kunnen zijn dan de kosten van de onveiligheid zelf. Veerkracht is hier het vermogen schokken te kunnen verwerken in plaats van deze ongedaan te maken.

Normatieve pluriformiteit: de voor- en nadelen van veerkracht

Elk van de besproken perspectieven biedt een andere, logisch consistente conceptie van veerkracht. Elk perspectief suggereert ook voordelen van de eigen conceptie, evenals nadelen die bij andere concepties passen. Helaas zijn de argumenten vóór en tegen van een verschillende orde, waardoor een vergelijking niet gemakkelijk is.

Zo suggereert een *hiërarchisch* perspectief dat veerkracht onnodig is – of zou moeten zijn, omdat het onvoldoende garanties biedt. De fijnmazige en ingewikkelde structuren bieden de belofte van beheersing. De regelstructuur maakt het mogelijk overwegingen van rechtvaardigheid en gelijkheid te incorporeren. De nadelen van een dergelijk arrangement zijn evident: hiërarchische beleidsarrangementen zijn vaak inert, formalistisch, duur en ineffectief; ze ontkennen verschillen, scheppen afhankelijkheden en belemmeren de emancipatie en zelfredzaamheid van burgers. Als het toch onverhoopt fout gaat, gaat het ook goed fout.

Het *individualistisch* perspectief belooft dat fysieke en sociale veiligheid op nieuwe en mogelijk innovatieve wijzen kan worden georganiseerd. De

markt voor veiligheid gaat gepaard met een veiligheidsindustrie die werkgelegenheid en economische groei genereert (Christie 1993). Privatisering van sociale zekerheid en marktmechanismen bevorderen inclusie van mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt. De kosten van dit model worden door het marktmechanisme inzichtelijk gemaakt. Het nadeel van deze conceptie van veerkracht zal eveneens helder zijn: het werkt versplintering van het maatschappelijke domein in de hand. Veiligheid en sociale zekerheid zullen zich concentreren in *gated communities* – de minder bedeelden worden steeds meer blootgesteld aan allerlei vormen van onveiligheid en onzekerheid – variërend van geweld tot massaontslag.

Het voordeel van een *egalitair* perspectief is dat het aansluit bij een systeem dat in de praktijk heel goed lijkt te werken. Door de respons dicht bij de crisishaard te organiseren en gebruik te maken van lokale kennis en goed functionerende netwerken, wordt voldaan aan de belangrijkste condities voor effectief crisismanagement (Quarantelli 1988; Rodriguez et al. 2006).

Dit geldt ook voor sociale zekerheid. De voordelen overlappen de nadelen van verstatelijke arrangementen: minder fijnmazige beheersing, minder gelijkheidsdwang, minder afhankelijkheid van publieke middelen en voorzieningen, meer handelingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor burgers, meer variëteit.

Het is echter ook een inefficiënt systeem. Routineverstoringen worden niet op een doelmatige wijze bestreden, omdat een lokale gemeenschap geneigd zal zijn het wiel opnieuw uit te vinden of omdat diepgewortelde culturen een effectief reguleringssysteem in de weg staan (zie bijvoorbeeld Volendam). Het is ook een potentieel onrechtvaardig systeem. Het maakt burgers kwetsbaar voor falende samenwerking in sociale netwerken en gemeenschappen; ze worden aan meer onzekerheid blootgesteld en er kunnen onrechtvaardige verdelingseffecten ontstaan doordat sommige gemeenschappen onevenredig veel van dergelijke taken moeten zien te vervullen, terwijl de zelfredzamen naar elders zijn getrokken. Ook herinnert het aan de nadelen van de private zorg en *charitas* in de eigen gemeenschap die voorafgingen aan de verzorgingsstaat. Voor een deel bood juist het anonieme publieke arrangement ook bescherming tegen de afhankelijkheid van naasten.

In maatschappelijk opzicht heeft de *fatalistische* vorm van veerkracht wel enige waarde als een antwoord – hoe gebrekkig of omstreden ook –

op het falen van publieke instituties, de markt en civil society – of minder dramatisch: op de afnemende ambities van die instituties. De resulterende mate van zelfredzaamheid zal uiteraard zeer sterk verschillen. Ze zal soms schrijnend tekortschieten en hoeft in niets te lijken op de vormen van zelfredzaamheid die beleidsmakers voor ogen hebben.

Zelfredzaamheid is hier een antwoord op collectieve voorzieningen die geen legitimiteit hebben omdat ze mensen tegenwerken of aan hun lot overlaten. Er is dan ook geen enkele reden voor burgers om het gedrag te vertonen dat die voorzieningen beogen wanneer ze oproepen tot zelfredzaamheid.

De grens tussen veerkracht en deviant gedrag is flinterdun. De paradox van het fatalistische perspectief is dat mensen niet passief afwachten tot anderen het voor hen regelen. Veerkracht als noodzaak en bron van subversiviteit: het normatieve karakter van dit concept komt zo scherp aan het licht.

Wij concluderen dat pleidooien voor veerkracht vaak bestaan uit kritiek op de ideeën die figureren in andere perspectieven. Met name ‘hiërarchische’ argumenten moeten het hierin ontgelden. Kritiekpunten die klinken vanuit individualisme en egalitarisme hebben betrekking op de obsessie met beheersing en het risicomijdend, technocratisch, centralistisch karakter van dit regime.

Een illustratief voorbeeld is de kritiek van Frissen (2007) op het gelijkheidsdenken dat in onze verzorgingsstaat geïnstitutionaliseerd zou zijn. Dat ondermijnt veerkracht, omdat het variëteit belemmert of zelfs actief bestrijdt. Frissen refereert aan een impliciet ideaalbeeld van veerkracht dat meer op individualisme leunt, eventueel in combinatie met een van de andere typen – zoals de Amerikaanse politieke cultuur in het verleden vaak is gedomineerd door een coalitie van individualisme en egalitarisme tegen hiërarchie (Wildavsky et al. 1998, p. 205).⁴

Noten

- 1 Voor alle duidelijkheid: dit zijn geen casestudies gericht op realistische beleidsvoorstellen. Het zijn gedachte-experimenten die verkennen hoe ideaaltypische politieke perspectieven tegen veerkracht aankijken.
- 2 Zo betoogde Hilhorst (2011) dat de uitkeringsinstanties hun cliënten zouden moeten helpen hun sociaal kapitaal te mobiliseren in tijden van nood.

Een vergelijkbaar idee is gearticuleerd door Nico de Boer en Jos van der Lans (2011). Zij pleiten voor een 'faciliterend bedrijf' voor wat ze 'burgerkracht' noemen.

- 3 Veel maatschappelijke organisaties die voortkomen uit particulier initiatief zijn door steun van de overheid verstatelijkt geraakt. Dit heeft hun maatschappelijke verankering ondermijnd, omdat de organisatie meer gericht raakt op het behouden van de geldstromen en daarmee op de functie die ze vervullen voor de staat, niet voor de eigen gemeenschap (RMO 2010). Dit is bijvoorbeeld ook waargenomen bij etnische zelforganisaties: juist het faciliteren door de overheid ondermijnde het sociaal kapitaal dat ze vertegenwoordigen en mobiliseren voor de gemeenschap (Berger 2010).
- 4 Overigens wees Wildavsky ook op de instabiliteit van die coalitie, die in de loop van de twintigste eeuw opnieuw uiteen viel. Het onderscheid tussen de moderne Republikeinse partij en de Democratische partij zag hij als een individualistisch-hiërarchische coalitie versus een egalitaristisch-hiërarchische coalitie (Wildavsky et al. 1998).

4

De maakbaarheid van veerkracht: oorzaken, condities en mogelijke strategieën

Het blijkt dat achter de pleidooien voor veerkracht bepaalde maatschappijbeelden schuil gaan. Wij hebben aan de hand van de groep-rastertypologie van politieke basisculturen laten zien dat een combinatie van mensbeeld en maatschappijbeeld tot zeer verschillende concepties leidt van veerkracht en de manier waarop dat bereikt zou kunnen worden. En de verschillende concepties brengen weer heel verschillende kosten en baten met zich mee. Elk van de vier politieke culturen – hiërarchie, individualisme, egalitarisme en fatalisme – lokaliseert maatschappelijke veerkracht elders en preferereert daarmee andere strategieën om veerkracht te bereiken.

De strategieën die door elke cultuur worden aangereikt zijn niet echt nieuw en niet puur op veerkracht gericht. Achter het begrip maatschappelijke veerkracht gaan recepten schuil die we vaak onder andere noemers al eerder hebben gezien: de staat (hiërarchie), de markt (individualisme), de civil society (egalitarisme) en, uiteindelijk, pure individuele zelfredzaamheid (fatalisme). De noemers doen er niet toe, wel het feit dat veerkracht er niet los van kan worden gezien.

Dit betekent uiteraard ook dat er heel verschillend – en tegenstrijdig – gedacht wordt over de maakbaarheid van maatschappelijke veerkracht. Toch weten we uit het veiligheidsdomein, breed opgevat als het overleven door een samenleving van een ramp, wel het een en ander over de oorzaken van veerkracht. Het is interessant om deze lessen samen te vatten, omdat het laat zien welke mechanismen naar voren komen wanneer er min of meer overeenstemming bestaat over wat veerkracht beoogt te bereiken.

We presenteren deze bevindingen met onze ‘minimalistische’ definitie van veerkracht in gedachten: veerkracht als *het vermogen van een systeem om*

ernstige verstoringen te absorberen en zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden, terwijl de kernfuncties van het systeem behouden blijven.

Wij hanteren twee kernassumpties. Ten eerste moet veerkracht worden afgezet tegen de ernst (duur, gevolgen) van de verstoring. Hoe ernstiger de verstoring, hoe meer veerkracht nodig is. Maar hier geldt ook: hoe ernstiger de verstoring, hoe moeilijker het is om veerkracht te vertonen. Daarnaast gaan wij ervan uit dat maatschappelijke veerkracht is gelokaliseerd op verschillende niveaus: op het metaniveau van de staat, op het mesoniveau van publieke instituties en op het microniveau van burgers.

Hieruit vloeit onze kernhypothese voort: hoe veerkrachtiger burgers en instituties zijn, hoe veerkrachtiger de maatschappij. Maatschappelijke veerkracht leunt dus sterk op institutionele en individuele veerkracht. Logischerwijs geldt dan ook: hoe ernstiger de verstoring, hoe meer veerkracht wordt vereist van burgers en publieke instituties. Een relatief kleine verstoring – denk aan een stroomstoring van enkele uren – vereist vooral veerkracht van enkele gespecialiseerde instituties (de netwerkbeheerder, crisisautoriteiten); burgers hoeven niet zo veel te laten zien. Een grootschalige ramp – denk aan de orkaan Katrina – vereist in eerste instantie vooral veerkracht van burgers (het kost tijd voor de betrokken instituties om een respons te organiseren). Maar een stad die door een dergelijke ramp getroffen is, komt er alleen bovenop als publieke instituties en burgers veerkracht demonstreren op de lange termijn.

Wat bepaalt nu het vermogen om op effectieve wijze een grootschalige verstoring het hoofd te bieden? Het is handig om hier nog een analytisch onderscheid te maken tussen de kortetermijnrespons (het reageren op de onmiddellijke effecten van de verstoring) en de langetermijnrespons (het zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden). Veerkracht is, met andere woorden, de resultante van twee vectoren: crisismanagement en adaptief vermogen.

Voordat wij de *state of the art* in de kennisgebieden crisismanagement en adaptief vermogen bekijken, is het goed om een opmerking te maken over de bredere context waarin dit alles plaats heeft. Maatschappijen scoren verschillend, in de tijd en ten opzichte van elkaar, op kwalitatief belangrijke indicatoren zoals welvaart, milieu, demografische factoren, educatie en integratie. Het lijkt voor de hand te liggen dat dergelijke factoren de veerkracht direct en indirect beïnvloeden. Maar er is geen onderzoek waarin een relatie is vastgesteld tussen deze factoren en de veerkracht van

een maatschappij. Hoewel ogenschijnlijk belangrijk, kunnen wij daar niets over zeggen.

Crisismanagement

Het onderzoek naar de reacties van burgers op ernstige verstoringen levert consequent dezelfde bevindingen op: burgers tonen zich in de praktijk 'zelfredzaam' na een crisis of ramp (Drabek 2009; Rodriguez et al. 2006; Helsloot 2007).¹ Het zelforganiserend vermogen van burgers is in de regel hoog (Kendra en Wachtendorf 2003). Burgers vervallen zelden in disfunctioneel gedrag (apathie, paniek, plunderingen).² Deze bevindingen suggereren dat zelfredzaamheid niet bewerkstelligd hoeft te worden middels beleid; beleid zou juist gestoeld moeten zijn op deze bevindingen (Helsloot 2007).

Publieke instituties hebben doorgaans meer moeite met het managen van crises (Rosenthal et al. 1989; Rosenthal et al. 2001; Boin et al. 2000). Een lange reeks verstoringen – van Volendam tot Moerdijk, van 9/11 tot de aanhoudende financiële crisis – heeft dit laten zien.

Dat is niet zo vreemd als we de kenmerken van een crisis in ogenschouw nemen. Het gaat om een ernstige verstoring die het functioneren van belangrijke maatschappelijke functies, en daarmee de kernwaarden van een maatschappij, bedreigt. De legitimiteit van de overheid staat daarmee op het spel ('t Hart 1993). Publieke instituties moeten onder zware tijdsdruk optreden, hoewel zij niet over de benodigde informatie beschikken en vaak niet weten wat er gedaan moet worden om het tij te keren. Deze instituties zijn in hun respons afhankelijk van de structuren en processen die tijdens een crisis ter discussie staan (Boin en 't Hart 2000).

Een graadmeter van effectief crisismanagement, en daarmee veerkracht, is het herstel van legitimiteit. Hiervan is sprake wanneer stakeholders (burgers, klanten, politici, media) hun vertrouwen uitspreken in de manier waarop betrokken instituties omgaan met een verstoring. Na de dubbele aanslag in Oslo op 22 juli 2011 kon de Noorse premier op massale bijval rekenen voor reactie van de Noorse regering. De Spaanse regering kreeg na de aanslagen in Madrid veel kritiek en verloor de verkiezingen die enkele dagen na de aanslagen op de agenda stonden (Olmeda 2008). President Bush genoot brede steun na de aanslagen van 11 september 2001, maar werd scherp bekritiseerd voor zijn optreden na de orkaan Katrina. De legitimiteit van veel financiële instituties is scherp gedaald in de afgelo-

pen jaren. De legitimiteit van de Amerikaanse brandweerdiensten – die elk jaar weer een ongelijke strijd aangaat met grootschalige bosbranden – blijft onverminderd hoog.

Waarom legitimiteit van instituties na een crisis behouden blijft dan wel verloren gaat, blijft een vooralsnog onbeantwoorde vraag. Een startpunt voor onderzoek is het in kaart brengen van crisismanagement-capaciteit. Drie taken lijken van essentieel belang voor het omgaan met een crisis: *sense-making*, *decision-making* en *meaning-making*. Het vermogen deze taken uit te voeren zal de effectiviteit van de respons ten goede komen (Boin et al. 2005).³

Een publieke institutie moet een goed besef ontwikkelen van de aard en reikwijdte van de verstoring (*sense-making*). In het crisisveld wordt gesproken van *shared awareness* of een *common operational picture*. Het blijkt in de praktijk niet mee te vallen om een helder, correct en breed gedeeld beeld van de verstoring te krijgen (Weick en Sutcliffe 2001). Er is een veelheid van factoren die kan verklaren waarom publieke instituties zo veel moeite hebben met het genereren, verwerken en delen van de juiste informatie (Turner 1978; Perrow 1999). De paradox hier is dat juist de factoren die een institutie in 'gewone tijden' zo effectief maken, de urgente zoektocht naar een correct beeld van de situatie bemoeilijken. Dit betekent ook dat er geen eenvoudige handgrepen of beleidsopties zijn om dit vermogen te versterken.

De tweede taak voor een publieke institutie is het uitzetten van de juiste koers. Tijdens snel escalerende crises en rampen worden allerlei belangrijke beslissingen genomen door zogenoemde *first responders* (ambulance-personeel, politieagenten, control room operators enz.). Veel van de institutionele veerkracht zit in de capaciteit van deze *operators* om snel de juiste beslissingen te nemen (Roe en Schulman 2008). Op het strategische niveau moeten andere moeilijke beslissingen worden genomen.

Een belangrijk type beslissing dat zich vaak aandient tijdens een crisis is de keuze tussen reparatie en hervorming (Boin en 't Hart 2000): moeten getroffen of falende structuren worden hersteld of is de tijd gekomen om deze structuren grondig te vernieuwen? Beide opties laten zich moeilijk verenigen en hebben verregaande consequenties voor de veerkracht van een institutie of beleidssector.

Een derde taak (*meaning-making*) voor publieke instituties is de stakeholders te overtuigen dat de gekozen koers en de ingezette respons acceptabel,

correct en juist is. Dit is geen eenvoudige taak, omdat crises onderhuidse spanningen in een maatschappij aan het licht brengen en daarmee de handelingsopties politiseren. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien is veerkracht een normatief begrip. Het gaat om de richting waarin een maatschappij zich beweegt: terugkeer naar de status quo of een sprong vooruit. Het debat over de Europese Monetaire Unie vormt een treffende illustratie. Crisiscommunicatie van publieke instituties wordt daarmee snel – en veel sneller dan crisisautoriteiten doorgaans verwachten of verantwoord achten – onderdeel van een emotioneel politiek debat. Veerkracht kan alleen worden bewerkstelligd met brede politieke en maatschappelijke steun. Dergelijke saamhorigheid is echter zeldzaam en zelden van lange duur.

Adaptief vermogen

Naast het vermogen om de onmiddellijke gevolgen van een verstoring op te vangen, draait veerkracht ook (en misschien wel vooral) om het vermogen structurele aanpassingen te kunnen bewerkstelligen. Een verstoring markeert vaak een structurele discrepantie tussen een sociaal verband en de omgeving waarin dat verband functioneert en waarvan het afhankelijk is. Het gaat hier dus om het adaptief vermogen van een maatschappij en haar instituties (waarbij we als kernassumptie hanteren dat burgers adaptief zijn).

Wetenschappelijke studies over verdwenen maatschappijen benadrukken dat een gebrek aan adaptief vermogen funeste gevolgen kan hebben voor een samenleving die met grote, structurele verstoringen wordt geconfronteerd (zie bv. Diamond 2005; Morris 2010). Alle maatschappijen worden op enig moment met grote verschuivingen (politiek, militair, klimaat, economisch) geconfronteerd. Wanneer die veranderingen groot genoeg zijn, zal een maatschappij zich moeten aanpassen. Sommige maatschappijen lukt dat, veel samenlevingen zijn daar niet in geslaagd.

Wetenschappers zijn verdeeld over het hoe en waarom van succesvolle en minder effectieve aanpassingen. Er bestaan veel theorieën die de val van het Romeinse Rijk verklaren, maar die theorieën blijken dan weer niet in staat de neergang van andere maatschappijen te verklaren – of ze kunnen niet verklaren waarom andere maatschappijen juist niet te gronde gaan (voor een overzicht zie Morris 2010). Wij noemen hier enkele ogenschijnlijk plausibele factoren, maar we moeten vaststellen dat systematisch bewijs voor het belang van deze factoren ontbreekt.

Leiderschap, of het gebrek daaraan, is ongetwijfeld een factor die bij veel mensen zal opkomen als een mogelijke verklaring voor maatschappelijk aanpassingsvermogen. Leaders die vasthouden aan de structuren waarop hun machtspositie stoelt, zullen het aanpassingsvermogen van hun staat of organisatie logischerwijs frustreren – de leaders van veel Arabische landen strekken hier tot voorbeeld. Daartegenover kunnen we dan voorbeelden van visionair leiderschap plaatsen. Een instructief voorbeeld is Governor Hunt die de Amerikaanse staat North Carolina door een periode van dramatische economische veranderingen leidde: North Carolina ontwikkelde zich van een arme tabaksstaat tot een staat met topuniversiteiten, technologische bedrijven en een bloeiende medische industrie. De these die hieruit voortvloeit is dat effectieve leaders de institutionele structuur op tijd weten aan te passen aan de nieuwe omgeving waarin die samenleving moet overleven en bloeien (Skowronek 1993; Wildavsky 1984).

Een andere veelgenoemde factor is het *innoverend vermogen* van een samenleving. Ook in deze argumentatie figureren veel voor de hand liggende verklaringen die niet van systematisch bewijsmateriaal vergezeld gaan (vgl. Garcia en Calantone 2002; McLean 2005). Het lijkt bijvoorbeeld logisch dat innovatievermogen positief wordt beïnvloed door de aanwezigheid van durfkapitaal, hoogwaardig onderwijs, cultuur, tolerantie en democratie – kortom, al die factoren die een staat als California kenmerken. Het is alleen niet duidelijk of deze factoren de oorzaak of het resultaat van innovatie zijn. Zo wijst Morris (2010) op de wet van de remmende voorsprong: het zijn juist de ‘achtergebleven’ culturen die radicale sprongen kunnen maken, omdat ze niets hebben te verliezen. Dit suggereert dat slim kopiëren – denk aan China – belangrijker is dan innovatie.

Een vergelijkbare argumentatie geldt voor democratie als conditie voor aanpassingsvermogen. De geschiedenis is rijk aan voorbeelden van autoritaire regimes die verrassend innovatief zijn geweest en zich daarmee veerkrachtig toonden (Morris 2010).

Een factor die zelden wordt genoemd en wetenschappelijk niet echt serieus wordt genomen is *mazzel*. Het onderzoek van Morris (2010) laat echter zien dat sommige samenlevingen hun veerkracht niet alleen aan slim innoveren of visionair leiderschap hadden te danken, maar aan de gelukkige geografische ligging die hun kansen na een ingrijpende klimaatwijziging verbeterde – en de kansen van andere maatschappijen minimaliseerde.

Een menukaart voor veerkracht

De snelle *tour d'horizon* langs de wetenschappelijke velden die op een of andere manier iets met maatschappelijke veerkracht van doen hebben, genereert een variëteit aan soms voor de hand liggende, maar ook contra-intuïtieve en fascinerende inzichten. Wij moeten vaststellen dat dit onderzoek aanknopingspunten voor handelen biedt, maar geen wetenschappelijk getoetste set van strategieën die maatschappij veerkrachtig zullen maken. Eerder lijkt sprake van een menukaart waaruit naar eigen inzicht en hartenlust kan worden gekozen.

Het onderzoek stelt wel vraagtekens bij het beeld dat een welvarende maatschappij, met welvarende burgers en goed functionerende instituties, veerkrachtiger zal zijn dan een maatschappij die lager scoort op deze dimensies. Het tegenovergestelde zou heel goed het geval kunnen zijn. De eenvoudigste conclusie die we kunnen trekken is dat dit onderzoek geen grondslag biedt voor een vijfjarig beleidsprogramma of een subsidieregeling.

Het onderzoek suggereert dat het laaghangende fruit voor beleidsmakers meer op het gebied van crisismanagement ligt dan op het gebied van maatschappelijk aanpassingsvermogen. Het is relatief goedkoop om het crisismanagement van publieke instituties te verbeteren. De veerkracht op korte termijn kan daarmee worden verbeterd. Meer onderzoek is nodig voordat we iets dergelijks kunnen beweren voor over het adaptief vermogen van een samenleving. De geheimen van veerkracht op lange termijn moeten nog worden ontsloten.

Noten

- 1 Amerikaanse rampensociologen hebben zeer uitgebreid onderzoek gedaan naar de zelfredzaamheid van burgers.
- 2 Het is overigens interessant vast te stellen dat crisisautoriteiten met heel andere beelden werken en dergelijk disfunctioneel gedrag juist veronderstellen.
- 3 Boin et al. (2005) onderscheiden nog twee taken (verantwoording en leren), maar die taken hebben betrekking op de lange termijn (en die laten we daarom hier buiten beschouwing).

5

Op weg naar een veerkrachtige samenleving?

Het wordt tijd om de balans op te maken. Wij zijn dit essay begonnen met de constatering dat veerkracht een hoopvol concept is: het impliceert, ja belooft zelfs, een onvermoede eigenschap die een angstige en onzekere gemeenschap graag op het juiste moment bij zichzelf ontdekt. Het gaat dan om het vermogen grote schokken te weerstaan, om stabiliteit te bewaren in het licht van ingrijpende veranderingen. Beter zelfs: het gaat om het vermogen beter en sterker uit een crisis te komen. Het mag geen verrassing heten dat de idylle van de veerkrachtige samenleving juist in deze spannende tijden opgeld doet.

Wij hebben in dit essay links en rechts vraagtekens gezet bij dit idyllische beeld van maatschappelijke veerkracht. Wij worstelden met de vraag of veerkracht nu echt een waardevol concept is met meerwaarde voor theorie en praktijk. Of is het misschien toch een modieus concept dat vroeg of laat zal verwaaïen? Onze conclusie ligt ergens in het midden: veerkracht is potentieel interessant en relevant voor beleidsmakers en sociaal wetenschappers; er moet echter veel gebeuren om het concept te behoeden voor een roemloze aftocht.

Geen nieuw recept

Alles begint met de definitie van veerkracht. Wij definiëren veerkracht als het vermogen van een sociaal systeem om schokken of ernstige verstoringen te weerstaan zonder dat het karakter van het systeem of kritieke processen in dat systeem worden aangetast. Veerkracht is het vermogen of de capaciteit van een systeem om stabiel te functioneren.

Sommige auteurs doen voorkomen alsof veerkracht specifieke strategieën impliceert. In recente politieke en bestuurskundige debatten wordt veerkracht vaak geassocieerd met het terugdringen van de staat en het

meer zelfredzaam maken – of meer zelfredzaam veronderstellen – van burgers.' Het begrip zelf zegt echter niets over een vereiste staatsordening of burgerschapsopvatting. Dat komt dus ergens anders vandaan, namelijk uit impliciete maatschappijopvattingen die schuilgaan achter het gebruik van het concept. Sterker nog, veerkracht heeft geen betekenis buiten die opvattingen.

De groep-rastertypologie stelt ons in staat 'veerkrachtstrategieën' te ontmaskeren. Er zijn geen nieuwe recepten. Achter het begrip gaan ideeën schuil die we vaak onder andere noemers al eerder hebben gezien: de staat, de markt, de civil society en ook pure individuele zelfredzaamheid.

Met elk van die governance-arrangementen zijn hele wetenschapsgebieden verbonden die hebben nagedacht over de vraag hoe het aanpassingsvermogen van het arrangement kan worden versterkt. Uit al die gebieden komen recepten voor veerkracht. Soms geschraagd door een stevige empirische basis, maar meestal niet. Wie volgens individualistisch perspectief de veerkracht wil vergroten, bekijkt wat economen te berde hebben gebracht over het vergroten van het aanpassingsvermogen van bedrijven, markten en hele economieën aan schokkende veranderingen.

Sommige auteurs doen voorkomen alsof veerkracht wel degelijk specifieke strategieën impliceert. Met name het mechanisme van variëteit en selectie duikt regelmatig op als strategie voor veerkracht (zie bv. Van Gunsteren 2006). De krachtigste machine voor variëteit en selectie is het initiatief van in vrijheid handelende individuen die onderling transacties aangaan – oftewel: de markt. Is de markt daarmee ook veerkrachtiger dan de drie andere arrangementen? Het korte antwoord op die vraag moet luiden: nee. Op die vraag is vooralsnog geen wetenschappelijk antwoord. Er zijn alleen politieke stellingnames, zoals de debatten van de afgelopen jaren duidelijk hebben gemaakt. In sommige opzichten is de markt veerkrachtiger, in andere niet. Voor sommige problemen wel, voor andere niet.

Wel kunnen we stellen dat veerkracht niet hetzelfde is als een kleinere staat, laat staan dat het bezuinigen op bepaalde overheidsvoorzieningen vanzelf maatschappelijke veerkracht bevordert. Het kan die evenzeer ondermijnen. Ter illustratie: als de voorzieningen om jongeren met gebreken aan werk te helpen worden afgebroken terwijl een verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt uitblijft, dan zal volgens elk perspectief de maatschappelijke veerkracht eerder afnemen dan toenemen. Als het wél gepaard gaat met flexibilisering van de arbeidsmarkt, zal het individualistische perspec-

tief een toename van de veerkracht voorspellen, maar de andere perspectieven op voorhand niet.

Het opportunistische gebruik van termen als veerkracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in combinatie met overheidsbezuinigingen moet dus gewantrouwd worden. Het uitzetten van de 'geluksmachine' *an sich* dwingt hoogstens meer fatalistische vormen van veerkracht af. De zelfredzaamheid die daarmee gepaard gaat, is grillig en soms rondt subversief – heel anders dan het hoopvolle beeld van vindingrijke individuen die de staat werk uit handen nemen.

De leugenachtige belofte van veerkracht

Veerkracht is een normatief geladen begrip. Dat mag eigenlijk niet verbazen. Volgens de definitie kan bijvoorbeeld een dictatuur enorm veerkrachtig zijn. De maffia, Griekse belastingontduikers, het wereldwijde netwerk van pedofielen, voetbalhooligans en rechtsextremistische politieke partij tonen zich volgens deze definitie bijzonder veerkrachtig. De vraag wordt dan ineens: hoe kunnen we veerkracht de kop indrukken?

Het voorafgaande toont een cruciaal probleem met het huidige gebruik van het begrip veerkracht, namelijk dat veerkracht wordt gezien als intrinsiek goed. Niemand is erop tegen. Dit is echter een schijnconsensus die diepe politieke conflicten maskeert. Veerkracht kan alleen intrinsiek goed zijn als we overeenstemming hebben over de toestand waarnaar we moeten terugkeren en de wijze waarop dat bereikt kan worden. Beide zijn nu juist vaak controversieel. Moeten we terug naar de begintoestand van voor de verstoring? Of juist via adaptatie naar een hervormde toestand? En zo ja, welke?

Het huidige gebruik van de term ontwijkt meestal dergelijke politieke conflicten. Juist daaraan dankt het begrip zijn leugenachtige belofte een nieuwe strategie te zijn die door iedereen omarmd kan worden. Een adviesrapport van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen over veerkracht (KNAW 2011) illustreert dit prima. Het belooft bijvoorbeeld strategieën te vinden om de veerkracht van het financiële systeem te vergroten. Wat kan daarop tegen zijn? Maar de huidige crisis rond de euro toont aan dat het verwerken van schokken een intrinsiek politiek en controversieel vraagstuk is. Weinigen zullen betogen dat we terug moeten keren naar de toestand van voor de crisis. Die is nu juist ontmaskerd als hoogst problematisch en kwetsbaar. Maar waar moeten we dan wel naar

toe? Waar kan een nieuw stabiel evenwicht gevonden worden? Meer overheidstoezicht met een nieuwe Europese euro-autoriteit? De beleggers zelf de gevolgen laten dragen van hun risicovolle en lucratieve leningen aan Griekenland? Griekenland helpen om zo de solidariteit tussen Eurolanden te redden of het land juist om die reden uit de eurozone zetten? Of moet Nederland *catch-as-catch-can* spelen door zichzelf te redden en zo veel mogelijk te profiteren van de keuzes die elders worden gemaakt? Hierin kunnen we grofweg dezelfde ideaaltypische politieke culturen herkennen die ons onderling verdeeld houden: respectievelijk meer hiërarchie, meer individualisme en meer egalitarisme en meer fatalisme. En dat zijn nog maar enkele van de vele controversiële voorstellen voor de wijze waarop deze schok het beste verwerkt kan worden. De belofte dat het bevorderen van veerkracht in het financiële systeem verschoond kan blijven van deze controverses is ronduit misleidend en onwetenschappelijk.

Wat betekent dit voor de bruikbaarheid van het concept? Niet alle terreinen zijn in de greep van dergelijke controverses. Als er overeenstemming is over de toestand waarnaar teruggekeerd moet worden, kan het concept zijn werk doen. Het is niet voor niets dat veerkracht juist op het terrein van veiligheid opkomt heeft gemaakt. Na een natuurramp, aanslag of ongeluk is het primaire doel om de samenleving weer op gang te brengen. Daarover bestaat weinig verschil van mening. Op andere terreinen, zoals zorg, onderwijs, cultuur en sociale zekerheid, is het echter veel moeilijker om hierover consensus te vinden. Het concept kan nog steeds gebruikt worden, maar dan wordt het – impliciet of expliciet – gekoppeld aan een intrinsiek politiek begrip van de wenselijke toestand die na herstel en adaptatie bereikt wordt. Zoals onze analyse met de groep-rastertypologie heeft laten zien, zullen die standpunten uiteenlopen – en daarmee ook de strategieën voor veerkracht.

Verder met veerkracht

Als veerkracht aan een veelheid van structuren en processen kan refereren, wat voegt het concept dan eigenlijk toe? Een concept moet precies worden geformuleerd om bruikbaar te zijn in de wetenschap (Schulman 2011). Wetenschappers zullen dan ook overeenstemming moeten bereiken over een werkbare definitie van veerkracht die in de praktijk relevant wordt geacht. Dat is voorwaar een hele opgave.² Twee belangrijke uitdagingen dienen dan overwonnen te worden.

Ten eerste moeten we bedenken hoe om te gaan met het hardnekkige probleem dat een veerkrachtige samenleving al snel verwordt tot een synoniem voor een *stabiele* samenleving. Het wordt dan – niet tot ieders genoegen – een conservatief begrip: de wereld verandert, maar wij willen alles bij het oude houden. Japan toont zich bijzonder veerkrachtig na de recente aardbeving – velen hadden nu juist gehoopt dat de grootschalige ramp uiteindelijk tot structurele veranderingen zou leiden.

Ten tweede moeten we bedenken dat een veerkrachtige samenleving kosten met zich meebrengt. Die kosten variëren met de manier waarop we veerkracht invullen. In het hiërarchische perspectief liggen de kosten in het organiseren en in stand houden van een bureaucratie bemenst door experts. In het egalitaire perspectief liggen de kosten vooral bij de gemeenschappen die het niet op eigen kracht redden en bij het bestrijden van routinecrises, omdat elke gemeenschap het wiel opnieuw moet uitvinden. Het individualistische perspectief zou het meest efficiënt moeten zijn. De kosten worden daar gedragen door degenen die geen middelen hebben om veerkracht te arrangeren. In het fatalistische perspectief worden kosten afgewenteld op de samenleving zonder dat de baten duidelijk worden of aan de gemeenschap als geheel toekomen.

Stel nu – *for argument's sake* – dat een consensus rond onze definitie wordt bereikt: veerkracht als systeemvermogen om met verstoringen om te gaan. Dan zien wij ons al snel geconfronteerd met de interessantere vraag of en vooral hoe maatschappelijke veerkracht kan worden bewerkstelligd.

Wij constateren dat er niet zo veel over de oorzaken van veerkracht bekend is. Dit neemt niet weg dat sommige steden, organisaties of landen beter met schokken, crises en rampen omgaan dan de meeste andere (Diamond 2005). Het empirisch bewijsmateriaal mag dan misschien 'dun' zijn, het blijft een belangwekkende observatie die serieus onderzoek verdient. Wij moeten leren welke factoren de veerkracht van complexe systemen positief dan wel negatief beïnvloeden.

Wij kunnen ons een onderzoeksagenda voorstellen die zich richt op de oorzaken van veerkracht – of een gebrek daaraan. Een dergelijke onderzoeksagenda vereist dan wel een normatieve plaatsbepaling die de meeste discussies ontberen. Maar is het eigenlijk wel interessant of nodig om meer onderzoek te propageren? Wij denken van wel. We noemen hier drie argumenten die door het schrijven van dit essay op de voorgrond zijn getreden.

Ten eerste heeft het idee van veerkracht een *heuristische waarde*. Onderzoek naar systemen die enorme schokken hebben weerstaan is de bron van contra-intuïtieve, fascinerende inzichten. Zo leren we van de ecologie dat natuurlijke systemen – denk aan een oerbos of een savanne – gebaat zijn bij schokken. Bosbranden vormen een bedreiging, maar zijn tegelijkertijd noodzakelijk om het systeem vitaal te houden. Het voorkomen van bosbranden ondermijnt het systeem, waardoor het broos en kwetsbaar wordt. Het streven naar stabiliteit op de korte termijn ondermijnt zo stabiliteit op de langere termijn.

Een vergelijkbaar inzicht komt voort uit de studies naar de beheersing van risicovolle technologieën zoals kernenergie, gevaarlijke virussen en – zoals we nu weten – financiële systemen. De beheersing van dergelijke technologieën leunt sterk op wat Wildavsky ‘anticipatie’ noemt: het rationeel doordenken van allerlei mogelijke risico’s om die vervolgens middels allerlei defensieve strategieën te ondervangen. Maar anticipatie blijkt in de praktijk niet geheel zonder improvisatie en *trial-and-error* te kunnen. Kleine verstoringen kunnen in dit perspectief heel nuttige leermomenten bevatten. Belangrijker nog, *trial-and-error* leidt op termijn tot grotere veiligheidswinsten dan voorzorgbeleid dat direct probeert veiligheid te verbeteren door risico’s af te weren.

Ook in bestuurskundig opzicht is het een contra-intuïtief idee dat maatschappelijke stabiliteit juist bedreigd kan worden door een bovenmatige obsessie met beheersing en bevorderd kan worden door het tolereren van kleine fouten en schokken. Dit idee heeft enige verwantschap met klassieke bestuurskundige theorieën die kleinschalige experimenten en ‘*muddling through*’ voorstaan (Lindblom 1965) en voor variëteit en selectie pleiten (Van Gunsteren 1976).

Een tweede reden voor de aantrekkingskracht van veerkracht ligt in het *polemisch potentieel* van het concept. Op veel terreinen is het dominante denken sterk verwant met het hiërarchische perspectief, hetgeen inherent is aan onze sterk verstatelijkte arrangementen. Dat geeft de strategieën voor veerkracht die verbonden zijn met individualistische en egalitaire culturen een contra-intuïtief karakter. Ze vormen een bron van argumenten die tegen het dominante denken over stabiliteit kunnen worden ingezet. Dit verklaart waarom aan veerkracht gerelateerde termen (zelfredzaamheid, institutionele variëteit) vooral opduiken in polemische verhandelingen over de allesbepalende staat (Van Gunsteren 2006, Frissen

2007). Het verklaart ook waarom met veerkracht geassocieerde strategieën (eigen initiatief, decentralisatie) opduiken in bezuinigingsvoorstellen. Zo vernemen wij tegenwoordig dat grootschalige bezuinigingen op bijvoorbeeld de kunstsector die juist sterker zullen maken.

De derde reden – het *hoopgevende potentieel* van veerkracht – is misschien wel de meest overtuigende. Het lijkt erop dat de kritieke systemen die de moderne maatschappij kenmerken structureel instabiel zijn. Of het nu gaat om ICT-systemen, het imploderende financiële systeem, klimaatverandering of stagnerende integratie – de vectoren lijken dezelfde kant op te wijzen. Een kleine verstoring kan verstrekkende gevolgen hebben voor de manier waarop wij leven en willen leven.

De veerkrachtige samenleving kan een antwoord bieden op de uitdagingen, bedreigingen en schokken die voortvloeien uit de snel veranderende wereld. Het is misschien een vaag concept dat vele ideologische meesters kan dienen, maar de belofte van een veerkrachtig systeem is te groot en te belangrijk om te negeren.

Een legitiem systeem dat een ingebouwd vermogen bezit om schokken te weerstaan is waardevol maatschappelijk bezit. Het is niet alleen een hoopvol idee, het is een cruciaal idee in het licht van de grootschalige veranderingen die we op ons af kunnen zien komen.

Onze bevindingen suggereren dat investeringen in crisismanagement een eerste, relatief goedkope manier zijn om veerkracht te vergroten. Maar dit is slechts een bescheiden eerste stap. Veerkracht berust ook (en misschien wel vooral) op de tweede pijler van adaptief vermogen. Maar we hebben eigenlijk nauwelijks een idee hoe we dat vermogen kunnen beïnvloeden of versterken. Een onderzoeksagenda zal daarom sterk op deze tweede pijler gericht moeten zijn.

Noten

- 1 Met name het mechanisme van variëteit en selectie wordt met enige regelmaat gepresenteerd als een strategie voor veerkracht (Van Gunsteren 2006; Frissen 2007).
- 2 Voor een moeizame poging zie De Bruijne et al. (2010).

Literatuur

- Bauman, Z. (2007). *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londen: Sage Publications.
- Berger, M. (2010). *Politiek burgerschap van migranten in Berlijn. De weerbarstige relatie tussen sociaal kapitaal en integratie van Turken, Italianen, Russische Joden en Aussiedler* (proefschrift). Amsterdam: IMES.
- Boer, N. de, en J. van der Lans, J. (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boin, R.A. en P't Hart. (2000). Institutional Crises in Policy Sectors: An exploration of characteristics, conditions and consequences. In: H. Wagenaar (red.), *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations* (p. 9-31). Boston: Kluwer Press.
- Boin, R.A, S.L. Kuipers en M.H.P. Otten (red.) (2001). *Institutionele crises. Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Boin, R.A., P. 't Hart, E. Stern en B. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Brown, L.R. (2008). *Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization*. New York: Norton.
- Bruijne, M.L.C. de, A. Boin en M.J.G. van Eeten (2010). Resilience: Exploring the Concept and Its Meanings. In: L. Comfort, A. Boin en C. Demchak (red.), *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (p. 13-31). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Christie, N. (1993). *Crime Control as Industry: Towards Gulags*. Londen: Routledge.
- Coutu, D.L. (2003). How Resilience Works. In: *Harvard Business Review on Building Personal and Organizational Resilience* (p. 1-18). Harvard: Harvard Business Review Press.
- Dalrymple, T. (2006). *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse instandhoudt*. Houten: Het Spectrum.

- Diamond, J. (2005). *Ondergang. Waarom zijn sommige beschavingen verdwenen en hoe kan de onze haar ondergang voorkomen?* Houten: Spectrum.
- Douglas, M. W. en A. Wildavsky (1983). *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers.* Berkeley: University of California Press.
- Drabek, T. (2009). *The Human Side of Disaster.* Boca Raton: CRC Press.
- Dynes, R.R. (1970). *Organized Behavior in Disaster.* Lexington: D.C. Heath and Company.
- Eeten, M. van (2011). Gedijen bij onveiligheid. Afwegingen rond de risico's van informatietechnologie. In: D. Broeders, M.K.C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.), *De staat van informatie* (p. 133-157). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eeten, M. van, A. Nieuwenhuijs, E. Luijf, M. Klaver en E. Cruz (2011). The state and the threat of cascading failure across critical infrastructures. In: *Public Administration*, jg. 89, nr. 2, p. 361-380.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. In: *Global Environmental Change*, nr. 16, p. 253-267.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid.* Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht: Over de noodzaak van aristocratische politiek.* Amsterdam: Van Gennep.
- Furedi, F. (2006). *Culture of Fear Revisited. Risk-taking and the Morality of Low Expectation.* Londen: Continuum.
- Garcia, R. en R. Calantone (2002). A Critical Look at Technological Innovation Typology and Innovativeness Terminology. A Literature Review. In: *The Journal of Product Innovation Management*, jg. 19, nr. 2, p. 110-132.
- Giddens, A. (1991). *The Consequences of Modernity.* Stanford: Stanford University Press.
- Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point. How Little Things Can Make a Big Difference.* New York: Little Brown and Company.
- Gunsteren, H.R. van (1976). *The Quest for Control. A Critique of the Rational-central-rule Approach in Public Affairs.* Londen: John Wiley.
- Gunsteren, H.R. van (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie.* Amsterdam: Van Gennep.

- Hart, P. 't (1993). Symbols, rituals and power. The lost dimension in crisis management. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jg. 1, nr. 1, p. 36-50.
- Helsloot, I. (2007) *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid* (oratie bij de aanvaarding van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Helsloot, I. en B. van 't Padje (red.) (2010). *Zelfredzaamheid, concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hilhorst, P. (2011). Sociale veerkracht als vangnet. In: *S&D*, jg. 68, nr. 5/6, p. 149-158.
- Holling, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. In: *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, p. 1-23.
- Holling, C.S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. In: P. Schulze (red.), *Engineering within ecological constraints* (p. 31-44). Washington, D.C.: National Academy Press.
- Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*. Londen: Wiley.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Huitema, D., B. Steur, M. van der Steen en S. Zouridis (red.) (2009). De veerkracht van de Nederlandse democratie. In: *Bestuurskunde*, jg. 2009, nr. 1.
- Kendra, J.M. en T. Wachtendorf. (2003). Elements of Resilience after the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre. *Disasters*, vol. 27, nr. 1, p. 37-53.
- KNAW. (2011). *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen*. (Advies van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad). Amsterdam: Koninklijke Akademie van Wetenschappen.
- LaPorte, T. (1996). High Reliability Organizations: Unlikely, Demanding and At Risk. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jg. 4, nr. 2, p. 60-71.
- Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Lodge, M. (2009). The public management of risk. In: *Review of Policy Research*, jg. 26, nr. 4, p. 395-408.
- Lopez, B. (2006). Critical infrastructure protection in the United States since 1993. In: P. Auerswald, L.M. Branscomb, T.M. LaPorte en E.O. Michel-Kerjan (red.), *Seeds of Disaster, Roots of Response*. New York: Cambridge University Press.

- Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, november/december issue, 2009, p. 30-35.
- McLean, L.D. (2005) Organizational Culture's Influence on Creativity and Innovation. A Review of the Literature and Implications for Human Resource Development. In: *Advances in Developing Human Resources*, jg. 7, nr. 2, p. 226-246.
- Morris, I. (2010). *Why the West Rules (For Now)*. Londen: Profile Books.
- OECD (2003). *Emerging Risks in the 21st Century*. Parijs: OECD.
- Olmeda, J.A. (2008). A reversal of fortune: Blame games and framing contests after the 3/11 terrorist attacks in Madrid. In: A. Boin, A. McConnell en P. 't Hart (red.), *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents: Living with high-risk technologies. With a new afterword and a postscript on the Y2K Problem*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Perrow, C. (2007). *The Next Catastrophe. Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quarantelli, E.L. (1988). Disaster crisis management. A summary of research findings. *Journal of Management Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 373-385.
- Rees, M. (2003). *Our Final Hour*. New York: Basic Books.
- RMO (2010). *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling.
- Rodriguez, H., E.L. Quarantelli en R. Dynes (red.) (2006). *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Roe, E.M. en P. Schulman (2008). *High Reliability Management. Operating on the Edge*. Stanford: Stanford Business Books.
- Rosenthal, U., M. Charles en P. 't Hart (red.) (1989). *Coping with Crises*. Springfield: Charles C Thomas.
- Rosenthal, U., A. Boin en L. Comfort (red.) (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.
- Schulman, P.R. (2011). Problems in the Organization of Organization Theory. An Essay in Honour of Todd LaPorte. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, jg. 19, nr. 1, p. 43-50.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale: Yale University Press.

- Sheffi, Y. (2005). *The Resilient Enterprise: Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage*. Cambridge: MIT Press.
- Sornette, D. (2003). *Why stock markets crash. Critical events in complex financial systems*. Princeton: Princeton University Press.
- Skowronek, S. (1993). *The Politics Presidents Make*. Cambridge: Harvard University Press.
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. New York: Doubleday.
- Taleb, N.N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom.
- Turner, B.A. (1978). *Man-made Disasters*. Londen: Wykeham.
- Vale, L.J. en T.J. Campanella (red.) (2005). *The resilient city. How modern cities recover from disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: vuga.
- Weick, K.E. en K.M. Sutcliffe (2001). *Managing the Unexpected*. San Francisco: Jossey Bass.
- Westrum, R. (2006). A Typology of Resilience Situations. In: E. Hollnagel, D.D. Woods en N. Leveson (red.), *Resilience Engineering: Concepts And Precepts* (p. 55-66). Aldershot: Ashgate.
- Wildavsky, A.B. (1984). *The Nursing Father. Moses as a Political Leader*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Wildavsky, A.B. (1988). *Searching For Safety*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Wildavsky, A.B., S.-K. Chai en B. Swedlow (1998). *Culture and Social Theory*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Woods, D.D. en E. Hollnagel. (2006). Prologue: Resilience Engineering Concepts. In: E. Hollnagel, D.D. Woods en N. Leveson (red.), *Resilience Engineering: Concepts And Precepts* (p. 1-8). Aldershot: Ashgate.
- Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet - And how to stop it*. New Haven: Yale University Press.

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Vijfde raadsperiode 2013-2016

- 54 Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. (2013)
- 53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring. (2013)
- 52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

Vierde raadsperiode 2009-2012

- 51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

Briefadviezen:

- Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)
- Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)
- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- Briefadvies wmo. (2009)

- In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)

- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituten in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)

- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

Onderzoeken

Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S.Harchaoui, R. Janssens, J. van der Meer. (2013)

De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)

De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)

Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)

Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)

Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)

Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.) (2010)

Stem geven aan verankering. RMO (2009)

Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.

Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.

Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)

Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.) (2008)

Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)

30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.) (2006)

Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)

Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)

Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)

Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)

Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)

Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)

Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)

Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)

Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)

"Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)

Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)

Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)

Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl