

Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin

Subsidiëring van het identiteitsgebonden particulier initiatief in een pluriforme samenleving¹



In het bestel van welzijnsinstellingen dient variëteit in identiteit te bestaan. Zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Het particulier initiatief moet zelf niet vervallen in bureaucratisme. Dat kan onder andere als het niet geheel afhankelijk is van staats-subsidie.

De betekenis van het particulier initiatief in een pluriforme samenleving heeft in artikel 6 van de Welzijnswet erkenning gevonden, al is die erkenning niet van een leien dakje gegaan. Artikel 6 verplicht de minister van WVC, de provinciale besturen en de gemeentebesturen, bij hun beleidsvorming zoveel mogelijk rekening te houden 'met de pluriformiteit van de samenleving' en 'daarbij, met inachtneming van waarborgen voor deugdelijkheid, doelmatigheid en democratisch functioneren, eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers' te bevorderen.

In deze bijdrage zal ik proberen te komen tot een vrij fundamentele waardering van de subsidiëring van identiteitsgebonden particulier initiatief in onze pluriforme samenleving en daarbij in het bijzonder de confrontatie aangaan met de eisen van een democratische rechtsstaat. Die confrontatie ziet er, op het eerste gezicht, ambivalent uit: Aan de ene kant zijn er rechtstatelijke waarborgen voor de eigen identi-

teit te ontleen aan grondrechten, aan de andere kant bestaat er een veelbesproken spanning tussen de zogenaamde democratisering van gesubsidieerde welzijnsinstellingen en de handhaving van de identiteit van die instellingen.² Wat echter naar mijn mening te weinig aandacht heeft gekregen is de eigenwaarde, juist in een democratische rechtsstaat, van een goed functionerend maatschappelijk middenveld. Hieronder komt eerst de betekenis van identiteitsgebonden particulier initiatief in een pluriforme samenleving aan de orde, vervolgens de betekenis van de idee van de democratische en sociale rechtsstaat voor het maatschappelijk midden-

Prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin (1950) is hoogleraar staats- en administratief recht aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. Met dank aan drs. W. Voermans, assistent bij de vakgroep staats- en bestuursrecht van de Katholieke Universiteit Brabant, voor zijn hulp bij de voorbereiding van deze bijdrage. De tekst is de bewerking van een inleiding voor het symposium 'Welzijn in (on)balans', aangeboden aan de heer A.J. Gijsbers, bij zijn afscheid als directeur-generaal Welzijn bij het Ministerie van WVC.
2. Zie over de ontwikkelingen op dit terrein sinds de instelling in 1974 van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen (commissie-Van der Burg) met name: A. Reinders, *Subsidiëring van instellingen*, (Deventer/Zwolle 1981) hfdst. 5; A.J.G. Reinders/W.E.H. Sloots, *Democratiserings- en doelmatigheidseisen*, in: *Besturen in verandering*, losbl. uitgave Alphen aan den Rijn, hfdst. 8.3; L.J. Clement, *Wet democratisering gesubsidieerde instellingen*, in a.w., hfdst. 8.6.

veld waartoe dit particulier initiatief behoort, en ten slotte de vormgeving van de rechtspositie van het identiteitsgebonden particulier initiatief, wanneer dit door de overheid wordt gesubsidieerd.

Identiteitsgebonden particulier initiatief

'Identiteit' kan worden opgevat als de eigensoortigheid van een welzijnsinstelling die ontleend wordt aan gemeenschappelijke waarden – hetzij van godsdienstig-levensbeschouwelijke, hetzij van andere aard. 'Identiteit' staat in een problematische verhouding tot de versmelting met het staatsapparaat die het gevolg is van subsidiëring en van de daarmee gepaard gaande overheidsregulering. Problematisch is deze verhouding van twee kanten: In kerkelijke kring wordt bezwaar gemaakt tegen de verwatering van de identiteit van confessionele instellingen die – daargelaten wat oorzaak en wat gevolg is – met de subsidiëring en reglementering is samengegaan. In de politieke discussie wordt anderzijds soms betwist dat de confessionele identiteit van instellingen beperkingen zou mogen stellen aan democratisering, terwijl van dezelfde kant ook wordt bestreden dat deze identiteit een beletsel zou zijn om 'gelijke behandeling' ongeacht geslacht of sexuele geaardheid voor te schrijven. Deze zienswijze culmineert in de vraag of welzijnsinstellingen, wanneer zij het geld van de overheid aannemen, niet ook haar normen moeten aanvaarden.³

Uiteindelijk gaat het hier om een kwestie van maatschappijvisie, en daarachter zelfs om een visie op de mens. In dat wat Adriaansens en Zijderveld een centrifugale maatschappij noemen, worden maatschappelijke organisaties ofwel tot representanten van de staat, ofwel van de particuliere sfeer.⁴ Men zou ook kunnen spreken van een tweedeling tussen staat en individu, of – zoals men het pleegt te zeggen in discussies over economische orde – tussen overheid en markt. In een

centripetale (middenpunt zoekende, dat wil zeggen op het maatschappelijke middenveld met zijn diverse organisaties gerichte) maatschappij is er daarentegen een tendens tot vermaatschappelijking zowel van de kant van de staat als van de kant van de 'private microkosmos'.⁵

De Nederlandse samenleving heeft traditioneel een sterk centripetaal karakter. De verzuilde organisatie van de samenleving heeft echter plaats gemaakt voor een bestel met veel minder gefixeerde posities. De verzwakking van het maatschappelijk middenveld manifesteert zich in tegengestelde, doch samenhangende tendensen tot versterking van de staatsinvloed en tot versterking van de positie van het individu. Juridisch heeft zich dit ten aanzien van het particulier initiatief gemanifesteerd in enerzijds vergaande overheidsplanning en -regulering van welzijnsinstellingen, en anderzijds de democratisering met inschakeling van medezeggenschapscommissies, cliëntenraden en dergelijke. Neutralisering van de identiteit van het particulier initiatief als gevolg van verstatelijking en democratisering lijkt in een open, pluriforme samenleving onontkoombaar. Maar is dat werkelijk zo?

In een met zeer vooruitziende blik geschreven boekje 'Stroomversnellingen in de kinderbescherming' heeft M. Rood-de Boer al in 1973 gewezen op waarde en risico's van het geïnstitutionaliseerde particulier initiatief. Daarbij kon zij er nog van uitgaan dat het 'voor ons land een vrijwel vaststaand axioma (is), dat niet de overheid, plaatselijk, provinciaal of nationaal, het eerste antwoord geeft op maatschappelijke noden en problemen. Dat is een taak van de burgers zelf, een teken van hun betrokkenheid. De burgers zijn de

3. Vgl. voor een dergelijke benadering J. de Boer in *Ars Aequi* (1986 nr. 35) 492.

4. H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem* (Deventer 1981) 64-65.

5. *A.w.*, 65.

eerstgeroepen.⁶ Zij tekende daarbij aan dat het – gegeven het grote aantal niet-confessionele instellingen – onjuist zou zijn, het particulier initiatief te identificeren met 'een verzameling van vooral confessionele instellingen'.⁷ Kenmerkend voor het huidige particulier initiatief is haars inziens 'dat het oorspronkelijk is voortgekomen uit de burgerij, die zich betrokken voelde bij de nood van anderen'.⁸ Door de voortschrijdende institutionalisering is echter, aldus nog steeds mevrouw Rood, een vervreemding van de basis opgetreden die ten koste is gegaan van 'de "identiteit", de herkenbaarheid van de instelling zelf'.⁹ Het 'particulier-initiatief-nieuwe-stijl' van actiegroepen en andere met het oog op concrete noden gevormde verbanden¹⁰ demonstreert aan de basis solidariteit en soepelheid van reageren, terwijl het geïnstitutionaliseerde particulier initiatief zich voor de burger niet meer onderscheidt van hulpverlening door de overheid.¹¹

Het is van belang, bij deze beschouwing van mw. Rood stil te staan, omdat daar al in een vroeg stadium werd gesignaleerd dat herkenbaarheid als initiatief van burgers, met een eigen identiteit, bestaansgrond is voor het particulier initiatief. Gegeven de veranderde godsdienstig-levensbeschouwelijke kaart van Nederland, moet het uitgesloten worden geacht dat het particulier initiatief vandaag de dag een monopolie van confessionele organisaties zou zijn – wat het trouwens ook nooit over de hele linie geweest is.¹² Maar het is een misverstand, daaraan de conclusie te verbinden dat er in een open, pluriforme samenleving geen plaats is voor particulier initiatief met een eigen, herkenbare identiteit. Ik zou, integendeel willen beweren dat herkenbaarheid als initiatief van burgers, met een eigen identiteit, niet alleen bestaansgrond, maar ook bestaansvoorwaarde is voor particulier initiatief dat iets anders wil zijn dan een buitendienst van de staat; dat lag trouwens eigenlijk al besloten in wat mw. Rood in 1973 schreef.

Dit standpunt laat echter nog open, welke eisen aan de identiteit van het particulier initiatief mogen of moeten worden gesteld; daarop kom ik terug (zie par. 2). Voor het ogenblik is het voldoende, vast te stellen dat zonder identiteit in de zin van een door gemeenschappelijke waarden gedragen-zijn, geen maatschappelijk functioneren mogelijk is. De vraag naar de zin van het eigen handelen hoort bij de mens, en zonder oriëntatie in zingevingsvragen kan geen mens en ook geen duurzaam samenwerkingsverband van mensen functioneren. Wat men dan ook bij het teloorgaan van een godsdienstige, levensbeschouwelijke of anderszins op gemeenschappelijke waarden gebaseerde culturele oriëntatie kan zien, is een uitwijken naar surrogaat-oriëntaties. Als zo'n surrogaat-oriëntatie fungeert enerzijds de verabsolutering van de privésfeer als richtpunt, en anderzijds de herleiding van het hele maatschappelijke leven tot politiek: heroriëntaties die overeenkomen met de centrifugale maatschappij en haar ideologie van een tweedeling staat-individu.¹³ Zo

6. M. Rood-de Boer, *Stroomversnellingen in de kinderscherming* (Alphen aan den Rijn 1973) 44.

7. A.w., 45.

8. A.w., 45-46.

9. A.w., 46 en 48.

10. In een geheel andere zin spreekt F.H. van der Burg van 'een nieuw soort particulier initiatief' wanneer de overheid zelf de oprichting van instellingen uitlokt (pre-advies over de vraag 'Is het wenselijk dat de overheid maatregelen neemt tot ordening en publikatie van bestaande subsidievoorwaarden?', *Handelingen 1977 der Nederlandse Juristen-Vereniging*, Deel 1, tweede stuk (Zwolle 1977) 18.

11. A.w., 48.

12. Vgl. Rood-de Boer, a.w., 45. Dit neemt niet weg dat een groot deel van het p.l. van confessionele oorsprong is. Vgl. daarover J.A.A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, pp. 26-27, in: J.A.A. Van Doorn/C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel/Amsterdam 1978) 17-46.

13. Vgl. M. Zöller, Im Prokrustes-Belt der Gruppengesellschaft, Freiheiten des technischen Wandels bleiben ungenutzt, in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (9 mei 1987) 15. Kritisch over de politiek als alomvattende surrogaat-oriëntatie ook reeds de uiteenzetting van L. Heyde 'dat de zin van het mens zijn niet op uitputtende wijze gerealiseerd wordt in de politiek en het recht. Er is nog de orde van het begripen, de schoonheid, de liefde, de religie. Dit alles is niet noodzakelijk opium, tenzij men zich vooraf op het standpunt stelt – en op welke gron-

Zonder identiteit is maatschappelijk functioneren niet mogelijk.

bezien heeft – of ze het wil erkennen of niet – elke organisatie in het particulier initiatief haar identiteit of minstens surrogaat-identiteit.

Eisen van een rechtsstaat

Als de zaken er zo voorstaan als ik zojuist heb geschetst, dringt zich onvermijdelijk de vraag op in hoeverre het met overheidssteun functioneren van identiteitsgebonden particulier initiatief aanvaardbaar is in een pluriforme samenleving die zich heeft georganiseerd in het juridische kader van een democratische rechtsstaat. Verzet de godsdienstig-levensbeschouwelijke neutraliteit van zo'n staat zich daar niet tegen, of moet niet tenminste gegarandeerd worden dat naast de aan enige identiteit gebonden welzijnsinstellingen er een aanbod is van welzijnszorg door de overheid?

Voor het stellen van deze vraag is te meer reden nu – na een periode waarin de politiek vooral op zoek was naar instrumenten – de aandacht is verschoven naar de grenzen van politiek, praktisch en principieel, en daardoor ook naar de eisen die het recht aan het overheidsbeleid stelt. De veelbesproken inleidingen over het jubileumsymposium van de Harmonisatie-raad Welzijnsbeleid over kerntaken van de overheid weerspiegelen deze rehabilitatie van het recht als basis van democratische politiek.¹⁴ Het was trouwens in de context

van ditzelfde symposium dat mevrouw Sint (voorzitter van de PvdA, *red.*) – hoezeer ook voorstander van een 'samenleving met een sociale cultuur' – haar verwondering uitsprak 'over de pleidooien die her en der worden gehouden over herwaardering van het levensbeschouwelijk element in het aanbod van zorg.' Haar standpunt komt erop neer dat wèl van de kant van de cliënt 'zingevingsvragen' moeten kunnen worden ingebracht, maar dat stroomlijning en afstemming van de welzijnszorg eraan in de weg staan om de aanbodzijde op basis daarvan te organiseren.

De hier gesignaleerde problematiek heeft de laatste jaren in de discussies over de welzijnswetgeving en ook in rechtsgeschillen bij herhaling een rol gespeeld. In de ingetrokken Kaderwet specifiek welzijn¹⁵ was, zoals bekend, bepaald dat in de programma's van gemeenten, provincies en rijk bij de aanwijzing van de te subsidiëren organisaties, instellingen en overheidsdiensten – ten eerste – 'zo veel mogelijk rekening (wordt) gehouden met de pluriformiteit van de samenleving', – ten tweede – 'eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers' worden bevorderd, en – ten derde – 'waarborgen voor deugdelijkheid, doelmatigheid en democratisch functioneren' in acht worden genomen (artikelen 23, 37 en 47). Het tweede element van deze regelingen bevatte dus een zekere garantie voor het particulier initiatief, in het bijzonder ook voor het identiteitsgebonden particulier initiatief, zij het dat ingevolge het derde element doelmatigheids- en democratiseringseisen de identiteitsgebondenheid van dit particulier initiatief in het eigen functioneren kan relativëren, en op grond van

den? – dat het politieke *alles* is. In Hegels terminologie geformuleerd: de objectieve geest is niet de absolute geest' (Staat en maatschappelijk contract. Beschouwingen over de geschiedenis van de filosofie, 20, in: *Overheidsbemoedening* (Iustrumbundel K.H. Tilburg) (Deventer 1982) 3-20.

14. *Stct.* (1987) 79.

15. *Stb.* (1982) 539.

het eerste element het identiteitsgebonden particulier initiatief ingepast moet worden in een pluriform aanbod. De spanningen die inherent zijn aan de problematiek die ons bezighoudt werden door deze regeling niet opgeheven; wel werd een globaal *afwegingskader* geboden dat het primaat van het particulier initiatief in het welzijnswerk bevestigde; bepalingen over de subsidiaire rol van gemeentelijke en provinciale welzijnsdiensten (artikelen 23 en 37) lagen in dezelfde lijn. Een vergelijkbare regeling is sedert 1984 terug te vinden in artikel 2c jo. artikel 7 van de Wet op de bejaardenoorden, de artikelen 10a, derde lid, 11, vierde lid, van het in januari 1987 ingetrokken voorstel voor een Wet voorzieningen gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening¹⁶ en vervolgens ook in artikel 6 van de dit jaar in werking getreden Welzijnswet¹⁷.

De genoemde wettelijke bepalingen kunnen echter niet voorkomen, dat politieke en juridische geschillen ontstaan over de vraag in hoeverre aan handhaving van de identiteit van welzijnsinstellingen beperkingen mogen worden gesteld ter wille van pluriformiteit, interne democratisering of doelmatige schaalvergroting (vaak 'clustering' genoemd). De afdeling Rechtspraak van de Raad van State deed op 26 mei 1978 de uitspraak dat de verplichting, een ondernemingsraad in te stellen, ingevolge artikel 2 van de Wet op de ondernemingsraden ook op het Leger des Heils rust.¹⁸ Alhoewel noch in het rapport van de commissie-Van der Burg, noch in het regeringsstandpunt daarover de stichtingsvorm was afgewezen, achtte de waarnemend voorzitter van de afdeling Rechtspraak de van gemeentewege gestelde eis van omzetting van de Stichting Tamboer- en Majorettenkorps Meerestein te Beverwijk in een vereniging 'in dit geval alleszins aanvaardbaar'; daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat zich met het stichtingsbestuur bij herhaling moeilijkheden hadden voorgedaan.¹⁹ In een drietal uitspraken vernietigde de afde-

ling Rechtspraak weigeringen om subsidie toe te kennen die beruisten op de godsdienstige respectievelijk levensbeschouwelijke identiteit van de aanvrager. Het eerste geval betrof de Vereniging 'Jeugdhaven' te Usquert, het tweede de Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs, het derde de Stichting Gereformeerde Jeugdcentrale Hellevoetsluis.²⁰ In dezelfde lijn ligt de vernietiging door de Kroon van de subsidieverordening van Hasselt, waarin de gemeente juist inachtneming van Gods Woord had geëist.²¹ Wegens de beleidsvrijheid van de gemeente billijkte de afdeling echter een afwijzing van subsidieverzoeken voor vrouwenemancipatie door de gemeenteraad van Staphorst.²²

Het ligt voor de hand om eerst en vooral aan de grondrechten te denken, wanneer wij een poging doen om – met de zojuist vermelde uitspraken van de wetgever en de rechter in gedachten – een antwoord te geven op de vraag in hoeverre het met overheidssteun functioneren van identiteitsgebonden particulier initiatief aanvaardbaar is in een pluriforme samenleving die zich heeft georganiseerd als een democratische rechtsstaat. Voor zover grondrechten het karakter dragen van 'klassieke' grondrechten (vrijheidsrechten) brengen ze tot uitdrukking dat er bepaalde domeinen zijn, waarbinnen de rechtsgenoten van staatsinmenging verschoond mogen blijven. Anders dan men wellicht geneigd zou zijn aan te nemen, gaat het daarbij niet alleen om individuele rechten, maar ook om rechten betreffende activiteiten die naar hun aard vaak of zelfs altijd een gezamenlijk karakter dragen,

16. II 1985-1986, 19387, nrs. 1-4.

17. *Stb.* (1987) 73. Vgl. hierover W.E.H. Sloots, *Genade of recht?*, De juridische positie van het particulier initiatief in het welzijnsbestel, 349, in: *TvO* jg. 11 (1985) 347-350 en 363.

18. *tB/S* III, 403, met noot A. Reinders.

19. *tB/S* XI, nr. 25, 102-106, met noot A. Reinders.

20. *GS* 6786 met noot W. Konijnenbelt, 6802 met noot W. Konijnenbelt resp. 6833 met noot E. Brederveld.

21. *K.b.* 4 dec. 1984, *Stb.* 1984, 685, *AB* 1985, 163.

22. *tB/S* III, nr. 374 (2081-2087), met noot M.C. Burkens.

zoals het belijden van een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging (art. 6 van onze Grondwet), het gebruik maken van de drukpersvrijheid (art. 7) en het zich verenigen, vergaderen en betogen (art. 8 en 9). Bij de grondwetsherziening is bovendien uitdrukkelijk gesteld dat ze in beginsel ook gelden voor 'rechtspersonen en (. . .) groepen en organisaties zonder rechtspersoonlijkheid'.²³ De in artikel 1 van de Grondwet neergelegde eis van gelijke behandeling door de overheid, ongeacht godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke richting complementeert deze garanties.²⁴

Bij zijn optreden op deze terreinen moet de staat dus in elk geval afstand houden. Er zijn echter voor de overheid naast grondrechten nog andere redenen om afstand te bewaren ten opzichte van wat er in de maatschappij omgaat. Het kan gaan om een materie die te weinig stabiel is om er wetgeving op los te laten, dan wel te specialistisch van aard of te zeer door persoonlijke eigenschappen bepaald.²⁵ In alle gevallen ontstaat een – betrekkelijke – ondoordringbaarheid van een bepaalde sector van de samenleving voor overheidssturing. Dit wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor indirect werkende of de 'output' beïnvloedende sturingsmethoden; tracht de wetgever echter rechtstreekse controle over zo'n terrein uit te oefenen of te laten uitoefenen, dan dreigen die fenomenen van overbelasting die nu juist aanleiding geven tot het dereguleringsstreven.

Het welzijnswerk laat een samenloop zien van de genoemde redenen voor afstandelijkheid van de overheid. Allereerst wegens de werking van grondrechten, nu aan welzijnsorganisaties en -activiteiten in een traditie die teruggaat op de christelijke diaconie, een godsdienstig-levensbeschouwelijk karakter of minstens een verenigingskarakter eigen kan zijn. Daarnaast is van belang dat op welzijnswerkers niet een beroep wordt gedaan wegens aan hun 'ambt' ontleende bevoegdhe-

den, maar wegens hun aangeleerde professionele competentie.²⁶ En ten slotte is, zeker niet in het minst, van belang dat in de werksoorten van de welzijnszorg de persoonlijkheid van de hulpverlener een factor van groot gewicht is.

Identiteit van het aanbod en identiteit van de vraag

De in de voorafgaande paragraaf weergegeven rechtsstatelijke vereisten brengen mee dat de overheid haar door grondrechten afgebakende competentie zou overschrijden, wanneer zij het welzijnswerk zo zoals men een overheidsdienst inricht, aan haar regels en controle zou binden. Maar, zo zou men kunnen tegenwerpen, beziet men het gestelde probleem dan niet eenzijdig vanuit de 'aanbod'-zijde, dat wil zeggen het perspectief van de welzijnsinstellingen? Vooropgesteld moet worden dat niet alleen de 'aanbod'-zijde, maar ook de 'vraag'-zijde grondrechtelijk relevant is. Dit behoeft zich echter niet tegen de welzijnsinstellingen te keren, want cliënten kunnen eraan hechten hulp te ontvangen van een 'geestverwante' instelling. Nu welzijnswerk meer dan de vervulling van veel traditionele publieke taken in de persoonlijke levenssfeer penetreert, werpt hierbij naast de artikelen 6 en 8 ook artikel 10 (betreffende de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) van onze Grondwet gewicht in de schaal. Maar hoe wanneer de cliënt juist een an-

23. II 1975-1976, 13872, nr. 3, 11.

24. Zie over de betekenis van art. 1 in relatie tot andere grondrechten E.M.H. Hirsch Ballin, Artikel 1 van de Grondwet als fundamentele constitutionele norm, in: C.W. Maris (red.), *Recht en gelijkheid, Over recht, macht en gelijkheid, discriminatie en emancipatie*, Deventer/Zwolle 1987.

25. Vgl. F. Ossenbühl in V. Götz, H.H. Klein en Chr. Starck, *Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle* (München 1985), 33-35. Zie over de buitenlandse betrekkingen in vergelijkbare zin ook C. Flinterman in E.A. Alkema e.a., *Staatsrecht, buitenlandse betrekkingen en de internationale rechtsorde* (Staatsrechtconferentie 1986) (Nijmegen 1987) 22.

26. Vgl. – ook over de risico's van deze professionele autonomie op welzijnsterrein – Van Doorn, a.w., pp. 31-32.

ders georiënteerd welzijnswerk wenst?

Het valt niet te ontkennen dat hier een spanningsverhouding kan bestaan, een antinomie, zoals er meer antinomieën binnen een democratische en sociale rechtsstaat zijn aan te treffen.²⁷ Zowel wanneer men de van de instelling afwijkende oriëntatie van de vrager om welzijnszorg terzijde zou schuiven, als wanneer men deswege de identiteit van de instelling zou forceren, tast men door grondrechten beschermde vrijheden aan. Nu zou men kunnen redeneren dat zo'n afstemmingsprobleem van 'aanbod' en 'vraag' op de markt moet kunnen worden opgelost, en dat het voldoende is te zorgen voor concurrentie in het aanbod aan welzijnsvoorzieningen. Maar zo simpel is het niet. Welzijnszorg wordt in hoge mate door de overheid gefinancierd. De overheid kan zich dus niet aan de verantwoordelijkheid onttrekken, te bepalen of de subsidiëring verenigbaar is met rechtss'atelijkheidseisen, en of het gesubsidieerde aanbod voldoende efficiënt en gecoördineerd is georganiseerd. Kan de overheid het gesignaleerde afstemmingsprobleem tussen vraag en aanbod dan niet oplossen door ofwel het aanbod in eigen hand te nemen, ofwel het aanbod afhankelijk te maken van de vraag naar welzijnsvoorzieningen?

Het is opvallend dat deze oplossingsrichtingen beide in de praktijk een rol spelen. Aan de ene kant wordt in de politiek ter linker zijde soms een lans gebroken voor gemeentelijke welzijnsdiensten. Zo werd bij de behandeling van het ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn betoogd dat 'instanties met een publiekrechtelijk karakter (. . .) het beste voor de publieke controle kunnen zorgdragen en dat zij, zeker in situaties waar van een monopoliesituatie sprake is, het beste de taak van de 'verdelende rechtvaardigheid' kunnen betrachten'²⁸; daar ging het dus eigenlijk om democratisering door het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan gemeentelijke of andere overheidsorganen. Daarnaast worden echter – vaak van dezelfde zij-

De aard van veel welzijnswerk maakt 'neutraliteit' onmogelijk.

de – juist overheidsmaatregelen bepleit en deels ook genomen met het oog op interne democratisering.

Op het eerste gezicht is er ook veel te zeggen om, in plaats van met de markt langs, hetzij extern-, hetzij intern-democratische weg aanbod en vraag op elkaar af te stemmen. Maar bij nadere beschouwing kunnen twijfels opkomen. Is deze aanpak eigenlijk nog wel een oplossing van het probleem, en niet veeleer een terzijde schuiven ervan? Externe democratisering (inpassing in de overheidsorganisatie) elimineert de eigen identiteit, interne democratisering kan minstens aan de aanbod-zijde de integriteit ervan aantasten. In beide gevallen wordt de besluitvorming naar het politieke model als surrogaat-oriëntatie gehanteerd. De aard van veel welzijnswerk maakt het onmogelijk dit als een 'neutrale' activiteit te organiseren: vorming, emancipatiewerk, opbouwwerk en jeugdhulpverlening bijvoorbeeld ontkomen er niet aan, een visie op de mens en diens plaats in de samenleving tot uitdrukking te brengen; het ontkennen of als

27. Vgl. N. Achterberg, *Theorie und Dogmatik des öffentlichen Rechts* (Berlin 1980) 250-272, alsmede mijn later dit jaar verschijnende bijdrage 'Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat', in: M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987.

28. II 1980-1981, 14493, nr. 17, 41.

willekeurig-verwisselbaar voorstellen van die visie verandert daar niets aan. Integendeel: een als 'neutraal' voorstellen van welzijnswerk met zo'n verholde strekking kan qua effect intoleranter zijn dan de met open vizier gebrachte signatuur.

In een rechtsstaat die het maatschappelijk middenveld in zijn waarde wil laten moet men daarom naar andere manieren zoeken om te leven met de spanning tussen de bescherming van identiteit aan de aanbodzijde en de bescherming van de identiteit aan de vraagzijde. Die spanning is daarom onvermijdelijk, omdat in een pluriforme samenleving de mensen niet langer vaste plaatsen in hun zuilen hebben.

Identiteit en subsidiëring

Om de bescherming van de identiteit van het aanbod zo goed mogelijk te verenigen met die van de vraag, kan de overheid via haar welzijnsbeleid slechts het aanbod beïnvloeden, en wel met gebruikmaking van haar bevoegdheid om regels te stellen voor subsidiëring en daaraan voorschriften te verbinden. Uitgangspunt zal moeten zijn dat in het bestel van welzijnsinstellingen een zodanige variëteit in identiteit bestaat dat het risico van conflicten met de identiteit aan de vraagzijde zo klein mogelijk wordt gehouden. Openheid van het welzijnsbestel voor nieuwe initiatieven is daarvoor een voorwaarde. Daarmee zijn echter de problemen niet opgelost. Taak en spreiding van welzijnsinstellingen zijn zodanig dat lang niet overal welzijnszorg van de verlangde richting kan worden gegeven. Naarmate een welzijnsinstelling een qua identiteit van de vraag breder 'verzorgingsgebied' heeft, mag van haar een grotere openheid voor andersdenkenden worden verlangd.²⁹ Dat behoeft niet te betekenen dat zij haar aanbodidentiteit opgeeft; als een bepaalde vorm van haar hulpverlening daarmee niet verenigbaar is, behoeft zij die niet te bieden, al wordt daarom door de cliënt gevraagd. Maar wel mag van de welzijnsinstelling

worden verwacht dat zij de identiteit van de welzijnszorg-vragende respecteert, zoals in sommige democratiseringsbepalingen van de medezeggenschap uitoefenende, andersdenkende cliënt wordt verlangd dat deze de identiteit van de instelling respecteert (zonder dat de medezeggenschap uitoefenende cliënt daarom de eigen vraag-identiteit behoeft op te geven).

Men zou hierbij de kanttekening kunnen plaatsen dat lang niet alle cliënten blijken geven van een duidelijke vraag-identiteit. Leidt de zojuist bepleite benadering er niet toe dat de identiteit aan de aanbod-zijde (al moet men daarbij een afwijkende vraag-identiteit respecteren) duidelijker wordt geprofileerd dan de identiteit aan de vraagzijde? Dat zou inderdaad het geval kunnen zijn, maar dat is nu juist een implicatie van de beschermwaardigheid van de identiteit aan de vraagzijde. De zin van een maatschappelijk verband – in de pregnante betekenis van het gedragen-zijn door gemeenschappelijke godsdienstige, levensbeschouwelijke of andere culturele waarden – kan niet met een applausmeter worden bepaald, maar raakt op de eerste plaats degenen die gezamenlijk in dat verband een deel van hun levensvervulling vinden. Ik breng hierbij nog eens in herinnering dat de identiteit van het Nederlandse particulier initiatief op welzijnsgebied lang niet altijd een godsdienstige of levensbeschouwelijke identiteit is, en ook niet behoeft te zijn. Zolang niemand geforceerd wordt om welzijnszorg op grond van een door hem of haar afgewezen identiteit te ondergaan, is een relatieve wederzijdse onafhankelijkheid van aanbod-identiteit en vraag-identiteit in een rechtsstaat niet alleen aanvaard-

29. Op vergelijkbare gronden bepleit W.C.M. van Lieshout onderscheid te maken tussen 'open' en 'gesloten' katholieke scholen, al naar gelang van de samenstelling van haar populatie; daarbij gaat hij ervan uit dat in Nederland de 'overgrote meerderheid' een 'open' katholieke school zal zijn (Katholieke school op weg naar 2000, p. 135, in: *Communio, Internationaal Katholiek Tijdschrift*, jg. 12 [1987], nr. 2, p. 130-142.

baar, maar – wil men beide beschermen – zelfs vereist.

Deze benaderingswijze geeft ook aanleiding tot terughoudendheid bij het stellen van eisen aan de interne organisatie van welzijnsinstellingen. Het aanvaarden en respecteren van de eigen identiteit van het aanbod brengt mee dat men geen politieke besluitvormingsmodellen moet opleggen; een zo opgevatte ‘democratisering’ zou ertoe leiden dat hetzij de vraag-identiteit eenzijdig tot doorslaggevend factor wordt gemaakt, hetzij sociaal-politieke concepties gaan fungeren als substituuut voor een echte, voor het betrokken welzijnswerk relevante identiteit. Dit betekent intussen niet dat genoeg moet worden genomen met naar binnen gekeerde besluitvormingsprocessen in besturen van welzijnsinstellingen. Integendeel: het stellen van eisen inzake openheid, toegankelijkheid en controlebaarheid van die besluitvormingsprocessen is naar mijn oordeel veel zinvoller dan het opleggen van personeel- en cliëntenzelfbestuur.

Slot

Ter afronding van deze beschouwingen het volgende. Een rechtsstaat is een aan het recht gebonden staat. Dit stelt grenzen aan het gebruik van machtsmiddelen; niet alleen de vrijheidsbenemende machtsmiddelen waaraan men vroeger placht te denken, maar ook de sturende zoals subsidiëring en vergelijkbare ‘positieve prikkels’ behoren een wettelijke grondslag te hebben. Zoals Zöller heeft uiteengezet wordt onze tijd gekenmerkt door een concurrentie tussen religie, wetenschap en politiek als zingevingen, potentiële oriëntaties³⁰: een concurrentie die is opgeroepen door het wegvallen van de traditionele verankering van de mensen in religieuze verbanden die in hun zingeving ook de staat en de persoonlijke ontplooiing omvatten. Een verlies van elke oriëntatie – men spreekt hier wel van consumentisme, of in een zeer beeldende terminologie van narcisme³¹ – creëert een geestelijk

machtsvacuüm, waarin sekten op jacht kunnen gaan en waaruit ook een (voor een zozeer verwetenschappelijkte samenleving als de onze opmerkelijke) ontvanke-lijkheid voor fundamentalisme te verklaren is; afgewacht moet worden hoe dit vacuüm zal worden opgevuld.

Als wij mogen aannemen dat een rechtsstaat de voorwaarden moet onderhouden waaronder mensen in hun geestelijke en fysieke eigenheid als personen tot hun recht kunnen komen, moet zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde van het welzijnswerk de *identiteit* (in godsdienstige, levensbeschouwelijke of andere culturele zin) gewaarborgd zijn. Om de identiteitsgebondenheid in een open, pluriforme samenleving levend te houden, moet het particulier initiatief kwetsbaar genoeg zijn om niet te verzanden in bureaucratisme. De aanbod-identiteit kan alleen dan naast de vraag-identiteit respectabel blijven, als zij ook weer eigen middelen kan opbrengen, en niet *volledig* afhankelijk is van staatssubsidies. In een samenleving die weer centripetaler wordt moet dat, al is het geleidelijk, kunnen worden opgebouwd. In een famous centripetale samenleving als die van de Verenigde Staten wordt 2,5% van het nationaal inkomen aan filantropische giften besteed (dat is ongeveer 75 miljard dollar per jaar), een veelvoud van wat in ons land gebruikelijk is. Zonder overspannen verwachtingen te koesteren over de mogelijkheid gewoonten in dit vlak te beïnvloeden, mag toch wel worden aangenomen dat de ontwenning van het doen van giften voor welzijnswerk binnen onze samenleving tot op zekere hoogte omkeerbaar is. Verruimde giftenaf-trek en verscherpte confrontatie door niet eik financieel gat uit de openbare kas te vullen, kunnen hiertoe bijdragen. Kunst-

30. Michael Zöller, Im Prokrustes-Bett der Gruppengesellschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (9 mei 1987) 15.

31. Zie Adriaansens en Zijdeveld, a.w., 71, die deze term ontleen aan Christopher Lasch, *The Culture of Narcissism. American Life in an Age of Diminishing Expectations*, London 1979.

matige voeding van de aanbodidentiteit kan immers niet blijven duren, en een van subsidiëring onafhankelijke voedingsbron zal haar vitaliteit en overtuigingskracht alleen maar ten goede komen.³²

32. Dit artikel wordt ook gepubliceerd in het *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, nr. 17, oktober 1987.

