



foto Ineke Oostveen

Civil Society. Een terugtrekkende overheid en florerend maatschappelijk initiatief

Sadik Harchaoui is voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), die de regering en het parlement adviseert over de sociale verhoudingen in Nederland. In juli 2013 publiceert de RMO het advies *Terugtrekken is vooruitzien* dat ingaat op de wijze waarop aan maatschappelijke initiatieven ruimte geboden kan worden om publieke voorzieningen naar eigen inzicht te organiseren.¹ Daarnaast is hij chef de mission van het Society Impact Platform, een kersverse organisatie die zich richt op de ontwikkeling van *Social Impact Bonds*, financieringsarrangementen voor organisaties met sociaal-maatschappelijke doelstellingen.

In dit interview gaat hij in op de achterliggende ideeën bij het RMO–advies, de mogelijke gevolgen van het terugtreden van de overheid voor de kleinschalige stedelijke initiatieven in dit boek, en wat *Social Impact Bonds* voor ze kunnen betekenen.

De participatiesamenleving

Mariska van den Berg > Voor wie het nog niet had meegekregen, op Prinsjesdag 2013 presenteerde koning Willem Alexander in zijn toespraak de participatiesamenleving als opvolger van de verzorgingsstaat. Voor de NOS–camera’s werd jij gevraagd om toe te lichten wat dat inhoudt, wil je dat nog eens samenvatten?

Sadik Harchaoui >>> De participatiesamenleving heeft vooral nog geen heldere definitie, voor de één staat het begrip voor de afbraak van de verzorgingsstaat, voor de ander voor de zoektocht naar nieuwe maatschappelijke vitaliteit. Maar hoe je het ook wendt of keert, het geeft de ontwikkelingen weer die zich in de afgelopen decennia hebben afgespeeld. Globaal gezegd hebben we na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat uitgebouwd. Vanuit de optiek van gelijke kansen, bescherming van de zwakken en mensenrechten nam de overheid zorg voor zaken als zelfontplooiing en emancipatie. Dat is een doorslaand succes geworden. Vervolgens is de verzorgingsstaat uitgebreid over vrijwel alle maatschappelijke sectoren, ook domeinen die van oudsher behoren tot het particulier initiatief zoals kinderopvang of ouderenzorg. Dat betekende een verstatelijking en het ontstaan van een uitdijend bureaucratisch apparaat voor regulering en controle. De toenemende bureaucratie heeft geleid tot toenemende gelijkvormigheid, omdat initiatieven van burgers zich moeten aanpassen aan de wensen en eisen van de overheid. Initiatief dat afwijkt, loopt al snel tegen beknellende regulering en subsidievoorwaarden aan. Maatschappelijk verschil vervlakt daardoor, ik noem dat de gelijkheidsfuij. Bovendien heeft

een verschuiving plaatsgevonden, de voorzieningen waarmee de overheid aanvankelijk behoeften wilde ledigen, zijn tot een verworvenheid geworden van alle burgers en worden nu opgevat als een recht. Het gevolg is een topzware verzorgingsstaat die vanuit meerdere invalshoeken onhoudbaar is en noopt tot herziening. Op het moment zie je twee lijnen samenkomen. Enerzijds is er een roep om meer zelfredzaamheid vanuit kritiek op de negatieve kanten van de verzorgingsstaat. Anderzijds wordt de urgentie van bezuinigen aangegrepen om de verzorgingsstaat af te bouwen. In het kader van de participatiesamenleving wordt aan burgers gevraagd om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven en omgeving.

Maatschappelijk initiatief: meer zeggenschap én verantwoordelijkheid

> Je bent voorzitter van Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. In juli van dit jaar publiceerde de RMO het advies Terugtreden is vooruitzien, dat niet ter discussie stelt dat de overheid terugtreedt, maar dat als uitgangspunt neemt en ingaat op b6e ruimte gegeven kan worden aan maatschappelijke initiatieven. In een redactioneel commentaar in Trouw werden de voorstellen van de raad omschreven als een revolutionaire verandering in de organisatie van publieke voorzieningen.² Waar zit die revolutie in?

>>> Het advies stelt vast dat de organisatie en financiering van publieke voorzieningen niet langer een overheidstaak is, maar bij de samenleving wordt gelegd. Publieke voorzieningen komen in handen van burgers die daar zelfstandig invulling aan (gaan) geven in particuliere arrangementen. Maatschappelijk initiatief is dan geen extraatje meer op hetgeen waarin de overheid voorziet, maar wordt het uitgangspunt. Omdat de taak van de overheid daarmee niet langer is ‘zorgen voor’ maar ‘zorgen dat’, gaat het RMO–advies in op wat nodig is om daadwerkelijk ruimte te geven aan maatschappelijk initiatief.

De Raad neemt nadrukkelijk afstand van het idee van de ‘vermaatschappelijking van overheidstaken’, omdat daar een misverstand in schuilt. De overheid heeft die taken ooit overgenomen van het maatschappelijk middenveld en verstatelijkt. Ze wil die nu weliswaar

‘teruggeven’ aan de burger, maar toch blijven bepalen hoe het door de samenleving moet worden opgepakt; vanuit de bureaucratie worden regels gemaakt voor een domein dat weer bij burgers komt te liggen. De oproep voor meer verantwoordelijkheid van burgers is dan slechts retoriek en een beleidsinstrument ten dienste van bezuinigingen in de verzorgingsstaat. Terwijl de overheid niet over de *Civil Society* gaat, integendeel, het vasthouden aan sturing door de overheid is het grote tekort in de transitie van de samenleving. Die transitie vereist een fundamentele verandering van de verhouding tussen overheid en samenleving op het gebied van zeggenschap, financiering en rechtstatelijke waarborgen.

> Het advies pleit ervoor om meer zeggenschap bij initiatiefnemers te leggen. In de initiatieven die ik heb onderzocht, tekent zich een duidelijke wens af naar zeggenschap en meer vrijheid van handelen. De (sterke) sturing vanuit de lokale bureaucratie wordt als onproductief en verstorend ervaren. Het is dus goed nieuws dat de Raad de noodzaak erkent om initiatieven naar eigen inzicht te kunnen invullen.

>>> De omkering is dat de overheid moet aansluiten bij maatschappelijk initiatief en niet andersom. De rol van de overheid daarbij is dat ze moet zorgen voor een sterke rechtsstaat, ze moet een gelijk speelveld bepalen voor iedereen die iets wil doen en de randvoorwaarden daarvoor bepalen. Het is aan de overheid om ervoor te zorgen dat mensen niet onterecht worden in- en uitgesloten; en te voorzien in een vangnet voor de meest kwetsbaren, ook lokaal. Voor wie psychiatrische hulp nodig heeft, moet die er gewoon zijn. Dat zijn de drie principalia van de overheid, al het andere niet, tenzij het maatschappelijk initiatief aanleiding geeft tot stimulering of facilitering.

> Wat ik een beoorlijke stap vind – en een bedreiging – is dat die inboudelijke zeggenschap direct verbonden wordt aan eigen financiële verantwoordelijkheid. Dat betekent nogal wat.

Wij vatten financiering breed op. Financiering is iets anders dan bekostiging, iets anders dan subsidie, een gift of krediet.

Financiering is het hele samenstel waarbinnen je die activiteiten kunt uitvoeren en omvat al het financiële en sociale kapitaal dat nodig is om zo’n initiatief tot een goed einde te brengen. Het gaat om diversiteit in financiering. Want als de gemeente subsidie geeft, bepaalt die ook wat er gebeurt en heb je als burger sowieso geen zeggenschap. Om daarvan af te komen is een radicale omkering nodig. Het principiële uitgangspunt is daarom dat de financiële zeggenschap én verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers komt te liggen, zij bepalen hoe het reilt en zeilt en hoe het geld wordt uitgegeven. Alleen dan kun je uit de wurggreep komen van de instituties en de overheid. Maar financiële zeggenschap betekent niet dat maatschappelijke partijen alles zelf moeten betalen of allemaal ondernemer moeten zijn.

Zelforganisatie en collectieve middelen

> In het rapport wordt gesteld dat het terugtreden van de overheid niet wordt bepleit ten faveure van marktwerking, maar als stimulans voor niet-winstgedreven maatschappelijke zelforganisatie. Om vorm te geven aan ‚bet verscibil’ wijst het rapport organisatievormen aan die daarvoor het meest geschikt zouden zijn en noemt in een adem stichtingen, verenigingen, bedrijven en coöperaties. Zij worden allemaal gezien als ‚private initiatieven’ en kunnen op grond daarvan geen aanspraak maken op collectieve middelen.

>>> Wat bedoeld wordt zijn privaatrechtelijke vormen, rechtsvormen waarin de oprichters en betrokkenen bestuurlijke en financiële zeggenschap hebben. We zeggen niet dat er geen beroep gedaan kan worden op overheidsmiddelen, we zeggen alleen dat overheidsmiddelen slechts een onderdeel van de financiering zijn. Je zult ook moeten kijken naar crowdfunding, giften, contributies en andere inkomsten. Als de overheid er belang bij heeft dat iets gebeurt, dan kan ze altijd financieren, maar waar we vanaf willen is de vanzelfsprekendheid van overheids subsidie met de bijbehorende voorwaarden.

> Het advies van de Raad richt zich op publieke voorzieningen. De initiatieven die ik onderzocht nemen weliswaar publieke en sociale taken

op zich – zoals zorg voor de publieke ruimte, groenvoorziening, sociaal-culturele programma's en educatie – maar zijn niet zonder meer tot publieke dienstverlening te rekenen. De drijfveren zijn anders. Zij richten zich niet in eerste instantie op concrete diensten, maar bijvoorbeeld op het activeren van sociale netwerken, een goed functionerende publieke ruimte, of op het betrekken van bewoners bij trajecten van stedelijke vernieuwing. Daarin schuilt zowel sociale als democratische innovatie en zij dienen het publieke belang in de stad. Op het moment worden ze gefinancierd door een mix van geld uit private fondsen voor welzijn en cultuur, crowdfunding, overheidsgeld uit budgeten voor wijkaanpak of burgerinitiatieven en eigen inkomsten. Ik breng het aan de orde, omdat veel van deze inkomsten geen solide bronnen voor de toekomst zijn. Bovendien worden sociaal-maatschappelijke waarden gecreëerd die zich niet eenvoudig laten vertalen in een 'verdienmodel' of prestatiecontract. Zij hebben ondersteuning nodig uit collectieve middelen, al was het maar omdat zij waardevolle voorzetten doen voor het vormgeven van een hernieuwde Civil Society en moeten kunnen uitgroeien tot nieuwe maatschappelijke instituties. Vooralsnog kunnen zij niet zonder.

>>> Dat zou kunnen. Maar juist het verwezenlijken van de waarden die je noemt worden ook nu ondersteund door private fondsen. En in het verleden werden bibliotheken, armenzorg et cetera allemaal gefinancierd uit particulier geld. Maar ik ben het met je eens dat als het gaat om ontkiemende kleine initiatieven die organisch een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld democratische competenties, dat daar een financieringsarrangement voor nodig is. De pluriformiteit van de samenleving is gediend bij een stevige democratie en democratische competenties moeten worden aangeleerd. Het bevorderen van de democratie is wel degelijk een taak van de overheid. De overheid is dus niet helemaal uit beeld, maar je ontkomt er niet aan om die waarden te gaan koppelen aan concrete resultaten. Als je de waarde weet te koppelen aan de impact – of dat nu een bepaalde bewonersgroep of het algemeen belang betreft – dan heb je al een maatschappelijke business case. Die kost geld en mag in de min komen als het gaat om geld uitgeven. De vraag is wie het gaat betalen, dat kan een filantroop zijn of de overheid. Ik ben helemaal niet bang dat een initiatief in het teken van sociaaldemocratische innovatie niet

gefinancierd zou kunnen worden, want er zijn heel veel instituties, organisaties, vermogensfondsen en particulieren die dat een belangrijke waarde vinden in het algemeen belang en daar geld voor overhebben.

> Wat ik daar lastig aan vindt, is dat veel van de projecten die ik heb onderzocht – ik denk bijvoorbeeld aan Freehouse in de Afrikaanderwijk in Rotterdam of aan Tugela85 in de Amsterdamse Transvaalbuurt – ingrijpen in sociaaleconomisch zwakke wijken, waar weinig initiatieven door bewoners zelf worden genomen. Is het aan filantropen om dat op te pakken of ligt hier een taak voor de overheid?

>>> In een nieuwe relatie tussen overheid en samenleving moet je een aantal dingen accepteren. Als burger moet je accepteren dat er een domein is waarvoor je belasting betaalt. Ik ben niet voor het afschaffen van de verzorgingsstaat, die moet er zijn voor de meest kwetsbaren in de samenleving. In zo'n wijk waar niets is, ligt een taak voor de overheid, daar betalen we belasting voor. Wat betreft de maatschappelijke initiatieven moet je accepteren dat zij het niet allemaal zullen redden; betrokkenheid en passie is voldoende aanwezig, maar je hebt ook bureaucratische competenties nodig en die heeft niet iedereen. Met de initiatieven die succesvol zijn moeten we naar een situatie waarin ook zij zich verantwoordelijk voelen voor de wijk waar niets is. Maar dat laat zich niet van bovenaf regisseren, net zo min als je de tragiek van het falen kunt voorkomen.

Social Impact Bonds

> We hebben het gebad over publieke taken die tot op beden bij de overheid liggen en overgedragen worden aan de samenleving. In de initiatieven die ik onderzocht worden bovendien voorstellen gedaan die daar niet onder vallen, omdat zij juist andersoortige ideeën naar voren brengen die radicaal kunnen zijn in ecologische of democratische zin, en bijvoorbeeld afwijken van gangbare inspraakprocedures om veel verdergaande inspraak in de stad te bewerkstelligen. Om dit soort plannen te kunnen realiseren blijkt een zekere financiële onafhankelijkheid van de overheid noodzakelijk. Wat kunnen de Social Impact Bonds (SIB's), zoals je die met het Society Impact Platform ontwikkelt, betekenen voor de toekomstige bekostiging van dergelijke initiatieven?

>>> Een *Social Impact Bond* is een privaatrechtelijk prestatiecontract, een financieringswijze die bekostiging koppelt aan het behalen van resultaten. SIB's betreffen sociaal–maatschappelijke doelstellingen en binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat is zo'n overeenkomst toepasbaar op alle terreinen. Op voorwaarde dat je het effect kunt aantonen en als iemand erin wil investeren kunnen ze hard, zacht of radicaal zijn.

Het is mogelijk dat in de toekomst meerdere modellen ontstaan, afhankelijk van de mate van impact en te voorzien rendement. Ik kan me voorstellen dat de overheid met SIB's gaat werken voor diensten met een aantoonbaar effect en een reële kans op financieel rendement. Daar past een SIB–constructie tussen de initiatiefnemers, een bank en de overheid. De initiërende ondernemer krijgt geld van de bank, die neemt het risico op basis van vertrouwen in het plan, en krijgt de investering na levering van diensten terug van de overheid, die bovendien rendement betaalt.

Voor de sociaal–maatschappelijke waarden die jij beschrijft is een ander model denkbaar waarbij fondsen of filantropen worden betrokken, omdat zij meer op waarde zijn georiënteerd dan op rendement. Bij de initiatieven die je schetst is sprake van veel impact maar weinig of geen rendement en dan heb je partijen nodig kunnen uitbetalen op basis van impact. In zo'n geval ben ik overigens voorstander van een model waarbij het financiële risico bij de financier ligt, omdat het onhaalbaar is om dat bij deze initiatiefnemers te leggen. Sociaal–maatschappelijke doelstellingen vragen om geduldig kapitaal van een financier en moed van gemeenten.

Knellende regels en onproductieve sturing

> *In de relatie tussen bottom–up initiatieven en de overheid speelt financiering maar vooral ook regelgeving en sturing. Bij de initiatieven die al werken met gespreide cofinanciering betreft de overheidsbemoedening vooral het verlenen van toestemming en de handhaving van regels vanuit het ambtelijk apparaat. De Noorderparkbar in Amsterdam bijvoorbeeld stuitte op standaard bouwvoorschriften en eisen voor brandveiligheid die niet toepasbaar zijn op een minuscuul paviljoentje dat steunt op stelconplaten en in z'n geheel opengezet kan worden. Urbaniaboeve is bijna een jaar in gesprek geweest met de gemeente Den Haag voor een vervangend*

terrein in de Schilderswijk, en Singeldingen ten slotte raakte verward in een strijd tussen elkaar tegenwerkende gemeentelijke diensten. Nu spelen al deze projecten zich af in de publieke ruimte die per definitie sterk gereguleerd is en op punten met reden. Laat ik me daarom beperken tot de onproductieve sturing en controle zoals deze voorbeelden schetsen. Hoe groot schat je de kans in dat de overheid ook terugtreedt op dit vlak? Minister Stef Blok hield bij een bijeenkomst over burgerinitiatieven in juni van dit jaar nog balsstarrig vast aan de bestaande regelgeving die zelfgeorganiseerde kinderopvang door ouders onmogelijk maakt.³

>>> We hebben te maken met een situatie waarin de overheid niet betaalt maar nog wel bepaalt. Dat is onwenselijk omdat het initiatieven beknot en belemmert, maar het is ook principieel onjuist. Mijn boodschap aan Tweede Kamerleden en ministers is dan ook steeds dat decentralisatie alleen kan slagen, als er verschil gemaakt kan worden. Zij moeten accepteren dat ouders kinderopvang anders organiseren dan de overheid. Je hebt kwaliteitsmaatstaven en veiligheidsvoorschriften nodig, maar in principe zijn wet– en regelgeving en bestemmingsplannen er ten behoeve van de burger en zouden zij maatschappelijk initiatief moeten dienen. Basisvoorschriften moeten natuurlijk gehandhaafd worden, zo rigide echter is niet productief, maar helaas nog wel gangbaar en een generiek probleem in de ambtelijke diensten.

> *Het RMO–rapport bepleit ruimte, volgens mij betekent dat ook ruimte bieden aan initiatieven die er al zijn. In een themanummer van de De Groene Amsterdammer over burgerinitiatieven werd verslag gedaan van de ontwikkelingen omtrent Big Society in Groot–Britannië.⁴ Een van de pijnpunten blijkt dat de organisaties die al bestonden en van nature invulling geven aan de Civil Society niet alleen geen onderdeel (willen) zijn van Big Society, maar ook grote moeite hebben om zichzelf staande te houden. De onderzoekers van het Verweij Jonker Instituut wijzen erop dat een dergelijk gevaar ook in Nederland dreigt, omdat de overheid in haar streven naar een 'vitale maatschappij' voorbij dreigt te gaan aan wat er al is.⁵*

>>> De Engelse situatie wordt op het moment nogal opgemeld,

maar ik ben er niet zo enthousiast over. Het is daar begonnen met een politiek concept, een blauwdruk, die is uitgesmeerd over de samenleving met een vrij directief opreden van de overheid en een heel stelsel van instituties. Dat is niet de *Civil Society* zoals wij die willen en ook niet zoals we die kennen. Nederland heeft een traditie van particulier initiatief en een sterk maatschappelijk middenveld. Het organische dat men in Engeland probeert te stimuleren dat hadden wij, dat is ondergesneeuwd geraakt, maar nog steeds is de uitgangspositie in Nederland oneindig veel beter. De sociale problemen zijn hier overigens ook van een heel andere orde. De waarschuwing van het Verweij Jonker Instituut onderschrijf ik en heeft niet alleen te maken met loslaten, maar ook met het accepteren van verschil. Ook in regelgeving. Waarom moeten horecavoorschriften in de hele stad gelijk zijn, terwijl een buurthuis of kunstinstelling zichzelf mogelijk zou kunnen bedruipen als niet alleen cafés maar ook zij een drankje mogen schenken tegen betaling? Andere ondernemers mogen daar bezwaar tegen hebben, maar het is aan de overheid om zich te beperken tot voorwaarden ten aanzien van hygiëne en veiligheid. Voor al die regels en andere vormen van sturing geldt dat zolang je de bureaucratie op dezelfde wijze blijft organiseren, en op dezelfde manier naar de samenleving blijft kijken, je het sociale weefsel vernietigt dat je juist tot stand wil laten komen.

1 RMO–advies *Terugtrekken is vooruitzien, Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag, juni 2013. Te downloaden op www.adviesorgaan-rmo.nl/Publicaties. De raad

bepleit zeggenschap voor maatschappelijke organisaties en doet aanbevelingen voor financieringsarrangementen en rechtstatelijke criteria voor in- en ongewenste uitsluiting

2 Hans Goslinga in *Trouw* van zaterdag 6 juli 2013

3 Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), conferentie over burgerinitiatieven op 26 juni 2013: *25 jaar aandacht voor wijken*

4 Daniel Boomsma en Thijs Kleinpaste, 'De burger is aan zet. Het nieuwe kabinet de Big Society: Tijd voor een nieuw politiek verhaal', *De Groene Amsterdammer*, 31 oktober 2012, p. 26–33

5 Huygen, Van Marissing, Boutellier, *Ruimte voor zelforganisatie. Implicaties voor gemeenten*, Verweij Jonker Instituut, Wmo Kennis Cahier, essay 13, januari 2013