

# De grenzen uitgewist

## Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1987). De grenzen uitgewist: overheid en maatschappij in de gezondheidszorg. In RTJM. Janssen, P. Kocken, & JH. van de Made (Eds.), *Externe adviesorganen in de gezondheidszorg. Het Grijze Circuit belicht*. (pp. 19-31). De Tijdstroom.

## Document status and date:

Published: 01/01/1987

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Document license:

Unspecified

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## 2. DE GRENZEN UITGEWIST

Overheid en maatschappij in de gezondheidszorg

*N.A.A. Baakman*

### 1. Inleiding

Het betoog dat hieronder volgt is in wezen een drieslag. Het begint met een uiteenzetting over een aantal begrippen. Voor praktisch ingestelde mensen is zo'n onderwerp doorgaans minder interessant. De ervaring heeft hen geleerd dat de druk der omstandigheden om optreden, om handelen vraagt en dat al te fundamenteel nadenken, met name over de precieze betekenis van begrippen, de slagvaardigheid niet verhoogt. Grondig nadenken kost veel tijd en veel tijd is er in de bestuurspraktijk meestal niet, al duren anderzijds veel dingen er wel erg lang. Toch is het grootste deel van mijn beschouwingen gewijd aan een aantal tamelijk abstracte begrippen, zoals overheid, para-overheid, staat, samenleving en maatschappij. Dat is tegenover de practici onder de lezers te rechtvaardigen door te verwijzen naar de slogans die al een paar jaar de discussie over de sturing en de organisatie van de Nederlandse gezondheidszorg in hun greep hebben. Te denken valt dan aan termen zoals terugtrek van de overheid, privatisering, deregulering van overheidsregelingen, een grotere rol voor de maatschappij en maatschappelijke organen, terugdringing van de collectieve lasten, het introduceren van marktelementen en dergelijke. De gedachte daarachter is dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen overheids- en maatschappelijke organisaties, zodat het verschil uitmaakt of een taak of een activiteit bij de overheid dan wel bij maatschappelijke organen berust. Daarom zou het verstandig kunnen zijn met taken en bevoegdheden te schuiven van de ene sfeer naar de andere. Dat zou bijvoorbeeld de doelmatigheid en de flexibiliteit kunnen bevorderen. Dus: terugtrek van de overheid, privatiseren, dereguleren van overheidsregelingen en dergelijke. Deze en soortgelijke motto's worden al een paar jaar gebruikt om politiek, bestuurlijk en organisatorisch handelen te dekken of er richting aan te geven. Ook in het gezondheidszorgbeleid worden deze begrippen gehanteerd. Het doen en het denken liggen hier dientengevolge direct in elkaars verlengde en daarom is het ook voor mensen die zich op de eerste plaats als doeners beschouwen van groot belang mee te denken over de

begrippen die ik hiervoor noemde. Dat zij voor ons onderwerp in brede zin, dat wil zeggen de Nederlandse gezondheidszorg, met name van belang zijn, zal iedere ingewijde beseffen. In de besturing en de organisatie van juist dit terrein van vaderlandse dienstverlening is immers van oudsher de onderlinge verhouding tussen overheid en samenleving - of is het staat en maatschappij? - een centraal element. Dat is de eerste slag van mijn betoog, de bestuurspolitieke poot ervan, zeg maar: de these. Zij luidt: aandacht voor de begrippen overheid, staat, samenleving en maatschappij is nu meer dan ooit van belang voor feitelijk adequaat kunnen handelen in het veranderingsproces dat de sturing van de Nederlandse gezondheidszorg doormaakt.

De tweede slag van mijn beschouwing, de antithese, die volgens goed dialectisch gebruik daarna aan de orde komt, is natuurlijk de ontkenning van het voorgaande. Zij - de antithese - zegt dat die spelerei met begrippen secundair is. Er zit weer een geleerde in de zweefmolen, smaalt zij. Woorden, begrippen, heel boeiend allemaal, maar van de daden moeten we het hebben. Waar het in deze bestuurstechnische gedachtengang om gaat, is het scheppen van een zodanig besturingsstelsel dat alle betrokken organisaties (en als het even kan ook alle daarin werkzame individuen) hun gedrag richten naar het Grote Doel. Dat Grote Doel is een controleerbare, effectieve en efficiënte gezondheidszorg. Met andere woorden: een zo goed en zo goedkoop mogelijk stelsel van voorzieningen, bereikbaar voor iedere ingezetene. En dat binnen de door de politiek daarvoor gestelde financiële en ethische kaders. In deze visie gaat het om het gedrag van de betrokken organisaties en individuen. Draagt dat bij aan het bereiken van het hiervoor geformuleerde Grote Doel, dan is het goed. Zo niet, dan moet het gedrag van de boosdoeners veranderen. De vraag of die organisaties nu tot de overheid of tot de maatschappij behoren, dan wel een andere status hebben, of de betrokken individuen nu ambtenaar, gewoon werknemer of vrije ondernemer zijn, het is in de antithese allemaal irrelevant, mits ze zich maar 'goed' gedragen. Daarom doet in deze visie de precieze betekenis van begrippen als overheid, maatschappij, samenleving en staat er voor de praktijk niet veel toe.

Aldus gelouterd - eerst op de proef gesteld door een academisch verhaal over begrippen, vervolgens geconfronteerd met een rationeel ogende argumentatie dat die begrippen voor de praktijk er niet veel toe doen - zijn we toe aan het laatste onderdeel van mijn drieslag, de synthese. Daarin moet, volgens de voorschriften der dialectiek, de tegenstelling tussen these en antithese, tussen bestuurspolitiek en bestuurstechniek, tot een eenheid op een hoger niveau aaneengesmeed worden, zodat, dat is althans de bedoeling, de lezer bestuurskundig beter toegerust in het debat over de herstructurering van de

gezondheidszorg stelling kan nemen. Ik besef dat deze wat cryptische zinnen nog veel te raden overlaten, doch vraag in plaats van nu al opheldering te verschaffen om een weinig geduld: het al te vroeg verraden van de clou van een betoog is een ernstige zonde tegen de rethorica.

Laat ik dus beginnen met het uitwerken van de these; ik zal daaraan ook de meeste aandacht besteden. De behandeling van de antithese en de synthese dient slechts als kader.

## 2. De these

In de twintiger jaren van deze eeuw had ons land te lijden onder het op grote schaal vóórkomen van tbc. De ziekte werd bestreden door de weinige GG & GD's, dat wil zeggen instellingen van de gemeentelijke overheden, en door de kruisverenigingen; dat waren toen volledig particuliere organisaties die, net als hun gemeentelijke tegenvoeters ook niet tegen die taak opgewassen waren. Ondanks hun gezamenlijke inspanningen (wellicht is 'gelijkgerichte' hier een beter woord omdat er eerder van enige naijver dan van samenwerking sprake was) dreigde de ziekte de overhand te krijgen. Toen eenmaal de politici besloten hadden dat deze zaak niet op zijn beloop kon worden gelaten, stond de samenleving voor een moeilijke keus. Wat moest men doen? Uitbreiding van omvang en aantal van de GG & GD's of financiële en andere overheidssteun voor de particuliere organisaties? Anno 1987 is het geen groot nieuws meer te vernemen dat het dat laatste werd, en dat dat het begin was van een ontwikkeling die resulteerde in de huidige stand van zaken. Die stand van zaken is er één waarin per provincie georganiseerde kruisverenigingen talloze nuttige taken vervullen, maar nog nauwelijks iets doen aan tbc-bestrijding, want dat is niet langer nodig, en ze financieel en ook anderszins met talloze draden aan de overheid vastzitten. Bekostigd worden ze bijna niet meer door de leden, maar goeddeels uit de AWBZ. De overheid, waarvan ze bijkans een verlengstuk zijn geworden, heeft ze opgenomen in het sociale zekerheidsstelsel. De kruisverenigingen hebben overigens moeite genoeg gedaan het zover te laten komen. Dit alles leek de afgelopen jaren allemaal vanzelf te spreken, maar in de twintiger jaren deed het dat niet. De keus een overheidsorganisatie dan wel een maatschappelijke instantie te belasten met de strijd tegen de tbc leek in die tijd een principiële keus te zijn tussen twee wezenlijk verschillende alternatieven. En, als men de slogans waar ik al eerder naar verwees, mag geloven, lijkt ook nu dat soort keuzen weer aan de orde te zijn. De geschiedenis herhaalt zich, zou men denken. Maar zo is het niet, al was het alleen maar omdat de uitgangssituatie een heel

andere is. Laten we daarom deze kwestie betreffende het verschil tussen overheid en maatschappij eens wat nader bezien.

Sinds ongeveer het midden van de vorige eeuw zijn we ermee vertrouwd geraakt onderscheid te maken tussen staat of overheid aan de ene, en maatschappij aan de andere kant. Het is dus geen onderscheid van alle tijden. Zo rond 1850 was het betrekkelijk nieuw. Sinds die tijd zijn we geneigd datzelfde onderscheid uit te drukken op een wijze die duidelijk afgebakende, elkaar wederzijds uitsluitende, zo niet contraire of zelfs vijandige sferen suggereert. En dat mag geen wonder heten: het nieuwe idee zelf was het produkt, het resultaat én het voorwerp van een hevige en langdurige politieke strijd die heel Europa op zijn kop zette.

De eerste die de maatschappij in feitelijke zin als een zelfstandige sfeer zag was, bij mijn weten, de hegeliaan Lorentz von Stein. Hij schreef daarover een boek dat 'Der Begriff der Gesellschaft' heette. Het verscheen in 1855. Op dat moment was er echter al enig voorwerk verricht, onder andere door zijn leermeester Hegel die het onderscheid tussen staat en maatschappij op wijsgerig niveau uitgewerkt had. Deze Pruisische filosoof deed dat met name in zijn 'Grundlinien der Philosophie des Rechts' van 1821. Het is hier de plaats niet om in te gaan op de details van het hegeliaanse denken, hoe interessant ook. Het is voor dit betoog belangrijker de aandacht te vestigen op de jaartallen 1821 en 1855.

De gedachte binnen een samenleving staat en maatschappij van elkaar te onderscheiden, ja, als tegengestelden tegenover elkaar te plaatsen, kwam op in een periode van grote sociale veranderingen. Een tijd van liberaal geïnspireerd verzet tegen de absolute machtsaanspraken van de Europese vorstenhoven. Een tijdperk van politieke strijd voor een sociale sfeer die vrij zou moeten zijn van dwang. Het is ook de tijd waarin de staat, belichaamd in een vorst die met zijn hofhouding heerst over onderdanen, langzamerhand (en op sommige plaatsen tamelijk abrupt) vervangen werd door, dan wel een ornament werd van een organisatorisch complex van functionarissen. Dat organisatorische complex zijn we in Nederland overheid gaan noemen. De onderdaan werd naast onderdaan ook burger: lid van de maatschappij. In deze periode krijgt dus het begrip maatschappij, afgezet tegen staat of overheid, sociaal-wetenschappelijke en sociaal-politieke betekenis. De staat of de overheid werd de grote vijand, het gevaarlijke beest dat in toom gehouden moest worden, de maatschappij de sfeer waarin de vrijheid en het initiatief hun plaats hebben. Dit werd de dominante opvatting, maar ik moet erop wijzen dat er ook een andere visie naar voren kwam, die eveneens een

tweedeling in de samenleving ontwaarde, namelijk die tussen kapitaalbezitters en proletariërs. Deze stroming in de theorievorming die onverbrekkelijk met de naam van Marx verbonden is, heeft echter slechts een beperkte invloed op de institutionele ontwikkeling ten onzent gehad. Tot op de huidige dag kampen denkers in deze traditie met het bestaan van de staat - het woord overheid verwerpen zij - die er eigenlijk niet zijn mag en als hij er toch blijkt te zijn als verlengstuk van de overheersende klasse beschouwd wordt. De theorievorming op dit gebied is voor een deel zeer interessant, maar moet hier verder blijven rusten om terug te kunnen keren naar de dominant geworden opvatting waarin overheid en maatschappij tegenover elkaar geplaatst worden.

Dit antagonistische denken kwam natuurlijk ook in Nederland tot ontwikkeling en het werd ook in praktijk gebracht, zij het later en minder gewelddadig dan elders. Institutioneel kwam het onder andere tot uitdrukking in het breidelen van de vorst door het constitutioneel maken van de monarchie, het invoeren van de ministeriële verantwoordelijkheid en het scheppen van vrije handelingsruimte voor de leden der maatschappij, de burgers, door het garanderen van de klassieke vrijheidsrechten en dergelijke. Maar dit liberale toverdrankje werd ten onzent niet onversneden genuttigd. Het werd vermengd met typisch Nederlandse elementen. De reformatorische christenen gingen de tegenstelling overheid-maatschappij koesteren vanuit hun afkeer van een neutrale (en dus goddeloze) overheid en vertoonden daarbij de neiging de eigen kring als 'de' maatschappij te zien. En ook het katholieke sociale denken, corporatistisch van inslag, droeg later zijn steentje bij. Nu is dat corporatisme weliswaar gericht op het toedekken van tegenstellingen, en niet op het aanscherpen ervan, maar dan toch niet zozeer de tegenstelling tussen overheid en maatschappij als wel die tussen kapitaal en arbeid ofwel tussen sociaal-economische klassen. Bovendien moet men het opzetten van corporatistische structuren toch ook zien als een bewuste poging de op bepaalde terreinen onontkoombaar geworden collectieve regeling en ordening buiten de directe overheidssfeer te houden. Iets waar de Nederlandse sociaal-democraten, ideologisch ingedekt door hun voorkeur voor functionele decentralisatie, na de Tweede Wereldoorlog braaf aan meewerkten. Zij konden dat doen omdat ze al veel eerder de klassenstrijd hadden afgezworen. Historisch gezien is dus het hechten aan de tegenstelling overheid-maatschappij iets dat past in of op zijn minst niet strijdig is met het gedachtengoed van meerdere politieke stromingen in Nederland. Een kind van vele ouders, zogezegd.

In de kern is de redenering echter liberaal en erg eenvoudig. Laten we de

term samenleving opvatten als de meest algemene aanduiding voor een verzameling mensen en hun onderlinge betrekkingen, vallend onder een en hetzelfde rechtstelsel. Een rechtstelsel dat die betrekkingen normeert. Dan kunnen we voor de leden van die samenleving twee soorten bindingen onderscheiden. De eerste soort is de dwangbinding. Er wordt de individu in zijn rol als onderdaan iets eenzijdig opgelegd, uit naam van de gemeenschap en volgens het recht. Legale dwang dus. Dat er ook illegale dwang bestaat zal duidelijk zijn, maar hier houden we ons bij de legale. Bij de tweede soort binding gaat de individu als burger vrijwillig een verbintenis aan, sluit een contract zo u wilt, waaruit volgt dat hij sommige dingen moet doen en andere moet laten. Dat noemen we zelfbinding. En daarmee hebben we de twee extreme vormen van bindingen te pakken. Eenzijdige legale dwang, binding met steun van de wet door een ander opgelegd en daartegenover eventuele zelfbinding door vrijwillig aangegane verbintenissen met anderen. Natuurlijk zijn er ook tussenvormen, zoals overreden, het toedienen van prikkels in diverse gradaties, morele chantage, of gezaghebbend advies. Er loopt als het ware een soort van continuüm van tussenvormen van de volledig vrijwillig aangegane verbintenis naar de naakte, pure dwang. Sommige liggen dichterbij het ene extreem, andere dichterbij het andere. Waar bijvoorbeeld het geven van advies te plaatsen is, is een kwestie die van geval tot geval ingeschat moet worden. Daarbij speelt niet alleen de mate van gezaghebbendheid van de adviserende instantie een rol, maar ook het politieke klimaat, de vraag of het advies wettelijk vereist is en andere factoren hebben invloed op de positiebepaling tussen de beide extremen. Ook de samenstelling van het adviesorgaan is een factor. Is het in hoofdzaak op deskundigheid geënt, dan kan een uitspraak wat gemakkelijker genegeerd worden, dan wanneer bedoelde instantie overwegend een belangenvertegenwoordigend orgaan is. In dat laatste geval is er immers een achterban waarvan de medewerking gewenst is en die door actieve tegenwerking het eerder gegeven advies nog wat kan verduidelijken. In normale omstandigheden zal dus het wettelijk vereiste advies van een gezaghebbende belangenvertegenwoordigende instantie voor de geadviseerde - meestal de minister - dichterbij een vorm van dwang dan bij vrijblijvendheid liggen. Neemt hij het advies niet over, dan moet hij zich minstens rechtvaardigen en doet hij er verstandig aan elders steun te mobiliseren, bijvoorbeeld in de Kamer of bij de publieke opinie.

Het is niet moeilijk in te zien dat op het onderscheid tussen de extreme soorten bindingen het principiële onderscheid overheid-maatschappij berust. De overheid heeft als monopolist het recht haar onderdanen te dwingen, maar als lid van de maatschappij hebben de burgers de vrijheid zichzelf al of niet tot iets te verplichten door een verbintenis aan te gaan.

Nu is die dwang vanuit democratisch oogpunt iets heel gevaarlijks en de grondleggers van onze huidige rechtsorde hebben zo precies als ze maar konden vastgelegd welke organen het recht hebben een individu of organisatie eenzijdig iets op te leggen. En ook binnen welke grenzen zij dat mogen. Dat staat in Nederland met name in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Met die wetten in de hand kunnen we dus aangeven welke organen tot de overheid behoren en dus legaal dwang mogen toepassen. Alle andere instanties, de rest van de samenleving, dat wil zeggen alle natuurlijke personen in hun rol van burger en alle privaatrechtelijke constructies zoals de nv, bv, cv, stichting en vereniging mogen dat in beginsel niet en zij horen dus tot de maatschappij. Althans, dat kon je met enig recht zeggen aan het begin van deze eeuw. Lezers die weten wat tot 1982 de feitelijke rol van bijvoorbeeld de Stichting Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven was, voelen hier al nattigheid. Laten we daarom die dwang nog eens wat nader bezien en tegelijk het onderscheid staat-overheid aan de orde stellen.

De ultieme vorm van dwang is het toepassen van fysiek geweld. Volgens de socioloog Max Weber is dat ook de kern van de staat. Hij omschreef de staat als die organisatie die met enig recht het monopolie op het toepassen van geweld (Weber gebruikte de term 'Gewalt') in een samenleving kon opeisen. Dat is historisch zonder enige twijfel juist. De moderne staat is de opvolger van de roverhoofdman die sterk, slim en gelukkig genoeg was om alle concurrenten op zijn territorium uit te schakelen en het intern pacificeerde door het geweldsmonopolie aan zich te trekken. Niettemin zijn een paar kanttekeningen hier op hun plaats. De term organisatie is in dit verband wat ongelukkig. Kijken we naar Nederland anno nu, dan zien we dat fysieke dwang rechtens toegepast wordt door een veelheid van organisaties: de diverse gemeentelijke politiekorpsen, de rijkspolitie, de douane, het leger, de marechaussee en vele andere ambtenaren met een of andere opsporingsbevoegdheid. Dat zijn organisatie-sociologisch gezien onderscheiden organisaties met eigen budgetten, verantwoordelijkheden, een eigen hiërarchie, traditie, cultuur etcetera. Nu kan men natuurlijk beweren dat het hier toch eigenlijk om één Nederlandse staatsorganisatie gaat, maar dat is mijns inziens het monolitische denken te ver gedreven. Realiter zijn het aparte organisaties die hierin overeenstemmen dat ze voor een deel dezelfde functie hebben. Het is denk ik daarom juister de staat te omschrijven als een functie die in de samenleving uitgeoefend wordt en die neerkomt op het legaal, rechtens toepassen van dwang, ook in zijn ultieme vorm.

Dat kan dus door meerdere organisaties, mogelijk in onderlinge samenwerking. Maar ook, en dat is belangrijk, in verschillende vormen. Want



lichamelijke dwang is slechts de uiterste vorm van dwang waarnaar pas gegrepen moet worden als niets anders meer helpt, de fysieke sanctie wanneer de morele kracht van een ge- of verbod alleen niet voldoende is. De term 'Gewalt' die Weber gebruikte betekent ook niet alleen 'geweld', maar tevens 'macht'. De staatsfunctie is, met andere woorden, een gelede functie. Zij kan door meerdere organisaties uitgeoefend worden en kent meerdere aspecten. Zo worden individuen en organisaties ook gedwongen doordat anderen eenzijdig hen bindende beslissingen mogen nemen. Bijvoorbeeld: GAK-artsen beslissen dat u wel degelijk arbeidsgeschikt bent en u dus de uitkering die u zo graag gehad had niet zult ontvangen. Een andere vorm van legaal gesanctioneerde dwang ontstaat doordat de wetgever monopolies scheidt. De tarieven voor de gezondheidszorg worden vastgesteld door het Centraal Orgaan. Daar zit u als ziekenhuisbestuurder dus aan vast, of u wilt of niet. Naar de concurrentie lopen heeft geen zin, want die is er niet bij een monopolie. Een vierde dwangaspect zit aan het produceren van collectieve goederen. De kenmerken daarvan zijn dat, als het eenmaal voortgebracht is, men zich niet aan de consumptie ervan kan onttrekken. Dat is een vorm van gedwongen winkelnering of dwangconsumptie. Bijvoorbeeld het bestrijden van besmettelijke ziekten. Als alle infectiehaarden door de overheid of anderen weggenomen worden, kunt u die ziekte niet meer krijgen, ook al had u haar graag. Minder ludieke voorbeelden zijn de nationale defensie of openbare verlichting. Nu zijn zuiver collectieve goederen schaars, maar goederen en diensten waar zoveel externe effecten aan verbonden zijn dat ze aardig in de buurt komen, zijn er in overvloed. En ten laatste zit er een dwangaspect aan al die organisaties die niet zouden bestaan als het geld ervoor de burger niet onder dwang uit de zak geklopt wordt. Of u nu voor of tegen het welzijnswerk bent, er wel of geen gebruik van maakt, de welzijnsorganisaties worden in stand gehouden met behulp van geld dat u onvrijwillig, gedwongen, afdraagt. En dat geldt niet alleen voor deze sector, doch ook voor letterlijk honderden instanties op alle mogelijke beleidsterreinen. Daarin lijken die organisaties op de vorsten van vroeger. Ook al deden ze niets voor of tegen hun onderdanen, betalen moesten dezen hoe dan ook.

Samenvattend weten we nu het volgende. Onder staat is te verstaan een sociale functie die bestaat uit het legaal toepassen van dwang. Die functie kan tegelijkertijd door meerdere organisaties uitgeoefend worden en meerdere aspecten omvatten. Dat zijn achtereenvolgens het toepassen van fysiek geweld, het eenzijdig mogen nemen van een ander bindende beslissingen, het hebben van een legaal monopolie, het produceren van een zuiver collectief goed en voor het eigen voortbestaan afhankelijk zijn van onvrijwillig

afgedragen gelden zoals premies of belastingen. Een organisatie of instantie die een of meerdere van deze kenmerken vertoont heeft dus deel aan de staatsfunctie. En dat kan in meerdere of in mindere mate het geval zijn, al naar gelang ze meer of minder van deze vijf eigenschappen heeft.

Keren we nu terug naar de huidige situatie in Nederland. We komen dan tot de schokkende ontdekking dat de echte overheden, dat wil zeggen gemeenten, provincies en centrale overheid, bepaald niet alleen de staatsfunctie uitoefenen. Talloze andere organisaties nemen bindende beslissingen, hebben bij wet geschapen monopolies, produceren collectieve goederen en bestaan alleen bij gratie van het geld van de belasting- en premiebetaler. Ook in de gezondheidszorg is dat het geval. Ook op dat gebied bestaan tal van organisaties en instanties waar Grondwet, Provincie- noch Gemeentewet van reppen, maar die wel individuen en organisaties in alle mogelijke gradaties dwingen. En dat met de zege van de wetgever, geheel volgens geldend recht. Zij behoren niet tot de overheid, maar zijn wel overheidsachtig door de functie die zij uitoefenen. Ik wil ze daarom para-gouvernementeel ofwel de para-overheid noemen.

Het begrippenraamwerk dat ik wilde schetsen is nu compleet. Samenleving is in het voorgaande opgevat als het overkoepelende begrip: alle individuen, hun organisaties en onderlinge betrekkingen, vallend onder een nationaal rechtstelsel; in ons geval het Nederlandse. Daarbinnen zijn, althans in Nederland, drie sectoren te onderscheiden, namelijk overheid, para-overheid en maatschappij. In die driedeling kunnen we iedere instantie en organisatie nu ook plaatsen. Een departement hoort eenduidig bij de overheid en de winkelier om de hoek en een sportvereniging bij de maatschappij. Maar daarnaast is er een heel grote groep van organisaties en instanties die niet zo eenduidig te kwalificeren zijn. In strikte zin horen ze niet tot de overheid, maar door hun functie in de samenleving zijn ze ook niet puur maatschappelijk. Ze zijn in alle mogelijke vormen para-gouvernementeel, dat wil zeggen ze lijken door hun rol en functie in meerdere of in mindere mate op een echt overheidsorgaan, dat ze overigens niet zijn.

Kijken we nu naar de vaderlandse gezondheidszorg, dan zien we dat daar vrijwel alle belangrijke organen in dit grijze circuit vallen. Men denke aan het College voor Ziekenhuisvoorzieningen, de Nationale Raad, het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, de Ziekenfondsraad of de ziekenfondsen zelf. Dat deze instanties zichzelf helemaal niet zien als para-overheid, maar soms partij kiezen tegen de echte overheid, zich daar tegen afzetten, zegt weinig tot niets. De gemeenten en het Rijk hebben ook doorlopend ruzie.

Ook de privaatrechtelijke status - het zijn bijvoorbeeld stichtingen - hoeft er niet toe te doen. De overheid heeft ook tal van stichtingen opgericht die zonder haar zegen en ondanks hun privaatrechtelijke status uit zichzelf geen vin kunnen verroeren. Een kwestie van creatief statuten schrijven en bestuurders benoemen. En zelfs al heeft zo'n formeel privaatrechtelijke, particuliere instantie eigen beleidsruimte, wat dan nog? De voorschriften van het COZ werden door zijn privaatrechtelijke status niet minder dwingend, en het Orgaan zelf niet minder bureaucratisch. Ook dat instanties oorspronkelijk door burgers opgericht zijn, dus een onvervalste maatschappelijke herkomst hebben zoals de ziekenfondsen, zegt niets. Het mag allemaal juist zijn, maar het is niet ter zake. Het gaat in de eerste plaats om hun huidige rol en functie in de samenleving. Niet om het beeld dat zij van zichzelf hebben, maar om hun positie ten opzichte van de gewone burger en de andere organisaties, waarop zij direct en indirect legale dwang uitoefenen. Net zoals de echte overheid dat doet. Het zijn transformaties van overheid en maatschappij. Hun bestaan zorgt ervoor dat er geen strikte grens meer te trekken is tussen de overheid aan de ene en de maatschappij aan de andere kant. Integendeel, er is in Nederland en daar niet alleen, sprake van een zeer breed overgangsgebied, waarin de beide sectoren geleidelijk in elkaar overgaan.

De conclusie die we nu in elk geval mogen trekken is deze. Praten over de verhouding overheid-maatschappij alsof dat tegengestelde, elkaar uitsluitende, scherp afgrensbare, exclusieve sferen zouden zijn is anno 1987 pure ideologie. Misbruik van een politieke erfenis uit de vorige eeuw. Ik heb dat met het begrip para-overheid en een aantal voorbeelden laten zien voor de gezondheidszorg, en de lezer wil wel van mij aannemen dat op tal van andere beleidsterreinen de zaak er niet principieel anders voorstaat. Dit alles betekent dat we bij debatten waar uit de losse pols geschermd wordt met de termen overheid en maatschappij en met begrippen die over hun onderlinge verhouding gaan, zoals privatisering, deregulering en dergelijke, een paar heel lastige vraagjes achter de hand hebben. Variaties op het thema: waar hebt u het eigenlijk precies over? Dat doet het leuk op zijn tijd. Socrates heeft door het consequent stellen van lastige vragen de onsterfelijkheid in de wacht weten te slepen, maar hij heeft er paradoxalerwijze wel eerst de gifbeker voor leeg moeten drinken. Dat is een prijs die de meesten van ons niet bereid zijn te betalen. Gelukkig hoeft dat ook niet. Er is nog een andere manier van reageren op het voorgaande dan door het stellen van vragen die jachtige bestuurders in verlegenheid brengen. Een constructievere manier, wel te verstaan. Dat is het aanhangen van de antithese. Daar zijn we nu aan toe.

### 3. De antithese

De antithese luidt kort en goed: gezien het bestaan van een grote para-gouvernementele sector is het helemaal niet zo duidelijk wat precies de status van allerlei organisaties op het gebied van de gezondheidszorg is. Lastig als je taken van de overheid naar de maatschappij wilt verschuiven. Gelukkig doet de status van een instantie er ook niet toe. Waar het om gaat is hoe ze zich gedragen. Vertonen ze een gedrag dat een effectieve, efficiënte en beheersbare gezondheidszorg bevordert? Prima. Zo niet, dan moeten we zorgen dat dat gedrag verandert. Daar gaat het om, en niet om de vraag of de betrokken instanties nu puur maatschappelijk, gouvernementeel of para-gouvernementeel zijn.

Dit is zonder twijfel een zeer rationeel en ook een pragmatisch standpunt. Inderdaad: de politiek moet uitmaken waar de financiële en ethische grenzen liggen en wat prioriteit moet hebben. De rest is een kwestie van techniek. Er moet een besturingssysteem geconstrueerd worden dat er voor zorgt dat de zaak effectief en efficiënt geregeld wordt. Dat is de technische uitdaging waar we voor staan, en het is geen geringe. Waarschijnlijk moet de oplossing in een uitgebalanceerd incentive systeem gezocht worden. Ik zeg waarschijnlijk, want de ervaring met de medicijnenknaak als incentive om het geneesmiddelengebruik te temperen is niet zo bemoedigend. Hoe het precies moet weet ik ook niet, maar dat een uitgebreid regelsysteem slecht functioneert hebben we de laatste jaren kunnen waarnemen, zodat het inbouwen van prikkels die in de goede richting werken het enig overgebleven alternatief schijnt te zijn.

De moeilijkheid is echter dat het bedenken van zo'n besturingssysteem een technische opgave is - en nogmaals, geen geringe - maar het aanvaard en ingevoerd krijgen ervan is een politieke kwestie. En dat is een minstens even moeilijke opdracht. Met andere woorden: de antithese is niet onjuist maar wel eenzijdig en even academisch als de these waar ik mee begon. We hebben daarom behoefte aan het bijeenbrengen van het bestuurspolitieke en het bestuurstechnische aspect in een bestuurskundige synthese. Daar zijn we nu aan toe.

### 4. Synthese

Veranderingen in een besturingssysteem - en dat die veranderingen in het besturingssysteem van de gezondheidszorg hard nodig zijn zal wel niemand willen bestrijden - vinden niet in een blanco situatie plaats. Ook hier niet. Er

moet, met andere woorden, gesleuteld worden aan een gevestigd systeem met gevestigde belangen. De veranderingen die nodig zijn zullen soms tegen die belangen in moeten gaan. Er zal institutionele weerstand gebroken moeten worden. Alleen goede ideeën zijn daarvoor niet voldoende. Daarvoor is ook macht en politiek vernuft nodig. En omdat de politieke macht van nogal wat instellingen in het gezondheidszorgnetwerk berust op de valselijk gecultiveerde tegenstelling tussen overheid en maatschappij, is een onbevangen inzicht in de precieze status van alle betrokken organisaties een noodzakelijk - maar vermoedelijk geen voldoende - vereiste om eventueel hun politieke macht te slechten. Zo kan de discussie gezuiverd worden van een teveel aan achterhaalde ideologische argumenten. Dat geldt voor de para-gouvernementele organen in het grijze circuit, maar ook voor de overheid. We moeten het de minister en zijn departement niet al te gemakkelijk maken de budgettaire problemen van het departement met behulp van modieuze slogans af te wentelen op anderen. Wat maakt het uit of ik in plaats van belasting te betalen aan de echte overheid, premie afdraag aan een para-gouvernementeel ziekenfonds dan wel aan een puur maatschappelijke want commerciële ziektekostenverzekeraar? Dat maakt voor de consument alleen in zoverre enig verschil indien een andere wijze van betalen ertoe leidt dat de zorg die hij of zij ontvangt wat doeltreffender en doelmatiger wordt. Dat gebeurt echter niet automatisch als de geldstromen verlegd worden van het departement naar de para-overheid of zuivere maatschappelijke instanties. In het eerste geval wordt de departementale begroting wat kleiner en in het tweede geval de collectieve sector. Maar wat zou dat nu eigenlijk? Met deze terugtred van de overheid door vermaatschappelijking of privatisering zijn mogelijk de rekenmeesters van Financiën en een aantal geharnaste partijgangsters in hun nopjes. De burger in zijn rol van potentiële patiënt kan het echter koud laten, zolang betaling aan een andere instantie niet leidt tot een goedkopere en desalniettemin effectieve en bereikbare gezondheidszorg. Om dit belang, een zo goed en zo goedkoop mogelijk stelsel van voorzieningen, zou de discussie eigenlijk uitsluitend moeten gaan, zonder enige referentie aan de gevestigde institutionele belangen. Vooralsnog is dat echter niet het geval. Het is te hopen dat deze beschouwing ertoe bijdraagt deze situatie te veranderen.

### Literatuur

- Couwenberg, S.W., Het particulier stelsel. Leiden, 1953.  
Hegel, G.F.W., Grundlinien der Philosophie des Rechts. Leipzig, 1821.  
Kraemer, P.E., The societal state. Meppel, 1966.

- Munneke, H.F. e.a., Organen en rechtspersonen rond de centrale overheid. WRR V35, Den Haag, 1983.
- Poelje, G.A. van, Osmose. Een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer. Alphen a/d Rijn, 1930.
- Scheltema, M., Zelfstandige bestuursorganen. Groningen, 1974.
- Stein, L. von, Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der Französischen Revolution bis zum Jahre 1830. Leipzig, 1855.