

Een paars doek over het middenveld?

Een goed functionerend maatschappelijk middenveld is onmisbaar om de slechte verhouding tussen overheid en burger en de te hoge collectieve lastendruk aan te pakken. In het regeerakkoord van het kabinet-Kok is de leidende gedachte 'het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid'. Maar bevat dit akkoord wel een duidelijke visie over de taakverdeling tussen overheid, markt en middenveld? Maakt het paarse kabinet principiële en praktische keuzen voor en met de burgers? De toekomst van en de uitdagingen aan het maatschappelijk middenveld in relatie tot het regeerakkoord.

In juni en juli werd in de Verenigde Staten het wereldkampioenschap voetbal gespeeld. Verschillende spelpatronen en -concepten werden daar op de grasmat gelegd. De paarse onderhandelaars uit de afgelopen kabinetsformatie lijken daaruit één spelconcept te hebben opgepikt, namelijk dat het middenveld zo veel mogelijk wordt overgeslagen. 'Lange trappen, snel thuis' heet dat. Die snelheid is niet echt gelukt, maar belangrijker nog is de vraag of we met het komende kabinetsbeleid ook 'thuis' kunnen komen. Dat maatschappelijke organisaties tijdens de kabinetsformatie niet mee mochten doen is logisch: daar geldt het primaat van de politiek. Maar voor een succesvolle aanpak van twee van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken van dit moment, de te hoge collectieve lastendruk en de kloof tussen burger en overheid, is een goed functionerend maatschappelijk middenveld onmisbaar.

De f 1000 miljard-vraag

De samenhang tussen die twee problemen blijkt onder meer uit de vraag waarmee de Nederlandse kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen werden geconfronteerd. In feite werd hun gevraagd om met één rode stip aan te geven hoe zij dachten over de besteding van f 1000 miljard. Want in die orde van grootte ligt het totaal van de rijksbegrotingen over een volledige kabinetsperiode. De omvang van dat bedrag is niet alleen slecht voor onze internationale concurrentiepositie en voor de kloof tussen bruto- en netto-loon, maar ook voor de kloof tussen kiezer en gekozenen.

Collectieve voorzieningen

Als leidende gedachte van 'Keuzes voor de toekomst' geldt - volgens de inleiding

van het regeerakkoord - 'het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid'. Dat is een hoopvolle start. In de rest van het regeerakkoord blijkt echter nauwelijks dat er twee gemeenschappelijke oftewel collectieve domeinen bestaan, namelijk dat van de overheid en dat van de maatschappelijke organisaties. Het zou onzinnig zijn om alle activiteiten van deze laatste te vergeten. En voor de goede orde: het maatschappelijk middenveld omvat veel meer dan alleen de sociale partners oftewel de organisaties van werkgevers en werknemers. Ook schoolverenigingen, medefinancieringsorganisaties voor ontwikkelingssamenwerking, omroep- en sportverenigingen, milieu- en consumentenorganisaties, woningcorporaties, de ANWB behoren allemaal tot het maatschappelijke middenveld, dat zijn bijdrage levert aan het functioneren van onze samenleving. En er bloeien steeds nieuwe bloemen op.

Het primaat van de burger

In het regeerakkoord wordt in vele toonaarden de lof bezongen van de persoonlijke verantwoordelijkheid: burgers moeten worden uitgedaagd medeverantwoordelijkheid te dragen, er moet meer ruimte voor creativiteit, persoonlijk initiatief en ondernemerschap komen. Uitstekend allemaal. Maar de wereld wordt wat eenzijdig, wanneer de burger direct naar de overheid toe zou moeten, zodra hij er in z'n eentje niet meer uit kan komen. Wanneer men solidariteit en verantwoordelijkheid van onderop opbouwt, komen eerst de maatschappelijke organisaties en dan pas de overheid aan bod. Een dergelijke 'bottom up'-benadering kan men zien als een kwestie van principe: gespreide verantwoordelijkheid, het subsidiariteitsbeginsel,

soevereiniteit in eigen kring zijn de verworpen termen daarvoor. Het is echter ook een kwestie van economische en bestuurlijke noodzaak. In onze huidige complexe samenleving dreigt de overheid altijd overbelast te worden. Alleen een rigoureuze keuze voor een aanpak van onderop kan dan enige bescherming bieden tegen die overbelasting.

Onduidelijk is of die keuze wordt gemaakt. Zeker waar in het hoofdstuk 'Overheid en samenleving' ongeclausuleerd sprake is van het primaat van de politiek, moet men het ergste vrezen. Want wat stelt het primaat van de politiek nu voor als het gaat om - bijvoorbeeld - de productie van tandpasta of om het aanbod van sportfaciliteiten? Het ongeclausuleerde gebruik van de uitdrukking 'primaat van de politiek' impliceert dat de burger er voor de politiek is, in plaats van andersom. Men kan dus beter spreken van 'het primaat van de burger'. Ook de term 'decentralisatie', die herhaaldelijk in het regeerakkoord voorkomt, heeft in dit opzicht iets eenzijdigs: het gaat daarbij om een delegatie van bovenaf in plaats van onderop.

Visie

Men kan stellen dat er, gegeven de huidige overheidsomvang, toch in feite wel 'gedecentraliseerd' moet worden. Maar de achterliggende visie is van belang. Men kan bijvoorbeeld geen kerntaken van ministeries definiëren - een ander belangrijk punt uit het regeerakkoord - zonder een visie te hebben op de verhouding tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Dit geldt ook voor de uitgangspunten ten aanzien van de werkverdeling tussen overheid, markt en middenveld. Die visie ontbreekt in dit regeerakkoord. De volgende

zin uit het eerste hoofdstuk uit het regeerakkoord, 'Werk, sociale zekerheid en inkomen', laat dat pijnlijk zien: 'Intussen trekken recente analyses en adviezen de aandacht die wijzen op de positieve effecten die mogen worden verwacht van het laten dragen van het financiële risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid op het niveau waar de verantwoordelijkheid ligt voor een correcte uitvoering van dit onderdeel van de sociale wetgeving'. Hoezo recente analyses en adviezen? Wie had ooit anders gedacht? Maar bovendien: moet het hele beleid wachten op dit soort wetenschappelijke analyses en adviezen? Over deze wezenlijke punten zal men uiteindelijk principiële keuzes moeten maken. Principiële, maar ook heel praktische keuzes voor het primaat van de burger en - dus - de twee vormen van particulier initiatief: het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties. De zinsneden uit het regeerakkoord over departementale kerntaken blijven loze bezweringsformules zolang niet duidelijk wordt gemaakt dat, uitgaande van dit primaat, de overheid gewoon kleiner moet worden. En

ook de moedige uitspraak uit de paragraaf over bestuurlijke vernieuwing, dat de uitvoering van het overheidsbeleid verouderd, traag en duur is, zal slechts leiden tot symptoombestrijding, wanneer niet tevens de totale overheidsomvang wordt aangepakt.

Belastingen en premies

Een kleinere overheid hoeft niet te betekenen dat we in een minder solidaire samenleving terecht komen. Een overbelaste overheid kan zijn functie als schild voor de zwakken op den duur niet meer vervullen. En ook principieel is het ongewenst dat alleen de overheid als schild voor de zwakken zou optreden. Dat zou immers betekenen dat iedere burger de zorg voor zijn medemens afkoopt via belasting- en premiebetaling. Onze hoge collectieve lastendruk gaat dan als aflat fungeren voor egoïstisch gedrag. Verantwoordelijkheid wordt naar boven afgeschoven. In een maatschappij waarin de overheid de enige is die geacht wordt collectieve regelingen te treffen, wordt dat gedrag gesanctioneerd.

Nieuwe instrumenten

Het gaat juist om het tegendeel: het ondersteunen van de rol van maatschappelijke organisaties op het gebied van collectieve voorzieningen. Daartoe zijn vele mogelijkheden. Schaalvergroting in onderwijs en gezondheidszorg zou bijvoorbeeld niet moeten worden doorgevoerd tot een niveau, dat het bereik van een pluriform middenveld te boven gaat. Helaas is dat in de afgelopen jaren op die terreinen wel gebeurd. Een andere fout uit het recente verleden betreft hier de voorgestelde verwijdering van vertegenwoordigers van belangenbehartigende organisaties uit adviesraden van de overheid. Natuurlijk mogen deze nooit het overheidsbeleid gaan dicteren. De overheid zou ze echter wel moeten erkennen als terzake deskundige en onmisbare partners in overleg en soms ook in bestuur. Praktisch kan die erkenning vorm krijgen door zoveel mogelijk nieuwe en vernieuwde beleidsinstrumenten en organisatievormen in te zetten, die maatschappelijke organisaties (op z'n minst) mede-verantwoordelijkheid geven. Die zijn er in veelvoud, waardoor zelfs schijnbaar onvervreembare overheidstaken min of meer kunnen worden geprivatiseerd. Genoemd kunnen worden Branche-gewijze geschillencommissies, tripartiete bestuursstructuren, convenanten, agent-schappen, public-private-partnerships, door wijkverenigingen ingehuurde particuliere beveiligingsinstellingen. Dat is nog wel wat meer dus dan de traditionele instrumenten op dit gebied: de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo), inclusief de SER als pbo-toporgaan, en de algemeen verbindend verklaring (a.v.v.) van CAO's. Ook die instellingen blijven hun grote waarde behouden, al is de in het verleden gekozen vorm natuurlijk niet heilig.

De bal op het middenveld

Met deze en andere beleidsinstrumenten kunnen ook de collectieve, op solidariteit gebaseerde maatschappelijke taken worden herverdeeld. Maar die herverdeling kan niet alleen een kwestie zijn van de overheid. Het middenveld zelf zal zich er ook sterk voor moeten maken, en net als de overheid meer 'naar beneden', naar de burgers, moeten kijken. Een verstard middenveld is een gevaar voor zichzelf, als voor de samenleving. Wat dat betreft zal het denken - ook binnen het CDA - over de 'civil society' zich zeker niet alleen op Midden en Oost-Europa moeten richten. Misschien is het niet toevallig dat die maatschappelijke organisaties, die het minst van de overheid afhankelijk zijn, de sociale partners, in dit regeerakkoord in feite het meest aan bod komen. Het zou principieel fout zijn om als middenveld uitsluitend de overheid aan de bal te laten.

drs. A. Rutgers van der Loeff
NCW-secretaris beleidsontwikkeling ●



Een verstard middenveld is een gevaar voor zichzelf, als voor de samenleving.

(foto Walter de Maar BV)