

*Naar een vitale samenleving*

*Periscoop*

# Het CDA en de maatschappelijke onderneming



**WI**  
*Wetenschappelijk  
Instituut*

# **| Het CDA en de maatschappelijke onderneming**

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424874

Email [wi@cda.nl](mailto:wi@cda.nl)

Internet [www.cda.nl/wi](http://www.cda.nl/wi)

Facebook [www.facebook.com/wicda](http://www.facebook.com/wicda)

ISBN/EAN 978-90-74493-86-4

Den Haag, december 2013, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1. Vraagstelling	14
1.2. Opbouw en verantwoording	15
1.3. Wat is een maatschappelijke onderneming?	17
1.4. Maatschappelijke ondernemingen en het CDA	21
<b>2. Zoeken naar nieuwe ankers</b>	<b>24</b>
2.1. Denkwerk	24
2.2. Politiek handelen	26
2.3. Wet op de maatschappelijke onderneming	28
2.4. Nadere beschouwing van het wetsvoorstel	31
<b>3. Intussen in de samenleving</b>	<b>36</b>
3.1. Inleiding	36
3.2. Van verzorgingsstaat naar vitale samenleving: de overheid	37
3.3. Drijfveren van mensen: de gemeenschap	40
3.4. Ondernemerschap	41
3.5. Naar nieuwe verhoudingen en verantwoordelijkheden	44
3.6. Democratie	46
3.7. Grote decentralisaties binnen de overheid	48
3.8. Grote concentraties in de markt	49
3.9. Een blik over de Noordzee	49
<b>4. Waarnemingen geduid</b>	<b>56</b>
4.1. Periscoop toont twee werelden	56
4.2. Paradigmashift	57
<b>5. CDA-visie op mens en samenleving</b>	<b>62</b>
<b>6. Een CDA-agenda voor de maatschappelijke onderneming</b>	<b>68</b>
6.1. Inleiding	68
6.2. Maatschappelijke verankering in de operations	69
6.3. Maatschappelijke verankering in de public value	71
6.4. Maatschappelijke verankering in governance	74
6.5. Uitgangspunten	75
6.6. Initiatiefwet Maatschappelijke onderneming	79

<b>NASCHRIFT</b>	<b>83</b>
<b>BIJLAGE I De CDA-agenda</b>	<b>85</b>
<b>BIJLAGE II Dialoog en debat</b>	<b>89</b>
<b>BIJLAGE III Deelnemers aan de lunchgesprekken</b>	<b>93</b>

## Voorwoord

In de afgelopen tien jaar heeft het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA een groot aantal rapporten uitgebracht over bijvoorbeeld de woningmarkt, de Europese Unie, integratie en de maatschappelijke onderneming. Van die rapporten heeft het bestuur van het WI vastgesteld dat zij om een actualisering vragen tegen de achtergrond van nieuwe ontwikkelingen. Voor u ligt de tweede actualisering, namelijk van het rapport *Investeren in de samenleving: een verkenning naar de missie en de positie van de maatschappelijke onderneming* (2005). Deze actualisering hebben wij de benaming ‘periscoop’ hebben meegegeven. Eerder hebben wij in 2012 een periscoop over de woningmarkt uitgebracht. Het karakter van deze periscoop houdt het midden tussen een regulier WI-rapport en een beleidsnotitie. Enerzijds wil het, voortbouwend op eerder materiaal, vooral aanvullend van aard zijn. Anderzijds worden actuele discussies gezien en becommentarieerd.

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV was het voorstel opgenomen om de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming in te voeren. Het vervolg mag als bekend worden verondersteld: dit wetsvoorstel kon rekenen op onvoldoende parlementaire steun en werd door het kabinet-Rutte II ingetrokken. Dit laat onverlet dat naar onze overtuiging bij de invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen zoveel mogelijk ruimte moet worden gelaten voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief. Wie de (vele) discussies en incidenten beschouwt, ziet dat de achterliggende gedachte bij dit wetsvoorstel nog ongemeend actueel is. Soms zien we dat maatschappelijke ondernemingen zijn verworpen tot bureaucratische molochten, waarin ondernemerschap en de menselijke maat ver te zoeken is. Het blijkt niet altijd gemakkelijk een herkenbare en perspectiefvolle koers aan te houden.

Dit wordt ook in belangrijke mate ingegeven door het feit dat het overheidsbeleid onvoldoende rekening houdt met het eigene van het maatschappelijke domein. Miskennis hiervan dreigt de authentieke verantwoordelijkheden te ondermijnen en leidt tot verschraling. Om dit te voorkomen is een meer gedisciplineerde invulling van de publieke verantwoordelijkheden en taken noodzakelijk. Dit leidt ook tot meer duidelijkheid voor de vele maatschappelijke ondernemingen en raden van toezicht en schept voor hen een helder kader hoe zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. En juist aan dit kader ontbreekt het op dit moment teveel. Dit gegeven is voor het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA aanleiding geweest een periscoop “Het CDA en de Maatschappelijke Onderneming” uit te brengen.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is in het bijzonder de senior-fellow mr. Willem van Leeuwen zeer erkentelijk voor zijn werkzaamheden en inzet. Met buitengewoon veel engagement heeft hij de afgelopen periode gewerkt aan de totstandkoming van deze periscoop. Dank gaat ook uit naar Marlien Ligtenberg (stagiaire van het WI) en mr. Maarten Neuteboom (wetenschappelijk medewerker WI) voor hun hulp bij het opstellen van deze periscoop. Tevens danken wij de deelnemers van de drie lunchgesprekken over wonen, zorg en onderwijs in de zomer van 2013. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is al deze betrokkenen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Drs. Th.J.F.M. Bovens

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Voorzitter  
Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA

Directeur  
Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA



Stichting MEGA

# Samenvatting

## Vraagstelling

Een periscoop van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (WI) beoogt een overzicht te bieden op een thema waarover in het verleden een rapport is verschenen. In dit geval betreft dat *Investeren in de samenleving*. Dat rapport bevatte de aanbeveling om de maatschappelijke onderneming op te nemen in het rechtspersonenrecht. Die aanbeveling heeft in 2009 geleid tot een wetsvoorstel, dat in 2013 weer is ingetrokken.

Dat betekent echter allerminst dat er geen maatschappelijk vraagstuk meer ligt. Wat moeten we met die organisaties? Of nog scherper, moeten we überhaupt wat met die organisaties? Hoe richten deze organisaties hun relaties in met de markt, de staat en de gemeenschap? En, past dat bij de visie die het CDA daarop heeft?

Daarbij komt ook de vraag naar het 'eigenaarschap' in beeld. Van wie is de maatschappelijke onderneming? Het antwoord is dat ze verweesd zijn, omdat zij niet meer in verbinding staan met de gemeenschap. Intussen bloeien tal van nieuwe maatschappelijke initiatieven op. Ook op terreinen waar tot voor kort alleen gevestigde maatschappelijke ondernemingen actief waren. Met die nieuwe initiatieven is er evenmin een verbinding.

De vraagstelling in deze periscoop is: wat wilde het CDA met de maatschappelijke onderneming, wat is ervan geworden en wat nu? Inhoudelijk gaat het om de vraag wat er moet gebeuren, zodat de maatschappelijke ondernemingen weer verbonden raken met de samenleving. De kernvraag is tenslotte: hoe zou de agenda van het CDA eruit moeten zien om het vraagstuk van de maatschappelijke onderneming tot een oplossing te brengen?

## Denken en doen

Deze periscoop bestrijkt circa twee decennia (1993-2013). In die periode is veel denkwerk met betrekking tot de rol en positie van de maatschappelijke onderneming verricht. Het middenveld nam initiatieven, adviesraden (WRR, SER) brachten belangwekkende adviezen uit en het WI kwam met een concrete oplossing. De tijd leek rijp om door te pakken en de maatschappelijke ondernemingen zowel wettelijk als maatschappelijk te verankeren.

In het dagelijks politiek handelen klonk dat denkwerk echter sporadisch door. De overheid – ongeacht de regerende coalitie – bleef traditioneel reageren op misstanden: meer regels en meer toezicht. Het politieke debat loopt over de as staat – markt.

Het kabinet-Balkenende IV komt in 2009, in lijn met het WI-rapport *Investeren in de samenleving*, met het wetsvoorstel op de maatschappelijke onderneming. In het rechtspersonenrecht moeten nadere regels worden gesteld voor de governance, maatschappelijke verankering en vermogens-



bestemming van maatschappelijke ondernemingen. Het voorstel ontardt in een institutionele machtsstrijd en wordt in 2013 ingetrokken.

De vitale samenleving speelt in het politieke debat gedurende de hele periode geen grote rol van betekenis. Het CDA-geluid heeft in dat debat geen herkenbaar eigen verhaal. Kortom, middenveld en CDA verliezen elkaar.

De afgelopen tien jaar heeft de overheid steeds vanuit de regelreflex op misstanden bij maatschappelijke ondernemingen gereageerd. Er is een tweede verstatelijking aan de gang. Nu niet langs de lijn van subsidievoorwaarden (wie betaalt, bepaalt) maar door wetgeving die steeds dieper ingrijpt in de huishouding van private rechtspersonen. Door schaalvergroting zijn in de markt en het middenveld ondernemingen ontstaan die *too big to fail* zijn. Ook dat verschijnsel leidt tot verdere vergroting van overheidsbemoeyenis.

### **Ontwikkelingen in de samenleving**

Intussen staan de ontwikkelingen in de samenleving niet stil. Burgers nemen initiatieven en werken samen in nieuwe gemeenschappen en innovatieve samenwerkingsverbanden aan gezamenlijke doelen. Op tal van plaatsen gebeurt hetzelfde als een eeuw geleden: gemeenschappen nemen verantwoordelijkheid voor een maatschappelijk vraagstuk. De maatschappelijke ondernemingen worden opnieuw uitgevonden.

Deze nieuwe ondernemingen, netwerken, coöperatieve verenigingen lopen op tegen de bestaande regels en institutionele verhoudingen. Immers, de wettelijke bescherming richt zich op afhankelijke burgers. Stelsels bieden nauwelijks ruimte aan risico nemende, actieve burgers.

De laatste paar jaar is meer aandacht ontstaan voor die ontwikkelingen in de samenleving. Er verschenen adviezen aan de regering en in de eerste troonrede van koning Willem-Alexander kreeg het woord participatiesamenleving zo'n *boost* dat het verkozen werd tot het Woord van het jaar 2013. Er kunnen in het denken en het debat daarover twee benaderingen worden waargenomen. In de ene benadering heeft de overheid een strak omlijnd idee over de ruimte die aan de burgers wordt gegeven en worden taken overgedragen. De RMO signaleert dat bij die benadering het pleidooi voor meer eigen verantwoordelijkheid van de burger lijkt te verworden tot een beleidsinstrumentarium van de overheid ten dienste van de bezuinigingen in de verzorgingsstaat. In de andere benadering wordt de beweging van actieve burgers positief tegemoet getreden en worden burgerinitiatieven gefaciliteerd en gestimuleerd. In die benadering is sprake van een terugtrekkende overheid. Die laatste benadering past in de visie van het CDA.

De grote decentralisaties (Awbz, Participatiewet en jeugdzorg) waartoe het huidige kabinet besloten heeft, versterken de positie van de lokale overheid.

De noodzaak om verbonden te zijn met de lokale samenleving neemt alleen maar toe, zowel voor de politiek als voor de maatschappelijke ondernemingen. Er zullen verschillen ontstaan in de wijze waarop gemeenten de collectieve voorzieningen toepassen. Landelijke politici en politieke partijen moeten de effecten accepteren van decentralisatie en de omzetting van individuele aanspraken naar collectieve voorzieningen.

### **Blik over de Noordzee**

Het CDA kiest radicaal voor de samenleving. Bij deze keuze kan Engelse wetgeving inspiratie bieden. Daar wordt het opnieuw uitvinden van de maatschappelijke onderneming bevorderd en starten burgers nieuwe ondernemingen met een maatschappelijk doel: *social enterprises*. Ook is een *right to challenge* en een *right to bid* ingevoerd. De overheid kan gedwongen worden een dienst opnieuw aan te besteden. Degenen die het recht uitoefenden, kunnen meedingen. Gemeenschappen kunnen op hun beurt een bod uitbrengen op maatschappelijk vastgoed dat wordt afgestoten. Met de *Social Value Act* wordt gestimuleerd dat bij de aanbesteding van een dienst of product extra wordt gelet op de maatschappelijke meerwaarde.

Waarom zou het CDA niet het initiatief nemen om vergelijkbare rechten voor burgerinitiatieven en organisaties uit de *civil society* te scheppen? En waarom zouden die rechten zich niet kunnen uitstrekken naar maatschappelijke ondernemingen?

### **Twee werelden**

Alle 'periscopische' waarnemingen samen leveren geen eenduidig beeld op. De afgelopen periode functioneerden er twee werelden naast elkaar. De wereld van 'Den Haag', van de institutionele belangen, van de machtsstrijd tussen overheid en gevestigde maatschappelijke organisaties. De wereld waarin het denken dichotoom is en het debat over de as staat – markt loopt. De gemeenschap doet niet echt mee.

De andere wereld is die van de vitale samenleving, van de gemeenschap waar het bruist van initiatieven. Waar nieuwe wegen en verrassende samenwerkingsvormen worden gevonden. Die wereld eist ruimte terug. De gemeenschap wil initiatief kunnen nemen en het voor het zeggen hebben.

De wereld van de vitale samenleving zet zich door, heeft een eigen dynamiek en laat zich niet zoveel gelegen liggen aan het Haagse strijdtoneel. De laatste tijd kan worden waargenomen dat ook de overheid oog krijgt voor de paradigmashift die onlosmakelijk verbonden is met de ontwikkelingen in de samenleving. Bij de transitie van de verzorgingsstaat en de beweging van actieve burgers hoort ook een andere sturingsfilosofie. Het zoeken naar nieuwe verankering van de maatschappelijke ondernemingen heeft met de voorbije

sturingsfilosofie van het *new public management* niet tot resultaat geleid. Het is tijd voor de benadering van de maatschappelijke vraagstukken vanuit de nieuwe sturingsfilosofie, die van *networked community governance*.

### **Visie CDA**

Het CDA maakt een radicale keuze voor de samenleving. Met het mensbeeld van het CDA en haar visie op de inrichting van de samenleving kan dat ook niet anders. Het CDA brengt de gemeenschap weer in positie. Bij het nadenken over de rol en positie van de maatschappelijke onderneming gaat het niet primair om de institutionele inbedding, de beperking van het werkdomein en de versterking van het toezicht, etc. Niet de verhouding met staat en markt is dominant. Nee, het CDA werkt aan het versterken van de *checks and balances* door de gemeenschap zelf in positie te brengen. Meer gebruik maken van de kracht van de samenleving, dat is het devies. Het CDA kijkt daarbij primair naar de verhouding met de gemeenschap; markt en staat zijn ondersteunend.

Dwars door alle waarnemingen heen en bij de beantwoording van de vraag: 'hoe nu verder met de maatschappelijke onderneming?' speelt één waarde een centrale rol: vertrouwen. De CDA-visie op de maatschappelijke onderneming is gestoeld op het vertrouwen in burgers en hun maatschappelijke verbanden. Dan komt de kracht in de samenleving los. Dan komen mensen tot hun recht.

### **Herstel van verbindingen**

De verankering van de maatschappelijke ondernemingen moet langs drie lijnen inhoud krijgen.

In het dagelijkse beheer moet er naar Engels voorbeeld meer ruimte komen voor burgers die samen een deel van die beheeractiviteiten willen uitvoeren. Een *right to challenge* op Nederlandse leest geschoeid, kan ertoe leiden dat de nieuwe maatschappelijke initiatieven en de gevestigde maatschappelijke ondernemingen met elkaar verbonden raken.

Bij het vaststellen van de *public value*, de maatschappelijke meerwaarde, moet de samenleving, ofwel de lokale gemeenschap weer in positie worden gebracht. Dat kan door de eis te stellen dat maatschappelijke ondernemingen in hun besturingsmodel de legitimatie van hun beleid door de lokale gemeenschap waarborgen. De overheid moet betrokkenen en hun gemeenschap daarbij een positie verschaffen die voor het bestuur van de maatschappelijke onderneming niet vrijblijvend is.

Tenslotte moet de verbinding met de samenleving worden versterkt door de *checks and balances* bij de *governance* te verbeteren. Codes voor goed bestuur (inclusief zaken als visitaties en benchmarking) moeten niet vrijblijvend zijn. De overheid moet free riders geen ruimte laten en sancties vanuit de branche zo nodig aanvullen met intrekking toelating/erkenning/etc.

### **Wet op de maatschappelijke onderneming**

Deze periscope eindigt met een agenda voor het CDA. Onderdeel daarvan is een wet op de maatschappelijke onderneming. Daarbij wordt een aantal uitgangspunten in acht genomen, zoals subsidiariteit en soevereiniteit, vertrouwen en nabijheid. De wettelijke regeling is een *lex specialis*, die systeemeisen bevat en met open normen werkt. Binnen dat wettelijk kader kunnen de maatschappelijke ondernemingen in samenspraak met de lokale betrokken inhoud geven aan de eisen met betrekking tot legitimatie, zelforganisatie en goed bestuur. De wet regelt niet hoe dat moet gebeuren, is geen vorm van verstatelijking, maar brengt de gemeenschap in positie om zeggenschap uit te oefenen op de maatschappelijke meerwaarde en om ruimte op te eisen voor vormen van zelfbeheer en zelforganisatie. De wet verschaft de mens en zijn gemeenschap weer de rechten die teloor waren gegaan met de ontwikkeling van de maatschappelijke ondernemingen onder de dominante invloed van staat en markt. Met de wet op de maatschappelijke onderneming geeft het CDA inhoud aan zijn radicale keuze voor de samenleving.



# 1 | Inleiding

## 1.1 Vraagstelling

Een periscoop van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (WI) beoogt een overzicht te bieden op een thema waarover in het verleden een rapport is verschenen. In dit geval betreft dat *Investeren in de samenleving*.<sup>1</sup> Dat rapport bevatte de aanbeveling om de maatschappelijke onderneming op te nemen in het rechtspersonenrecht. Die aanbeveling heeft in 2009 geleid tot een wetsvoorstel,<sup>2</sup> dat in 2013 weer is ingetrokken.<sup>3</sup>

Dat betekent echter allerminst dat er geen maatschappelijk vraagstuk meer ligt. De vraagstukken met betrekking tot de maatschappelijke onderneming, die de samenleving beroeren en op de politieke agenda staan, betreffen hoofdzakelijk de maatschappelijke ondernemingen op de terreinen onderwijs, wonen en zorg. Maar ook welzijn en jeugd horen daar bij en met de grote decentralisaties voor de deur komen ook dit type organisaties binnen het bereik van deze periscoop.

Wat moeten we met die organisaties? Of nog scherper, moeten we überhaupt wat met die organisaties? Hoe richten deze organisaties hun relaties in met de markt, de staat en de gemeenschap? En, past dat bij de visie die het CDA daarop heeft?

Daarbij komt ook de vraag naar het 'eigenaarschap' in beeld. Van wie is de maatschappelijke onderneming? Die vraag wordt al meer dan twintig jaar in de politiek gesteld. Het laatst in de kabinetsnota 'De Doe-Democratie',<sup>4</sup> die de droge constatering bevat: 'Deze instellingen (...) zijn nogal eens afgedreven van hun maatschappelijke wortels. Het label maatschappelijk middenveld staat niet garant voor maatschappelijk eigenaarschap.'

De vraagstelling in deze periscoop is: wat wilde het CDA met de maatschappelijke onderneming, wat is ervan geworden en wat nu? Inhoudelijk gaat het om de vraag wat er moet gebeuren, zodat de maatschappelijke ondernemingen weer verbonden raken met de samenleving. Die vraag werd in 2005 in een andere politieke en maatschappelijke context gesteld en beantwoord dan anno 2013 aan de orde is. Waarom ging het mis met het wetsvoorstel? Wat gebeurde er intussen in de samenleving op de terreinen waarop tot voor kort uitsluitend maatschappelijke ondernemingen actief waren? Wat is de visie van het CDA op ontwikkelingen die raken aan de positie, de invulling en het beoogde doel van de maatschappelijke onderneming? De kernvraag is tenslotte: hoe zou de agenda van het CDA eruit moeten zien om het vraagstuk van de maatschappelijke onderneming tot een oplossing te brengen?

---

1 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: WI-CDA.

2 | Tweede Kamer, 2008-2009, 32 003, nr. 2.

3 | Tweede Kamer, 2012-2013, 32 003, nr. 7.

4 | Tweede Kamer, 2012-2013, 33400-VII, nr. 79.

Deze periscoop is geschreven in de context van het debat over de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de voorbereiding op de grote decentralisaties in het sociaal domein (Awbz, Participatiewet en jeugdzorg). Lokale politici zijn intussen bezig met de voorbereiding van de gemeenteraadsverkiezingen 2014, waar deze thema's centraal zullen staan. De periscoop verschijnt ook in een periode waarin op nationaal niveau een nieuwe verstatelijking waarneembaar is. Een hernieuwde plaatsbepaling en duiding van de maatschappelijke onderneming is noodzakelijk.

## 1.2 Opbouw en verantwoording

Met een periscoop wordt waargenomen. In de 'periscoop' van het WI worden de waarnemingen beschreven, geanalyseerd en wordt verkend wat de vervolgcours zou kunnen zijn. Bij het waarnemen zijn volledigheid en zorgvuldigheid dienstbaar aan de helderheid en overzichtelijkheid. Er wordt verder terug gekeken dan 2005, het jaar waarin *Investeren in de samenleving* werd uitgebracht. Deze periscoop bestrijkt ruwweg de afgelopen twee decennia (1993-2013).

De opbouw is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen beschreven met betrekking tot de functie en positionering van de maatschappelijke onderneming. Daarbij wordt ook geanalyseerd waarom het wetsvoorstel mislukte en vindt een inhoudelijke beoordeling plaats. Relevante ontwikkelingen in de samenleving met betrekking tot de maatschappelijke ondernemingen worden in hoofdstuk 3 besproken. In hoofdstuk 4 worden alle beschreven waarnemingen in hun onderlinge samenhang van een duiding voorzien. De visie van het CDA komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Duiding van de ontwikkelingen gekoppeld aan de visie van het CDA leidt in hoofdstuk 6 tot een mogelijke CDA-agenda voor de maatschappelijke ondernemingen.

### Terminologie in bronnen

In deze periscoop wordt aangesloten bij veel waarnemingen uit het veld, de pers en de literatuur. In artikelen, adviezen en literatuur worden regelmatig dezelfde woorden gebruikt waarbij het de vraag is of ze hetzelfde betekenen. Dat kan tot verwarring leiden. Met enkele voorbeelden wordt hieronder aangegeven hoe daarmee in deze periscoop is omgegaan.

Mensen zijn onderdeel van de samenleving, lid van de gemeenschap of zoals de Engelsen het zeggen, *member of society*. Wanneer een gemeenschap van mensen initiatief neemt om een maatschappelijk vraagstuk tot een oplossing te brengen, wordt in de periscoop de terminologie 'maatschappelijk initiatief' gebruikt. Een term die in dit verband vaak wordt gebezigd, is 'burgerinitiatief'. De term bekt lekker en is op het eerste gezicht zeer vanzelfsprekend. Maar doelen de gebruikers van die term daarmee op de rol van staatsburger of



bedoelen ze de buurman? Bij het schrijven van de periscoop is niettemin veel literatuur gebruikt waarin de termen burger en burgerschap gebruikt worden. De gebruikte terminologie is daarbij overgenomen, maar helaas is in lang niet alle gevallen duidelijk welke precieze betekenis er moet worden gehecht aan de gebruikte terminologie.

Soms is de politieke achtergrond en context evident en wordt het burgerinitiatief gezien als een instrument van overheidsbeleid. In de eerste troonrede die koning Willem-Alexander uitsprak, werd de term ‘participatiesamenleving’ gebruikt en meteen *gehypet*.<sup>5</sup> Er is echter geen diepgravend onderzoek nodig om de stelling te onderbouwen dat de participatiesamenleving in de uitlatingen van voormalig bewindspersonen van het CDA een ander soort samenleving is, dan een samenleving waarin de overheid de burgers laat participeren als uitvoerders van overheidsbeleid.<sup>6</sup> Of de term participatiesamenleving in alle teksten ingeruild mag worden voor *civil society* is geen uitgemaakte zaak en hangt af van de betekenis die de auteurs daar zelf aan lijken te hechten. Waar dat voor de periscoop relevant is, zal dit worden aangegeven.

In een aantal gevallen zijn de ontwikkelingen in de samenleving vanuit de optiek van de overheid beschreven, bijvoorbeeld het advies van de Raad voor het openbaar bestuur *Loslaten in vertrouwen*. Het lijkt logisch dat dan de term burger wordt gehanteerd. De toonzetting van het advies en de samenstelling van de raad geven geen aanleiding om een politiek-ideologische betekenis aan de gebruikte terminologie toe te kennen. Deze periscoop hecht betekenis aan zulke adviezen, omdat het belangrijke aanwijzingen zijn voor de brede beweging die in de samenleving gaande is. Zelfs als de beschrijving een visie op mens en samenleving bevat die haaks staat op die van het CDA, dan is het van betekenis om waar te nemen dat deze feitelijke ontwikkeling naar meer maatschappelijke verantwoordelijkheid breder in de samenleving positief geduid wordt. De vraag of het maatschappelijke initiatieven dan wel burgerinitiatieven worden genoemd, is dan minder van belang.<sup>7</sup>

5 | Het woord participatiesamenleving is op 16 november 2013 verkozen tot Woord van het jaar 2013. Zie <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2672/Wetenschap-Gezondheid/article/detail/3546151/2013/11/16/Participatiesamenleving-verkozen-tot-Woord-van-het-jaar-2013.dhtml>

6 | Elco Brinkman gaf in 1984 in een uitzending voor politieke partijen uitleg over de transitie van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij. Het is aardig om die uitzending dertig jaar later terug te zien. Het is ook wel een beetje schokkend dat we blijkbaar niet erg zijn opgeschoten. Zie [m.youtube.com/watch?v=uQI2T5893IA&desktop\\_uri=%2Fwatch%3Fv%3DuQI2T5893IA](https://m.youtube.com/watch?v=uQI2T5893IA&desktop_uri=%2Fwatch%3Fv%3DuQI2T5893IA). In 2005 gebruikte Jan Peter Balkende op zijn beurt de term ‘participatiesamenleving’ in zijn Bilderberglezing voor het NCW.

7 | Deze verantwoording is opgenomen nadat in gesprekken bleek dat termen soms vreselijk in de weg kunnen zitten bij het duiden van de beweging die zich feitelijk in de samenleving voltrekt.

## Vraagfinanciering

Het denken over de maatschappelijke onderneming is in het CDA steeds gekoppeld aan de vraagfinanciering. Kort geformuleerd werd het adagium 'wie betaalt, bepaalt' als vaststaand feit aangenomen. De oneigenlijke verstatelijking vanaf de jaren zestig vond voor een groot deel zijn oorsprong in de toenemende financiering en subsidiering van de activiteiten van de maatschappelijke ondernemingen en de daarmee gepaard gaande voorwaarden en regels. Wie daaraan een eind wil maken, moet de financiering via de burger laten lopen. Deze heeft dan de keuze tussen zelforganisatie of uitbesteding, maar zit hoe dan ook aan de knoppen. In 2002 wijdde het tijdschrift *Christen Democratische Verkenningen* een themanummer aan vraagfinanciering en publiceerde ook Jan Peter Balkenende zijn visie daarop.<sup>8</sup> Met vraagfinanciering rekent de gebruiker in plaats van de overheid de maatschappelijke onderneming af.

In de opdracht voor deze periscoop was *Investeren in de samenleving* het vertrekpunt en staat daarom sterk in het teken van de governance. Het aspect vraagfinanciering valt daarmee buiten het bestek van deze periscoop.

## Dialogoog en debat

Bij het schrijven van deze periscoop is van gedachten gewisseld met mensen binnen en buiten het CDA. Mensen uit het veld, de politiek en de wetenschap. Behalve dat die gesprekken voortdurend inspiratie opleverden om verder en soms ook dieper te gaan, ontstond ook af en toe de verleiding het debat in de periscoop voort te zetten.

Die verleiding is gekanaliseerd door in bijlage II (politiek) stelling te nemen in een aantal kwesties die de periscoop blijkbaar oproept. Daarmee is overigens niet gezegd dat het overige van deze periscoop waarde vrij zou zijn. De periscoop bevat uiteraard de nodige christendemocratische spiegels.

## 1.3 Wat is een maatschappelijke onderneming?

Over de vraag wat een maatschappelijke onderneming is, zijn meerdere boeken geschreven. In deze periscoop wordt niet beoogd daaraan nog iets toe te voegen. Aangesloten wordt bij de gebruikelijke omschrijving. In deze periscoop wordt dus niet ingegaan op de vraag of het veelgebruikte analysekader 'staat, markt, gemeenschap' wel deugt en of de daarbij gehanteerde criteria wel voldoende discrimineren. De criteria uit het analysemodel geven dan ook niet in alle gevallen uitsluitel of een bepaalde organisatie nu onder de omschrijving van de

---

8 | Jansen, T. en J. Prij (Red.) (2002), *Ontketening door vraagsturing?* Christen Democratische Verkenningen 2002 nr. 7/8/9. Zie ook: Balkenende, J.P. (2002), *Anders en beter, Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een Christen-democratische visie op de samenleving, overheid en politiek*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.

maatschappelijke onderneming valt.<sup>9</sup> Bovendien noodzaakt de maatschappelijke dynamiek tot voortdurende heroverweging en mogelijk bijstelling van de criteria. Was tot voor kort bijvoorbeeld winstuitkering door een maatschappelijke onderneming als vloeken in de kerk, intussen wordt nagedacht over verschillende nieuwe financieringsarrangementen bij de maatschappelijke ondernemingen. Maar dat alles doet niet af aan de waarde van het analysekader en bij een periscopische blik is het zeer wel bruikbaar. Voor de begripsbepaling kan aangesloten worden bij *Investeren in de samenleving*, waarin de volgende definitie wordt gegeven:

‘Wij vatten de maatschappelijke onderneming op als:

- a) een onderneming;
- b) die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon;
- c) die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- d) die goederen en diensten voortbrengt en;
- e) waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.<sup>10</sup>

De maatschappelijke onderneming kan ook beschreven worden door aan te geven wat het niet is.<sup>11</sup> In ieder geval vallen er geen overheidsorganisaties en overheidsbedrijven onder (geen staat). Ook vallen ondernemingen met winst-oogmerk (winstuitkering) er niet onder (markt). In de bovenstaande begripsbepaling zijn ook de zelfstandige bestuursorganen (ZBO) uitgesloten en hetzelfde geldt voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT).

Mensen die met een markt-oog kijken, vereenzelvigen maatschappelijk ondernemen met maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). In deze periscope wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen deze begrippen. Natuurlijk moeten ook maatschappelijke ondernemingen in hun bedrijfsvoering de MVO-doelen in acht nemen. Misschien mag van maatschappelijke ondernemingen zelfs ‘meer dan het gewone’ worden gevraagd. Maar profit gedreven ondernemingen die MVO hoog in het vaandel hebben, zijn nog geen maatschappelijke onderneming. Kortom, maatschappelijke ondernemingen voldoen aan bovengenoemde bijzondere kenmerken en daarnaast zijn ze net als alle andere ondernemingen aanspreekbaar op MVO.

9 | Zie voor een korte weergave van dit discours en de nadere onderbouwing van de keuze voor de zelfstandige positionering van de maatschappelijke onderneming: Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp. 221-222.

10 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving*, p. 20.

11 | Veelzeggend is de titel van de grote studie van: SCP (2001), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

In het verlengde van dat onderscheid ligt het verschil tussen ondernemen en de onderneming. Ondernemen is een activiteit en hangt samen met ondernemerschap en leiderschap. Dat is mensenwerk en daarbij gaat het om gedrag.

In deze periscoop gaat het om de onderneming en staan de rechtspersoon en de maatschappelijke institutie centraal. In dat geval staat het eigendom en de positionering in het maatschappelijk krachtenveld centraal.

De maatschappelijke onderneming valt ook niet samen met het begrip *civil society*. In *Investeren in de samenleving* wordt de maatschappelijke onderneming daarom onderscheiden van bijvoorbeeld het vrijwilligerswerk en de charitatieve instellingen. Zij worden tot de *civil society* gerekend; een begrip dat breder is dan de maatschappelijke onderneming.

In deze periscoop zal ook aandacht worden besteed aan de vele nieuwe maatschappelijke initiatieven. Veel van die initiatieven dragen kenmerken van een maatschappelijke onderneming. Het is in dat kader goed om nog eens vast te stellen dat die ook ooit zo is begonnen. 'Wat nu inmiddels maatschappelijke ondernemingen worden genoemd, vindt vrijwel zonder uitzondering zijn oorsprong in particulier initiatief. Of het nu om scholen, verpleeghuizen of de vroegere woningbouwverenigingen gaat, ze zijn ooit opgericht door kerken, de arbeidersbeweging of idealistische rijken.'<sup>12</sup>

Deze vele nieuwe initiatieven onderscheiden zich tegelijk op belangrijke punten van de gevestigde maatschappelijke ondernemingen. Vaak wordt een bewuste keuze gemaakt om (zoveel mogelijk) buiten het bestel te blijven, zelf de besturing in de hand te houden en kleinschalig te opereren. De gevestigde organisaties worden daarom maatschappelijke ondernemingen genoemd en de nieuwe organisaties maatschappelijke initiatieven.

## Onderneming

De terminologie maatschappelijke onderneming wordt de laatste tijd ter discussie gesteld. Door de opeenstapeling van incidenten in het middenveld zou die aanduiding zodanig zijn besmet dat beter voor een andere term gekozen kan worden. De Raad voor openbaar bestuur (Rob) doet de aanbeveling te kiezen voor 'maatschappelijke organisatie'.<sup>13</sup> Die aanbeveling wordt hier niet overgenomen. Het begrip maatschappelijke organisatie is vergelijkbaar met *civil society* en dus te breed. In plaats van duidelijkheid scheidt de door de Rob voorgestelde terminologie juist verwarring.

De instellingen waarover deze periscoop gaat, zijn in alle opzichten ondernemingen. Immers, ze (1) opereren op de markt; (2) vallen onder de generieke wetgeving voor ondernemingen; (3) zijn ondernemingen voor de BTW (woning-

---

12 | Rob (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: Rob, p. 29.

13 | De Rob doet de aanbeveling te spreken over 'maatschappelijke organisatie'. Raad voor het openbaar Bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: Rob, p. 72.

corporaties vallen bovendien ook onder de vennootschapsbelasting) en (4) bestuurders en toezichthouders zijn onder de bestuurdersaansprakelijkheid van het Burgerlijk Wetboek (BW) gebracht. Het veranderen van de terminologie brengt daarin geen verandering.<sup>14</sup> Zij blijven ondernemingen ook al noemt men het organisaties. Er is ook niets mis met het feit dat deze instellingen een onderneming drijven. Het probleem is dat er een en ander is mis gegaan in de besturing, de *checks and balances* en dat de maatschappelijke verankering is verdwenen. Dat moet dan ook worden opgelost.

### Krachtenveld

Met bovenstaande positieve en negatieve aanduidingen van de maatschappelijke onderneming, is het onderwerp van deze periscope redelijk in beeld gebracht. Maar dat beeld is niet statisch, want het krachtenveld waarin de maatschappelijke ondernemingen opereren, is voortdurend in beweging. De driehoek van Wim van de Donk en Taco Brandsen brengt scherp in beeld dat maatschappelijke ondernemingen meervoudige relaties onderhouden.<sup>15</sup> Vanuit die relaties met de gemeenschap, de staat en de markt worden voortdurend duw- en trekkrachten uitgeoefend waardoor het middenveld groter of kleiner wordt en waardoor de positionering in de driehoek en binnen het middenveld in de loop van de tijd verandert. Zo zouden bijvoorbeeld de ziekenhuizen dertig jaar geleden op een andere positie geplaatst worden dan vandaag de dag het geval is.



14 | Een werkgroep binnen ActiZ legt aan de leden van die branchevereniging de optie voor om te spreken over 'onderneming met een maatschappelijke taak'. <http://www.actiz.nl/website/dossiers/maatschappelijk-ondernemerschap/maatschappelijk-ondernemerschap>.

15 | Donk, W.B.H.J. van de en Brandsen, T. (2005), 'Vermenging of verbinding van tegengelen? Betekenis en belang van hybriditeit', in: *Bestuurskunde*, jaargang 14 (2005), nr. 3, pp. 34-42.

## 1.4 Maatschappelijke ondernemingen en het CDA

### Maatschappelijk middenveld in het ongerede

Bijna dagelijks is er wel nieuws over een misstand bij een van de maatschappelijke ondernemingen in de volkshuisvesting, de zorg of het onderwijs. Al meer dan twintig jaar wordt gezocht naar uitgebalanceerde verhoudingen tussen die ondernemingen, de overheid en de samenleving. Al meer dan twintig jaar wordt gezocht naar een goede inrichting van bestuur en toezicht. En, al meer dan twintig jaar is de politiek niet in staat een eenduidig antwoord te formuleren op de vraag van wie de maatschappelijke onderneming is. Daarbij gaat het niet zozeer om het formeel juridische antwoord, want dat is relatief eenvoudig. Nee, de achterliggende vraag gaat uiteindelijk over het moreel eigenaarschap. Over de vraag dus naar de legitimatie van het te voeren beleid van een maatschappelijke onderneming.

De vraagstelling uit *Investeren in de samenleving* luidde:

- hoe moet het toezicht op bestuur/directie van de maatschappelijke onderneming worden vormgegeven?;
- waar zoeken de maatschappelijke organisaties hun sociale inbedding (afnemers, stakeholders, personeel, ideëel betrokkenen)?;
- hoe moeten zeggenschap en verantwoording worden georganiseerd, juist ook om de instellingen scherp te binden aan hun maatschappelijke missie?;
- hoe verhouden dagelijkse leiding, intern toezicht, sociale inbedding en externe verantwoording zich tot elkaar?<sup>16</sup>

Die vraagstelling heeft niets aan actualiteit ingeboet, integendeel. Hoewel *Investeren in de samenleving* bruikbare handreikingen deed die CDA-bewinds- personen vertaalden in een wetsvoorstel, bewijst de krant vrijwel dagelijks dat het antwoord nog niet gevonden is.

### ‘Verlegenheid alom’

Het CDA en de maatschappelijke ondernemingen herkennen steeds minder gemeenschappelijks in elkaars uitingen, besluiten en gedragingen.<sup>17</sup> Een treffend voorbeeld van die verwijdering is het verzet van het middenveld tegen het wetsvoorstel op de maatschappelijke onderneming. In paragraaf 2.3 wordt daarop nader ingegaan.

In een uitgave van *Christen Democratische Verkenningen* verwoordt Gerrit de Jong zijn zorgen over de positie van de maatschappelijke onderneming als volgt: ‘Het maatschappelijk middenveld is altijd het honk geweest dat door het

16 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving*, p. 11.

17 | Leeuwen, W.D. van (2013), ‘Het CDA en de maatschappelijke ondernemingen zijn van elkaar vervreemd geraakt’, in: P.J. Dijkman, W.B.H.J. van de Donk en R. Fraanje (Red.), *Het appel op de vitale samenleving*, Amsterdam: Boom, pp. 96-103 (CDV lente 2013).

CDA werd bezet. Het lijkt erop dat die partij wat verweesd is achtergebleven en niet weet hoe ze de identiteitscrisis in dat veld moet aanpakken; verlegenheid alom.<sup>18</sup> Deze waarneming vertoont grote gelijkenis met de cri de coeur van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen in 2003: 'Op het maatschappelijk middenveld is sprake van achterstallig conceptueel onderhoud'.<sup>19</sup>

Op tal van plaatsen in de samenleving nemen burgers, die met elkaar een gemeenschappelijk ideaal en/of doel hebben geformuleerd, nieuwe initiatieven. Herkennen de initiatiefnemers in het CDA een geestverwant? Weten CDA-politici en CDA-bestuurders, zowel lokaal als landelijk, zich te verbinden met en dienstbaar te maken aan deze nieuwe initiatieven? Heeft het CDA hen überhaupt wel in beeld? De commissie-Frissen zette vanuit diezelfde waarneming van nieuwe initiatieven het denken over de maatschappelijke organisaties op de agenda:<sup>20</sup>

*'Die maatschappelijke verbanden moeten met een frisse blik benaderd worden. Dat willen ze zelf ook. Hun rol en hun achterban kijkt ook allang verder en voorbij traditionele verbanden. Bovendien zijn er allerlei nieuwe typen van civil society gegroeid en opgebloeid waar de christendemocratie nog maar weinig voeling mee heeft ontwikkeld, verknoopt als ze was met de vertrouwde relatiepatronen uit de verzuiling. Dit biedt dus vooral kansen op innovatie en nieuwe relaties in plaats van een gevoel van verlies en bedreiging.'*

18 | Jong, G. de (2013), 'Radicalere reinigingsactie op maatschappelijk middenveld gewenst', in: P.J. Dijkman, W.B.H.J. v.d. Donk en R. Fraanje (Red.), *Het appel op de vitale samenleving*, pp. 169-173.

19 | Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (2003), *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*. Hilversum: NTMO.

20 | Commissie Frissen (2010), *Verder na de klap, evaluatie en perspectief*, Den Haag: CDA, p. 58.

## **2 | Zoeken naar nieuwe ankers**



De vraag ‘Van wie is de maatschappelijke onderneming?’ werd in de tijd van de verzuilde samenleving niet gesteld (los van het feit dat de term ‘maatschappelijke onderneming’ nog niet werd gebruikt). De talloze vaak kleinschalige verenigingen waren op natuurlijke wijze verankerd in de verzuilde samenleving. Gebruikers waren lid en bezochten de algemene ledenvergadering waar het beleid werd goedgekeurd. Het bestuur werd gevormd door ‘onze mensen’.

Toen de overheid besloot een publiek belang te hechten aan de activiteiten van zulke verenigingen en die ging subsidiëren, kwam een vloedgolf aan regels tot stand. De (beleids)verantwoordelijkheid verschoof van het middenveld naar de overheid en leidde een periode van oneigenlijke verstatelijking in. De verankering bleef in de periode van de oneigenlijke verstatelijking wel in stand maar had in essentie steeds minder betekenis. Door de grote hoeveelheid, vaak gedetailleerde, regels hadden besturen nauwelijks beleidsruimte en dus hadden de leden op hun beurt nog nauwelijks enige invloed.

Medio jaren negentig begon de overheid zich terug te trekken en hervonden de verstatelijkte en aan subsidie verslaafde uitvoerders van overheidsbeleid zich langzaam als maatschappelijke ondernemingen. In wisselend tempo en in verschillende maatvoering kwam het einde van de verstatelijking in de naoorlogse jaren steeds meer in zicht<sup>21</sup>.

Met ontwikkelingen als de ontzuiling, de professionalisering van bestuur, schaalvergroting en de omzetting van veel verenigingen naar stichtingen, ging de natuurlijke binding tussen de organisaties en de mensen waarvoor die werkten, verloren. De maatschappelijke ondernemingen raakten los van hun ankers en bleven verweesd in de samenleving achter. Dat probleem stond centraal in het vele denkwerk dat hierover vanaf halverwege de jaren negentig tot en met het eerste decennium van deze eeuw is verricht.

## 2.1 Denkwerk

Brancheorganisaties in de volkshuisvesting en in de zorg hebben eind vorige eeuw hun verantwoordelijkheid genomen om bij het terugtrekken van de overheid te voorzien in zelfregulerende codes voor goed bestuur. In navolging van de Commissie Corporate Governance voor beursgenoteerde ondernemingen (commissie-Peters), kwam Aedes in 1998 met 25 aanbevelingen van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (commissie-Glasz). In de zorgsector kwam de Commissie Health Care Governance (commissie-Meurs) met een code.

---

21 | In deze paar zinnen wordt een ontwikkeling geduid die niet zonder slag of stoot is verlopen. Een beschrijving van de ontwikkelingen die de sectoren wonen, onderwijs en zorg doormaakten, is opgenomen in: Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, hoofdstuk 3, 4 en 5.

In de eerste jaren van dit decennium werd eveneens veel nagedacht en gepubliceerd over de verdere ontwikkeling en positionering van de maatschappelijke ondernemingen in relatie tot de staat en de markt. Nog steeds bevat de literatuurlijst van serieuze publicaties op dit terrein de adviezen uit het eerste decennium van deze eeuw: het WRR-advies *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) en het advies van de SER *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (2005).

Ook de organisaties van het maatschappelijk middenveld bezonnen zichzelf op hun veranderde relatie met de staat. Zo werd het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (NTMO) opgericht, dat bestond uit de koepels c.q. brancheorganisaties van wonen, zorg en onderwijs.<sup>22</sup> Besloten werd te werken aan een gezamenlijke 'branchecode' voor alle maatschappelijke ondernemingen. Bij de ontwikkeling ervan werd door een twintigtal deskundigen meegedacht waaronder Jos van Gennip, Ab Klink, Anton Westerlaken en Herman Wijffels. In achttien bepalingen werd de essentie van de maatschappelijke onderneming vastgelegd en werden uitgangspunten voor de besturing ervan bepaald.



*Het NTMO kwam in 2003 met een publicatie, getiteld **De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd**. Gekozen werd voor voortvarendheid in zelfregulering en de ambitie was om de gezamenlijke branchecode in de eigen verenigingen te verankeren. Zowel met de titel als met het beeld op de cover wilde het NTMO benadrukken dat die zelfregulering niet vrijblijvend zou zijn.*

*Het 'boek met het touwtje' werd in januari 2003 aan CDA-premier Jan Peter Balkenende overhandigd.*

22 | Het NTMO was voornemens een stevig statement af te geven aan het tweede kabinet-Kok: 'handen af van de maatschappelijke ondernemingen'. Prof. Theo Toonen kreeg de vraag om dat 'pamflet' te redigeren. Toonen wilde eerst een 'rondje Den Haag' maken om te verkennen hoe zoiets zou landen. Hij kwam terug met de reflectie: regelen jullie eerst maar eens dat je zelf de boel op orde hebt, voor je een statement aan een kabinet gaat maken.

In 2002 publiceerde Jan Peter Balkenende zijn boek *Anders en beter*.<sup>23</sup> En in 2005 kwam het WI zoals gezegd met de studie *Investeren in de samenleving*. Het rapport beschrijft dertien essentialia van de maatschappelijke onderneming. Die essentie moet volgens dit rapport in of bij een aparte bepaling in het Burgerlijk Wetboek geregeld worden. Na een uitgebreide (internationale) verkenning wordt niet gekozen voor een afzonderlijke rechtspersoon (naast de stichting, vereniging en vennootschap) maar voor een 'modaliteit'. Een bestaande rechtspersoon kan zo de modaliteit Maatschappelijke Onderneming (Stichting 'Zorgzaam' MO) voeren. In het maatschappelijke verkeer weet dan iedereen aan welke kenmerken die onderneming voldoet c.q. op aan te spreken is. Vooral de kenmerken die de kwaliteit van governance en de invloed van 'belanghebbenden' betreffen, krijgen in het WI-rapport de aandacht.

## 2.2 Politiek handelen

Al het denkwerk ten spijt en ondanks de regerende coalitie, bood het politiek handelen in de laatste twee decennia weinig perspectief voor het verankeren van de maatschappelijke onderneming. Het ging in het publieke discours over macht, verantwoording en (extern) toezicht. Meet- en regeltechniek stonden centraal. Het ging daarbij helaas niet over het in positie brengen van de gemeenschap. Mensen werden als klanten c.q. consumenten benaderd in plaats van als onderdeel, leden van een gemeenschap.

De mate en het tempo van het terugtreden van de overheid verschilde per sector, maar in alle gevallen leidde het tot menig debat in de Tweede Kamer. Wat opvalt is dat die debatten zich vrijwel uitsluitend bewogen langs de as staat-markt en zelden gingen over de rol en positie van de gemeenschap zelf. Rond de eeuwwisseling nam de invloed van het zogenaamde *new public management* toe. Een stroming in de wetenschap, met name bestuurskunde, die gericht is op een meer bedrijfsmatig werkende overheid, gefocust op resultaten. In de praktijk vertaalt zich dat in een ondernemende overheid, privatisering en marktwerking. Onder de Paarse kabinetten werd een neo-liberaal beleid gevoerd waarin veel te weinig aandacht was voor de waarde van civil society als zodanig.

De stelsels in de zorg (marktwerking), volkshuisvesting (bruterij en verzelfstandiging) en later het onderwijs (lump sum financiering) werden hervormd. Op de daarna gesignaleerde tekortkomingen reageerde de overheid meteen met meer regels en toezicht, de bekende regelreflex. In die tijd verblikt of verbloosde niemand in Den Haag wanneer er gesproken werd over 'toezichttorens' (toezicht

23 | Balkenende, J.P. (2002), *Anders en beter, Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een Christen-democratische visie op de samenleving, overheid en politiek*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.

op toezicht op toezicht). Terugtrekken van de overheid op het ene terrein (financiering) leidde tot nieuwe vormen van staatsbemoeienis op het andere terrein (governance). De ruimte voor ondernemen door de maatschappelijke organisaties werd gaandeweg beperkt.

Het huidige kabinet doet daar overigens nog een schep bovenop. Minister Blok gaat weer zelf toezicht houden op de corporaties en misstanden bij ziekenhuisdeclaraties worden beantwoord met meer toezicht en meer regels in plaats van het verhelderen van de regels en vereenvoudiging van het systeem. Gradus signaleert in het NRC dan ook een nieuwe golf van verstatelijking.<sup>24</sup>

### **Het CDA en de maatschappelijke onderneming**

In *Verder na de klap* wordt over de periode 2000-2010 gesignaleerd:

‘De aanpak van grote vraagstukken en de modernisering van de publieke dienstverlening die deze moest helpen oplossen, riep bij veel burgers ongenoegen en vervreemding op. Men vond het vaak technocratisch, procesmatig beleid en beheer. In verschillende beroepsgroepen wisselden nieuwe procedures en protocollen elkaar af – soms in hoog tempo – om zicht en greep te krijgen op problemen en oplossingsrichtingen. Ook in het CDA werd het gebruik lijstjes te maken, urgenties en prioriteiten te benoemen en soms zelfs het middel tot doel te verheffen.’<sup>25</sup>

Over de samenwerking in Balkenende-IV schetst de commissie-Frissen het volgende beeld. ‘Binnen het kabinet werd in de groep CDA-bewindslieden nauwelijks of zonder veel samenhang gewerkt aan een gemeenschappelijke doelstelling en strategie voor een eigen, herkenbaar gezicht. Sterker, CDA-bewindslieden waren onderling verdeeld en werkten elkaar ook soms tegen. Departementale agenda’s waren in hun beraad dan uiteindelijk dominanter dan de vraag hoe het CDA en zijn representanten zorg droegen voor een helder, samenhangend verhaal naar de burger en zijn verbanden.’<sup>26</sup>

Aan deze waarnemingen zitten twee kanten.<sup>27</sup> Enerzijds is er in de afgelopen twintig jaar geen daadwerkelijke politieke meerderheid geweest waarin partijen kwamen tot een gezamenlijke visie op de taak en positie van de maatschappelijke ondernemingen en over het soort overheidsinterventies dat daarbij hoort. In de praktijk leidde dat vaak tot pragmatisch handelen en soms tot de opportunistische stelling ‘dat er anders een andere meerderheid zonder het CDA maatregelen zou treffen die de samenleving nog verder van huis zou brengen’. Het overstijgende

---

24 | Gradus, R.H.J.M., ‘Bemoeizucht van dit kabinet’, in: *NRC*, 2 mei 2013.

25 | Commissie Frissen (2010), *Verder na de klap, evaluatie en perspectief*, Den Haag: CDA, p. 17.

26 | Commissie Frissen (2010), *Verder na de klap, evaluatie en perspectief*, Den Haag: CDA, p. 29.

27 | Zie uitgebreider: Leeuwen, W.D. van, (2013), *Het CDA en de maatschappelijke ondernemingen zijn van elkaar vervreemd geraakt*, pp. 96-103.

CDA-verhaal kwam daarbij onvoldoende naar voren. Het middenveld wist niet waar het nu precies aan toe was met het CDA.

De andere kant is dat de maatschappelijke ondernemingen niet in staat bleken om tot een constructieve relatie met de overheid te komen. Stelselmatig leverden de brancheverenigingen te laat een alternatief voor overheidsinterventie en daarbij was wat ze leverden te mager. Per sector verschilde dit in mate en tijd, maar het algemene beeld dat het middenveld onvoldoende heeft geïnvesteerd in de relatie met de overheid zal niet snel worden bestreden.<sup>28</sup>

De ergernis daarover in Haagse kringen nam snel toe. Met het toenemend aantal schandalen werd het draagvlak in de politiek voor het conceptuele denken over de maatschappelijke onderneming van het CDA niet groter. Integendeel, de fractie zag zich steeds vaker onder druk gezet om mee te gaan in de regelreflex, omdat een ander – meer positief en opbouwend getoonzet – verhaal niet langer overkwam.

### 2.3 Wet op de maatschappelijke onderneming

In 2007 sloot het CDA een regeerakkoord met PvdA en ChristenUnie. In het coalitieakkoord, getiteld *Samen Werken, Samen Leven*, werden afspraken gemaakt over de maatschappelijke onderneming. ‘Ondernemingen, maatschappelijke organisaties en instellingen en de mensen die daarin werken, verdienen het vertrouwen en de ruimte om zich voluit te kunnen ontplooiën.’ In lijn met de CDA-visie bevatte het akkoord de volgende afspraak: ‘Bij de invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen wordt zoveel mogelijk ruimte gelaten voor maatschappelijke betrokkenheid en eigen initiatief. In dat kader wordt de rechtsvorm van een maatschappelijke onderneming ingevoerd.’<sup>29</sup>

In navolging van het regeerakkoord diende minister Hirsch Ballin in 2009 het wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming in. Dit voorstel beoogde de positie van belanghebbenden te verstevigen door deze wettelijk te verankeren. Het wetsvoorstel stond daartoe een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek voor, waarbij ondernemingen die de rechtspersoonlijkheid van een vereniging of stichting hebben, de keuze kunnen maken voor een specifieke vorm daarvan, namelijk voor een modaliteit.<sup>30</sup> Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) beoogt het voorstel ‘bepalingen te introduceren die geschikt zijn om vorm te

28 | Voor de woningcorporaties is die analyse in 2008 in opdracht van Aedes gemaakt door de commissie-Noordanus. Eén van de conclusies was dat het *Antwoord aan de Samenleving*, dat Aedes tijdens de formatie van Balkenende-IV uitbracht, “too little, too late” was.

29 | Tweede Kamer 2006-2007, 31 070, nr. 1.

30 | De ontwikkelingen die aan het wetsvoorstel vooraf gingen en vooral de juridische aspecten van het wetsvoorstel zijn beschreven in: Helder, E. (2013), *De juridische infrastructuur van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

geven aan het bestuur van scholen, zorginstellingen, woningcorporaties en andere instellingen in de semipublieke sfeer, op een wijze die garanties bevat voor kwalitatief hoogwaardig bestuur en voor verantwoording aan belanghebbenden en die hen desgewenst in staat stelt zich op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemend op te stellen'.<sup>31</sup>

Het wetsvoorstel lag vrijwel geheel in lijn met het rapport van het WI *Investeren in de samenleving*, maar is, zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven, geen succes geworden en inmiddels door het kabinet-Rutte II ingetrokken.

### **Wat ging er mis?**

Hoe heeft dit voor het CDA zo belangrijke voorstel kunnen mislukken? De eerste en misschien wel belangrijkste reden voor de mislukking geeft de commissie-Frissen aan en is hiervoor geciteerd. Gebrek aan eenheid in het kabinet en dominantie van departementale belangen.

Ten tweede bestaat er binnen de departementen een hardnekkige opvatting dat het middenveld door middel van sectorregelgeving geordend en gestuurd moet worden. De bureaucratie heeft dus belang bij sectorale regelgeving. Niet in de laatste plaats omdat ogenschijnlijk technisch onderwerpen dan sneller in een AMvB uitgewerkt kunnen worden of aan 'onze minister' kunnen worden overgelaten.

Deze tweede reden laat bovendien zien dat de gedachte dat de uitvoering van zorg, onderwijs en wonen een overheidstaak is, diep is verankerd in het overheidsbeleid. Dit staat haaks op de CDA-visie dat deze taken het beste vorm en inhoud kunnen worden gegeven door particulier initiatief.

De derde barrière vormden de sectorale brancheorganisaties. Zij verlangden dat departementale regelgeving zou worden geschrapt alvorens de aanpassing van het BW in het Staatsblad zou verschijnen.<sup>32</sup> Vanuit de departementen werd de branchevoorzitters te verstaan gegeven dat pas na inwerkingtreding van de aanpassing van het BW overlegd kon worden over vermindering van sectorregels. De branchevoorzitters voerden in VNO-NCW verband de druk op en maakten van hun verlangen een eis. Toen vanuit het kabinet werd meegedeeld dat in de sectorale wetgeving de eis zou worden opgenomen dat de betreffende organisaties de modaliteit MO zouden moeten gaan voeren, was het draagvlak volledig verdwenen.

Tenslotte mag verondersteld worden dat coalitiepartner PvdA het mislukken van het wetsvoorstel geen groot probleem vond. Het was een duidelijk onderhandelingspunt van het CDA bij de vorming van de coalitie en inhoudelijk sloot het niet direct aan op de visie waarmee de PvdA het middenveld beschouwt.

---

31 | Tweede Kamer, 2008-2009, 32 003, nr. 2.

32 | [http://www.mkb.nl/images/brief\\_Maatschappelijkeonderneming\\_09-12101.pdf](http://www.mkb.nl/images/brief_Maatschappelijkeonderneming_09-12101.pdf)

Inhoudelijk kreeg het wetsvoorstel veel kritiek. Het zou de sectoren 'dichtregelen' en tot 'bestuurlijke drukte' leiden. In een brief van VNO-NCW op 9 november 2009 werd het wetsvoorstel zeer kritisch beoordeeld en steun onthouden.<sup>33</sup> De Tweede Kamer toonde zich evenmin erg enthousiast gegeven het ultrakorte verslag van de schriftelijke behandeling door de vaste Kamercommissie voor Justitie: 'Zij verzoeken de regering nader te onderbouwen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan de verbetering van de maatschappelijke binding/verankering van organisaties in de semipublieke sector'.<sup>34</sup>

### **Gemiste kans 1**

In deze periscope wordt één wezenlijk punt uit alle kritiek uitgelicht. Er was namelijk vooral verzet tegen de bepaling die een 'belanghebbendenraad' voorschreef. Tegenstanders van de wet kwalificeerden dat als bestuurlijke drukte en stapeling van voorschriften. Het zou bovendien te ver ingrijpen in de bestuurlijke inrichting van de ondernemingen. De bepalingen in het BW stelden echter louter systeemeisen en beschouwden de invulling daarvan als een verantwoordelijkheid van de maatschappelijke onderneming zelf. Precies waar het middenveld, in navolging van adviezen van de WRR en RMO, al zo lang op hamerde. Die kritiek was dus inhoudelijk niet goed te begrijpen.

Los van de inhoud kan het verwerpen van het wetsvoorstel gekwalificeerd worden als een strategische blunder van de brancheverenigingen op het middenveld.<sup>35</sup> Zij gingen ervan uit de eis te kunnen stellen dat de overheid eerst regels moest verminderen alvorens de branches akkoord zouden gaan met de nieuwe regels in het BW. Een typisch geval van zelfoverschatting. In die opstelling speelde mee dat de achterbannen, de maatschappelijke ondernemingen, merendeels nog niet bereid waren om hun comfortabele autonomie op te geven en meer zeggenschap (hoe beperkt ook) af te staan aan belanghebbenden. Zij voorzagen de consequenties van hun afwijzing echter niet. In het krachtenveld staat, markt en gemeenschap wordt het in het middenveld ontstane machtsvacuüm dan opgevuld door de staat. Immers, als de samenleving vraagt om een verdere regulering van de positie van de belanghouders, omdat er in de praktijk te weinig voortgang wordt geboekt, komt een dergelijke regeling er uiteindelijk toch. Maar dan wel in publiekrechtelijke vorm, namelijk in de vorm van sectorwetgeving, met ongetwijfeld meer nadruk op de verticale belanghouders en externe toezichthouders.

---

33 | [http://www.mkb.nl/images/brief\\_Maatschappelijkeonderneming\\_09-12101.pdf](http://www.mkb.nl/images/brief_Maatschappelijkeonderneming_09-12101.pdf)

34 | Tweede Kamer, 2009-2010, 32 003, nr. 6.

35 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp. 101-104.

## Gemiste kans 2

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte I is aangekondigd dat het wetsvoorstel zal worden ingetrokken. Feitelijk gebeurde dat niet omdat minister Piet Hein Donner overwoog met een alternatief te komen. Noch hij, noch zijn opvolger Liesbeth Spies hebben die gelegenheid echter te baat genomen. Naarmate de tijd verstreek, en zeker gezien de Vestia-affaire, een begrijpelijke afweging. Toch had het CDA de regie kunnen nemen om het vraagstuk van de maatschappelijke onderneming op een andere manier te *framen*, bijvoorbeeld met een beleidsbrief waarin – al de affaires voorbij – een nieuw perspectief geboden wordt op het versterken van de rol en positie van de gemeenschap binnen de organisaties op het middenveld.

## 2.4 Nadere beschouwing van het wetsvoorstel

Mankeerde er iets aan het advies van het WI *Investeren in de samenleving*? Mankeerde er iets aan het ingediende wetsvoorstel? In ieder geval verdient de mislukte poging om de positionering van de maatschappelijke onderneming in het BW te regelen een nadere beschouwing. En als het CDA overtuigd blijft van een wettelijke regeling voor de maatschappelijke onderneming, wat moet er dan anders om de kans te vergroten dat een dergelijk wetsvoorstel deze keer wel het Staatsblad haalt?

### Wettelijke regeling?

Vooropgesteld zij dat er niets mis is met het wettelijk in positie brengen van belanghebbenden. Als de gemeenschap niet vanzelfsprekend in positie is bij het werk van de maatschappelijke ondernemingen – en de kritiek dat de maatschappelijke ondernemingen verweesd zijn en geen maatschappelijk eigenaar meer hebben, is breed gedragen – dan moet er blijkbaar iets geregeld worden.<sup>36</sup>

De door de overheid veelal gekozen weg is dat de burger in positie wordt gebracht binnen de zogenaamde stelsels, dus binnen sectorregelgeving. In de meeste gevallen betekent dit dat de minister aanspreekbaar is op eventueel falen. Als dat gebeurt, worden er gewoonlijk meer (generieke) regels gesteld; de bekende regelreflex. Het onderwijs is bij uitstek een voorbeeld waar, mede onder verantwoordelijkheid van het CDA, de laatste jaren de verstatelijking weer is toegenomen. Niet de ouders zijn in positie gebracht, maar de Onderwijsinspectie.

Het alternatief is om de burger in positie te brengen. Verbeter de *checks and balances*, stel eisen aan de besturing, geef betrokkenen het recht om positie en invloed op te eisen als het niet vanzelf gaat. Laat betrokkenen die claim vervolgens effectueren via het burgerlijk recht en via de rechter, maar niet via een klacht bij de inspectie of een aanwijzing van de minister.

---

36 | Zie ook Bijlage II.



Maar hoe moet die burger dan precies in positie worden geplaatst? De keuze voor een regeling in het rechtspersonenrecht (BW) is misschien zuiver, maar het maakt de positie van de gemeenschap bij het maken en legitimeren van de beleidskeuzen afhankelijk van de opstelling van het bestuur. Met de ervaring van een meer dan twintig jaar 'mee sribbelend'<sup>37</sup> middenveld zullen samenleving en politiek daar niet veel van verwachten. De gemeenschap moet bij maatschappelijke ondernemingen niet afhankelijk zijn van een modaliteitskeuze van het bestuur, maar zelf in positie worden gebracht en die positie zo nodig kunnen afdwingen.

De conclusie is daarom dat een wettelijke regeling nog steeds een goed instrument kan zijn, maar dat de gemeenschap daarbij in positie moet worden gebracht zonder afhankelijk te zijn van het bestuur van de gevestigde maatschappelijke ondernemingen.

### **Wetsvoorstel belandde op verkeerde strijdtoneel**

Terwijl de wet beoogde de belanghebbenden een rol te geven in de *checks and balances* en op die wijze de legitimatie van de maatschappelijke onderneming te borgen, waren die belanghebbenden nauwelijks partij in het wetgevingsproces. Deels is dat logisch omdat de wet erin voorzag dat de ondernemingen zelf hun belanghouders zouden definiëren en een plek aan de tafel zouden geven. Organisaties van mogelijk belanghebbenden staken, op een uitzondering na, ook niet zelf hun vinger op.

Misschien moet wel worden geconcludeerd dat de aanvliegroute van de wet nog helemaal in het teken stond van de terugtrekkende overheid en de ont-plooiing van de maatschappelijke ondernemingen. De wet voorzag eerder in het apaiseren<sup>38</sup> van de verhouding tussen de maatschappelijke ondernemingen en de rijksoverheid en het professionaliseren van de governance bij die ondernemingen, dan dat de wet werd ervaren als een machtsverschuiving naar de gemeenschap. Het wetsvoorstel mondde uit in een strijd om de macht tussen de overheid en de maatschappelijke ondernemingen; in een institutionele strijd dus. Kortom, over de wettelijke regeling van de maatschappelijke onderneming werd onderhandeld tussen koepels en overheid, terwijl de gemeenschap op de bank zat.

Geconcludeerd kan worden dat het doel van een wettelijke regeling scherp moet worden beschreven. Het moet gaan om een radicale keuze voor de samenleving, want het daadwerkelijk in positie brengen van de gemeenschap is een ander doel dan het professionaliseren van de governance.

37 | De term is van Pieter Winsemius die als demissionair minister van VROM merkte hoe moeizaam de woningcorporaties in beweging kwamen bij het formuleren van hun 'Antwoord aan de samenleving'.

38 | Dat dit geen overdreven term is, mag onder andere blijken uit de brief van minister Van der Laan. 'Ik wil daarom, zoals uw Kamer gemeld, in goed overleg met de woningcorporaties bezien hoe het partnerschap tussen overheid en woningcorporaties kan worden verbeterd.' Tweede Kamer, 2008-2009, 29 453, nr. 118.

## Belanghebbenden of betrokkenen?

Het lijkt erop dat de term belanghebbenden in het wetsvoorstel nogal wat mensen op het verkeerde been heeft gezet. Omdat de term belanghebbenden blijkbaar de connotatie heeft van 'eigen belang', consumentenbelang, etc., ontstaat een verkeerd beeld van wat werd beoogd, namelijk legitimatie. Er is blijkbaar onvoldoende helder gemaakt dat er een verschil bestaat tussen belanghebbenden in economische zin (afnemer, toeleverancier), in de sfeer van extern toezicht (overheid, NMa) en de belanghebbenden bij de maatschappelijke meerwaarde.<sup>39</sup>

Sophie van Bijsterveld signaleert terecht dat het er bij legitimatie niet om gaat een arena voor deelbelangen te scheppen, iets waar *Investeren in de samenleving* volgens haar soms naar lijkt te tenderen. Bij legitimatie gaat het echter niet om belangen die al in andere wetten zijn geborgd (werknemers, cliënten, etc.), maar om het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak.<sup>40</sup> De politiek-democratische legitimatie uit de periode van oneigenlijke verstatelijking wordt dan weer maatschappelijke legitimatie. Scholieren en hun ouders, bewoners van verpleeghuizen en hun familie, huurders en hun burens gaan met de maatschappelijke onderneming een relatie aan die meer is dan een marktrelatie omdat men bezig is met zichzelf overstijgende belangen, zoals bijdragen aan de kwaliteit van leven, opvoeding tot weerbare burgers en werken aan leefbare buurten. Dat brengt Gradus tot de conclusie dat het de belangrijkste taak van de maatschappelijke onderneming is om 'de missie te expliciteren en dus de relatie met betrokkenen is' (zie ook paragraaf 3.3). Dan wordt volgens hem pas helder waartoe de maatschappelijke onderneming op aarde is en kan zij de kracht uit de samenleving mobiliseren.<sup>41</sup>

Het spreken over betrokkenen in plaats van belanghebbenden is dus niet voldoende om de legitimatievraag te beantwoorden.

## Positie kapitaalverschaffer

Ten tijde van het wetsvoorstel speelde reeds de vraag of een maatschappelijke onderneming open zou kunnen staan voor participatie in het kapitaal. Zo ja, dan zou er ook winstuitkering moeten kunnen plaatsvinden. De behoefte daaraan werd vooral in de zorgsector benadrukt. Er is gezocht naar een vorm van winstuitkering aan kapitaalverschaffers waarbij de zorgaanbieder not-for-profit bleef werken. Niet de aandeelhouderswaarde, maar de maatschappelijke

---

39 | Zie voor uitvoerige beschouwing: Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp.. 98-101.

40 | Bijsterveld, S.C. van, 'Essentiële taken en bevoegdheden vallen nu tussen wal en schip. Algemene vergadering van maatschappelijke aandeelhouders biedt perspectief', in: *Boardroom zorg*, nr. 8 december 2012, pp.. 24-27.

41 | Gradus, R.H.J.M., 'Van grote waarde', in: M. ten Hooven, J. Prij, J.J. van Dijk, P. Omtzigt en H. Pieper (red.), *Voorbij de crisis*, Amsterdam: Boom (CDV herfst 2009), p. 12.

waarde moest centraal blijven staan. Met dat doel werd in het wetsvoorstel de mogelijkheid van 'winstbewijzen' opgenomen.

Het is begrijpelijk dat deze mogelijkheid werd opgenomen in het wetsvoorstel, maar het heeft zeker niet bijgedragen aan een duidelijke doelstelling ervan. De (technische) discussie over de vorm van winstuitkering leidde jammer genoeg zelfs af van het beoogde hoger liggende doel.

# **3 | Intussen in de samenleving**

### 3.1 Inleiding

Zoals uit voorgaande hoofdstukken blijkt, is de zoektocht naar verankering uitgedraaid op een machtsstrijd tussen staat c.q. politiek en middenveld c.q. bestuur. Een institutionele machtsstrijd die ver af staat van de burgers en professionals van de maatschappelijke ondernemingen. Het vraagstuk rond de legitimatie van het beleid van de maatschappelijke ondernemingen is niet opgelost en de verbinding met de samenleving is eerder verslechterd dan verbeterd.

Burgers en professionals ervaren een steeds grotere afstand tussen de vraagstukken die zij dagelijks proberen op te lossen en de activiteiten van de overheid en de gevestigde maatschappelijke ondernemingen. Het vertrouwen in die organisaties is afgenomen. Mede door gebrek aan vertrouwen in overheid en maatschappelijke organisaties gaan burgers zich zelf organiseren, zoals een onderzoek van Civiq naar spontane burgerinitiatieven ook beschrijft: 'Burgerinitiatieven ontstaan vaak vanuit een probleem of behoefte in de lokale samenleving. In die zin geeft een burgerinitiatief een signaal af naar de gemeente. Een burgerinitiatief kan een gunstig effect hebben op de lokale gemeenschap. Een probleem wordt niet alleen gesignaleerd maar ook aangepakt: en kan anderen ertoe bewegen initiatieven te nemen die een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving.'<sup>42</sup> De signaalwerking moet niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats uitgaan naar de gemeente, maar ook naar de maatschappelijke onderneming. Ook die hebben onvoldoende ingespeeld op de diverse wensen uit de samenleving.

#### **BALKENENDE: WEES JUGAAD**

*Originele geesten hebben volgens Balkenende geen zin om te wachten op de overheid. 'Zij krijgen het Spaans benauwd van regeltjes en voorschriften. Zij willen lucht en ruimte. En die moet er ook meer komen. Balkenende verwees naar de Indiase managementdenker Navi Radjou. Hij pleit voor flexibel denken en handelen. Improvisatie en aanpassingsvermogen. 'Wees "jugaad" zegt hij, een woord uit het Hindi dat "slimme oplossing" betekent. De focus van managers en mensen met een mba-training ligt op het optimaliseren van processen en minimaliseren van kosten. Efficiency tegenover innovatie. Ze zijn niet opgeleid om het systeem te vernietigen, alleen om het te verbeteren. In India maak je pas een plan als je het nodig hebt. Het is het verschil tussen een orkest en een jazzband. Een orkest speelt van een partituur, maar een jazzband improviseert. Jugaad is als een jazzband.'*

*Bron: Het Financieele Dagblad, 17 oktober 2013.*

42 | Civiq (2006), *De gemeente, burgerinitiatieven en de ongebonden vrijwilliger*.

Maatschappelijke initiatieven lopen vast in de gevestigde instituties en zoeken vervolgens hun eigen weg. Maar dat is niet de enige reden, want steeds meer mensen komen helemaal niet meer op het idee om de klassieke instituties bij een initiatief te betrekken. De nieuwe verbindingen zijn gestoeld op eigen kracht en niet op afhankelijkheid.

De context waarin de vraag van deze periscoop – hoe verder met de maatschappelijke ondernemingen – moet worden beantwoord, is de afgelopen jaren dus fors veranderd en die verandering zal doorzetten. In dit hoofdstuk wordt de periscoop daarom gericht op ontwikkelingen in de samenleving, die van invloed zijn op de positie en het functioneren van de maatschappelijke ondernemingen.

Dat zijn allereerst de transitie van de verzorgingsstaat en de kracht van de vitale samenleving zelf. Die ontwikkelingen hebben consequenties voor bestaande verhoudingen tussen mensen en hun gemeenschap, tussen mensen en de overheid, maar ook tussen mensen onderling en de maatschappelijke ondernemingen. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij ontwikkelingen rond het functioneren van het democratisch bestel. Ten slotte richt de periscoop zich op relevante ontwikkelingen in Engeland.

### **3.2 Van verzorgingsstaat naar vitale samenleving: de overheid**

De verzorgingsstaat is in transitie. Daarbij ligt de focus op de ‘stelsels’, bijvoorbeeld op het zorgstelsel waar de financiering (marktwerking) wordt veranderd en verzekerde aanspraken in maatschappelijke ondersteuning (gepaard aan een bezuiniging) worden omgezet. Tot stelselwijzigingen wordt in de regel door de overheid besloten en ze worden top down ingevoerd.

Naast deze stelselwijzigingen is er in de samenleving een beweging van onderop ontstaan. Mensen nemen initiatief om problemen in hun directe omgeving aan te pakken en samen met anderen (buren, maatschappelijke organisaties, gemeente) op te lossen. Die ontwikkeling wordt beschreven met termen als ‘burgerkracht’, ‘vitale samenleving’, ‘participatiemaatschappij’ of ‘doe-democratie’. In *De verzorgingsstaat herwogen* wordt die transitie treffend beschreven als: van verzorgen en verzekeren naar verbinden en verheffen.<sup>43</sup>

De ontwikkeling van een vitale samenleving heeft de aandacht van diverse adviesorganen van de regering. Zo werd in 2012 *Vertrouwen in burgers* uitgebracht door de WRR. Eind 2012 publiceerde de Rob *Loslaten in vertrouwen*. Laatstgenoemd advies gaat over de vraag hoe overheidsorganen hun positie

---

43 | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 36.

en handelen kunnen afstemmen op de beweging van actieve burgers. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kwam met de rapportage *Eigen verantwoordelijkheid* ('Beroep op de burger'). En in juni 2013 kwam de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) met het advies *Terugtreeden is vooruitzien*, een studie die handelt over maatschappelijke veerkracht in het publieke domein.<sup>44</sup> In een tijdsbestek van iets meer dan een jaar heeft de regering dus vier rapporten aangereikt gekregen over ontwikkelingen in de verhouding tussen burgers onderling en tussen burgers en overheidsorganisaties.

Dwars door deze adviezen heen lopen de opvattingen over de verantwoordelijkheid van de overheid en de reikwijdte van publieke diensten. Het gaat dus vrijwel uitsluitend over het functioneren van de overheid. Toch worden deze adviezen met de periscope waargenomen en in beeld gebracht, omdat de centrale thema's ook relevant zijn voor de wijze waarop de maatschappelijke ondernemingen functioneren en in relatie staan tot de (lokale) gemeenschappen. Twee woorden staan centraal in alle adviezen: vertrouwen en terugtreeden.

### **Vertrouwen en terugtreeden**

Uit onderzoek en de uitvoeringspraktijk van maatschappelijke ondernemingen en gemeenten blijkt iedere keer weer dat bewoners c.q. burgers inventief zijn, veel kunnen en tot veel bereid zijn. Om de kansen en mogelijkheden die daaruit voortkomen ten volle te benutten moeten beleidsmakers van overheidsorganisaties en maatschappelijke ondernemingen mensen vertrouwen en omgekeerd moeten mensen elkaar en de bestuurders vertrouwen. Vertrouwen is een motor in de vitale samenleving.<sup>45</sup>

Dat de overheid en de maatschappelijke organisaties ruim baan moeten geven aan actieve bewoners, staat inmiddels wel vast. De spannende vraag is: hoe dan? Er is nogal een omslag in het denken en het (niet-)handelen nodig. In het (politieke) debat over de actieve burger klinkt nog te vaak een paternalistische houding door: wij – de overheid – geven ruimte aan de burger. Het lijkt er vaak op dat de burger zich moet legitimeren, zich erover moet verantwoorden dat zij het zelf willen en kunnen regelen. Maar het is in onze rechtsstaat toch echt anders: de overheid moet zich legitimeren, want alleen op basis van een wettelijke grondslag kan de overheid in ons leven interveniëren (legaliteitsbeginsel). Terecht kiezen de RMO en de Rob respectievelijk voor 'terugtreeden' en 'loslaten'.

44 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtreeden is vooruitzien*, Den Haag: RMO.

45 | Zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag: WI-CDA.

## Rutte II: De Doe-Democratie

In juli 2013 heeft het kabinet een nota naar de Tweede Kamer gestuurd waarin gereageerd wordt op de hierboven aangehaalde stroom adviezen.<sup>46</sup> Met alle kanttekeningen die gemaakt worden bij het beroep op de vitaliteit van de samenleving, zijn de adviesorganen het erover eens dat er een beweging van actieve burgers op gang is gekomen waarvan het einde voorlopig niet in zicht is. In de kabinetsnota zijn tal van voorbeelden van burgerinitiatief en doe-democratie opgenomen.

Het kabinet sluit zich aan bij de conclusie dat de beweging van actieve burgers kansrijk is en zich zal uitbreiden. 'Het kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijke initiatieven en actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken).'

De nota bevat een versnellingsagenda die zich primair op de besturen van overheidsorganisaties en hun medewerkers richt, maar ook goed bruikbaar is voor maatschappelijke ondernemingen. De agenda heeft twee doelen. Allereerst moeten burgers in positie gebracht worden, onder meer door het overdragen van zeggenschap, aanpassing van stelsels en (verkenning van) nieuwe financieringswijzen, buurtrechten, wijkondernemingen en maatschappelijk aanbesteden.

Het tweede doel richt zich vooral op de oriëntatie van de ambtelijke organisatie en de attitude van de medewerkers. Dan gaat het onder meer om leren, experimenteren, regeldrukbeheersing en risicoacceptatie. Daarbij moet gestuurd worden op noodzakelijke competenties van bestuur en medewerkers zoals responsiviteit en aandacht.

### Initiatief of uitvoering

De transitie van de verzorgingsstaat loopt dus langs twee sporen: de stelselwijziging die met bezuinigingen gepaard gaat en de beweging van actieve burgers. Qua 'hiërarchie' zijn dit twee tegengestelde bewegingen: top down respectievelijk bottom up.

In het oog moet in ieder geval worden gehouden dat actieve burgers geen uitvoerders van overheidsbeleid zijn. In de adviesaanvraag aan de Rob hanteert de minister van BZK de term 'vermaatschappelijking van overheidstaken'.<sup>47</sup> De RMO neemt afstand van die term. De RMO signaleert dat het gevaar bestaat 'dat burgerschap in het pleidooi voor meer eigen verantwoordelijkheid lijkt te verworden tot een beleidsinstrumentarium ten dienste van de bezuinigingen in de verzorgingsstaat'.<sup>48</sup>

---

46 | Tweede Kamer 2012-2013, 33400-VII, nr. 79.

47 | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Brief aan de Raad voor het openbaar bestuur van 22 december 2011*, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: Rob, bijlage I.

48 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtrekken is vooruitzien*, Den Haag: RMO, p. 25.



### 3.3 Drijfveren van mensen: de gemeenschap

#### Van aanspraken naar voorzieningen

Burgers kunnen om heel verschillende redenen gedreven zijn om zich in te zetten voor de gemeenschap.

In het actuele politieke debat, bijvoorbeeld rond de mantelzorg, lijkt het alleen maar te gaan over het opvangen van bezuinigingen door de overheid. Dat neemt niet weg dat de overheid al enige tijd tegen de grenzen aanloopt van wat te besturen en wat te betalen is. De transitie van de verzorgingsstaat is ook een kwestie van de wal die het schip keert. Het zal voor gemeentebestuurders nog een hele opgave worden om burgers uit te leggen dat er op bepaalde gebieden geen rechten meer zijn, maar dat voortaan van voorzieningen moet worden uitgegaan. Die voorzieningen worden op maat toegekend waarbij als eerste gevraagd zal worden wat mensen zelf en met hun gemeenschap kunnen organiseren.

De eerste drijfveer van burgers vloeit rechtstreeks voort uit deze transitie van de verzorgingsstaat en heeft een meer noodzakelijk karakter. Bewoners en gemeenschappen nemen steeds vaker zelf de sturing ter hand en zetten zich dicht bij huis in voor goed wonen, een betere buurt, beter onderwijs en voor ouderen, zodat die in hun buurt kunnen blijven wonen.

#### Altruïsme

De tweede drijfveer van burgers is van een andere orde. Mensen hebben behoefte om zich in te zetten voor anderen en voor hun gemeenschap. Gabriël van den Brink maakt dit mooi inzichtelijk in zijn boek *Eigentijds idealisme*.<sup>49</sup> Ook Evelien Tonkens trekt uit haar onderzoek de conclusie dat de samenleving over een enorm reservoir van 'altruïsme' beschikt. Mensen kunnen zich daarin onvoldoende ontplooiën als de overheid alles regelt en verzorgt. Het in de samenleving beschikbare altruïsme van mensen, dat reservoir, wordt onvoldoende aangesproken en in dat verband spreekt Tonkens van een 'altruïstisch overschot'.<sup>50</sup>

#### Verbondenheid en wederkerigheid

Hilhorst en Van der Lans proberen de drijfveer bij burgerinitiatieven te analyseren met behulp van een matrix. Op de ene as plaatsen zij de mate van verbondenheid; is er sprake van een sterke of zwakke verbinding tussen geveer en ontvanger van die inzet. Op de andere as staat de mate van wederkerigheid. Daarbij gaat het om de vraag of er sprake is van een wederdienst (directe wederkerigheid) of dat een meer algemeen doel wordt nagestreefd. Zij geven in de vier kwadranten veel voorbeelden van recente burgerinitiatieven.<sup>51</sup>

49 | Brink, G. van den (2012), *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

50 | Tonkens, E., 'Het altruïstisch overschot', in: *de Volkskrant*, 2 juli 2010.

51 | Hilhorst, P. en J. van der Lans (2013), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.

### Initiatief en mondigheid

Een derde drijfveer heeft te maken met het toegenomen zelfbewustzijn (mondigheid) van burgers en het zelforganiserende vermogen in de samenleving. De WRR signaleerde al dat burgers niet langer wachten op een uitnodiging van beleidsmakers om actief te worden, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en met voorbijgaan aan het traditionele middenveld, de handschoen oppakken. Van den Brink en de Ruijter signaleren uit hun onderzoek naar ondernemende burgers hetzelfde. 'Deze ondernemende burgers wachten de politieke besluitvorming niet af, maar worden in een veel eerder stadium actief en trekken zich ook niet al te veel van officiële procedures aan. Ze hebben geen beleidsnota nodig om te weten wie of wat voor het probleem verantwoordelijk is en hoe je dat kunt aanpakken. Ze maken contact met gelijkgestemde geesten en gaan op korte termijn over tot initiatief'.<sup>52</sup>

### 3.4 Ondernemerschap

Het starten van een nieuwe onderneming of het lanceren van een nieuwe aanpak in de maatschappelijke dienstverlening kan ook als een vorm van maatschappelijk initiatief worden gezien. In en buiten de zorg kent iedereen Buurtzorg maar er zijn meer voorbeelden van innovaties te noemen. Een voorbeeld daarvan is de thuiszorg die wordt georganiseerd via de website Emile.nu. Dit initiatief is zo innovatief en zo professioneel doordacht dat de gevestigde onderneming Osira interesse heeft getoond. Of het voorbeeld van de franchiseformule Home Instead. Dat is een landelijke organisatie die op particuliere basis, niet-medische thuisdienstverlening verleent aan senioren die zo lang mogelijk in hun eigen thuissituatie willen blijven wonen.<sup>53</sup> In essentie werken veel van deze nieuwe ondernemingen op profitbasis maar in hun verschijningsvorm en tariefstelling lijken ze meer op een maatschappelijke organisatie, dan op een puur commercieel bedrijf.

Burgers ondernemen vaak in een netwerk van ZZP-ers of in andersoortige verbanden. Ze kiezen voor nieuwe structuren en werkverbanden en kunnen betrekkelijk weinig met de bestaande ondernemingsvormen en sociale verzekeringswetten. Daarom ontstaan hier ook innovaties, zoals een 'broodfonds'.

Maar er zijn nog veel meer voorbeelden van maatschappelijke initiatieven die niet in bestaande vormen of klassieke patronen gevat kunnen worden. Initiatieven waarin vrijwillige inzet, het eigen belang van burgers of bewoners, de belangen van ondernemers of winkeliers, etc. met elkaar worden verknoot in een netwerkorganisatie. Zo was in Amsterdam het Mercatorplein, de Jan

---

52 | Brink, G. van den en D. de Ruijter, 'Al die culturen in de stad werken nu beter samen', in: *NRC Opinie*, 30 oktober 2013, p. 16.

53 | <http://www.homeinstead.nl/>

Evertsenstraat en de omgeving daarvan verworden tot een *no-go area*. Door het belang van de bewoners en van de winkeliers met elkaar te verbinden, kon het buurtcomité beschikken over mankracht en geld, ontstond er een collectief waar het stadsdeel bij aan kon sluiten en omgekeerd kon het collectief het stadsdeel sturen (veiligheid, schoonmaken, etc.).<sup>54</sup> De coördinator van de netwerkorganisatie liet weten dat het voor de duurzaamheid van een dergelijke organisatie essentieel is 'dat er economie doorheen gaat'. Het is daarmee nog geen onderneming, maar ook geen klassieke buurtcommissie meer.

Stadstuinen zijn ook zo'n vorm van nieuw maatschappelijk initiatief. Het ene initiatief kiest voor rechtspersoonlijkheid (stichting of vereniging) en het andere niet. Soms is sprake van een gebruiksovereenkomst met betrekking tot de grond, maar even zo makkelijk verrijzen er 'gedoogde' akkers in de stad op kavels waar bouwprojecten zijn gesneuveld of in de ijskast gezet. Transfarmers noemen de initiatiefnemers zich soms en zij zijn trots op hun *guerrilla garden*.<sup>55</sup>

Een interessant initiatief in de welzijnssector is De Jutter. Nadat het klassieke buurthuis in de Utrechtse Rivierenwijk werd wegbezuinigd zijn de bewoners het buurthuis zelf gaan beheren. Het pand huren ze van een woningcorporatie en er is een organisatiestructuur met een bestuur. Maar in de eerste evaluatie is de sleutelzin misschien wel: 'De organisatiestructuur ontstaat al werkende, het bestuur volgt het proces en niet andersom'.<sup>56</sup>

Bovenstaande voorbeelden zijn slechts een greep uit de vele nieuwe vormen van maatschappelijk initiatief waarvan er nog vele zullen ontstaan.

### Hybride vormen

Er ontstaan ook nieuwe burgerinitiatieven waarbij een onderneming zonder winstoogmerk (althans zonder winstuikering) wordt gedreven. In de zorg zijn daarvan talrijke voorbeelden. De bekende Thomashuizen en vergelijkbare ouderinitiatieven<sup>57</sup> zijn al haast 'gevestigde' organisaties, maar zeer recent (in een periode van circa twee à drie jaar) is er een hausse aan zorgcoöperatieven ontstaan. Het vernieuwende zit minder in de relatie met de overheid en meer in het feit dat het een burgerinitiatief is. Bestaande maatschappelijke ondernemingen waren blijkbaar niet in staat om goed in de behoefte van de lokale gemeenschap te voorzien.

54 | [www.geefomdejaneef.nl/video-jan-eef-ik-heb-je-lief/](http://www.geefomdejaneef.nl/video-jan-eef-ik-heb-je-lief/)

55 | Zie bijvoorbeeld: *NRC*, 27 augustus 2013, p. 8 of zoek via [www.google.nl](http://www.google.nl) op 'stadstuinen'.

56 | <http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/1393%20Tussenrapportage%20De%20Nieuwe%20Jutter%20samenvatting.pdf>

57 | Vaak staat of valt een dergelijk initiatief met het beschikbaar zijn van PGB's. Een helder en aansprekend voorbeeld trouwens waarbij misbruik tot een verkeerde reflex van de overheid kan leiden: afschaffen in plaats van een interventie waardoor de *checks and balances* beter gewaarborgd worden.

*In 2005 richtte een aantal enthousiaste Hoogeloonse mensen de Zorgcoöperatie Hoogeloon U.A. op. Deze mensen speelden in op maatschappelijke ontwikkelingen zoals de vergrijzing, de nadruk van de overheid op eigen verantwoordelijkheid van burgers en de toenemende bureaucratisering in zorginstellingen. In plaats van voor een 'ieder voor zich'-mentaliteit is er in Hoogeloon gekozen voor de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid gezamenlijk op te pakken en wonen, welzijn en zorg zelf vorm te geven. De zorgcoöperatie streeft het behoud van voorzieningen in Hoogeloon na. De zorgcoöperatie organiseert aanvullende voorzieningen voor ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking. Het aanbod van de zorgcoöperatie moet leiden tot minder noodgedwongen vertrek van zorgbehoevende mensen uit Hoogeloon. Dit heeft een positieve uitwerking op de leefbaarheid.*

*Zie: [www.zorgcoöperatie.nl](http://www.zorgcoöperatie.nl)*



- [zorgcooperatie.nl](http://zorgcooperatie.nl)
- [sre.nl/projecten/platform-zorgcooperatieve-ontwikkelingen-brabant](http://sre.nl/projecten/platform-zorgcooperatieve-ontwikkelingen-brabant)
- [zorgcooperatieschajk.nl](http://zorgcooperatieschajk.nl)
- [zorgheleneveen.nl](http://zorgheleneveen.nl)
- [werkenindewijk.nu/site/2013/03/een-zorgcooperatie-i-o-in-amsterdam-osdorp/](http://werkenindewijk.nu/site/2013/03/een-zorgcooperatie-i-o-in-amsterdam-osdorp/)

Ook in de wereld van de energievoorziening zijn talrijke nieuwe *not for profit* organisaties ontstaan. Vaak als (lokale) coöperatieve verenigingen.<sup>58</sup>

Kenmerkend is dat het organisaties zijn die in klassieke termen een onderneming genoemd kunnen worden, maar in feite veel kenmerken hebben van een maatschappelijke onderneming, zoals in hoofdstuk 1 beschreven. Vaak hebben deze initiatieven gekozen voor de coöperatie als rechtsvorm, omdat die rechtsvorm geschikt is om een gezamenlijk belang vorm te geven en deelnemers zelf de regie kunnen houden.

58 | Een mooi overzicht geeft: <http://henribontenbal.wordpress.com/2011/11/21/lokale-en-cooperatieve-duurzame-energie-initiatieven/>

### 3.5 Naar nieuwe verhoudingen en verantwoordelijkheden

#### Klant of partner?

Maatschappelijke ondernemingen waren tot de jaren negentig veelal verenigingen. Huurders, ouders en patiënten waren verenigingslid. Bij de ontwikkeling en groei van de verzorgingsstaat kwam die relatie in een ander daglicht te staan. De cliënt, patiënt of huurder, was in een markt van schaarste de afhankelijke partij en verdiende bescherming. De huurder moest beschermd worden tegen ongebreidelde prijsvorming, huisuitzetting, etc. Verhuurders en zorgverleners bleken na verloop van tijd in hun relatie met de huurder en de patiënt/cliënt niet meer beschouwd te worden als een betrouwbare partner in de gemeenschap. In de ontwikkeling van professionalisering, schaalvergroting en verandering van rechtspersoon (stichting), werd de klant steeds meer de partij, die door de overheid beschermd moest worden en kwam het bestuur tegenover in plaats van naast de eigen klanten te staan.

Het lijkt erop dat de gemeenschap het partnerschap opnieuw aan het uitvinden is. Gedreven door gemeenschappelijke doelen, gezamenlijke belangen, non-profit ondernemerschap, etc., vormen burgers een collectief. Partnerschap is echter niet het uitgangspunt in de wetgeving van de verzorgingsstaat. Die gaat nog uit van te beschermen 'klanten'. De nieuwe initiatieven lopen daarom vaak hopeloos vast bij de contractuele vormgeving van de bereikte wilsovereenstemming. Het dwingende recht waarmee de hurende burger als zwakke partij wordt beschermd, keert zich tegen diezelfde burger wanneer hij als partner van de verhuurder een gemeenschappelijk doel nastreeft.<sup>59</sup> Het is vaak om te ontsnappen aan knellende regels dat burgers kiezen voor een coöperatie. Daarin zijn partners – van welke snit ook – gelijkwaardig.

#### Relatie burger - overheid

De beweging van actieve burgers is niet eenduidig en in klassieke organisatiepatronen te beschrijven. De beweging verandert bestaande verhoudingen, zoals die tussen overheid en burger. Die relatie is niet meer eendimensionaal en hiërarchisch met eenduidige rollen: staat en burger. Die rollen zijn nog dominant in klassieke overheidstaken. In de domeinen van de maatschappelijke dienstverlening is sprake van horizontale verhoudingen en een faciliterende overheid. Zo maakt de kabinetsnota over de doe-democratie bijvoorbeeld onderscheid tussen het klassieke publieke

59 | Dit speelt onder andere bij nieuwe collectieve energievoorzieningen. Een contract waarbij zowel de woning als de warmte wordt geleverd, loopt op tegen maximale huurprijzen en het verspelen van de huurtoeslag. Wat een goede bescherming van de huurder was, staat innovatie en partnerschap in de weg.

domein, dat beheerst wordt door politiek en (gemeente)bestuur, en het 'collectieve' domein, dat van de gemeenschappen, van de buurten en dorpen is.<sup>60</sup>

Dit onderscheid is behulpzaam bij het formuleren van eisen aan de besluitvorming. In het publieke domein blijft het stelsel van 'representatieve' democratie van kracht, terwijl in het domein van de gemeenschap collectieve besluitvorming plaatsvindt via zelfsturing, netwerken, coproductie, etc.

### **Risicoperceptie**

Een belangrijk aspect van burgerinitiatieven is de beleving en acceptatie van risico's. Met de (doorgesloten) ontwikkeling van de verzorgingsstaat ontstond de perceptie van een risicoloze samenleving. De overheid liet zich vaak aanspreken op het ongeluk dat de burger trof zonder te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Bij de start van het kabinet-Balkenende II zei Johan Remkes, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 'Als iemand met het *bungeejumpen* een ongeluk krijgt, gaat de beschuldigende vinger direct naar de overheid. We gaan duidelijk maken dat wij daar niet over gaan'.<sup>61</sup>

Als de burger geen risico wil lopen en de overheid verantwoordelijk blijft mocht er onverhoopt iets misgaan, dan ontstaat een samenleving die nauwelijks ruimte voor burgerinitiatief biedt. Als de eigen verantwoordelijkheid van de burger weer opkomt, de overheid zich terugtrekt (c.q. in vertrouwen loslaat) en burgers samen met anderen hun maatschappelijke behoeften en belangen definiëren en vormgeven, dan dragen zij ook zelf het risico. De samenleving als geheel zal moeten accepteren dat het dragen van eigen verantwoordelijkheid en het maken van eigen keuzes ook leidt tot het accepteren van eigen risico en het dragen van de gevolgen als keuzes minder goed uitpakken.

Illustratief is in dit verband ook het filmpje dat de zorgcoöperatie Hoogeloon op Youtube heeft gezet. Mogen de bewoners van het verzorgingstehuis zelf weten of ze naar de viskraam gaan om hun eten te kopen? Mag een dementerende bewoonster met een BOP indicatie het dorp in of moet ze de rest van haar leven achter een cijfercode leven? Als de dorpsgemeenschap bereid is zich over haar te ontfermen, mogen de leden van de coöperatie daarin dan eigen keuzes maken? Ook als meneer of mevrouw een keer de weg kwijtraakt?<sup>62</sup>

Een ander voorbeeld dat tot de verbeelding spreekt, betreft een kinderdagverblijf in Sneek. Aan het in kader gedeeltelijk weergegeven citaat uit Trouw valt weinig toe te voegen.

60 | Tweede Kamer 2012-2013, 33400-VII, nr. 79.

61 | Zie: [http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/kabinetsformatie\\_2003/nieuws/article1613342.ece](http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/kabinetsformatie_2003/nieuws/article1613342.ece)

62 | <http://www.youtube.com/watch?v=WnQa81BqAYM>

*Peuterspeelzaal 't Hinnepykje (kuiken) in Sneek overtreedt de wet. De peuterspeelzaal wordt al decennia geleid door een groep vrijwilligers, die daarmee een hoog gewaardeerde voorziening hebben geschapen. Maar de wet schrijft voor dat ten minste de helft van het personeelsbestand van een peuterspeelzaal moet bestaan uit betaalde krachten. Die wetgeving komt ergens vandaan. Voorzieningen voor kinderen zijn gevoelig terrein. In een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal hoeft maar iets te gebeuren, of de overheid krijgt de wind van voren over gebrek aan regelgeving, falend toezicht en wat dies meer zijn. Dan is de verleiding groot nieuwe regels in te voeren. Maar die regelgeving voor peuterspeelzalen laat zien hoe fout dat kan uitpakken. De bepaling dat het personeel voor de helft uit betaalde krachten moet bestaan, werd ingevoerd om de kwaliteit van de voorziening te verhogen. Daarin schuilt het idee dat betaalde krachten meer verantwoordelijkheid en betrokkenheid voelen dan vrijwilligers. Maar dat is zeer de vraag. In veel gevallen bewijzen vrijwilligers te beschikken over een inzet, betrokkenheid en geduld waar de betaalde kracht een puntje aan kan zuigen. Moet dan die hele wetgeving overboord? Nee. Regels kunnen hun nut hebben, net als toezicht. Maar ze moeten in hun uitvoering geen ijzer worden. Er moet de souplesse blijven af te wijken, of een afwijking te gedogen, als daar goede gronden voor zijn.*

*Bron: Trouw (Commentaar), 30 maart 2013.*

Nu burgers blijkbaar in toenemende mate anders denken over verantwoordelijkheid en risico, moeten bestaande regels opnieuw beoordeeld worden. De burger hoeft dus niet meer tegen alle risico's beschermd te worden en het kan ook wel eens fout gaan. In die gevallen moet de politiek niet in de reflex schieten dat de overheid dat niet zover had mogen laten komen. En als de kamer dat toch doet, moet de minister niet in de regelreflex schieten en in de verantwoordelijkheid van de burgers treden.

### **3.6 Democratie**

De laatste twee decennia veranderde er dramatisch veel in het functioneren van de democratie. Het valt buiten het bereik van deze periscoop om daar diep op in te gaan, maar ook bij waarnemingen door de periscoop die primair gericht is op de positionering van de maatschappelijke onderneming, vallen een paar ontwikkelingen niet te negeren.

Allereerst de opkomst van de partijen op de flanken van het politieke spectrum. Zij vertolken het wantrouwen in 'Den Haag', waarbij Den Haag staat voor alle instanties, die macht hebben in de publieke en semipublieke sectoren. De grote verkiezingsuitslag die de LPF in 2002 boekte, kan gezien worden als een verkeerd bezorgde gele kaart. Verkeerd bezorgd omdat een groot deel van het gemobiliseerde ongenoegen zaken betrof waarvoor de maatschappelijke ondernemingen in eerste instantie verantwoordelijk zijn.<sup>63</sup> De kiezers die op de flanken stemmen, leggen nog steeds de verantwoordelijkheid voor alles wat mis gaat in het middenveld (ook) bij 'Den Haag' neer.

Het huidige kabinet is druk bezig om die verwachtingen te honoreren en voert een beleid dat niet anders kan worden gekwalificeerd dan als nieuwe verstatelijking.<sup>64</sup> Anders dan de verstatelijking op het hoogtepunt van de verzorgingsstaat, die vooral door subsidie gestuurde bemoeizucht kende, gaat het bij de huidige verstatelijking om de bestuurlijke macht. De staat eigent zich al enige tijd bevoegdheden toe die tot voor kort tot de autonomie van de private rechtspersoon behoorden.

Het tweede verschijnsel is de opkomst van de lokale partijen.<sup>65</sup> Bij de laatste verkiezingen voor de gemeenteraad (2010) deden circa zevenhonderd lokale politieke partijen mee, die samen goed zijn voor 23,7% van de stemmen, iets meer dan bij de verkiezingen van 2006 en in totaal groter dan welke landelijke politieke partij dan ook.

Hoewel een deel van die partijen ontstaan is uit ruzie en scheuringen en er ongetwijfeld ook cliëntelisme zal worden bedreven, functioneren de meeste lokale partijen naar behoren. Vele zijn voortgekomen uit de sociale middenklasse en de initiatiefnemers doen dat uit ergernis over het functioneren van de gemeente en/of het nastreven van concrete lokale doelen. Twee derde van de initiatiefnemers was daarvoor bovendien actief in een van de gevestigde partijen.

De succesfactoren die uit deze analyses naar voren komen, hebben te maken met het functioneren van de gemeenschap. Korte lijnen en interactieve communicatie ('meespraak' in plaats van inspraak) geven de burgers weer vertrouwen dat hun mening ertoe doet en dat het zin heeft om over een alternatief voor plannen van het college na te denken en initiatief te nemen.

---

63 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp. 78-84.

64 | Gradus, R.H.J.M., 'Bemoeizucht van dit kabinet', in: *NRC*, 2 mei 2013.

65 | Ostaaijen, J.J.C. van, 'Ondertussen in de lokale politiek. De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaarbeweging en Pim Fortuyn', in: *Beleid en Maatschappij*, 2012 (39), nr. 2, pp. 194-212.



### 3.7 Grote decentralisaties binnen de overheid

De betekenis van de lokale democratie wint aan belang met de grote decentralisaties. In hoog tempo worden omvangrijke beleidsterreinen, die nu nog tot het domein van de rijksoverheid behoren, gedecentraliseerd. Het totale budget van de gemeenten zal meer dan verdubbelen. En terwijl het beroep op de betreffende voorzieningen eerder zal toenemen dan afnemen, voert het kabinet ook nog eens een bezuiniging door van twee miljard euro. Het sociaal domein op lokaal niveau zal dus wezenlijk anders georganiseerd moeten worden. Minder bureaucratie, minder registraties, geen onzinnige verantwoording en geen verkoking is het devies. Meer samenwerking met maatschappelijke organisaties en burgers, meer vertrouwen, meer eigen verantwoordelijkheid, meer innovatie en meer verschil zijn het antwoord.

*In tal van steden staan er bestuurders en wethouders op die een idee hebben, die ambitie tonen, die de basis leggen voor nieuwe effectieve vormen van sociale interventie, die de bureaucratie een halt toe willen roepen, die organisaties met een visie om tafel roepen, die de kiemen leggen van nieuwe vaak kleinschalige, buurt- en wijkgerichte sociale arrangementen, waarin niet alleen professionals de dienst uitmaken, maar ook burgers en hun sociale netwerken een rol kunnen spelen. In de wijken van de steden zijn er kleine laboratoria aan het ontstaan waarin de basis wordt gelegd voor andere institutionele arrangementen waarop een lokaal georiënteerde verzorgingsstaat kan worden gegrondvest. Geen twintig hulpverleners meer in een gezin, geen kippenren van verschillende professionals die elk hun eigen ding doen in een wijk, geen institutioneel gezever over tot waar nu iemand wel of niet verantwoordelijk is, maar gewoon samenwerking.*

*Bron: J. van der Lans in De Groene Amsterdammer, jrg. 137, nr. 13, 28 maart 2013, pp. 32-35.*

#### **Verschillen accepteren**

Zoals met de ruimte voor burgerinitiatief en eigen verantwoordelijkheid het aanvaarden van risico gepaard gaat, zo gaat decentraliseren gepaard met het accepteren van verschil.

Terecht waarschuwde de Rob recent tegen de reflex van de Tweede Kamer wanneer straks als gevolg van de decentralisaties (en de verandering van verzekerde aanspraken naar collectieve voorzieningen) verschillen in de behandeling van burgers ontstaan. Dat denken lijkt nog door te spelen in het eerste jaarverslag van de Raad van State dat onder verantwoordelijkheid van Piet Hein Donner verschijnt. Hij 'waarschuwt' voor de 'risico's' van de grote decentralisaties:

'Dit kan heel wel op den duur gevolgen krijgen voor het vermogen tot sturing van de rijksoverheid. Deze zal in veel gevallen een steeds beperktere greep hebben op de inhoud en kwaliteit van dienstverlening door deregulering en toenemende verschillen tussen gemeenten'.<sup>66</sup>

In een brief aan het kabinet schrijft de Rob: 'de decentralisaties behelzen een verschuiving van nationale voorzieningen naar lokale regelingen. Tussen de gemeenten onderling gaan grote verschillen ontstaan in de vormgeving en reikwijdte van die regelingen. Wanneer de Kamer instemt met de decentralisaties, accepteert ze ook de differentiatie die daarmee onontkoombaar ontstaat. Het zijn straks de gemeenteraden die over de vormgeving van die regelingen gaan, niet meer de Staten-Generaal'.<sup>67</sup>

### 3.8 Grote concentraties in de markt

Een waarneming die in deze periscope niet mag ontbreken, is de schaalvergroting bij ondernemingen met een publiek belang. Daarbij ligt de focus niet zozeer op de relatie met de gebruikers van de maatschappelijke diensten en de lokale gemeenschappen. Immers, over die afstand is al een en ander beschreven en in hoofdstuk 6 zal op dat aspect van de schaalomvang nader worden ingegaan. De focus ligt hier bij het effect dat de grote concentraties hebben op het krachtenveld tussen staat, markt en overheid. De grote concentraties bij de banken, maar ook bij Vestia en Amarantis hebben een nieuw verschijnsel aan het licht gebracht: *too big to fail*. Omdat de overheid (of zoals bij Vestia de branche) opdraait voor de kosten van het voorkomen van een faillissement, gaat de overheid steeds meer eisen stellen aan de besturing van die ondernemingen en groeit het toezichtregime tot ongekennde proporties. Het introduceren van marktwerking zonder voldoende *checks and balances* vanuit de samenleving, heeft geleid tot een vorm van schaalvergroting waarbij de overheid risico's loopt en die gaat beheersen met instrumenten die alle kenmerken in zich hebben van verstatelijking. Dat gaat vervolgens ten koste van de marktwerking en de keuzemogelijkheden van de mensen.

### 3.9 Een blik over de Noordzee

#### Rechtsvergelijking

*Investeren in de samenleving* bevatte een rechtsvergelijking met verschillende andere landen, waaronder EU-lidstaten. De vraag was of in die staten voor de maatschappelijke onderneming een afzonderlijke rechtspersoon bestaat of niet, wat daarmee de ervaringen zijn en wat er voor Nederland van te leren is.

---

66 | Raad van State (2013), Jaarverslag 2012. *De Raad in de staat*, Den Haag: Raad van State, p. 18.

67 | [http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies\\_decentralisatiebrief\\_rob.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_decentralisatiebrief_rob.pdf)

Ten behoeve van deze periscoop is geen nader onderzoek gedaan naar de opgedane ervaringen. De goed beargumenteerde conclusie van *Investeren in de samenleving*, namelijk dat we in Nederland niet naar een aparte rechtspersoon moeten streven, maar dat volstaan kan worden met een modaliteit, vormt in deze periscoop het vertrekpunt.<sup>68</sup>

Bij de beantwoording van de vraag wat die modaliteit zou moeten inhouden, is in de afgelopen jaren de focus wél verlegd. Niet de relatie tussen de maatschappelijke onderneming en de overheid is het brandpunt, maar de vraag naar de verbinding met de samenleving, de legitimering van beleid en de maatschappelijke meerwaarde, staan centraal.

In deze periscoop is ervoor gekozen de vergelijking met andere landen te beperken en is vooral gekeken naar de interessante ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk. Natuurlijk verschilt het Angelsaksische model op essentiële punten van de Rijnlandse oriëntatie in ons land. Het maatschappelijk middenveld zoals zich dat de afgelopen anderhalve eeuw in Nederland heeft ontwikkeld, bestaat in Engeland niet op die manier. Dat gezegd zijnde, kunnen we inspiratie opdoen door te kijken hoe er in Engeland gewerkt wordt aan het in positie brengen van nieuwe gemeenschappen. In de context van de *big society* is daar nieuwe wetgeving ingevoerd, waarbij de burger en de gemeenschappen hun maatschappelijke initiatieven kracht kunnen bijzetten. Reden te over om de periscoop uit te schuiven om over de duinen heen naar Engeland te kijken.

### **Big Society**

De Engelse politiek filosoof Phillip Blond heeft een drietal uitgangspunten voor de *Big Society* geformuleerd:<sup>69</sup>

1. Versterking van de eigen kracht van lokale gemeenschappen: wijken en buurten, maar ook van lokale overheden. Zij moeten weer zeggenschap krijgen over de vormgeving van hun eigen lokale gemeenschap.
2. Hervorming van de publieke dienstverlening: vrijwilligersorganisaties, verenigingen, coöperaties en maatschappelijke ondernemers moeten kunnen meedingen naar opdrachten om publieke diensten te verlenen, zodat zij (mede-)eigenaar worden van de diensten waarvan zij zelf gebruik maken.
3. Stimulering van maatschappelijke participatie: burgers moeten in staat worden gesteld om een actievere rol in de samenleving te spelen.

---

68 | Hoewel de onderzoeksvraag niet helemaal dezelfde is, leidt de rechtsvergelijking in de dissertatie van Helder niet tot een andere conclusie. Helder, E.R. (2013), *De juridische infrastructuur van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

69 | Blond, Ph. (2010), *Red Tory. How left and right have broken Britain and how we can fix it*, London: Faber and Faber Limited.

## De Social Value Act

De in Engeland ingevoerde *Social Value Act* legt een wettelijke basis voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde en vormt een uitwerking van de *big society*-gedachte. In deze wet wordt, evenals in een rapport van de CDA-afdeling Fryslân, de nadruk gelegd op investeren in de lokale omgeving en creëren van lokale verbintenissen en meerwaarde.<sup>70</sup> Het doel van de *Social Value Act* is om maatschappelijke ondernemingen, (lokale) overheden en publieke dienstverleners te stimuleren om met het leveren van hun diensten ook een bijdrage te leveren aan het milieu of aan de sociale en economische (lokale) situatie. De wet legt de verantwoordelijkheid voor het scheppen van deze maatschappelijke meerwaarde bij maatschappelijke ondernemingen, maar is tevens de stimulans voor iedere autoriteit die goederen of diensten levert met een publiek belang. De wet betreft dan ook alle Engelse organisaties in de publieke en semipublieke sector. Het is aan de ondernemingen zelf om verbindingen te zoeken met de groepen waarvoor ze van meerwaarde willen zijn.

## Initiatieven van overzee: Trust en Social Enterprise

In een paar jaar tijd heeft het hierboven beschreven denken handen en voeten gekregen in de Engelse *Trusts*. Inmiddels bestaan er circa vijfhonderd van dergelijke gemeenschapsondernemingen. Voor *Trust* bestaat eigenlijk geen goed Nederlands equivalent, maar gemeenschapsonderneming drukt er een belangrijk aspect van uit, evenals de connotatie 'toevertrouwen' die Jos van der Lans gebruikt. 'Trust drukt het vertrouwen in buurtorganisaties uit om zelf publieke verantwoordelijkheid vorm te geven'.<sup>71</sup> Van der Lans analyseert waarom het goede voorbeeld van de *Trusts* nog niet zo makkelijk vaste grond in Nederland onder de voeten zal krijgen. Het zijn paradoxaal genoeg de succesfactoren van de *Trust* die in Nederland waarschijnlijk de meeste weerstand zullen oproepen.

1. De *Trust* wordt geleid door de buurt, dus door de bewoners. Zij vormen de meerderheid in *the board* en de professionele bedrijfsleiding werkt in dienst van de bewoners.
2. De *Trust* is een volwaardig bedrijf. Er 'gaat economie doorheen' en zij hebben bedrijfsronroerend goed in eigendom. Een *Trust* kan ook failliet gaan.
3. De *Trust* is volledig ingebed in de lokale gemeenschap. Het is geen concern met vestigingen en zetbazen.

In Engeland heeft de gemeenschapsonderneming een grote vlucht genomen en deze positioneert zich als Social Enterprise. Er is tevens een volwaardige brancheorganisatie opgericht: Social Enterprise UK.

70 | [cda.nl/fileadmin/Afdelingen/Friesland/Tytsjerksteradiel/tytsjerksteradiel/fractie/Startdocument\\_Rijnlands\\_Denken\\_en\\_Doen.pdf](http://cda.nl/fileadmin/Afdelingen/Friesland/Tytsjerksteradiel/tytsjerksteradiel/fractie/Startdocument_Rijnlands_Denken_en_Doen.pdf)

71 | Lans, J. van der, 'Toevertrouwen-aan-burgers UK', in: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, juni 2011-6. <http://www.josvdlans.nl/publicaties/2011-06%20TSS%20-%20Toevertrouwen-aan-TRUSTS-UK.pdf>

### Right to challenge en right to bid

In 2012 is in Engeland tevens een wettelijk *right to challenge* geïntroduceerd.<sup>72</sup> Een groep burgers, gemeenschap of een *social enterprise*, die denkt dat ze een publieke dienstverlening beter (zelf) kan organiseren, heeft het recht de gemeente uit te dagen ('*challengen*'). Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, moet de gemeente de betreffende dienst (opnieuw) aanbesteden. Dat biedt de groep burgers of de *social enterprise* de gelegenheid een offerte uit te brengen en mee te dingen met de aanbesteding. Dankzij de Social Value Act hebben zij daarbij een natuurlijke voorsprong.

Er zijn ook andere overheidsfaciliteiten, bijvoorbeeld financieringsarrangementen om ook vastgoed op die wijze te verwerven en op een andere (maatschappelijk meer effectieve manier) aan te wenden. Belangrijk in dat verband is het *right to bid* (recht om een bod te doen). Daarmee kan de verkoop van gebouwen, die voor de gemeenschap van vitaal belang zijn (bijvoorbeeld een buurthuis, crèche, pub of bibliotheek) worden opgeschort om de betreffende gemeenschap de tijd te geven zelf een bod uit te brengen.

Natuurlijk is het nog te vroeg voor een grondige evaluatie. De eerste ervaringen wijzen uit dat het voor de bureaucratie erg wennen is en dat gemeenten niet 'te koop' lopen met de nieuwe wettelijke mogelijkheden die voor de Engelse burger zijn gecreëerd.

De vraag is evenwel waarom we in Nederland ook niet zouden nadenken over een *right to challenge*? Een mooi voorbeeld in de Nederlandse situatie is de waterkrachtcentrale in de stuw bij Hagestein.<sup>73</sup>

*Bij de bouw van de stuw in 1958 is een waterkrachtcentrale ingebouwd. De stroming van de rivier De Lek brengt de generator in beweging. Als de centrale op volle kracht draait levert hij bijna 4 miljoen kWh per jaar, voldoende om ongeveer 1.250 huishoudens van lokaal opgewekte groene stroom te voorzien. Door technische mankementen staat de centrale al ongeveer zes jaar stil.*



*Fotograaf: S.J. de Waard*

72 | [http://mycommunityrights.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/LOCALITY-CHALLENGE\\_UNDERSTANDING2.pdf](http://mycommunityrights.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/LOCALITY-CHALLENGE_UNDERSTANDING2.pdf)

73 | [http://www.new-energy.tv/overig/ad\\_van\\_wijk\\_over\\_falen\\_waterkracht\\_hagestein.html](http://www.new-energy.tv/overig/ad_van_wijk_over_falen_waterkracht_hagestein.html)

De ruim vijftig jaar oude installatie moet op belangrijke onderdelen gereviseerd worden. De lokale energiemaatschappij heeft de benodigde drie miljoen euro investeringscapaciteit beschikbaar en zou graag de centrale voor in ieder geval 25 jaar willen exploiteren, maar krijgt dit bij Rijkswaterstaat niet voor elkaar. Dit soort situaties lijken geschikt om burgers het recht te geven zulke projecten over te nemen en zelf uit te voeren.

Zouden we in Nederland het *right to challenge* vorm kunnen geven door een recht voor gemeenschappen te creëren om delen van publieke en/of de maatschappelijke dienstverlening over te kunnen nemen van de gemeente of de gevestigde maatschappelijke ondernemingen? Alles natuurlijk onder goede waarborgen van continuïteit, veiligheid, kwaliteit, toegankelijkheid, etc. Waarom zouden bewoners van een buurt en ouders van een school de *exit*-strategie moeten volgen om vervolgens zelf een nieuwe organisatie uit de grond te moeten lopen? Waarom zouden de bestaande maatschappelijke bronnen niet overgenomen kunnen worden? Als een groep ouders andere keuzes wil maken dan hun schoolbestuur, zouden ze dan het heft in eigen handen kunnen nemen? Zie het voorbeeld van De Bongerd in het kader.

#### **DE BONGERD IN KEPPEL**

*De gemeenschap van het dorp Keppel wil basisschool De Bongerd open houden maar het bovenschoolse bestuur heeft in het kader van een fusie tot sluiting besloten. De gemeenschap haalde 350.000 euro bijeen om het schoolgebouw te kopen, op te knappen en uit te breiden zodat het nu school- en dorpshuis is. Het bestuur wil de school nog steeds sluiten. De bekostiging van het onderwijs gaat naar het bestuur en niet naar de gemeenschap. Moeten nu alle kinderen van school gehaald worden om een nieuwe school op te richten? En mag dat van het ministerie? Of zou de gemeenschap het recht moeten hebben om met 'hun school' uit de bovenschoolse organisatie te stappen? Het recht moeten hebben om De Bongerd zelf te besturen?*

*Bron: NRC, 30 oktober 2013, pp. 8-9.*

Als het corporatiebestuur een complex wil slopen of verkopen, zou de groep bewoners die iets heel anders met hun wooncomplex wil doen, het complex dan niet in eigendom (*right to bid*) of beheer moeten kunnen nemen?

Introductie van deze rechten in de Nederlandse situatie hoeft niet meteen generiek en grootschalig. Aan de andere kant zijn er genoeg situaties waarin het radicaal kiezen voor de samenleving concreet kan worden met het toekennen van die rechten.



## 4 | **Waarnemingen geduid**



## 4.1 Periscoop toont twee werelden

Uit de vele waarnemingen die met de periscoop zijn gedaan, rijst een beeld op van twee werelden. De ene wereld waarin de machtsstrijd tussen rijksoverheid en de meeste gevestigde maatschappelijke ondernemingen dominant is, ofwel de institutionele wereld. In de andere wereld nemen burgers (al of niet samen met maatschappelijke ondernemingen en gemeenten) initiatieven en zijn nieuwe vormen van samenwerking dominant, ofwel de beweging van actieve burgers.

### Strijd

Nederland wordt bij het schrijven van deze periscoop geregeerd door een kabinet van VVD en PvdA. In de wijze waarop het middenveld wordt benaderd en behandeld ontmoeten markt en staat elkaar in het wegdrücken van het middenveld. Opnieuw worden oplossingen voor de in deze periscoop gesignaleerde problemen gezocht in de gereedschapskist van de staat. Op incidenten wordt met klassieke interventies gereageerd, waarbij een nieuw soort verstatelijking aan het licht treedt. De balans van horizontalisering en verticalisering slaat door naar de laatste. En ondanks de grote decentralisatieoperaties, kan qua sturing beter worden gesproken van recentralisatie.<sup>74</sup>

Er woedt nog steeds een Haags gevecht om de macht tussen de staat enerzijds en de maatschappelijke ondernemingen en hun organisaties anderzijds. Politici praten wel over meer verantwoordelijkheid voor burgers en in de Troonrede werd het woord 'participatiesamenleving' wel gebezigd, maar de overheid schrijft uiteindelijk het liefst tot in de puntjes voor hoe burgers die verantwoordelijkheid moeten invullen.

De maatschappelijke ondernemingen hebben op hun beurt het vraagstuk van de legitimatie wel op de agenda van hun belangenverenigingen staan, maar de voortgang daarvan houdt geen gelijke tred met de ontwikkelingen in de samenleving en lijkt nog steeds gefocust op 'Den Haag' en niet op de nieuwe gemeenschappen.

Overheid en maatschappelijke ondernemingen lijken onvoldoende te beseffen met wat voor een kracht de samenleving zich opnieuw aan het organiseren is. Beide maken nauwelijks nog verbinding met de nieuwe initiatieven. Dit beeld schept voornamelijk weinig hoop op een herstel van gezonde verhoudingen tussen markt, overheid, middenveld en gemeenschap. Integendeel, in dit beeld doet de gemeenschap niet mee, maar zit zij op de bank.

---

74 | Camps, Th., 'Ministerieel toezicht geen goed idee', in: *Aedes Magazine*, 2013, nr. 4, p. 16.

## Samenwerking

Door dezelfde periscoop is echter ook een diametraal ander beeld waargenomen: dat van de vitale samenleving. Een veelvormigheid aan burgerinitiatieven brengt in beeld dat mensen verantwoordelijkheid willen nemen voor kwesties die hen bezighouden. Mensen die betrokken zijn bij het woon- en leefklimaat van hun buurt. Die betrokken zijn bij de school van hun kinderen. Mensen die hun bijdrage leveren aan het overeind houden van nabije zorg voor ouderen. Kortom, een beeld van innovatie, nieuwe wegen, verrassende samenwerkingsvormen en van ontkooking. Met deze periscoop komen lokale politici en gemeenteambtenaren in beeld die de tekenen van de tijd verstaan en ruimte geven aan burgers om vraagstukken op hun eigen wijze op te lossen. Een beeld waarbij overheid en maatschappelijke organisaties nieuwe vormen hebben gevonden om de betrokkenheid van de bevolking te benutten bij planvorming. Maatschappelijke ondernemingen die werk maken van hun legitimatie. Zorgaanbieders waar de patiënt de regie heeft én houdt. Woningcorporaties ten slotte waarbij bewoners ruimte krijgen voor zelfwerkzaamheid aan 'hun' huis en in hun buurt.

## 4.2 Paradigmashift

Het hierboven beschreven tweede beeld duidt op een *revival* van de *civil society*. De verantwoordelijke samenleving neemt het heft (weer) in handen. De overheid is dienstbaar, laat los en heeft vertrouwen in de burger. De maatschappelijke onderneming is weer ingebed in de lokale gemeenschap. Die hoge verwachtingen kunnen in een redelijk tempo waargemaakt worden indien alle betrokkenen zich realiseren dat daarvoor een andere oriëntatie en dus een cultuuromslag noodzakelijk is.

De Rob noemt dit een 'paradigmashift'.<sup>75</sup> Hilhorst en Van der Lans stellen dat er een radicale 'Gestalt-switch' nodig is.<sup>76</sup> Hoe dan ook, het functioneren van een vitale samenleving vraagt van overheid, maatschappelijke ondernemingen en burgers de bereidheid om de eigen rollen en verantwoordelijkheden opnieuw te definiëren en in te vullen. Het vraagt van alle betrokkenen om op een nieuwe manier aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken te werken.

In de waargenomen ontwikkelingen tekende zich een snelle verandering af van de wijze waarop de overheid zijn sturende rol heeft ingevuld. In de periode van de oneigenlijke verstatelijking, stuurde de overheid nog langs klassieke lijnen. Vanaf de jaren negentig ging de overheid in navolging van Thatcher en Reagan sturen langs de lijnen van het 'new public management'. Daarmee veranderde de rol van de afhankelijke cliënt in een keuze makende klant. En nu staan we

---

75 | Rob (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: Rob.

76 | Hilhorst, P. en J. van der Lans (2013), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.

op de drempel van een nieuw sturingsconcept waarin de kiezende klant van rol verandert en een actieve burger wordt die initiatief neemt en de regie voert. Bennington noemt dat de *networked community governance*.<sup>77</sup> Het regulerende principe dat bij die drie ontwikkelingsfasen hoort, is respectievelijk *voice* (je stem laten horen), *exit* (naar een andere dienstverlener overstappen) en *loyalty* (je bent verbonden met een zelfvoorzienende gemeenschap). Het gaat er achter-eenvolgens om publieke goederen en diensten voort te brengen, keuzevrijheid te verruimen en maatschappelijke meerwaarde te scheppen. De dominante actor is, in volgorde van de ontwikkelingen, vroeger de staat, toen de markt en nu de *civil society*.

Op deze manier kan de inrichting van de samenleving in kaart worden gebracht en worden rollen en verantwoordelijkheden inzichtelijk gemaakt.

### **Nog één keer terugblikken**

Misschien mag in retrospectief de conclusie worden getrokken dat *Investeren in de samenleving* en het wetsvoorstel dat daarop volgde, nog (teveel) geschreven werd in de context van *new public management*. Zowel de tijd waarin dat werd geschreven, het soort wetgeving, maar vooral de institutionele strijd die hiervoor werd beschreven, steunen die conclusie. Nochtans was het rapport ook zijn tijd vooruit omdat het ontwikkelingen voorzag die nu breed in de samenleving doorbreken.<sup>78</sup>

De context is intussen drastisch veranderd. In hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste waargenomen ontwikkelingen beschreven. We maken momenteel een dubbele beweging door: de transitie van de verzorgingsstaat en de beweging van actieve burgers en maatschappelijke initiatieven. De samenleving ontwikkelt een stelsel van *networked community governance*. Dat stelsel is met geringe aanpassing toepasbaar op de besturing van de maatschappelijke ondernemingen.<sup>79</sup> Bij de uitwerking en borging komt het aan op de lokale overheid en de maatschappelijke ondernemingen. Zij zijn aan zet om vanuit een nieuwe kijk op de werkelijkheid, een belangrijke bijdrage te leveren aan de realisatie van de transities.

77 | Benington, J. (2011), 'From Private Choice to Public Value?' In: Benington J. and M.H. Moore, *Public Value. Theory and practice*, London: Palgrave Macmillan, p. 43.

78 | Zie in dit verband ook de serie *Maatschappelijke vernieuwers* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

79 | In Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, is het werk van Moore en Bennington op meerdere punten toegepast op de besturing van de maatschappelijke onderneming. Vooral het denken in termen van public value, maar dan in Nederlandse context van de maatschappelijke ondernemingen vertaald als maatschappelijke meerwaarde, en de zeggenschap daarover is goed bruikbaar voor het beantwoorden van de legitimiteitsvraag bij maatschappelijke ondernemingen.

Wellicht zit deze periscoop te dicht op de ontwikkelingen om vast te kunnen stellen of het *point of no return* al is gepasseerd. Dat lijkt het geval als de waargenomen kracht van de beweging van actieve burgers en maatschappelijke initiatieven de graadmeter is. Dan gaat het er alleen om de transitie zonder al te veel kleerscheuren te laten verlopen.

De rol van alle actoren in de *networked community governance* is anders dan in het verleden. Maar wat misschien nog belangrijker is, is dat de interactie anders tot stand komt, op een andere manier verloopt en leidt tot ongekende uitkomsten voor wat betreft regie, eigenaarschap en verantwoordelijkheid. De transitie naar een samenleving met daadwerkelijke ruimte voor succesvolle en duurzame maatschappelijke initiatieven kan alleen succesvol zijn als die gepaard gaat met vertrouwen.

Dit ontslaat de wetgever er echter niet van om daar waar nodig de transitie te verankeren en waarborgen te scheppen voor een goed functionerend stelsel van *networked community governance*. Wetgeving waarbij de gemeenschap in positie wordt gebracht in de samenwerkingsrelaties met de lokale overheden en gevestigde maatschappelijke organisaties.



# **5 | CDA-visie op mens en samenleving**

Het CDA heeft een lange traditie in het accommoderen van maatschappelijke initiatieven. Het christendemocratisch mensbeeld bevat elementen als geroepen, relationeel (tegenover), gekend te worden en verantwoordelijk. Vanzelfsprekend leidt dat mensbeeld tot een uitgesproken visie op de inrichting van de samenleving. Het CDA laat mensen niet aan hun lot over, maar legt de verantwoordelijkheid voor dat wat kwetsbaar is in de samenleving ook niet eenzijdig bij de overheid. Noch markt, noch (verzorgings-)staat, maar gemeenschap en verzorgingsmaatschappij is wat het CDA onderscheidt.<sup>80</sup>

In de politieke visie *Kiezen en Verbinden* staat het scherp (radicaal) verwoord. 'Dit alles heeft ook een morele dimensie; een geloof in markt of overheid werkt ook perverserend. Geloof in de markt voedt het idee dat kosten/baten-overwegingen leidend horen te zijn voor vrijwel alle keuzes die we maken. Geloof in de overheid drukt de eigen verantwoordelijkheid van mensen weg'.<sup>81</sup> Een eerder in hetzelfde document wordt gesteld: 'Het CDA zal altijd eerst vanuit de samenleving redeneren en de overheid – maar ook de markt – zien als instrument van die samenleving'.<sup>82</sup>

Het CDA heeft zich dan ook altijd onomwonden uitgesproken voor het maatschappelijk initiatief van burgers. Eén van de vaste waarden in dat verband is gespreide verantwoordelijkheid. In de hertaling staat dat voor de notie dat politiek voor het CDA begint met de erkenning van het maatschappelijk initiatief.<sup>83</sup> Daarbij is vertrouwen het onderliggende kernbegrip: als mensen en hun verbanden elkaar vertrouwen, gaan zij zich betrokken voelen bij en verantwoordelijkheid nemen voor hun leefomgeving.<sup>84</sup>

### **CDA heeft eigen verhaal**

Het CDA kan nu het verschil laten zien. In zijn dagelijks politiek handelen kan het CDA de hertaling van de gespreide verantwoordelijkheid opnieuw handen en voeten geven: vertrouwen in de kracht van burgers en hun maatschappelijke verbanden. Radicaliteit is ook tegen de stroom ingaan met je eigen authentieke verhaal.<sup>85</sup> Tegen de stroom van de tweede verstatelijking in en tegen het cynisme waarmee idealen vaak worden onthaald.

---

80 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011), *Op zoek naar de kracht van de samenleving*, Den Haag: WI-CDA, p. 26-28.

81 | CDA Strategisch Beraad (2012), *Kiezen en Verbinden, politieke visie vanuit het radicale midden*, Den Haag: CDA, p. 45.

82 | Idem, p. 15.

83 | CDA commissie Hertaling uitgangspunten (2012), *Nieuwe woorden, nieuwe beelden*, Den Haag: CDA.

84 | Idem, p. 13.

85 | Geluk, L., 'Authentiek CDA gaat tegen de stroom in', in: M. Adams, H.M. ten Napel en M. Neuteboom, *Democratie onder druk*, Amsterdam: Boom (CDV winter 2012), pp.. 14-17.



**RADICAAL KIEZEN VOOR DE SAMENLEVING**

*“Wij denken dat het anders kan. En beter moet. Ons antwoord op de problemen van vandaag – of het nu gaat om de economie of de zorg, het onderwijs of de veiligheid – ligt in een andere balans tussen overheid en de mensen zelf. Wij kiezen voor het versterken van de gemeenschap en voor meer degelijkheid en gezond verstand. Wij willen de kracht benutten van mensen, bedrijven, scholen en andere organisaties. Wij zijn ten diepste een ‘wij-land’.”*

### Ordering van onderop

De ordenende functie van de overheid moet invulling krijgen met instrumenten die sporen met de visie van het CDA op mens en samenleving. In de WI-studie *De ontregelde samenleving* is dat als volgt verwoord. ‘Vanuit christendemocratisch perspectief moet de overheid die instrumenten kiezen die een zo groot mogelijk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen doen en tevens de externe effecten daar laten neerkomen waar ze veroorzaakt worden, opdat mensen en organisaties de externe effecten van hun gedrag bewust worden en verinnerlijken.’ En ook: ‘liever informatieverzorging dan wettelijke normen en liever zelfregulering dan wetgeving’.<sup>86</sup>

Dat wil niet zeggen dat het CDA blind vertrouwen stelt in de bestuurders van maatschappelijke verbanden. De overheid heeft ook de verantwoordelijkheid om een schild voor de zwakken te zijn en ondersteuning en bescherming te bieden, zodat alle mensen tot hun recht komen.

Van huis uit zou het CDA de partij moeten zijn die de kunst verstaat om zich lokaal te verbinden met nieuwe initiatieven en in staat is om deze nieuwe beweging te stimuleren en te faciliteren. Een CDA dat radicaal voor de samenleving kiest, moet ook in staat zijn om dat waar nodig (centraal) te ontregelen.

Tijdens het schrijven van deze periscope kwam CDA-leider Buma met zijn 7 principes. De koers die op basis van de waarnemingen in deze periscope in hoofdstuk 6 wordt uitgezet, ligt in lijn met het eerste principe: de samenleving, niet de overheid.

<sup>86</sup> | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011), *De ontregelde samenleving*, Den Haag: WI-CDA, p.78, pp.. 97-98.



## 1. De samenleving, niet de overheid

*Wij willen dat u weer invloed krijgt op de wereld om u heen, ook in de politiek. Wij zien een overheid die naast u staat in plaats van tegenover u. Wij willen een samenleving, waar u samen met anderen zoveel mogelijk zelf bepaalt.*

Er is onder burgers zeker draagvlak om eigen verantwoordelijkheid te nemen, maar niet als dat overkomt als 'gemakzucht' of 'louter bezuinigingsnoodzaak' van de overheid: los het als burger zelf maar op.<sup>87</sup> Bovendien zijn er natuurlijk ook burgers die zich wel graag in willen zetten, maar dat niet kunnen. Door fysieke beperkingen of vanwege een gebrek aan zelfvertrouwen en kennis.<sup>88</sup> Daarom is het van belang dat het CDA de eigen verantwoordelijkheid benadrukt vanuit de verbinding die het burgers onderling brengt, en daarmee een steun in de rug is voor degenen die daarin niet mee kunnen komen.

Er is veel kracht in de samenleving.<sup>89</sup> Die kracht komt alleen los als mensen zich vertrouwd weten. Een sterke vitale samenleving laat ruimte aan burgers en hun maatschappelijke verbanden. Vertrouwen in mensen is hierbij cruciaal.<sup>90</sup> Bestuurders van maatschappelijke ondernemingen moeten hun betrokkenen vertrouwen. Alleen dan winnen ze ook zelf vertrouwen terug. De maatschappelijke onderneming heeft alleen toekomst als die zich weet te verbinden met de gemeenschap, als zij betrokken kan zijn bij de koers en het beleid van de onderneming. Wanneer betrokkenen kunnen spreken van onze school, mijn corporatie, ons verpleeghuis. Niet in de klassieke verzuilde zin en niet als afhankelijke burgers, maar als uiting van eigentijds burgerschap.<sup>91</sup>

87 | SCP (2012), 'Een beroep op de burger', h. 13.

88 | Rob-advies (2013), 'Loslaten in vertrouwen' h. 4.

89 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011), *Op zoek naar de kracht van de samenleving*, Den Haag: WI-CDA.

90 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*, Den Haag: WI-CDA.

91 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp.. 219-233.

Niet voor niets sprak Koning Willem-Alexander bij zijn inhuldiging ook over vertrouwen.

*Democratie is gestoeld op wederkerig vertrouwen. Vertrouwen van burgers in hun overheid. Een overheid die zich aan het recht gebonden weet en perspectieven biedt. Maar ook vertrouwen van de overheid in haar burgers. Burgers die zich medeverantwoordelijk weten voor het algemeen belang en opkomen voor elkaar. Alle publieke ambtsdragers, of ze nu gekozen zijn, benoemd of aangewezen, hebben aan dat vertrouwen hun bijdrage te leveren. Zó wordt de democratie onderhouden. (.....)*

*Ieder voor zich lijken we weinig greep te hebben op ontwikkelingen die ons leven beïnvloeden. Onze kracht ligt dan ook niet in afzondering, maar in samenwerking. Als familie. Als vrienden. Als bewoners van een straat of buurt. Als burgers van ons Koninkrijk.*





## **6 | Een CDA-agenda voor de maatschap- pelijke onderneming**

## 6.1 Inleiding

Het antwoord van het CDA op de problemen van het middenveld wordt gezocht in het herstel van de verbindingen. Daarbij zijn drie sporen parallel te volgen:

- De vernieuwing van de verbindingen met de mensen/gemeenschap in de dagelijkse samenwerking; maatschappelijke verankering op het niveau van de *operations*;
- Het herstel van verbindingen van de gevestigde maatschappelijke ondernemingen met de samenleving; maatschappelijke verankering op het niveau van de *public value*;
- Bevorderen van goed bestuur; maatschappelijke verankering in *good governance*.

Deze drie sporen zijn ontleend aan Moore. Hij onderscheidt in het besturingsproces drie functionaliteiten: *operations*, *authority* en *public value*.<sup>92</sup> Voor de besturing van Nederlandse maatschappelijke ondernemingen is deze trits bewerkt door Van Leeuwen en Simons.<sup>93</sup> Daarbij is de term *authority* vervangen door *governance*.

	<i>Rol</i>	<i>Proces</i>	<i>Resultaat</i>
<b><i>Operations</i></b>	manager	organiseren	actie en output
<b><i>Governance</i></b>	bestuurder	verantwoorden	planning en control
<b><i>Public value</i></b>	leider	legitimeren	doel en outcome

### Stakeholders

Bij deze drie functionaliteiten passen eigen categorieën *stakeholders* en een aparte benadering daarvan.

De stakeholders van de *operations*, het primaire proces, zijn de toeleveranciers, samenwerkingspartners, financiers en niet in de laatste plaats de klanten (al of niet vanuit hun belang georganiseerd). In die relatie gaat de dialoog over de eigen belangen van organisaties en klanten. We kennen in Nederland veel wetgeving die de huurder, ouder of cliënt in positie brengt als gebruiker c.q. afnemer. Daarbij staat veelal het belang van de zwakkere contractspartij centraal. Het gaat om rechtsbescherming op individueel niveau en om het opkomen voor het belang van het collectief door inspraakprocedures.

92 | Benington J. and M.H. Moore, 'Public value in complex and changing times', in: Benington J. and M.H. Moore (2011), *Public value, Theory and practice*, London: Palgrave Macmillan, p. 5.

93 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, pp. 98-101.

Interessanter in het kader van de vitale samenleving is de rol die de afnemer in het primaire proces op zich kan nemen door vormen van eigen initiatief, zelf-beheer of co-productie. Dat onderdeel zal in een volgende paragraaf van dit hoofdstuk worden uitgewerkt.

De stakeholders bij de functionaliteit van *good governance* zijn de onafhankelijke accountant en de externe toezichthouders, zoals de sectorspecifieke inspecties. Ook overheidstoezicht met een generieke taak valt hieronder. Daarbij gaat het om de overheid als keurmeester (voedsel en waren, bouw- en woningtoezicht, etc. ) en als marktmeester (de NMa). Bij de functionaliteit van goed bestuur staat de legaliteit voorop. Kortom, houden de maatschappelijke ondernemingen zich aan de wet en aan de spelregels?

Bij de *public value*, in goed Nederlands de maatschappelijke meerwaarde, gaat het om stakeholders die bijdragen aan het legitimeren van de beleidsdoelen. In hoofdstuk 2.4 is de keuze gemaakt om bij deze functionaliteit niet langer te spreken van belanghebbenden, maar van betrokkenen. In abstracte zin zijn betrokkenen de representant van de (lokale) gemeenschap. In de concrete toepassing moet dat invulling krijgen door mensen en organisaties te verbinden met de na te streven maatschappelijke meerwaarde van de maatschappelijke onderneming, dus door hen invloed te geven en de daar bij behorende positie te verschaffen.

Meervoudige binding dus met te onderscheiden groepen *stakeholders*. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de drie sporen enigermate worden uitgewerkt. Daarna worden in het verlengde van de CDA-visie (hoofdstuk 5) een paar uitgangspunten gehanteerd die in paragraaf 6.5 aan de orde komen. Iedere paragraaf eindigt met suggesties voor een CDA-agenda voor de maatschappelijke onderneming. Ten slotte wordt in paragraaf 6.6 de vraag beantwoord waarmee de periscoop begon: is er een wet op de maatschappelijke onderneming nodig? En zo ja, hoe moet die er dan uitzien?

## **6.2 Maatschappelijke verankering in de operations**

De overheid moet de nieuwe maatschappelijke initiatieven de ruimte geven c.q. de ruimte laten om zelf actief inhoud te geven aan burgerschap. De precieze rol die de overheid daarbij moet vervullen, valt buiten het bereik van deze periscoop. Behalve op een onderdeel waar het domein van maatschappelijke initiatieven en van de gevestigde maatschappelijke ondernemingen elkaar overlappen. Het is in zekere zin kapitaalvernietiging wanneer het netwerk, de ervaring, financiële middelen, personele capaciteit en de organisatiekracht van de maatschappelijke onderneming niet dienstbaar zou zijn aan de maatschappelijke initiatieven.

Deze ondernemingen zijn ooit ontstaan uit maatschappelijk initiatief en zijn 'van de samenleving'. Als die ondernemingen niet in staat zijn om nieuwe initiatieven op hun werkterrein te faciliteren en eventueel te accommoderen, dan mag de vraag naar hun legitimiteit nadrukkelijk worden gesteld.

De overheid zou dus niet alleen de maatschappelijke initiatieven moeten ondersteunen, maar ook bevorderen dat de bestaande maatschappelijke ondernemingen open staan voor die initiatieven, dan wel open te maken zijn.

De overheid kan die verbinding op verschillende manieren bevorderen. Een van de lichtere varianten is via de aanbesteding of subsidievoorwaarden. Een mooi voorbeeld daarvan bevat de nota van de CDA-afdeling Fryslân, *Rijnlands Denken en Doen*. Die nota bevat de oproep: 'Bij het aanbesteden van publieke werken let de gemeente niet alleen op de kosten, maar ook op aspecten van duurzaamheid en op de maatschappelijke participatie van het bedrijf. Regionale verankering meenemen. Daarbij kan compensatie van bedrijven van elders worden gevraagd (zoals social return).'<sup>94</sup>

Bij de maatschappelijke verankering op het niveau van de operations gaat het om invloed, betrokkenheid of zelfwerkzaamheid bij het primaire proces. Niet als belanghebbende in enge zin, want het consumentenbelang is wettelijk meer dan afdoende beschermd. Het gaat hier om de actieve burger die zijn betrokkenheid wil omzetten in activiteiten. Dat kan zijn bij de 'eigen' school of corporatie. Bijvoorbeeld in de vorm van op te eisen zelfwerkzaamheid in beheeractiviteiten, omdat men meent dat het beter kan en minder hoeft te kosten (zie het in paragraaf 3.8 beschreven *right to challenge*).

En als de overheid of de maatschappelijke onderneming van plan is voorzieningen af te stoten of te sluiten, moet de gemeenschap de gelegenheid hebben om die voorziening 'door te starten'. Daarbij past zoals aangegeven het Engelse *right to bid*.

### **CDA-agenda**

Radicaal kiezen voor de samenleving kan operationeel gemaakt worden door:

- maatschappelijke initiatieven met de handen op de bestuurlijke rug gehouden te faciliteren en te stimuleren;
- mensen en hun gemeenschappen toegang te verschaffen tot de hulpbronnen van maatschappelijke ondernemingen;
- in een Nederlandse variant ervoor zorgen dat maatschappelijke initiatieven zich met gebruikmaking van een *right to challenge* kunnen ontwikkelen tot een duurzame vorm van zelforganisatie;
- in een Nederlandse variant het *right to bid* introduceren.

---

94 | [cda.nl/fileadmin/Afdelingen/Friesland/Tytsjerksteradiel/tytsjerksteradiel/fractie/Startdocument\\_Rijnlands\\_Denken\\_en\\_Doen.pdf](https://cda.nl/fileadmin/Afdelingen/Friesland/Tytsjerksteradiel/tytsjerksteradiel/fractie/Startdocument_Rijnlands_Denken_en_Doen.pdf)

## 6.3 Maatschappelijke verankering in de public value

Het tweede spoor is dat van de legitimatie. Hoe komt de legitimatie van het beleid van de maatschappelijke onderneming tot stand? Door een besluit van het (eenhoofdige) bestuur? Heeft de Raad van Toezicht of Commissarissen daar nog actieve betrokkenheid bij? En is dat dan genoeg? Het antwoord is op meerdere plaatsen in deze periscoop gegeven. De maatschappelijke onderneming is losgeraakt van de samenleving. Dat wil niet zeggen dat de maatschappelijke ondernemingen niet meer naar behoren functioneren en geen maatschappelijke meerwaarde zouden genereren. Integendeel! Maar omdat een euro maar één keer geïnvesteerd of uitgegeven kan worden, worden er keuzes gemaakt. En die keuzen zijn momenteel niet vanzelfsprekend de keuzes van de samenleving of in het belang daarvan.

Het is mogelijk dat de meeste maatschappelijke ondernemingen zich al op een serieuze wijze met hun stakeholders verstaan alvorens hun meerjaren-beleidsplan bestuurlijk vast te stellen. In ieder geval bevatten alle governance-codes die het middenveld rijk is dergelijke bepalingen en maken ook visitatie-rapporten en jaarverslagen er gewag van. Maar dat is nog geen waarborg voor legitimatie.

De vraag is hoe betrokkenen, dus de (lokale) gemeenschappen, invloed op de maatschappelijke meerwaarde kunnen krijgen. Het wetsvoorstel uit 2009 was in bepaalde opzichten te vrijblijvend. De keuze voor de modaliteit was vrij (los van eisen die de overheid bij toelating en uitbesteding stelt). De inrichting en positionering van de belanghebbendenvertegenwoordiging was vrij. De mate waarin het beleid door die vertegenwoordiging kon worden beïnvloed was vrij. Met een dergelijke regeling wordt de gemeenschap onvoldoende in positie gebracht. Los daarvan is het de vraag of – zeker in deze tijd – er een parlementaire meerderheid te vinden is voor een regeling met zoveel vrijblijvendheid.

### **Institutionalisering van de invloed**

Institutionalisering van de legitimatie is geen anomalie. Een vergelijking met andere sectoren in de samenleving maakt dat zichtbaar. In andere sectoren dan die van de maatschappelijke ondernemingen is altijd sprake van een eigenaar (materieel en/of moreel). In de markt zijn dat de aandeelhouders (of de DGA), bij de staat vervult de volksvertegenwoordiging die rol. Maar bij de maatschappelijke ondernemingen, veelal stichtingen, zit het vermogen in een dode hand. Wat is logischer dan het institutionaliseren van het (moreel) eigenaarschap in een raad van betrokkenen?<sup>95</sup> Of zoals Van Bijsterveld, in navolging van

---

95 | Leeuwen, W.D. van (2002), *Herstel van horizontale hechting*, in: CDV 2002, nrs. 7.8.9, pp. 141-152.



Mouwen bepleit, in een Algemene Vergadering van Maatschappelijke Aandeelhouders (AVMA).<sup>96</sup>

In de sector woningcorporaties zijn de laatste jaren enkele interessante vormen van geïnstitutionaliseerde invloed tot stand gekomen. We geven drie verschillende voorbeelden.

- Woningcorporatie Stadgenoot kent een ‘Maatschappijraad’ die volgens de statuten het bestuur adviseert en waarbij het bestuur slechts van het advies kan afwijken indien het dit schriftelijk en gemotiveerd aan de Maatschappijraad meedeelt. De raad heeft een bindend voordrachtrecht voor een van de leden van de raad van commissarissen van Stadgenoot. In de statuten is het recht van enquête aan de raad toegekend. De Maatschappijraad bestaat uit zeven of negen personen die geen vertegenwoordiger namens belangenorganisaties zijn, maar wel gezamenlijk herkenbaar zijn voor elf terreinen uit de maatschappelijke praktijk van Stadgenoot. Daaronder vallen onder meer maatschappelijk werk en dienstverlening, gezondheidszorg, onderwijs, levensbeschouwelijke organisaties, organisaties van verschillende maatschappelijke groeperingen, cultuur, sport en recreatie, veiligheid, ondernemingen en beroepsorganisaties. Werving vindt plaats op basis van een profielschets. De Maatschappijraad heeft tot taak ‘het gevraagd en ongevraagd adviseren van het Bestuur bij de beleidsvorming en de uitvoering van het maatschappelijk beleid en het oplossen van maatschappelijke problemen rondom het wonen evenals het functioneren als maatschappelijk klankbord voor het Bestuur’.<sup>97</sup>
- Woningstichting Volksbelang in Wijk bij Duurstede hanteert het model van de corporate board. Ieder lid van de board heeft een categorie stakeholders als zijn of haar bijzonder aandachtsgebied. De ene commissaris heeft de ketenpartners, de andere de bewonersgroepen en huurdersorganisaties en weer een ander de lokale politiek als aandachtsgebied. Periodiek organiseert de corporatie een bijeenkomst met visietafels, waarbij alle categorieën stakeholders met hun lid van de board in dialoog gaan. Volksbelang legt een paar dilemma’s op tafel en verder is er een open agenda. Uit die dialogen haalt de board een rode draad voor de beleidsprioriteiten voor het komend jaar. Die worden aan het eind van de bijeenkomst plenair teruggelegd. Als die prioriteiten herkend worden, is het beleid van Volksbelang het beleid van de bevolking van Wijk bij Duurstede.

---

96 | Bijsterveld, S.C. van, ‘Essentiële taken en bevoegdheden vallen nu tussen wal en schip. Algemene vergadering van maatschappelijke aandeelhouders biedt perspectief’, in: *Boardroom zorg*, nr. 8 december 2012, pp.. 24-27.

97 | Statuten stichting Stadgenoot en Reglement Maatschappijraad (tekst 2011) op [www.stadgenoot.nl](http://www.stadgenoot.nl). Overgenomen uit Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, p. 113.

‘Binnen een corporate board is de visie op de maatschappelijke opgave leidend en dominant ten opzichte van allerlei organisatorische en financiële belangen van individuele organisaties. Door gebruik te maken van de corporate board kan de maatschappelijke zeggenschap worden vergroot en daarmee ook het vertrouwen van overheid en maatschappij in het presteren van de corporatie. De formele borging van maatschappelijke input is hiervoor de belangrijkste succesfactor.’<sup>98</sup>

- Woningcorporatie Talis Nijmegen heeft in twee opzichten voor weer een andere vorm gekozen. De focus in hun model ligt (vooralsnog) bij de eigen huurders. Het is een alternatief voor de wettelijke verplichte huurdersorganisatie die in de sector nauwelijks betekenis heeft. Met het model Accio krijgen de huurders daadwerkelijk invloed op de beleidskeuzes die Talis wil maken. Van inspraak naar ‘meespraak’. Het model geeft meer flexibiliteit en sluit beter aan bij de interesses en competenties van betrokken huurders. Op basis van een profielschets kunnen huurders ‘solliciteren’ en maken ze na benoeming deel uit van het platform Accio. Per beleidsthema kiezen Accio en de medewerkers van Talis de beste vorm van ‘meespraak’. Dat kan bijvoorbeeld een coproductie van beleid zijn, een advies of een groepsgesprek waaruit gezamenlijk conclusies worden getrokken. Op basis van interesse, competentie en tijd, gaat een aantal leden van Accio samen met de medewerkers van Accio aan de slag.<sup>99</sup>

Uit deze drie voorbeelden zijn twee conclusies te trekken. De eerste is dat er vernieuwing op gang komt in de verbinding van de maatschappelijke onderneming met de betrokkenen bij de *public value*. Ten tweede dat de zoektocht van onderop tot verschillende vormen leidt. Die conclusies sluiten naadloos aan bij de wijze waarop het CDA naar de samenleving kijkt. De vraag die nog wel beantwoord moet worden, is hoe we verbinding, de maatschappelijke verankering in de *public value* moeten borgen.

### **Borgen van legitimatie**

Het belang van de invloed van betrokkenen op de *public value* is niet geborgd. Noch in de bepaling in het BW met betrekking tot de stichtingsvorm, noch in de wettelijke bepaling rondom erkenning c.q. toelating is de gemeenschap in positie gebracht. Weliswaar bevatten de governance codes bepalingen over de positie van belanghebbenden, maar die zijn niet concreet en niet verplicht, althans niet afdwingbaar.

---

98 | [www.volksbelangwbd.nl](http://www.volksbelangwbd.nl). Overgenomen uit Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, p. 116.

99 | [www.platformaccio.nl](http://www.platformaccio.nl)

Het belang is groot, want het gaat om de legitimering van de maatschappelijke meerwaarde, gefinancierd uit collectief gefinancierde middelen of uit het eigen vermogen waarop een maatschappelijke bestemmingsplicht rust. Het kan niet anders dan dat de wetgever waarborgen schept en betrokkenen in de positie brengt om invloed uit te oefenen op het beleid van de maatschappelijke onderneming.

### **CDA-agenda**

Radicaal kiezen voor de samenleving kan operationeel gemaakt worden door:

- Stimuleren van vernieuwingen in de verbindingen en de maatschappelijke verankering in de *public value* (monitoren ontwikkelingen en die in debat brengen, congressen, een award voor de meest vernieuwende verbinding, etc.);
- Borgen door middel van wetgeving van de positie van betrokkenen bij de legitimatie van de maatschappelijke meerwaarde.

## **6.4 Maatschappelijke verankering in governance**

Wanneer er misstanden bij maatschappelijke ondernemingen aan het licht treden – en daarvan zijn de laatste tijd genoeg voorbeelden – reageert de overheid tot nog toe met meer regels. Maar dat zijn regels die de ondernemingsruimte beperken, die ingrijpen in de governance en meer extern toezicht regelen. Het lijkt zo logisch. Er is immers sprake van een ‘publiek belang’ en het is wel gebleken dat ‘zelfregulering’ niet werkt.<sup>100</sup> Voor die redenering is in rap tempo draagvlak gevonden. De brancheverenigingen van het middenveld doen er intussen het zwijgen toe. Ze denken geen recht van spreken te hebben (wie geschoren wordt, moet stil zitten). Bovendien worstelen zij in zulke kwesties met een verdeelde achterban. Gooien de brancheverenigingen zo niet het kind met het badwater weg?<sup>101</sup> De afgelopen jaren heeft het middenveld immers veel geïnvesteerd in vormen van zelfregulering. Tegelijk kan niemand om de constatering heen dat dit niet in alle opzichten heeft gewerkt. Maar verbeter en borg dan het instrumentarium in plaats van stilzwijgend naar de slachtbank van de verstatelijking te worden geleid.

---

100 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011), *De ontregelde samenleving*, Den Haag: WI-CDA, p. 78.

101 | [www.z24.nl/analyse/artikel\\_344359.z24/Marc\\_Calon\\_geen\\_zelfregulering\\_meer\\_bij\\_wooncorporaties.html](http://www.z24.nl/analyse/artikel_344359.z24/Marc_Calon_geen_zelfregulering_meer_bij_wooncorporaties.html)

### **Disciplinerende code**

Bestaande governance codes kunnen van een wettelijke basis worden voorzien. Dat was reeds een suggestie in *Investeren in de samenleving*. De brancheverenigingen moeten dan bereid zijn hun zelfregulering wettelijk te laten verankeren. Dat voorkomt *free riders* die als niet-lid van de vereniging niet aan de code gebonden zouden zijn. En het is mogelijk om aanvullend aan de interventies in eigen kring, overheidssancties op te leggen bij evidente schending van de code. Meer concreet zouden maatschappelijke ondernemingen in een wettelijke regeling verplicht kunnen worden om (eventueel per sector) gezamenlijk tot een code te komen, die vervolgens wordt voorgedragen voor een 'algemeen verbindend verklaring' door de minister. Dus niet zoals nu in sectorwetten is geregeld dat de minister er één uit kan kiezen, maar een voordracht van onderop. De brancheverenigingen organiseren dat betrokkenen een onderneming aan een onafhankelijke toetsing aan de code kunnen onderwerpen. De ultieme sanctie die nu in de meeste statuten staat, ontzetting uit het lidmaatschap, wordt aangevuld met een sanctie door de overheid: verlies van toelating of erkenning als maatschappelijke onderneming. In voorkomende gevallen doet geen enkele overheidsinstelling zaken meer met die onderneming.

### **CDA-agenda**

Radicaal kiezen voor de samenleving kan operationeel gemaakt worden door:

- te blijven kiezen voor zelfregulering door de maatschappelijke ondernemingen, maar deze door een wettelijke maatregel van haar vrijblijvendheid te ontdoen;
- met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de minister en een beroepsmogelijkheid voor de onderneming, moet roeyement van een lid door een branchevereniging in verband met overtreden van de governancecode, worden gevolgd door het intrekken van de toelating of erkenning door de overheid.

## **6.5. Uitgangspunten**

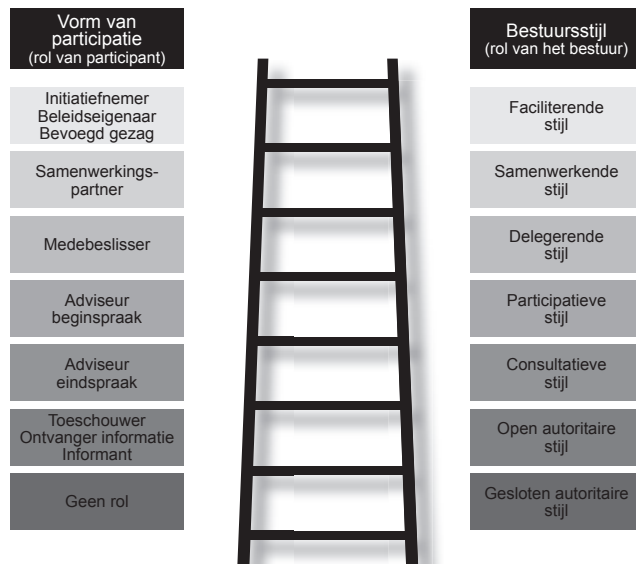
Op basis van de waarnemingen met deze periscope is een koers uitgezet. Langs drie sporen is verkend hoe invulling gegeven kan worden aan het eerste van de 7 principes: de samenleving, niet de overheid. Daarbij is verschillende keren wetgeving op de CDA-agenda gezet. Dat lijkt op het eerste oog misschien een contradictie. Maar als onderstaande uitgangspunten daarbij betrokken worden, blijkt dat wetgeving wel degelijk onderdeel kan zijn van de wijze waarop het CDA de radicale keuze voor de samenleving handen en voeten geeft.

### Subsidiariteit en soevereiniteit

Allereerst werkt het CDA vanzelfsprekend vanuit de uitgangspunten van soevereiniteit en subsidiariteit. In hoofdstuk 5.1 werd daarbij al stil gestaan. Dit uitgangspunt werkt in twee richtingen: naar de burger en naar het bestuur. In onderstaande participatieladder is dat in beeld gebracht.<sup>102</sup> De ladder start bovenaan met faciliteren.<sup>103</sup> Overheid en bestuur van maatschappelijke ondernemingen besluiten om (op verzoek) een maatschappelijk initiatief te faciliteren als er een maatschappelijk belang mee is gemeoid.

De bovenste treden van deze ladder passen bij de vitale samenleving. De onderste treden van de ladder zijn meer toegesneden op de kerntaken van de overheid op terreinen als defensie en openbare orde.

Het bestuur op de ladder kan het (lokale) overheidsbestuur zijn, maar evengoed het bestuur van een maatschappelijke onderneming. Het in positie brengen van de mensen en hun gemeenschap moet gelijke tred(e) houden met de bestuursstijl van de gemeente of de maatschappelijke onderneming. Dat geldt natuurlijk evenzeer voor de medewerkers van die organisaties.



© Partners & Pröpper zorg

102 | Ontleend aan: Pröpper, I. (2009), *De aanpak van Interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.

103 | De term loslaten komt hierin niet voor. Loslaten is de ultieme vorm van terugtreden. Mensen die een maatschappelijk initiatief nemen buiten de gevestigde organisaties en gebaande paden, zullen dat wellicht eerder 'afblijven' noemen. Het vraagt om besturen met de handen op de rug.

## Decentraal

Als de overheid tot de conclusie komt dat zij een rol heeft bij de voorziening of regulering van maatschappelijke dienstverlening, dan past het in de CDA-visie om daarbij op het laagste schaalniveau te acteren. Verwonderlijk is in dat verband de slogan waarmee de leden van het kabinet-Balkenende II en Balkenende III het land introkken: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.<sup>104</sup> In lijn met soevereiniteit en subsidiariteit zou de slogan toch omgekeerd moeten luiden: 'decentraal moet het, tenzij het niet anders kan'. Het is immers 'het hogere' dat zich te legitimeren heeft over de bemoeienis met 'het lagere'.

## Vertrouwen

Als de overheid en de maatschappelijke onderneming de vraag om ondersteuning door mensen en hun gemeenschap – op welke trede dan ook – blijven benaderen vanuit het *new public management*, gaat veel tijd en energie zitten in het meten (*social return on investment*) en verantwoorden. In de nieuwe verhoudingen, het sturen volgens network community governance, gaat het om het aannemelijk maken van de maatschappelijke meerwaarde en om vertrouwen.<sup>105</sup> Niet de *output* staat centraal, maar de *outcome*. Niet de kwantiteit, maar de kwaliteit en niet cijfers tonen alles aan maar de taal van de redelijkheid. Niet tellen, maar vertellen. In een meer politieke *soundbite*: het CDA wil geen *auditsociety*, maar een *civil society*.

## Wettelijk borgen

Bij het borgen van een gewenste wijze van maatschappelijk ondernemen is wetgeving aan de orde. Dat is feitelijk het geval en eerder werd al waargenomen dat daarbij sprake is van een tweede verstatelijking. De wetgever kiest voor wetgeving waarmee het functioneren van een maatschappelijke onderneming wordt dichtgeregeld. De onderneming is aan tal van voorschriften (beperkingen) gebonden, heeft voor veel besluiten voorafgaande toestemming nodig van de overheid en moet met goedkeuring van de overheid de bestuurlijke structuur inrichten en mogelijk krijgt de overheid een rol bij de bemensing.

Dergelijke wetgeving staat haaks op de wijze waarop het CDA inhoud wil geven aan de radicale keuze voor de samenleving. De gemeenschap komt bij zulke wetgeving steeds verder buiten spel te staan.

Wetgeving kan ook bestaan uit bijvoorbeeld financiering of subsidieregelingen. Die subsidie kan naar de organisatie zelf gaan of bestemd zijn voor concrete prestaties. Ook daaraan kunnen meer of minder voorwaarden worden verbonden. Soms raken die voorwaarden aan het verbod op *détournement de*

---

104 | Het was onder meer het mantra in het ruimtelijk ordeningsbeleid van minister Dekker. Bij de presentatie van de studie die onder *Investeren in de samenleving* lag, sprak minister Donner het zelfde mantra uit.

105 | Zie paragraaf 4.2.

*pouvoir* (onderwijs)<sup>106</sup> en wordt via een wet op de financiering van een maatschappelijke voorziening c.q. dienst vergaand geïntervenieerd in de huishouding van private organisaties. Wat betreft wetgevingstechniek is deze wetgeving zuiver te houden en staat de transactie centraal. In de praktijk leidt het wetgevingsbeleid echter te vaak tot een toenemende verstatelijking.

Wetgeving kan ook via raamwetgeving, kortom wetgeving die systeem- en proceseisen stelt en met gebruik making van open normen. Bijvoorbeeld bij het borgen van de inrichting en het functioneren van een stelsel van *checks and balances*. Dat borgen moet dan niet leiden tot de situatie dat de wetgever zelf de bestuursstructuur ontwerpt en voorschrijft, maar door concrete eisen aan die structuur te stellen. Vervolgens kan de wetgever ervoor kiezen om zelf de naleving te controleren en zo nodig in te grijpen. De wetgever kan ook de keuze maken om andere betrokkenen in de positie te brengen, zodat zij hun rol in de *checks and balances* kunnen opeisen en invullen, of als dat nodig is, hun positie bij de rechter kunnen afdwingen.

### **Nabijheid**

Als vanuit de gemeenschap betrokkenheid vorm gegeven moet kunnen worden, dan ligt het voor de hand dat van de maatschappelijke ondernemingen wordt verlangd dat zij hun maatschappelijke diensten en de daarbij behorende interactie zo organiseren dat betrokkenen er vat op hebben. De lokale gemeenschap moet zich kunnen verbinden met de school, corporatie en zorgverlener. Dat wil niet zeggen dat concernvorming of andere vormen van samenwerking moeten worden tegengegaan. Integendeel, op sommige onderdelen van de bedrijfsvoering kan het efficiënt zijn om op een hoger schaalniveau te opereren (financiering, research). Maar dat mag niet ten koste gaan van de nabijheid. In het onderwijs hanteert men daartoe met succes het adagium kleinschaligheid binnen groot-schaligheid.

Duidelijk moet zijn dat de legitimatie van de maatschappelijke onderneming in de lokale gemeenschap ligt. De institutionalisering van de maatschappelijke verankering bij de *public value* zal op dat schaalniveau georganiseerd moeten zijn. In de bestuursstructuur en het governance-model zal gewaarborgd moeten zijn dat de lokale gemeenschap en de wethouder te maken hebben met een volwaardige maatschappelijke onderneming, die lokaal is ingebed met een lokale bestuurder. Geen vestiging met een vestigingsdirecteur of filiaal met een filiaalchef. Omgekeerd reikt de invloed van de betrokkenen en een eventueel *right to challenge* dan ook niet verder dan de lokale maatschappelijke onderneming, ook al maakt die deel uit van een concern.

---

106 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum, p. 182.

## CDA-agenda

Radicaal kiezen voor de samenleving kan operationeel gemaakt worden door:

- een wetgevingstoets in te voeren die regering en parlement dwingt om de 'participatieladder' per trede af te dalen en iedere trede afzonderlijk te legitimeren;  
deze toets zou mogelijk de dereguleringsstoets kunnen vervangen;  
de legitimiteit en proportionaliteit van regels verdient een hogere prioriteit dan de hoeveelheid regels;
- in de Tweede Kamerfractie wetgeving met betrekking tot de maatschappelijke ondernemingen in de verschillende sectoren onderling afstemmen en toetsen of de gemeenschap in positie wordt gebracht in plaats van de overheid (inspectie);
- te werken vanuit het uitgangspunt van 'nabijheid';
- te werken vanuit adagium 'decentraal moet het, tenzij het niet anders kan'.

## 6.6 Initiatiefwet Maatschappelijke onderneming

De vraag die het Wetenschappelijk Instituut zich stelde was kort gezegd, wat wilden we, wat is ervan geworden en wat nu? Het CDA stelde in *Investeren in de samenleving* een Wet op de MO voor die voor de maatschappelijke onderneming voorzag in een aparte modaliteit in het Burgerlijk Wetboek. Het voorstel is gedaan, maar heeft tot niets geleid. Moet er nu alsnog een wet komen?

Met het in acht nemen van de uitgangspunten, geven de drie sporen waarlangs de zoektocht naar maatschappelijke verankering vorm kan krijgen aanleiding om opnieuw tot een wettelijke regeling te komen. Niet een wet waarbij de overheid gaat regelen *hoe* het moet, maar een wet waarbij de samenleving c.q. gemeenschap in positie komt en zo nodig kan afdwingen *dat* het moet. Een wettelijke regeling waardoor de maatschappelijke ondernemingen zich weer moeten verbinden met de samenleving en open moeten staan voor lokale maatschappelijke initiatieven.

### Generieke wetgeving

Wetgeving is nodig als er rechten en plichten geschapen worden. Rechten voor de gemeenschap om een invloedspositie met betrekking tot de *public value* op te eisen en zo nodig af te dwingen (*checks and balances*). Plichten voor het bestuur en de raad van toezicht of commissarissen om te voldoen aan de belangrijkste eisen van goed bestuur. Daaronder valt ook het verplichtend (niet vrijblijvend) maken van de governance codes. Bij de geformuleerde uitgangspunten past dat deze wetten geen model voorschrijven, maar verplichten tot invulling van structureisen en er gewerkt wordt met open normen.



De keuze voor generieke wetgeving wordt ook gemaakt omdat het om proces- en structureisen gaat die voor alle maatschappelijke ondernemingen gelden. Zeker als de beweging van actieve burgers en de maatschappelijke ondernemingen uit verschillende sectoren steeds meer in netwerken gaan samenwerken, is het maatschappelijk verkeer gebaat bij generieke eisen aan die ondernemingen. Sectoraal verschillende wetten leiden tot belemmeringen in grensoverschrijdende netwerken en leiden vroeg of laat tot overregulering en verstatelijking.

### **Lex specialis**

Moet de generieke wettelijke maatregel in het BW worden opgenomen of is een keuze voor een lex specialis beter? Er waren goede argumenten voor een regeling in het BW. Vooral omdat de positionering als private rechtspersoon daarmee werd benadrukt.

Er zijn echter goede redenen om nu toch te kiezen voor een lex specialis.

- In essentie geeft het rechtspersonenrecht in het BW de ondernemingen de keuze. Daarmee is de regeling vrijblijvend. Als alle ondernemingen van eenzelfde soort (alle basisscholen of alle woningcorporaties) onder de wet moeten vallen, zal een regeling in het BW aangevuld worden met sectorwetgeving (zie hoofdstuk 2.3). Een lex specialis met generieke regels voor de maatschappelijke ondernemingen in een groot aantal sectoren van het middenveld verdient in dat licht de voorkeur.
- Als de rechtspersoon rechten en plichten worden 'opgelegd', stelt dat scherpe eisen aan de definiëring van de rechtssubjecten die onder de wet vallen. Omdat er geen volledig discriminerende definitie van de maatschappelijke onderneming bestaat (zie paragraaf 1.2) past zo'n regeling niet of slecht in het BW. Met een afzonderlijke wet kunnen rechtspersonen onder de werkingssfeer worden gebracht die overheid op grond van sectorwetten heeft toegelaten, erkend, etc. Concreet zouden woningcorporaties, welzijnsinstellingen, scholen, organisaties die zich bezig houden met de maatschappelijke ondersteuning, etc. onder de wet te kunnen worden gebracht. Er is dan geen definitie van de rechtssubjecten nodig omdat volstaan kan worden met een beschrijving als: 'instellingen als bedoeld in artikel x van de wet abc'.
- Een lex specialis maakt het mogelijk om generieke maatregelen te treffen die voor een breed spectrum van maatschappelijke organisaties gelden. De wet op de maatschappelijke onderneming gaat over governance en het in positie brengen van de gemeenschap. Dat schept rechten en plichten die ingrijpen in de bestuurlijke huishouding van private maatschappelijke organisaties. Zulke regels moeten niet ondersneeuwen in departementale beleids-techniek, maar pas na een discours in de Tweede Kamer tot wetgeving kunnen komen. Al die regels kunnen dan uit de sectorwetten verdwijnen. Sectorwetten kunnen vervolgens beperkt worden tot het regelen van specifieke zaken, zoals bijvoorbeeld de bekostiging. Voorwaarden die daarbij

gesteld worden betreffen dan alleen het zogenaamde 'wat'. Eisen die aan de besturing en de verankering worden gesteld, worden in de wet op de maatschappelijke onderneming geregeld. Minder regels en een kleinere overheid zijn het gevolg.

- Een praktisch/opportunistisch argument betreft de politieke haalbaarheid. Het zal relatief eenvoudiger zijn een politieke meerderheid te krijgen voor een initiatiefwet op de maatschappelijke onderneming dan op een aanpassing van het BW met betrekking tot de maatschappelijke onderneming.<sup>107</sup>

De wet op de maatschappelijke onderneming regelt al die zaken die in dit hoofdstuk aan de orde gekomen zijn. Op die manier worden de maatschappelijke ondernemingen weer van de samenleving. De verankering wordt geborgd en de gemeenschap wordt in positie gebracht. De samenleving dus, niet de overheid.

De wet op de maatschappelijke onderneming biedt bovendien mogelijkheden om de rol van het parlement op dit belangrijke punt van de inrichting van de samenleving te versterken en de overheid te verkleinen. Twee voorbeelden.

- De wet zou een monitor kunnen voorschrijven waarbij de Tweede Kamer jaarlijks een rapportage ontvangt op basis waarvan beoordeeld kan worden of de realisatie van de doelen van de wet op koers ligt. Die rapportage kan worden aangegrepen voor een jaarlijks debat daarover.
- De wet zou ook een externe toezichthouder kunnen instellen. Daarbij kan een efficiency- en kwaliteitsslag gemaakt worden. De verantwoording over en het toezicht op de onderdelen uit de wet op de maatschappelijke onderneming verdwijnen uit de sectorwetten en het toezicht wordt bij de inspecties weggehaald. Het toezicht op de besturing en verankering kan samen met het financieel toezicht bij één externe toezichthouder ondergebracht (Autoriteit Maatschappelijke Organisaties).

### **CDA-agenda**

Radicaal kiezen voor de samenleving kan operationeel gemaakt worden door:

- als Tweede Kamerfractie het initiatief te nemen voor een wettelijke regeling op de maatschappelijke onderneming waarbij de gemeenschap in positie wordt gebracht.

---

107 | Langs een zuiver juridische en wetstechnische redenering komt Helder tot een andere keuze. Zie: Helder, E. (2013), p. 328.



## NASCHRIFT

‘Wil je als fellow, jouw ervaring en visie op het terrein van de maatschappelijke ondernemingen gebruiken voor het schrijven van een periscoop?’ Zo ongeveer luidde de vraag die Raymond Gradus, directeur van het Wetenschappelijk Instituut (WI) mij in het voorjaar van 2012 stelde. Ik had toen net met hulp van Paul Simons een boek geschreven en was meer dan ooit gedreven om te werken aan nieuwe verbindingen van de civil society met de maatschappelijke ondernemingen.<sup>108</sup> Wat daarbij een rol speelde was de teleurstelling dat het CDA met het in 2005 geleverde denkwerk van het WI over de maatschappelijke onderneming, geen resultaat heeft weten te boeken.<sup>109</sup> Het mede daarop gebaseerde wetsvoorstel dat Ernst Hirsch Ballin indiende, werd begin 2013 door het kabinet weer ingetrokken.

Mijn antwoord werd dus ‘ja’. Het WI had nog niet met fellows gewerkt. En een periscoop? Zoveel was wel duidelijk: er moest opnieuw in beeld gebracht worden waar de partij stond in de zoektocht naar de positie van de maatschappelijke onderneming. Wat wilden we? Wat is daarvan geworden? Wat zijn de dominante ontwikkelingen in de samenleving (kijk ook eens naar de ‘big society’)? Hoe gaan we verder? En geen dik rapport alsjeblieft.

Ik ben eerst koffie gaan drinken bij Ernst Hirsch Ballin en Wim van de Donk en ging met twee adviezen naar huis. Eén: ‘leg verbindingen met de Tweede Kamerfractie en weet je gesteund door de partijvoorzitter’. Twee: ‘denk radicaal’.

Toen het schrijfwerk eenmaal op volle toeren draaide, kreeg ik steun van Marlien Ligtenberg, stagiair bij het WI. De tekst is met een kritische en zorgvuldige redactieslag door Maarten Neuteboom verbeterd. Dank aan hen voor de ondersteuning.

Na een eerste bespreking in het WI-bestuur volgde een tweede stap. Tijdens drie lunchbijeenkomsten (onderwijs, zorg en wonen) in ‘In de ruimte’ te Utrecht, is het gesprek over de hoofdlijnen uit de concept-periscoop gevoerd met en tussen mensen uit de wereld van de gevestigde maatschappelijke organisaties, de wetenschap, de politiek en mensen die initiatief hebben genomen voor nieuwe ‘grass roots’ organisaties. Met doeners en denkers dus en tussen ondernemers en politici. Het heeft mijn waarnemingen gescherpt en de aanbevelingen zijn op grond daarvan heroverwogen. Veel dank aan alle deelnemers voor hun tijd, openheid en waardevolle inzichten.

---

108 | Leeuwen, W.D. van en Simons, P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Van Gorcum.

109 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving, een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: WI-CDA.

Intussen werkt de partij aan de concretisering van de #7principes. Ik hoop een betekenisvolle bijdrage te hebben geleverd aan de uitwerking van het eerste principe: De samenleving, niet de overheid.!

Heelsum, 18 november 2013

Willem van Leeuwen

# **| BIJLAGE I**

## **De CDA-agenda**

De agenda die in hoofdstuk 6 is opgebouwd, is in deze bijlage op een rij gezet.

### **Kiezen voor maatschappelijk initiatief, zelforganisatie, zelfbeheer door**

- maatschappelijke initiatieven met de handen op de bestuurlijke rug te faciliteren en stimuleren;
- mensen en hun gemeenschappen toegang te verschaffen tot de hulpbronnen van maatschappelijke ondernemingen;
- ervoor zorgen dat maatschappelijke initiatieven zich met gebruikmaking van een *right to challenge* kunnen ontwikkelen tot een duurzame vorm van zelforganisatie;
- in een Nederlandse variant het *right to bid* introduceren.

### **Herstellen van maatschappelijke verbinding en legitimatie door**

- vernieuwing te stimuleren in de verbindingen en de maatschappelijke verankering (monitoren ontwikkelingen en die in debat brengen, congressen, een award voor de meest vernieuwende verbinding, etc.);
- het borgen van de positie van betrokkenen bij de legitimatie van de maatschappelijke meerwaarde door middel van wetgeving.

### **Stellen van eisen aan goed bestuur door**

- te blijven kiezen voor zelfregulering van de maatschappelijke ondernemingen maar deze door een wettelijke maatregel van vrijblijvendheid te ontdoen;
- met behoud van eigen verantwoordelijkheid van de minister en beroepsmogelijkheid van de onderneming, aan te sluiten op het roeyement van een lid door een branchevereniging in verband met overtreden van de governance-code, met het intrekken van de toelating of erkenning door de overheid.

### **Hanteren uitgangspunten bij overheidsinterventie door**

- een wetgevingstoets in te voeren die regering en parlement dwingt om de 'participatieladder' per trede af te dalen en iedere trede afzonderlijk te legitimeren;  
deze toets zou mogelijk de dereguleringsstoets kunnen vervangen; de legitimiteit en proportionaliteit van regels verdient een hogere prioriteit dan de hoeveelheid regels;
- in de Tweede Kamer fractie wetgeving met betrekking tot de maatschappelijke ondernemingen in de verschillende sectoren onderling af te stemmen en te toetsen of de gemeenschap in positie wordt gebracht in plaatst van de overheid (inspectie);
- te werken vanuit het uitgangspunt van 'nabijheid';
- te werken vanuit het adagium 'decentraal moet het, tenzij het niet anders kan'.

**Invullen van het eerste van de #7 principes door**

- als Tweede Kamerfractie het initiatief te nemen voor een wettelijke regeling op de maatschappelijke onderneming waarbij de gemeenschap in positie wordt gebracht;





# | **BIJLAGE II**

## **Dialogoog en debat**

Bij het schrijven van de periscoop is van gedachten gewisseld met mensen binnen en buiten het CDA. Mensen uit het veld, de politiek en de wetenschap. Behalve dat die gesprekken voortdurend inspiratie opleverden om verder en soms ook dieper te gaan, ontstond ook af en toe de verleiding om het debat in de periscoop voort te zetten. Die verleiding is gekanaliseerd door in deze bijlage met betrekking tot een drietal kwesties die de periscoop blijkbaar oproept, (politiek) stelling te nemen.

*1. Gaat het werkelijk om de eigen verantwoordelijkheid van burgers of is de echte agenda de noodzaak om te bezuinigen?*

Is de participatiemaatschappij<sup>110</sup> een façade voor de harde bezuinigingen en wordt de verantwoordelijkheid voor oplossing van maatschappelijke noden door het kabinet over de muur van de burger gekieperd? In deze periscoop geen oordeel over het beleid van het huidige kabinet. Er wordt wel een kanttekening geplaatst bij de sturende wijze waarop het kabinet met de inzet van burgers bezig is. De vraag wordt opgeworpen of de actieve burger voor het huidige kabinet geen instrument is van overheidsbeleid.

Het CDA staat al jaren voor een transitie van de doorgeschoten verzorgingsstaat. In 1983 verscheen het CDA-rapport 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij'. Op Youtube is een prachtige CDA uitzending uit die tijd met Elco Brinkman terug te zien. Zijn reactie op de samenloop van actief burgerschap en de bezuinigingsnoodzaak is nog volledig actueel.<sup>111</sup> Het gaat om twee sporen die in de tijd parallel blijken te lopen. Herstel van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de gemeenschappen waarvan die deel uitmaakt, kan gepaard gaan met een kleinere overheid. Ook blijkt dat oplossingen dichtbij en samen met burgers vaak veel goedkoper zijn dan het werk van de staat of van maatschappelijke ondernemingen.<sup>112</sup>

*2. Het CDA is de weg kwijt met een wettelijke regeling.*

De samenleving, niet de overheid! Soevereiniteit en gemeenschap. Nieuwe maatschappelijke initiatieven. En uitgerekend het CDA komt met het initiatief voor een wet op de maatschappelijke onderneming?!

Inderdaad! Juist om de gemeenschap in positie te brengen is wetgeving nodig. De maatschappelijke onderneming is nu van niemand. In het krachtenveld tussen staat, markt en gemeenschap spelen de eerste twee elkaar de bal toe en zit de gemeenschap op de bank. Als er geen krachten vanuit de

---

110 | Troonrede 2013

111 | <http://www.youtube.com/watch?v=uQI2T5893IA>

112 | Een Eigen Kracht conferentie bespaart in de aanpak van een probleemgezin € 17.000,-. Met 8.000 conferenties per jaar gaat het om ca 130 miljoen. Nog los van het vermeden leed van ondertoezichtstellingen, uithuisplaatsingen etc.. Zie Hilhorst, P. en J. van der Lans (2013), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact, p. 63.

gemeenschap kunnen worden uitgeoefend, zullen staat en markt zich meester maken van het middenveld. De trend van verstatelijking zal zich voortzetten, de maatschappelijke onderneming (of wat daarvan rest) is dan van de staat. Niets doen leidt ertoe dat voor de maatschappelijke ondernemingen geldt: 'de overheid, niet de samenleving'!

Met de koers in deze periscope wordt het vermogen (mensen, middelen, macht) van de maatschappelijke ondernemingen weer dienstbaar gemaakt aan de doelen van de samenleving. Langs twee lijnen. Bovenlangs door in de besturing de lokale gemeenschap de legitimatie van het beleid, van de maatschappelijke meerwaarde in handen te geven. Onderlangs door gemeenschappen het recht te geven onderdelen van de maatschappelijke diensten in eigen hand te nemen en door ze het *right to challenge* te geven. Zo brengen we de maatschappelijke onderneming weer waar die hoort: 'de samenleving, niet de overheid'. De CDA is de weg niet kwijt, het CDA ligt op koers!

### 3. Een wet op de maatschappelijke organisatie is toch verstatelijking?

Alle huidige maatschappelijke ondernemingen hebben een vorm van rechtspersoonlijkheid (vereniging, stichting, coöperatie) en maken dus gebruik van Boek 2 BW, met alle maatregelen van algemeen belang die daarbij horen (inschrijving in het register van de Kamer van Koophandel, deponeren statuten, jaarrekening, etc.). Daarmee scheidt de wetgever duidelijkheid en waarborgen in het rechtsverkeer. Het scheppen van dergelijke waarborgen wordt geen verstatelijking gevonden. Met het borgen van de essentialia van de maatschappelijke onderneming in een *lex specialis*, is evenmin verstatelijking aan de orde. Het enkele feit dat er een wettelijke regeling wordt getroffen met betrekking tot het functioneren van een maatschappelijke onderneming kan niet tot de conclusie leiden dat er sprake is van verstatelijking. Dat hangt er vanaf of de staat aan het stuur gaat zitten. Als de wetgever ervoor zorgt dat de burger en de gemeenschap, in de besturing van de maatschappelijke onderneming tot zijn recht komt, wanneer de burger in positie wordt gebracht, dan is er geen sprake van verstatelijking. Wetgeving is niet hetzelfde als verstatelijking. Verstatelijking geschiedt wel bij wet maar niet alle wetgeving is verstatelijking. Het maakt wel uit welk type wetgeving gehanteerd wordt.



# **| BIJLAGE III**

## **Deelnemers aan de lunchgesprekken**

Er zijn drie lunchgesprekken gevoerd met deelnemers die betrokkenheid hebben met de sectoren onderwijs, zorg en wonen. Het WI is hen zeer erkentelijk voor hun kritische blik, het gevraagde 'schieten uit de heup' en hun waardevolle suggesties.

### **Onderwijstafel**

Michel Rog  
Daan de Vries  
Hans van den Heuvel  
Hans Huibers  
Edith Hooge  
Evert Jan Sloomweg  
Bastiaan Verweij  
Lonneke Sondrop  
Jitze Ramaker  
Henk Siegers  
Harry van der Molen  
René van Harten

### **Zorgtafel**

Ans Verstraeten  
Marlies Veldhuijzen van Zanten  
Birgitte Theeuwen  
Mona Keijzer  
Henk ter Avest  
Jaap de Gruijter  
Willeke Janssen  
Raymond Gradus  
Rienk Goodijk  
Hans van Putten

### **Woontafel**

Frans Kooiker  
Vincent Gruis  
Jan Pieter van der Schans  
Sywert van Lienden  
Pieter Heerma  
Jan Jacob van Dijk  
Harry ter Braak  
Lex de Boer  
Paul Stelder  
Walter Klein Nienhuis

# *Naar een vitale samenleving*

Deze periscoop verschijnt in de serie *Naar een vitale samenleving*. Christendemocraten willen vanuit hun bronnen en waardeoriëntatie een hoopvol perspectief bieden op de grote vragen waar de samenleving voor staat. We doen dat in de rotsvaste overtuiging dat mensen en de vitaliteit van hun sociale verbanden daarbij een cruciale rol spelen.

In 2005 publiceerde het WI het rapport *Investeren in de samenleving*. Sindsdien is veel gebeurd. Deze periscoop is een actualisering van dat rapport en gaat in op vragen over de missie en positie van de maatschappelijke onderneming. Wat moeten we met de maatschappelijke ondernemingen? Hoe richten deze organisaties hun relaties in met de gemeenschap? Van wie is eigenlijk de school, de woningcorporatie of het verpleeghuis? Zij zijn veelal verweesd en staan onvoldoende in verbinding met de gemeenschap. Deze periscoop bevat aanbevelingen voor een CDA-agenda. Zij zijn erop gericht dat de gemeenschap weer in positie wordt gebracht, maatschappelijke ondernemingen weer verbinding met de samenleving moeten maken en nieuwe maatschappelijke initiatieven de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen.