

5 De toekomst van de maatschappelijke onderneming in Nederland

Steven de Waal

Waar staan we?

Voor een goede positionering van de Nederlandse non-profitsector in zijn institutionele verhoudingen is het altijd verstandig de typische polderoplossingen te plaatsen in de concepten en verschijnselen van de grote wereld om ons heen. Vanuit een dergelijk meer internationaal perspectief ligt het volgende onderscheid voor de hand.

A. Non gouvernementele organisaties oftewel NGO's.

Het gaat hier om organisaties van (verontruste) burgers die vooral een pressiefunctie (*advocacy*) uitoefenen op overheid en publieke opinie. Een onderliggend of bijkomend doel is vaak de emancipatie van de betrokken burgers die aan de acties deelnemen. Vaak hebben dergelijke organisaties dan ook niet zozeer een groot uitvoerend of dienstverlenend apparaat onder hun hoede, maar veeleer een uitvoerend secretariaat of actiecentrum. Als uiting van georganiseerd burgerschap zijn deze organisaties sterk in opkomst in belang en belangstelling; zelfs de EU voert reeds enige tijd structureel overleg met dergelijke partijen.¹ In Nederland zijn zuivere voorbeelden (met ook een internationale koppeling) organisaties als Greenpeace en Amnesty International. Ook de vakbonden kunnen hieronder in hoge mate worden gerangschikt.² Nederland wordt in zijn verschijningsvormen alweer meer 'hybride' als we kijken naar de vele landelijke brancheverenigingen. Strikt genomen zijn deze non-profit en zeker gericht op pressie-uitoefening en non-gouvernementeel in gedrag, maar ze zijn ook gericht op een deelbelang en minder op een algemene maatschappelijke misstand. Ze opereren ook vaak in het overheidscircuit, gericht op het krijgen van meer budget of meer bevoegdheden. Ook zo'n hybride NGO in Nederland is de ANWB, die enerzijds een sterk pressie- en verenigingskarakter heeft, maar anderzijds grote en commerciële uitvoeringsdiensten kent en zelfs voor de Nederlandse overheid verkeersborden plaatst. Ook een hybride NGO-variant in Nederland zijn de politieke partijen. Deze hebben overduidelijk een pressiefunctie, maar zijn in hun *core business* zo verweven met de overheid en worden in toenemende mate gefinancierd met overheidsmiddelen dat het private karakter en de band met het maatschappelijk verband vaak verzwakt zijn.

B. Liefdadigheidsorganisaties

Het gaat hier om organisaties 'voor het goede doel'. Op basis van de missie of dat goede doel wordt geld bij burgers en bedrijven ingezameld en wordt vrijwilligerswerk gevraagd van de betrokken burger. Internationaal worden deze organisaties gezien als de klassieke Non Profit Organization oftewel NPO. Organisatorisch is er

in dit veld een duidelijk onderscheid in de competenties van *fundraising* en ‘verrichten van diensten voor het goede doel’, zoals zieken verzorgen, kanker bestrijden of kinderen adopteren in ontwikkelingslanden. Dit onderscheid kan leiden tot gespecialiseerde organisaties op een van beide competenties. Dit is in Nederland vrij gebruikelijk, maar internationaal zie je vaak dat NPO’s beide competenties in zich (moeten) verenigen. De meest uitgewerkte literatuur en voorbeelden hiervan tref je uiteraard aan in de Verenigde Staten. Een ook internationaal opkomende trend is die van het ‘contracting out’ van taken en dienstverlening vanuit de overheid naar dergelijke NPO’s, zodat je kunt zeggen dat de moderne NPO in zijn (internationaal) zuivere vorm ook een organisatie mag en kan zijn die overheidstaken op contractbasis uitoefent. Veel van de overheidsgerelateerde literatuur beschrijft dit als een in principe erg vruchtbare en goede variant van uitoefening van overheidstaken³, veel van de NPO gerelateerde literatuur beschrijft ook gevaren en dilemma’s. Belangrijke kwesties daarbij zijn het verlaten van de missie oftewel *mission creep*, het afhankelijk worden van overheidsmiddelen en dus (gedetailleerde) overheidssturing en het verliezen van een van de grootste kernvoordelen van een NPO, namelijk het vertrouwen bij de doelgroep en de belangeloze betrokkenheid van burgers en bedrijven. Goede zuivere voorbeelden zijn er in Nederland volop, zoals de vele liefdadigheidsfondsen, waaronder het Koningin Juliana Fonds, de Hartstichting en dergelijke. Ook in de uitvoering zijn er zuivere voorbeelden, zoals het Leger des Heils en de opvang van zeehondjes door de Waddenvereniging. Veel van de bestaande NPO’s met grote uitvoeringsdiensten in Nederland, zoals scholen, universiteiten, ziekenhuizen en woningbouwverenigingen vallen nu juist niet onder dit zuivere model, aangezien zij nauwelijks tot niet bestaan van liefdadigheidsgelden (het is in sommige sectoren zelfs in discussie of sponsoring wel is toegestaan), maar juist van forse overheidsmiddelen met bijbehorende overheidssturing en controle.

C. Maatschappelijk Verantwoordelijke Ondernemingen oftewel ‘corporate citizens’
Het gaat hier om profitgerichte oftewel commerciële ondernemingen die ter wille van hun imago, hun positionering, maar ook uit een stevig besef van hun maatschappelijke ankers en verantwoordelijkheden, om niet en uit eigen wil bij willen dragen aan het functioneren van hun maatschappelijke omgeving. Vormen van welbegrepen eigenbelang zitten daar natuurlijk ook in en er zijn ook veel historische voorbeelden van dit gedrag door grote ondernemingen/ondernemers. Variërend van het bieden van sociale huisvesting aan arbeiders tot het stichten van lager onderwijs en het hebben van een eigen bedrijfsopleiding. Deze goede maatschappelijke intenties kunnen zich op allerlei manieren uiten, van sponsoring tot het bieden van faciliteiten voor het eigen personeel om vrijwilligerswerk te doen, van extra alert zijn op milieugevolgen, boven de wettelijke eisen tot het bieden van extra faciliteiten aan de stad waar het bedrijf gevestigd is. Goede zuivere voorbeelden in Nederland (maar niet per se beperkt tot Nederland) zijn de Ronald McDonaldhuizen, het vroegere Evoluon van Philips in Eindhoven en de structurele sponsoring van de Gasunie in Groningen van een aantal culturele zaken in die stad. Met name in de culturele hoek

(schouwburgen, festivals) is dit gedrag in Nederland ver ontwikkeld. Op terreinen als zorg en welzijn en onderwijs is dit gedrag veel zwakker, omdat daar publieke middelen en een bijbehorend gelijkheidsbeginsel een dominante rol spelen. De term 'liefdadigheid' of *corporate charity* wordt in dergelijke sectoren sterk geassocieerd met gebrek aan rechten, betutteling en dergelijke. Uit puur strategische motieven en minder vanwege het goede doel en daarom ook (nog) niet passend in het concept van de *corporate citizen* zie je ook in Nederland wel een toenemend aantal allianties ontstaan tussen bedrijfsleven en de instellingen op deze terreinen. Deze samenwerkingsvormen gaan dan weliswaar lijken op de hiervoor genoemde historische voorbeelden, zoals bedrijfsopleidingen en bedrijfsklinieken, maar bestaan toch duidelijk in een ander tijdsgewricht en dienen een ander doel. Je zou zelfs kunnen zeggen dat het brede maatschappelijke doel door deze allianties eerder geschaad wordt, aangezien dergelijke strategieën er vaak op gericht zijn de eigen werknemer en de eigen marktpositie van de betrokken bedrijven te versterken ten koste van de algemene publieksgroep waarop deze instellingen zich moeten richten! De grote discussie hier is of deze private-private allianties binnen een sterk publiek gereguleerd domein een soort 'toefje' van slagroom vormen op de grote algemeen-maatschappelijke taak der voorzieningen of dat het toch vooral een sluipend proces is dat het algemene publieksgeoriënteerde karakter ondermijnt en bepaalde groeperingen te veel bevoordelt.

D. *De private public service delivery organization oftewel de maatschappelijke onderneming*

Zoals hiervoor al aangegeven is het ook internationaal een opkomend fenomeen: private non-profitorganisaties die publieksdiensten leveren op overheidsafpraak en met overheidsmiddelen. Ook wereldwijd is inmiddels de literatuur over de 'social enterprise' groeiende. Deze literatuur is overigens in eerste instantie juist niet Amerikaans getint, maar vooral Europees (met name Scandinavië en Italië)⁴, Zuid-Amerikaans en, pikant, Canadees. De reden hiervoor is het sterkere non-profitkarakter oftewel liefdadigheidskarakter van veel van dergelijke organisaties in de Verenigde Staten en tegelijk de klassieke huiver die daar bestaat voor vermenging van kerk en staat. Met andere woorden: in de Verenigde Staten houdt men de twee polen van de contractuele relatie, overheid aan de ene kant en NPO aan de andere kant, graag zuiver en gaat men niet gemakkelijk over tot vervlochten of structurelere varianten van partnerships. De desbetreffende contracten zijn dan ook vaak van korte duur en worden regelmatig opnieuw publiekelijk 'aanbesteed'. De non-profit-onderneming daarentegen met een meer structurele partnership, zoals de maatschappelijke onderneming, is duidelijk meer hybride, in de zin dat het weliswaar een private organisatie is, maar toch diensten levert voor een algemeen publiek of voor brede doelgroepen. Deze diensten zijn dan ook nog wettelijk vastgelegd en worden met overheidsmiddelen gefinancierd. Door mij is dit concept in Nederland enige jaren terug reeds geïntroduceerd als de maatschappelijke onderneming⁵ en in het Engels aangeduid als 'civil enterprise' (zie ook www.public-space.com). Op dit vlak

heeft Nederland wereldwijd zowel de grootste sector (in termen van % van BNP) als ook de meest hybride. Dit typische model van particulier initiatief, ooit ontstaan als de klassieke NPO zoals in variant B aangegeven, is vooral sinds het midden van de vorige eeuw met overheidsmiddelen 'opgeblazen'. De groei van de verzorgingsstaat is in Nederland via dit publiekprivate model verlopen. Het hybride karakter is als het ware door dit beleid versterkt. Onder de sterk verstatelijkte regelgeving en belangstelling is het private karakter formeel gehandhaafd, maar feitelijk sterk aangetast. Inmiddels is met het toestaan en de werkelijke opkomst van commerciële initiatieven ook het non-profitkarakter ter discussie gesteld en wordt ook dit steeds meer hybride, in zoverre zelfs dat deze variant D bijna niet meer te onderscheiden is van variant C.⁶ Vergeleken met de meer contractuele USA-variant heeft een dergelijke structureel vervlochten praktijk tussen publieke voorzieningen en private organisaties ook grote politieke consequenties. Feitelijk zijn de publieksdiensten in Nederland op het gebied van gezondheidszorg, welzijn, sociale huisvesting en onderwijs sluipenderwijs steeds verder geprivatiseerd, doordat met publieke middelen werd voortgebouwd op een privaat model. Dit veld van instellingen heeft dit echter, mede gesteund door verbonden politieke partijen, opgevat als een natuurlijk proces en zelfs als een recht en niet als een bewuste keuze van de overheid, die als het ware deze taken, publieksrechten en publieke middelen had weg te geven. Het private karakter van de instellingen, gevoegd bij hun maatschappelijke achterban, maakte ook dat het een zeer effectieve en openlijke lobby kon voeren ter bescherming van de eigen belangen. Dit geheel werd nog verder beschermd en afgeschermd doordat de overheid koos voor het klassieke bureaucratiemodel, namelijk centrale aanbodplanning over het gehele land en een bijbehorende monopolioïde inrichting van het veld als sturingsconcept. In feite houden in Nederland overheid en georganiseerd maatschappelijk middenveld hiermee elkaar volstrekt gevangen. De overheid kan niet echt concessies uitgeven of *tenders* met meerdere partijen houden, want zij heeft geen echte keus tussen instellingen en zit ook gevangen in de betrokken goed georganiseerde lobby. Een goede illustratie hiervan biedt het fenomeen dat in concurrentie aanbesteden van overheidscontracten rond welzijnswerk tot nu toe alleen echt heeft plaatsgevonden in nieuw gebouwde wijken, zoals IJburg en Leidsche Rijn, en niet of nauwelijks in de bestaande stad. Aan de andere kant zijn de betrokken instellingen echter ook volstrekt overgeleverd aan deze overheidsregulering en -middelen, want ze hebben inmiddels vaak te weinig maatschappelijke binding en missie. Even reëel is het echter om te zeggen dat deze instellingen ook nooit serieus genomen zijn in hun werkelijke private autonomie en te gemakkelijk en tevens te inconsequent tot staatsuitvoerders zijn gemaakt.⁷ Het gevoel van 'ownership' ontbreekt bij de belangrijkste maatschappelijke 'aandeelhouder', de burger. Het is niet 'ons' ziekenhuis, 'onze' school enzovoort. Tegelijk kennen deze echter nauwelijks concurrenten en hebben dus ook baat bij en bescherming van diezelfde overheid. De wederzijdse klachten zijn dan ook groot en diepgevoeld, maar komen voort uit de machteloosheid die ontstaat als het rollenspel te hybride wordt en de bevoegdheden te zeer gespreid zijn. De opkomst van de Europese markt en mobiele samenleving

doorbreekt dit historisch gegroeide nationale patroon. Gezien de sterk gegroeide gevoelens van *Verelendung* en gebrek aan ondernemingszin en – vrijheid wordt deze trend eigenlijk door beide partijen, overheid en maatschappelijke ondernemingen, nu omhelsd. Nederland doet wel vaker te snel mee met beleid dat in Europa wordt vastgesteld, in dit geval met goede gronden en veel maatschappelijke steun. Dit model, hier aan te duiden als een public-private civil model, is dus in zichzelf wankel en kraakt, terwijl tegelijk de druk van buiten toeneemt. De vraag naar de toekomst van dit typisch Nederlandse model is dus uiterst relevant.⁸

Druk op het public-private civil model oftewel sluipende slopende krachten

Hiervoor gaf ik al aan dat het hybride en sterk verweven model van de publiekprivate opbouw van overheid met non-profitorganisaties zoals het in Nederland nu bestaat in zichzelf instabiel is.⁹ Vooral door de wijze waarop het is gegroeid en vormgegeven en de grote machteloosheid en onduidelijkheid van het model voor alle verantwoordelijke partijen. Dit wankele model wordt echter ook in toenemende mate bestookt door allerlei krachten die het verder uit balans brengen. Ik noemde in dat verband hiervoor al Europeanisering in politiek, economisch en sociaal opzicht, maar dat is nog een door iedereen als uitdagend en vernieuwend beleefde trend; er zijn nu al ook meer bedreigende, slopende krachten aan het werk.

A. Ontzuiling

Er was vooral een indelingscriterium voor ordening van dit veld van instellingen steeds dominant dat natuurlijk alles te maken had met de verdelende rechtvaardigheid als overheidsstrategie, namelijk de indeling op religieuze/maatschappelijke grondslag. Deze basis van het huidige systeem begint ons door de voortgaande ontzuiling te ontvallen. In de gezondheidszorg is het vrijwel al gebeurd, in het onderwijs vindt veel schaalvergroting nog plaats langs klassieke verzuilde lijnen, maar in het primaire proces van het onderwijs zelf is het nauwelijks nog merkbaar en de publieke omroepen worden sterk getransformeerd tot productiehuisen. Je zou kunnen zeggen dat de verzuiling als vanzelfsprekend maatschappelijk en politiek gedragen ordeningsbeginsel al vrijwel verdwenen is, maar dat delen ervan in een nieuwe jas overleven, namelijk in zoverre dit beginsel onderscheidend weet te zijn op de markt van burgers en consumenten. Met andere woorden: de verzuiling bestaat *top-down* niet meer, maar kan *bottom-up* bestaansrecht en continuïteit hebben. We zien dit in het onderwijs waar alom de perceptie heerst onder ouders dat bijzondere scholen een betere kwaliteit leveren dan openbare. We zien dit bij publieke omroepen en verzorgingshuisen die met hun oude identiteit aansluiting weten te vinden bij moderne *lifestyle* groepen. Zo worden de *new-age* groepen en spirituele groepen door KRO en NCRV opgezocht en ontstaan er bejaardenhuisen voor kunstenaars, professionals, etnische groepen enzovoort. Maar in de kern geldt dus ook hier dat een van de ontstaansgronden van het publiekprivate model feitelijk is verdwenen en is vervangen door een vorm van tucht door de markt. Dit biedt natuurlijk ook

gronden voor andere indelingscriteria en opkomst van andere, ook commerciële, partijen in ditzelfde veld.

B. Voortgaande commercialisering en competitie

De ruimte en mogelijkheden voor meer commercieel ondernemerschap dienen zich aan. Er is meer koopkracht onder de mensen, ook na aftrek van de verplichte belastingen en premies waarmee de publieksdiensten worden gefinancierd. Er is meer consumentisme en claimgedrag. Er is meer mobiliteit waardoor ook voorzieningen in het buitenland in beeld komen. Stappen dergelijke maatschappelijke ondernemingen niet in deze opkomende koopkrachtige vraag op hun klassieke domein, dan krijgen commerciële ondernemingen veel kansen, met ook het gevaar dat deze op den duur de monopolie- of semi-monopoliepositie van de gevestigde instellingen en hun kartelconstructies met de overheid samen bedreigen. Vanuit overheidsoptiek dreigt bij deze ontwikkeling ook het gevaar dat de commercieel interessante 'krenten uit de pap' worden gevist door dergelijke commerciële partijen en dat allerlei infrastructuurkosten of instandhoudingskosten uitsluitend bij de overheid worden gelegd. De commerciële partijen betalen als het ware niet de volle prijs van hun marktpenetratie en diensten, maar ondermijnen wel de inkomstenbasis van de gevestigde non-profitorganisaties. Tevens dreigen hierdoor gaten te vallen in het nauw luisterende, want schaars en zuinig opgebouwde net van voorzieningen, hetzij doordat gevestigde instellingen het met alleen staatssubsidie niet meer volhouden, hetzij omdat arbeidskrachten in het commerciële circuit beter worden betaald. Het is ook denkbaar dat de commerciële partij ineens al dan niet door marktomstandigheden gedwongen besluit te stoppen, waardoor ook die dienstverlening wegvalt waar de burger wel op was gaan rekenen. Deze loopt dan naar de overheid om hierin verder te voorzien. Ook hier geldt dan het fenomeen dat de commerciële partij het beste van twee werelden heeft, namelijk winst bovenop de publiek betaalde infrastructuur en afstoting bij verlies, en dat anderzijds de overheid opdraait voor de 'lekker gemaakte' burger als het fout gaat. Aan de andere kant is het voor een wat objectievere buitenstaander wel paradoxaal dat door beide partijen, namelijk overheid en privaat middenveld, zo conservatief en conserverend wordt gereageerd op het op zich toch zeer te waarderen fenomeen dat burgers en werkgevers meer geld, boven op de reeds betaalde belastingen en premies, willen besteden aan zorg, onderwijs en dergelijke en dat ook willen doen bij de bestaande met publiek geld opgebouwde organisaties en voorzieningen! Belangrijke kwesties die gaan over dit effect van commercialisering en bijbehorende competitie zijn er dus ook geweest. Er is een discussie geweest over het verdwijnen van sommige ziekenhuislocaties en de vraag is gesteld hoe erg het is als dit uit het zorgaanbod verdwijnt. Er zijn enige dreigende faillissementen geweest in de thuiszorg. Met dezelfde vraag. Het gevecht rond commercialisering aan de ene kant en instandhouding van een publiek verantwoord palet van voorzieningen aan de andere kant is nog lang niet klaar en wordt vooralsnog, zo lijkt het, vooral gevoerd op de politieke markt en niet op de echte markt. De burger/consument heeft er dus ook nog niet zoveel van gemerkt. Zo is er nu een lobby vanuit

het bedrijfsleven rond thema's als concurrentievervalsing door overheidsinstellingen en gesubsidieerde instellingen, kartelgedrag en de onvoldoende mogelijkheden tot commercieel ondernemen op deze terreinen. Maar we praten ook over het beschermingsgedrag van betrokken instellingen door een forse schaalvergroting, hetgeen per saldo de invloed van de markt en de consument aanzienlijk verslechtert. Overigens wordt deze schaalvergroting mede ingegeven door het van de markt halen van de zwakke broeders die anders dreigen failliet te gaan of volstrekt slechte kwaliteit te leveren. Ook hier ligt overigens een aansturingsprobleem. Het publieke belang van de private instellingen is zo groot dat eenvoudig failliet laten gaan voor de politiek eigenlijk geen optie is. Het grote gevaar is dan ook hier dat slecht management beloond en in stand wordt gehouden als overheidsbeschermingsmaatregel.

C. De politiek als schootveld en machtscentrum

Een kracht die destabiliserend werkt op dit geheel is de verschuiving van de rol en status van de politiek. Zoals gezegd is het bestaande publiekprivate model weinig *accountable* in de klassieke politieke zin. Het is volstrekt vaag welke minister verantwoordelijk is en ook verantwoordelijk te houden is voor falende uitvoering of dreigende leemten in het voorzieningenaanbod. Er moest een rechter aan te pas komen om de burger uit te leggen waar deze zijn/haar recht op zorg moet claimen! De pijlen van de burger richten zich echter, en niet alleen in verkiezingstijd, toch op diezelfde politiek. Ook in die zin is de pacificatiestrategie van de verzuiling en het bijbehorende instandhouden van verzuilde publieke voorzieningen ten einde. De desbetreffende non-profitinstellingen vertegenwoordigen vooral zichzelf en niet de samenleving en zijn dus geen buffer of bindingsmiddel meer tussen politiek en burger. Te midden van die publieke druk staat de politiek in Nederland echter vaak met lege handen als het gaat om machtsmiddelen en keuzevrijheid. Hier wreekt zich dat het huidige publiekprivate model nooit conceptueel doordacht is en zuiver is vormgegeven. Dat zal in de nu komende slag om de modernisering van de publieke diensten moeten gaan gebeuren en gevolgen hebben voor een aantal hybriditeiten die in het huidige model zitten.

Dat deze drie krachten het wankel model verder uit balans brengen is merkbaar. Ik noemde al de steeds opduikende vraagstukken van competitie versus zwakke broeders en van dreigend disfunctioneren versus politieke accountability, maar het gaat verder.

Er zijn de bonden van consumenten, zoals patiëntenverenigingen, ANWB, Consumentenbond, reizigersvereniging die klagen, zwartboeken schrijven, naar de rechter of de pers stappen. De vraag om de concrete publieksdienst wordt harder en scherper gesteld. 'Government deliver!'. Er zijn concrete klanten die hun rechten bij de rechter of in andere juridische procedures proberen af te dwingen en geen genoegen nemen met politieke praatjes of managers die de handen omhoog heffen. Er zijn de afkalvende ledentallen van sommige publieke organisaties, zoals omroepverenigingen en politieke partijen, er zijn de verminderde opkomstpercentages bij

verkiezingen. Veel duidt op groeiend protest, claimedrag en afhaken bij de uitleg die aan de verhoudingen gegeven wordt. Allemaal tekens dat zowel naar legitimering als rond concrete dienstverlening volgens de wettelijke standaarden het huidige model maatschappelijk kraakt en piept. De reden dat ik deze maatschappelijke signalen koppel aan het model als zodanig (en niet aan het disfunctioneren van een van de partijen of betrokken personen) komt voort uit het feit dat de antwoorden uitblijven. Geen van de partijen, overheid, betrokken instellingen, brancheverenigingen heeft op dit moment in zijn eentje het juiste antwoord paraat, men worstelt met elkaar en ten dele gebeurt dat nog voor de camera ook. Het is dus in essentie een vraagstuk van onvoldoende duidelijke rollen, onvoldoende scherpe verantwoordelijkheden, onvoldoende heldere reacties, sancties en early warning bij dreigend disfunctioneren enzovoort.

Waar moet antwoord op komen?

Om te weten hoe de contouren van een nieuw gebalanceerd publiekprivaat model eruitzien moeten we eerst even verkennen welke zaken duidelijkheid behoeven.

Dan zie ik de volgende kwesties.

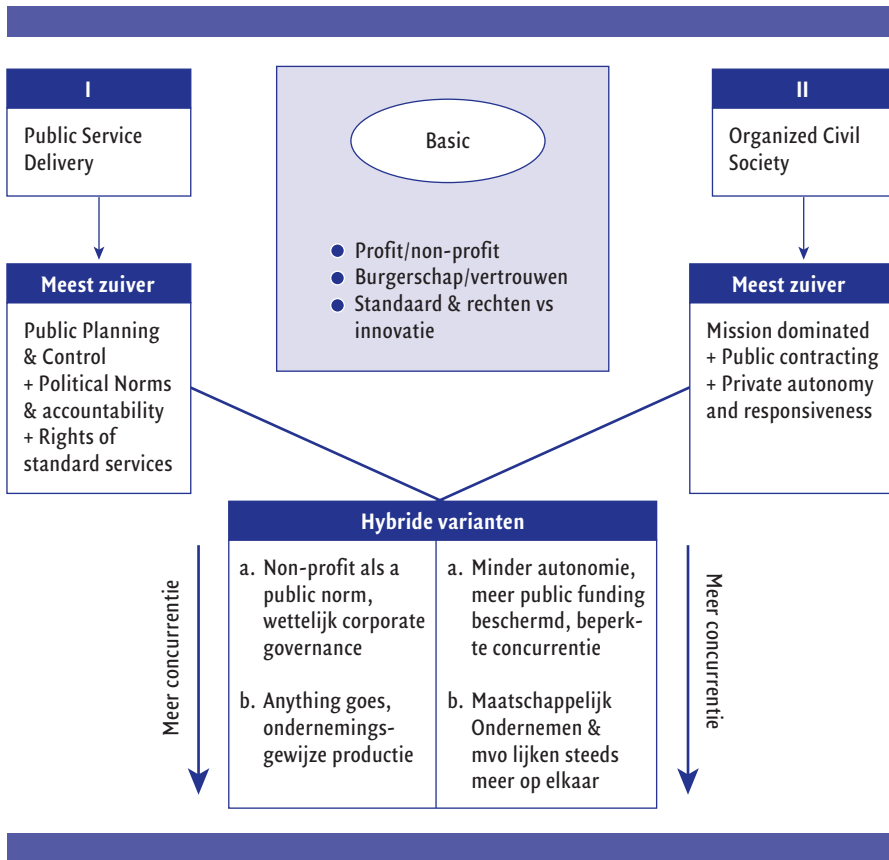
1. Er is veel ambtelijk en politiek gedrag geslopen op alle niveaus van betrokken velden, er moet ruimte komen voor werkelijk ondernemerschap en initiatief en de band met de burger moet opnieuw op een moderne manier worden aangehaald. Tevens leidt dit tot een al te kortetermijngerichtheid, een conserverende houding en dus het missen van belangrijke trends in de omgeving. Een (niet zo) fraai voorbeeld hiervan was de collectieve blindheid van overheid en publieke omroepen voor de technologische ontwikkeling van satellietzenders, waardoor Luxemburg ineens een interessante vestigingslocatie gericht op de Nederlandse markt werd. Een voorbeeld dichterbij huis is natuurlijk de lange weg die het zogenoemde bachelors/mastersstelsel moest doorlopen eer het kon worden ingevoerd.¹⁰
2. Het non-profitkarakter is nooit goed belegd met regels en toezicht; zo moet duidelijk zijn tot hoever eventuele winstdeling binnen de instelling gaat (hoogte salarissen en dergelijke) en dient er een wet op de corporate governance van de maatschappelijke onderneming te komen.
3. Het vraagstuk van toezicht en inspectie wordt veel te nauw opgevat, duidelijker moet geregeld worden wie eerder geïnformeerd wordt, niet als het al te laat is, over managementmissers en dergelijke. De kracht van het interne toezicht, meestal de raad van commissarissen, moet versterkt worden, en dit geldt tegelijk ook voor hun aansprakelijkheid als methode tot werkelijke disciplineren van hun functioneren.
4. De politiek zelf moet duidelijk maken hoe het functioneren en de opbouw van deze publieksdiensten, hoe privaat ook uitgevoerd, moet bijdragen aan hun politieke profilering en dus herverkiezing. Waar gaan politici wel over en waarover niet. De politiek moet meer over het hoofd van deze instellingen rechtst-

reeks gaan werken voor en met de burger. Aanzetten daarvoor zitten in persoonsgebonden budgetten als financieringsinstrument, versterking van de juridische positie van de consument, maar ook in goed kijken welke pijnlijke boodschappen (bijvoorbeeld rond de dreigende verdwijning van ziekenhuizen of scholen) zichzelf verkondigt respectievelijk tot haar beleid maakt en welke meer bij de instelling zelf liggen. Dus ook hier geldt: hoe ver reikt die formeel aanwezige private verantwoordelijkheid van partijen op deze terreinen.

Scenario's voor de toekomst

Dit alles overziende zie ik de volgende scenario's voor de toekomst van de maatschappelijke ondernemingen en hun toekomstige functie.

Figuur 5.1 De toekomst van de maatschappelijke ondernemingen



In dit schema heb ik getracht de verschillende trends en krachten en hun impact op het huidige public-private civil model weer te geven. Het schema geeft weer dat er

twee belangrijke achterliggende paradigma's of referentiekaders zijn waarmee naar dit huidige hybride model gekeken kan worden, namelijk dat van de *public service delivery* en dat van de *organized civil society*.¹¹ De meest zuivere uitwerking van het eerste paradigma zegt dat we het hier hebben over voorzieningen die geleverd moeten worden volgens publiek vastgestelde en vaak wettelijk vastgelegde normen. Voor de vaststelling van deze normen en de implementatie ervan is de politiek verantwoordelijk. De burger kan deze wettelijke rechten op goed gedefinieerde standaardvoorzieningen dan ook claimen bij betrokken instellingen, al dan niet verder af te dwingen bij een rechter. Ultiem kan deze zelfde burger bij structureel falen van het geheel van voorzieningen de politiek daarop aanspreken. Zoals gezegd betreft het hier paradigma's en zuivere denklijnen daarvan. Daarmee is het ook in hoge mate politieke theorie en zelfs retoriek. Dit neemt niet weg dat er zeker een dwingend appel van uitgaat en velen in de publieke sector een dergelijke zuivere denklijn aanhangen. De praktijk leert natuurlijk dat dergelijke normen nu niet hard omschreven zijn (Om de hoeveel kilometer moeten er welke ziekenhuisvoorzieningen zijn? Hoeveel minuten mag een ambulance er over doen?), dat vaak het geld ontbreekt om de normen mogelijk te maken (Hoeveel miljard heeft de NS nodig om treinen wel op tijd te laten rijden?) en dat politici ook niet zo gemakkelijk 'accountable' te maken zijn (Stapt een minister op als de ambulance een paar minuten te laat is en er daardoor doden vallen?).

Het tweede paradigma beziet deze sector meer in lijn met de historische ontstaansgeschiedenis ervan en ook met de door mij in het begin genoemde internationale context. De huidige maatschappelijke ondernemingen zijn volgens deze zienswijze nog steeds uitingen van georganiseerd burgerschap. De burger is ook uit zichzelf solidair en betrokken op anderen en heeft daarvoor de staat niet nodig. Sterker nog: veel van dergelijke voorzieningen voor de zwakken in de samenleving zijn het eerst gecreëerd uit dit soort burgerinitiatief nog voor de staat er een mening over had. In de meest zuivere denklijn volgens dit paradigma moeten dergelijke organisaties dus vooral gedomineerd worden door hun missie, die uitdrukkelijk ook spreekt van 'het goede doel' dat men beoogt, de privaat vormgegeven solidariteit hoog in het vaandel heeft en dat ook laat zien in praktijk. Diensten die worden geleverd voor het grote publiek of gericht op bepaalde doelgroepen die door de overheid zijn gedefinieerd worden uitgevoerd op contractbasis. Deze instellingen zijn daarin gewaardeerde contractanten. Tevens zijn ze ook vooral partner van de overheid in het meedenken over problemen en hun aanpak in de samenleving, vooral van sociale aard. Deze private organisaties hebben ook een eigen verantwoordelijkheid en karakter in het afleggen van zowel publieke verantwoording als verantwoording naar de direct betrokken burgers en leden. Ook dit is natuurlijk in hoge mate een theoretisch model, zoals ik ook in de beschrijving van de verschillende verschijningsvormen in het begin van dit artikel heb aangegeven. Vervolgens geeft het schema aan dat twee grote krachten inwerken op deze gepercipieerde werkelijkheid, namelijk de krachten van *meer concurrentie* (dan klassiek toegelaten in het *public service delivery* denken) en van *meer commercie* (dan klassiek toegelaten in het *civil society* denken).¹² Er zijn goede redenen waarom deze krachten nu wel hun werk kunnen en mogen doen en

(bijna) niemand vanuit de officiële zuiverheid van denken overweegt het bij wet te trachten te verbieden. De voornaamste redenen zijn:

- a. De politieke en economische invloed van Europa die aandringt op meer concurrentie en meer openheid van de betrokken velden, ook voor buitenlandse instellingen, commerciële aanbieders en ten gunste van de consument;
- b. Het nog steeds diep verankerde besef dat grootschalige monopolide uitvoering onder directe politieke aansturing niet leidt tot erg klantvriendelijke, goed functionerende dienstverlening aan de burger (en het geheel ook erg kwetsbaar maakt voor de betrokken verantwoordelijke politieke bestuurder). Dit leidt ertoe dat in ieder scenario het private karakter in het bestel gehandhaafd zal blijven; van nationalisatie zal geen sprake zijn. Bij het handhaven van het private karakter hoort een voortdurend gevecht over de mate van autonomie, de mate van vrijheid van handelen en de mate van financiële vrijheid.
- c. De Europese en zeker de Nederlandse samenleving laten een hoge mate van solidariteit zien op basis van *public funding*; daarmee is echter onverbreekelijk verbonden een relatief hoge belasting- en premiedruk. Dit laatste maakt dat in deze sectoren enerzijds altijd sterk sprake zal zijn van publieke contractering, anderzijds dat er macro-economisch gezien weinig ruimte is om geheel op liefdadigheidsgelden te gaan vertrouwen. Zoveel belangeloze koopkracht zit er immers ook niet meer bij bedrijven en burgers¹³. Deze zullen ook blijven verwijzen naar de verantwoordelijkheid van de staat onder het motto ‘Daar betalen we toch ook belastingen voor?’ Dit alles (publiek gegarandeerde solidariteit, hoge belastingdruk, geconditioneerd geefgedrag bij burgers en bedrijven) leidt ertoe dat commerciële inkomsten nodig zijn om het ondernemerschap en de eigen autonomie van dergelijke instellingen te bevorderen en in praktijk waar te maken. De ervaringen met overheidsgestuurde vernieuwing van publieksdiensten tot nu toe laten zien dat als de autonomie van dergelijke instellingen niet wordt bevorderd door ze de vrijheid te geven aanvullende middelen te verwerven, er van decentralisatie, deregulering en andere fraaie politieke voornemens vaak weinig komt. Daarvoor is de gecombineerde behoefte aan controle, grip en macht van politiek en bureaucratie dan toch te krachtig.

Dit geheel van twee paradigma’s en twee dominante nieuwe krachten die op het huidige public-private civil model inwerken leidt tot een aantal meer hybride scenario’s voor de toekomst van dit beleidsmodel. Dit natuurlijk niet tot vreugde van de aanhangers van de zuivere varianten, die dan ook naartoe pogingen doen de door mij aangegeven krachten tegen te werken, te ontkennen enzovoort. Geredeneerd vanuit de zuivere paradigma’s ontstaan telkens twee meer hybride scenario’s; ik vat ze uiteindelijk samen in twee vrij duidelijke en te verwachten scenario’s. Het ene scenario is te benoemen als ‘Gereguleerd veld van non-profitaanbieders’, het andere als ‘Ondernemingsgewijze productie van publieksdiensten’. In het eerste scenario neemt de overheid het op zich helder te definiëren welke rechten de burger heeft en aan welke

normen het aanbod en de aanbieders moeten voldoen. In deze normen zijn ook opgenomen eisen ten aanzien van de corporate governance van dergelijke aanbieders: de non-profitdoelstelling, de wijze van verantwoording, de onderwerping aan inspectie en toezicht, de wijze waarop bestuurders en commissarissen worden beoordeeld enzovoort. Het veld van mogelijke aanbieders wordt dus afgeschermd en gereguleerd, waarbij het non-profitkarakter van aanbieders en hun relaties naar de burgers worden beschermd en een toelatingseis is. Binnen dat veld is het vervolgens heel goed mogelijk verder door te gaan op de weg van vraagversterking via vouchers en persoonsgebonden budgetsystemen, maar ook via *citizen charters* enzovoort. Naar Europa wordt uitgelegd dat het hier een publiek en *civil* systeem betreft met duidelijk geconditioneerde private aanbieders¹⁴.

Het andere scenario gaat verder in het verder loslaten van de regulering en ziet alle huidige en toekomstige aanbieders als ondernemingen. De overheid bepaalt aard en mate van de rechten van burgers en de normen waaraan het aanbod moet voldoen om dit waar te maken. De keuze van de doelstelling en missie is een vrije keuze van betrokken ondernemingen. Noch het non-profitkarakter, noch typen van corporate governance worden geëist of in wetgeving vastgelegd. De eisen die worden gesteld, zijn geen andere dan de normale eisen van jaarverslaglegging, vennootschapsrecht, milieuwetgeving en dergelijke die aan alle ondernemingen worden gesteld, wellicht aangevuld met bepaalde accreditatie-eisen voor dat specifieke veld van voorzieningen. Dit ligt bijvoorbeeld bij onderwijs en gezondheidszorg nogal voor de hand en is, ook internationaal, binnen die terreinen volstrekt normaal. Het systeem is dan ook open naar Europese aanbieders. Het verschil tussen de ‘maatschappelijke onderneming’ en de ‘maatschappelijk verantwoordelijke onderneming’ is definitief verdwenen en ook uit het beleid geschrapt¹⁵.

Wat bepaalt nu welk scenario werkelijkheid wordt? Dit is uiteindelijk de burger, zowel in zijn rol van consument van publieksdiensten, van betrokken burger in bestuur en medezeggenschap rond dergelijke organisaties en van kiezer van politici en politieke programma’s. In de kern gaat het dan om drie fundamentele kwesties, waarbij het dus zeer relevant is hoe de Nederlandse burger daar zelf naar kijkt en hoe hij zich daar actief een mening over vormt.

Eerste kwestie: hoe belangrijk is het voor een consument en burger dat de organisaties die actief zijn in de medische sector, het onderwijs, de additionele werkvoorziening, de sociale woningbouw een non-profitkarakter en een officiële non-profitdoelstelling hebben of maakt het hem niet uit? Sterker nog: wellicht heeft hij meer vertrouwen in een commerciële onderneming, bijvoorbeeld wat betreft slagkracht, maar zelfs wat betreft langetermijnzorg voor klanten, leverbetrouwbaarheid en reputatie. En anderzijds: hoeveel maakt het voor het moderne functioneren van organisaties nog uit welke hoofddoelstelling ze hebben? Dient niet iedere organisatie te voldoen aan dezelfde mix van eisen in welke context van dienstverlening dan ook? Goed voorbeeld is het Amerikaanse universitaire bestel met commerciële aanbieders en non-profitaanbieders door elkaar heen, waarbij de meest succesvolle, Harvard

University, officieel een non-profitorganisatie is, maar dan wel een met het grootste ingelegde vermogen en de beste alumnivereniging.

Tweede kwestie: hoeveel vertrouwen ontleent de burger aan de mogelijkheid bestuurlijke inbreng te kunnen leveren in dergelijke organisaties? Hoe krachtig is nog dat gevoel van burgerschap ('de publieke sector is te belangrijk om aan de politici over te laten'), hoe groot is de wens dat scholen en ziekenhuizen behoren tot de samenleving, vertrouwd zijn, bestuurd worden door andere burgers? Worden de amateurs uit de straat of de notabelen uit het dorp als toezichthouders meer vertrouwd dan de beroeps politici en hun ambtenaren als het gaat om adequaat runnen en controleren van dergelijke grote professionele organisaties? Een goed voorbeeld is het Nederlandse bestel van publieke omroepen. Zijn deze in de ogen van de consument/burger productiehuizen met al dan niet goede programma's of betekenen missie, identiteit en burgerbetrokkenheid via de verenigingsconstructie meer? (H)erkent ook de burger dat hier een samenleving wordt gemaakt, dat pluriformiteit iets anders is dan een divers programma-aanbod, dat de verenigingsstructuur waarborgt dat identiteit en stijl worden bewaakt?

Derde kwestie: hoeveel behoefte aan vernieuwing en ondernemerschap is er qua dienstverlening en bejegening van cliënten echt nodig in deze sectoren? Naarmate meer volstaan kan worden, in de ogen van de burger/consument, met standaarden qua dienstverlening is het mogelijk dit systeem strenger via wetten, protocollen en voorschriften aan te sturen. Leent het zich dus ook meer voor politieke en bureaucratistische controle. Leent het zich ook beter voor vastlegging in meer juridische zin van de rechten op dergelijke standaarddiensten voor de burger. Juist als meer innovatie gevraagd wordt is een klant- en marktgerichte attitude en ondernemersvrijheid voor dergelijke organisaties hard nodig. Dan is ook de verleiding van buitenlandse en commerciële aanbieders die wel innovatief zijn des te groter en heeft zij ook meer kans van slagen.

Het zal de burger, die tevens consument, kiezer en (kleine) aandeelhouder is, zijn die de doorslag zal geven in de scenario-ontwikkeling van ons huidige, historisch gegroeide en nu nog voluit beschermde public-private civil model en daarmee van de maatschappelijke onderneming in Nederland.

Noten

1. Hoewel ook in Europa het hybride karakter van NGO's toeneemt, zie o.a. *Facts about European NGOs active in international development* (OECD 2000), overigens met als uitkomst dat in deze categorie 7,3 miljard dollar op jaarbasis omgaat (pag. 31).
2. Om die reden is er ook een apart hoofdstuk over 'Verenigingen als strategie van burgers' in mijn boek *Nieuwe Strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*, Samsom 2000.

3. Zie o.a. P. Joyce, *Strategy in the public sector* (Wiley 2000). In het hoofdstuk 'Involving the public' omschrijft deze de inschakeling van burgers bij publieksdiensten, o.a. onder 'improving services' en zelfs 'co-management and co-production'.
4. Zie o.a. V. Pestoff, *Beyond the market and state. Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate Aldershot 1998, en C. Borgaza en J. Defourny (red.), *The emergence of social enterprise*, Routledge 2001.
5. Zie voor definities en nadere omschrijvingen De Waal (noot 2), p. 50 e.v.
6. Ook door Paul Dekker geanalyseerd in het slothoofdstuk van A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat*, SCP 2001.
7. Dit is de strekking van het opinieartikel in *Het Financieele Dagblad* van 1 juni 2001 'Geen paarse bureaucratie, maar keuzevrijheid' van de CDA'ers Balkenende (toen nog financieel woordvoerder) en Dolsma.
8. Zie voor een goed internationaal overzicht van dit debat en deze varianten, waarop dus de Nederlandse situatie zoals weergegeven in variant D een belangrijke uitzondering vormt, W.W. Powell en E.S. Clemens (red.), *Private action and the public good*, Yale University Press 1998.
9. Een conclusie die niet door iedereen gedeeld wordt: 'In this country 'civil society', market and state are not seperated spheres, but in each sphere the two others are institutionally included. This system characteristic makes the whole strong and stable.' (P.L. Hupe en L.C.P.M. Meijs, *Hybrid Governance*, SCP 2000, p.163).
10. Dit voorbeeld uit het hoger onderwijs is reeds eerder beschreven in S. de Waal, 'De organisatie van de bevrijde universiteit als maatschappelijke onderneming' in M.N.A. van Marrewijk, A. Niemeijer en R.J. in 't Veld (red.), *De contouren van de bevrijde universiteit*, Lemma 1995.
11. Deze indeling is vergelijkbaar met de gesuggereerde indeling in 'welfare state part' en 'civil society part' in A. Burger en P. Dekker m.m.v. T. van der Ploeg en W. van Veen, *The nonprofitsector in the Netherlands*, SCP 2001.
12. Ook competitie heeft mogelijk al een ondermijnend effect op burgerorganisaties; zie bijvoorbeeld A. Zimmer, aangehaald in Hupe en Meijs, *ibid*, p. 158.
13. Hoewel deze in Nederland nog steeds aanzienlijk is en sterk wordt onderschat in zijn economische en sociale impact, zie o.a. de tweejaarlijkse rapporten van Th.N.M. Schuyt (red.), *Geven in Nederland*, Bohn Stafleu Van Loghum 1999 en 2001.
14. Delen van deze werkwijze zijn te herkennen in het SER-advies over het stelsel van ziektekostenverzekeringen uit 2001.
15. Een opmaat naar dit debat vinden we rond de studie van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg naar het verschil tussen non-profit- en for-profitzorgaanbieders. Zie de voorpublicatie van P.P.T. Jeurissen en T.E.D. van der Grinten, 'Zorg-for-profit onderzocht', *ESB* D4314 (14 juni 2001).