



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Inleiding: sociale kaart van Nederland

Velthuis, O.; Duyvendak, J.W.; Gërkhani, K.

**Publication date**

2013

**Document Version**

Proof

**Published in**

Sociale kaart van Nederland: over instituties en organisaties. - 2e geheel herz. dr.

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Velthuis, O., Duyvendak, J. W., & Gërkhani, K. (2013). Inleiding: sociale kaart van Nederland. In J. W. Duyvendak, C. Bouw, K. Gërkhani, & O. Velthuis (Eds.), *Sociale kaart van Nederland: over instituties en organisaties. - 2e geheel herz. dr.* (pp. 11-35). Boom Lemma uitgevers.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Inleiding: sociale kaart van Nederland

1

*Olav Velthuis, Jan Willem Duyvendak en Klarita Gërkhani*

## 1.1 Inleiding

In de nadagen van de kredietcrisis van 2008, die de mondiale financiële architectuur bijna te gronde richtte, werden vele uiteenlopende verklaringen voor die crisis geformuleerd. De bonuscultuur binnen de financiële sector zou de bankiers tot onverantwoordelijk risicovol gedrag hebben aangezet. De aandeelhouders zouden te veel macht hebben gekregen en uit winstbelustheid de bankiers tot dat risicovolle gedrag hebben opgezweept. Lobbyorganisaties van Amerikaanse bankiers zouden zoveel grip hebben gekregen op het Witte Huis en Capitol Hill dat de overheid de financiële sector maar zijn gang liet gaan en regulering in rap tempo afbouwde. In Nederland zou het toezichtmodel voor de financiële sector niet goed hebben gefunctioneerd vanwege kennesinne tussen de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank, maar opvallend genoeg besloten verschillende landen na afloop van de crisis het Nederlandse toezichtmodel te kopiëren. De kredietcrisis zou volgens sommigen zelfs het failliet hebben aangetoond van het op Angelsaksische leest geschoeide kapitalisme.

Al deze verklaringen van de crisis draaien om instituties en organisaties. Ze suggereren dat er iets mis is met de normen en waarden binnen de banken, de wetgeving waaraan die banken zijn onderworpen, de verhouding tussen overheidsorganisaties (toezichthouders bijvoorbeeld) en banken in de private sector, of, nog veel fundamenteler, met de manier waarop de financiële sector is georganiseerd: kan de financiële wereld, die zo belangrijk is voor de maatschappelijke orde, wel aan marktwerking overgelaten worden? Is het vertrouwen waarop financieel verkeer berust (onder meer in de waarde van geld en in de gezondheid van banken) daarvoor niet te fragiel? De les van de kredietcrisis is volgens sommigen dat de banken permanent genationaliseerd moeten worden.

In dit boek staan dit soort analyses en verklaringen centraal: hoe ziet een bepaald maatschappelijk veld – in dit geval de economie – er in Nederland uit? Hoe is dat zo gekomen? Hoe verhouden private en publieke partijen zich tot

elkaar? Welke functies vervullen organisaties binnen die velden en welke doelstellingen hebben zij? Hoe worden zij gefinancierd? Welke instituties reguleren het gedrag van de organisaties en individuen binnen de verschillende maatschappelijke velden? De centrale doelstelling van dit boek is kortom om de belangrijkste maatschappelijke velden in Nederland in een institutioneel perspectief te plaatsen. We beschrijven daartoe de huidige status quo en analyseren de belangrijkste historische ontwikkelingen op het gebied van de volgende maatschappelijke velden: het recht, de politiek, de religie, de economie, de arbeid en sociale zekerheid, het onderwijs, de gezondheidszorg, de welzijnssector en het wonen, het gezin, de sport, het milieu, de kunst en de media.

Gaandeweg ontvouwt de *sociale kaart van Nederland* zich zo voor de lezer. Dan blijken er opvallende overeenkomsten te zijn tussen de instituties en organisaties op uiteenlopende terreinen als onderwijs, wonen, welzijn en media; dan blijkt ook dat Nederland enerzijds een typerende, eigen infrastructuur kent van instituties en organisaties, maar tegelijkertijd dat sommige instituties en organisaties sterk lijken op hun buitenlandse evenknie.

We zullen zien dat wat in het ene veld gebeurt – secularisering bijvoorbeeld in het religieuze veld – repercussies voor andere velden heeft. Door secularisering raakte de verzuilde wijze waarop omroepen of het welzijnswerk in een groot deel van de twintigste eeuw was georganiseerd, gedateerd, en verloren die organisaties een groot deel van hun achterban. Een ander voorbeeld: het succes van het poldermodel in de arbeidsverhoudingen gedurende de jaren negentig was een reden voor organisaties in andere maatschappelijke velden, zoals het milieu en het onderwijs, om dat model en zijn spelregels te imiteren. Dit zogenaamde poldermodel, met de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid als centrale organisaties waarin werkgevers, werknemers en de overheid in wisselende samenstelling overleggen, wordt gekenmerkt door de vier C's van consensus, coöperatie, compromis en coalitie (Duyvendak, 1997). Tot slot worden ook veel velden beïnvloed door dezelfde macrosociologische processen zoals individualisering of internationalisering, zij het op verschillende manieren.

## 1.2 Wat zijn instituties en organisaties eigenlijk?

In het dagelijks spraakgebruik worden termen als institutie, instituut, instelling en organisatie nonchalant door elkaar gebruikt. In dit boek doen wij dat niet. De kernbegrippen waarmee we werken zijn instituties en organisaties, die de belangrijkste bestanddelen vormen van maatschappelijke velden. Van het begrip instituties circuleren vele tientallen definities, waarvan sommigen

meer dan een eeuw teruggaan naar het werk van klassieke sociologen als Emile Durkheim en Max Weber. De term is bovendien populair in verschillende disciplines, waaronder de sociologie, de politicologie en de economie, en in iedere discipline wordt zij anders gebruikt.

*Instituties* definiëren we in dit boek als *de formele en informele regels die ons gedrag in meerdere of mindere mate reguleren*, oftewel de spelregels van de samenleving. Enerzijds vormen instituties een inperking op onze individuele handelingsvrijheid – ze geven immers aan wat we niet mogen of wel horen te doen. Anderzijds hebben ze een vrijmakende werking omdat ze ons gedrag coördineren en ons daardoor in staat stellen met elkaar samen te leven. Denk voor dat laatste aan de regel dat je op straat rechts rijdt (of als je in Engeland woont links): zonder de vrijwel unanieme naleving van die regel, zou je je lastig van A naar B kunnen verplaatsen. Instituties kunnen ook onze perceptie van de wereld sturen en bijdragen aan onze zingeving en moraliteit, zoals de tien geboden van het christelijk geloof dat voor veel Nederlanders lange tijd hebben gedaan.

Met het verschil tussen formele en informele instituties bedoelen we het volgende: formele instituties (zoals wetten, de constitutie, maar ook statuten van organisaties of gedragscodes van bepaalde beroepsgroepen) zijn doorgaans gecodificeerd, dat wil zeggen vastgelegd op papier. Daarbij horen organisaties (bijvoorbeeld de politie of een orde binnen een beroepsgroep zoals de advocatuur of de artseneij) die op de naleving toezien en bij overtreding van de regels optreden en sancties uitvaardigen, zoals een verkeersboete bij overtreding van de maximumsnelheid. Bij informele instituties (normen, conventies en routines) ontbreekt die codificering. Sancties kunnen er wel zijn bij overtreding (zoals de afkeurende blikken als iemand nalaat de deur voor een ander open te houden) maar ze zijn niet vastgelegd en worden ook niet door een daartoe geautoriseerde organisatie opgelegd. Overigens hoeft de regulerende werking van een informele institutie daardoor niet per se minder sterk te zijn dan die van een formele institutie. De straat oversteken terwijl het stoplicht op rood staat is wettelijk verboden, maar gebeurt toch op grote schaal; er wordt, in Nederland althans, schouderophalend op gereageerd. Stelselmatig op verjaardagen verschijnen zonder cadeau mag van de wet, maar gebeurt relatief weinig, en leidt, als het toch gebeurt, eerder tot negatieve reacties.

Formele en informele instituties kunnen zich op verschillende manieren tot elkaar verhouden. Ze kunnen elkaar aanvullen, dat wil zeggen: de zeggingskracht van de ene institutie wordt erkend of versterkt door een andere. Laten we een werkgerelateerd voorbeeld nemen: iemand doet op zijn werk een greep uit de kas. Op grond van het arbeidsrecht wordt hij door zijn werkgever ontslagen. De reactie van zijn collega's is: 'Eigen schuld, dikke bult.' De formele insti-

tutie – stelen mag niet van de wet – wordt informeel onderschreven: we hebben van jongs af aan geleerd dat stelen niet mag.

Formele en informele instituties kunnen ook botsen: de zeggingskracht van de ene institutie wordt niet erkend of versterkt door een andere. We nemen als voorbeeld Griekenland tijdens de schulden crisis in de eurozone. Een van de problemen waarmee Griekenland worstelt is het innen van de belasting. Mensen zijn weliswaar wettelijk verplicht belasting te betalen (met andere woorden: een formele institutie), maar naleving is lastig, omdat er onder de Griekse bevolking een breed draagvlak bestaat voor belastingontduiking (een informele institutie).

*Organisaties zijn verbanden tussen mensen die een gemeenschappelijk doel nastreven*, zoals winst maken (KPN of Philips bijvoorbeeld) of het beschermen van natuur en milieu (Greenpeace of het Wereld Natuur Fonds). Net als instituties kunnen organisaties *formeel* en *informeel* van karakter zijn. Met formele organisaties doelen we op wat juristen ‘rechtspersonen’ noemen. Ze kunnen publiekrechtelijk (de rijksoverheid, bijvoorbeeld, of gemeenten) of privaatrechtelijk zijn. Bij privaatrechtelijke organisaties kan op zijn beurt een onderscheid gemaakt worden tussen organisaties *mét* winstoogmerk (een besloten vennootschap, bijvoorbeeld) en *zonder* (bijvoorbeeld een vereniging of een stichting). Informele organisaties daarentegen zijn geen rechtspersoon en hebben doorgaans een vluchtiger en lichter karakter, zoals in het geval van sociale netwerken. De meeste organisaties in dit boek zijn formele organisaties, maar er worden ook informele organisaties genoemd en besproken. Zo zijn er, zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien, naast formele kerkelijke organisaties ook informele groepen mensen die bij elkaar komen om zich spiritueel te verdiepen.

De organisaties die in dit boek behandeld worden, hebben vaak meer dan alleen een instrumentele functie – zij spelen een *institutionele* rol. Ze hebben bijvoorbeeld een opvoedende taak, leren ons welk gedrag van ons verwacht wordt, dragen zorg voor de publieke moraal, en leveren daarmee vaak een bijdrage aan de stabiliteit van de samenleving en de maatschappelijke cohesie (cf. WRR, 2003, pp. 204-205). Over organisaties die uitsluitend een relatief smalle taak hebben (zoals het verkopen van levensmiddelen door de supermarkt of het afnemen van rijexamens door het CBR) gaat het dus niet.

De meerderheid van de organisaties die in dit boek worden besproken, heeft geen winstoogmerk, althans niet van oudsher. Daarmee is niet gezegd dat commercie en institutionele zeggingskracht nooit samen kunnen gaan. Met hun advertenciacampagnes beïnvloeden bedrijven bijvoorbeeld de publieke moraal. Ook zijn er talloze ondernemingen die ‘maatschappelijk verantwoord’ willen werken en die ethische doelstellingen hoog in het vaandel hebben staan, variërend van het tegengaan van kinderarbeid tot het bijdragen aan een duur-

zame economie. Om een andersoortig voorbeeld te geven waarin commercie en institutionele zeggingskracht samenkomen: kranten worden commercieel geëxploiteerd, maar hebben een belangrijke functie (zoals we in hoofdstuk 3 en 12 zullen zien) in het informeren van het publiek, het kritisch volgen van allerlei maatschappelijke organisaties (de ‘waakhondrol’), en daarmee in het functioneren van de hedendaagse democratie.

De zojuist genoemde definities zijn relatief eenvoudig en veelgebruikt. Ze bakenen instituties helder af van organisaties, en zetten aan tot het analyseren van de relatie tussen deze twee. We zijn enerzijds geïnteresseerd in de wijze waarop organisaties instituties creëren, handhaven en aanpassen; zoals de regering, die wetten opstelt en uitvoert, of sportclubs die het als hun taak zien hun jeugdige leden sociale normen bij te brengen. Anderzijds kijken we naar de wijze waarop het functioneren van die organisaties zelf door instituties wordt gereguleerd: de manier waarop onze kunstwereld is georganiseerd, heeft bijvoorbeeld sterk te maken met conventionele opvattingen over hoge kunst, lage kunst en het verschil tussen beide (zie hoofdstuk 13). Of denk aan de organisatorische veranderingen die woningbouwcorporaties doormaakten nadat de overheid de regelgeving van de woningmarkt in de jaren negentig aanpaste: in hoofdstuk 9 zullen we zien dat corporaties zich toen meer als commerciële bedrijven gingen gedragen (inclusief hoge salarissen en bonussen voor het management).

### 1.3 Het proces van institutionalisering

Instituties en organisaties leveren dus een belangrijke bijdrage aan de regulering van gedrag, de coördinatie van sociale interactie en de productie van maatschappelijke cohesie. Maar daarmee is nog niet verklaard waar ze vandaan komen, waar ze hun zeggingskracht aan te danken hebben en hoe het komt dat burgers geloven in die instituties. We weten met andere woorden nog niet hoe ze georganiseerd en geïnstitutionaliseerd zijn geraakt. In het proces van organisatie en institutionalisering onderscheiden we drie fases: het ontstaan van instituties en organisaties, het voortbestaan van instituties en organisaties, en het veranderen of zelfs het verdwijnen van instituties en organisaties.

### 1.3.1 *Hoe verschijnen instituties en organisaties?*

Instituties en organisaties kunnen niet van de ene op de andere dag door een individu worden opgericht of aangepast. Ze zijn, om met Durkheim te spreken, sociale feiten. Veel van de instituties en organisaties in dit boek gaan ver terug in de tijd en hebben hun zeggingskracht vaak mede aan hun historische continuïteit te danken. Naar de kersttoespraak van de koningin wordt mede geluisterd omdat de Oranjes die toespraak al sinds jaar en dag houden en de Nederlandse monarchie tot 1806 teruggaat. En van het poldermodel, en in het bijzonder de bereidheid van werkgevers en werknemers om met elkaar te overleggen in plaats van de strijd met elkaar aan te gaan door middel van staking en rücksichtslos ontslag, wordt bijvoorbeeld wel gezegd dat het teruggaat op de gezamenlijke strijd die Hollanders leverden tegen het water.

De zeggingskracht van veel instituties en organisaties is dus in een lang, geleidelijk proces ontstaan. Die zeggingskracht was er bij oprichting doorgaans niet, en was lang niet altijd het doel van oprichting. De musea die nu bepalen wat goede kunst is en wat niet, die met andere woorden normerend zijn als het gaat om schoonheid en artistieke kwaliteit, hebben hun oorsprong vaak in particuliere verzamelingen van rijke burgers, die hun collecties openstelden voor het publiek. Daarbij speelde eigenbelang – in dit geval het verwerven van status – ook een rol. Hier is sprake van het ongeplande en onbewuste ontstaan van de regulerende en normerende functie van de musea. Dit gebeurde in de loop van de tijd aan de hand van symbolen en betekenissen (over wat goede kunst is en wat niet) die binnen het kunstveld langzamerhand gedeeld werden. Andere instituties en organisaties zijn evenwel met opzet gecreëerd om de samenleving te ordenen en die ordening legitimiteit te verschaffen. Denk aan de nieuwe grondwet die op initiatief van de Amerikaanse overheid in Irak werd ingevoerd nadat de VS het land in 2003 waren binnengevallen. Aan de hand van een strategische overweging heeft de sterkste actor (in dit geval de VS) besloten tot een nieuwe grondwet. Overigens is daarmee nog niet gezegd dat die grondwet in de praktijk ook veel zeggingskracht en legitimiteit had of heeft.

### 1.3.2 *Hoe blijven instituties en organisaties voortbestaan?*

Een belangrijk kenmerk van veel instituties en organisaties is dat ze blijven bestaan en hun eenmaal verworven zeggingskracht niet zomaar kwijtraken. Een van de redenen daarvoor zou kunnen zijn dat zij efficiënt functioneren, dat een beter alternatief niet denkbaar is, en dat er dus geen reden is om hen aan te passen. Maar in het licht van de sterk veranderende omgeving waarin instituties functioneren is dat niet altijd aannemelijk. Laten we terugkomen op het poldermodel. Dat is al ettelijke malen doodverklaard (Visser & Hemerijck, 1998).

Terwijl het model in de jaren negentig uitgebreid werd geprezen, ook internationaal, kreeg het in het nieuwe millennium veel kritiek vanwege het ondoorzichtige karakter van de besluitvorming (de ‘achterkamertjespolitiek’), de duur van het onderhandelingsproces tussen werkgevers, werknemers en overheid (de ‘stroperigheid’) en de twijfelachtige resultaten: doet Nederland het economisch wel zoveel beter dan andere landen, die geen poldermodel hebben? De instituties van het poldermodel zijn kortom omstrede geraakt. In de praktijk zien we echter dat het poldermodel, net als veel andere instituties en organisaties, is blijven voortbestaan, ondanks de kritiek op zijn functioneren. Hoe kan dat?

Om te begrijpen waarom instituties en organisaties ook in die gevallen nauwelijks veranderen, is het begrip *padafhankelijkheid* van belang. Van padafhankelijkheid is sprake als door een min of meer toevallige gebeurtenis of een toevallig proces in het verleden (in het geval van het poldermodel: de gezamenlijke strijd tegen het water) een dynamiek in gang wordt gezet (in het geval van het poldermodel: coöperatie in plaats van conflict) waarvan vervolgens moeilijk af te wijken is. Padafhankelijkheid staat institutionele verandering in de weg, deels omdat de omschakelkosten naar een alternatief institutioneel arrangement hoog kunnen zijn, maar ook omdat mensen zo gesocialiseerd worden in het bestaande arrangement dat zij alternatieven nauwelijks overwegen of serieus nemen: bij werknemers in Nederland lijkt het niet op te komen om bij een relatief klein conflict met werkgevers te gaan staken, zoals hun collega’s in bijvoorbeeld Italië wel doen. Padafhankelijkheid is kortom een conservatieve kracht: zij maakt dat organisaties en instituties niet van het ene op het andere moment van karakter kunnen veranderen, maar vaak veel continuïteit kennen (Skocpol & Pierson, 2002, p. 695-696). Een andere reden voor hun continuïteit kan zijn dat in de loop der jaren de betrokkenheid bij de instituties en organisaties toegenomen is waardoor ze legitiemer zijn geworden (Selznick, 1996). Op een gegeven moment wordt het naleven van de betreffende instituties en het voortbestaan van organisaties als vanzelfsprekend gezien.

### 1.3.3 *Hoe veranderen en verdwijnen instituties en organisaties?*

De continuïteit van instituties en organisaties kent evenwel zijn grenzen. De sociale kaart van Nederland ziet er nu immers anders uit dan vijftig of honderd jaar geleden. We zien voortdurend om ons heen dat institutionele verandering wel degelijk mogelijk is. Hoe snel dat gebeurt hangt met name af van de vraag welke groepen in de samenleving de noodzaak van verandering voorstaan en hoe de machtsverhoudingen tussen verschillende groepen liggen. De meest di-



recte aanleiding van verandering is een crisis binnen een veld, waarna grote groepen belanghebbenden de noodzaak tot verandering onderkennen en er doelbewust voor zorgen dat er nieuwe regulerende instituties en organisaties voor in de plaats komen. De recente kredietcrisis heeft politici en toezichthouders bijvoorbeeld direct aan het werk gezet. Ze doen pogingen om het toezicht op banken te versterken, de bonuscultuur in de financiële sector te beteugelen en daarbij internationaal beter samen te werken (zie hoofdstuk 5).

Andere keren is er niet zozeer sprake van een crisis, maar leidt een gestage verandering van de omgeving tot aanpassing van de bestaande instituties en organisaties. Zo is de motor van de permanente discussie over de noodzakelijke vernieuwing van de zorg (De Haan & Duyvendak, 2002) de snel toenemende kosten van die zorg. Deze kosten vloeien, zoals hoofdstuk 8 laat zien, voort uit zowel vernieuwingen binnen de zorg zelf (technische mogelijkheden) als uit maatschappelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de dubbele vergrijzing: er komen steeds meer ouderen en deze ouderen leven ook nog eens steeds langer. Of dergelijke technologische en demografische ontwikkelingen vervolgens ook werkelijk leiden tot institutionele vernieuwing, hangt af van politieke besluitvorming. Hoeveel geld willen we aan de zorg uitgeven? Moet iedereen verzekerd zijn? Moet iedereen gebruik kunnen maken van de nieuwste technieken? Zijn wachtlijsten in de zorg onacceptabel? Zoals hoofdstuk 12 laat zien, wordt in en door het debat bepaald of een bepaalde kwestie als een zwaarwegend politiek probleem wordt gedefinieerd. Pas wanneer een kwestie hoog op de politieke agenda staat, zullen er plannen worden ontworpen om te komen tot institutionele vernieuwing.

Naast de identificatie van nieuwe problemen vormen ideeën, zoals overtuigingen of aannames, een belangrijke motor van institutionele verandering (Scott, 2008). Neem de sociale zekerheid: de terugdringing van de rol van de overheid in de sociale zekerheid en de liberalisering van de arbeidsmarkt moeten niet alleen gezien worden in het licht van de stagnatie en de onhoudbare overheidsfinanciën die eind jaren zeventig en begin jaren tachtig optraden in veel Europese landen en de Verenigde Staten. Zij hebben ook te maken met de zogenoemde neoliberale ideeën die economen zoals Milton Friedman (1962) en zijn collega's aan de Universiteit van Chicago formuleerden over de wijze waarop de samenleving georganiseerd moet worden: meer markt en minder overheid, luidde hun credo. Voor politici als Ronald Reagan in de Verenigde Staten en Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk, die eind jaren zeventig en begin jaren tachtig in tijden van stagnatie aantraden, was er vanwege die ideeën een ander institutioneel model voorhanden.

Bij het in gang zetten van institutionele verandering spelen 'institutionele ondernemers' een belangrijke rol. Met institutioneel ondernemerschap doelen

we op degenen die erin slagen een probleem in bestaande instituties en organisaties te identificeren; dat probleem bij andere groepen in de samenleving onder de aandacht te brengen en op de agenda te zetten; een alternatief idee te mobiliseren; en dat ten slotte door te voeren, met institutionele verandering als gevolg. Om een voorbeeld te geven: D66 gelooft dat de Nederlandse rechtsstatelijke, en zeker onze politieke instituties aan vernieuwing toe zijn. Zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien, voeren politici van deze partij sinds jaar en dag campagne voor democratische of staatsrechtelijke vernieuwing. Eind jaren negentig lukte het de partij, indertijd onderdeel van de regering, bijna om een van haar kroonjuwelen, het zogeheten correctief referendum, in te voeren. De Eerste Kamer stak daar evenwel in de roemruchte Nacht van Wiegel een stokje voor.

Sociologen zijn geneigd om bij institutionele ondernemers met name te denken aan georganiseerde verbanden zoals politieke elites, professionele groeperingen of sociale bewegingen (de milieubeweging, die klimaatverandering op de kaart zette; zie hoofdstuk 11). Institutionele ondernemers kunnen echter ook individuen zijn. Een goed voorbeeld is Mark Zuckerberg. De Amerikaanse oprichter van de netwerksite Facebook heeft met het succes van zijn website normen op het gebied van privacy en intimiteit of de wijze waarop vriendschappen functioneren in beweging gebracht.

#### 1.3.4 *Drie vormen van institutionele veranderingen*

Grosso modo kunnen institutionele veranderingen drie verschillende vormen aannemen: ten eerste kunnen institutionele arrangementen die doorgaans stabiel zijn, schoksgewijs veranderen. Tijdelijke revolutionaire veranderingsprocessen zorgen er dan voor dat arrangementen van het ene evenwicht naar het andere verschuiven. Dit soort veranderingsprocessen zal zich vooral voordoen als er lang met vernieuwing wordt gewacht, waardoor een arrangement steeds disfunctioneler wordt, de legitimiteit van het arrangement steeds sterker ter discussie komt te staan, en bij actoren meer weerstand oproept. Denk aan de voormalige communistische landen in de jaren negentig en wat recenter aan de Arabische lente, waarin de bevolking van verschillende Noord-Afrikaanse landen na decennia van dictatuur of anderszins ondemocratische regimes in opstand kwam, regimes omverwierp en democratische instituties probeert te vestigen.

Een tweede vorm is het model waarbij institutionele arrangementen eigenlijk permanent in beweging zijn, zij het op een graduele, incrementele wijze. Daarbij kunnen sommige delen van het arrangement afsterven en door andere vervangen worden. Ook kunnen nieuwe instituties en organisaties aan het be-

staande arrangement toegevoegd worden, met een opeenstapeling van soms tamelijk onsamenhangende elementen als gevolg. We spreken in dat geval wel van institutionele bricolage. Soms kan het arrangement daarbij ogenschijnlijk continuïteit vertonen, terwijl het onder de oppervlakte wel degelijk verandert. Neem opnieuw het poldermodel. De instituties en organisaties rond het model blijken veerkrachtig en maken steeds weer een sterke comeback. Dat het model vele golven van kritiek doorstond, komt doordat er wel degelijk wat veranderde in de niet goed functionerende onderdelen (zie hoofdstuk 6). Naast de continuïteit in de centrale organen als de SER en de Stichting van de Arbeid zien we bijvoorbeeld dat de vakbeweging en de werkgevers uit het toezicht op en de uitvoering van de sociale zekerheid zijn verbannen. Ook is hun rol uitgespeeld in de arbeidsvoorziening. Alleen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden spelen vakbonden en werkgeversorganisaties nog een grote rol. De sociologen Visser en Hemerijck (1998, pp. 85-87) spreken, wanneer veranderingen succesvol worden doorgevoerd, over een groot 'lerend vermogen'. Het poldermodel heeft getoond over dit lerend vermogen te beschikken: het heeft zich aangepast aan een sterk veranderende wereld van arbeid en sociale zekerheid, zonder dat de continuïteit en de centrale gedragsregels van het model werkelijk onder druk zijn komen te staan.

Een derde vorm van institutionele verandering is het model waarbij institutionele arrangementen geen relevantie meer voor ons hebben, waardoor hun sturende of regulerende werking, ondanks hun lange geschiedenis, ten einde komt. Denk aan de omroeporganisaties. Anders dan de instituties en organisaties rond het poldermodel, hebben ze steeds minder invloed en zijn ze langzamerhand aan het verdwijnen, zoals hoofdstuk 12 laat zien. Omroeporganisaties waren ontzagwekkende organisaties waar letterlijk en figuurlijk naar geluisterd werd. Ze hadden een opvoedende rol in het leven van hun leden. Ze stelden die leden op de hoogte van de juiste politieke opvattingen en brachten hen in aanraking met de gepaste vormen van vertier. Maar vandaag noemen velen deze organisaties 'gedateerd'. Ze zijn hun zeggingskracht en bovendien hun ledenbestand grotendeels kwijtgeraakt. Vooral jongeren weten niet meer waar ze voor staan en waartoe ze zijn opgericht. Het verzuilde omroepbestel is gede-institutionaliseerd geraakt en gaat dan ook op de schop. We definiëren de-institutionalisering als het zwakker worden en uiteindelijk verdwijnen van de regulerende of normerende werking van een institutie of organisatie.

De omroeporganisaties raakten hun regulerende werking onder andere kwijt door ontwikkelingen in andere velden. Zo leidde secularisering in het veld van de religie ertoe dat het belang van de katholieke en de protestantse zuil, en dus ook de media die daarbij hoorden, afnam. Mensen voelden zich niet meer aangesproken door die verzuilde organisaties en waren door individualisering so-

wieso minder geneigd zich aan een organisatie te committeren. Ontzuiling en individualisering zien we ook in andere velden terug. Onder meer vakbonden en politieke partijen verloren de afgelopen decennia een groot deel van hun leden.

#### 1.4 Belangrijke maatschappelijke veranderingen

In het resterende deel van deze inleiding bespreken we de zes belangrijkste, onderling samenhangende veranderingen die zich in een groot aantal velden van de moderne Nederlandse samenleving hebben voorgedaan: verstatelijking en verzuiling, de anti-institutionele stemming van de jaren zestig en zeventig, de marktwerking in de jaren tachtig en negentig, individualisering, horizontalisering en internationalisering. Sommige ontwikkelingen, zoals verstatelijking, deden zich langer geleden voor; andere, zoals internationalisering, vooral in het recente verleden. Sommige ontwikkelingen hebben een langzaam, evolutionair karakter, andere hebben, in ieder geval op het eerste gezicht, een revolutionair karakter. Een voorbeeld van zo'n laatste ontwikkeling vormen de jaren zestig, waarin een protestgeneratie van antiautoritaire, soms anarchistische jongeren zich verzette tegen de bestaande machtsverhoudingen, inclusief de organisaties die door de gevestigde orde werden gedomineerd. Die organisaties veranderden daarop relatief snel.

##### 1.4.1 Verzuiling en verstatelijking

De eerste belangrijke verandering die we bespreken betreft het domein waarin organisaties opereren: de markt (waar goederen worden geruild tegen een prijs), de overheid (waar goederen en diensten worden gefinancierd uit de algemene, publieke middelen) dan wel het maatschappelijk middenveld (waar vrijwillige inzet en, van oudsher, charitatieve bijdragen dominant zijn). In de moderne samenleving zijn we eraan gewend geraakt dat de overheid een groot aantal belangrijke taken op zich neemt, zeker als het gaat om de regulering van sociaal gedrag en de bewaking van de maatschappelijke orde. Sommige organisaties lijken bijna per definitie overheidsorganisaties: we kunnen ons niet voorstellen dat bijvoorbeeld het parlement en rechtbanken op commerciële leest geschoeid zouden zijn. Maar kijken we buiten Nederland, dan blijkt dat maar weinig organisaties per definitie tot één bepaald domein behoren. Zo zijn gevangenis in de Verenigde Staten vergaand geprivatiseerd: ze worden geëxploiteerd als marktondernemingen. Ook het democratische stelsel lijkt daar, vanwege het grote belang van door het bedrijfsleven gefinancierde lobby's en

de financiële bijdragen die bedrijven en particulieren kunnen leveren aan verkiezingscampagnes, dichterbij de markt te staan.

De vraag is dus waarom een organisatie zich in het ene dan wel het andere domein bevindt. Voor de meeste economen is het uitgangspunt dat goederen en diensten in principe via de markt geleverd kunnen worden, tenzij er sprake is van zogeheten marktfalen (zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 5). Gaat het bijvoorbeeld om een zuiver collectief goed, dan moet de overheid daar zorg voor dragen. Voor zulke goederen geldt dat het moeilijk is om burgers van gebruik of genot van het goed uit te sluiten (denk aan een dijk, het leger of de politie die orde handhaaft) terwijl tegelijkertijd het genot van de ene burger geen afbreuk doet aan het genot van een ander (bij zuiver private goederen is dat wel het geval). Zijn er informatieproblemen die maken dat een markt niet goed verloopt? In dat geval ligt het volgens economen voor de hand dat de overheid strenge regels opstelt om die informatieproblemen op te lossen of te omzeilen. Als van marktfalen geen sprake is, zien economen geen reden waarom de overheid voor de levering van een goed of dienst zorg moet dragen. Marktpartijen kunnen het efficiënter, en zouden daarbij veel beter letten op de wensen van de klant.

Maar de praktijk blijkt nogal eens af te wijken van de theorie: onderwijs of gezondheidszorg zouden volgens deze uitgangspunten bijvoorbeeld zonder problemen via de markt geregeld moeten kunnen worden, maar in veel landen is dat grotendeels een overheidszaak. Een omgekeerd voorbeeld: vuurtorens zijn een typisch collectief goed, en zouden dus door de overheid georganiseerd moeten worden, maar in de geschiedenis komen we veel voorbeelden tegen van door commerciële bedrijven uitgebate vuurtorens. Het middenveld, waar zich in de praktijk veel belangrijke organisaties bevinden, komt in deze economische theorie overigens helemaal niet voor.

Opvallend is dat veel organisaties in de loop der tijd verschoven zijn van het middenveld, naar de overheid en uiteindelijk naar de markt. In bijvoorbeeld de gezondheidszorg, de kunst, het wonen of het welzijnswerk werden veel organisaties in de achttiende en de negentiende eeuw opgericht door rijke burgers of kerkelijke organisaties die zich zorgen maakten over het welzijn van hun medemens en zichzelf een opvoedende taak toedichtten. De meeste van deze organisaties waren verzuild. Door verzuiling was stabiliteit en orde gegarandeerd in een samenleving die vanuit levensbeschouwelijk perspectief verdeeld en gefragmenteerd was. Burgers in verschillende zuilen hadden relatief weinig contact met elkaar. De elites van die zuilen hadden dat wel: zij overlegden met elkaar om het land te besturen.

Dat zich in Nederland zo een sterk maatschappelijk middenveld ontwikkelde, spoorde met de opvatting dat zo veel mogelijk binnen de eigen verzuilde kring

geregeld moest kunnen worden. Trefwoorden in dit verband zijn ‘subsidiariteit’ en ‘soevereiniteit in eigen kring’: de overheid moest zich zo min mogelijk bemoeien met zaken die binnen (religieuze) gemeenschappen en/of op een zo laag mogelijk niveau geregeld konden worden. De schoolstrijd uit de negentiende eeuw, die er in 1917 in resulteerde dat iedereen de vrijheid kreeg om een eigen school te stichten op kosten van de overheid, is in dat opzicht exemplarisch.

Toch moet de invloed van verzuiling niet worden overschat (Van Dam, 2011). In het dagelijks leven waren de zuilen niet zo sterk van elkaar afgescheiden als de term wil doen geloven. Bovendien werd het proces van verzuiling snel gevolgd door verstatelijking, waarbij de overheid zich ging ontfemen over veel maatschappelijke taken. Verstatelijking nam vaak de vorm aan van overheidsfinanciering en overheidsregulering. In Nederland was het ten tijde van de verzuiling heel gewoon dat verzuilde organisaties uit het maatschappelijke middenveld, waar de overheid geen zeggenschap over had, wél uit publieke gelden werden betaald (zoals de financiering van het bijzonder onderwijs, christelijke en socialistische bejaardentehuizen, thuiszorg, voetbalverenigingen en woningcorporaties). Er was sprake van gedeelde zeggenschap over de publieke dienstverlening, waarbij overheid en het middenveld het beleid samen vaststelden, en dat beleid vervolgens door het middenveld werd uitgevoerd (WRR, 2004, pp. 33-34).

Met de verstatelijking voltrok zich ook een professionalisering binnen de organisaties die oorspronkelijk door het particulier initiatief waren opgericht. Er werd bijvoorbeeld steeds minder met ongeschoolde vrijwilligers gewerkt en in plaats daarvan met geschoolde werknemers. De overheid trok uiteindelijk ook de zeggenschap over veel van deze organisaties naar zich toe (Van Lelieveldt, 1999). Vooral in de decennia na de Tweede Wereldoorlog deed het idee van de ‘maakbare samenleving’ zijn intrede: zoals we in hoofdstuk 9 zullen zien, zag de overheid de samenleving in toenemende mate als een project waaraan gesleuteld kon worden. De staat manifesteerde zich na de Tweede Wereldoorlog als een verzorgingsstaat, die tot doel had het welzijn van burgers van de wieg tot het graf te bevorderen.

Dat proces van verstatelijking omvatte niet alleen formele organisaties maar ook de informele organisatie en intieme relaties van het gezin: de overheid ging zich met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat vergaand bemoeien, onder andere met de financiële verhoudingen binnen gezinnen – met alle sociale consequenties van dien. De verhouding tussen man en vrouw binnen het huwelijk veranderde bijvoorbeeld drastisch door de introductie van de Bijstandswet in 1965, waardoor het voor (huis)vrouwen zonder inkomen mogelijk werd om te scheiden (zie hoofdstuk 10). Maar de overheid bemoeit zich niet alleen

financieel met gezinnen of andere primaire relaties. Juist de laatste tijd neemt 'gezinsondersteuning' voor en gezinsinterventies bij maatschappelijk zwakke gezinnen weer toe. Er is sprake van een waar 'beschavingsoffensief' (Van den Brink, 2004), waarbij, net als bij de naoorlogse onmaatschappelijkheidsbestrijding, sociale hulpverleners diep in het privéleven van mensen doordringen (zie hoofdstuk 9).

Het resultaat van verzuiling en vervolgens verstatelijking, waarbij overheid en het middenveld samen optrekken, is ook in de sociale zekerheid terug te zien. Dat kan duidelijk gemaakt worden aan de hand van een typologie van Europese (verzorgings)staten die de socioloog Esping-Andersen heeft opgesteld (Esping-Andersen, 1990). Hij onderscheidt (1) een corporatistisch, langs de lijnen van het middenveld georganiseerd zekerheidsstelsel, dat dominant is in bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk; (2) een liberaal, marktgeoriënteerd stelsel waarin individuele burgers zichzelf moeten verzekeren, dat kenmerkend is voor bijvoorbeeld Engeland; en (3) een sociaaldemocratisch, door de staat gedomineerd stelsel, dat typerend is voor de Scandinavische landen. Nederland valt lastig in één categorie in te delen. Enerzijds heeft het kenmerken van het sociaaldemocratische stelsel waarin het voorzieningenniveau hoog en universeel is: iedere burger heeft recht op sociale voorzieningen en overheidsdiensten. Door de sterke rol van de overheid is de autonomie van burgers groot en de afhankelijkheid van zorg geboden door de familie of ingekocht op de markt relatief gering. Anderzijds heeft Nederland kenmerken van het corporatistische stelsel, vanwege het belang van het maatschappelijk middenveld en het subsidiariteitsbeginsel. Nederland wordt dan ook vaak als 'hybride' gekarakteriseerd.

#### 1.4.2 *De anti-institutionele stemming van de jaren zestig en zeventig*

De gedachte dat de ontplooiing van burgers op paternalistische wijze gepland mocht en kon worden door een coalitie van verzuilde organisaties in het middenveld en de overheid, was tot begin jaren zestig bijna onomstreden. Rond die tijd komt deze opvatting voor het eerst onder vuur te liggen en wel van een enkele sociale wetenschapper (Milikowski, 1967). Vervolgens werd de fakkel snel overgenomen door links-libertaire stromingen in de politiek, die 'het gezag' van 'de autoriteiten' op een ludieke, maar effectieve manier ter discussie stelden. In eerste instantie was deze antiautoritaire en antipaternalistische houding slechts bij een kleine groep gemeengoed (zij tooiden zich met speelse namen als Provo en Kabouters), maar de enorme uitstraling van deze bewegingen verried hoe ver de ogenschijnlijke stabiliteit van de zuilen al in de loop van de tijd was uitgehold.

In veel historische overzichten worden de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw beschouwd als erg turbulent (Righart, 1995; Kennedy, 1995), met name omdat er in het algemeen weinig waardering of respect bestond voor bestaande organisaties. Er heerste, zoals Zijdeveld dat formuleert (2000a, p. 13), een *anti-institutional mood*. Deze kon zich ontwikkelen doordat steeds meer moderne burgers gingen denken dat regulering van gedrag door instituties en organisaties haaks stond op hun individualiteit. Bovendien pasten veel instituties en organisaties slecht bij het nieuwe 'ritme' van de samenleving, zoals Zijdeveld dat omschrijft (ibidem, pp. 32-34). In een staccatosamenleving, waarin mensen 'losse' verbindingen met elkaar aangaan en 'losse' waarden aanhangen (en dus veel gedogen), passen geen logge of 'gulzige' instituties. Organisaties veranderden vanaf de jaren zestig relatief snel en ingrijpend van karakter: ze werden opener, horizontaler en democratischer. Ook zette in deze tijd de ontzuiling in, waardoor veel organisaties in het maatschappelijk middenveld hun achterban en daarmee ten dele ook hun legitimiteit verloren.

In de jaren zestig kwam ook het gezin, zoals blijkt uit hoofdstuk 10, als 'vrouw-onderdrukkende' organisatievorm hevig onder vuur te liggen. Dit leidde tot een verandering van de huwelijkswetgeving en tot een andere definitie van wat we in Nederland onder een gezin verstaan. Tegelijkertijd laat hoofdstuk 10 zien dat deze veranderingen in de jaren zestig en zeventig niet uit de lucht kwamen vallen; het 'gezin' was al decennialang aan verandering onderhevig, onder meer door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de afname van sociale segregatie van jongens en meisjes. De jaren zestig en zeventig brachten hooguit versnelling aan in de veranderingen in het gezin.

### 1.4.3 Marktwerking in de jaren tachtig en negentig

Een decennium later, in de jaren tachtig, kwamen overheidsorganisaties om heel andere redenen onder vuur te liggen. Door het proces van verstatelijking, de groei van de sociale zekerheid en van de publieke dienstverlening stegen in de decennia na de Tweede Wereldoorlog de overheidsuitgaven sterk. In de economische hoogtijdagen van de jaren vijftig, zestig en het begin van de jaren zeventig kon de overheid die uitgaven zonder al te veel problemen doen, maar toen eind jaren zeventig de economische groei terugviel, de werkloosheid snel opliep, en de rente die de overheid op haar schulden betaalde ook nog eens sterk steeg, besloten regeringen in veel Europese landen de rol van de overheid terug te dringen en de markt meer ruimte te geven. De gedachte die aan de verzorgingsstaat ten grondslag ligt – namelijk dat de overheid zorg kan en moet dragen voor het welzijn van burgers – verloor aan legitimiteit. De nieuwe opvatting luidde dat de markt betere goederen en diensten tegen een lagere prijs



zou kunnen leveren, waarbij de voorkeuren van burgers (en dus hun welzijn) beter gewaarborgd zouden zijn. Er deed zich met andere woorden een verschuiving voor in de richting van het liberale model.

In de praktijk betekende dit nieuwe marktarrangement dat sommige overheidsorganisaties op het gebied van bijvoorbeeld de post en de telefonie werden geprivatiseerd, terwijl bij andere marktprikkels werden ingebouwd. Daar waren ook redenen toe: binnen sommige velden was sprake van een grote bureaucratie. Men hoopte dat de introductie van meer ondernemerschap en concurrentie een goede uitwerking zou hebben.

De volkshuisvestingssector is daarvan een goed voorbeeld, zo leert hoofdstuk 9. De woningcorporaties waren decennialang met handen en voeten aan de overheid gebonden (door een ingewikkeld systeem van leningen en subsidies) en kenden speelruimte noch initiatief. Toen besloten werd de financiële banden tussen overheid en corporaties – de zogeheten ‘gouden koorden’ – door te knippen, leidde dit op slag tot geheel nieuwe verhoudingen. Corporaties gingen zich manifesteren als ‘maatschappelijke ondernemingen’. Recentelijk hebben zich meer van dergelijke grote veranderingen voltrokken, ook op andere terreinen, waarbij de verschuiving – net als bij de corporaties – vaak het losmaken van de overheid impliceerde, met daardoor een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld en/of de markt. De gezondheidszorg (zie hoofdstuk 8), met de nieuwe zorgverzekering, is hiervan een voorbeeld: een tamelijk drastische wijziging (het onderscheid tussen particulier verzekerden en ziekenfondsverzekerden werd afgeschaft en iedereen moest zich op de markt gaan verzekeren) werd zonder al te veel problemen doorgevoerd. Tegelijkertijd was het ook geen totale breuk met het verleden, want zorgverzekeraars moeten iedereen accepteren en de overheid springt waar nodig financieel bij met een zorgtoeslag.

Het is allerminst gezegd dat de markt, zoals sommige liberalen beweerd hebben, de meest efficiënte organisatievorm is en daarom het eindstation vormt van een proces van institutionele verandering. In het nieuwe millennium gingen stemmen op dat een aantal ‘verzelfstandigingen’ en ‘privatiseringen’ moet worden teruggedraaid. De vraag rijst steeds vaker of allerlei diensten en organisaties wel op de markt thuishoren (Torenvlied & Hakfoort, 2001). Ook de gemengde, hybride organisaties roepen vragen op. Juist bij woningcorporaties speelt de laatste jaren opnieuw de vraag ‘van wie’ ze nu eigenlijk zijn. Het doorknippen van de ‘gouden koorden’ met de overheid mag dan verrassend soepel zijn verlopen, maar van wie zijn woningcorporaties sindsdien? Van de huidige huurders? Maar hoe worden dan de belangen behartigd van de toekomstige generaties? Wie zijn die stakeholders van woningcorporaties die zichzelf positioneren als ‘maatschappelijke ondernemingen’? Van wie zijn hybride instituties die zich tussen markt en middenveld in bewegen?

*Loyalty, voice en exit*

Door marktwerking is het type band dat de burger onderhoudt met instituties en organisaties veranderd, onder andere doordat de burger op de markt minder mogelijkheden heeft om zijn stem te laten horen dan bijvoorbeeld in een overheidsarrangement of op het middenveld, of doordat, in tegenstelling tot bij de overheid, sommige contacten niet verplicht zijn maar vrijwillig. Met behulp van een eenvoudig schema van de Amerikaanse econoom Hirschman (1970) kunnen we deze verschillen verhelderen. Hirschman laat zien dat er voor burgers drie manieren zijn waarop zij zich tot instituties en organisaties kunnen verhouden: door het tonen van stilzwijgende betrokkenheid (*loyalty*), door hun stem te verheffen (*voice*) of door zich uit de voeten te maken (*exit*).

Organisaties krijgen, afhankelijk van het maatschappelijke terrein waarop zij opereren, met (mengsels van) deze drie gedragingen van burgers te maken. In de markt is bij ontevredenheid vooral sprake van exitgedrag (klanten lopen weg), bij sommigen ook wel van *loyalty* (klanten blijven trouw aan bepaalde merken) en heel soms van *voice* (consumentenboycot). In de politiek en in contacten met de overheid, zoals blijkt uit hoofdstuk 3, is juist sprake van veel *voice*, soms van *exit* (kiezers blijven weg van de stembus of lopen over naar een andere partij) en steeds minder van *loyalty* (meer zwevende kiezers). In het middenveld worden de banden gekleurd door *loyalty* (zowel in maatschappelijke organisaties als in de privésfeer), door *voice* en juist veel minder door *exit*.

*Meer markt en middenveld vereisen meer overheid*

Anders dan veel politici denken die voor een kleinere overheid pleiten, leidt een terugtrekkende overheid niet vanzelf tot een goed functionerende markt of een florerend middenveld. Overheid en markt, of overheid en middenveld staan niet in een *zero-sumverhouding* tot elkaar. Uit de verschillende hoofdstukken zal blijken dat er voor de ongeremde ontwikkeling van de markt en het middenveld ironisch genoeg grootscheepse institutionele veranderingen nodig waren. Vandaar dat er wel wordt gezegd dat de maakbaarheid de afgelopen jaren van 'rechts' is gekomen. De terugtrekkende overheid gaat vaak gepaard met het oprichten van talloze instituties en organisaties gericht op toezicht en verantwoording. Er is bij een terugtrekkende overheid, paradoxaal genoeg, tegelijkertijd sprake van steeds meer controle en toezicht op 'verzelfstandigde' organisaties. Zo worden er steeds hogere eisen gesteld aan verantwoording en 'transparantie'. Onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft erop gewezen dat de politiek recentelijk veel organisaties is gaan wantrouwen, wat leidde tot een 'afrekencultuur' (WRR, 2003; Van den Brink, 2004).

Een goed functionerend middenveld en eerlijke marktverhoudingen vragen om een sterke overheid, om goede wetgeving, om loyale (en geen corrupte) ambtenaren, om toezichhoudende instanties, enzovoort. In landen waar de overheid een geringe legitimiteit heeft en het vertrouwen in politici en ambtenaren gering is, ontstaat doorgaans geen bloeiend middenveld en komen geen stabiele markten tot ontwikkeling. In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de vraag hoe het maatschappelijk middenveld en de overheid zich hierbij tot elkaar verhouden. Hieruit blijkt dat een goed functionerende overheid niet alleen een sterk maatschappelijk middenveld faciliteert, maar ook andersom: dat een sterk middenveld een effectieve overheid mogelijk maakt, die vertrouwen geniet van de burgers. Hierdoor kan de overheid op haar beurt weer effectief en gezagwekkend optreden.

#### 1.4.4 Individualisering

In veel hoofdstukken in dit boek komt aan de orde dat de vernieuwingsnoodzaak van instituties en organisaties wordt ingegeven door de individualisering van de samenleving. Maar wat is individualisering nu precies? Een eerste kenmerk dat we in de sociaalwetenschappelijke literatuur tegenkomen is *decollectivisering: een verschuiving van de Wij-Ik-balans* (om een term van Norbert Elias te gebruiken) in de richting van het individu. Dit zou blijken uit een verminderde greep op het individu van nabije, informele organisaties als familie en buurt, maar ook van de kerk en de formele, verzuilde organisaties van het middenveld. Het is echter de vraag of het in dit verband zinvol is te spreken over individualisering als eenduidig toegenomen onafhankelijkheid of verzelfstandiging. Van afgenomen materiële afhankelijkheid van collectiviteiten is in ieder geval geen sprake (Bussemaker, 1993). Veel afhankelijkheden zijn niet verdwenen maar verschoven. Zo is de materiële welstand in hoge mate afhankelijk geworden van nationale en zelfs internationale organisaties. Zoals de WRR het formuleert: 'Economische en normatieve afhankelijkheden verschuiven van de directe sociale omgeving (zoals partners, ouders, burens, de pastoor) naar anoniemere collectieve verbanden (zoals werkgevers, verzekeraars, overheid)' (2002, p. 90). Deze nieuwe afhankelijkheden op een hoger niveau kunnen ons gedrag en onze opvattingen ook indringend beïnvloeden. De Belgische socioloog Elchardus schrijft in dit verband: 'Het is ontegensprekelijk juist dat het gezag en de invloed van de traditionele controlerende organisaties zijn afgezwakt, maar het is ronduit verkeerd daaruit te besluiten dat individuele beslissingen daarvoor in de plaats zijn gekomen' (Elchardus, 2002, p. 52). Een tweede kenmerk van individualisering is dat mensen elkaar steeds *minder* opzoeken om *gezamenlijke activiteiten* te ondernemen: mensen beoefenen

bijvoorbeeld liever individueel een sport (zoals fitness) dan in teamverband. In Amerika heeft politicoloog Robert Putnam daar onderzoek naar gedaan. *Bowling alone* is de titel van zijn studie naar het verschijnsel dat Amerikanen een paar decennia terug in clubverband bowlden en dat tegenwoordig eenzaam en alleen schijnen te doen. Het is een ontwikkeling die Putnam op tal van terreinen ontwaart (Putnam, 2000). Ook in Nederland wordt om de haverklap beweerd dat middenveldorganisaties leeglopen, dat sportteams uit elkaar vallen en dat de betrokkenheid bij samenleving en politiek afneemt. Maar ook dit kenmerk is betwistbaar. Het blijkt dat we nog zeer aan groepen zijn gehecht en met steeds méér anderen, op grotere afstand, zijn verbonden. In hoofdstuk 14 zien we bijvoorbeeld dat de teloorgang van de klassieke sportclub bepaald nog niet aan de orde is.

Een derde veelgenoemd kenmerk van individualisering is de toegenomen *pluriformiteit* van de samenleving – voortkomend uit meer ruimte voor het individu en de omarming van individualistische waarden. Deze grotere pluriformiteit zou vooral het functioneren van overheidsinstellingen – gebaseerd op een min of meer homogene bevolking – bemoeilijken. Het is echter de vraag of individuele keuzevrijheid en pluriformiteit wel samenhangen. Zo heeft de toename van pluriformiteit meestal meer te maken met groepen (groepen migranten hebben Nederland pluriformer gemaakt) en minder met individuen en hun keuzes. De Nederlandse bevolking is eerder uniformer in opvattingen en gedrag geworden dan pluriformer (Duyvendak, 2004). De Nijmeegse sociologen Felling, Peters en Scheepers concluderen bovendien dat meer keuzevrijheid helemaal niet leidt tot toenemende heterogenisering (Felling et al., 2000, p. 38). Individualistische waarden worden collectief aangehangen. Als méér individuen méér te kiezen hebben, betekent dit nog niet dat er dus meer verschillend zal worden gekozen.

Empirisch nog twijfelachtiger is een vierde en laatste kenmerk van individualisering: het *vaporiseren* van *klassieke categorieën*, waarmee wordt geïmpliceerd dat de relevantie van klasse, sekse, leeftijd, etniciteit of woonplek voor opvattingen en gedrag van individuen zou zijn verminderd. Recentelijk hebben diverse auteurs aangetoond dat deze zogenaamd ouderwetse categorieën nog springlevend zijn. Paul de Beer (2004) laat bijvoorbeeld zien dat, anders dan sociologen als Beck (1992) en Giddens (1991, 1994) stellen, sociale kenmerken als geslacht, leeftijd, gezinssituatie, opleidingsniveau en geloof in de loop van de tijd niet minder, maar *meer* relevant zijn geworden om gedrag en opvattingen van mensen te begrijpen.

Wel steekhoudend is de opvatting dat de aard van de bindingen die mensen met elkaar en met organisaties aangaan is veranderd. Over het algemeen zijn deze banden ‘lichter’, minder omvattend en zeker minder knellend dan in tij-

den van de verzuiling. Dit maakt het ook mogelijk (en noodzakelijk) om je te verbinden met meer netwerken en instituties tegelijk. De nieuwe situatie is er een van vluchtiger banden, maar vaak ook van meer connecties. We zien 'lichte' gemeenschappen ontstaan. Om met de politicoloog Menno Hurenkamp te spreken: *communities lite* (Duyvendak & Hurenkamp, 2004, pp. 15-16).

Het zou echter een vergissing zijn om deze verandering in de aard van de binding gelijk te stellen aan een afkeer van instituties en organisaties. Daar lijkt geen sprake van. In die zin wordt de dreiging van individualisering voor instituties en organisaties vaak schromelijk overschat. Voor Zijderveld is dit overigens wel een reden om de noodklok te luiden: is er nog een toekomst voor instituties als de bindingen te zwak worden, als netwerken te licht worden (Zijderveld, 2000b, pp. 156-160)? Anderen, zoals Bas van Stokkom, vinden het juist van de vitaliteit van instituties en organisaties getuigen dat zij zich aanpassen aan deze nieuwe werkelijkheid, waarin mensen zich nog wel organiseren en engageren, maar op een afstandelijker manier (Van Stokkom, 2002, p. 225).

#### 1.4.5 Horizontalisering

Een aan individualisering verwante ontwikkeling is *horizontalisering*. Hierbij gaat het niet zozeer om de band die burgers onderling met elkaar hebben, als wel om de relatie tussen burgers en organisaties, en organisaties onderling. Al die relaties zijn aan het einde van de twintigste eeuw horizontaler, dat wil zeggen minder hiërarchisch geworden. Dat gebeurde mede door toedoen van de *anti-institutional mood* van de jaren zestig, maar ook door de marktwerkingsoperaties van de jaren tachtig en negentig. We onderscheiden drie aspecten van horizontalisering.

Om te beginnen is door het 'terugtrekken' van de overheid minder dan voorheen sprake van hiërarchische verhoudingen tussen enerzijds de staat en anderzijds middenveldorganisaties of marktpartijen. In plaats van *government* is er nu sprake van *governance*, zoals ook uitgebreid aan de orde zal komen in hoofdstuk 11. De directe zeggenschap van de overheid over instituties en organisaties is op tal van terreinen afgenomen – vaak heeft de overheid slechts een toezichthoudende rol, waarbij niet altijd duidelijk is wie het uiteindelijk voor het zeggen heeft. De verwarring die in sommige velden heerst over wie welke verantwoordelijkheden heeft, komt tot uiting in de verschillende, uiteenlopende metaforen die worden gebruikt voor de rol van de overheid. Die van 'regisseur' komen we in veel hoofdstukken in dit boek tegen. Andere metaforen zijn die van een makelaar of toezichthouder.

Ten tweede gaat het om een veranderende verdeling van verantwoordelijkheid tussen burgers enerzijds, en maatschappelijke organisaties anderzijds, onge-

acht het karakter ervan: een statelijk, middenveld- of markt karakter (cf. WRR, 2002). Binnen het politieke veld zijn inspraakprocedures gemeengoed geworden en wordt hier en daar geëxperimenteerd met vormen van directe zeggenschap door burgers (zoals referenda). In professionele middenveldorganisaties, zoals zorg- en welzijnsorganisaties, hebben cliënten een veel grotere rol en stem gekregen. Ook op de markt staan de consumenten sterker, beschermd als ze zich weten door allerlei toezichthoudende organisaties die oneigenlijke concurrentieverhoudingen tegengaan. Denk aan de NMa (de Nederlandse Mededingingsautoriteit), de OPTA (de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) of de Consumentenautoriteit.

Het derde en laatste aspect van horizontalisering betreft de veranderende houding van burgers ten opzichte van instituties en organisaties: burgers laten hun gedrag minder makkelijk reguleren en zijn minder geneigd klakkeloos te accepteren wat autoriteiten zeggen of uit te voeren wat die opdragen. Ze willen zelf meepraten en meebeslissen over de instituties en organisaties waarmee zij in het dagelijks leven te maken hebben.

Daarbij zijn de omgangsvormen tussen burgers onderling maar ook tussen burgers en organisaties informeler geworden. Dit derde aspect van horizontalisering manifesteert zich op verschillende terreinen: autoriteiten, zoals politici, experts en professionals binnen maatschappelijke organisaties ervaren hiervan de meeste consequenties. In hoofdstuk 3 wordt bijvoorbeeld beschreven hoe de politici hun 'politieke stijl' proberen aan te passen om 'dichter bij de burger te komen'. In het milieudebat, beschreven in hoofdstuk 11, zien we dat het vrijwel unanieme oordeel van wetenschappers over klimaatverandering en de consequenties daarvan, door sommige burgers in twijfel getrokken wordt. Iets soortgelijks gebeurt in de kunstwereld, opgetekend in hoofdstuk 13, waar het smaakoordeel van professionele kunstcritici minder belangrijk wordt en waar daarvoor in de plaats websites gekomen zijn waar amateurs onderling informatie en smaakoordelen uitwisselen; en in de gezondheidszorg, waar patiënten niet langer blindvaren op het oordeel van de arts, en in verzet komen tegen vaccinatiecampagnes als zij niet van het nut overtuigd zijn (zie hoofdstuk 8). Door de horizontalisering van verhoudingen hechten patiënten en cliënten steeds minder geloof aan de goede bedoelingen van professionals (Duyvendak, Knijn & Kremer, 2006; Mol, 2006).

De mondigheid van burgers vindt zijn oorsprong in de anti-institutionele stemming die begon in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. In eerste instantie werden de professionals in maatschappelijke organisaties vooral bekritiseerd vanwege hun paternalisme, dat schriel zou afsteken tegen de autonomie, mondigheid en zelfkennis van patiënten en cliënten (Achterhuis, 1979). In de daaropvolgende decennia kwamen professionals ook onder vuur

te liggen van overheidswege. Er worden steeds meer eisen gesteld aan de verantwoording van publieke middelen (*accountability*). Vooral professionals in maatschappelijke organisaties (scholen, woningbouwverenigingen, de arbeidsvoorziening, welzijnsorganisaties, gezondheidszorgorganisaties) dreigen in een spagaat terecht te komen tussen aan de ene kant een wantrouwende overheid en aan de andere kant steeds mondiger burgers (Tonkens, 2004).

#### 1.4.6 Internationalisering

Tot nu toe hebben we over instituties en organisaties gesproken alsof Nederland een eiland in de wereld is. Gelet op de toenemende globalisering en de vervlechting van Nederlandse en Europese instituties kijken we hier verder dan onze landsgrenzen. Doorgaans wordt internationalisering gezien als een bedreiging voor het Nederlandse institutionele landschap. Om te beginnen omdat op sommige terreinen, zoals de landbouw, het milieu of de voedselveiligheid, de invloed van met name de Europese Unie al geruime tijd groot is. 'Brussel' heeft op dat gebied meer te zeggen dan de Nederlandse regering. Juist omdat de zeggenschap van Europa soms in plaats komt van de Nederlandse, bestaat er – zoals ook bleek bij het referendum over de Europese grondwet in 2005 – weerstand om de Europese zeggenschap uit te breiden naar nog meer terreinen. Overigens kan de Europese Unie zelf, als het bijvoorbeeld gaat om het al dan niet gebruiken van genetisch gemodificeerde gewassen of hormonen in vlees, of om het weren van producten die deels met kinderarbeid zijn gefabriceerd, haar eigen beleid niet vaststellen. De Europese Unie en haar lidstaten zijn gebonden aan internationale regels voor het handelsverkeer die zijn vastgelegd bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Daar staat tegenover dat veel van de zaken die door de Europese Unie worden geregeld, grensoverschrijdend zijn en door individuele landen niet aangepakt zouden kunnen worden. Neem de vervuiling van de Maas of de zure regen in de Scandinavische bossen: die werden in het ene land (de Franse kalimijnen in het geval van de Maas, de Britse industrie in het geval van zure regen) veroorzaakt, terwijl een ander land er last van had. Zonder supranationale organisaties zoals de Europese Unie zou het veel lastiger zijn om zulke problemen aan te pakken.

Ook is het niet correct om de invloed van Den Haag en Brussel op alle gebieden als communicerende vaten te zien, waarbij meer zeggenschap voor de EU automatisch minder zeggenschap voor Nederland betekent. Laten we het buitenland- en defensiebeleid als voorbeeld nemen: Nederland zou, als klein landje, los van de EU (en de NAVO) op het wereldtoneel geen enkele rol van betekenis (meer) spelen. Doordat we echter deel uitmaken van de EU praten we mee

over internationaal veiligheidsbeleid en moet Den Haag beslissen of we deelnemen aan vredesoperaties. De invloed van de ene organisatie hoeft niet altijd ten koste te gaan van een andere; een sterkere positie van de een kan ook leiden tot meer macht van de ander.

Een andere gesuggereerde bedreiging voor het Nederlandse institutionele landschap is de internationale concurrentie op de arbeids- en kapitaalmarkten, die volgens sommigen noodzakelijkerwijs zou leiden tot een afbraak van de sociale zekerheid: in de zogeheten *race to the bottom* zouden steeds meer landen multinationals willen aantrekken door te schermen met lage belastingtarieven en een voor bedrijven aantrekkelijk vestigingsklimaat, waar een flexibele arbeidsmarkt en bijvoorbeeld geringe ontslagbescherming deel van uitmaken. Door mondialisering zou dus convergentie optreden: de organisatie van de arbeidsverhoudingen, die van oorsprong sterk verschilde tussen bijvoorbeeld de Angelsaksische en de continentale landen, of tussen de Scandinavische en Zuid-Europese landen, zou steeds meer op elkaar gaan lijken. Convergentie zou dan ook het einde betekenen van het specifiek Nederlandse poldermodel.

Maar veel sociologen en politicologen hebben geconstateerd dat convergentie slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden en dat nationale verschillen in de organisatie van de sociale verhoudingen overeind lijken te blijven. Tussen de Europese landen bestaan nog altijd grote verschillen, die bovendien hardnekkig zijn. Ze zijn in het verleden zo gegroeid, en vanwege padafhankelijkheid niet van de ene op de andere dag weg te nemen. Dat geldt niet alleen voor de sociale zekerheid, maar ook voor andere maatschappelijke sectoren. Zo kent België een lange traditie van eigenwoningbezit, terwijl het wonen in Nederland tot voor kort sterk collectief en deels ook statelijk werd georganiseerd (zie hoofdstuk 9).

Voor zover er al convergentie plaatsvindt, komt dat niet alleen door internationale concurrentie, maar ook doordat landen modellen van organiseren en institutionaliseren van elkaar overnemen of hun beleid harmoniseren. Het poldermodel, bijvoorbeeld, was zo succesvol dat verschillende landen delen ervan wilden overnemen. Of neem het hoger onderwijs, waarvan de structuur door 29 Europese landen (overigens buiten de EU om) binnen het zogeheten Bologna-proces in grote lijnen gelijk werd getrokken om zo uitwisseling van studenten mogelijk te maken. Sociologen spreken ook wel van *isomorfisme* (DiMaggio & Powell, 1983) of *homogenisering* wanneer instituties en organisaties zoals deze, door imitatie of door regelgeving sterk op elkaar gaan lijken.



### 1.5 Conclusie

Het kennen van de sociale kaart van Nederland is niet alleen nuttig om de Nederlandse samenleving te begrijpen, maar ook vanwege de grote invloed die deze instituties en organisaties hebben op ons gedrag. We kunnen concluderen dat veel van de vertrouwde, ooit gezaghebbende organisaties – de kerk, de politieke partij, de vakbond, de omroepverenigingen – voor de meeste Nederlanders hebben afgedaan als moreel kompas. Ze worstelen nog altijd met de veranderingen die Nederland sinds de ‘lange jaren zestig’ in hoog tempo heeft doorgemaakt. Het verzuilde model mag tot 1960 effectief zijn geweest als oplossing voor religieuze verdeeldheid, maar sinds de secularisatie zijn organisaties op levensbeschouwelijke grondslag – de media, het onderwijssysteem, de wereld van wonen, zorg en welzijn – in een vreemd soort vacuüm terechtgekomen. Deze organisaties zijn van niemand meer (niet van de zuilen, niet van de burgers en ook niet van de politiek). Hun levensbeschouwelijke grondslag lijkt nergens meer toe te dienen, want slechts een minderheid van de Nederlanders is nog religieus en dan nog vaak in lichte vorm. Bovendien is het door individualisering lastiger geworden voor maatschappelijke organisaties om burgers aan zich te binden en staan zij door horizontalisering voor een dilemma: houden zij vast aan de verticale verhoudingen uit het verleden, dan bestaat het risico dat zij de mondig geworden burgers van zichzelf vervreemden. Maar gaan zij mee in de horizontale, informele verhoudingen met die burgers, dan lopen zij gevaar hun sturende werking nog verder te verliezen omdat die burgers hen als gelijke zien en niet als (morele) autoriteit.

Recente pogingen om middenveldinstellingen te ‘vermarkten’ en ze als bedrijven te besturen, hebben de legitimitieitscrisis eerder vergroot dan verkleind: deze organisaties zijn nu ontworteld geraakt. In die zin beleven we een heuse institutionele crisis. Een beroep op de geschiedenis om uit de actuele crisis te komen, helpt daarbij niet: we moeten het vandaag eens worden over wat we van het verleden willen behouden. Dat is een dringende kwestie, nu zelfs het koningshuis en de ‘elitaire’ rechtspraak steeds meer aan legitimiteit lijken te verliezen.

Dit alles betekent niet dat onze instituties en organisaties van de ene op de andere dag in elkaar zullen storten. Sommige organisaties en instituties zijn bijzonder stabiel en zullen niet zomaar verdwijnen, zoals onder meer hoofdstuk 3 duidelijk maakt. Institutionele ontwikkeling is bovendien per definitie een dynamisch proces, waarin instituties verdwijnen en plaatsmaken voor nieuwe instituties. Denk aan de regels voor het Nederlandse toezichtmodel op de banken na de kredietcrisis van 2008; of aan de wijze waarop Barack Obama in de verkiezingscampagne van 2008 veel nieuwe kiezers wist te mobiliseren via

sociale media als YouTube, Twitter en Facebook. Ook kan het zijn dat instituties omstreden raken maar toch blijven bestaan omdat zij zich aanpassen aan de veranderde omstandigheden (denk bijvoorbeeld aan de tamelijk drastische wijziging van de zorgverzekering). Onderhoud van instituties is nodig om ze hun normerende rol te laten blijven vervullen. Vergeleken met andere landen hebben veel Nederlanders nog een relatief grote mate van vertrouwen in onze kerninstituties, zoals de rechtspraak en de politieke instituties (zie hoofdstukken 2 en 3). Maar het morele gezag moet iedere dag opnieuw worden verdiend: de normerende rol van instituties wordt, in een gehorizontaliseerde samenleving bevolkt door mondige individuen, permanent betwist.

### **Kernbegrippen**

(formele en informele) instituties; (formele en informele) organisaties; institutionalisering; padafhankelijkheid; de-institutionalisering; verzuiling; secularisering; verstatelijking; anti-institutionele stemming; marktwerking; individualisering; horizontalisering; internationalisering