

# De default settings van de participatiesamenleving

*Justus Uitermark*

**Justus Uitermark, bijzonder hoogleraar samenlevingsopbouw aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, schrijft op basis van de artikelen uit dit themanummer een prikkelend en reflectief artikel over het verlangen en vermogen om coöperaties te starten en te laten bestaan. Hebben we *tweaks* in bestaande *default settings* bij overheden nodig om coöperaties een steun in de rug te bieden?**

Van radicaal links via het brede politieke midden tot radicaal rechts: letterlijk iedereen draagt de coöperatie een warm hart toe. De coöperatie lijkt het vehikel waarmee burgers kunnen voldoen aan de eis om tegelijkertijd zelfredzaam en solidair te zijn. Tegenwoordig zijn er 75 coöperatieve initiatieven om breedbandinternet te realiseren in plattelandsgemeenten; 500 coöperaties leggen zich toe op de exploitatie van windmolens en zonnepanelen; het aantal zorgcoöperaties is geëxplodeerd van 30 in 2013 naar 100 in 2014; en sinds de introductie van 'broodfondsen' (coöperatieve verzekeringen voor zzp'ers) in 2006 is hun aantal gegroeid tot 136, met in totaal 5.200 deelnemers.

## De geografie van innovatie en diffusie

Over de structurele factoren die ten grondslag liggen aan de explosieve groei van coöperatieve verbanden, bestaat overeenstemming: waar de overheid zich terugtrekt en commerciële aanbieders het laten afweten, nemen burgers zelf het initiatief. Maar als we preciezer kijken, zien we dat burgers niet overal initiatief ontplooiën en dat niet alle burgers dit doen. Coöperaties beginnen vaak met vriendengroepen of eetclubs of ontstaan in de kerk of bij de sportvereniging. Waar mensen geleerd hebben in het klein samen te werken, is de coöperatie de volgende, ambitieuzere stap. Dat vermogen tot collectieve, coöperatieve actie is ongelijk verdeeld. De kaart van zorgcoöperaties laat bijvoorbeeld een sterke concentratie zien in Noord-Brabant, waar hechte dorpsgemeenschappen kunnen putten uit een boerentraditie van coöperatief organiseren. De Amsterdamse stadsdorpen schieten wortel in de vruchtbare grond van de Grachtengordel en Zuid, maar zijn vooralsnog afwezig in Oost, Noord, West en Zuid-Oost: de stadsdorpen volgen exact de sociaaleconomische scheidlijnen van de stad en bestaan vooral uit hoger opgeleide en welgestelde ouderen. Ook energiecoöperaties, internetcoöperaties, wooncoöperaties en coöperatieve verzekeringen hebben een afgetekende geografie: sommige plaatsen en groepen zijn eerder geneigd en beter in staat zich te organiseren (Uitermark, 2014).

Vooral in de eerste fase slagen coöperaties alleen als ze gedragen worden door bijzonder capabele mensen die onder bijzonder gunstige omstandigheden kunnen experimenteren. De initiatiefnemers van succesvolle initiatieven zijn doorgaans zeer gedreven én zeer bekwaam. Dat kan betekenen dat ze hoog zijn opgeleid en een hoog inkomen hebben, en meestal is dat ook zo. Onder de initiatiefnemers van coöperaties bevinden zich veel mensen die na een lange en succesvolle carrière hun technische, financiële of administratieve kennis willen inzetten en die ook de tijd hebben om dat te doen. Toch zijn geld en opleiding zeker niet de belangrijkste voorwaarden voor de succesvolle start van een coöperatie. Initiatiefnemers moeten ervan overtuigd zijn dat het mogelijk is om mensen te organiseren rond een gemeenschappelijk belang en vervolgens moeten ze daar anderen ook van overtuigen. Telkens is er het risico dat leden afhaken of dat ze wel willen profiteren van de opbrengsten van de coöperatie maar zich niet ervoor inspannen. Initiatiefnemers moeten, met andere woorden, uitzonderlijk bekwaam zijn in het oplossen van collectieve actieproblemen. Zeker in de opstartfase van een coöperatie heeft men veel doorzettingsvermogen en creativiteit nodig omdat er nog geen formule is ontwikkeld om leden te werven en te binden.

Nadat in uitzonderlijk vruchtbare bodem een nieuwe organisatievorm is ontstaan – de coöperatie – wordt de drempel voor anderen aanzienlijk verlaagd en kan de coöperatie zich viraal verspreiden (zie inleidend artikel van *Bokhorst et al.* in dit themanummer). De heren op leeftijd die in Voorschoten een zorgcoöperatie oprichtten konden snel meters maken door het pionierswerk van Laarbeek. Een van de initiatiefnemers vertelt: ‘Ik ben daar naar toe gegaan, heb in hun kast gekeken, in hun ordners, de incasso’s, pgb’s, en hun verhalen aangehoord. Zo moest het’ (geciteerd in Ham & Van der Meer 2015, p. 58). De broodfondsen hebben een heel andere geografie – met pioniersgebieden in Amsterdam en Utrecht – maar eenzelfde diffusiepatroon: na de experimenteerfase wordt door standaardisatie de drempel verlaagd en verspreidt de organisatievorm zich naar andere plaatsen en groepen.

### **Spectaculaire groei, structurele exclusiviteit**

Een voor de hand liggende vraag is dan of via dit verspreidingsmechanisme de coöperatie straks gemeengoed is. De optimisten kunnen wijzen op de spectaculaire groei van het aantal coöperaties. Met de groei neemt ook de diversiteit toe, zowel in de deelnemers als in het type coöperaties. De pessimisten kunnen op hun beurt wijzen op het beperkte bereik. De broodfondsen verenigen bijvoorbeeld 5.200 van de 800.000 zzp’ers: nog geen procent. Vooralsnog is onder bepaalde delen van de bevolking een sterk verlangen om zich coöperatief te organiseren maar casestudies laten zien hoe moeilijk het is om te komen van een verlangen tot een duurzaam project. Bij elke stap – het benoemen van een verlangen, het vormen van een kerngroep, het zoeken van een achterban, het formaliseren van het initiatief, het onderhandelen met overheden en marktpartijen, de realisatie, het beheer – vallen initiatieven af. Ook coöperaties die de aanloopfase overleven, staan voor moeilijke keuzes: blijven we kleinschalig maar zwak of grootschalig

Justus Uitermark

maar onpersoonlijk? Het lukt weinigen om te navigeren langs die obstakels en dilemma's. Van de 75 geïnventariseerde initiatieven voor breedbandinternet zijn er bijvoorbeeld tot nu toe slechts vier overgegaan tot aanleg (zie bijdrage *Salemink & Strijker* in dit themanummer).

Hoewel het aantal coöperaties voorlopig nog wel door zal groeien, zal exclusiviteit een structureel en noodzakelijk kenmerk van coöperaties blijven. Ten eerste moeten de deelnemers elkaar immers iets te bieden hebben. Deelnemen aan een woon-, wind-, zon- of zorgcoöperatie vereist een eenmalige grote investering, een periodieke bijdrage of beide. Ten tweede moeten mensen elkaar vertrouwen. Het is waarschijnlijker dat mensen investeren in een gemeenschappelijk belang op het moment dat ze ervan overtuigd zijn dat andere leden dat ook zullen doen. Dat vertrouwen wordt het snelst opgebouwd als mensen op elkaar lijken en elkaar kennen. Coöperaties zijn, kortom, vooral geschikt voor mensen die hun zaakjes al op orde hebben.

De coöperatie vervult specifieke behoeften voor specifieke groepen onder specifieke voorwaarden. Vanwege die specificiteit is de coöperatie geen algemene oplossing of alternatief voor de staat en de markt. Coöperaties vormen een soort buffer die individuele deelnemers voorziet van steun en informatie om zich staande te houden binnen het onpersoonlijke en complexe krachtenveld van staat en markt. De staat en de markt voorzien beide juist in de coördinatie van onpersoonlijke relaties, ook tussen mensen die niet op elkaar lijken en die elkaar niet kennen. Door alle nadruk op authenticiteit en maatwerk dreigen we al gauw te vergeten hoezeer we afhankelijk zijn van mensen die we niet kennen, die niet op ons lijken en waar we – zonder de dwang van de overheid of de prikkels van de markt – weinig voor over zouden hebben. Coöperaties vervullen dus een inspirerende maar beperkte rol. Overigens zeggen deelnemers aan coöperaties dat zelf ook. Broodfondsen maken duidelijk dat ze er zijn om tijdelijk en gedeeltelijk inkomensverlies op te vangen, niet om mensen bij te staan bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Ook zorgcoöperaties zien zichzelf eerder als bemiddelaar en vertegenwoordiger dan als volwaardige zorgaanbieder (zie *Bokhorst* in dit themanummer).

## Beleid

Goed, coöperaties zijn dus intrinsiek exclusief en beperkt, maar de mate waarin ze dat zijn varieert. Die variatie wordt deels verklaard door omstandigheden die zich moeilijk laten beïnvloeden door de overheid – zoals de tomeloze inzet van behendige en betrokken initiatiefnemers of de aanwezigheid van hechte dorps- of buurtverbanden – maar beleid is nooit ver weg. Aangezien coöperatieën zijn geworteld in lokale gemeenschappen, ligt het voor de hand om eerst te kijken naar lokale overheden. Dat doen coöperatieën dan ook, met ambivalente resultaten. Lokale overheden zijn doorgaans idolaat over actieve burgers *in abstracto* maar in concrete gevallen slaat dat enthousiasme vaak om in een meer gereserveerde houding. Aan burgers – échte burgers die handelen uit welbegrepen eigenbelang, niet de geabstraheerde burgers die handelen uit niets dan burgerzin – wordt een reeks tegenstrijdige eisen gesteld. Ze moeten professioneel zijn maar

het is ook weer niet goed als ze alleen hoogopgeleiden vertegenwoordigen; ze moeten herkenbaar en bereikbaar zijn maar het is ook niet goed als we telkens dezelfde mensen zien; ze moeten uitgaan van een intrinsieke motivatie maar ook passen binnen het beleidskader. Er zijn veel lokale overheden die coöperaties faciliteren met ruimte of advies maar al snel wordt de vraag gesteld of ze niet bevoordeeld worden ten opzichte van anderen of te afhankelijk van de overheid. Het verlangen naar coöperaties en andere vormen van burgerinitiatief moet hier nog een vorm vinden.

De nationale overheid is ver buiten het bereik van de meeste coöperaties maar bepaalt niettemin de parameters voor lokale initiatieven. De zogenoemde 'salderingsregel', waarmee kleinschalig opgewekte zonne-energie werd vrijgesteld van belasting (zie *Elzenga & Schwencke* in dit themanummer), zorgde bijvoorbeeld voor een stormloop van individuele en groepen huishoudens op zonnepanelen. In plaats van initiatiefnemers bij te staan met advies en subsidies op maat, werd simpelweg de drempel verlaagd om rendabel kleinschalig te investeren. Ook de nieuwe woonwet kan een stimulans zijn voor de oprichting en het bestaan van wooncoöperaties. Almere is in dit verband een inspirerend voorbeeld. Door het invoeren van een laagdrempelige regeling konden ruim 500 huishoudens hun eigen huis bouwen in coöperatief verband. Dat zijn verhoudingsgewijs nog steeds lage aantallen maar de experimenten doen hoop leven dat een verandering van de regels ervoor kan zorgen dat de coöperatie ook bereikbaar wordt voor inwoners met een modaal inkomen (zie *Bokhorst & Edelenbos* in dit themanummer).

Het zijn interessante voorbeelden die laten zien hoe een simpele en kleine aanpassing in nationale regelgeving een hausse aan kleinschalig initiatief teweeg kan brengen. Een kleine *tweak* in *default settings* lokte allerlei initiatieven uit (vgl. Hajer & Dassen, 2014). Dat is iets om over na te denken. Overheden op alle niveaus drukken burgerinitiatieven stevig tegen de borst en zwaaien ze aardige woorden toe, maar tegelijkertijd maken ze duidelijk dat burgerinitiatieven niet bevoordeeld mogen worden. Zou het ook omgekeerd kunnen? De overheid zou dan terughoudend zijn met het uitspreken van warme woorden, maar zou juist wel proberen coöperatieven en burgerinitiatieven te bevoordelen door drempels te verlagen.

## Grote bedrijven versus coöperaties

De salderingsregel is, helaas, de uitzondering die de regel bevestigt, want over het algemeen zijn grote, commerciële partijen structureel in het voordeel ten opzichte van coöperaties. Op het gebied van zonne-energie heeft de overheid inmiddels complexere en selectievere regelingen ingevoerd, waardoor juist kleinschalige initiatieven het zullen afleggen. Op de internetmarkt blijkt de 'Appingedam case' tot grote terughoudendheid bij lokale overheden te leiden nadat grote marktpartijen met succes plannen aanvochten om een netwerk gemeentelijk te financieren en beheren. Op het gebied van zorg zou de *right to challenge* (zie *Bokhorst* in dit themanummer) die is ingebouwd in de Wmo, het mogelijk moeten maken dat lokale coöperaties meedingen naar aanbestedingen, maar ervaringen in het Verenigd

Justus Uitermark

Koninkrijk stemmen weinig hoopvol; hoewel daar de vrijwillige sector veel sterker is dan in Nederland, winnen grote, commerciële partijen doorgaans de aanbestedingen. Zelfs de grootste zorgcoöperaties in Nederland kunnen moeilijk tegenwicht bieden aan de quasi-monopolies van zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

Dat coöperaties zich vaak moeizaam ontwikkelen van verlangen naar duurzaam project komt dus in ieder geval voor een deel doordat ze zich bewegen in een speelveld waarvan ze de regels niet hebben bepaald. De werkwijze van grote bedrijven is daarentegen afgesteld op de bureaucratische eisen van de overheid en met enige regelmaat zijn die bureaucratische eisen ook afgesteld op hun werkwijze. Anders gezegd, grote bedrijven schrijven de spelregels waar coöperatieven en kleine ondernemers zich aan moeten houden. De angst van lokale en nationale overheden om coöperaties te bevoordelen staat in schril contrast met het enthousiasme waarmee de belangen van grote bedrijven worden gediend: zij gaan mee met de Koning op handelsreis; maken op maat gesneden regelingen om (geen) belasting te betalen; schrijven mee aan het beleid voor wetenschap en onderwijs; en kunnen zich beroepen op nationale en internationale verdragen voor aanbesteden en standaardisering. Het Transatlantic Trade and Investment Partnership past in een tendens waarbij de speelruimte voor kleine spelers en lagere overheden wordt ingeperkt doordat grote bedrijven meer mogelijkheden zullen krijgen om standaarden op te leggen en overheden aan te klagen.

Een *tweak* in *default settings* klinkt als een kleinigheid, maar komt neer op het ingrijpen in machtsrelaties tussen maatschappelijke en marktpartijen. De ambassadeurs van de coöperatieven en burgerinitiatieven blinken tot nu toe vooral uit in warme woorden en kleine gebaren. Wat zou er gebeuren als ze een voorbeeld nemen aan de dadendrang waarmee Nelie Smit-Kroes lobbyt voor belastingvrijstellingen voor start-ups en durfkapitalisten? Wie weet wat er dan allemaal loskomt.

## Literatuur

Hajer, M., & Dassen, T. (2014). *Slimme steden*. Den Haag: PBL/NAi.

Ham, M., & Meer, J. van der. (2015). *De ondernemende burger. De woelige wereld van lokale initiatieven*. Utrecht: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.

Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar Wikitopia*. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam.