**Samenvatting**

**Burgerkracht zonder Burgermacht**

**Over gulzige overheid, polderpaternalisme en het einde van de maatschappelijke onderneming**

[Essay, dr. SPM de Waal, Public SPACE Foundation,verschijnt maart 2015 bij BoomLemma Den Haag]

De afgelopen twee jaar, in 2013 en 2014, heeft Denktank Public SPACE[[1]](#footnote-1) een debat geïnitieerd en geleid met honderden geïnteresseerden over een wonderlijke leemte in de huidige publieke en politieke oriëntatie op de fundamentele ombouw van de verzorgings- en verzekeringsstaat. Enerzijds wordt daarin ingezet op actief burgerschap als nieuw paradigma: minder staat en minder markt, meer burgerschap en samenleving. Anderzijds worden de positie en bijdrage van de bestaande private non-profit organisaties in het publieke domein, de maatschappelijke ondernemingen, ooit voortgekomen uit datzelfde gewaardeerde burgerinitiatief, volstrekt genegeerd. Er is juist sprake van verdergaande insnoering in overheidsregulering. Dit reikt van hun diensten, hun kwaliteit tot hun prijzen (gezondheidszorg, onderwijs), hun structuur (publieke omroepverenigingen, woningcorporaties), hun werkwijze in het primaire proces (pensioenfondsen, onderwijs) en inmiddels ook alle facetten van hun corporate governance, van bestuurdersselectie tot beloning in de top. Dat alles voorzien van veel overheidstoezicht.

Deze leemte is historisch, institutioneel en juridisch zeer verwonderlijk. Juist hun historische oorsprong in particulier initiatief heeft er immers voor gezorgd dat Nederland in genoemde sectoren van publieke dienstverlening voor dit publiek/private model van de maatschappelijke onderneming heeft gekozen. De dominantie en daarmee het blauwdrukachtige karakter waarmee dit voor deze sectoren is doorgevoerd, is uniek in de wereld. Naast deze historische waarde, is er ook een (potentiële) toekomstgerichte waarde. Ze zouden zich immers tot het opkomend en gewenste nieuwe burgerinitiatief ook weer vitaal, ondersteunend en kleinschalig kunnen gaan verhouden, een deel van hen doet dat ook al.

Het volledig over het hoofd zien van het bestaande geïnstitutionaliseerde particulier initiatief, roept vele vragen op. Hoe serieus moeten we die inzet op de Nieuwe Burger dan eigenlijk nemen? Is het dan niet vooral romantisch klinkende politieke retoriek zonder veel institutionele impact? Klopt de Haagsche consensus dat de maatschappelijke ondernemingen massaal hebben gefaald in hun connectie met de burger? Waarom dan niet inzetten op revitalisering van deze band, zoals al gebeurd in heel veel governance experimenten? Zit onder het negeren, niet de analyse dat dat unieke publiek/private model zijn langste tijd gehad heeft? Zouden we dan niet ook juridisch duidelijker moeten zijn en budgetten en taken nationaliseren? Wij menen dat dit niet gebeurt, omdat het nu een politiek zeer handige private façade is, waarbij anderen, bestuur en toezicht, verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor verkeerd of wispelturig overheidsbeleid. We moeten vooral verbaasd zijn waarom zoveel burgers hiervoor nog verantwoordelijk willen zijn door vrijwillig raden van toezicht te bemensen.

In de decentralisaties naar gemeenten zien we dezelfde tendens. De overheid kiest allereerst voor een reorganisatie binnen de overheid en is heel druk met zichzelf. De - veronderstelde - positieve, innoverende en empowerende effecten hiervan zijn misschien pas over vele jaren merkbaar voor de burger zelf.

Op deze aspecten gaat dit essay in aan de hand van een toekomstgerichte analyse van trends en bewegingen bij de drie partijen: burgers (**hoofdstuk 2**), overheid (**hoofdstuk 3**) en maatschappelijke ondernemingen (**hoofdstuk 5**). In een intermezzo (**hoofdstuk 4**) wordt stilgestaan bij de vraag hoe maatschappelijke ondernemingen in een zelfgekozen omstrengeling met de overheid in de loop der tijd steeds verder op afstand zijn komen te staan van de echte behoeften, wensen en mogelijkheden van burgers. De huidige aansnoering van overheidsregels en – toezicht zal dat alleen versterken en daarmee als selffulfilling prophecy het politieke wantrouwen bevestigen, leidend tot meer regels en meer toezicht etc. Een confrontatie van deze bewegingen (**hoofdstuk 6**) leidt vervolgens tot een schets en analyse van mogelijke en wenselijke scenario’s.

Aan het slot (**hoofdstuk 7**) komen we tot de conclusie dat de discussie over burgerschap en de daarop gebaseerde paradigmatische ombouw van de verzorgingsstaat veel radicaler en meer machtspolitiek moet worden gevoerd. Bevorderen van burgerschap en burgermacht vergt de lange mars door de instituten. Vanuit dat radicale burgerschapsperspectief is het grootste probleem niet de structuur, maar de cultuur. De institutionele orde van Nederland is doordrenkt met paternalisme en opgelegd collectivisme. De polderarrangementen, het sectormonopolie van de maatschappelijke onderneming en de wettelijk opgelegde plicht tot deelname aan dit monopolie voor burgers en bedrijven zonder veel zeggenschap, zijn de panelen van èèn drieluik van corporatistische staat en polderpaternalisme. De combinatie van onderhandelingen tussen elites, rationele uitruil van belangen en bouwen van collectieve, maar paternalistische arrangementen met de dwang van de wetgever erachter, heeft ons ver gebracht. Het staat echter haaks op het centraal stellen van en voortbouwen op burgerinbreng. Top-down goed bedoeld elitair arrangement schuurt toenemend met bottom-up eigen initiatief van burgers voor burgers. Wat zal wijken?

De enige route is inzetten op meer burgermacht, door diezelfde wetgever, in aansluiting op de autonoom groeiende machtsfactor van burgerkracht. In de governance van de maatschappelijke ondernemingen. In de onderbouwing van de rechtspositie van burgers tegenover overheid en maatschappelijke ondernemingen. In budgetmacht door cliënt volgend financieren en vouchersystemen in publieke dienstverlening. In mildere kwaliteitseisen voor beginnend burgerinitiatief of toelaten van informele constructies. In biedings procedures en - rechten op overname van publiekdiensten als burgers of social enterprises het beter menen te kunnen.

De conclusie is ook dat het herpakken van de poging de maatschappelijke onderneming een wettelijk kader te geven niet nodig en niet nuttig is. We gaan van de maatschappelijke onderneming naar maatschappelijk ondernemen. Er is geen schuilen meer bij de wetgever, het is de burger die moet gaan bepalen hoeveel waarde ze aan (de prestaties van) de maatschappelijke onderneming hecht en daarvoor de formele middelen in handen krijgt. Wel is betere regulering en doordenking nodig van het opdoemende nieuw level playing field vraagstuk, niet tussen commerciële ondernemingen en maatschappelijke ondernemingen, maar tussen maatschappelijke ondernemingen en nieuw burgerinitiatief. Waarbij wij hopen op het benutten van de kansen tot partnership tussen beide en een heel areaal aan mogelijke flexibele arrangementen daarvan, juist door meer macht aan de burger te geven.

Omdat aanpassing van die cultuur wezenlijker is dan de structuur, moeten wij op het eind van deze verkenning concluderen dat ons begin vraagstuk de verkeerde kwestie was, al was het een goede aanleiding. De leemte in aandacht voor positie en waarde van de maatschappelijke onderneming kan immers terecht gezien worden als teken dat de overheid helemaal niet serieus is in haar wens burgers meer invloed en zeggenschap te geven. Het gaat hier echter slechts om een organisatorisch hulpmiddel uit het verleden, weliswaar in zijn dominantie in sommige sectoren en publiek/private regulering uniek Nederlands, maar toch: niet meer dan een structuurkwestie. Blijkbaar leeft het nut daarvan nog maar beperkt onder burger en overheid. De historie ligt te ver achter ons en het actueel nut is te gering. Toch hebben de maatschappelijke ondernemingen nog steeds strategisch goud in handen om in te spelen op dit autonoom opkomend nieuw burgerinitiatief, net zoals de overheid dat pretendeert en wenst. Ze zijn echter in hun positie wel verweesd, ze staan er helemaal alleen voor of worden zelfs actief tegengewerkt en gemarginaliseerd. Een van de slogans in ons debat was dan ook: 'Niemand houdt meer van de maatschappelijke onderneming'. Politiek en samenleving hebben feitelijk het einde van de maatschappelijke onderneming al aangekondigd. In het licht van die aangekondigde dood is het alleen nog aan hen zelf hun bijzondere en unieke uitgangspositie, als laatste strohalm, te grijpen of geheel te verdwijnen. Die toekomst zal dus afhangen van hun eigen maatschappelijk leiderschap en de steun die ze weten te verwerven bij de opkomende, ook aan zelfstandige macht winnende burger, met nieuwe verbindingen en partnerships, van coöperatie tot co-productie, soms tegenover een gulzige overheid en paternalistische polder.

1. Centre on **S**trategies for **P**ublic **A**nd **C**ivil **E**ntrepreneurs, [www.publicspace.nl](http://www.publicspace.nl), met als missie: *Creating winning strategies for the common good, by promoting social entrepreneurship and active citizenship*. [↑](#footnote-ref-1)