

# **Stem geven aan verankering**

**Over de legitimering van maatschappelijke  
dienstverlening**

Den Haag, juni 2009

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui, (voorzitter), de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en de heer prof. dr. M. de Winter. Er zijn momenteel 2 plaatsen vacant. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
rmo@adviesorgaan-rmo.nl  
www.adviesorgaan-rmo.nl  
Auteursrecht voorbehouden  
Foto omslag Miles Storey

ISBN: 978-90-77878-02-6

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2009

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

# Voorwoord

Maatschappelijke organisaties met een publiek doel (woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, publieke omroepen en welzijnsorganisaties) zijn veelvuldig onderwerp van debat. Deze discussies komen voor een deel voort uit de veranderende rol die de organisaties innemen ten opzichte van overheden en burgers.

In deze verkenning stelt de RMO de vraag naar de legitimiteit van publiekmaatschappelijke organisaties. Hoe verwerven en behouden zij legitimiteit voor hun optreden en op welke wijze kunnen zij die in het krachtenveld van publieke opinie, overheden, wetgeving, financieringsstructuren en marktwerking vergroten, juist met het oog op hun primaire doelgroep: de burger?

Voor deze verkenning zijn diverse deskundigen geraadpleegd (zie bijlage 2). De RMO dankt hen voor hun inbreng. Dr. Zeger van der Wal voerde een achtergrondstudie uit voor deze verkenning, waarvoor de Raad hem zeer erkentelijk is (zie bijlage 1). De Raad spreekt de wens uit dat de verkenning mag bijdragen aan een verdieping van de discussie over de belangrijke en unieke rol die publiekmaatschappelijke organisaties in de Nederlandse samenleving spelen.

De commissie die de verkenning heeft voorbereid, bestond uit:

Prof. dr. L.C.P.M. Meijs (raad)  
Prof. dr. P.H.A. Frissen (raad)  
Mevr. dr. M.E. Noorman (secretariaat)  
Mevr. L.R. van Vliet MA (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor de verkenning berust bij de Raad.



mr. S. Harchaoui  
voorzitter



dr. R. Janssens  
algemeen secretaris



# Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding en Probleemstelling</b>                               | <b>7</b>  |
| 1.1      | Probleemstelling: legitimiteit onder druk                          | 8         |
| 1.2      | Vraagstelling  | 11        |
| <b>2</b> | <b>De legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening</b>        | <b>15</b> |
| 2.1      | Het belang van legitimiteit in de maatschappelijke dienstverlening | 15        |
| 2.2      | Verschuivende verhoudingen   | 19        |
| 2.3      | Verander(en)de samenleving   | 24        |
| 2.4      | Conclusie: legitimiteit onder druk                                 | 25        |
| <b>3</b> | <b>Toezicht en verantwoording</b>                                  | <b>27</b> |
| 3.1      | Borgen van maatschappelijk belang door toezicht en verantwoording  | 27        |
| 3.2      | Raden van Toezicht als borging van maatschappelijk belang?         | 31        |
| 3.3      | De grenzen aan maatschappelijke verantwoording                     | 35        |
| 3.4      | Conclusie  | 38        |
| <b>4</b> | <b>Meer keuzevrijheid</b>  | <b>39</b> |
| 4.1      | Exit en Entry  | 39        |
| 4.2      | Beperkingen van exit   | 43        |
| 4.3      | Drempels voor nieuwe spelers                                       | 45        |
| 4.4      | Conclusie  | 48        |
| <b>5</b> | <b>Organiseren van betekenisvolle feedback</b>                     | <b>50</b> |
| 5.1      | Voice: de stem van de cliënt                                       | 50        |
| 5.2      | Voice bij maatschappelijke dienstverleners                         | 52        |
| 5.3      | Beperkingen van voice  | 56        |
| 5.4      | Uitdagingen  | 60        |
| 5.5      | Conclusie  | 63        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>6 Conclusie</b>   | <b>65</b>  |
| 6.1 Maatschappelijke betrokkenheid   | 67         |
| 6.2 Ten slotte   | 70         |
| <b>Literatuurlijst</b>   | <b>72</b>  |
| <b>Bijlagen</b>  |            |
| 1: Achtergrondstudie. Voorbij verantwoordelijkheid en<br>verantwoording? Zeger van der Wal | 79         |
| 2: Geraadpleegde deskundigen   | 131        |
| <b>Overzicht van uitgebrachte publicaties</b>  | <b>133</b> |

# 1 Inleiding en Probleemstelling

De verhoudingen en posities van actoren die zich bezighouden met publieke dienstverlening zijn aan het veranderen. Dit heeft te maken met grote ontwikkelingen zoals individualisering, informatisering en internationalisering, maar ook met veranderingen in de diversiteit van wensen en behoeften van (steeds mondigere) burgers. In het advies *Bevrijdende Kaders* (RMO, 2002) sprak de RMO over de noodzaak van een paradigmashift voor de overheid om aan deze veranderingen tegemoet te kunnen komen. De Raad signaleerde dat de overheid “in een spagaat van terugtreden en optreden” was geraakt en ging in op twee ontwikkelingslijnen van een nieuw paradigma om uit de spagaat te komen: kaderstelling en horizontalisering. Het is aan de overheid om kernregels te formuleren en daarbinnen ruimte te laten aan instellingen, professionals en burgers voor de uitvoering van publieke taken. Met horizontalisering zouden instellingen en professionals zich bovendien meer op burgers moeten richten dan op elkaar of de overheid. De genoemde ontwikkelingslijnen passen bij ontwikkelingen die al geruime tijd gaande zijn bij de overheid en maatschappelijke dienstverlening en die volgens de RMO kenmerkend zijn voor de transitie naar nieuwe verhoudingen. Denk bijvoorbeeld aan de herziening van het zorgstelsel, de inspanningen voor minder regels en lastendruk en de aandacht voor horizontale verantwoording van onder andere scholen.

Tegelijkertijd levert deze transitie ook nieuwe vragen op over de positie en verantwoordelijkheden van maatschappelijke dienstverleners. Wie is verantwoordelijk voor de gevolgen van de aankoop van een schip door een woningcorporatie? Ziekenhuizen en thuiszorgorganisaties worden ondernemingen en scholen krijgen steeds meer autonomie, maar hoe blijft het maatschappelijk belang geborgd en van wie zijn deze organisaties nu eigenlijk (Hetteema en Lenssen, 2007; SEV, 2007)? Wie of wat rechtvaardigt het bestaan en het optreden van deze organisaties? Deze vragen hebben in het licht van recente ontwikkelingen bij woningcorporaties, publieke omroepen, ziekenhuizen en grote zorginstellingen aan urgentie gewonnen.

## 1.1 Probleemstelling: legitimiteit onder druk

In deze verkenning richt de RMO zich op de rol en positie van de uitvoerders van maatschappelijke dienstverlening. Daarbij putten we uit ontwikkelingen bij maatschappelijke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen, welzijnsorganisaties, woningcorporaties en publieke omroepen. Dit doen we vanuit de gedachte dat kwalitatief goede dienstverlening – en daar gaat het uiteindelijk om – in interactie tussen maatschappelijke organisaties en burgers tot stand komt. Door de verschuivende verhoudingen tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers en door ontwikkelingen in de samenleving is het echter meer en meer de vraag of instellingen kunnen rekenen op een publiek dat hen herkent en erkent en steunt in de uitvoering van hun publieke taak. Hun legitimiteit is onder druk komen te staan, en voor zowel organisaties die een publiek belang vertegenwoordigen als de sectoren in hun algemeenheid is dat problematisch te noemen.

Dat de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners problematisch is, blijkt wel uit de huidige onduidelijkheid over het eigenaarschap van deze organisaties. Veel maatschappelijke organisaties lijken een speelbal te worden van ontwikkelingen waar ze zelf weinig grip op hebben. Zo is het onderwijs voortdurend onderwerp van discussie, in het parlement, in de media en op straat, maar het lijkt wel of scholen aan die discussie nauwelijks zelf een georganiseerde en waardevolle bijdrage kunnen leveren. Ze zijn afhankelijk van hoe de wind waait in het parlement en hoe de toon is van weer een nieuw evaluatierapport. In de zorg zien we dat de overheid en de vijf grote zorgverzekeraars hun voornaamste taak hebben op het terrein van kaderstelling voor financiering van goede zorg, maar tegelijkertijd ook meer doen. Ze schrijven in grote mate voor hoe organisaties hun dagelijkse activiteiten moeten uitvoeren. De bij wet geregelde systematiek van de diagnosebehandelingcombinatie (DBC) en de groeiende invloed van zorgverzekeraars dwingen zorgverleners zo tot stappen die zij met het oog op de zorg aan hun cliënten zelf misschien niet altijd zouden hebben gekozen (Dutrée, 7 maart 2009). Dit alles leidt ertoe – en we zijn het inmiddels ook heel gewoon gaan vinden – dat (besturen van) maatschappelijke instellingen met publieke functies geen grip meer hebben op hun eigen 'agenda'. Ondanks de nadruk op verzelfstandiging van deze organisaties in de laatste jaren zijn ze

in grote mate afhankelijk van de publieke opinie, van het heersende politieke klimaat en van nieuwe marktpartijen.

Deze onduidelijkheid over het eigenaarschap van maatschappelijke dienstverleners stelt de legitimiteit van maatschappelijke organisaties op een andere manier ter discussie dan bij overheids- of marktorganisaties. Maatschappelijke dienstverleners bevinden zich ergens tussen markt en staat; het zijn noch commerciële bedrijven noch overheidsorganisaties. Ze kunnen hun legitimatie dan ook niet uitsluitend ontleenen aan marktwerking, wetgeving of het concept van de rechtsstaat (Minderman, 2008). Marktwerking functioneert onvoldoende, omdat de organisaties diensten verlenen die voor iedereen beschikbaar, toegankelijk en betaalbaar moeten zijn, wat meestal betekent dat er een financiële stroom is van mensen die meebetalen aan de dienstverlening voor anderen (Van Leeuwen, 2005; van Montfort, 2008). Hun legitimiteit is daarom afhankelijk van de betrokkenheid en het draagvlak in de samenleving en van de daarop gebaseerde wetgeving (vergelijk Onderwijsraad, 2008). Bovendien spelen morele en persoonlijke waarden en vertrouwen een belangrijke rol (WRR, 2003).

De huidige onduidelijkheid over het eigenaarschap van maatschappelijke organisaties is deels te verklaren vanuit diverse ontwikkelingen die deze organisaties in de tijd hebben doorgemaakt. Het merendeel van organisaties zoals scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en omroepverenigingen vindt zijn oorsprong in het particuliere initiatief. Gedurende de ontstaansperiode had de overheid weinig tot geen bestuurlijke invloed op wat deze instellingen deden en hoe ze dat deden. In de naoorlogse jaren zijn veel van deze organisaties, als gevolg van wetgeving, beleid en financiering, in toenemende mate binnen de invloedssfeer van de overheid gekomen. De afgelopen drie decennia heeft vervolgens een proces van verzelfstandiging plaatsgevonden door middel van onder andere deregulering en (overheidsge-reguleerde) marktwerking. In deze periode zijn veel maatschappelijke dienstverlenende organisaties, die werkten volgens landelijke richtlijnen, veranderd in publieke ondernemingen die hun dienstenpakket proberen af te stemmen op de specifieke omstandigheden en wensen van nieuwe doelgroepen (Algemene Rekenkamer, 2006). Met andere woorden, ze zijn aanvankelijk vanuit de civil society in de overheids-sfeer gehaald om vervolgens na de terugtrekking van de overheid in een quasi-markt terecht te komen.

Deze ontwikkeling van particulier initiatief via verstatelijking naar vermarkting ligt ten grondslag aan de huidige onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Maatschappelijke organisaties verantwoordden zich voorheen naar een duidelijk forum: eerst aan hun (verzuilde) achterban en daarna aan de overheid. Met het proces van overheidsterugtrekken zijn de verantwoordelijkheden voor controle en toezicht verschoven naar minder eenduidige partijen (Minderman, 2008; Brandsen et al., 2006). Dit geldt bijvoorbeeld voor woningcorporaties die sinds 1995 een transitie hebben doorgemaakt. Met de bruteringsoperatie kwamen zij financieel los te staan van de overheid. Daarnaast zijn veel corporaties in die tijd van een verenigingsstructuur omgevormd tot een stichtingsstructuur. Gevolg hiervan is dat zij te maken kregen met een nogal hybride vorm van toezicht: enerzijds intern door raden van toezicht en via onderlinge vergelijkingen, anderzijds extern door stakeholders zoals gemeenten, zorg- en welzijninstellingen en – nog steeds – de rijksoverheid. Over de gehele linie – en dat is voor deze verkenning een cruciale waarneming – blijft het handelen van deze organisaties een onderwerp van politieke en publieke discussie. Hierdoor blijft de drang bij de overheid om tot in de details te blijven controleren en risico's af te dekken vaak groot (Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008, p. 22). Dergelijke spanningen dragen bij aan de vaak genoemde problemen binnen de maatschappelijke dienstverlening: regeldruk en te veel bureaucratie, verzakelijking van de dienstverlening, te weinig ruimte voor professionals, en bestuurders en toezichthouders die te ver van de werkvloer af staan (VWS-commissie Administratieve lasten in de zorg, 2006; WRR, 2004; Tonkens, 2003; Van de Donk, 2005; Noordegraaf et al, 2005). Door de processen van verstatelijking en vermarkting zijn veel maatschappelijke organisaties op afstand van zowel de samenleving als de overheid komen te staan. Ze hebben een zwakke binding met hun achterban of doelgroep en een beperkt draagvlak in bredere gemeenschappen.

Ontwikkelingen in de samenleving zetten de legitimiteit van maatschappelijke organisaties verder onder druk. De doelgroepen of cliënten van deze organisaties zijn qua samenstelling aanzienlijk veranderd. Er is sprake van een grote diversiteit van de vraag en letterlijk een versplintering van groepen burgers die van de maatschappelijke organisaties gebruikmaken. Bij onvrede over de geleverde diensten (lesprogramma's, operaties, tv-aanbod) beschikken mensen over steeds meer of in elk geval wisselende mogelijkheden om daar

consequenties aan te verbinden. Over het algemeen – vanzelfsprekend afhankelijk van sector en type instelling – neemt de binding met een gekozen instelling af, neemt het keuzeaanbod tussen instellingen toe en veranderen de kanalen om de stem te verheffen als men het ergens niet mee eens is.

Om meer legitimiteit voor hun optreden te verwerven, wordt het voor maatschappelijk dienstverlenende organisaties belangrijk om te sturen op een vorm van vermaatschappelijking. Vermaatschappelijking is op te vatten als een strategie waarbij maatschappelijke organisaties tegemoetkomen aan en op zoek gaan naar nieuwe vormen van betrokkenheid. Door hun dienstverlening beter in de maatschappij te verankeren proberen organisaties nieuwe financieringsbronnen aan te boren, maar bovenal de kwaliteit en legitimiteit van hun handelen te versterken. “De oude verzuilde, intermediaire structuren zijn ontmanteld. De legitimiteitgrond van maatschappelijke organisaties moet opnieuw worden vastgesteld en daarmee is de vraag naar maatschappelijke verankering van deze organisaties relevant geworden” (Hooge en Helderma, 2008, p. 95). Met andere woorden, de organisaties bewegen weer terug naar hun oorspronkelijke omgeving, de civil society. Daar zullen ze echter wel nieuwe vormen voor moeten vinden, omdat die oorspronkelijke omgeving niet meer bestaat en de civil society andere gedaanten heeft aangenomen.

## 1.2 Vraagstelling

In deze verkenning onderzoeken we de manieren waarop maatschappelijke organisaties hun verankering in de maatschappij proberen te verbeteren. De vraagstelling van de verkenning luidt:

*Hoe verwerven maatschappelijke organisaties hun legitimiteit in het licht van verschuivende verhoudingen tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers, en gegeven de heterogeniteit van de vraag van burgers?*

Het doel van deze verkenning is inzicht te bieden in de afhankelijkheden tussen de verschillende manieren waarop organisaties legitimiteit verwerven, mogelijkheden voor verbeteringen te signaleren en vragen te agenderen. Daarbij putten we – zoals gezegd – in eerste

instantie uit ontwikkelingen en voorbeelden in de sectoren onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting en publieke media.

We plaatsen de beantwoording van de centrale vraag in het licht van de governancebeweging die vanaf de jaren tachtig is ingezet. Governance binnen de maatschappelijke dienstverlening verwijst naar nieuwe verdelingen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de overheid, de markt en de civil society, waardoor maatschappelijke organisaties meer op afstand van de overheid komen te staan (Minderman, 2008; Dijstelbloem en Meurs, 2004). Centraal staat de ontwikkeling van politiek-bestuurlijke arrangementen die moeten leiden tot een 'beter' bestuur (Bakker et al., 2007). Governance wordt geregeld geassocieerd met verantwoordingsprocessen door het organiseren van nieuwe toezicht- en verantwoordingsstructuren. Dat element komt ook in deze verkenning aan bod, maar de Raad vat governance breder op. Het is allereerst een begrip dat uiting geeft aan de idee dat de overheid (government) niet de enige partij is die zich bezighoudt met het publiek belang. Governance is vooral ook een proces binnen en tussen organisaties, waarbij de belangen van stakeholders een belangrijke rol spelen.

Maatschappelijke dienstverleners zetten verschillende strategieën in ten behoeve van een stevigere maatschappelijke verankering. Hierbij maken ze gebruik van een aantal mechanismen die deze organisaties verbinden met burgers en de overheid. We bespreken achtereenvolgens drie mechanismen: toezicht en verantwoording, keuzevrijheid en betekenisvolle feedback. Toezicht en verantwoording zijn onderdeel van de *checks and balances* en dragen, als het goed gebeurt, bij aan het creëren van draagvlak. Daarnaast kan een betere maatschappelijke verankering bereikt worden door de positie van de cliënt te versterken. Dit kan door meer opties aan te bieden om te veranderen van dienstverlener (*keuzevrijheid*) en meer mogelijkheden te creëren voor de cliënt om zijn stem te laten horen (*betekenisvolle feedback*). In deze verkenning bespreken we de laatste twee strategieën aan de hand van de begrippen *exit, voice en loyalty* van Hirschman (1970). Hij introduceerde deze begrippen om de manieren te beschrijven waarop klanten, patiënten, cliënten en burgers, organisaties kunnen sturen. Cliënten die geen genoegen nemen met de geleverde dienstverlening kunnen stemmen met de voeten en gebruik maken van de optie van *exit* (de dienst voortaan bij een andere leverancier afnemen). De toetreding van nieuwe spelers (*entry*), zoals een nieuw

verzorgingshuis of een nieuwe publieke omroep, speelt een belangrijke rol bij exit. Maar ook met voldoende andere aanbieders is exit lang niet altijd en voor iedereen mogelijk. Daarom moeten mensen kunnen meepraten over de kwaliteit van de dienstverlening (*voice*). Dit kan via geformaliseerde inspraak- en medezeggenschapsystemen en klachtenprocedures, maar ook via directe feedback aan een professional. De mate waarin mensen hun stem willen en kunnen laten horen in plaats van de relatie te verbreken, is afhankelijk van de *loyalty* of betrokkenheid tussen individu en organisatie.

De drie mechanismen (toezicht en verantwoording, vergroten van keuzevrijheid, en betekenisvolle feedback) zijn, zoals deze verkenning laat zien, essentiële onderdelen van de governancebeweging binnen de maatschappelijke dienstverlening. Een onevenwichtige nadruk op een van drie zal echter weinig effectief zijn. Het borgen van de legitimiteit vraagt om een gecombineerde aanpak, waarbij maatschappelijke betrokkenheid centraal staat. Terwijl maatschappelijke organisaties zich door de geschetste transitie in een andere positie ten opzichte van de overheid begeven, moeten zij tegelijkertijd de diversiteit van wensen en belangen van hun publiek laten terugkomen in de dienstverlening. Betrokkenheid van en bij hun publiek is daarvoor noodzakelijk.

Dat is overigens geen eenvoudige opgave, omdat 'het publiek' waaraan maatschappelijke organisaties hun legitimiteit ontlene erg divers en groot kan zijn. Het is voor de organisatie dan moeilijk om het 'gezicht' van het publiek belang te definiëren. De term *moreel eigenaarschap* kan dienen om deze betrokkenheid meer specifiek in te kleuren. Moreel eigenaarschap onderstreept dat niet alleen de financiers, oprichters of bestuurders eigenaren zijn van een organisatie, maar ook de leden, burgers en klanten, of breder nog: de samenleving (Carver, 1997).<sup>1</sup> Het is een gedeeld eigenaarschap. Het 'morele eigenaarschap' kan betrekking hebben op personen die zelf hun belang vertegenwoordigen (via bijvoorbeeld een cliëntenraad of een medezeggenschapsorgaan), maar ook op abstracte grootheden, zoals

1 Volgens John Carver (1997) is de doelgroep ten diepste de eigenaar van de maatschappelijke organisatie. De primaire missie van maatschappelijke dienstverleners is om in de behoefte van een beoogde doelgroep te voorzien. Carver vergelijkt deze doelgroep met de aandeelhouders van commerciële bedrijven. Het bestuur in commerciële bedrijven behartigt de belangen van de aandeelhouders; het bestuur van een maatschappelijke dienstverlener moet de belangen behartigen van de beoogde doelgroep.

‘mensenrechten’ of ‘het milieu’, waarvoor geijverd moet worden. De uitdaging aan maatschappelijke dienstverleners, koepelorganisaties en de overheid is om maatschappelijke dienstverlening zo te organiseren dat betrokkenheid of een duidelijke oriëntatie op het moreel eigenaarschap een inherent onderdeel is van de instellingen die deze dienstverlening aanbieden.

Betrokkenheid speelt bij alle drie de relaties een grote rol. Deze komt echter vooral tot uiting in de voice-relatie tussen maatschappelijke organisaties en burgers. Toezicht, verantwoording en keuzevrijheid hebben de afgelopen jaren volop in de belangstelling gestaan. De kwestie van voice blijft daarentegen vooralsnog onderbelicht, terwijl de behoefte aan vernieuwing juist op dit terrein groot is. De RMO pleit daarom voor een verdere ontwikkeling van de kennis en ervaringen op dit terrein.

De verkenning is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de legitimiteitsvraagstukken van maatschappelijke organisaties. Deels vanuit historische ontwikkelingen, deels vanuit maatschappelijke praktijken tonen we aan dat het legitimiteitsvraagstuk vandaag een actueel vraagstuk is voor deze instellingen. In daarop volgende hoofdstukken bekijken we verschillende strategieën om de legitimiteit van organisaties op het gebied van maatschappelijke dienstverlening te borgen en te versterken. In hoofdstuk 3 staat het stelsel van formeel en geïnstitutionaliseerd toezicht en verantwoording centraal. Legitimering door het vergroten van keuzevrijheid wordt behandeld in hoofdstuk 4. Ten slotte richten we ons in hoofdstuk 5 op legitimering door het organiseren van betekenisvolle feedback. In hoofdstuk 6 ronden we de verkenning af met een conclusie.

## 2 De legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening

### 2.1 Het belang van legitimiteit in de maatschappelijke dienstverlening

Legitimiteit in de context van maatschappelijke dienstverlening is op drie niveaus van belang: op het niveau van sociale grondrechten, op sectorniveau en op organisatieniveau. Op het eerste niveau gaat het om de vraag of de bevolking een vorm van dienstverlening erkent als een sociaal grondrecht of als publiek belang. Grosso modo bestaat er over de meeste sociale grondrechten in Nederland geen discussie. Er is brede consensus dat iedereen toegang moet hebben tot gezondheidszorg en welzijn, dat iedereen recht op onderwijs heeft en dat iedereen een dak boven zijn of haar hoofd moeten hebben, zelfs als men daar niet volledig zelf voor kan betalen. Ook breed is de consensus over het publiek belang van verschillende vormen van dienstverlening, zoals de een of andere vorm van publieke omroep.

Dat betekent niet dat de manier waarop de maatschappelijke dienstverlening geregeld is niet regelmatig ter discussie komt te staan. Dit raakt aan legitimiteit op sectorniveau. In het onderwijs, de zorg, het welzijn en de volkshuisvesting en bij de publieke omroepen hebben herhaaldelijk grote hervormingen plaatsgevonden in reactie op ontwikkelingen die het bestaande stelsel onder druk zetten. Een bekend voorbeeld zijn de hervormingen binnen de zorg en het welzijn gericht op decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging die begonnen in de jaren tachtig als reactie op de snel oplopende kosten die de uitbreidende verzorgingsstaat met zich bracht (Minderman, 2000). Momenteel zet de opkomst van de commerciële zenders en van nieuwe media tezamen met de groei van het aantal publieke omroepen het publieke omroepbestel onder druk. De recente ledenaanwas lijkt te getuigen van een groot draagvlak voor een veelheid

aan omroepen met uiteenlopend karakter. In 2004 voorspelde het SCP echter nog het einde van de publieke omroep, onder andere vanwege een structureel teruglopend marktaandeel (2004). Volgens een recent onderzoek heeft 45% van de respondenten een duidelijke voorkeur voor het BBC-model, waarbij slechts één publieke zendgemachtigde actief is die geen duidelijke maatschappelijke, politieke of religieuze signatuur heeft (Stroom, maart 2009). Ook in de zorg, het welzijn en de volkhuysvesting heeft de recente berichtgeving over zelfverrijkende bestuurders en falend toezicht de discussie over de inrichting van deze sectoren weer doen oplaaien.

Het derde niveau betreft de legitimiteit van individuele organisaties. Legitimiteit op dit niveau betekent dat er een publiek is dat maatschappelijke organisaties herkent en erkent als organisaties die geëigend zijn hun taak uit te voeren en deze organisatie ook als zodanig steunt (Suchman, 1995). Er kan een algemene consensus bestaan dat er scholen nodig zijn voor het geven van onderwijs, ziekenhuizen voor het verlenen van zorg, woningcorporaties voor het verschaffen van huisvesting en omroepen voor het maken van tv-programma's, maar dat wil nog niet zeggen dat de samenleving alle scholen, ziekenhuizen, corporaties of omroepen erkent als instelling die deze diensten mogen leveren. Ook individuele organisaties moeten gelegitimeerd zijn om op te treden en hebben een zogeheten license to operate nodig. Het gaat daarbij niet alleen om het juridische of wettelijke bestaansrecht van organisaties, maar vooral om de aanwezigheid van een publiek dat de organisatie waardevol, betekenisvol en nodig vindt in vergelijking met andere organisaties in dezelfde sector. Zonder deze vorm van legitimiteit zijn organisaties uitermate kwetsbaar voor beschuldigingen van overbodigheid (wat leidt tot fusies) en onrechtmatigheid (wat leidt tot sluiting). In het geval van een publieke omroep zijn het de leden die de diversiteit van de organisatie bestaansrecht geven. Een ziekenhuis zal zich kunnen beroepen op de specifieke behoeftes van een lokale gemeenschap. Ook andere maatschappelijke belanghebbenden of stakeholders, zoals brancheorganisaties of andere maatschappelijke organisaties, kunnen een publiek zijn waaraan een organisatie haar legitimiteit ontleent (Minderman, 2008). Niet alle belanghebbenden van deze hybride organisaties zijn even machtig. Zo hebben de cliënten van een organisatie vaak een minder sterke positie, maar zijn zij desondanks van belang voor de maatschappelijke legitimiteit van een individuele organisatie. De

dienst wordt immers aan hen geleverd en het succes van de organisatie wordt voor een groot deel bepaald door de kwaliteit van die transactie. Zulke 'morele eigenaren' leggen het echter vaak af tegen de (lokale) overheid, brancheorganisaties of verzekeringmaatschappijen.

Natuurlijk is de legitimiteit van een maatschappelijke dienstverlener primair afhankelijk van de kwaliteit van het handelen van de organisatie. Kwaliteit is echter geen eenduidig begrip. De oordelen van burgers en cliënten over de kwaliteit van dienstverlening kunnen soms sterk verschillen van de formele rapportages van bijvoorbeeld toezichthouders over de 'meetbare' kwaliteit van geleverde prestaties (vergelijk Pommer et al., 2008). In dit verband maakt het SCP onderscheid tussen een *objectief* aspect (hoedanigheid) en een *subjectief* aspect (eisen van de gebruiker) van kwaliteit. De kwaliteit van de dienstverlening in een ziekenhuis waar mensen snel beter worden en waar weinig medische fouten worden gemaakt, is objectief gezien goed. Subjectieve aspecten betreffen punten waar de waardering kan verschillen per individu. Zo vindt de een vriendelijke bejegening belangrijk en de ander een snelle behandeling. Binnen onderwijs, wonen en zorg blijkt die waardering volgens het SCP overigens redelijk, al kampen organisaties in deze sectoren wel met een imago-probleem. Dit komt tot uiting in het feit dat niet-gebruikers over het algemeen negatiever oordelen over de dienstverlening dan gebruikers (over basisonderwijs, verpleging en verzorging thuis is dat overigens andersom).

De legitimiteit van een organisatie is daarom ook afhankelijk van de mate waarin haar handelen in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van haar stakeholders en met de gedeelde normatieve en morele kaders van dit publiek (Scott, 2001; Suchman, 1995). In navolging van Suchman (1995) gaat het om *pragmatische, morele en cognitieve legitimiteit*. Dienstverlenende organisaties zullen in de praktijk voor de afnemers een meerwaarde moeten opleveren, zodat zij ook aan hun vragen en behoeften (naar zorgverlening, onderwijs of tv-programma's) voldoen. Tegelijkertijd zullen organisaties aan legitimiteit kunnen winnen wanneer ze aansluiten bij de morele overtuigingen van hun afnemers. Zo ontlenen bijzondere scholen voor een deel hun bestaansrecht aan het feit dat de waarden waar zij voor staan aansluiten bij de levensovertuigingen

van bepaalde groepen in de samenleving. Ten slotte zullen de activiteiten van een organisatie voor het publiek herkenbaar, betekenisvol en begrijpbaar moeten zijn en daarmee in overeenstemming moeten zijn met bestaande denkkaders en sociale normen (Berger en Luckman, 1966). Als een nieuw schooltype zoals *lederwijs* zijn legitimiteit bijvoorbeeld wil versterken, dan zal het moeten aantonen dat zijn visie aansluit bij breder gedeelde ideeën in de samenleving over acceptabel onderwijs.

### **De relatie tussen legitimiteit op sector- en organisatieniveau**

Het bijzondere karakter van maatschappelijke dienstverlening maakt het verwerven en behouden van legitimiteit een moeilijke opgave voor maatschappelijke organisaties. Zeker in een internationaal perspectief is de maatschappelijke dienstverlening in Nederland op een complexe en unieke manier georganiseerd (Dekker en Burger, 2001). Nederland kent een zogenaamd *gemengd bestel*, waarbij belangenorganisaties, professionals, instellingen, koepels en vakbewegingen samen met de overheid invulling geven aan het beleid en de uitvoering van publieke en maatschappelijke taken zoals onderwijs, publieke media, opvang, korte en langdurige zorg en volkshuisvesting (WRR, 2004, p. 33). Maatschappelijk dienstverlenende organisaties worden daarom wel omschreven als *hybride* organisaties, die het uitvoeren van publieke taken combineren met private activiteiten (In 't Veld, 1997).

Door het hybride karakter van dienstverlenende organisaties hebben deze organisaties met diverse, vaak botsende belangen, verwachtingen, ideeën, waarden en sturingsmechanismen te maken. Maatschappelijke dienstverlening was en is in de vijf genoemde sectoren vooral een zaak van het *middenveld*, ook wel de 'derde sector' genoemd. Tegelijkertijd is het lastig om tussen dit middenveld, de overheid en de markt scherpe grenzen te trekken (Brandsen et al., 2005, p. 2). De organisaties zitten ergens tussen het domein van de staat, dat van de markt en dat van de gemeenschappen in. Elk domein wordt gekarakteriseerd door bepaalde waarden, 'ideaaltypische' coördinatiemechanismen, institutionele patronen en manieren van afstemming en besturing (Van de Donk, 2001). Het domein van de staat (steekwoorden: politiek, non-profit, formeel) wordt gekenmerkt door democratische wetgeving en dominante waarden zoals gelijkheid en vrijheid, en wordt gelegitimeerd door een democratische meerderheid. Het

domein van de markt (steekwoorden: privaat, profit, formeel) wordt gekenmerkt door het uitgangspunt dat vraag en aanbod worden samengebracht via ruil en prijsprikkel. In dit domein zijn efficiëntie, rationaliteit en effectiviteit belangrijke waarden. En in het domein van gemeenschappen (steekwoorden: privaat en publiek, non-profit, informeel) staan principes van solidariteit, wederkerigheid en liefde in de onderlinge verhoudingen centraal. De hybride derde sector heeft van alle drie domeinen wat. Het is in feite het terrein waarin non-profitorganisaties publieke taken uitvoeren op basis van een formele organisatiestructuur, maar met een duidelijk maatschappelijk doel en ook een duidelijke maatschappelijke inbedding.

## 2.2 Verschuivende verhoudingen

De drie hierboven beschreven vormen van legitimiteit zijn nauw met elkaar verbonden. Dit wordt duidelijk als we kijken naar de verschuivingen in de verhoudingen tussen maatschappelijke dienstverleners en de drie domeinen in de afgelopen decennia.

Historisch gezien waren veel maatschappelijke dienstverleners ingebed in het particuliere initiatief waaruit deze organisaties voortkwamen en in de zuilen waarvan ze deel uitmaakten. Zij ontleenden hun legitimiteit dan ook met name aan deze diverse zuilen. Bijzondere scholen kwamen voort uit onvrede met het karakter van het openbaar staatsonderwijs (of het gebrek daaraan) en werden aanvankelijk vanuit de kerken of door particulieren bekostigd. Armeezorg en hulp aan zieken, weduwen en wezen kwamen voort uit charitatieve overwegingen en werden evenmin uit de staatskas bekostigd. Datzelfde gold voor woningcorporaties die ingebed waren in de zich ontwikkelende verzuilde samenleving. Vanaf het einde van de negentiende eeuw en vooral voor en (direct) na de Tweede Wereldoorlog is er een proces van collectivisatie op gang gekomen. Maatschappelijke dienstverleners bleven weliswaar op private grondslag georganiseerd, maar kwamen voor publieke financiering in aanmerking. De publieke middelen werden verdeeld op grond van een corporatistisch tot stand gekomen compromis tussen verzuilde elites. Niettemin bleven deze organisaties lange tijd verankerd in hun verzuilde achterban en was hun legitimiteit gelegen in deze achterban. Deze verdeling leverde maatschappelijke dienstverlening op die gekenmerkt werd door een

specifieke diversiteit. De overheid fungeerde vooral als financier van de organisaties.

De corporatistische vorm van sturing en organisatie van de maatschappelijke dienstverlening kwam in de loop van de tijd ter discussie te staan. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw gingen afwisselend (deels chronologisch, deels elkaar ook in tijd overlappend) andere sturingsperspectieven de boventoon voeren: *verstatelijking*, *vermarkting* en *vermaatschappelijking* (vgl. Putters et al., 2006; Van de Donk, 2001; SER, 2005; WRR, 2004).

### **Verstatelijking**

In de jaren zestig en zeventig verbrokkelden de zuilen als gevolg van diverse maatschappelijke ontwikkelingen (zoals individualisering, de opkomst van de postindustriële samenleving, de ontwikkeling van een meer gedifferentieerde vraag). De solidariteit werd minder verzuild en (nog) meer collectief. De strategie van het verdelen van collectieve gelden over de zuilen werd onhoudbaar en de overheid trok de regie over de maatschappelijke dienstverlening meer naar zich toe. Enerzijds eigende de overheid zich de verantwoordelijkheid voor de controle en uitvoering van de organisaties toe, anderzijds voegden maatschappelijke organisaties zich naar het collectieve regime van de overheid. De organisaties werden zo min of meer uitvoeringsinstellingen van de overheid en kregen een steeds ambtelijker karakter. Desondanks bleef de private organisatiegrondslag overwegend intact.

Aanvankelijk was er nog wel sprake van een corporatistisch mechanisme om het moreel eigenaarschap inhoud te geven. Naast de directe maatschappelijk betrokkenheid vanuit de 'eigen kring' kwamen inspraak- en medezeggenschapsorganen. Verschillende belangengroepen waren op enigerlei wijze vertegenwoordigd in de overlegstructuren van de overheid, zowel met oog op het incorporeren van deze belangen in het beleid als met het oog op de terugkoppeling naar de achterban. Deze democratische route zorgde voor de legitimatie van het optreden. Daarnaast werd de legitimatie van het handelen van organisaties via het parlement geborgd. Daarmee werd de overheid naast financier ook (mede)bestuurder.

De toenemende collectivisering en de groeiende rol van de overheid leidden echter na verloop van tijd tot een erosie van maatschappelijke betrokkenheid. De organisaties zochten hun legitimatie niet langer bij degenen die de diensten afnamen, maar bij de overheid als vertegenwoordiger van het publiek belang (vergelijk WRR, 2004, p. 39). Het aantal stichtingen groeide ten koste van de verenigingen en op diverse manieren werden legitimiteitsproblemen zichtbaar: afname van vrijwillige inzet en groeiende anonimiteit binnen de dienstverlenende relatie. Bovendien namen de kosten snel toe als gevolg van een groeiende bureaucratie, hetgeen de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening op sectorniveau onder druk zette.

### **Vermarkting**

In het begin van de jaren negentig kwam vanuit kostenoverwegingen én ideologische overwegingen de institutionele architectuur van de verzorgingsstaat ter discussie te staan. Dit leidde tot een ingrijpende en sectoroverstijgende verandering in de sturing en organisatie van maatschappelijke dienstverlening. Kenmerkend voor deze verandering was, in navolging van het *New Public Management* (NPM) uit de jaren tachtig, een verschuiving in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de vorm van een verzelfstandiging van overheidsgereguleerde of -gedomineerde instellingen (Hood, 1991; Noordegraaf, 2004). Er ontstond een duidelijkere scheiding tussen beleid en uitvoering: het beleid diende op hoofdlijnen te worden ontwikkeld; de uitvoering kwam in handen van partijen (inclusief private winstgerichte organisaties) die via prestatieafspraken en benchmarking gestimuleerd werden tot betere prestaties voor de klant. Bovendien ging een meer bedrijfsgerichte aanpak de boventoon voeren, waarbij organisaties zich meer gingen richten op het optimaliseren van de bedrijfsvoering.

Met NPM kwam de nadruk te liggen op *governance* in plaats van op *government*. Publieke instellingen kwamen meer op afstand van de overheid te staan, wat om nieuwe sturingsinstrumenten vroeg. De verzelfstandiging van maatschappelijke organisaties ging gepaard met groeiende deregulering en de introductie van meer marktwerking. Bij woningcorporaties vond de bruteringsoperatie plaats, waarbij de financiële sturing door de overheid werd opgeheven. Geleide marktwerking (met name in de zorg, het welzijn en de volkshuisvesting) werd een belangrijk instrument van de overheid om enerzijds

organisaties meer op afstand te zetten en anderzijds om toch nog een zekere mate van controle te behouden. De nadruk in dit sturingsperspectief lag vooral op pragmatische legitimiteit. Maatschappelijke dienstverleners moesten sturen op de vraag van hun 'klanten' en vooral efficiënter en effectiever werken. Al speelde marktwerking niet in elke sector een grote rol, zoals in het funderende onderwijs, de nadruk op bedrijfsgericht werken kenmerkte de verschillende sectoren.

Deze zogeheten 'vermarkting' bracht nieuwe problemen met zich mee. Publieke diensten bezitten een aantal kenmerken waardoor marktwerking of een bedrijfsgerichte aanpak niet altijd een oplossing biedt om de beoogde diensten zo goed mogelijk te kunnen leveren. Zo is er vaak sprake van een niet-koopkrachtige vraag of een informatieasymmetrie waardoor burgers niet altijd in staat zijn om hun problemen en behoeften te verwoorden (Mol, 2006; Clarke et al., 2007). Bovendien blijkt dat de politiek vaak uitgesproken opvattingen heeft over de noodzakelijke effecten van marktwerking, terwijl markten in principe geen intrinsieke inhoudelijke doeleinden kennen en vooral oog hebben voor de totstandkoming van een correcte prijs. Vermarkting van publieke diensten leidt in de praktijk dan ook vaak tot tegengestelde prikkels en controlesystemen. Het gevolg hiervan is een toename van de bureaucrativering en een stijging van het aantal ongewenste effecten: een sterke neiging om af te rekenen op prestaties en daarmee een vermindering van de kwaliteit ('stopwatchzorg') en een uitgebreid stelsel van interne en externe verantwoording uitmondend in een vaak ondoorzichtige en moeilijke doordringbare 'tussenstructuur' van toezichthouders, inspecties en expertisecentra (WRR, 2004). Langzamerhand is hierdoor een aantal paradoxale situaties ontstaan. De patiënt heeft in de Nederlandse gezondheidszorg bijvoorbeeld formeel steeds meer aan belang gewonnen. In de terminologie is de patiënt dan ook geëvolueerd naar cliënt en zelfs naar consument, maar dit heeft niet tot gevolg dat er ook meer naar individuele patiënten wordt geluisterd (Van der Kraan en Meurs, 2008).

Tegelijkertijd is de overheid een belangrijke stakeholder van maatschappelijke dienstverlening gebleven. De rol van de overheid strekt zich voornamelijk uit over twee terreinen: ze is wetgever (en controleur bij de uitvoering van de wet) en ze is vaak de belangrijkste financier. Voor de eerste taak stelt de overheid de kaders waarbinnen individuen en organisaties tot 'dienstverlenende transacties' kunnen

komen. Dit is het hele brede pakket van wet- en regelgeving (vaak voor iedere sector afzonderlijk ingevuld) waaraan de organisaties zich moeten houden. Controle op deze regels wordt uitgevoerd door diverse inspectiediensten en externe toezichthouders. Voor de tweede taak maakt de overheid gebruik van collectieve middelen via belastingen, heffingen of premies of via een systeem van verplichte verzekeringen en collectieve pakketvaststelling. Overigens zijn de financieringsstructuren verschillend in de diverse sectoren. Zo is de overheid de grootste financier van scholen, terwijl ze dat niet (meer) is van de woningcorporaties en van ziekenhuizen. Voor de omroep is een aantal jaren geleden overgegaan van een heffingensysteem naar fiscalisering. Hoe dan ook, de wetgevingsfunctie en financieringsfunctie maken dat de overheid zich nog altijd genoodzaakt ziet en gelegitimeerd acht om tot op bepaalde hoogte toezicht en controle uit te oefenen op de maatschappelijke dienstverleners. Maar ook de samenleving en de media wijzen de overheid nog vaak als eindverantwoordelijke aan voor de uitvoering van het beleid, vooral vanwege de haar toegedichte status als vertegenwoordiger van het publiek belang (RMO, 2004a; 2004b; WRR, 2004).

### **Vermaatschappelijking**

Terwijl de discussie over marktwerking (in met name de zorg) nog volop aan de gang is, is het governancedenken inmiddels verder ontwikkeld en is er een beweging gaande om legitimiteit op andere manieren te verwerven. Zo zetten corporaties, scholen en welzijnsinstellingen steeds meer in op het streven naar nieuwe verbanden tussen burgers, overheid en andere (maatschappelijke) organisaties. Het versterken van de positie van de cliënt (via exit en voice) is hierin een centraal thema. Ook groeit het besef dat een 'maatschappelijke onderneming' niet slechts stuurt op financieel, maar ook op maatschappelijk rendement. Dit besef is zichtbaar bij dienstverlenende instellingen die via de eigen organisatiestructuur inhoud proberen te geven aan meer horizontale en bredere vormen van verantwoording. Daarnaast krijgt dit besef onder meer vorm via de toepassing van beginselen zoals transparantie, integriteit en professionaliteit.

## 2.3 Verander(en)de samenleving

Legitimiteit binnen de maatschappelijke dienstverlening is afhankelijk van bredere ontwikkelingen in de samenleving. Niet alleen de organisaties zelf zijn herhaaldelijk van positie veranderd, ook de mensen die van de diensten gebruik maken zijn, al of niet gedwongen, van rol veranderd. Tijdens de verzuiling waren mensen die aanklopten bij maatschappelijke dienstverleners vooral patiënt, student of luisteraar. Ze waren in letterlijke zin behoeftig en de maatschappelijke organisaties konden in hun behoeften voorzien. Tijdens de verstatelijking veranderde de rol en werden ze burgers die récht hadden op maatschappelijke dienstverlening, en de overheid was de institutie die hen dat recht ook 'verleende'. Inmiddels zijn ze mede als gevolg van het NPM omgevormd tot consument of klant. Van hen wordt verwacht dat ze eigen verantwoordelijkheid hebben en nemen, dat ze informatie inwinnen en dat ze rationeel kiezen. Net als de organisaties en hun institutionele context heeft ook de samenleving waar zij deel van uitmaken een ander gezicht gekregen. Er is een grotere diversiteit in de vraag, die zich niet langer laat voorspellen aan de hand van bijvoorbeeld geloof of sociale klasse – de indelingen van de verzuiling. De vraag naar zorg en onderwijs raakt daardoor meer gedifferentieerd. Deze veelheid aan consumentenpreferenties, doelgroepen en betrokkenen en de diverse en vaak conflicterende belangen stellen nieuwe vragen aan maatschappelijke dienstverleners en hun organisatievorm. Tegelijkertijd zien we een schaalvergroting van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld door fusies. Hoewel dit diversiteit van de geleverde dienstverlening niet uitsluit, is er voor consumenten, klanten en burgers waarschijnlijk meer te kiezen bij een veelheid aan onderling verschillende aanbieders.

Daarnaast hebben de veranderde vormen van autoriteit en gezag bijgedragen aan de afkalving van de legitimiteit op zowel sector- als instellingsniveau. De afname van afgebakende morele kaders binnen de eigen zuil heeft geleid tot een verminderd maatschappelijk mandaat aan professionals en maatschappelijk dienstverlenende organisaties. Professionals bezitten bijvoorbeeld al lang niet meer het gezag om anderen te vertellen wat het goede is (Tonkens, 2008). Burgers zijn over het algemeen mondiger, zelfbewuster, kritischer en ongedul-

diger geworden. Ze komen met meer en diverse eisen en nemen het woord van professionals niet zo maar voor lief.

Ten slotte zet ook de veranderende wijze waarop mensen zich organiseren de legitimiteit van maatschappelijke organisaties onder druk. Er zijn nieuwe vormen van georganiseerde vrijwillige inzet van burgers ontstaan, niet zozeer gebaseerd op een gemeenschappelijke religieuze of politieke achtergrond, als wel op een gezamenlijke motivatie om zich te organiseren vanuit gedeelde interesses of belangen (Van den Berg en de Hart, 2008, p. 11). Dit leidt bijvoorbeeld tot een daling in het ledenaantal van traditionele verenigingen zoals politieke partijen, kerken en vakbonden, maar ook tot een toename van het aantal leden van ideële en belangenverenigingen. Ook de rol van deze verenigingen verandert. Traditionele belangenverenigingen zoals cliëntenraden, ouderraden en huurdersverenigingen kunnen hun oorspronkelijke rol niet goed meer vervullen omdat hun achterbannen of doelgroepen gefragmenteerd zijn in hun wensen en behoeften (WRR, 2004; Trapenburg, 2008).

Pogingen om maatschappelijke dienstverlening weer beter in te bedden in de maatschappij zullen stuiten op nieuwe vormen van heterogeniteit in de samenleving en op de nieuwe rollen van cliënten. De strategieën die de overheid, koepelorganisaties en maatschappelijke dienstverleners aanwenden om hun ambities te realiseren, krijgen onherroepelijk te maken met deze uitdagingen.

## **2.4 Conclusie: legitimiteit onder druk**

We kunnen concluderen dat de legitimiteit van maatschappelijke, dienstverlenende organisaties belangrijk is voor het functioneren van deze organisaties. Historische ontwikkelingen, zoals de inbedding in het particulier initiatief en de processen van achtereenvolgens verstatelijking, vermarkting en vermaatschappelijking, hebben geleid tot een hybride karakter van de huidige instellingen. Het gevolg is dat het legitimiteitsvraagstuk voortdurend van aanblik verandert.

Intussen blijkt in de praktijk dat het legitimiteitsvraagstuk tot talloze problemen leidt. Want instellingen zoals corporaties, ziekenhuizen, scholen en omroeporganisaties zijn met handen en voeten gebonden aan wetgeving, aan financiële regels, aan talloze verantwoordings-

protocollen of aan het optreden van marktpartijen (verzekeraars bijvoorbeeld). Het gevolg is dat ze niet meer over hun eigen agenda en doelstellingen kunnen beschikken. De legitimiteit van hun optreden tegenover cliënten komt hierdoor onder druk te staan. Het is in dit licht verklaarbaar dat instellingen pogingen ondernemen om deze legitimiteit te versterken. In het verleden concentreerden die pogingen zich vooral rondom nieuwe wet- en regelgeving, systeemdwang of allerlei financiële maatregelen. Het probleem is echter dat deze pogingen in de praktijk eerder tot een vergroting van de legitimiteittekorten hebben geleid dan tot een vermindering ervan. Op dit moment zien we een verschuiving naar strategieën die zich concentreren op vermaatschappelijking. Met andere woorden, zowel maatschappelijke dienstverleners en hun koepelorganisaties als de overheid richten zich op een stevigere verankering in de samenleving.

In de volgende hoofdstukken behandelen we verschillende strategieën van vermaatschappelijking waarmee publieke dienstverleners hun legitimiteit vorm en inhoud kunnen geven, en de beperkingen daarvan.

## 3 Toezicht en verantwoording

Toezicht en verantwoording zijn essentieel voor het borgen van goede dienstverlening en voor het versterken van de legitimiteit van dienstverleners. Het gaat tenslotte om diensten die een maatschappelijk belang dienen en die bovendien voor een aanzienlijk deel met collectieve middelen worden gefinancierd. De verantwoording richt zich bij voorkeur niet alleen naar de overheid, maar ook naar de doelgroep van de organisatie en/of de samenleving. Juist omdat de organisaties – zo zagen we in het vorige hoofdstuk – in toenemende mate op afstand komen te staan van de overheid. In dit hoofdstuk belichten we de mogelijkheden en beperkingen van met name deze laatste vormen van toezicht en verantwoording voor het versterken van de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening op sector- en instellingsniveau.

### 3.1 Borgen van maatschappelijk belang door toezicht en verantwoording

De herverdeling van verantwoordelijkheden tussen maatschappelijke organisaties en de overheid in het kader van governance betekent dat nagedacht moet worden over de vraag wie toeziet op het handelen van deze organisaties en aan wie zij verantwoording moeten afleggen. Met het terugtreden van de overheid in de jaren tachtig is een uitgebreid stelsel van toezichts- en verantwoordingsarrangementen ontstaan binnen de maatschappelijke dienstverlening. Verschillende instanties houden tegenwoordig toezicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening en kunnen bijsturen indien het publiek belang in het geding dreigt te raken. Inspectiediensten, de Algemene Rekenkamer, medezeggenschapsraden en ombudsmannen kijken allemaal mee over de schouder van de dienstverleners. De laatste decennia is de nadruk meer komen te liggen op het verbeteren van de horizontale vormen van *publieke verantwoording* (zie ook RMO, 2002; Algemene Rekenkamer, 2004; Dijkstra en Meurs, 2004; WRR, 2004). Bij meer horizontale vormen van publieke verantwoording krijgen maatschappelijke belanghebbenden een grotere rol toebedeeld. Deze vormen van verantwoording moeten niet alleen zorgen voor een betere kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening, maar ook voor een betere

verankering in de samenleving en een versterking van de legitimiteit van organisaties (Aartsen et al. 2006).

In haar advies aan het ministerie van BZK schrijft de Werkgroep Publieke Verantwoording<sup>2</sup> dat het stimuleren van publieke verantwoording en de herijking van het stelsel van toezicht en verantwoording drie doelen dient: “het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, het vergroten van de effectiviteit van (semi)publieke organisaties en het onderhouden van de legitimiteit van het bestuur van (semi)publieke instellingen” (Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008, p. 3). Door verantwoording aan maatschappelijke stakeholders en toezichtorganen kunnen organisaties laten zien welke prestaties er zijn geleverd, wat – als dit op een goede manier gebeurt – binding en acceptatie kunnen opleveren (Suchman, 1995; Algemene Rekenkamer, 2004). Bovendien geeft verantwoording idealiter inzicht in processen. Organisaties kunnen daarom ook van verantwoordingsresultaten leren en specifieke onderdelen binnen de organisatie verbeteren om zo de kwaliteit van hun handelen te verhogen (De Vijlder en De Jager, 2005; WRR, 2004; Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008).

Verantwoording is evenwel een breed begrip en kent verschillende invullingen. Hier gaan we uit van de definitie die Bovens geeft (2005): bij verantwoording voelt een actor, in dit geval een maatschappelijke organisatie, zich verplicht om informatie te verstrekken aan een ‘forum’ over zijn handelen. Het ‘forum’ kan nadere vragen stellen en een oordeel vormen over deze informatie. Eventueel kan een forum consequenties hieraan verbinden. De mogelijkheden daartoe verschillen per forum. De overheid kan organisaties sturen via financiering of wet- en regelgeving. Inspectiediensten hebben minder harde instrumenten tot hun beschikking, maar kunnen met behulp van de publieke opinie organisaties beïnvloeden. Publieke media spelen hierbij ook een rol (Meijer, 2005). Kranten publiceren bijvoorbeeld jaarlijks de prestaties van scholen en verpleeghuizen op het internet. Aan de hand van verantwoordingsresultaten kunnen burgers kiezen tussen aanbieders en daarmee organisaties beïnvloeden. Ook kunnen ze hun waardering of onvrede laten blijken door hun stem te laten horen.

2 Werkgroep Publieke Verantwoording 2008: werkgroep die adviseerde over publieke verantwoording, toezicht en *checks and balances*, bestaande uit bestuurders en ambtenaren onder leiding van Andrée van Es.

Deze instrumenten voor burgers komen terug in de volgende hoofdstukken. Volgens Bovens en Schillemans is er sprake van publieke verantwoording wanneer: "1) het gaat over de besteding van publieke middelen of over de uitvoering van publieke taken of bevoegdheden; 2) de verantwoording direct of indirect openbaar is; 3) deze plaatsvindt vanuit het perspectief van het publiek belang" (Bovens en Schillemans, 2009, p. 24).

Hoewel de overheid als financier, wetgever en zogenaamde 'systeemverantwoordelijke' samen met andere inspectiediensten nog altijd een belangrijke forum vormt, spelen bij governance juist ook

#### **Onderwijs: Sancties voor middelbare school**

...Volgens de Onderwijsinspectie is de islamitische middelbare school Ibn Ghaldoun uit Rotterdam een 'zeer zwakke school'. De lesstof deugt niet en de toetsen zijn slecht. Onderwijswethouder Leonard Geluk raadde ouders in een brief af hun kinderen naar deze school te sturen. De rechter stak daar deze zomer een stokje voor, waardoor de wethouder moest rectificeren. Geluk is hiertegen in hoger beroep gegaan en draaide bovendien de gemeentelijke subsidiekraan dicht. De school heeft enkele tienduizenden euro's niet goed verantwoord. Ook vorderde de gemeente een openstaande huurschuld van twee ton in. Staatssecretaris Van Bijsterveldt kondigde eind november aan Ibn Ghaldoun te korten vanwege het ontbreken van een accountantsverklaring. Daaraan heeft de school inmiddels voldaan, zo stelde de woordvoerder van het ministerie van Onderwijs. De terugvordering van 1,2 miljoen euro blijft onverminderd van kracht. "Het gaat hier om oneigenlijke besteding van onderwijsgeld en dat is en blijft onacceptabel." ...

Gebaseerd op: *Trouw*, 9 december 2008, Nieuw bestuur voor Ibn Ghaldoun.

andere fora een belangrijke rol. Zo gaat er veel aandacht naar het organiseren van intern toezicht. Naar analogie van de raden van commissarissen uit de commerciële sector hebben ook publieke organisaties zoals ziekenhuizen, woningcorporaties, hogescholen en publieke omroeporganisaties inmiddels raden van toezicht ingesteld.<sup>3</sup> Deze raden zijn bedoeld als interne, maar onafhankelijke organen die toezien op het handelen van het bestuur van een organisatie en op de kwaliteit en doelmatigheid van de organisatie. Doorgaans worden deze toezichthouders eveneens geacht maatschappelijke belangen te behartigen. De uitdaging van horizontalisering van publieke verantwoording is bovendien om meer verantwoordingmechanismen te

<sup>3</sup> Bij woningcorporaties spreekt men van een raad van commissarissen; in het primair en voortgezet onderwijs overheerst het Raad van Beheer-model (Turkenburg, 2008). De MO-groep biedt haar leden zelfs drie opties: model Raad van Toezicht, model Toezichthoudend Bestuur en model Instruerend Bestuur (MO groep, 2008).

organiseren op het niveau van de cliënt en andere maatschappelijke belanghebbenden. Dit past in een strategie om maatschappelijke legitimering na te streven. Voor elke organisatie geldt dat er verschillende groepen belanghebbenden zijn te definiëren die bepalend zijn voor de legitimiteit van de organisatie en dus ook relevante verantwoordingsfora (kunnen) zijn. Voor een basisschool zijn naast de gemeente ook ouders, leerlingen en de organisatie die de naschoolse opvang verzorgt, partijen om rekening mee te houden. Voor de zorg hebben de stakeholders weer een ander gezicht. Zo zijn er de partijen die een direct belang hebben bij de realisatie van de producten of diensten van de organisatie, waaronder de cliënten van een ziekenhuis. De gemeente waarin een ziekenhuis is gevestigd of andere maatschappelijke organisaties hebben belang bij de maatschappelijke effecten van de organisatie. Daarnaast hebben verschillende partijen belang bij de bedrijfsvoering en de bedrijfsprocessen van het ziekenhuis, zoals het cateringbedrijf of de schoonmaakdiensten (Hooge en Steen, 2007).

Maatschappelijke organisaties hanteren verschillende instrumenten voor publieke verantwoording, zoals jaarverslagen, cliëntenpanels, internetsites, publieke verantwoordingsdagen, kwaliteitsborgingsystemen, prestatie-indicatoren, benchmarks, visitatiecommissies en kwaliteitshandvesten. Via dergelijke instrumenten pogen organisaties hun handelen transparant te maken en informatie te verstrekken aan hun verantwoordingsfora en informatie binnen te halen. Veel sectoren kennen tegenwoordig ook een governancecode. Met deze sector- of branchebrede codes probeert men de verdeling en deling van bevoegdheden (*checks and balances*) in een organisatie vorm te geven en vast te leggen. Per sector, veelal geïnitieerd door de brancheorganisatie, maken de organisaties afspraken over 'hoe het hoort' en probeert de sector zijn transparantie voor belanghebbenden te vergroten. De meeste codes hanteren het 'pas toe of leg uit'-principe. Afwijken kan, waardoor de zo belangrijke diversiteit van een sector gewaarborgd blijft, maar dan wel op een transparante manier.

De verwachtingen van toezicht- en verantwoordingmechanismen zijn in de diverse sectoren hooggespannen. Verantwoording kent echter – zeker vanuit het oogpunt van een betere maatschappelijke verantwoording – in de praktijk ook beperkingen. Hierna gaan we nader in op enkele knelpunten bij twee specifieke vormen van toezicht of verantwoording: raden van toezicht en maatschappelijke verantwoording.

## 3.2 Raden van Toezicht als borging van maatschappelijk belang?

In de sectorale governancecodes is gespecificeerd op welke manier raden van toezicht kunnen bijdragen aan duidelijkere verhoudingen rond een organisatie (Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008; Abbink 2005). Als we de governancecodes<sup>4</sup> als uitgangspunt nemen voor de rol van raden van toezicht, dan zien we vrijwel overal een gelijke beschrijving van de werkwijze (zie ook Abbink, 2005; Hooge en Helderman, 2008). Raden van toezicht hebben doorgaans een meervoudige taak: ze houden toezicht, staan de raad van bestuur met advies terzijde, zijn werkgever van het bestuur en bekommeren zich om de maatschappelijke opdracht en de belanghebbenden van de organisatie. Bij de uitvoering van hun taak worden ze geacht de belangen van de bij de organisatie betrokken partijen in ogenschouw te nemen. Met andere woorden: een raad van toezicht heeft mede als taak de maatschappelijke inbedding van de organisatie te borgen en te verbeteren. Dit kan door het bestuur te wijzen op de belangen van de betrokkenen en door toezicht te houden op de borging van deze belangen in de organisatie.

Tot zover de theorie. De vraag is in hoeverre raden van toezicht ook in de praktijk kunnen bijdragen aan een betere verankering van maatschappelijke organisaties. Het 'raden van toezicht'-model is een betrekkelijk nieuw fenomeen en er zijn dus weinig empirische data beschikbaar om vast te stellen in hoeverre zij deze bijdrage leveren (Boers en van Montfort, 2009). Hoewel er wel enige aanwijzingen zijn dat er positief verband is tussen goed functionerend intern toezicht en de kwaliteit van dienstverlening (Luursema et al., 2003), suggereren de recente incidenten bij woningcorporaties en in de zorgsector (denk bijvoorbeeld aan de reeks faillissementen) echter dat er ruimte voor verbetering is. Dat de professionaliteit van raden van toezicht in veel gevallen verbeterd kan worden, blijkt ook uit verschillende rapporten en onderzoek. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting concludeerde in 2005 dat de kwaliteit van raden van commissarissen bij woning-

4

Voor dit hoofdstuk is gekeken naar de governancecodes van primair onderwijs (PO raad, 2004), voortgezet onderwijs (VO raad, 2008), de HBO raad (2006), BVE (BVE raad, 2006), universiteiten (VSNU, 2007), de Publieke omroep (2006), AEDS (2007), MO-groep (2008) en de Zorgbrede governancecode (Brancheorganisaties Zorg, 2005).

corporaties nog gering was. Qua professionaliteit hebben raden van toezicht in de zorgsector ook nog een slag te maken, betogen ook Meurs en Schraven (2006). Op de door de onderzoekers gedefinieerde professionaliseringsindex scoorden de raden in 2005 in die sector nog een krappe 6<sup>5</sup>. In een interview in *Zorgvisie* onderstreept Meurs dit nogmaals:

Verantwoording van raden van toezicht zelf is qua professionaliteit een terrein waar nog winst valt te behalen. Hoewel veel raden van toezicht aangeven dat vermaatschappelijking en inhoudelijke verant-

#### **Functioneren raden van toezicht**

Meurs: "Nog steeds een 6+. De aandacht voor kwaliteit is nog onvoldoende. Verder is het een groot probleem dat de aandacht voor codes heeft geleid tot een enorme formalisering. Ik heb meegemaakt dat een voorzitter van een raad van toezicht me een lijst liet zien. Hij had stap voor stap alle aanbevelingen uit de commissie Health Care Governance overgenomen in zijn statuten en was er trots op, alsof het nu vanzelf goed zou komen. Maar zo werkt het natuurlijk niet."

Uit: Interview met Pauline Meurs. Bassant, *Zorgvisie* februari 2009.

woording aan stakeholders tot hun aandachtspunten behoren, blijkt uit onderzoek dat over het algemeen ze in de uitvoering van hun taak weinig tijd besteden aan de maatschappelijke missie van de organisatie en aan het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden (Van Leeuwen, 2005; Projectgroep De Boer, 2004; Boers en Montfort, 2009). In hun publicaties komt het maatschappelijk belang bijvoorbeeld beperkt aan de orde. Jaarverslagen bevatten lang niet altijd expliciete cijfers over de oriëntatie op stakeholders of maatschappelijke doelstellingen (Van der Wal, zie bijlage p.16).

De achterblijvende professionaliteit in de verantwoording komt onder andere door de recente verschuivingen binnen de maatschappelijke dienstverlening. De omvang van de taak van de raden van toezicht vraagt om een brede en professionele kennis van zaken, zeker gezien de zwaarte die governance de laatste jaren bij de besturing van maatschappelijke organisaties krijgt toebedeeld. Baks voert bijvoorbeeld aan dat "de verzelfstandiging van zorgorganisaties een toename betekent in complexiteit van de organisaties. Dat brengt nieuwe risico's

5 Op de professionaliseringsindex die Meurs et al. in een onderzoek gebruikten scoorden de raden van toezicht een 6.4 in 2005 tegenover een 6.1 in 2002. De onderzochte raden van toezicht gaven zichzelf een 7.2 in 2002 en een 7.5 in 2005 (Meurs en Schraven, red, 2006).

met zich mee waardoor raden van toezicht inhoudelijke kennis nodig hebben om hun taak naar behoren te kunnen uitoefenen” (Baks, 2006, p.59).

Gebrek aan professionaliteit en tekortschietende verantwoording zijn echter niet de enige factoren die een belemmering vormen voor een bepalende rol van raden van toezicht in het verbeteren van de maatschappelijke verankering van een organisatie. De beschikbare gegevens laten zien dat professioneel en onafhankelijk intern toezicht ook enkele inherente beperkingen kent. Er bestaat bijvoorbeeld een spanningsvolle relatie tussen raden van toezicht en de stakeholders van een organisatie. Uit onderzoek in opdracht van de RMO naar het besef van moreel eigenaarschap bij raden van toezicht blijkt dat toezichthouders niet zonder risico zich het belang van de verschillende stakeholders kunnen en willen toe-eigenen (Van der Wal, zie bijlage). Betrokkenheid bij stakeholders kan immers gemakkelijk valse verwachtingen scheppen, aangezien een raad van toezicht niet automatisch de mening van de betrokken stakeholder meeneemt in zijn taakuitoefening. De vraag die uit het onderzoek naar voren kwam is of de raden van toezicht überhaupt wel het aangewezen orgaan zijn om interacties aan te gaan met stakeholders en te sturen op maatschappelijkheid, of dat dit toch primair een verantwoordelijkheid is van het bestuur. De onderzochte toezichthouders benadrukten in elk geval hun onafhankelijkheid en toonden zich er terughoudend in op te treden als belangenbehartiger van een specifieke achterban.

Het is duidelijk dat betrokkenheid van raden van toezicht bij specifieke belanghebbenden een spanning met hun opdracht oplevert. Aan de ene kant vraagt de taakomschrijving om aandacht voor stakeholdersbelangen; aan de andere kant probeert een raad van toezicht onafhankelijk te zijn. Toezichthouders worstelen met het vinden van een balans tussen het winnen van vertrouwen van diverse stakeholders (stakeholderbeginsel) en het bewaren van hun onafhankelijkheid ten opzichte van deze stakeholders (collegialiteitsbeginsel) (Hooge en Helderman, 2008, p.102). Bovendien verschillen raden van toezicht in de mate waarin zij een afspiegeling van de samenleving of van bepaalde doelgroepen willen zijn (Van der Wal, zie bijlage). Ook raken raden van toezicht soms gevangen in een ander type onafhankelijkheid doordat ze voor hun informatievoorziening sterk op het bestuur van de organisatie leunen. De Rekenkamer pleit daarom voor het uit-

breiden van de informatiebronnen van de toezichthouders (Algemene Rekenkamer, 2008, p.32), wat juist weer het contact met verschillende stakeholders kan doen toenemen.

Een volgend probleem – al klinkt het enigszins paradoxaal of redundant – is het gebrek aan toezicht op de raden van toezicht (Projectgroep De Boer, 2004; Abbink, 2005). Bij commerciële bedrijven kan de aandeelhoudersvergadering de raad van commissarissen ter verantwoording roepen, maar een dergelijk orgaan ontbreekt bij de vele stichtingen in de maatschappelijke dienstverlening. Het belang van toezicht op toezicht wordt weliswaar onderkend, maar niemand weet hoe dit te organiseren (Abbink, 2005). De huidige praktijk om dit in governancecodes via dialoog en verantwoording aan stakeholders vorm te geven, is nogal vrijblijvend (vgl. Van der Wal, zie bijlage). Sommigen bepleiten daarom een formalisering van de stakeholdersdialoog via bijvoorbeeld een vertegenwoordiging van belanghebbenden (vergelijk het wetsvoorstel Rechtspersoon Maatschappelijke Onderneming). Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming<sup>6</sup> wijst dit echter van de hand: “Het NTMO is niet voor het verplicht voorschrijven van de vorm en is daarmee tegen een apart orgaan zoals de belanghebbendenvertegenwoordiging en de daarbij voorgestelde bevoegdheden” (NTMO, 2008, p.5).

Al met al is de rol van raden van toezicht nog niet uitgekristalliseerd. Zowel de overheid als de maatschappelijke sectoren zien onafhankelijk en professioneel intern toezicht als een belangrijk element om het publiek belang te borgen en de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners te onderhouden. Hoewel er nog genoeg ruimte is voor verbetering, kent intern toezicht echter enkele inherente beperkingen die niet verholpen kunnen worden door een verdere professionalisering: de raden kennen een spanningsvolle relatie tot hun stakeholders en er is geen toezicht op toezicht. Vanwege deze beperkingen, in combinatie met de huidige beperkte professionaliteit van veel raden, kunnen toezichthouders op dit moment slechts ten dele bijdragen aan vermaatschappelijking<sup>7</sup>.

6

Nu: Platform Maatschappelijke Ondernemingen (PMO)

7

Dit is een mogelijke onbedoeld negatieve consequentie van het omzetten van de oorspronkelijke trage vereniging met jaarlijkse verantwoording aan de leden in de slagvaardigere stichting waarbij drie terugkoppeling naar een ‘extern’ orgaan niet aanwezig is.

### **3.3 De grenzen aan maatschappelijke verantwoording**

In de laatste decennia zijn naast de voordelen van verantwoording ook steeds meer problematische aspecten aan het licht gekomen. Om te beginnen zijn de verschillende doelen van verantwoording niet altijd met elkaar te verenigen. Organisaties die weten dat zij sancties kunnen verwachten na verantwoordingsresultaten zullen bijvoorbeeld eerder geneigd zijn om strategisch gedrag te vertonen. Voor het leren van verantwoording is daarentegen juist openheid van zaken nodig, ook over de slechte resultaten. Bovendien kan de druk van verantwoording ook leiden tot verdere bureaucrativering en verzakelijking van de dienstverlening. Met de opkomst van NPM in de jaren tachtig kwam de nadruk bij verantwoording te liggen op het gecoördineerd, efficiënt en resultaatgericht organiseren van de publieke sector (Noordegraaf, 2004; Hood, 1991). Dit ging gepaard met verdere bureaucrativering en een overmatige nadruk op het meetbaar maken van resultaten. De (gepercipieerde) verantwoordingsdruk voor professionals die hier het resultaat van was, heeft de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening op sector- en instellingsniveau geen goed gedaan (Noordegraaf, 2009). Verantwoorden an sich is dus nog geen garantie voor meer legitimiteit. Dat hangt af van de manier waarop verantwoording wordt ingezet. Dijkstra en Meurs (2004) merken in dit verband op dat verantwoording in smalle en bredere betekenis kan worden opgevat: in de smalle zin gaat verantwoording vooral over het geven van rekenschap door informatie te verstrekken over de mate waarin doelen zijn behaald en resultaten gerealiseerd. In de bredere betekenis heeft verantwoording betrekking op de dialoog die instellingen onderhouden met belanghebbenden om te leren van feedback.

De diversiteit van belanghebbenden maakt echter dat maatschappelijke verantwoording minder eenduidig is dan verantwoording aan de overheid. De resultaten van verantwoording voor de stakeholders zijn daarom soms nauwelijks grijpbaar. Verschillende factoren zijn hierop van invloed. Ten eerste hebben de diverse categorieën van stakeholders doorgaans uiteenlopende wensen, verwachtingen en belangen ten aanzien van de organisatie, die nog wel eens kunnen conflicteren. Ten tweede is de afdwingbaarheid van verantwoording niet voor alle groepen gelijk. Soms staan rechten van stakeholders in een wet; soms hangt het af van regelingen van de betreffende organisatie of sector, of van de relatieve macht die een groep stakeholders kan uitoefenen op de organisatie. Niet voor alle belanghebbenden staat de mogelijkheid open om harde verantwoordingseisen neer te leggen. In veel gevallen gaat het meer om de bereidheid om op een transparante manier te handelen zonder dat hier een sanctie aan verbonden is (WRR, 2004, p.190).

Kenmerkend voor bijna alle sectoren die in deze verkenning centraal staan – publieke omroepen uitgezonderd – is dat cliënten een afhankelijkheidsrelatie met de organisatie hebben, waardoor zij minder bij machte zijn om verantwoording van de organisatie af te dwingen. Verantwoording kan weliswaar in theorie leiden tot controleren en zelfs sanctioneren, maar dat is in een financierrelatie eenvoudiger dan bijvoorbeeld in een cliëntrelatie. Cliënten hebben in de praktijk, anders dan de formele kanalen van medezeggenschap en inspraak, weinig mogelijkheden om een bestuur van een school, ziekenhuis, omroep of welzijnsorganisatie aan te spreken op verantwoordingsresultaten. Het gevolg is dat veel verantwoordingmechanismen ook nauwelijks op de cliënt zijn gericht, maar zich vooral concentreren op wat de overheid via wet- en regelgeving verlangt. Tegelijkertijd blijkt uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat de verwachtingen over de omgang met belanghebbenden in verschillende sectoren hooggespannen zijn. De Rekenkamer pleit in dat verband voor verwachtingenmanagement om teleurstellingen bij belanghebbenden te voorkomen (Algemene Rekenkamer, 2008, p.7-8).

Een manier om verantwoordingsverplichtingen naar belanghebbenden te structureren en te formaliseren is het opstellen van een governancecode. (Algemene Rekenkamer, 2006). Het probleem is echter dat in vrijwel alle governancecodes het omgaan met de belangen van sta-

keholders slechts zeer summier aan bod komt. Doorgaans dicht men vooral het bestuur van een organisatie deze functie toe en is het de taak van de raad van toezicht om op de uitvoering hiervan toe te zien. De exacte invulling van de relatie tussen stakeholders en maatschappelijke organisaties is in governancecodes niet concreet beschreven, maar hooguit in termen als de wenselijkheid van 'een dialoog met de stakeholders' (vgl. Van der Wal, zie bijlage). Uit de door ons onderzochte governancecodes bleek geen duidelijke verantwoordingsverplichting ten aanzien van (groepen) stakeholders, afgezien van de meer algemene plicht om een jaarverslag uit te brengen.

Een laatste factor die maatschappelijke verantwoording moeilijk maakt is dat de maatschappelijke doelstellingen waarover organisaties verantwoording moeten afleggen vaak weinig concreet en moeilijk meetbaar zijn. Maatschappelijke doelstellingen zijn bijvoorbeeld het opleiden van kritische studenten of het kwalitatief hoogstaand verzorgen of huisvesten van inwoners van een bepaalde regio. Deze doelen zijn lastig te kwantificeren, wat overigens ook weer het eerdergenoemde risico van overmatige bureaucrativering met zich zou brengen.

De verscheidenheid aan belanghebbenden (gemeenten, ouders, patiënten, toeleveranciers, andere organisaties in de civil society etc.) en moeilijk meetbare doelstellingen maken de verantwoordingsrelatie tussen maatschappelijke organisaties en hun stakeholders complex. Vanwege deze complexiteit kan meer betrokkenheid van de belanghebbenden bij een organisatie gewenst zijn, bijvoorbeeld door belanghebbenden dichter bij beleidsprocessen in de organisatie te brengen. Van Leeuwen pleit in dit verband voor "een integratie van stakeholders", zodat een transparant besluitvormingsproces ontstaat waaraan de onderneming uiteindelijk haar license to operate kan ontlelen (Van Leeuwen, 2005). Dit betekent misschien een heroverweging van governancecodes vanuit de vraag in hoeverre stakeholders invloed kunnen uitoefenen op het beleidsproces van een organisatie. Het kan echter ook betekenen dat voor betrokkenen duidelijker moet zijn wat zij van een organisatie kunnen verwachten qua invloed en inspraak.

### 3.4 Conclusie

Publieke verantwoording en interne toezichtarrangementen dragen, zo kunnen we concluderen, slechts ten dele bij aan de versterking van de legitimiteit van maatschappelijke organisaties. Deze mechanismen bieden krachtige controle en sturingsinstrumenten die, mits goed georganiseerd, helpen om de kwaliteit van de dienstverlening en de doelmatigheid van publieke middelen te borgen en daarmee de legitimiteit van dienstverleners te versterken. Hoewel verschillende sectoren zichzelf via governancecodes binden aan regels en zich bewust zijn van hun morele plicht om 'iets' met stakeholders te doen, kent de uitvoering echter de nodige beperkingen. Het is voor organisaties lastig om met de verscheidenheid aan stakeholders rekening te houden, en voor stakeholders is het moeilijk omdat zij hun verantwoordingen veelal niet kunnen afdwingen. Toezicht en verantwoording zijn daardoor al gauw te veel gericht op externe partijen zoals de overheid of op interne partijen zoals de raad van toezicht. Een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van organisaties ligt echter in de relatie die een organisatie heeft met haar doelgroep, iets waarop het proces van toezicht en verantwoording nog te weinig georiënteerd is. Het proces van vermaatschappelijking brengt weliswaar met zich mee dat burgers nauwer betrokken raken bij de organisaties waarvan zij dienstverlening ontvangen, maar ze krijgen op dat moment ook een dubbele rol: ze zijn (potentieel) klant/cliënt van een organisatie, maar kunnen ook gezien worden als (potentiële) stakeholder en bestuurder<sup>8</sup>. Deze dubbele rol kunnen zij lang niet altijd waarmaken.

8

De burger in de rol van *citoyen*, actieve deelnemer aan het publieke domein. Dat heeft de RMO in *Vershil maken* (RMO, 2004b) ook benadrukt: de cliënt moet in zijn rol van klant, maar tevens in zijn rol van burger worden versterkt, met beschikkingsmacht en beslissingsmacht.

## 4 Meer keuzevrijheid

Het vergroten van keuzemogelijkheden van de cliënt is een manier om de positie van de cliënt te versterken. Door te kiezen voor andere aanbieders kunnen burgers, in de rol van cliënt, organisaties tuchtigen en sturen. Het vergroten van keuzemogelijkheden kan het resultaat zijn van een uitbreiding van het aantal maatschappelijke dienstverleners, maar ook binnen een bestaande organisatie kan de diversiteit in het aanbod toenemen. In beide gevallen krijgt de cliënt in theorie meer mogelijkheden om te kiezen, en zullen maatschappelijke organisaties meer op de vraag gaan sturen. In de praktijk zitten hier echter ook grenzen aan. In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre het versterken van de positie van cliënt door hem meer keuzes te bieden, bij kan dragen aan de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. Dit doen we aan de hand van de idee van 'exit' en 'entry'.

### 4.1 Exit en Entry

Maatschappelijke organisaties kunnen weliswaar met formele codes en regelgeving hun transparantie proberen te vergroten, maar deze activiteiten kunnen niet voorkomen dat burgers dermate teleurgesteld of ontevreden zijn over de dienstverlening dat zij voor alternatieven willen kiezen. Bijvoorbeeld bij onvrede over de kwaliteit van de hulp in een instelling voor mensen met een beperking of bij een verschil in inzicht over de didactische visie van een school. De aanwezigheid van andere aanbieders binnen de publieke dienstverlening biedt de cliënt een uitweg, binnen of buiten het bestaande bestel (vergelijk de toename van privéscholen en privéklinieken) (RMO, 2004a).

Hirschman spreekt van exit als cliënten de relatie met een organisatie verbreken (Hirschman, 1970). Dit is een van belangrijkste instrumenten van cliënten om organisaties te sturen. Het vertrek van grote aantallen cliënten is een krachtig signaal voor een organisatie dat de kwaliteit onvoldoende is. Exit past bij de gedachte van vermarkting en het New Public Management waarin keuzevrijheid en marktwerking centraal staan. Een cliënt die gebruikmaakt van exit zit in een consumentrol (Hemerijck, 2002, p. 22). Hij kiest op basis van beschikbare

informatie voor zijn beste optie. In een sector waarin voldoende exit-opties bestaan moet een organisatie een goede dienst leveren, want wie niet tevreden is over een dienst of product, wisselt van aanbieder. Organisaties die zich in zulke sectoren niet door de vraag laten sturen, lopen het risico van imagoschade of misgelopen omzet als cliënten in grote aantallen vertrekken. Het vergroten van het aantal exit-opties kan de positie van de cliënt aldus versterken en kan maatschappelijke dienstverleners prikkelen tot kwaliteitsverbetering. Het besef dat cliënten kunnen stemmen met de voeten zou organisaties bovendien ook moeten stimuleren om het aanbod beter op de vraag te laten aansluiten.

Exit geeft niet alleen burgers een instrument om maatschappelijke dienstverlening te sturen, maar biedt ook de overheid mogelijkheden om haar invloed op sectoren te laten gelden. De laatste jaren is in het beleid meer nadruk komen te liggen op het stimuleren van keuzevrijheid van individuele cliënten, bijvoorbeeld via de liberalisering en verzelfstandiging van maatschappelijke dienstverleners. De veronderstelling is dat meer keuze voor consumenten leidt tot meer concurrentie en dat dit zowel de prijs als de kwaliteit van een dienst ten goede komt (Hurenkamp en Kremer, 2005). Dit beleid komt mede voort uit de tendens om meer verantwoordelijkheid bij de burger te leggen en uit de wens van de 'mondige' burger om invloed te kunnen uitoefenen op de diensten die hij ontvangt. Uiteindelijk zou dit dan ook de legitimiteit van de dienstverlening op sectorniveau ten goede moeten komen: meer keuzevrijheid en een betere kwaliteit leiden tot meer draagvlak.

#### **Zorg: Keuzemogelijkheden**

*"Meer zorginstellingen leidt tot meer keuzemogelijkheden voor cliënten. Zorginstellingen zullen dan immers meer druk voelen om meer rekening te houden met de wensen van hun cliënten en gestimuleerd worden een goede kwalitatieve zorg te leveren tegen een aanvaardbare prijs. Ik hecht eraan dat de zichtbare trend van de afgelopen jaren doorzet en waar mogelijk wordt versneld."*

Uit: brief aan Tweede Kamer van staatssecretaris Bussemaker, TK 30 597, 2008

Voor individuele organisaties lijkt het vergroten van de keuzevrijheid niet direct aantrekkelijk. Er is immers meer concurrentie. Echter, vanuit het oogpunt van legitimiteit is het voor maatschappelijke organisaties raadzaam ervan uit te gaan dat hun cliënten een keuze hebben.

Door het aanbod beter op de vraag te laten aansluiten, zouden ze immers het draagvlak onder bepaalde groepen (potentiële) cliënten kunnen vergroten. In de verschillende sectoren heeft dit idee aan terrein gewonnen. Zo speelt in de zorg de zogenaamde vraagsturing inmiddels een centrale rol. De veronderstelling is hier dat vraaggestuurde dienstverlening de regie meer in de handen van cliënten legt. De cliënt wordt gezien als een autonoom en rationeel handelend individu dat uiteindelijk beslist of een dienst wel of niet ingezet moet worden. De aanbieder voegt zich naar de behoeftes van cliënten en ondersteunt het maken van keuzes door de transparantie over prijzen en kwaliteit te vergroten. De cliënt krijgt op die manier een gelijkwaardiger positie ten opzichte van de aanbieder (RVZ, 2004). Door de invoering van instrumenten als persoonsgebonden budgetten en vouchers kan de cliënt ook daadwerkelijk kiezen waar hij de dienst afneemt en worden organisaties gestuurd door de vraag (WRR, 2004). Sturing door de vraag wordt ook in andere sectoren, zoals volkshuisvesting en onderwijs, een steeds belangrijker instrument.

Een andere belangrijke reden voor individuele organisaties om de keuzevrijheid van cliënten te vergroten is dat het de diversiteit in een sector vergroot en aldus indirect de legitimiteit van organisaties versterkt. De toenemend gedifferentieerde vraag in de verschillende sectoren vraagt om een divers aanbod van diensten (WRR, 2004). Organisaties kunnen hierop inspelen door exit-opties te creëren in de vorm van alternatieven, bijvoorbeeld door diverse diensten te leveren afgestemd op levensbeschouwelijk behoeften of door potentiële cliënten te ondersteunen in het maken van hun keuze. Organisaties die tegemoetkomen aan de uiteenlopende wensen van cliënten dragen bij aan het draagvlak voor een sector waarin ruimte is voor meerdere en diverse zelfstandige maatschappelijke dienstverleners.

In sommige gevallen leidt onvrede met de bestaande dienstverlening tot nieuwe spelers in een sector. Verslechterde kwaliteit, verzakelijke dienstverlening, te weinig keus of een gebrekkige aansluiting bij specifieke behoeftes of voorkeuren kan mensen doen besluiten om hun eigen dienstverlening te organiseren. Men begint nieuwe verzorgingshuizen, nieuwe scholen of nieuwe online nieuwsservices in aanvulling op of als alternatief voor de bestaande dienstverlening. We noemen dit *entry*.

### **Zorg: Thomashuizen**

Hans van Putten was dusdanig teleurgesteld over de opvang voor zijn gehandicapte zoon Thomas dat hij de Thomashuizen oprichtte. Het idee achter de Thomashuizen is dat zorg voor gehandicapte kinderen vooral gewoon moet zijn, er zijn geen speciale aanpassingen in een Thomashuis. In elk Thomashuis wonen groepen gehandicapten kinderen samen met twee 'ondernemers' die de dagelijkse begeleiding voor hun rekening nemen. De groepen bestaan uit kinderen met verschillende soorten beperkingen (dus niet acht kinderen met autisme), voor wie het een meerwaarde is om in groepsverband te wonen.

Bron: Interview 1 september 2008

De oprichting van nieuwe organisaties in een bepaalde sector leidt tot meer diversiteit en een groter keuzeaanbod voor de cliënt, en ook tot een extra prikkel voor bestaande organisaties om te innoveren of kritisch naar de eigen kwaliteit te kijken. Een recent voorbeeld in de zorg is Buurtzorg, een thuiszorgorganisatie. Buurtzorg kenmerkt zich door kleinschalige en zelfsturende teams die in een bepaalde wijk werkzaam zijn. In een eerste onderzoek naar de ervaren kwaliteit van deze jonge organisatie krijgt Buurtzorg het hoogste rapportcijfer in een vergelijking met 307 andere organisaties (Veer et al., 2009). Zulke nieuwe spelers, zowel in de vorm van commerciële ondernemingen als in die van ideële stichtingen en verenigingen, zijn een belangrijke motor achter de innovatie in een sector. Ze laten zien hoe het anders kan en kunnen daarmee een rol spelen in het versterken van legitimiteit op sector- en instellingsniveau. Vaak zijn deze organisaties kleinschaliger, waardoor een sterke binding en betrokkenheid – ook op bestuurlijk en managementniveau – van en met de doelgroep makkelijker te verwzenlijken is (zie ook RMO, 2000). De initiatieven ontstaan vaak vanuit vrijwillige activiteiten waarbij mensen zich inzetten voor zaken die hun persoonlijk belang overstijgen. Dit vergemakkelijkt het verwerven van legitimatie onder de achterban of de doelgroep voor dit soort organisaties: de cliënten zijn nauwer betrokken bij de dienstverlening en kiezen ook bewust voor een bepaalde organisatie.

De regie en keuze bij de cliënt leggen in de vorm van vraagsturing of uitbreiding van de exit-opties is dus een belangrijk instrumenten om de legitimiteit van de maatschappelijke dienstverlening, zowel op organisatie- als op sectorniveau, te versterken. De overheid, de maatschappelijke dienstverlener of de betreffende sector laat hiermee zien de behoeften van de cliënten serieus te nemen. Cliënten kunnen

daarnaast actief richting geven aan de diensten die geleverd worden. Maatschappelijke organisaties zullen in hun aanbod rekening moeten houden met de diversiteit en wensen van de doelgroep. De organisaties geven rekenschap van hun moreel eigenaarschap, en idealiter levert deze gang van zaken meer draagvlak en legitimiteit op voor een maatschappelijke sector.

## 4.2 Beperkingen van exit

Tot zover weer de theorie. In de praktijk zorgt het bijzondere karakter van maatschappelijke dienstverlening er echter voor dat, met het oog op legitimiteitversterking, exit een aantal problematisch aspecten kent in de sectoren uit deze verkenning. Keuzevrijheid is niet in alle sectoren even prominent aanwezig of wordt belemmerd door kenmerken van de dienstverlening in een sector.

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van een dienst verschilt per sector (zie ook WRR, 2004). Er staat leden van omroepvereniging weinig in de weg hun lidmaatschap op te zeggen en naar een andere omroep over te stappen. Kijkers kunnen bovendien onbeperkt zappen naar een andere zender of via nieuwe media zelf films, nieuws, interviews verkrijgen en aanbieden. In andere sectoren staat het mensen weliswaar eveneens vrij om van aanbieder te wisselen, maar dan moet er wel wat te kiezen zijn. In de gezondheidszorg hadden zorgvragers door de nadruk op kostenbeheersing tot voor kort beperkte mogelijkheden om van aanbieder te wisselen (RVZ, 1998). Hoewel de cliënt in het kader van de vermarkting in de zorg de laatste jaren (formeel) een grotere rol kreeg toebedeeld in de 'inkoop van de zorg', liggen in praktijk de keuze en betaling desondanks niet altijd bij de cliënt. In de langdurige zorg ligt bijvoorbeeld de beslissingsmacht uiteindelijk vaak bij de gemeente of de zorgkantoren. In het onderwijs bestond van oudsher al een divers aanbod. Een grotere autonomie voor schoolbesturen kan leiden tot meer differentiatie in aanbod, maar tegelijkertijd kan een fusiegolf in een regio deze keuzemogelijkheden weer aanzienlijk verkleinen (Onderwijsraad, 2005).

De aanwezigheid van alternatieven betekent evenwel niet dat exit-opties ook reëel zijn. Binnen de maatschappelijke dienstverlening zijn de 'kosten' vaak relatief hoog, wat het aantal keuzemogelijkheden

sterk kan beperken. Een aantal factoren speelt hierbij een rol. Een eerste factor is de mate van afhankelijkheid. Binnen de maatschappelijke dienstverlening zijn cliënten sterk afhankelijk van de aanbieder en deze afhankelijkheid bepaalt of het gebruik van de exit-optie reëel is. Enerzijds is er sprake van financiële of fysieke afhankelijkheid van cliënten vanwege het gebrek aan koopkrachtige vraag of schaarste in het aanbod. Weinig mensen zijn bijvoorbeeld in staat om de kosten voor langdurige zorg volledig voor hun eigen rekening te nemen. Ook kan het aanbod van zorg, onderwijs en volkshuisvesting schaars zijn. Zo is in een stad als Amsterdam verhuizen tussen huurwoningen geen eenvoudige opgave en staan mensen vaak jaren op een wachtlijst voor een nieuwe woning. Ook is een verder afgelegen verpleeghuis voor weinig mensen een geschikt alternatief als dat lange reistijden voor bezoek met zich meebrengt. Anderzijds spelen ook emotionele of persoonlijke redenen een rol. De relatie verbreken met een behandelend arts of met een zorginstelling heeft nogal wat voeten in de aarde. De binding van een kind met een school of levensbeschouwelijke overwegingen kunnen een grote belemmering vormen voor het overstappen naar een andere school.

Een tweede belangrijke factor die het gebruik van exit inperkt is de complexiteit die veel keuzes met zich meebrengen. De gevolgen van keuzes zijn voor cliënten lang niet altijd overzichtelijk (Swierstra en Tonkens, 2005) en de daaraan verbonden *informatieasymmetrie* ten nadele van cliënten bemoeilijkt het gebruik van exit des te meer. Om goede keuzes te kunnen maken, moeten 'consumenten' informatie hebben over de kwaliteit, de prijs en de eigenschappen van de dienst, maar deze informatie is vaak moeilijk toegankelijk. Het kan voor patiënten een hele opgave zijn om te achterhalen welke arts of instelling zorg met een hogere kwaliteit levert. Hierbij speelt mee dat consumenten vaak de 'deskundigheid' missen om de beschikbare informatie goed te wegen. Zorgvragers krijgen weliswaar meer instrumenten aangereikt (bijvoorbeeld websites met kwaliteitsgegevens van verpleeghuizen en ziekenhuizen, zoals kiesbeter.nl), maar zij gebruiken deze instrumenten in beperkte mate en zijn lang niet altijd in staat om er adequaat mee om te gaan (vergelijk RMO, 2004c; Meijer, 2005).

De hoge kosten van de exit-optie kunnen een negatief effect hebben op de legitimiteit van de desbetreffende dienstverlening. Organisaties kunnen zich immers minder aantrekken van de belangen van cliënten

doordat de cliënt toch niet eenvoudig 'wegloopt'. Dit staat op gespannen voet met andere waarden, zoals solidariteit (Swierstra en Tonkens, 2005). Hier komen we in het volgende hoofdstuk nog op terug. Voor nu is het van belang erop te wijzen dat het gevaar bestaat dat de niet koopkrachtige vraag op de achtergrond raakt en dat de aandacht van maatschappelijke dienstverleners te veel uit gaat naar rendabele diensten. De veronderstelling dat cliënten zich als mondige, rationele en kritische consumenten verhouden tot de maatschappelijke organisaties is niet altijd reëel, en concurrentie en vraagsturing leveren op zich zelf weinig prikkels voor organisaties om zich ook te richten op niet mondige burgers (Mol, 2006; Van der Kraan, 2006). Een te verzakelijkte onderlinge relatie is bovendien niet alleen voor de cliënten, maar ook voor de dienstverleners zelf niet altijd voordelig. Het gevolg van keuzevrijheid en het bestaan van reële exit-opties betekent dat de kans aanwezig is dat cliënten vrijwel geen moeite doet om de organisatie van informatie te voorzien over de in zijn ogen falende dienstverlening. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor een organisatie om te leren van de ervaringen van cliënten beperkt. De persoon die voor de exit-optie kiest, wil letterlijk geen tijd en energie steken in het verbeteren van de organisatie, en daar plukt de organisatie zelf de wrange vruchten van. Een te eenzijdige nadruk op het vergroten van keuzemogelijkheden en concurrentie kan dan een nadelige uitwerking hebben op de legitimiteit op sector- en instellingsniveau.

### **4.3 Drempels voor nieuwe spelers**

In de praktijk kampen ook nieuwe particuliere organisaties met afhankelijkheden en lopen ze tegen allerlei institutionele drempels aan. Het blijkt telkens weer dat relatief weinig nieuwe spelers binnen het domein van maatschappelijke dienstverlening op eigen kracht verder komen. Op tal van manieren zijn ze afhankelijk van de (lokale) overheid: in de opstartfase, maar ook bij het garanderen van continuïteit (Hurenkamp et al., 2006). Organisaties met publieke en/of maatschappelijke taken hebben vrijwel automatisch te maken met beleid van een overheid of zoeken deze op vanwege subsidiemogelijkheden voor hun initiatief. Dit leidt niet altijd tot makkelijke verhoudingen – zie onderstaande voorbeelden.

### **Welzijn: VoorleesExpress Utrecht**

De VoorleesExpress is een initiatief van Stichting Sodaproducties, een cultureel projectbureau in Utrecht. De VoorleesExpress koppelt vrijwilligers aan (allochtone) gezinnen waarin Nederlands de tweede taal is. De kinderen in de gezinnen worden 20 weken voorgelezen om zo de taalontwikkeling te stimuleren. Sodaproducties kreeg een startsubsidie van de gemeente en kon met behulp van deze subsidie de activiteiten verder uitbreiden. Tegenwoordig krijgt de stichting regelmatig projectsubsidies, maar heeft tot op heden moeite met het binnenhalen van structurele subsidie. Vanwege deze subsidiestromen mag de organisatie echter geen reserves opbouwen, wat de professionalisering en continuïteit van de organisatie bemoeilijkt. Ook het werven van sponsors voor een structurele financiering is lastig, omdat sponsoring meestal eenmalig en projectafhankelijk is.

Bron: Interview 9 oktober 2008

### **Publieke omroep: LLink**

Omroeporganisatie LLink wil mensen inspireren, informeren en activeren over thema's als duurzaamheid, dierenwelzijn, milieu en ontwikkelingssamenwerking. Het is allern minst makkelijk om een omroep te starten. LLink mag bijvoorbeeld geen eigen vermogen opbouwen, waardoor het voeren van een degelijke ledenwervingscampagne lastig is. LLink ondervindt aan den lijve dat er een spanning bestaat tussen de herkenbaarheid van de publieke omroep en het belang van pluriformiteit. Met de toetreding van een nieuwe omroep kan een nieuwe achterban worden bediend, maar het risico van versnippering ligt op de loer. Uiteindelijk heeft LLink het benodigde aantal leden voor een B-status. Voormalig directeur Tanja Lubbers zei hierover: "Ik sta hier nu namens meer dan 150.000 mensen die vinden dat LLink wel degelijk bestaansrecht heeft en iets kan toevoegen aan het publieke bestel. Geef ons nu ook die kans dat waar te maken." Die kans moeten ze nog krijgen, want uiteindelijk bepaalt minister Plasterk of LLink een nieuwe uitzendlicentie krijgt.

Bronnen: Interview 2 oktober 2008

Nu.nl *Omroep LLink heeft genoeg leden* 31 maart 2009

Nieuwe spelers staan voordurend in een lastige verhouding tot de overheid. Een initiatief als de VoorleesExpress begint kleinschalig, heeft succes en groeit uit tot een organisatie met betaalde krachten. Dan beginnen vragen te spelen rondom professionalisering en continuïteit van de organisatie. De gemeente stimuleert kleinschalige initiatieven, maar kan zich niet veroorloven elk succesvol project van structurele subsidie te voorzien. Voor LLink geldt dat pluriformiteit van het omroepstelsel ruimte biedt om als nieuwe omroep toe te treden, maar tegelijkertijd andere spelers in het veld onder druk zet. Het ministerie van OCW moet met meer partijen om tafel en de zendtijd is beperkt. Ook voor meer gevestigde verenigingen en stichtingen zijn de subsidiestromen van de overheid vaak belangrijk. Juist omdat ze

geen winst kunnen maken, vragen organisaties al snel steun van de (lokale) overheid om grote investeringen te doen.

Daarnaast kennen de sectoren onderwijs, media, zorg, welzijn en huisvesting institutionele drempels die toetreden niet alleen moeilijker maken, maar de maatschappelijke legitimiteit van nieuwe toetreders ook onder druk zetten. Wie een school wil oprichten en daarvoor financiering ontvangt, moet aan een reeks complexe, door de minister vastgestelde stichtingsnormen voldoen (Onderwijsraad, 2008). Nieuwe omroepen hebben 50.000 leden nodig om als aspirant-omroep te kunnen toetreden tot het omroepbestel, en de woningcorporaties zijn aan allerlei regels gebonden. In het licht van recente negatieve berichtgeving over besturen in deze sectoren beraadt het kabinet zich op een verscherping van de huidige wet- en regelgeving. De kaders zijn door de overheid gevormd om toezicht uit te oefenen en subsidieverstrekking te reguleren, maar ze belemmeren tegelijkertijd nieuwe particuliere initiatieven om voet aan de grond te krijgen. Deze afhankelijkheidsrelatie met de overheid vraagt veel aandacht van nieuwe organisaties die ten koste gaat van de tijd voor de relaties met de achterban. Duyvendak et al. (2003) noemen dit 'onteigening' van burgerinitiatieven: door de institutionele logica, waarin verantwoording en rationalisering van organisaties centraal staan, verliezen deze initiatieven grip op hun eigen agenda en hun herkenbaarheid voor burgers. Het verlangen van de overheid naar afrekenbare prestaties van instellingen in ruil voor de subsidies leidt ertoe dat organisaties voortdurend met de overheid 'in de weer zijn' en niet met hun cliënten. Bovendien staat het bedrijfsmatig werken via productieafspraken en schaalvergroting op gespannen voet met het interactieve karakter van het werk in de sociale sector. Op den duur worden burgers als consumenten aangesproken en niet als coproductent. Kortom, de financiële en institutionele afhankelijkheden en beperkingen zorgen ervoor dat maatschappelijke legitimiteit voor toetreders niet altijd een vanzelfsprekende prioriteit heeft.

Nieuwe spelers zorgen dus enerzijds voor vernieuwing en alternatieven in een sector. Anderzijds staan ook zij onder invloed van verschillende krachten in het middenveld. Desondanks zijn deze initiatieven essentieel voor het versterken van de diversiteit van de sector. Nieuwe organisaties bieden een nieuw perspectief op de uitvoering van dienstverlening en geven cliënten meer keus. In deze zin draagt

het vergroten van de diversiteit bij aan de legitimiteit van een sector. Nieuwe organisaties komen namelijk tegemoet aan andere vragen van de doelgroep, die daarmee een betere kwaliteit beleeft.

## 4.4 Conclusie

Exit en entry zijn belangrijke instrumenten die kunnen bijdragen aan de verdere vermaatschappelijking en verzelfstandiging van de maatschappelijke dienstverlening. Exit geeft namelijk meer speelruimte voor cliënten ten aanzien van de dienstverlening, en nieuwe toetreders vergroten het aantal exitmogelijkheden van cliënten. Binnen een sector kan dit leiden tot meer concurrentie, waardoor organisaties gestimuleerd worden om betere diensten te leveren. Daarnaast laat een sector hiermee zien dat keuzevrijheid en vraagsturing van belang worden geacht voor kwalitatief goede dienstverlening.

Dat betekent echter niet dat sturen op het verbeteren van de exit-opties voor cliënten altijd bijdraagt aan de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. Het gebruik van de exit-optie duidt immers voor maatschappelijke organisaties op een weinig constructieve relatie met stakeholders, waardoor betrokkenheid en loyaliteit onder druk komen te staan. Organisaties krijgen doorgaans weinig informatie over de motieven van exit van hun cliënten, waardoor ze geen mogelijkheden ontvangen om de dienstverlening te verbeteren. Daarnaast stimuleert exit maatschappelijke dienstverleners niet om zich te richten op de niet-koopkrachtige klanten.

Voor entry geldt dat nieuwe organisaties het aanbod – en daarmee ook de exit-opties – binnen een sector vergroten. Door deze nieuwe spelers kan de legitimiteit van een sector een impuls krijgen, omdat zij innovatie stimuleren en opnieuw vorm kunnen geven aan maatschappelijke betrokkenheid. Veel toetredende organisaties ontstaan vanuit persoonlijke drijfveren van de oprichters en genereren daardoor in eerste instantie meer betrokkenheid. De legitimiteit van dit soort organisaties is echter wankel, omdat ook zij institutionaliseren en daarmee verder af komen te staan van hun doelgroep. Bovendien zorgt de pluriformiteit van deze doelgroep ervoor dat het net als voor bestaande organisaties lastig is legitimiteit te organiseren. Zij zullen zich dus ook moeten richten op het actief betrekken van hun doelgroep.

Tot slot: exitmogelijkheden ontstaan op het moment dat belemmeringen om over te stappen naar een nieuwe aanbieder worden opgeheven, maar het opheffen van deze belemmeringen is niet altijd even eenvoudig. Exit is veelal voorbehouden aan degenen die het zich kunnen veroorloven (al dan niet financieel) of die hun eigen dienstverlening kunnen organiseren als toetreders in of juist los van de sector. Veel burgers zijn echter aangewezen op de bestaande dienstverlening en hebben een beperkter keuzeaanbod of worden tegengehouden in hun keuzes door afhankelijkheid van de dienstverlener of de complexiteit van een keuze voor exit. Zij kunnen of willen geen gebruik maken van een exit-optie. Voor deze groepen is het streven naar kwaliteitsverbetering van groot belang. Daarom kijken we in het vervolg van deze verkenning naar de mogelijkheden van voice om de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening te verbeteren.

## 5 Organiseren van betekenisvolle feedback

De mechanismen die we tot dusver besproken hebben – toezicht, verantwoording, exit en entry – zijn instrumenten om de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening te verbeteren, maar geïsoleerd zijn ze niet voldoende krachtig. In dit hoofdstuk richten we ons daarom op een derde mechanisme waarmee maatschappelijke dienstverleners strategie kunnen ontvouwen om hun legitimiteit te versterken, namelijk de discussie en dialoog tussen organisaties en burgers als (potentiële) cliënt. Dit wordt ook wel voice genoemd. Vanuit het oogpunt van moreel eigenaarschap ligt dit mechanisme misschien ook wel het meest voor de hand. In het kader van vermaatschappelijking zijn cliënten tenslotte een van de, zo niet dé belangrijkste stakeholders. Zij vormen voor een aanzienlijk deel de morele eigenaren van maatschappelijke dienstverleners.

### 5.1 Voice: de stem van de cliënt

De kern van voice, opgevat als een sociaal mechanisme, ligt in de bereidheid tot dialoog, discussie en debat (Hirschman, 1970). Vanuit dit perspectief bestaan er uitgebreide mogelijkheden tot voice: georganiseerd of juist individueel, in de media, via formele en informele kanalen binnen een organisatie, hardop geroepen of op fluistertoon uitgesproken, via inspraak en medezeggenschapsraden, klantenpanels, burgerfora, enquêtes, klachtenprocedures, ombudsmannen, publieke media en 'social networking-sites', etc. Voice gaat verder dan verantwoording naar stakeholders, omdat het hier altijd gaat om betrokken burgers die hun stem laten horen.

Theoretisch gezien is voice om verschillende redenen van groot belang voor de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. Allereerst omdat het een waardevolle bron van informatie is voor het beoordelen en, indien nodig, het verbeteren van de kwaliteit van diensten. Organisaties krijgen meer informatie over de mening van een klant dan bij exit (Hemerijck, 2002). Voice is eigenlijk een gratis

advies of inzicht in de processen van een organisatie. Een niet geuite klacht is een gemiste kans op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee een gemiste kans op versterking van de legitimiteit. Door te luisteren naar uiteenlopende meningen kunnen organisaties hun activiteiten afstemmen op de wensen van cliënten en zowel de objectieve als de subjectieve kwaliteit van de dienstverlening op peil houden. Dat is gunstig met oog op de concurrentie, maar ook en vooral met oog op de betrokkenheid van (individuele) cliënten bij de organisatie.

Deze betrokkenheid is weer belangrijk vanuit het oogpunt van legitimiteit. Betrokkenheid duidt op draagvlak en steun voor maatschappelijke dienstverlening en dienstverleners. Een ouder is meer geneigd zich positief te bemoeien met de kwaliteit van de school van zijn kind als hij bij de school betrokken is. Zulke betrokkenheid zien we bijvoorbeeld bij inspraak- en medezeggenschaporganen. Bij deze vorm van voice gaan cliënten in georganiseerd verband structureel in gesprek met organisaties om idealiter samen met de organisatie vorm te geven aan de dienstverlening. Maar deze betrokkenheid van cliënten moet wel verdiend en onderhouden worden. Als exit een mogelijkheid is, blijven mensen loyaal aan een organisatie totdat zij er geen vertrouwen meer in hebben dat de problemen ook worden opgelost (Hirschman, 1970, p. 78).

Een voorwaarde voor het verwerven van legitimiteit is dan ook dat voice effectief is. Als een klacht of mening een zichtbaar effect heeft, is men meer geneigd om in gesprek te blijven en de organisatie als legitiem te beschouwen. Ineffectieve voice daarentegen versterkt het wantrouwen (Suchman, 1995). Als organisaties vaker hun cliënten raadplegen, ontstaat een duurzamere relatie waarin een cliënt of een groep cliënten desgevraagd of ongevraagd de organisatie van feedback voorziet. De organisatie neemt de tijd om cliënten te informeren en te luisteren; de cliënt neemt de moeite om de organisatie te attenderen op kwaliteitverlies (vergelijk Elkington en Fenell, 1998).

In markten met geringe exit en met grote informatieasymmetrie hebben maatschappelijke dienstverleners nog een andere reden om aandacht te besteden aan voice. Zoals eerder beschreven kan in deze markten het belang van 'de klant' eenvoudig terzijde geschoven worden, wat ten koste kan gaan van hun herkenning en erkenning onder een breder publiek. Zeker voor maatschappelijk dienstverleners met

een publieke taak is het van belang dat zij laten zien dat ze ook oog hebben voor de wensen, meningen en klachten van minder mondige cliënten. Goed georganiseerde voice vereist dus dat besturen betrokken zijn bij de samenleving en oog hebben voor de morele eigenaren. Dat is in feite ook de essentie van 'good governance'.

Voice biedt bovendien de mogelijkheid om de dienstverlening langs democratische weg te legitimeren. De idee van democratische legitimering ligt ten grondslag aan de opkomst van de vele inspraak- en medezeggenschapsorganen die Nederland rijk is, zoals patiëntenraden en -verenigingen, huurdersverenigingen, oudercommissies, bewonerscommissies en cliëntenraden (Smit, 1991; Nederlandse Woonbond, 1999; Trappenburg, 2008). Deze verenigingen en raden hebben met de democratiseringsbeweging in de jaren zestig en zeventig een grotere rol gekregen in beleidsvorming op lokaal en nationaal niveau. Het doel was om de positie van de cliënt te versterken door grote machtsverschillen tussen aanbieders en vragers te verkleinen. Tegelijkertijd had de oprichting van deze raden en verenigingen ook voordelen voor de maatschappelijke dienstverlenende organisaties zelf. Langs deze route konden organisaties na de ontzuiling immers alsnog hun band met de samenleving onderhouden en hun legitimiteit versterken (WRR, 2004). Door belanghebbenden te betrekken bij besluitvormingsprocessen, zoals over de prioritering in de zorg of over onderwijshervormingen, is het mogelijk de vraag beter op het aanbod af te stemmen, waardoor de legitimiteit van de genomen besluiten toeneemt en de kans op exit afneemt.

## **5.2 Voice bij maatschappelijke dienstverleners**

In praktijk zien we dat voice op veel verschillende manieren vorm krijgt. De belangrijkste vorm van voice is de interactie tussen professionals en cliënten, maar daarnaast zien we nog vele andere manieren waarop organisaties zich laten informeren door burgers. Veranderende verhoudingen binnen de maatschappelijke dienstverlening, paradigmaverschuivingen en technologische ontwikkelingen hebben ook hun invloed gehad op deze relatie tussen organisaties en burgers. In verschillende sectoren zijn organisaties bijvoorbeeld gaan experimenteren met nieuwe vormen van raadpleging. Zo maken ze, ook in navolging van de manier waarop moderne bedrijven omgaan met

voice, gebruik van nieuwe instrumenten zoals consumentenpanels, klanttevredenheidsonderzoeken, 'online communities', handvesten, coproductie en interactieve beleidsvorming.

#### **Zorg: Ontevreden? Stuur een kaartje.**

Het Erasmus MC heeft een campagne gelanceerd met als doel om de dialoog op gang te brengen met patiënten over de dienstverlening, om zo de dienstverlening verder te verbeteren. Patiënten kunnen ervaringen en suggesties delen met het Erasmus MC via een contactformulier op de webpagina van het Erasmus MC. Daarnaast worden er in het Erasmus MC ansichtkaarten verspreid die kosteloos kunnen worden teruggestuurd, voorzien van suggesties om de dienstverlening aan patiënten te verbeteren.

Bron: Website ZappZorg. *Erasmus MC start campagne 'De patiënt prominent'*. 7 januari 2009.

#### **Publieke media: Wat zou geenstijl.nl doen?**

Het (nieuws)weblog geenstijl.nl is bij uitstek een organisatie die draait om de medewerking van haar achterban. Deze website publiceert opiniërende en vaak expliciet provocerende stukjes over actuele kwesties. Een groot deel van de inhoud van de site is te danken aan de tips, informatie en bijdrages afkomstig van een actieve gemeenschap van zogeheten 'reaguurders'. De weblog is dan ook een nieuwe vorm van voice waarlangs veel mensen hun mening en vaak ook hun onvrede kunnen uiten. Tegelijkertijd heeft deze organisatie in korte tijd een trouwe achterban vergaard. Dit werd duidelijk toen het bestuur van deze organisatie besloot de omroep PowNed op te richten. In april 2009 had deze omroep genoeg leden (meer dan 60.000) om zich te melden als aspirant-omroep. Het zal interessant zijn om te zien of de organisatie PowNed een vernieuwde formule voor het omgaan met de achterban kan ontwikkelen, net zoals geenstijl.nl dat heeft gedaan.

Maatschappelijke dienstverleners zijn bij het organiseren van voice echter ook nog steeds afhankelijk van het overheidsbeleid. Sinds de jaren tachtig hebben veel medezeggenschapsorganen een wettelijke basis gekregen die patiënten, huurders, ouders, studenten en andere cliënten van maatschappelijke organisaties een mogelijkheid biedt om structureel invloed uit te oefenen op deze organisaties. Dat voice voor de overheid nog steeds een belangrijk thema is, blijkt wel uit een recente reeks van wetswijzigingen. In de verschillende sectoren heeft de overheid de bestaande medezeggenschaps- en inspraakwetgeving aangepast om de positie van de cliënt te versterken. Zo vindt er momenteel een herziening plaats van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) uit 1996. Het ministerie van VWS heeft de ambitie om de positie en invloed van patiënten en cliënten merkbaar te verbeteren (vergelijk Tweede Kamer, 2007-2008). Sinds 1 januari 2007 is ook in het onderwijs de nieuwe Wet medezeggenschap

op scholen (WMS) van kracht en in de volkshuisvesting is er sinds 1 januari 2009 de nieuwe Wet op het overleg huurders verhuurder (WOHV), kortweg de Overlegwet.

Daarnaast nemen burgers zelf initiatief om de discussie aan te gaan. Daarbij is er een verband met de opkomst van steeds mondigere burgers die paternalisme minder dan voorheen accepteren (Tonkens, 2003). Burgers wensen meer zeggenschap over de diensten die zij ontvangen en gebruiken nieuwe instrumenten, andere strategieën en andere organisatievormen om dit kenbaar te maken. Daar komt bij dat cliënten, mede als gevolg van de technologische ontwikkelingen zoals de opkomst van Web 2.0, een ruimere keuze uit instrumenten hebben om hun stem te laten horen. De Web 2.0-trend refereert aan het ontstaan van open en toegankelijke platforms op het internet waar mensen zich kunnen organiseren, samenwerken, vriendschappen kunnen sluiten en onderhouden, delen en handelen (Frissen et al., 2008). Internetfora van kranten, webpagina's voor en door ontevreden burgers (geenstijl.nl), van boven af geïnitieerde 'watchdog'-websites (kiesbeter.nl) en ook de zogenaamde 'social networking sites' (Hyves, LinkedIn en Facebook) bieden instrumenten om coalities te vormen en al dan niet gezamenlijk druk uit te oefenen op maatschappelijke dienstverleners. Daarnaast maken burgers gebruik van al langer bestaande instrumenten zoals klachtenregelingen, ombudsmannen en publieke media. Ook spelen belangenorganisaties in de diverse sectoren op regionaal en nationaal niveau nog altijd een belangrijke rol. De diverse patiënten- en cliëntenverenigingen en overkoepelende belangenorganisaties, zoals Zorgbelang Nederland, het Landelijk Actie Komitee Scholieren en de Woonbond, zijn nog altijd wegen waarlangs burgers hun stem kunnen laten horen en organisaties kunnen sturen.

Ontwikkelingen op het gebied van voice bieden maatschappelijke dienstverleners kansen om de dialoog met hun achterban opnieuw vorm te geven. De nieuwe media maken het bijvoorbeeld mogelijk om op grote schaal mensen (virtueel) samen te brengen. Zij stellen hen in staat informatie uit te wisselen met anderen, hun mening te uiten en deel te nemen aan een discussie. Veel verschillende gebruikers dragen bij aan de inhoud en delen hun eigen kennis met anderen, zonder centrale coördinatie. Deze instrumenten bieden organisaties een kans om nieuwe, meer participatieve vormen van voice te verken-

nen. Leadbeater en Cottam stellen dat deze ontwikkelingen zullen leiden tot meer participatie en meer aansluiting op de samenleving van vandaag. Consumenten worden producenten of co-creators: "(...) by turning people into participants in the design of services, they become innovators and investors, adding to the system's productive resources rather than draining them as passive consumers, waiting at the end of the line" (Leadbeater en Cottam, 2007). Dergelijke vormen van participatieve voice, waar burgers in samenspraak met organisaties werken aan een goede dienstverlening, zijn vanuit het oogpunt van legitimiteit erg aantrekkelijk.

#### **Welzijn: Netwerken voor maatschappelijk ondernemen**

Buurtalliantie, een initiatief van Aedes, MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en Cultuurfabriek, is een platform voor innovatief maatschappelijk ondernemen om samenwerking te stimuleren. De website van Buurtalliantie is een ruimte voor netwerken, projecten en discussies rondom en over maatschappelijk ondernemen. Op deze website kunnen professionals actief in buurten (betaald of onbetaald) ideeën, kennis en ervaringen uitwisselen. "Het platform is vraaggestuurd en gebaseerd op het principe dat deelnemers/betrokkenen informatie en expertise kunnen halen én brengen. Kennis en ervaring worden gedeeld, horizonnen verbreed, onorthodoxe oplossingen bediscussieerd en ervaringen uitgewisseld." (Website Buurtalliantie, Over Buurtalliantie, geraadpleegd 20-01-2009)

Bron: Website Buurtalliantie. [<http://www.buurtalliantie.nl/>]. Geraadpleegd 20-01-2009.

Er bestaan echter ook vormen van voice waarin betrokkenheid van burgers een andere invulling krijgt, die op het eerste gezicht minder voordelig lijkt voor een organisatie. Zo kiezen sommige (potentiële) cliënten voor een meer confronterende manier om kwaliteitsverlies aan te kaarten. Met enige regelmaat worden mistanden bij organisaties aan de kaak gesteld via zogeheten 'name, shame and blame'-campagnes in de media. Ongenoegen over het omroepbestel wordt bijvoorbeeld geuit via een nationale petitiebeweging over het uitzendtijdstip van Sesamstraat. En onvrede over bepaalde schoolkwesties gaat al lang niet meer alleen via de medezeggenschapsraad, maar via een e-mailbombardement aan de directeur en alle medeouders, of in het uiterste geval via de gang naar de rechter. Deze instrumenten gaan uit van wantrouwen tegenover de dienstverlener, een lage legitimiteit. Een 'name, shame and blame'-campagne is een instrument dat wordt ingezet nadat er (grove) fouten zijn gemaakt en wanneer er eigenlijk geen vertrouwen is dat het binnen de huidige relatie of

systemen nog goed kan komen. Desalniettemin kunnen deze vormen van voice voor burgers heel effectief zijn.

#### **Onderwijs: Ouders eisen meer**

Soms stappen ouders naar de rechter als zij er geen vertrouwen in hebben dat via binnen de organisatie van een school problemen opgelost kunnen worden. Zo spande een groep ouders onlangs een kort geding aan tegen de gemeente Amsterdam en de schoolbesturen van het St. Ignatiusgymnasium en het 4e Gymnasium in Amsterdam. De groep, die zich de 'Zeer Verontruste Ouders' noemt, verzette zich hiermee tegen de manier waarop het loten voor een plek op scholen in het voortgezet onderwijs en met name op de categorale gymnasia plaatsvindt. Na een toezegging van de gemeente en de scholen om extra gymnasiumklassen te vormen, trokken de ouders hun vordering in.

Bron: Onderwijs Consumenten Organisatie  
(<http://www.ouderwijsconsument.nl/ouders/nieuws.php?aid=1308&sub=amsterdam>)  
Laatst geraadpleegd 14 april 2009.

### **5.3 Beperkingen van voice**

Wat geldt als een effectieve vorm van voice is in de praktijk aan verandering onderhevig en verschilt bovendien per sector. Waar medezeggenschapsraden in de gezondheidszorg voorheen juist werden toegejuicht in het kader van democratisering, komen zij nu steeds meer ter discussie te staan (Trappenburg, 2008). Als gevolg van ontwikkelingen zoals individualisering, democratisering, ontzuiling en een hoger kennisniveau zijn burgers minder bereid zich te laten vertegenwoordigen en voelen ze zich niet noodzakelijkerwijs gebonden aan afspraken die in collectief verband zijn gemaakt (Tonkens, 2003). Met de afnemende macht van professionals als gevolg van de democratisering en marktwerking is ook de doeltreffendheid van voice langs de weg van de professionals verminderd (Van der Lans, 2008). Bovendien biedt de toenemende liberalisering in sommige sectoren aan burgers meer keuze- en sturingsmogelijkheden, waardoor de exitkosten lager worden en voice minder aantrekkelijk wordt voor cliënten (Van der Kraan en Meurs, 2008).

Deze ontwikkelingen zetten ook de effectiviteit van de traditionele vormen van voice onder druk. Veel medezeggenschapsorganen hebben moeite om hun achterban daadwerkelijk te betrekken bij beleid of dienstverlening (vergelijk WRR, 2004). Cliëntenraden, patiëntenorganisaties en huurderverenigingen lopen in het huidige stelsel al

snel het risico van ineffectieve belangenbehartiging en sleetsheid van medezeggenschap. Vaak zijn deze traditionele vormen van inspraak verregaand gepacificeerd en geprofessionaliseerd, zodat er van inspraak gebaseerd op ervaringsdeskundigheid (en emotie) nauwelijks meer sprake is. Ze zijn onderdeel geworden van de organisatie en hebben moeite om op gepaste afstand het bestuur kritisch aan de tand te voelen. Bovendien vormen veel medezeggenschapsorganen een weinig representatieve afspiegeling van de groep van wie zij de belangen behartigen. Enerzijds komt dit door de hoge drempel voor actieve deelname – kwesties rondom bijvoorbeeld onderwijskundige zaken en arbeidsvoorwaarden vragen relatief veel financiële, juridische en beleidsmatige kennis – anderzijds hebben ouders, patiënten en cliënten vaak een onduidelijk beeld van het nut van deze raden en commissies.

Het legitimiteitprobleem van de medezeggenschapsraden wordt extra versterkt doordat veel organisaties inspraak en medezeggenschap eerder als doel dan als middel beschouwen. Het gevaar bestaat zo dat wettelijke afgedwongen medezeggenschap gaat leiden tot bureaucratisering en ritualisering (Jansen, 1997), waarbij maatschappelijke organisaties de dialoog met leden, cliënten, ouders, huurders en patiënten eerder zien als wettelijke verplichting (en last) dan als waardevolle bron van informatie.

Ondanks deze beperkingen doen maatschappelijke organisaties en andere actoren nog steeds een groot beroep op inspraak- en medezeggenschapsorganen en belangenorganisaties. In sommige sectoren kunnen belangenbehartigers niet altijd aan deze vraag voldoen. In de gezondheidszorg komen veel patiëntenorganisaties structureel vrijwilligers tekort. Trappenburg (2008) laat in haar onderzoek naar deze verenigingen zien dat zij sinds hun oprichting een stuk professioneler zijn geworden, maar dat hun leden het ook steeds drukker hebben gekregen. Volgens haar is het streven naar participatie en medezeggenschap in de gezondheidszorg te ver doorgeschoten. Er bestaat een paradoxaal risico van te veel participatie: hoe meer mensen overal over mee moeten praten, hoe ineffectiever hun inspraak wordt.

Hoewel nieuwe niet-wettelijke vormen van voice alternatieven bieden, zijn hier echter ook kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste: de introductie van nieuwe instrumenten en technologische ontwikkelingen

zullen op zichzelf de beloofde voordelen niet leveren, omdat dergelijke veranderingen een aanpassing in de structuur van en cultuur binnen organisaties vergen. De organisaties ieder afzonderlijk én de sector als geheel zullen deze nieuwe vormen van voice moeten incorporeren in de dagelijkse praktijk. Deze cultuurverandering is echter nog lang niet vanzelfsprekend. Veel van de Web 2.0-initiatieven die maatschappelijke dienstverleners organiseren, fungeren bijvoorbeeld eerder als 'extraatje' dan dat ze structureel ingebed zijn. Organisaties doen ook nog weinig met de informatie die zij via deze weg binnenkrijgen (Frissen et al. 2008). Ook hebben wetenschappers en adviescolleges al diverse malen gewezen op de noodzaak van het geven van ruimte aan de professionals (vergelijk RMO, 2008; Tonkens, 2008). Om het verantwoordelijkheidsbesef en de participatie van burgers te bevorderen, stelde de RMO eerder dat drie ontwikkelingsprincipes centraal zouden moeten staan bij de inrichting van publieke dienstverlening (RMO, 2000): menselijke verhoudingen zo veel mogelijk kleinschalig organiseren, ruimte geven voor individuele en groepsverschillen, en binnen toezicht- en verantwoordingsstructuren meer ruimte geven aan medewerkers en burgers. Dit vraagt een bepaalde bewegingsvrijheid voor maatschappelijke dienstverleners, maar hier ligt nou juist nog steeds een probleem. De overheid en andere institutionele partijen houden maatschappelijke dienstverleners nog stevig in hun greep, wat de blik naar buiten van deze organisaties beperkt. Financiële afhankelijkheid, verantwoordingsplichten en opgelegde procesregels leiden af van het organiseren van effectieve vormen van voice.

Een tweede probleem dat ook voor nieuwe vormen van voice geldt, is dat de ambitie om de kwaliteit te verbeteren voor alle cliënten niet altijd gelijk op gaat met het verwerven van herkenning en erkenning van bepaalde groepen. Bij sommige vormen van voice staat de economische relatie tussen vraag en aanbod bijvoorbeeld meer op de voorgrond – denk bijvoorbeeld aan consumentenpanels en klanttevredenheidsonderzoek. De nadruk ligt hierbij op de cliënt als een consument of klant die verder geen actieve rol speelt in de organisatie (Van der Kraan en Meurs, 2008; Clarke et al., 2007). Het risico van deze rolverdeling is dat een organisatie de patiënt, huurder of leerling al snel uitsluitend als consument of klant kan gaan zien die alleen geraadpleegd wordt om de kwaliteit te verbeteren (Van der Lans, 2008). Dit kan de betrokkenheid van bepaalde andere groepen cliënten, die

zich bijvoorbeeld niet als consument laten aanspreken, sterk beïnvloeden. Enerzijds kunnen cliënten zich opstellen als klanten die zich niet verantwoordelijk voelen voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Anderzijds geldt bij voice, net als bij exit, dat de veronderstelling dat alle cliënten zich als mondige consumenten kunnen of willen gedragen, voor de diverse sectoren niet reëel is. Hoge exitkosten, bijvoorbeeld als gevolg van een afhankelijkheidsrelatie tussen cliënt en dienstverlener, kunnen een drempel vormen voor een cliënt om een mening of klacht uit te spreken. Het is lastiger voor een ouder of een leerling om te klagen over het handelen van een school als er geen alternatief is. Door cliënten uitsluitend als mondige consument te behandelen, loopt een organisatie het risico de betrokkenheid van de minder mondige cliënten te verspelen. Aangezien de diversiteit aan belangen en behoeften te uiteenlopend is om aan de wensen van alle individuen tegemoet te komen, is de kans groot dat een organisatie deze belangrijke groep van morele eigenaren niet hoort.

De spanning tussen het verbeteren van de algemene waardering van een organisatie en het creëren van betrokkenheid bij specifieke groepen speelt ook bij meer participatieve vormen van voice. We bespraken hierboven al de beperking van wettelijk afgedwongen inspraak en medezeggenschap, maar ook voor het succes van informele of niet-wettelijke participatieve vormen van voice gelden bepaalde voorwaarden. Zo geldt ook voor deze vormen dat een partij die zelf een oplossing aandraagt, ten dele ook verantwoordelijk is voor de consequenties, waardoor het lastig is om kritische distantie te behouden (vergelijk Elkington en Fennell, 1998). In sommige sectoren blijkt het bovendien ook lastig om cliënten te betrekken bij het vormgeven van beleid. In de kortdurende zorg is medezeggenschap bijvoorbeeld altijd een onderwerp van discussie, omdat het voor sommigen onverenigbaar zou zijn met de kenmerken van de curatieve zorg (Van der Kraan en Meurs, 2008). Patiënten als 'leken' zouden niet goed kunnen meepraten, omdat zij te kort verblijven in ziekenhuizen en de zorg te complex is.

Maatschappelijke dienstverleners zullen dus een goede balans moeten vinden tussen het verwerven van steun bij bepaalde groepen enerzijds en het verwerven van bredere maatschappelijke steun anderzijds. Op dit moment bestaat nog weinig inzicht in de voorwaarden voor effectieve nieuwe vormen van voice of van succesvolle combi-

naties van oude en nieuwe vormen, ook omdat veel nieuwe vormen van voice nog niet uitgekristalliseerd zijn. Er zijn nog geen duidelijke patronen in herkenbaar en het is onduidelijk in hoeverre deze nieuwe vormen van voice helpen de legitimiteit te vergroten.

## 5.4 Uitdagingen

De ontwikkelingen binnen de maatschappelijke dienstverlening maken een meer diepgaande visie op de omgang met stakeholders noodzakelijk. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het organiseren van voice door een maatschappelijke organisatie (welke manier is geëigend in welke situatie?), maar ook voor het anticiperen op onverwachte voice vanuit de belanghebbenden (mensen bedenken nieuwe manieren om hun stem te laten horen). Meer inzicht in de manieren waarop voice optimaal georganiseerd kan worden is van groot belang met het oog op legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening, juist omdat op dit gebied (potentiële) cliënten als 'morele eigenaren' een groot aantal instrumenten ter beschikking staat om via voice invulling te geven aan hun betrokkenheid.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er voor maatschappelijke organisaties nog een aantal vragen ligt bij het organiseren van voice. Zo zijn er de vragen over de betrouwbaarheid en representativiteit van de geuite voice: Naar wie moeten organisaties luisteren en hoe valt dat te organiseren? Hoe kunnen organisaties tegemoetkomen aan mondige burgers met diverse belangen en tegelijkertijd oog hebben voor degenen met een minder luide stem? Hoe kunnen organisaties de voice van de 'historische' achterban combineren met de voice van nieuwe doelgroepen? Bij het beantwoorden van deze vragen zullen maatschappelijke organisaties rekening moeten houden met een aantal uitdagingen. Wij gaan kort in op de belangrijkste twee.

Een uitdaging voor organisaties is om een goede balans te vinden tussen het creëren van betrokkenheid en het organiseren van kritische voice ter verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Hoe kunnen bestuurders, managers en professionals bijvoorbeeld de interactie met burgers zo organiseren dat wantrouwen niet het uitgangspunt hoeft te zijn, maar juist kwaliteit en professionaliteit? Volgens Tonkens (2008) is een herijking van de relatie tussen burgers

en professionals nodig. Via het stimuleren van een dialoog waarbij burgers erkennen dat de professional zijn werk niet goed kan doen zonder gezag en autoriteit, maar waarbij de professional tevens de expertise van de burger erkent. Tegelijkertijd betekent het "tijd en institutionele stimulans voor professionals om die dialoog te voeren en om formele en informele zeggenschap op elkaar af te stemmen" (p. 22). Het is dus de kunst om op zoek te gaan naar vormen van dialoog of debat waarin cliënten, bestuurders en professionals de waarden inzake dienstverlening kunnen articuleren en daarover met elkaar kunnen deliberezen én discussiëren. Dit betekent echter niet dat kritische voice vermeden moet worden. Het ideaalbeeld is niet een terugkeer naar een samenleving waarin professionals zich opsluiten in hun 'gilde' en daar onevenredige macht aan ontlenuen. Integendeel, professionals zullen zich zo moeten organiseren dat ze ruimte laten voor tegenspraak van binnen- en buitenaf.

Dezelfde uitdaging geldt ook voor het bestuur van maatschappelijke organisaties. Negatieve aandacht voor kwaliteit van dienstverlening in de media lijkt misschien onwenselijk, maar kan ook worden omarmd als een feedbackmechanisme dat dienstverleners stimuleert om hun kwaliteit te verbeteren. Of zoals Margo Trappenburg opmerkte in haar column in NRC Handelsblad: "Nieuwe plannen moeten juist worden bekeken door mensen met wie de gemiddelde organisatie liever niet van doen heeft: door eigenwijzen, conservatieven, dwarsdenkers en zwartkijkers, door (...) 'devianten'. Er moet geen draagvlak worden gezocht, er moet tegenspraak worden georganiseerd" (Trappenburg, 25 april 2008). Dit veronderstelt wel een omgeving waarin leren van fouten de ruimte krijgt in plaats van een cultuur van presteren en afrekenen. Ook externe vormen van voice kunnen in dit opzicht een constructieve bijdrage leveren (bijv. digitale platforms als gezondheidscommunity.nl, maar ook initiatieven van burgers die mistanden aan de kaak stellen, de zogenaamde 'watchdogs').

#### **Zorg: Patiëntenplatform**

De website [Gezondheidscommunity.nl](http://www.gezondheidscommunity.nl) is een online ontmoetingsplaats waar mensen sinds december 2008 gezondheidsinformatie en ervaringen kunnen uitwisselen. Daarbuiten biedt de website aan patiëntenverenigingen, ziekenhuizen, zorgverzekeraars en andere de mogelijkheid om in contact te komen met hun leden of klanten.

Bron: Website [Gezondheidscommunity](http://www.gezondheidscommunity.nl/). [http://www.gezondheidscommunity.nl/].  
Geraadpleegd 26-01-2009

Om een goede balans te vinden is een verdere ontwikkeling van de kennis van en ervaringen met verschillende vormen van voice noodzakelijk. Dit is dan ook de tweede belangrijke uitdaging. De vraag die hierbij centraal staat is welke mogelijkheden en beperkingen de verschillende vormen van voice bieden, gegeven de kenmerken van een type maatschappelijke dienstverlening. In de verschillende sectoren beïnvloeden diverse factoren de relatie tussen organisaties en (potentiële) cliënten. Bij publieke omroepen speelt afhankelijkheid bijvoorbeeld bijna geen rol, terwijl er vanwege het ledenmodel wel een relatief sterkere en duurzame verbinding is met de achterban. Interessant in deze sector is dat publieke media zélf ook dienen als instrument voor burgers om hun stem te laten horen jegens andere maatschappelijke organisaties. In de geneeskundige zorg (cure) is voice ingewikkeld vanwege de informatieasymmetrie en de korte verblijfsduur. In zorg aan zorg- en hulpbehoevenden (care) en in het onderwijs is voice spannend vanwege de grote (gepercipieerde) afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de cliënten. Dat vraagt om een betrokken houding van de organisatie en haar werknemers, zodat zij ook de cliënten met een minder luide stem tegemoet komen. Ook in welzijn kan de afhankelijkheid van cliënten ten opzichte van een organisatie zorgen voor barrières. Bovendien hebben sommige cliënten van instellingen in deze sector niet om de dienstverlening gevraagd – denk aan jeugdzorg of asielopvang. In deze sector staan belangenhartigers meer op de voorgrond. Maatschappelijke organisaties in verschillende sectoren kunnen van elkaar leren door ervaringen uit te wisselen en de eigenaardigheden van de eigen sector te belichten en de overeenkomsten te verkennen.

Een betere inbedding van voice binnen de maatschappelijke dienstverlening vereist bovendien een verdere analyse van de kenmerken van de diverse vormen van voice. Zoals we al zagen, kent voice veel verschijningsvormen die zich ten dele laten beschrijven aan de hand van samenhangende kenmerken. Deze kenmerken hebben onder andere betrekking op de organisatie van voice, de houding die burgers aannemen ten opzichte van een maatschappelijke organisatie en de inhoud van voice. Zonder een volledige typologie te willen geven, noemen wij hier een aantal van deze aspecten ter illustratie (zie tabel 1.). Een aspect is bijvoorbeeld het type kwesties waarover belanghebbers hun stem laten horen. Soms is dat één specifiek belang of onderwerp, zoals het vragen van aandacht voor mensen met een be-

paalde ziekte of de plaatsing van een asielzoekerscentrum in de buurt. Ook 'name, shame and blame'-campagnes zijn vaak opgezet om een specifiek probleem aan de orde stellen. Deze voicemechanismen zijn doorgaans van korte duur (en de betrokkenheid en binding bij de organisatie is ook meestal gering), maar ze zijn wel effectief. Een andere keer is het niet zozeer één onderwerp als wel één organisatie (een woningcorporatie of een school) die op structurele basis overleg voert over meer dan één onderwerp. Ook kan het voorkomen dat een organisatie, bijvoorbeeld een landelijke patiëntenvereniging, met verschillende instanties en organisaties in contact staat. Een andere factor betreft de wijze waarop de voice wordt geuit: particulier via een gesprek of een klacht, of georganiseerd in een collectief verband (een politieke partij of een vakbond). Als individu kan een burger zijn stem laten horen op verschillende manieren, waarvan een gesprek met medewerkers en professionals de meeste directe manier is. Het nadeel van deze individuele mechanismen is dat mensen zelden veel invloed hebben en dat de organisatie te maken krijgt met een grote diversiteit aan belangen en meningen. In georganiseerd verband hebben mensen vaak een luidere stem en kunnen een meer samenhangend geluid laten horen. Verder onderzoek naar voice zou onder andere gericht moeten zijn op het in kaart brengen van deze en andere relevante aspecten van vormen van voice en hun uitwerking in diverse contexten.

## 5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stond het verbeteren van de stem die cliënten hebben in de maatschappelijke dienstverlening centraal. We zagen dat voice van belang is voor de betere verankering van maatschappelijke dienstverlening, omdat het cliënten een instrument voor kwaliteitverbetering biedt en tegelijkertijd betrokkenheid en steun voor een organisatie kan mobiliseren.

We constateerden ook dat de meer traditionele vormen van voice onder druk zijn komen te staan als gevolg van veranderingen in de samenleving. Tegelijkertijd verschuift de aandacht richting niet-wettelijk vastgelegde vormen van voice en ontstaan er nieuwe vormen van voice. Maar ook via deze andere en nieuwe wegen kan het stimuleren van de dialoog tussen professionals, hun organisaties en cliënten in het kader van de legitimiteit van de dienstverlening lastig zijn. Zo

kunnen participatieve vormen van voice weliswaar leiden tot meer betrokkenheid vanuit bepaalde groepen, maar dit kan het voor deze groepen moeilijker maken om een kritische distantie te behouden. De ontwikkelingen op het gebied van voice staan echter nog in de kinderschoenen. Met de verdere uitbreiding van de kennis over en ervaring met het organiseren van optimale vormen van voice valt dan ook nog veel winst te behalen bij het versterken van de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening op sector- en organisatieniveau. In het bijzonder met het oog op het vergroten van de betrokkenheid en het draagvlak onder de morele eigenaren van organisaties biedt dit mechanisme veel mogelijkheden. Meer aandacht voor voice vanuit organisaties zou ook moeten impliceren dat deze organisaties zich realiseren dat dit een two-way street is en dat ook vanuit hun kant actiever kan worden ingespeeld op het organiseren en leren van feedback. Hierbij moeten maatschappelijke organisatie wel in ogenschouw nemen dat zij in een wezenlijk andere positie verkeren dan de meeste commerciële bedrijven en de (lokale) overheid.

## 6 Conclusie

We begonnen deze verkenning met de constatering dat de legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening onder druk is komen te staan. Posities, rollen en verantwoordelijkheden van overheden, maatschappelijke organisaties en burgers veranderen. Door een paradigmashift is de overheidssturing op maatschappelijke dienstverlening de laatste jaren in een nieuw licht komen te staan (RMO, 2002). Maatschappelijke organisaties zien zich daarnaast geconfronteerd met een grote mate aan diversiteit van hun cliënten en hebben te maken met assertievere en beter geïnformeerde cliënten. Hoewel er vanwege het breed gedragen maatschappelijk belang vrijwel geen vragen zijn over de legitimiteit op sectorniveau, bestaat er onduidelijkheid over de legitimiteit van de diversiteit van maatschappelijke organisaties, het 'private' eigenaarschap van maatschappelijke organisaties. Dat is deels te verklaren vanuit historische ontwikkelingen. De maatschappelijke dienstverlening in Nederland heeft de afgelopen eeuw een golfbeweging gemaakt van een particuliere start via een verstatelijkte periode naar een situatie van meer marktwerking. Door deze golfbeweging ontlenen de maatschappelijke organisaties hun legitimiteit tegenwoordig minder vanzelfsprekend aan een bepaald domein: private gemeenschappen, de overheid of de markt. Dat roept vragen op als: Van wie is de school? Welke partij bepaalt of een ziekenhuis een operatie kan uitvoeren? Voor wie levert de woningcorporatie zijn diensten?

Door de historische ontwikkelingen is de oriëntatie van veel organisaties verschoven van de samenleving naar andere machtige partijen, zoals de overheid en de verzekeraars. Met de opkomst van het *New Public Management* is de nadruk bij maatschappelijke organisaties bovendien komen te liggen op bedrijfsmatige manieren van besturen en werken. Prestatieafspraken zijn vaak eenzijdig. In deze manier van werken zijn vooral waarden als efficiëntie en effectiviteit dominant. Waarden die traditioneel verbonden zijn met maatschappelijke dienstverlening, zoals vrijwilligheid, solidariteit en barmhartigheid, komen in de verdrukking. Mede hierdoor zijn individuele maatschappelijke organisaties te veel geïsoleerd komen te staan in de samenleving.

Vanuit de genoemde constatering stelden we in de verkenning de volgende vraag centraal:

*Hoe verwerven maatschappelijke organisaties hun legitimiteit in het licht van verschuivende verhoudingen tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers, en gegeven de heterogeniteit van de vraag van burgers?*

We hebben bij de beantwoording van deze vraag gekeken naar de governancebeweging in sectoren onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting en publieke media, en hebben deze beweging breed opgevat. In het politieke en publieke debat ligt de nadruk vooral op het organiseren van toezicht en verantwoording (OCW, 2006; Meurs en Schraven, 2006; Dijkstra en Meurs, 2004; Algemene Rekenkamer, 2006; 2008). Een stevigere verankering van maatschappelijke dienstverleners in de samenleving vraagt echter ook om andere strategieën. De samenleving of groepen in die samenleving moeten organisaties (kunnen) herkennen en erkennen als legitieme organisaties die publieke taken uitvoeren op de manier waarop de samenleving of groepen in die samenleving dat willen. Een samenleving, of in ieder geval een deel daarvan, zal een organisatie meer legitiem vinden als deze luistert naar haar belanghebbenden en levert wat er van haar gevraagd wordt. Ook als het publiek zich herkent in de waarden van de organisatie en als de activiteiten van een organisatie betekenisvol en begrijpbaar zijn voor dit publiek, zal dit de legitimiteit van de organisatie ten goede komen. De relatie tussen organisaties en de verschillende belanghebbenden, met name burgers en cliënten, is daarom ook een essentieel aspect van governance. Voor het versterken van de legitimiteit van een organisatie zijn daarom naast toezicht en verantwoording ook het vergroten van de keuzevrijheid (exit/entry) en betekenisvolle feedback (voice) van belang. Geen van deze mechanismen levert instrumenten die krachtig genoeg zijn om geïsoleerd vermaatschappelijkend te verwezenlijken.

Een betere verankering van maatschappelijke dienstverleners vraagt dan ook om een gecombineerde aanpak. Toezicht en verantwoording zijn nodig als onderdeel van de *checks and balances*. Maar zonder een stevige machtspositie van de cliënt, mogelijk gemaakt door exit en voice, werkt deze strategie wantrouwen in de hand en komen organisaties op afstand te staan van de samenleving. Tegelijkertijd is

exit zonder voice een beperkt middel om kwaliteit te verbeteren en de betrokkenheid tussen organisaties en cliënten (en hun achterban) te versterken. Ten slotte is voice zonder exit weinig effectief, omdat het de stimulans bij organisaties wegneemt om iets te doen met voice. De uitdaging voor maatschappelijke dienstverleners ligt dus in het vinden van een goede balans.

## **6.1 Maatschappelijke betrokkenheid**

Een centraal punt dat uit de analyse in deze verkenning naar voren komt, is dat het onderhouden van de betrokkenheid van burgers vanuit de maatschappelijke organisatie het uitgangspunt moet zijn. Het is dus niet alleen aan mondige en verantwoordelijke cliënten of de overheid om verantwoording en inspraak te eisen. Het is juist de opdracht van bijvoorbeeld een school (management en bestuur) om ervoor te zorgen dat ouders en leerlingen hun stem kunnen laten horen. De uitdaging voor maatschappelijke dienstverleners, brancheorganisaties en de overheid is om maatschappelijke dienstverlening zo te organiseren dat betrokkenheid op de samenleving of een duidelijke oriëntatie op het moreel eigenaarschap een inherent onderdeel is van de instellingen die deze dienstverlening aanbieden. Wettelijke dwang, zoals met de verschillende inspraakwetten, is vanuit het perspectief van een vermaatschappelijkte organisatie een zwaktebod.

Maatschappelijke betrokkenheid centraal stellen heeft consequenties voor de inbedding en organisatie rondom de mechanismen die wij in deze verkenning belicht hebben. Maatschappelijke betrokkenheid van organisaties betekent onder andere dat in het kader van publieke verantwoording maatschappelijke dienstverleners gericht op zoek moeten gaan naar de diverse en soms minder machtige stakeholders. Een duidelijk definitie en afbakening van de morele eigenaren van de organisatie kan daar bij helpen. Verantwoording moet bovendien niet alleen gaan over de financiën, maar juist over de publieke toegevoegde waarde, de opbrengst voor het moreel eigenaarschap. Bij de professionalisering van het interne toezicht zal bijvoorbeeld het maatschappelijk belang een centrale rol moeten spelen. Een professionaliseringslag moet leiden tot toezichthouders die weten hoe om te gaan met de spanning tussen een onafhankelijke positie enerzijds en het erkennen van de belangen van verschillende stakeholders anderzijds.

Exit is in potentie een krachtig instrument, maar een te grote nadruk op het vergroten van de keuzemogelijkheden kan problematisch uitwerken. Wanneer organisaties hun cliënten zien als personen die goed geïnformeerd, rationeel en kritisch hun besluiten nemen, gaan zij voorbij aan een groep cliënten voor wie dit niet opgaat. De minder mondige en minder zelfstandige cliënten dreigen dan buiten de boot te vallen. Maar ook op andere gronden kunnen exitkosten te hoog uitvallen (afstand, andere visie, etc.), waardoor het overstappen naar een andere organisatie niet eenvoudig is. Maatschappelijke organisaties zullen om deze redenen dus betrokken moeten blijven bij hun doelgroep. Bovendien wordt voice belangrijker naarmate de exitmogelijkheden beperkter zijn. Dit vraagt inspanningen van een organisatie, maar het zichtbaar organiseren van betrokkenheid kan een maatschappelijke organisatie ook steun opleveren van een breder publiek.

Ook nieuwe spelers hebben een belangrijker rol in met name het versterken van de legitimiteit op sectorniveau. Toetreders zijn een motor achter innovatie in de sector en zijn essentieel voor het vergroten van de diversiteit in een sector, maar ook zij staan onder invloed van verschillende krachten in het middenveld. Met het oog op betrokkenheid is het daarom een uitdaging voor toetreders om innovatief te zijn in het vinden van manieren om zorg te dragen voor het voortbestaan van de organisatie. Zij bestaan bij de gratie van een eigen achterban en zij, maar ook de overheid, moeten zich realiseren dat subsidie slechts een van de mogelijkheden is.

In de verschillende sectoren wordt reeds veel aandacht besteed aan de professionalisering van raden van toezicht en aan verantwoording aan maatschappelijke stakeholders (gemeenten, andere organisaties, civil society organisaties). Exit, met name in termen van het bevorderen van marktwerking en vraagsturing, is nog altijd onderwerp van veel discussie, maar ook op dit terrein gebeurt veel, met wisselende uitkomsten. Het voicemechanisme, waarin de betrokkenheid tussen cliënten en organisatie centraal staat, is naar verhouding onderbelicht en vereist een nadere uitwerking.

Op basis van de verkenning stellen wij dat organisaties een belangrijke stap naar het versterken van de legitimiteit kunnen zetten door meer aandacht te besteden aan de invulling van de relatie met

cliënten en achterbannen. Cliënten en achterbannen moeten zich druk (kunnen of gaan) maken als het voortbestaan van een organisatie bedreigd wordt. Voice in de vorm van betekenisvolle feedback is in dit opzicht van essentieel belang. Het helpt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en tegelijkertijd draagt voice bij aan het mobiliseren van betrokkenheid en steun voor een organisatie.

Meer aandacht voor voice vanuit maatschappelijke dienstverleners impliceert dat deze organisaties zich realiseren dat dit een two-way street is en dat ook zij actiever kunnen inspelen op het organiseren en leren van feedback. Interessant voor maatschappelijke organisaties is bijvoorbeeld de vraag hoe minder mondige cliënten in beeld kunnen worden gebracht. Om effectief gebruik te maken van deze nieuwe vormen van voice zal op meer, zo niet alle niveaus gekeken moeten worden naar hoe voice beter kan worden geïncorporeerd in de verschillende organisatielagen en werkprocessen van maatschappelijke organisaties.

Een betere inzet van voice vraagt om een verdere analyse van vormen van voice en van de mate waarin organisaties open staan voor voice. Zo moeten organisaties kunnen aangeven wie waarover moet meepraten en hoe dialoog of discussie doorwerking heeft binnen de organisatie. De organisaties verkeren in een wezenlijk andere positie dan de meeste commerciële bedrijven en de (lokale) overheid. Deze organisaties hebben te maken met niet-koopkrachtige cliënten en de sector moet kunnen voorzien in een gedifferentieerde dienstverlening. Zeker in een samenleving die heterogener wordt.

Belangrijk in dit opzicht is de vraag hoe om te gaan met de diverse verwachtingen en meningen van cliënten. De betrokkenheid van cliënten wordt immers beïnvloed door de effectiviteit van hun pogingen om hun stem te laten horen. Organisaties kunnen echter niet aan alle wensen voldoen. Betrokkenheid van cliënten is dan ook niet het enige doel van voice. Juist kritische en meer confronterende vormen van voice kunnen organisaties helpen hun kwaliteit te verbeteren. Door deze vormen van voice serieus te nemen, kunnen zij hun legitimiteit verder versterken. Dat betekent niet dat alle wensen van belanghebbers gehonoreerd kunnen worden, maar wel dat een organisatie in gesprek gaat over die wensen en haar keuzes duidelijk toelicht (on-

derscheid: 'u vraagt, wij draaien' en 'u vraagt, wij luisteren en geven aan wat we met uw wensen doen').

Niet alleen maatschappelijke organisaties zijn van belang bij vernieuwingen op het gebied van voice. De brancheorganisaties kunnen een sleutelrol spelen door in samenwerking met organisaties uit andere sectoren de succesfactoren en knelpunten van diverse vormen van voice in kaart te brengen. Hierbij zouden ze ook buiten de gebaande paden van voice moeten kijken. Zoals gezegd wordt in verschillende sectoren reeds geëxperimenteerd met bijvoorbeeld nieuwe media en 2.0-methoden.

Voor de overheid is het zaak om ruimte te scheppen voor andere vormen van voice. De overheid heeft met behulp van medezeggenschap-wetgeving geprobeerd om de positie van de cliënt te versterken. Wettelijk afgedwongen inspraak en medezeggenschap zijn tot nog toe haar belangrijkste instrument geweest om cliënten te kunnen laten meepraten. Hoewel dit nog steeds een belangrijk instrument is, laat de verkenning zien dat de ontwikkelingen in de samenleving en bij de maatschappelijke organisaties zelf ook een andere aanpak vereisen. Kan de overheid bijvoorbeeld op een goede manier inspelen op een groei van 'name shame and blame'-organisaties en -mediacampagnes? Moeten dergelijke organisaties een plek aan de onderhandelingsstafel krijgen? Of kan deze input op een andere, constructieve manier een rol krijgen in processen?

## 6.2 Ten slotte

Het versterken van de legitimiteit van organisaties is voor een belangrijk deel afhankelijk van de relatie die een organisatie heeft met haar doelgroep. Dialoog en discussie met burgers en cliënten is daarom een essentieel onderdeel van governance. Dit vraagt wel een bepaalde bewegingsvrijheid voor maatschappelijke dienstverleners, maar hier ligt nu juist een probleem. De overheid en andere institutionele partijen hebben nog vrij veel invloed op de speelruimte van maatschappelijke dienstverleners. Dat perkt 'de blik naar buiten' van deze organisaties in. Maatschappelijke dienstverlenende organisaties in sectoren als onderwijs, welzijn, wonen, publieke omroepen en zorg komen daardoor terecht in een paradoxale situatie. Zonder maat-

schappelijke legitimiteit kunnen zij niet goed loskomen van andere machtige partijen, maar zonder verzelfstandiging kunnen ze hun legitimiteit, en dus het bewijs dat ze zelfstandig het maatschappelijk belang dienen, ook niet opbouwen. Een betere inbedding van voice in organisaties kan een eerste stap zijn om organisaties uit deze situatie te halen. Dit betekent namelijk een versterking van de positie van de burger, waardoor er een nieuw evenwicht kan ontstaan in de driehoek burger-overheid-maatschappelijke organisatie.

# Literatuurlijst

- Aartsen, O., B. Keet en S. Peij (2006). Public Governance bij woningcorporaties, zorginstellingen en ZBO's. *Management Executive. Maart/april 2006.*
- Abbink, M. (2005). Publieke verantwoording en raden van toezicht. *Bestuurskunde 14, 17-23.*
- AEDES (2007). *Governancecode woningcorporaties.* Hilversum: Aedes.
- Algemene rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, E., de, T. Brandsen en M. Oude Vrienlink (2007). Grenzen aan governance. Een analyse van toezicht op controle. *Bestuurskunde. Vol. 4, 63-74.*
- Baks, P. (2006). Toezicht in de nieuwe wereld van de zorgsector. In: *Naar stimulerend en slim toezicht.* Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg p 57-70
- Bassant, E. (2009). 'Meer toezicht is niet altijd beter' : Pauline Meurs over Health care governance. *Zorgvisie 39(2009)2(feb.), 8-10.*
- Berg, E. van den en J. de Hart (2008). *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld.* Den Haag: SCP.
- Berger, P. L. and T. Luckman (1966). *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge.* Reprint 1991, London: Penguin Books.
- Boers, I. en C. van Montfort (2009). Raden van toezicht. In: Bovens, M. en T. Schillemans, red. *Handboek publieke verantwoording.* Den Haag: Lemma.
- Bovens, M. A. P. en T. Schillemans (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Uitgeverij Lemma: Den Haag.

- Bovens, M.A.P. (2005). 'Publieke verantwoording: een analysekader'. In: Bakker, W. en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom, 25-55.
- Brancheorganisaties Zorg (2005). *Zorgbrede Governancecode*. Utrecht: BOZ.
- Brandsen, T., W. van de Donk en C. Montfort (2005). Hybriditeit als onontkoobaar fenomeen. *Bestuurskunde* 14(3), 2-3.
- Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Uitgeverij Lemma: Den Haag
- BVE raad (2006). *Governance code BVE. Bepalingen en handreikingen voor intern toezicht, bestuur en dialoog met externe belanghebbenden voor de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. De Bilt: BVE-Raad
- Carver, J (1997). *Boards That Make A Difference: A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Clarke, J. et al.(2007). *Creating citizen-consumers: changing publics & changing public services*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Dekker, P. en A. Burger (2001). Het middenveld in comparatief perspectief: non-profitsector en civil society. *Bestuurskunde* 10/1: 16-25
- Dijstelbloem, H. en P.Meurs (2004). Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening. In: E.R.Engelen en J.T.A.Groeneveld, red. *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Donk, W.B. H. J., van de (2001). *De gedragen gemeenschap: over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij. Oratie*. Den Haag: SDU.
- Donk, W.B.H.J. (2005). Hybriditeit als onontkoobaar fenomeen, *Bestuurskunde* vol.3 nr.14, 2-3.
- Dutrée, M. (2009). NMA moet kartels terugdringen. Verzekeraars mogen niet nieuwe, ongecontroleerde overheid in de zorg worden. *Financieel Dagblad, Zorg 7 maart 2009*.
- Duyvendak, J.W., G. van der Laan en L. Veldboer(2003). 'Onteigening' in tijden van vraagsturingen accountability. Den Haag: Dr.Gradus Hendriksstichting.
- Elkington, J. en S. Fennell(1998). Shark, sealion or dolphin? *Tomorrow* 7(2).

- Frissen, V. et al (2008). Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur. URL: <http://www.minbzk.nl/111201/naar-een-user> (laatst geraadpleegd: 20 mei 2009).
- HBO raad (2006). Branchecode Hogescholen. Den Haag: HBO raad.
- Hemerijck, A. (2002). *'Over institutionele aanpassing en sociaal leren: Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschman's trits van exit, voice and loyalty'*. *Conceptuele Studies*. Den Haag: NWO.
- Hetteema, P. en J. Lenssen (2007). *Van wie is het onderwijs?: De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Balans.
- Hirschman, A. E. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to the decline in firms organizations and states*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hood, Ch. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Hooge, E.H. en J.K. Helderma (2008). Klant en overheid koning. Over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde* 17, nr. 3, 95-104.
- Hooge, E.H. en S.J. Steen (2007). De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 19, 4-2007, 191-206
- Hurenkamp, M. en M. Kremer (2005). De spanning tussen keuzevrijheid en tevredenheid. In: Hurenkamp, M. en M. Kremer (red). *Vrijheid verplicht. Over de tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak. (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Den Haag: NICIS.
- Jansen(1997). *Tussen gunst en recht: cliëntenparticipatie als bijdrage aan burgerschap*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Kraan, W. van der en P. Meurs (2008). Effectieve medezeggenschap: een verkennend onderzoek naar effectieve vormgeving van medezeggenschap van cliënten in algemene ziekenhuizen. Van: [http://www.erasmuscmdz.nl/\\_erasmuscmdz/docs/publicaties/59/definitieve%20rapportage%20WMCZ.pdf](http://www.erasmuscmdz.nl/_erasmuscmdz/docs/publicaties/59/definitieve%20rapportage%20WMCZ.pdf) (laatste bezoek 03-12-2008)

- Kraan, W.G.M., van der (2006). *Vraag naar vraagsturing. Een verkennend onderzoek naar de betekenis van vraagsturing in de Nederlandse gezondheidszorg*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Lans, J., van der (2005). *Koning burger. Nederland als zelf-bediensingszaak*. Amsterdam: Augustus.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Augustus.
- Leadbeater, C. en C. Cottam. (2007). The User Generated State: Public Services 2.0. From: <http://www.charlesleadbeater.net/home.aspx> (Laatst bezocht 24 april 2009).
- Leeuwen, W.D., van (2005). Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde* 14 (1),41-46
- Luursema, M.A. et al (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: van Gorcum.
- Meijer, A. (2005). Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector. *Bestuurskunde* 14 (1), 25-31.
- Meurs, P. en T. Schraven (red). (2006). *Naar stimulerend en slim toezicht*. Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- Minderman, G.D. (2000). *Tweede Kamer en Rijksfinancien, een studie naar parlementaire sturing van rijksfinancien in Nederland*. Den Haag: Juridische uitgeverij Boom.
- Minderman, G.D. (2008). *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Oratie VU Amsterdam 10 april 2008, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- MO-groep welzijn en maatschappelijke dienstverlening (2008). *Governancecode Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening uitgewerkt in drie modellen*. Utrecht: MO-Groep.
- Mol, A.(2006). *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam: van Gennep.
- Montfort, C., van (2008). *Besturen van het onbekende?* Den Haag: Lemma.
- Nederlandse Woonbond (1999). *Huurdersorganisaties in beeld*. Amsterdam.

- NetwerkToekomst Maatschappelijke Onderneming (2008). *Voorstel NTMO "Een volwassen relatie". Voorstel NTMO inzake de verankering van de maatschappelijke onderneming in het burgerlijk wetboek*, mei 2008.
- Noordegraaf, M., (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., P. Meurs en A. Stoopendaal (2005). Pushed Organisational Pulls. Changing Responsibilities, Roles and Relations of Dutch Health Care Executives, *Public Management Review*, 2005, nr 1, 25-53.
- Noordegraaf, M. en J. Sterrenburg (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In: Bovens, M. en T. Schillemans, red. *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Nu.nl Omroep Llink heeft genoeg leden. 31 maart 2009 <http://www.nu.nl/algemeen/1941343/omroep-llink-heeft-genoege-leden.html> (laatst bezocht 15 juni 2009).
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkelingen van het Nederlands onderwijs. Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pommer, E., H. van Kempen, en E. Eggink (2008). *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*. SCP: Den Haag.
- PO-raad (2004). *Code Goed Bestuur Primair Onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Projectgroep de Boer (2004). *Public governance en maatschappelijk ondernemen. In opdracht van ministerie van Economische Zaken*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Publieke Omroep (2006). *Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit. Publieke Omroep*. Hilversum: Publieke Omroep.
- Putters, K. van, P.H.A. Frissen en P. Foekema (2006). *Zorg om vernieuwing*. Tilburg: TNS NIPO / Universiteit van Tilburg, 2006.
- RMO (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: SDU uitgevers.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- RMO (2004a). *Vershil in de verzorgingsstaat*. Den Haag: SDU Uitgevers.

- RMO (2004b). *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP.
- RMO (2004c). *Toegang tot recht*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- RMO (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.
- RVZ (1998). *Naar een meer vraaggerichte zorg*. Zoetermeer: RVZ.
- RVZ (2004). *Zorggebruik en vraagsturing: de invloed van consumenten via artsen, onderzoek TNS NIPO*. In: *De invloed van de consument op het gebruik van zorg*. Zoetermeer: RVZ.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- SCP (2004). *Achter de schermen, een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: SCP.
- SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER.
- SEV (2007). *Van wie is de corporatie?*. Congresverslag. <http://www.sev.nl>.
- Smit, F. C. G. (1991). *De rol van ouderparticipatie in het onderwijs*. Proefschrift. Amsterdam: UVA.
- Stroom (maart 2009). *Weinig sympathie voor nieuwe omroepen*. Persbericht: [http://www.stroomviainternet.nl/Onderstroom\\_bestanden/Onderstroom-maart2009.pdf](http://www.stroomviainternet.nl/Onderstroom_bestanden/Onderstroom-maart2009.pdf) (laatst bezocht, 17 juni 2009).
- Suchman, M. C. (1995). *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *The Academy of Management Review* 20 (3), 571-610.
- Swierstra, T. en E. Tonkens (2005). *Conclusie. Kiezen, een burgerplicht?* In: Hurenkamp, M. en M. Kremer (red). *Vrijheid verplicht. Over de tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals*. Utrecht: NIZW.
- Tonkens, E. (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* ROB-lezing 9 september 2008.
- Trappenburg, M. (2008). *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Trappenburg, M. (25 april 2008). *Geen draagvlak zoeken, maar tegenspraak organiseren*. NRC. <http://weblogs.nrc.nl/weblog/trappenburg/2008/04/25/geen-draagvlak-zoeken-maar-tegenspraak-organiseren/> (Laatst bezocht 24 april 2009).
- Trouw (2008). *Nieuw bestuur voor Ibn Ghaldoun*. 9 december 2008

- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer 2007-2008, 31 476, *Patiënten en cliëntenrechten*.
- Tweede Kamer, 2008-2009, 30 597, *Toekomst AWBZ*.
- Veer, A.J.E. et al.(2009). *Ervaringen van buurtzorgcliënten in landelijk perspectief. Addendum bij het rapport "Buurtzorg: nieuw en toch vertrouwd"*. Utrecht: NIVEL.
- Veld, R. in 't, (1997). *Noorderlicht - Over scheiding en samenballing*. Den Haag: VUGA uitgeverij.
- Vijlder, F., de, en G. de Jager (2005). 'Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs'. In: Bakker, W. en K. Yesilkagit (red). *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom, 185-214.
- VO-raad (2008). *Code Goed Onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs*. 27 mei 2008. Utrecht: Vo-raad.
- VSNU (2007). *Code goed bestuur Universiteiten 2007*. Den Haag: VSNU.
- VWS-commissie administratieve lasten in de zorg (2006). *Een kwestie van vertrouwen. Over transparantie en verantwoording in de zorg en het terugdringen van administratieve lasten*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording*. Advies Werkgroep Publieke Verantwoording. Den Haag.
- WRR (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004). *Bewijzen van een goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

# **Bijlage 1: Achtergrondstudie**

## **Voorbij verantwoordelijkheid en verantwoording?**

Een verkennende studie naar moreel eigenaarschap van maatschappelijke organisaties in vijf verschillende sectoren

*dr. Zeger van der Wal*  
*Vrije Universiteit Amsterdam*

November 2008



|  |            |
|--|------------|
| <b>Managementsamenvatting</b>                                | <b>82</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>  | <b>84</b>  |
| 1.1 Aanleiding voor de verkennende studie                    | 84         |
| 1.2 Doelstelling en vraagstelling                            | 86         |
| 1.3 Overzicht thema's en concepten                           | 88         |
| 1.4 Opzet en uitvoering onderzoek                            | 91         |
| 1.5 Leeswijzer   | 93         |
| <b>2. Moreel eigenaarschap: formele governancestructuren</b> | <b>94</b>  |
| 2.1 Verplichte instrumenten                                  | 94         |
| 2.2 Governancecodes  | 94         |
| 2.3 Jaarverslagen  | 98         |
| 2.4 Vergaderagenda's RvT                                     | 100        |
| <b>3 Moreel eigenaarschap: informele normen</b>              | <b>102</b> |
| 3.1 Interviews met toezichthouders en stakeholders           | 102        |
| 3.2 Meervoudige verantwoording                               | 103        |
| 3.3 Stakeholders: aandacht, interactie en frequentie         | 110        |
| 3.4 Moreel eigenaarschap                                     | 114        |
| 3.5 Formele vs. informele mechanismen                        | 119        |
| <b>4. Conclusies</b>   | <b>123</b> |
| 4.1 Moreel eigenaarschap in vijf maatschappelijke domeinen   | 123        |
| 4.2 Algemene observaties en conclusies                       | 126        |
| <b>Bijlage: Interviewschema</b>                              | <b>128</b> |
| <b>Referenties</b>   | <b>129</b> |

# Managementsamenvatting

Centraal in deze studie<sup>1</sup> staat de wijze waarop stakeholders van maatschappelijke dienstverlenende organisaties in meerdere sectoren (welzijn, zorg, wonen, onderwijs, media) inbreng (kunnen) hebben, welke condities en randvoorwaarden daarvoor nodig zijn en welke rol toezichthouders hierin specifiek vervullen. Na de *verstatelijking* en *vermarkting* die veel van dit soort organisaties hebben doorgemaakt (zij het in zeer verschillende mate en op verschillende manieren), is er recentelijk steeds meer aandacht voor hun *vermaatschappelijking*, en de vraag rijst wat dit vervolgens betekent voor maatschappelijke eigenaarschapsdiscussies.

Maatschappelijke organisaties die zich ergens tussen publiek en privaats bevinden, kennen een dubbel 'eigenaarschap'. Enerzijds hebben zij te maken met de financier (veelal de overheid) en anderzijds met verschillende doelgroepen en hun (oorspronkelijke) missie. In governancestructuren en -strategieën moet – door middel van meervoudige verantwoording – aan de eisen en belangen van beide tegemoet worden gekomen. Aandacht voor en institutionalisering van het eigenaarschap van de maatschappelijke doelgroepen van de organisatie is te vatten onder de noemer *moreel eigenaarschap*.

Omdat maatschappelijke organisaties per definitie van en voor de burger zijn, is te verwachten dat hun bestuurders – en toezichthouders in het bijzonder – zich hier op enigerlei wijze mee bezighouden, in zowel informele als formele interventies. In hoeverre en op welke manier zij dat doen, en hoe dit vervolgens door stakeholders wordt beleefd, is de leidende vraag in deze studie. Door middel van een inhoudsanalyse van websites, codes, jaarverslagen en agenda's van vergaderingen van raden van toezicht (RvT's) en een beknopt aantal diepte-interviews met zowel toezichthouders als stakeholders is voor vijf organisaties in de hierboven genoemde sectoren onderzocht in hoeverre en op welke wijze moreel eigenaarschap en meervoudige verantwoording worden vormgegeven.

In codes en in jaarverslagen wordt in meer of mindere mate aandacht besteed aan interactie en dialoog met de buitenwereld en 'samen-

1 Deze studie maakt deel uit van een verkenning door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) met als titel *Stem geven aan verankering: over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*.

leving', transparantie, het afleggen van verantwoording en maatschappelijke prestaties (in een enkel geval vertaald in indicatoren). Er zijn grote verschillen tussen sectoren en organisaties: soms wordt volstaan met een enkele zin; in andere gevallen zijn er maatschappelijke targets en gedetailleerde lijsten met stakeholders (soms per beleidsterrein). Letterlijke aandacht voor concrete inbreng van stakeholders en (morele) eigenaarsdiscussies is in de documenten niet te vinden; het blijft in veel gevallen bij algemene statements.

Uit de gesprekken komen naast grote verschillen ook interessante overeenkomsten naar voren. Geïstitutionaliseerde en geformaliseerde verantwoording aan externe belanghebbenden door RvT's komt nauwelijks voor, en het is de vraag of dit hun taak is, maar er is wel op allerlei manieren aandacht voor stakeholders, en hun inbreng vindt op verschillende manieren plaats, langs zowel formele maar vooral ook informele kanalen. Toezichthouders zijn de aangewezen personen om hun maatschappelijke antenne in te schakelen en zij doen dat allemaal ook actief, iets dat door de stakeholders breed wordt erkend. Zij hechten daarbij echter veel waarde aan hun onafhankelijkheid, omdat niet de schijn mag ontstaan dat een bepaalde groep belanghebbenden wordt gerepresenteerd.

Er kan dus worden geconcludeerd dat vermaatschappelijking een thema is dat absoluut leeft bij deze organisaties en in hun omgeving. Dit uit zich zowel formeel als informeel eerder in termen van inspraak, draagvlak en verantwoordelijkheid dan in daadwerkelijke discussies over (moreel) eigenaarschap. Transparantie en verantwoording aan – niet uniform afgebakende – belanghebbenden staat centraal; daarna komt daadwerkelijke interactie en dialoog. Het is complex te bepalen wie wanneer en waarover inbreng kan en mag hebben; de juiste vorm hiervoor is niet altijd duidelijk. Omdat eigenaarschap iets materieels lijkt te impliceren, zijn reacties en interpretaties verschillend. Wel voelen alle toezichthouders en stakeholders een sterke verwantschap met de organisatie, soms ook in morele zin. Al wordt duidelijk dat RvT's zich zeker niet uitsluitend met financiële en beheersmatige zaken bezighouden, aan beide zijden wordt betwijfeld of het wel de RvT moet zijn die primair de dialoog met stakeholders onderhoudt. Discussies over moreel eigenaarschap en vermaatschappelijking zijn lastig in formele documenten en structuren te vatten, zo is de opvatting, al is het soms noodzakelijk. Het contact tussen maatschappelijke organisatie en maatschappij vindt in veel opzichten plaats langs informele wegen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor de verkennende studie

Dit jaar brengt de RMO een verkenning uit met als titel *Stem geven aan verankering: over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Deze verkenning gaat over de manieren waarop de verbindingen tussen de samenleving en de maatschappelijke dienstverlening versterkt kunnen worden. Centraal staat de wijze waarop stakeholders inbreng (kunnen) hebben in maatschappelijke dienstverlenende organisaties in meerdere sectoren (welzijn, zorg, wonen, onderwijs, media) en welke condities en randvoorwaarden daarvoor bestaan.

Maatschappelijke dienstverlenende organisaties, die ook wel 'maatschappelijke ondernemingen' worden genoemd (CBMO 2008; van Montfort 2008) bevinden zich op het snijvlak van de publieke en private sector.<sup>2</sup> Dit soort organisaties, dat een enorme variantie kent, komt vaak voort uit stichtingen of andersoortig particulier initiatief, is in meer of mindere mate gedurende lange perioden in overheids-handen geweest ('verstatelijking') en opereert de afgelopen jaren, overigens in zeer verschillende hoedanigheden, meer en meer op een vrije markt ('vermarkting').

Er bestaat veel onduidelijkheid over met wat voor governanceregimes, structuren en strategieën dit soort organisaties het beste bestuurd kunnen worden. Past de tucht van de markt of het schild van de staat? Gaat het hier over organisaties met een expliciete publieke taak, waarbij dus ook een publiek governanceregime past, of hebben we het over commerciële dienstverleners die concurreren op een vrije markt? Moet een zuiver marktgerichte waardeoriëntatie, met de nadruk op winst, kwaliteit, innovatie en efficiëntie, of juist een oriëntatie op publieke kernwaarden als rechtmatigheid, onpartijdigheid en

<sup>2</sup> In de verkennende studie en deze onderzoeksrapportage wordt de term 'maatschappelijke organisatie' (en niet onderneming) gebruikt, omdat het niet de ambitie van de studie is deel te gaan nemen aan de discussie over de juridische status van maatschappelijke 'ondernemingen' die zich momenteel afspeelt in kabinet en parlement. Een nadere blik op de wetenschappelijke literatuur en andere documenten leert echter dat het nagenoeg dezelfde typen organisaties betreft.

neutraliteit bij dergelijke organisaties leidend zijn (vgl. van der Wal 2008)? Deze organisaties worden steeds minder door wet en overheid, maar evenmin door de markt gelegitimeerd (Minderman 2008). Om zelfstandig te kunnen opereren in het veld van de maatschappelijke voorzieningen hebben zij wel draagvlak, legitimatie en verankering nodig. De vraag is "hoe die verankering plaatsvindt en waar die legitimatie vandaan komt" (2008: 9).

Maatschappelijke organisaties zijn bijzonder: zij leveren per definitie producten en diensten met een normatieve, misschien zelfs wel morele component. Het zijn diensten waar wij als burgers en afnemers (en dus als stakeholders) persoonlijke verwachtingen van hebben en waarbij we zelf vaak onderdeel zijn van het eindproduct (denk aan het onderwijs, waarbij de eindresultaten tot stand komen na interactie tussen docent en student). In de woorden van Tonkens (2008: 3): "Je kunt niet goed les geven als je geen visie hebt op ontwikkeling en je kunt niet goed zorg verlenen als je geen idee hebt wat goede zorg is: het werk van (semi)publieke professionals *is* normatief."

Producten en diensten van maatschappelijke organisaties hebben dus een ander karakter dan die van een doorsnee onderneming zoals Philips: het gaat niet om economisch renderende, maar om *goede* dienstverlening (vgl. WRR 2004). Bovendien worden deze diensten en producten vaak nog (grotendeels) door de staat gefinancierd en dus niet op individuele basis door cliënten of consumenten bekostigd (al is dat in toenemende mate wel het geval bij bepaalde typen maatschappelijke organisaties). Sterker nog, in de praktijk kan wat betreft de financiering van dit type organisaties een verscheidenheid aan varianten worden aangetroffen. Dit geldt eveneens voor het financiële en juridische eigenaarschap van deze organisaties. Na de *verstatelijking* en *vermarkting* die veel van dit soort organisaties hebben doorgemaakt (al zij het in zeer verschillende mate en op verschillende manieren), is recentelijk steeds meer aandacht voor de vermaatschappelijking van deze organisaties, en de vraag rijst wat dit vervolgens betekent voor maatschappelijke eigenaarschapsdiscussies.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

De RMO stelt zich de vraag hoe de stakeholders uit de civil society inbreng (kunnen) hebben in de organisaties voor maatschappelijke dienstverlening en welke condities en randvoorwaarden daarvoor bestaan, en op welke wijze deze inbreng zowel formeel als informeel is georganiseerd in uiteenlopende sectoren zoals onderwijs, wonen en zorg.

Voor het verbeteren van zeggenschap worden in het algemeen drie strategieën onderscheiden:

- a) verbetering / modernisering van de inspraak (voice);
- b) versimpeling van de uit- en toetreding van nieuwe dienstverleners (exit);
- c) verbetering van de governance van de organisaties.

Om een beter inzicht te krijgen in de derde strategie heeft de RMO dit verkennende onderzoek laten uitvoeren.

Volgens de literatuur en de praktijk kennen maatschappelijke organisaties een dubbel 'eigenaarschap'. Enerzijds hebben zij te maken met eisen van de financier (veelal de overheid) en anderzijds met eisen van de doelgroep en hun (oorspronkelijke) missie. In governancestructuren en -strategieën moet aan de eisen en belangen van beide doelgroepen tegemoet worden gekomen. Met name ten aanzien van de tweede vorm van eisen heeft in de afgelopen jaren een normatieve en feitelijke verschuiving plaatsgevonden. Het gaat voor dit soort organisaties in toenemende mate niet langer om louter verticale, maar om meervoudige (dus ook horizontale) verantwoording, aldus Hooge en Heldeman (2008: 95-104).

Voor zaken die te maken hebben met aandacht voor en institutionalisering van de inbreng en invloed van maatschappelijke doelgroepen van de organisatie wordt ook wel de term moreel eigenaarschap gebruikt (Carver 1997; 1999). Discussies over moreel eigenaarschap roepen boeiende vragen op als: van wie 'is' de organisatie eigenlijk in moreel opzicht, wie bepaalt wat de dominante normen en waarden zijn en wie mag zich 'eigenaar' van de organisatie noemen: overheid, markt, stakeholders (en welke dan) of het bestuur en management

van de organisatie zelf? En, in de context van de hierboven geschetste verantwoordingsdiscussie, tegenover wie en op welke wijze moet de organisatie zich waarover verantwoorden, en wanneer?

De specifieke invulling van moreel eigenaarschap bij maatschappelijke organisaties zou onder meer zijn weerslag moeten vinden in formele documenten zoals governancecodes, jaarverslagen, agenda's en notulen van beraadslagingen van raden van bestuur en RvT's, maar ook in de handelingspraktijken van hun leden. Aangezien RvT's van maatschappelijke organisaties kunnen worden beschouwd als geïnstitutionaliseerde maatschappelijke eigenaren – al zijn deze vaak maar ook juist om deze reden van overheidswege verplicht gesteld – is het specifiek relevant hen in dit onderzoek te betrekken. Voor een completer beeld zullen ook stakeholders zelf, als (potentiële) morele eigenaren van de organisatie, een rol in het onderzoek moeten krijgen.

Een recente studie (Hooge en Heldeman 2008: 102) toont overigens aan dat toezichthouders in de praktijk worstelen met het vinden van een balans tussen het winnen van vertrouwen van diverse stakeholders (stakeholderbeginsel) en het bewaren van hun onafhankelijkheid ten opzichte van deze stakeholders (collegialiteitsbeginsel). Er bestaan behoorlijke verschillen tussen organisaties wanneer wordt gekeken naar de mate waarin de RvT een afspiegeling is van de samenleving, in hoeverre bepaalde groepen vertegenwoordigd zijn of in hoeverre de raad zelf relaties onderhoudt met externe belanghebbers. Recente adviezen lijken zelfs te impliceren dat de RvT eerder op een effectieve manier toezicht zou moeten houden op de meervoudige verantwoording door het bestuur dan dat hij zich hier zelf actief mee bezig zou moeten houden.

De centrale onderzoeksvraag die in deze studie zal worden beantwoord is: in hoeverre en in welke vorm houden raden van toezicht (RvT's) van maatschappelijke dienstverleners zich in hun vergaderingen en andere formele interventies bezig met het 'moreel' eigenaarschap in plaats van met financiële of bestuurlijke verantwoording?

Voordat aandacht wordt besteed aan de wijze waarop deze vraag zal worden beantwoord, en dus aan de opzet en uitvoering van de verkennende studie, dienen een aantal centrale thema's en concepten

als 'maatschappelijke organisatie' en 'moreel eigenaarschap' nader omschreven te worden.

### 1.3 Overzicht thema's en concepten

Juist omdat de maatschappelijke organisatie zo veel verschijningsvormen kent in structuur, taken, financiering, institutionele geschiedenis en ontwikkeling, is het lastig dit type organisaties eenduidig te definiëren of af te bakenen. Kenmerkend is dat ze functioneren in het spanningsveld tussen de overheid, de markt en de burger. Daarbij valt concreet te denken aan organisaties als ziekenhuizen, zorginstellingen, universiteiten, hogescholen, ROC's, woningcorporaties, musea, kunstinstellingen, waterbedrijven en vormen van openbaar vervoer, aldus het recentelijk opgerichte Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) van de Universiteit Tilburg (2008: 1).

Tot voor kort waren dit bijna allemaal overheidsgereguleerde of -gedomineerde organisaties, maar inmiddels moeten zij met een grote mate van autonomie hun publieke dienstverlening vormgeven. Dit is niet eenvoudig, omdat deze organisaties dikwijls een hybride structuur hebben en moeten functioneren in een complexe omgeving. Er is sprake van "veel verschillende belangen, stakeholders en deskundigen, maar ook van verschillende geldstromen, sturingsmechanismen en organisatieculturen" (2008: 1).

Enkele specifieke kenmerken zijn dat deze organisaties een portfolio van producten en diensten aanbieden dat gericht is op het publieke domein en gerelateerde markten dat er inkomsten worden gegeneerd vanuit zowel de overheid, de markt als de burger, en – relevant in het kader van deze studie – dat ze niet gericht zijn op winst (al mag deze tot op zekere hoogte worden gemaakt), maar op 'maatschappelijk rendement'. Al zijn deze organisaties aldus het CBMO (bijna) altijd een privaatrechtelijke rechtspersoon<sup>3</sup>, de daadwerkelijke eigenaarsdiscussie ligt aanzienlijk gecompliceerder, in het bijzonder wan-

3 Een algemeen aanvaarde definitie van een maatschappelijke onderneming is: een private rechtspersoon (meestal een vereniging of een stichting) die een maatschappelijk doel nastreeft en waarvan de financiële overschotten of winst geheel worden aangewend voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (zie bijv. De Ru et al. 2005).

neer deze in termen van vermaatschappelijking en moraliteit wordt gevoerd.

Managementdeskundige Carver (1997; 1999) introduceerde de term moreel eigenaarschap in zijn werk over governance en bestuurders en wijst daarmee "bestuurders op een bredere verantwoordelijkheid ten aanzien van de verschillende stakeholders aan wie het bestuur zijn primaire trouw verschuldigd is" (1999: 1). Volgens Carver dragen bestuurders de verantwoordelijkheid voor iets van waarde dat eigenlijk van iemand anders is, en dat maakt hen ook in niet-financieel opzicht een 'trustee'. De term moreel eigenaarschap onderstreept hier dan ook dat eigenaren niet de financiers of oprichters van maatschappelijke dienstverlenende organisaties zijn (hoewel ze zich soms wel zo opstellen of door het bestuur zo worden behandeld), zoals bij het gros van private ondernemingen het geval is. Wanneer men spreekt van moreel eigenaarschap gaat het om het belang dat leden, burgers, klanten en de maatschappij hebben in het welslagen van een maatschappelijke organisatie. Moreel eigenaarschap verwijst vaak naar 'eigenaren' die zelf hun belang kunnen vertegenwoordigen, maar soms ook naar meer abstracte issues als 'de mensenrechten', 'de zwakkeren in de samenleving' of 'het milieu'.

Het adresseren van moreel eigenaarschap kan worden beschouwd als essentieel onderdeel van discussies over vermaatschappelijking. Middels vermaatschappelijking zou immers de legitimiteit van de dienstverleners geborgd kunnen worden. Het proces van vermaatschappelijking en het daarmee plaatsen van burgers in een dubbele rol als (potentiële) cliënt en als (potentiële) bestuurder/stakeholder maakt duidelijk dat naast financiële verantwoording ook inhoudelijke verantwoording moet worden afgelegd. Inhoudelijke, meervoudige verantwoording is te vangen onder moreel eigenaarschap. Omdat maatschappelijke organisaties per definitie van en voor de burger zijn, is te verwachten dat hun bestuurders, en toezichhouders in het bijzonder, zich op enigerlei wijze bezighouden met moreel eigenaarschap, in zowel informele als formele interventies. In hoeverre en op welke manier zij dat doen, en hoe dit vervolgens door stakeholders wordt beleefd, is de leidende vraag in deze studie.

In deze studie wordt moreel eigenaarschap geoperationaliseerd als "de wijze waarop maatschappelijke betrokkenen (formeel en infor-

meel) inbreng (kunnen) hebben in de verwezenlijking van de missie van de organisatie". Deze operationalisatie maakt het mogelijk dit lastige begrip hanteerbaar te maken voor empirisch onderzoek en te beschrijven in hoeverre en op welke wijze de (bestuurders en toezichhouders van) participerende organisaties zich bezig houden met moreel eigenaarschap. Immers, meer dan directe participatie en vormen van (kritische) inspraak (voice) of zelfs activistisch gedrag door stakeholders (exit) staat in deze deelstudie centraal hoe door middel van governancestrategieën vermaatschappelijking kan worden ondersteund.

Als zodanig is aandacht voor vermaatschappelijking voor veel maatschappelijke organisaties vanzelfsprekend niets nieuws, al verschilt de intensiteit waarmee hieraan aandacht wordt besteed. Het moreel eigenaarschap is in zekere zin geformaliseerd in veel *mission statements* en gedragscodes (tegenwoordig vaak (good-)governancecodes genoemd, indachtig de commissie-Tabaksblat), waarin aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke organisatiemissie en interactie met stakeholders, maar de verschillen tussen organisaties en sectoren zijn nog erg groot. Soms wordt alleen melding gemaakt van missie en maatschappij; in andere gevallen is uitgebreid aandacht voor de maatschappelijke missie als integraal onderdeel van cultuur, structuur en bedrijfsvoering (zie bijv. Algemene Rekenkamer 2008). Ook zijn er meer (soms reeds langlopende) gemeenschappelijke initiatieven binnen specifieke sectoren zoals zorg (de Zorgbrede Governancecode van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ)) en wonen (Governancecode Woningcorporaties van Aedes). Een voorbeeldinitiatief dat uit een aanpalende sector afkomstig is, is de al langer bestaande Handvestgroep Publiek Verantwoorden, waarbij een flink aantal uitvoeringsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zijn aangesloten (zoals de IB-groep of de Sociale Verzekeringsbank (SVB))

Een gerelateerde discussie is die over de mogelijkheden van een uniforme juridische kwalificatie van zogeheten maatschappelijke ondernemingen, die vanaf 2003 is geïnitieerd door het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), waarover momenteel in kabinet en parlement besluitvorming plaatsvindt. Er bestaat reeds een branchecode waarbij ook een aantal van de hiervoor genoemde initiatieven aansluit.

## 1.4 Opzet en uitvoering onderzoek

De verkennende casestudy bestaat uit twee complementaire fasen: een inhoudsanalyse van documenten en een beknopte serie diepte-interviews met leden van raden van toezicht en ook (geïnstitutionaliseerde) stakeholders van vijf maatschappelijke organisaties in de eerdergenoemde sectoren. De organisaties die deelnemen aan het onderzoek zijn woningcorporatie Woonbron, zorginstelling Zaans Medisch Centrum, welzijnsinstelling De Omslag, publieke omroep LLink en hogeronderwijsinstelling de Vrije Universiteit Amsterdam.

Door twee populaties van potentiële 'eigenaren' te interviewen, wordt niet alleen duidelijk of en op welke wijze in raden van toezicht het moreel eigenaarschap van de maatschappelijke organisatie wordt geconceptualiseerd en ingevuld, maar ook hoe de cliënten en belanghebbenden dit eigenaarschap invullen en beleven. Een belangrijk inzicht in het kader van een verkenning waarvan de titel Burgers weer de baas in maatschappelijke dienstverlening luidt.

Bestudering van codes, websites, jaarverslagen en besluitenlijsten van bijeenkomsten van de RvT's uit het jaar 2007 vormt de basis van de studie en dient als input voor de interviews. Het gaat daarbij vooral om de vraag of en in hoeverre in beraadslagingen en formele documenten, naast financiële en beheersmatige eigenaardigheden, ook discussies plaatsvinden over wie zich in morele zin eigenaar van de maatschappelijke organisatie mag noemen en op welke manier daar aandacht aan wordt besteed. In tabel 1.1 wordt de onderzoeksopzet schematisch weergegeven.

Tabel 1.1 Overzicht onderzoeksmethoden en respondenten

| methode           | tijdvak           | informatiebron  |
|-------------------|-------------------|---|
| documentenanalyse | sept. – nov. 2008 | - codes<br>- jaarverslagen<br>- (indien beschikbaar) gespreksverslagen en agenda's vergaderingen RvT/RvC  |
| diepte-interviews | okt. – nov. 2008  | - leden RvT/RvC (min. 1 per deelnemende sector; min. 5 in totaal)<br>- (geïstitutionaliseerde) stakeholders (min. 1 per deelnemende sector; min. 5 in totaal) |

In de inhoudsanalyse van de documenten en later de interviews zijn de volgende vragen leidend: Worden maatschappelijke doelstellingen en aandacht voor belangenbehartiging en eigenaarschap van stakeholders expliciet genoemd als uitgangspunt? Hoe vaak en voor welke stakeholders (hoe breed is de 'ring' van eigenaren)? In welke mate en op welke wijze worden hun belangen dan formeel en informeel behartigd? Per onderdeel worden vervolgens verschillen en overeenkomsten tussen organisaties en sectoren in kaart gebracht. In totaal zijn zes toezichthouders en commissarissen geïnterviewd (leden en (vice)voorzitters) en vijf stakeholders, waaronder een voorzitter van een ledenraad en een bewonersvereniging, en een directeur van een lokale basisschool.

Er is gekozen voor een casestudyaanpak, omdat de inhoudelijke uitdieping van een bepaald fenomeen waarover nog weinig bekend is centraal staat, en niet – zoals bij grootschaliger kwantitatieve studies het geval is – generalisatie van de bevindingen naar grote populaties (vgl. Yin 2003). De vijf deelnemende organisaties verschillen dan ook (aanzienlijk) in grootte, bereik en takenpakket, maar ook in de mate waarin zij inbreng van stakeholders in de organisatie formeel en informeel hebben vormgegeven en vastgelegd. Door voor een dergelijke aanpak te kiezen ontstaat dus juist een rijk en divers portret van de handelingspraktijken waarin inzicht moet worden verkregen.

## 1.5 Leeswijzer

De rest van de rapportage is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk twee geeft een overzicht van de mate waarin en de wijze waarop de geselecteerde maatschappelijke organisaties moreel eigenaarschap vormgeven in hun schriftelijke, formele instrumentarium zoals codes en jaarverslagen, maar ook of, hoe vaak en in welke vorm hieraan aandacht wordt besteed in vergaderingen en beslissingen van RvT's. In hoofdstuk drie worden de resultaten van de diepte-interviews met RvT-leden en stakeholders over zowel de formele als de informele vormgeving van moreel eigenaarschap door de deelnemende organisaties gestructureerd weergegeven. Het vierde en laatste hoofdstuk bespreekt de resultaten uit hoofdstuk twee en drie, verbindt daar conclusies en aanbevelingen aan en beantwoordt als zodanig de centrale onderzoeksvraag.

## 2. Moreel eigenaarschap: formele governance-structuren

### 2.1 Verplichte instrumenten

De deelnemende organisaties beschikken over een scala aan instrumenten en documenten waarin op de een of andere manier aandacht wordt besteed aan de maatschappelijkheid van de organisatie. De verplichte jaarrekening, statuten en governance-arrangementen (met in ieder geval een raad van toezicht) zijn bij elke deelnemende organisatie aanwezig.

Verder is het gangbare onderscheid tussen instrumenten met een min of meer (wettelijk) verplicht karakter en instrumenten die het resultaat zijn van eigen initiatief lastig toepasbaar op maatschappelijke organisaties. Omdat zij een dermate divers karakter kennen – bijvoorbeeld in juridische status en organisatievorm, iets dat onderwerp van discussie is in het debat over de wet ‘Rechtsvorm maatschappelijke onderneming’ – zijn verschillende regimes van toepassing. Deze eigenheid van organisatie en sector en het unieke karakter van veel maatschappelijke organisaties worden ook benadrukt in de formele uitingen van de deelnemende organisaties, en komen ook in de interviews prominent aan de orde (zoals in het volgende deel van de rapportage duidelijk zal blijken).

### 2.2 Governancecodes

Alle vijf de sectoren kennen wel een sectorbrede governancecode, die vaak is geïnspireerd door de code-Tabaksblad die eind 2003 het licht zag en als zodanig meer door markt- dan door statelijk denken is beïnvloed. In de ene sector is de code meer uitgewerkt dan in de andere, waarbij soms de nadruk specifiek op goed bestuur en integriteit ligt en soms de meer neutrale term governance wordt gebruikt (al wordt dit begrip in de praktijk vaak normerend vertaald met ‘goed

bestuur'). In de gezondheidszorg, het (hoger) onderwijs en de huisvestingssector legt men al meerdere jaren nadruk op het ontwikkelen, verbeteren en naleven van de code, geïnitieerd en gestimuleerd door de diverse brancheorganisaties waaronder vereniging van universiteiten (VSNU), BoZ en Aedes. In de welzijnssector wordt de governancecode op dit moment door de brancheorganisatie herzien. De Publieke Omroep publiceerde in 2006 de Code Goed Bestuur en Integriteit Publieke Omroep. Het voortgezet onderwijs heeft zeer recent een nieuwe governancecode aangenomen; hetzelfde geldt voor de bvesector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en sinds 2007 ook voor de Nederlandse universiteiten, nadat de HBO-raad reeds in 2006 een sectorbrede code voor goed bestuur vaststelde.

Niet alleen bestaan daarnaast codes voor deelsectoren zoals universitair medische centra (via de NFU), maar vaak ook organisatie-specifieke codes die dan weer meer of minder zijn afgeleid van de sectorbrede code. Vier van de vijf deelnemende organisaties beschikken over een eigen (governance)code of mission statement, variërend van enkele regels tekst op de website tot een meer uitgewerkt document (welzijnsinstelling De Omslag is zo klein van omvang dat die geen eigen code heeft opgesteld; de algemene uitgangspunten van de sectorbrede governancecode voor welzijnsorganisaties worden wel onderschreven). In het ene geval is de uitwerking van de sectorbrede code ook als aparte 'code' opgenomen in een document; in andere gevallen is de eigen code onderdeel van het jaarverslag of beleidsplan. In een enkel geval vertaalt de organisatie de code in een specifieke missie of in een profiel met specifieke kernwaarden, zoals 'betrokkenheid' en 'zorgvuldigheid', dat als zodanig te vinden is op de website van de betreffende organisatie.

### **Toezichthouders**

Goed bestuur en toezicht zijn kernaandachtspunten in de governancecodes en codes voor goed bestuur die zojuist zijn omschreven. In elke sectorbrede code uit de verschillende sectoren staat een artikel dat de werkwijze van de RvT beschrijft. Daarbij staat in alle gevallen ook een passage over de (maatschappelijk) belanghebbenden of wordt verwezen naar een ander artikel dat dit beschrijft. De codes bevatten ook passages die de relatie met de belanghebbenden en de organisatie beschrijven. Veelal is het bestuur van de organisatie hiervoor het aangewezen orgaan. De RvT houdt daar dan weer toezicht op, maar

lijkt in het algemeen niet te worden beschouwd als het eerste aange-  
wezen orgaan om interactie met maatschappelijke belanghebbenden  
aan te gaan.

Zo merkt publieke omroep LLink op zijn website over de sectorbrede  
richtlijn op dat “de Richtlijn zich ook richt tot het toezichthoudend or-  
gaan en – in beperkte mate – tot de leden van de omroepvereniging.  
De aanbevelingen hebben tot doel de transparantie, onafhankelijk-  
heid, integriteit van het bestuur en toezicht daarop te verbeteren. Zij  
kunnen worden opgevat als een nadere invulling van de algemene  
beginselen van goed bestuur en toezicht.” En even verderop: “Er is  
in de Richtlijn voor de figuur van aanbevelingen gekozen, omdat het  
onderwerpen betreft die diep ingrijpen in de verenigings- en stichtin-  
genstructuur van de omroepinstellingen en zich uiteindelijk uitkristal-  
liseren in het verkeer met de achterban. De kwaliteit van bestuur en  
toezicht betreft de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties.  
Wel ziet de raad van bestuur graag stroomlijning in dit ontwerp, zodat  
voor de samenleving duidelijk is hoe de omroepinstellingen met dit  
onderwerp omgaan.” In de governancecode van woningcorporatie  
Woonbron heeft het toezicht ook een prominente plek met een directe  
koppeling naar de statuten en het modelprofiel voor de raad. Bo-  
vendien is het eerste aandachtspunt van de code “effectief toezicht”  
(gevolgd door “een transparante inrichting van de organisatie”).

De aard van de relatie tussen stakeholders en maatschappelijke orga-  
nisaties is echter nergens echt concreet beschreven. De organisaties  
gebruiken termen als “een dialoog met de stakeholders” en veelvul-  
dig “verantwoording afleggen” (het Angelsaksische ‘accountability’),  
“transparantie” en “maatschappelijke partners”. Welke vorm deze  
dialoog moet aannemen en welke macht de stakeholders hebben  
ten aanzien van beslissingen van de organisatie, blijft onduidelijk.<sup>4</sup>  
Over moreel eigenaarschap, maatschappelijke eigenaarsdiscussies  
of concrete inbreng van stakeholders (en welke dan precies) in het  
verwezenlijken van de missie van de organisatie wordt als zodanig in  
de onderzochte documenten eigenlijk met geen woord gerept.

4 Daarnaast ontstaan er binnen de sectoren organisaties die zich bezighouden met de toezichthou-  
ders. Binnen de huisvestingssector heeft de aandacht voor intern toezicht geleid tot de oprichting  
van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), die zich voornamelijk richt op  
de professionalisering van de RvT's en de transparantie van verantwoording. In de gezondheids-  
zorg is de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NTVZ) actief.

## Stakeholders

In de organisatiespecifieke codes en missies is de aandacht voor (maatschappelijke) belanghebbenden en stakeholders nog minder expliciet dan in de sectorbrede codes. Wel verschilt dit van geval tot geval. De Vrije Universiteit heeft als een van haar drie kernwaarden 'betrokkenheid' op haar website staan (onder missie en profiel): "Dit uit zich bijvoorbeeld in de aandacht voor maatschappelijke vraagstukken, uit reflectie op wetenschappelijke ontwikkelingen en uit de doelstelling om studenten tot academisch gevormde burgers op te leiden." Het Zaans Medisch Centrum heeft in twee van zijn zeven kernwaarden, "in dialoog" en "samen", duidelijk aandacht voor (interactie met) stakeholders (in de analyse van de jaarverslagen wordt hier verder aandacht aan besteed), en stelt op zijn website expliciet "een positieve houding en bejegening te hebben, die gericht is op samenwerking met de patiënt, collega's in het ziekenhuis en partners in de zorgketen".

Omroep LLink besteedt in zijn profiel, missie en uitwerking van de good-governancecode veel aandacht aan de samenleving waarvan deze omroep deel uitmaakt (sterker nog: expliciete aandacht voor de maatschappelijke omgeving is te beschouwen als de bestaansreden van de nog jonge omroep), maar biedt weinig concrete aanknopingspunten voor de wijze waarop specifieke belanghebbenden in de praktijk een rol (kunnen) hebben in de organisatie. Veel aandacht voor maatschappelijkheid dus, maar minder expliciet voor stakeholdermanagementstrategieën. Woningcorporatie Woonbron besteedt in alles – code, governance, bedrijfsvoering en jaarverslag – uitgebreid aandacht aan haar maatschappelijke omgeving; de code heeft als derde aandachtspunt dan ook "een voortdurende dialoog met de belanghouders in de lokale omgeving". Er moet wel worden opgemerkt dat deze maatschappelijke inbedding (ook en misschien wel juist in termen van eigenenaarsdiscussies) bij uitstek van toepassing is op de woningsector, misschien nog wel veel meer dan op media, onderwijs of zorg. De sectorbrede code van brancheorganisatie Aedes besteedt dan ook veel aandacht aan de maatschappelijkheid van de sector.

De jaarverslagen in de verschillende sectoren bieden meer concrete aanknopingspunten dan de codes en missies, ook omdat hierin vaak terug- en vooruitblikkend wordt ingegaan op hoe de meestal breed geformuleerde missie en waarden concreet geactualiseerd zouden

moeten worden in strategie, verbindingen met andere organisaties en specifieke plannen en projecten.

## 2.3 Jaarverslagen

Ook met betrekking tot de jaarverslagen is een grote variëteit te zien tussen de deelnemende sectoren en organisaties. Grote, professionele organisaties zoals Woonbron of de Vrije Universiteit brengen glossy boekwerken van meer dan honderd pagina's uit, terwijl het jaarverslag van het Zaans Medisch Centrum zestien pagina's beslaat en de veel kleinere welzijnsinstelling De Omslag eigenlijk alleen een jaarrekening publiceert. Het jaarverslag van omroep LLink telt 41 pagina's. Naast de omvang verschilt ook de mate waarin expliciet aandacht aan vermaatschappelijking, maatschappelijke doelstellingen en prestaties, en stakeholders en stakeholdermanagement wordt besteed. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de aanwezige instrumenten bij de organisaties in de verschillende sectoren.

### Maatschappelijkheid

Het maatschappelijke karakter of de maatschappelijkheid van de deelnemende organisaties krijgt als zodanig in alle jaarverslagen wel enige aandacht. Hierbij worden niet altijd direct doelstellingen, prestaties of concrete maatschappelijke belanghebbenden genoemd, maar gaat het meer om het benadrukken van het bijzondere karakter van de organisatie. Dit kan zich op verschillende manieren uiten. De Vrije Universiteit noemt bijvoorbeeld de woorden 'maatschappij' en 'maatschappelijk' bijna in elke sectie van het jaar verslag; in totaal worden deze woorden meer dan honderd keer genoemd. Zorginstelling Zaans Medisch Centrum verbindt concrete projecten met haar kernwaarden die op de interactie met de samenleving betrekking hebben, zonder daaraan direct prestatienormen te koppelen. Woningcorporatie Woonbron presenteert de maatschappelijkheid van de organisatie als wezenlijk onderdeel van haar visie op wonen en de leefbaarheid en vitaliteit van wijken. Illustratief daarvoor is bijvoorbeeld ook dat "het maatschappelijk presteren van de organisatie" als eerste en voornaamste aandachtsveld wordt genoemd in het bericht van de raad van commissarissen in het jaarverslag.

Tabel 2.1: Organisaties en aanwezige instrumenten

|  | wonen<br>(Woon-<br>bron) | welzijn<br>(de Om-<br>slag) | zorg<br>(ZMC) | media<br>(LLink) | onder-<br>wijs (VU) |
|--|--------------------------|-----------------------------|---------------|------------------|---------------------|
| eigen gover-<br>nancecode of<br>geformuleerde<br>missie                  | ja                       | nee                         | ja            | ja               | ja                  |
| onderschrijving<br>van sectorbrede<br>governancecode                     | ja                       | ja                          | ja            | ja               | ja                  |
| expliciete aan-<br>dacht voor maat-<br>schappelijkheid in<br>jaarverslag | ja                       | nvt                         | nee           | nee              | ja                  |
| expliciete<br>aandacht voor<br>stakeholders in<br>jaarverslag            | ja                       | nvt                         | ja            | nee              | nee                 |
| expliciet ge-<br>formuleerde<br>maatschappelijke<br>doelstellingen       | ja                       | nvt                         | ja            | nee              | nee                 |

### Maatschappelijke prestaties

Of en in hoeverre er in de bestudeerde jaarverslagen expliciete maatschappelijke prestaties, doelstellingen of zelfs prestatie-indicatoren worden benoemd, hangt mede af van hoe deze worden gedefinieerd. In den brede staan de jaarverslagen voor een heel groot deel in het teken van maatschappelijke prestaties en doelstellingen, zoals het opleiden van kritische studenten, het kwalitatief hoogstaand verzorgen en huisvesten van inwoners van een bepaalde regio of het besteden van expliciete aandacht aan maatschappelijke kwesties in alle aangeboden tv-programma's. Specifiek (en dus ook cijfermatig) maatschappelijke doelstellingen voor het komende jaar formuleren – een activiteit die vanzelfsprekend ook risico's met zich mee kan brengen – gebeurt eigenlijk alleen in het jaarverslag van woningcorporatie Woonbron, met haar "maatschappelijke prestatieafspraken". Overi-

gens hebben deze ook weer betrekking op bovengenoemde bredere maatschappelijke prestaties, zoals de “volkshuisvestelijke opgave en de tevredenheid van de bewoners”, maar ook “de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving”.

### **Stakeholders en moreel eigenaarschap**

Specifieke verwijzingen naar maatschappelijke eigenaren zijn afwezig in de bestudeerde jaarverslagen en de term moreel eigenaarschap wordt als zodanig niet gebruikt. Wel wordt gesproken over stakeholders, maatschappelijke partners en belanghebbenden, maar niet in termen van eigendom of eigenaarschap. Ook is weinig specifieke aandacht voor de wijze waarop deze belanghebbenden inbreng (kunnen) hebben in het verwezenlijken van de organisationele missie. Centraal staan geformaliseerde vormen van interactie met maatschappelijke partners, transparantie, verantwoording en dialoog. Al impliceert dialoog tweerichtingsverkeer, de verslaglegging heeft vooral betrekking op de wijze waarop de organisatie met de partners communiceert (van binnen naar buiten) en niet andersom.

## **2.4 Vergaderagenda's RvT**

Dat niet voor alle organisaties toegang kon worden verkregen tot vergaderstukken van de RvT of raad van commissarissen (RvC) is op zichzelf al een interessante constatering, en het toont aan dat de zo omarmde transparantie en verantwoordingsbereidheid ('accountability') ook hun grenzen kennen binnen de wereld van de maatschappelijke organisatie. Het beschikbare materiaal geeft in combinatie met de informatie uit de interviews een algemeen beeld van de mate waarin en de manier waarop maatschappelijkheid en discussies gerelateerd aan (moreel) eigenaarschap onderdeel zijn van de vergaderagenda.

Van woningcorporatie Woonbron (de enige van de deelnemende organisaties die onder de noemer “transparantie vanuit Raad van Commissarissen en Raad van Bestuur” alle vergaderverslagen openbaar maakt op haar website) zijn de RvC-agenda's van alle vergaderingen in 2007 bestudeerd.<sup>5</sup> Het beeld dat daaruit ontstaat is dat van een

**5** Het verdient vermelding dat de raad van commissarissen van deze woningcorporatie in 2007 maar liefst dertien keer bijeenkwam, aanzienlijk meer dan gemiddeld gebruikelijk is, al had dit deels weer te maken met de aankoop van de SS Rotterdam, een niet onomstreden project dat

raad die naast met name aandacht voor financiële zaken, visitaties, prestatieafspraken, jaarplannen en kwartaalrapportages, ook oog heeft voor stakeholders en klanten, spreekt over de governancecode en oprecht iets wil doen met feedback van ondernemingsraad en bewonersverenigingen. In de in 2007 behandelde onderwerpen, 38 in totaal, zijn weinig zaken te vinden die direct betrekking hebben op maatschappelijkheid en (het evalueren van) maatschappelijke prestaties. Op indirect niveau, dus ten aanzien van de agendapunten die bijvoorbeeld betrekking hebben op communicatie en contact met belanghebbenden, governancecode en klanttevredenheid, is ongeveer een kwart van de geagendeerde issues als niet louter financieel of beheersmatig te karakteriseren.

Ook van omroep LLink zijn de agendapunten van alle zeven RvT-vergaderingen in het jaar 2007 bestudeerd. Het bleek wederom zeer lastig de geagendeerde issues te scheiden in maatschappelijk en niet-maatschappelijk (puur financieel of beheersmatig); zij worden uiteraard niet als zodanig benoemd en zullen in de praktijk ook vaak door elkaar heen lopen. Van de 33 agendapunten uit 2007 had bijna de helft betrekking op de ledenwerving en meer algemene zaken met betrekking tot leden van de omroep, en als zodanig in ieder geval op misschien wel de belangrijkste maatschappelijk belanghebbende of eigenaar. Hier moet echter wel bij worden vermeld dat de ledenwerving voor de omroep momenteel een-op-een samenhangt met het financiële voortbestaan (de omroep moest op 1 april 2009 aan een bepaald ledenaantal voldoen), hetgeen een kwalificatie van al deze onderwerpen als maatschappelijk en niet-financieel weer problematisch maakt.

Echte maatschappelijke betrokkenheid en eigenaarsdiscussies uiteten zich in de praktijk ongetwijfeld eerder in onderlinge gesprekken en discussies, tijdens de vergadering en in de marge daarvan, dan via de formele agenda. Helaas zijn gespreksverslagen door geen van de organisaties beschikbaar gesteld. Daar staat tegenover dat de interviews weer een persoonlijk en gedetailleerd beeld tonen van wat er in formele en informele interventies van toezichthouders aan de orde komt en hoe vermaatschappelijking in de praktijk vorm krijgt.

door zijn omvang en innovatief karakter landelijke bekendheid kreeg (zie bijv. de uitzending van Pauw en Witteman van 6 november 2008).

# 3 Moreel eigenaarschap: informele normen

## 3.1 Interviews met toezichthouders en stakeholders

Met in totaal zes toezichthouders en commissarissen in de verschillende sectoren zijn semigestructureerde gesprekken gevoerd over de inhoud en reikwijdte van hun verantwoording en hun verantwoordingsstrategie (alleen verticaal, of ook horizontaal en naar wie dan?).<sup>6</sup> Daarnaast kwam aan de orde wat zij impliciet en expliciet onder moreel eigenaarschap verstaan, of en hoe zij eigenaarschapsdiscussies voeren en wie eigenlijk als stakeholders en moreel eigenaren van de organisatie worden beschouwd. De gesprekken waren niet altijd even eenvoudig, ook omdat veel toezichthouders op relatieve afstand van de organisatie staan en in de regel slechts enkele malen per jaar samenkomen (ook met het bestuur) en het soms wat moeilijk grijpbare thematiek betreft – aldus de respondenten zelf – die nu en dan ook felle reacties opriep. Toch herkenden allen heel duidelijk de eigenaarsdiscussie zoals deze nu speelt in het maatschappelijk middenveld en erkennen zij de relevantie van onderzoek en analyse.

Als aanvulling op de visie van toezichthouders is van belang hoe (potentiële) morele eigenaren zelf hun mogelijkheden tot inbreng ervaren. Met in totaal vijf stakeholders in de verschillende sectoren zijn gesprekken gevoerd over de beleving van hun eigenaarschap, in termen van inbreng en betrokkenheid bij 'hun' organisatie, de mate waarin deze voorkomen en de verhouding tussen formele en informele mechanismen waardoor hun inbreng en betrokkenheid in de praktijk gestalte krijgen. Ook hier waren de gesprekken niet altijd even

6

In de rapportage van de interviewresultaten wordt meer ruimte besteed aan de toezichthouders dan aan de stakeholders, omdat de eerste groep centraal staat in de onderzoeksvraag en in de oorspronkelijke onderzoeksopdracht. Ook is er een (weliswaar klein) verschil in het aantal geïnterviewde personen per doelgroep.

eenvoudig, ook omdat er grote verschillen bestaan tussen de deelnemende stakeholders (in achtergrond, opleiding en maatschappelijke positie) en de manier waarop (en vooral de mate waarin) zij betrokken zijn bij de organisatie. Aan de stakeholders zijn grotendeels dezelfde vragen voorgelegd als aan de toezichthouders, uiteraard in gewijzigde vorm waar nodig.

Gegroepeerd onder de belangrijkste thema's en vragen zoals die in de gesprekken naar voren zijn gekomen, volgt nu een verslag van de meest in het oog springende patronen en vooral de verschillen en overeenkomsten tussen organisaties en sectoren, steeds geïllustreerd door de meest karakteristieke interviewstatements. Juist doordat een kwalitatieve onderzoeksmethode is gebruikt, ontstaat zicht op contextuele en situationele verschillen en daarmee vormt zich een genuanceerd beeld van het denken over maatschappelijkheid en eigenaarschap.

## 3.2 Meervoudige verantwoording

Vindt naast beheersmatige ook inhoudelijke verantwoording plaats? Toezichthouders van alle deelnemende organisaties geven aan dat aandacht voor vermaatschappelijking en inhoudelijke verantwoording aan stakeholders tot de aandachtspunten van de RvT behoren, naast verder voornamelijk aspecten van financieel toezicht. Volgens een toezichthouder van een universiteit vormen maatschappelijke issues juist de hoofdmoot van beraadslagingen van de raad: *“Ja, mijn ervaring, eigenlijk over de afgelopen 35 jaar, is juist dat binnen raden van toezicht en besturen het accent veel meer ligt op maatschappelijke verantwoording. Natuurlijk wordt de vergaderagenda voor een groot deel gebruikt om kwartaalcijfers en jaarverslagen te bespreken, maar de werkelijke betrokkenheid komt tot uiting in discussies hierover en dat heb ik ook altijd heel normaal gevonden.” En even later: “En kijk, als je daarover praat met elkaar, vanuit je maatschappelijke betrokkenheid, dan ben ik ben ervan overtuigd omdat je als raad van toezicht geen verantwoording meer verschuldigd bent aan iets daarboven, dat de interactie tussen bestuur, toezicht en samenleving een fantastisch teken is van de positieve kanten van onze beschaving. Dat je je toch op een interactieve manier, zonder dat dat formeel is vastgelegd, verantwoordelijk voelt namens de samenleving.”*

Ook andere toezichthouders, waaronder de voorzitter van de RvT van een welzijnsinstelling, geven aan dat aandacht voor niet-financiële zaken in de praktijk absoluut onderdeel is van het takenpakket van een RvT. *“Naast financiële en beheersmatige zaken staan ook inhoudelijke zaken centraal. Het is belangrijk om een juiste balans te vinden tussen zaken die niet eenzijdig sociaal zijn en zaken die niet eenzijdig financieel zijn.”* En: *“Voornamelijk bij maatschappelijke organisaties is het maatschappelijk leiderschap van belang. Dit zijn de aspecten die niet louter tot financiën zijn te herleiden, in tegenstelling tot meer bedrijfsmatig leiderschap”,* aldus de commissaris van een woningcorporatie. Hij geeft aan dat maatschappelijk leiderschap meer en meer onderwerp op de agenda wordt: *“Circa twaalf jaar geleden werden er in de RvC vooral discussies gevoerd over de moraliteit van het zakendoen. Discussies over het maatschappelijke eigenaarschap of eigendom als zodanig werden toen nog niet gevoerd. De huidige RvC voert deze discussie in toenemende mate.”*

De RvT-voorzitter van een publieke omroep constateert juist dat de vergaderingen met name een beheersmatig karakter hebben en dat effectieve formele en informele interactie met belanghebbenden en eigenaren gediend is met een andere organisatiestructuur: *“Het merendeel gaat over het beheer. Zijn we nog op koers? Er zijn nogal wat incidenten en tegenslagen die het allemaal nog extra inspannend en spannend maken. Discussies over strategie en doelstellingen op lange termijn komen op het ogenblik niet goed uit de verf. Hoe krijg je de aansluiting met ‘morele eigenaren’ zonder formele structuren? Ik denk al een tijd na over deze kwestie, maar zou het antwoord niet zomaar weten. Dan kom je toch al snel binnen een wat vagere netwerkstructuur terecht, maar dat kan wel werken.”*

Over verschillende typen verantwoording, en vooral over het belang daarvan, bestaat dus duidelijk verschil van mening tussen toezichthouders en sectoren, al erkennen zij stuk voor stuk dat maatschappelijke issues ontegenzeggelijk deel uitmaken van beraadslagingen. Het belangrijkste verschil zit hem in plaats, tijdstip en forum waar maatschappelijke beraadslagingen zouden moeten plaatsvinden: in raadsvergaderingen of bij andere gelegenheden. De zo gepropageerde meervoudige verantwoording door maatschappelijke organisaties heeft in de praktijk dus een diffuus en contingent karakter.

Volgens de stakeholders is in 'hun' organisaties wel sprake van meer dan alleen financieel toezicht, maar dit heeft vaak meer de vorm van het opvangen van signalen (dus van buiten naar binnen) dan dat ook door toezichthouders echt verantwoording wordt afgelegd aan externe partijen. In de woorden van een belanghebbende van een woningcorporatie: *"Verantwoording vindt horizontaal plaats in de vorm van bezoeken door toezichthouders bij vergaderingen. Dat is een manier waarop betrokkenheid zich kan uiten. Een aantal leden van de RvT komt langs bij de ledenraad. Voor een ledenvergadering is dit erg belangrijk; dit wordt gewaardeerd."*

De mate waarin dit soort interactie tussen RvT en stakeholders geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd is, verschilt echter. Opvallend is dat (ook) door de stakeholders die geen onderdeel zijn van een geïnstitutionaliseerde communicatie met het toezichthoudend orgaan de koppeling met het moreel eigenaarschap wordt gelegd, aldus een belanghebbende van een universiteit: *"Ook krijgt de vereniging formele stukken in handen. Als moreel eigenaar ziet de respondent dan ook iets terug van de besluiten van de RvT, maar dit is niet geïnstitutionaliseerd."*

### **Interactie raad en belanghouders: verticale én horizontale verantwoording?**

Een cruciaal deel van het interview richtte zich op de vraag of er überhaupt sprake is van (regulier en al dan niet geïnstitutionaliseerd) contact tussen RvT en stakeholders en op welke wijze en met welke frequentie dit dan plaatsvindt, en daarnaast op de meest interessante vraag of dit wel tot het takenpakket van de toezichthouder zou moeten behoren. De ene toezichthouder denkt daar anders over dan de andere. Deze verschillen in perspectief hangen rechtstreeks samen met de mate waarin de RvT door zijn samenstelling als orgaan op zichzelf al wordt beschouwd als de maatschappelijke voelspriet van de organisatie en de verschillende maatschappelijke geledingen die de RvT zou moeten vertegenwoordigen. In de woorden van een toezichthouder van een woningcorporatie: *"De raad van toezicht heeft contact met de ring van maatschappelijk betrokkenen. Dit is ook een belangrijke taak van de raad. Het contact wordt gemanifesteerd in het creëren van raakvlak met de maatschappij."* Een toezichthouder van een instelling voor hoger onderwijs stelt: *"De vraag in dit verband is: wie hebben een reëel legitiem belang bij het functioneren van de in-*

*stelling en hoe is dit belang in deze instelling vertegenwoordigd? De personen die worden erkend als reële stakeholders bij de institutie of instelling kunnen tot stakeholder worden gerekend. Het is belangrijk om als raad van toezicht een brede achterban te creëren. Horizontale verantwoording is horizontale legitimatie.”*

Een andere toezichthouder uit dezelfde sector is huiverig voor de RvT als afspiegeling van verschillende belanghebbenden en achterbannen, omdat deze juist moet bestaan uit volstrekt onafhankelijke individuen zonder last of ruggespraak. *“De combinatie van de toezichtfunctie met de horizontale verantwoordingsfunctie vind ik dubieus. Het is belangrijk om na te denken over de mechanismen die je moet installeren om moreel eigenaarschap van belanghouders inhoud te geven. Het gaat hierbij om het organiseren van invloed, verantwoording, legitimatie en betrokkenheid. Dit dient niet voor alle maatschappelijke belanghebbenden op dezelfde wijze te gebeuren. Er zijn schillen van belanghouders: sommige zijn dichtbij, andere verder weg.”*

Nog een bezwaar is dat de RvT of RvC door rechtstreekse en zelf geïnitieerde interacties met maatschappelijke partijen te veel op de stoel van bestuur of directie gaat zitten, terwijl zijn voornaamste taak – aldus verschillende betrokkenen uit de wereld van onderwijs, wonen en zorg – toch het houden van toezicht is op de meervoudige verantwoording door het bestuur zelf: *“Ik denk dat je dit niet formeel moet doen. Je moet het systeem hanteren dat je altijd voor informatie naar mensen toe kunt gaan voor het stellen van vragen, maar je moet nooit directieven geven. Ik moet altijd het recht hebben om aan Jan en alleman vragen te stellen. Maar ik moet er van worden weerhouden om op de directiestoel te gaan zitten. Moet je wantrouwen formaliseren? Nou, van je lang zal ze leven niet.”* En: *“Morele eigenaren kunnen wel zitting nemen in de RvT. Als ze zich niet te zeer op directe belangenbehartiging van de organisatie zouden storten. Zij richten zich dan te weinig op een maatschappelijke gedachte of doel. De interactie met moreel eigenaren vindt plaats in de organisatie, maar in beginsel niet vanuit de RvT. Er zitten wel goede mensen in de RvT en zij geven goede adviezen, maar dit is niet echt zijn functie.”* En: *“Het bestuur verantwoordt zich. Die organisatie is zo in alle mogelijke manieren in verbinding met de maatschappij, maar dit hoeft niet in de RvC terug te komen. Het is belangrijk dat zij een rol spelen bij formele*

*verantwoordingsmomenten. Zij hebben mijns inziens ook niet de taak om het contact met de maatschappij te bewerkstelligen.”*

Anderen uit zowel de omroepwereld als de sector wonen (waar dus verschillende meningen bestaan) zijn genuanceerder en vinden de ‘voelspriet-’ of ‘thermometerfunctie’ juist heel belangrijk voor de toezichthouder. Zij pleiten echter ook voor een zekere terughoudendheid in (externe) interactie om te voorkomen dat de RvT of RvC continu als vraagbaak wordt gebruikt of verwordt tot een klachtenloket: *“De RvT legt zijn oor te luisteren bij de maatschappij; dit gebeurt wel: ‘Er komt zo nu en dan wel wat door.’ Er bestaat geen duidelijke ring van stakeholders; dit is in ieder geval niet formeel geregeld, en er zijn ook geen gelegenheden geformaliseerd waarin externe partijen invloed kunnen uitoefenen. Dit zou misschien nog moeten komen, maar het gebeurt nog niet.”* En: *“Vanuit de rol van RvT is het heel belangrijk om signalen op te vangen, ‘de thermometer in de organisatie’. Die thermometer bestaat ook buiten de organisatie, maar dit wordt vaak verkeerd geïnterpreteerd. Ik heb vaak meegemaakt dat de Raad van Commissarissen als een soort ombudsman wordt gebruikt voor het deponeren van klachten. Ik wil dit soort dingen als RvC niet horen, die moeten door de organisatie worden opgevangen.”*

Het gaat erom dat je als toezichthouders, juist door receptief te zijn ten aanzien van omgevingssignalen, voorkomt dat je signalen mist en later kwesties niet goed blijkt te hebben aangepakt, aldus de commissaris van een woningcorporatie: *“Maar je moet als RvC wel zorgen dat je deze zaken aanpakt. Door de keuze van de leden zorg je voor het vervullen van de voorwaarden om dit soort signalen – in het beste geval – te voorzien.”*

Er zijn ook toezichthouders – een lid en vice-voorzitter van een grote universiteit – die hier nog minder rigide tegenover staan en vinden dat je juist elke gelegenheid zou moeten aangrijpen om zelf de dialoog met belanghebbenden aan te gaan: *“Er bestaat een formele governancestructuur met formele taken, die kan worden onderscheiden van de bredere doelstellingen van de organisatie. Het is belangrijk om je goed te laten informeren, en dit doe je door ook betrokkenen in de buurt te hebben (bijvoorbeeld de ondernemingsraad).”* Maar niet alleen formele gremia zijn van belang; juist het informele circuit moet goed worden geraadpleegd: *“We hebben jaarlijks gesprekken over*

*de zaken die er spelen. Wij krijgen hier ook goede informatie over. Uit formele zaken blijkt bijvoorbeeld dat het goed gaat met de organisatie, maar misschien heerst er onvrede onder het personeel. Je moet daar gevoel voor krijgen en als RvT niet alleen naar papieren kijken. Je moet je ook op het informele vlak begeven; dit is een inherent onderdeel van je functie. Het spreken met hoogleraren of het spreken met een studievereniging zijn gelegenheden waar je ook nog wel eens iets hoort."*

Of nog explicieter, in de sector wonen, vanuit het oogpunt van 'accountability': *"Wij bekijken of er mensen zijn aan wie wij verantwoording moeten afleggen, naast onze externe toezichthouders. Het gaat dan om mensen in maatschappelijke organisaties die mogelijk iets op te merken hebben over de wijze waarop wij uitvoering geven aan onze taken. Je legt dus je oor te luisteren bij de verschillende belanghebbenden. Maar formeel niet steevast bij dezelfde organisaties."* Het sterkst leeft dit gevoel bij de woningcorporatie die een jaarlijkse verantwoordingsdag in het leven heeft geroepen, waarop ook toezichthouders veelvuldig in contact treden met verschillende belanghebbenden: *"Tegenwoordig is er een 'verantwoordingsdag' met organisaties in het veld. Wij hebben ervoor gekozen om deze dag in een cyclisch proces te gebruiken. Zijn we op een goede manier bezig? Hoewel we in dialoog staan met onze partners, is het toch goed om formeel aan te geven dat 'dit het moment is' voor verantwoording. Per vestiging verschilt de mate waarop wordt omgesprongen met dit initiatief. Per gebied verschilt de mate waarin samengewerkt wordt met de stakeholders. Hier bestaat geen formeel model voor, maar 'it takes two to tango'. Het zegt iets over ons maar ook iets over de andere partij. Het is vormvrij. We proberen er wel van te leren. Wat werkt nu in welke situatie?"*

Er bestaan aldus aanzienlijke verschillen tussen maatschappelijke organisaties in de mate waarin men vindt dat de RvT zelf verantwoording moet afleggen en in contact moet treden met de buitenwereld, naast zijn eigenlijke taak, het controleren van bestuur en directie. De RvT is door zijn samenstelling vaak wel een afspiegeling van de samenleving, of in ieder geval van de voor de organisatie relevante maatschappelijke omgeving, maar moet juist zo onafhankelijk mogelijk opereren. Leden willen voorkomen dat zij te zeer een bepaalde achterban van belanghebbenden gaan representeren, omdat daar

andere – vaak eveneens geïnstitutionaliseerde – organen voor aangewezen zijn, zoals ondernemingsraden of bewonersverenigingen. Om echter de kwaliteit van het bestuur zo kritisch mogelijk te kunnen beoordelen is het noodzakelijk dat toezichthouders hun oor ook breed binnen en buiten de organisatie te luisteren leggen, maar dit is iets anders dan daar ook verantwoording over afleggen. Veel toezichthouders vragen zich dan ook af of een RvT daar het aangewezen orgaan voor is.

Het is interessant om te zien hoe stakeholders zelf deze interactie met toezichthouders beoordelen, die ook door hen zeker niet altijd als de belangrijkste taak van de RvT wordt beschouwd: *“Het is moeilijk om te beoordelen hoe de raad van toezicht interactie heeft met de ring van maatschappelijk betrokkenen. Een deel van de raad is geconcentreerd op zaken als cijfers, onderwijs en onderzoek. Een deel van de raad houdt zich niet louter bezig met cijfers. Belangrijk is dat de individuele leden van de raad van toezicht niet alleen een miljardenbedrijf aansturen, maar zich ook maatschappelijk opstellen. Bijvoorbeeld door het gezicht te laten zien op één van de ledenvergaderingen.”*

Dit wordt niet alleen beargumenteerd vanuit een formeel perspectief. Stakeholders zijn ook van mening dat toezichthouders die beheersmatig sterk zijn juist ‘hun’ organisatie dienen, aldus een geïnstitutionaliseerde belanghouder van een universiteit: *“Formeel (statutair) is de structuur verticaal. De ledenraad als hoogste orgaan van de vereniging. Maar materieel is dit ook een goede manier om de horizontale verantwoordelijkheid te verankeren. Dit blijkt ook uit de bijbehorende toelichting. Het is belangrijk de continuïteit te bevorderen; het bedrijf moet goed draaien. Maar tegelijkertijd moeten de mogelijkheden die de vereniging biedt ruimte krijgen. Eén familie in plaats van losse entiteiten. De vereniging fungeert dan als symbool voor verankering in de samenleving.”*

Aan de andere kant wil een stakeholder natuurlijk wel dat zijn of haar stem leidt tot inbreng en zijn weerslag vindt in het beleid van de organisatie, aldus dezelfde respondent: *“Een taak van de RvT is het creëren van draagvlak van relevante belanghebbenden. Het is belangrijk dat er verhoudingen worden onderhouden met deze groepen zodat je de organisatie een maatschappelijke basis kunt geven. ‘Je moet de organisatie van voldoende vrienden voorzien.’ Onze organi-*

*satie is hier actief mee bezig. Dit is een variant van 'de soevereiniteit in eigen kring'-gedachte. Het is het bewust en actief organiseren van belanghebbenden."*

Het merendeel der stakeholders is dus wel expliciet van mening dat alleen verticale verantwoording niet volstaat en dat naast het bestuur ook het toezicht een taak heeft in het verantwoorden van het functioneren van de organisatie: *"Verschillende groeperingen hebben een belang bij het functioneren van bepaalde organisaties. Verticale verantwoording is niet voldoende; ook andere groeperingen dan de overheid hebben het recht op verantwoording. Hier is dus meer sprake van horizontale verantwoording. Hierbij zijn de deelnemers van belang. Het oordeel van deze groepen moet doorklinken in het beleid dat wordt gevoerd door de organisatie."* Er is overigens volgens beide groepen respondenten geen enkele RvT die gesprekken met belanghebbenden uit de weg gaat, hetgeen wordt geïllustreerd door het volgende statement: *"Onze wens om met de leden van de raad te spreken is altijd gehonoreerd. Door de raad wordt ook niet geheimzinnig gedaan met informatie. Ook de huurleden spreken wij graag. Dit contact verloopt prettig."*

Net als bij de toezichthouders zelf worden dus uiteenlopende meningen en ervaringen opgetekend ten aanzien van de verantwoordingsrichting en strategie van bestuur en toezicht. Enerzijds stellen stakeholders dat toezichthouders er vooral zijn om zicht te houden op de financiën en bedrijfsvoering van de organisatie waar zij zich zo verwant mee voelen, maar anderzijds willen zij ook dat hun stem wordt gehoord en hun inbreng zodanig wordt gerespecteerd dat deze ook leidt tot bijstelling van beleid indien nodig. 'Ons oordeel moet doorklinken in het beleid', lijkt het voornaamste sentiment onder stakeholders, die zichzelf zonder uitzondering maar met verschillen in intensiteit als deelnemers aan en eigenaren van de organisatie zien.

### **3.3 Stakeholders: aandacht, interactie en frequentie**

Een manier om de maatschappelijkheid van organisaties en het moreel eigenaarschap van hun stakeholders te beoordelen, is het in kaart brengen van de 'ring van belanghebbenden'. Het gaat dan om vragen als: wie mag zich daartoe rekenen en waarom, is dit duidelijk gedefi-

nieerd of zelfs vastgelegd, en hoeveel invloed hebben belanghebbenden dan? Het merendeel van de organisaties heeft een duidelijk zicht op wie de belangrijkste stakeholders zijn, al verschilt de mate waarin deze zijn geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd. Het is de vraag of vergaande formalisering wenselijk is, aldus een toezichthouder uit het hoger onderwijs: *“Deze kring is breed. Groepen die tot de ring behoren zijn: afnemers, studenten, werknemers, patiënten en de regionale overheid. Dit zijn groepen die een belang hebben bij het functioneren van de institutie.”*

De ring kan namelijk nogal een fluïde karakter hebben, aldus een RvT-voorzitter uit de welzijnssector: *“Wij hebben de stakeholders in beeld. De samenstelling staat niet altijd vast. Bij onze stakeholders moet vooral worden gedacht aan maatschappelijke organisaties uit onderwijs, sociale- en medische zorg en ondernemersorganisaties.”* Een toezichthouder van een universiteit: *“Hier is te zien dat een brede kring van betrokkenen bestaat: mensen die belang hebben bij het functioneren van de organisatie. Dit belang zou bijna in contracten vast te leggen zijn. In eerste instantie zijn dit samenwerkende kleinere ziekenhuizen. Maar ook patiënten en gemeenten. Wat je ziet is dat er maatschappelijke belangen liggen doordat de organisatie raakvlakken met de werkelijkheid creëert. Zij maken de kring breder en doen dit vrij bewust.”*

Een sterke maatschappelijkheid van de organisatie hoeft kennelijk niet automatisch te leiden tot een duidelijk afgebakende (en geformaliseerde) ring van belanghebbenden. Al wordt een concretisering hiervan – hoe lastig ook – wel wenselijk geacht, bijvoorbeeld in medialand: *“Die ring van stakeholders is niet duidelijk. Wij hebben geen formele afbakening geregeld van vertegenwoordiging van organisaties (bijvoorbeeld via stemmen). Het is dus niet geformaliseerd. Bij onze organisatie zou dit best kunnen en misschien ook goed zijn, maar op het ogenblik zie ik dat er niet van komen. Nu gebeurt het in ieder geval niet. In concrete zin is weinig geregeld over de omgang met stakeholders, ondanks de hoge mate van maatschappelijkheid. Dit gaat informeel en misschien zelfs onzichtbaar; als het al gebeurt.”*

In de onderwijssector wordt naast het fluïde ook het soms opportunistische karakter van belanghouders benoemd. Er wordt benadrukt dat niet aan elke stakeholder en aan elke claim tegemoet kan wor-

den gekomen, een inzicht dat in de private sector al langere tijd tot diverse discussies heeft geleid over de legitimiteit van claims door – soms zelfverklaarde – stakeholders: *“Twee zaken zijn hier van belang: het belang goed omschrijven, en de legitimiteit van de claim om een belang te hebben goed beschrijven. Niet ieder belang is in dezelfde mate gelegitimeerd. Het is belangrijk om de belangen goed expliciet te maken. Het is niet altijd helder hoe deze belangen eruitzien en in welke mate deze belangen gelegitimeerd zijn. Het is hierdoor ook niet altijd duidelijk hoe met deze belangen moet worden omgegaan.”*

Al te gretig en pro-actief tegemoet komen aan claims van (potentiële) moreel eigenaren kan de missie van de organisatie en dus uiteindelijk ook die van de belanghebbenden en eigenaren juist in gevaar brengen. Een commissaris van een corporatie maakt een interessant onderscheid tussen belanghouders en ketenpartners: *“De relatie met stakeholders moet je zorgvuldig opbouwen. Wie zijn onze essentiële partners? Je zegt ook niet overal ja op, dan zijn we over twee jaar failliet. We moeten onderscheid gaan maken tussen belanghouders (waar ontlenen wij ons bestaansrecht aan?). Het moreel eigenaarschap moet je aan deze groepen ontlenen. Naast de belanghouders hebben we ook ketenpartners. Dit zijn niet per definitie belanghouders. Deze partijen vallen we ook niet lastig met strategienota's en dergelijke, maar we hebben deze partijen wel nodig om te kunnen werken. Die primaire belanghouders moeten zeggenschap ervaren. Van ketenpartners willen wij een rapportcijfer voor de samenwerking: zijn wij flexibel? Dit onderscheid zal in de toekomst op de website aan te treffen zijn.”*

Zicht (willen) hebben op stakeholders is vanzelfsprekend van belang voor alle deelnemende organisaties. De mate waarin dit zicht op alle (potentiële) relevante stakeholders bestaat, verschilt echter van organisatie tot organisatie en van sector tot sector. Soms zijn alle stakeholders letterlijk in kaart gebracht en als zodanig vermeld op de website of in het jaarverslag; in andere gevallen wordt in formele documenten eigenlijk geen melding gemaakt van wie nu daadwerkelijk belanghebbenden zijn. Veel toezichthouders ondervinden dat de ring van belanghebbenden van hun organisaties ook niet statisch is. Niet alleen komen er van tijd tot tijd nieuwe en toekomstige, potentiële belanghebbenden bij (expliciete aandacht daarvoor is een reflectie van moreel eigenaarschap in de wijze waarop dit in deze studie is gedefi-

nieerd); ook horen bij verschillende issues en verschillende projecten verschillende belanghebbenden en moet goed worden gekeken wie waar wanneer aanspraak op kan maken. Aandacht voor belangen van stakeholders kan dus als 'ja, mits' worden gekarakteriseerd: er worden geen blanco cheques uitgedeeld.

Hoe kijken stakeholders zelf dan aan tegen de wijze waarop de organisatie waarin zij een belang hebben ook daadwerkelijk aandacht heeft voor hun inbreng? Dit hangt net als bij de toezichthouders weer samen met de vraag wie er allemaal tot belanghebbende of moreel eigenaar moet worden gekenschetst en waar welke belanghebbende bij betrokken moet worden. Stakeholders maken dus onderling ook onderscheid tussen eigenaren op verschillende niveaus, aldus een verenigingslid van een universiteit: *"Hier zijn verschillende discussies over gevoerd. Moet de vereniging ook een alumnivereniging zijn? Alumni zijn een belangrijke doelgroep, studenten en medewerkers ook. Er begint zich nu een min of meer duidelijke kring uit te kristalliseren. Iedereen die zich op dit gebied beweegt, is te beschouwen als stakeholder. De kring is breder dan voorheen. Hier gestudeerd hebben is dan ook geen voorwaarde. Het gaat meer om een zekere interesse. Vergelijk het ook met de leden van het regiocomité. Deze mensen zien zichzelf ook als inhoudelijk moreel eigenaar. Zij besteden hier hun tijd aan, en dit is niet zonder reden."* Deze competitie of zelfs 'concurrentie' tussen verschillende belanghebbenden is een opvallende constatering.

Er wordt benadrukt dat er vanuit gezamenlijke belangen geopereerd moet worden en dat daarmee ook duidelijk wordt welke claims wel en niet legitiem en relevant zijn: *"Een belangrijke vraag is: waarom bestaan wij? De overheid heeft een belang bij ons bestaan. Er bestaat een gezamenlijk belang tussen een corporatie en de gemeente om een gebied op te knappen. Dit begint met de constatering dat het gebied van ons allebei is."*

Interessant is het onderscheid dat verschillende belanghebbenden zelf maken tussen ringen of kringen van belanghebbenden en de legitimiteit van bepaalde claims. Stakeholders kijken dus ook uitdrukkelijk naar elkaar en er kan zelfs een bepaalde competitie ontstaan wanneer meerdere groepen een bepaald belang willen agenderen of hun stempel willen drukken op het beleid van de organisatie. Opvallend

genoeg lijkt er onder stakeholders ook een bepaalde bescheidenheid te bestaan wanneer het gaat om het leggen van een claim; men wil de status van belanghebbenden en zeker die van (moreel) eigenaar ook echt verdienen. Dit is de plicht van het leggen van een relevante claim op inbreng, die kennelijk hoort bij het recht om een bepaald belang te behartigen en te propageren.

### 3.4 Moreel eigenaarschap

Het kernconcept in deze studie, moreel eigenaarschap, kwam ook als zodanig aan de orde tegen het einde van de gesprekken, ook al waren eigenaarschapsdiscussies vaak al eerder meer of minder expliciet ter sprake geweest. Opvallend is dat dit begrip nog al wat tegengestelde reacties oproept en dat ook niet altijd duidelijk is wat er precies onder wordt verstaan. Dit weerhield echter geen enkele respondent ervan zijn of haar eigen invulling te geven aan wat moreel eigenaarschap van een maatschappelijke organisatie in de praktijk behelst. Opvallend is dat vaak een onderscheid wordt benadrukt tussen moreel eigenaarschap en morele verantwoordelijkheid wanneer het gaat om toezichthouders zelf, aldus de RvT-vicevoorzitter in de onderwijssector: *“Ik zou liever willen spreken over verantwoordelijkheden in plaats van moreel eigenaarschap. De RvT heeft een dubbele verantwoordelijkheid. Zij moet letten op financiële en bestuurlijke aspecten, maar ook naziën op hoe maatschappelijke doelstellingen moeten worden gemeten en gehaald. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan patiëntveiligheid. Dit kost in eerste instantie geld, maar later levert het geld op. Financiën en maatschappelijkheid hebben daarom met elkaar te maken. Studenten hebben in dit verband ook verantwoordelijkheden.”* Eenzelfde sentiment wordt verwoord door de RvT-voorzitter van een welzijnsinstelling: *“Ja, ik voel dat wel zo. Je hebt niet voor niets toegezegd in de RvT te zitten. Je steekt er tijd en energie in, en vindt het belangrijk. Het hoort bij je verantwoordelijkheid; ik kan op de inhoud worden aangesproken. Als je het strikt neemt, ben je natuurlijk geen eigenaar, maar je hebt wel een morele verantwoordelijkheid. Het is dus iets anders dan een strikt of formeel eigenaarschap.”*

Anderen zijn kritischer over discussies aangaande (moreel) eigenaarschap, omdat deze toch ook een materieel eigendom impliceren, alleen al door het woord ‘eigenaarschap’. Volgens een commissaris

van een woningcorporatie kunnen daar consequenties aan verbonden zijn in termen van 'aanspraak op inspraak' (te vergelijken met de eerdere discussie over de legitimiteit van claims van stakeholders): *"Morele eigenaren zijn geen eigenaren van de onderneming. Ik ben zeer kritisch over het begrip moreel eigenaarschap: het gaat om de bevoegdheden van personen. En dus ook om de verantwoordelijkheid van personen om beslissingen te nemen. Het begrip moreel eigenaarschap is iets dat mij tegen de borst stuit. Je hebt niet moreel het recht om in uiterste instantie te bepalen wat er gebeurt. Ik voel me wel betrokken en voel een bepaalde verwantschap met de organisatie."* Een toezichthouder van een universiteit vreest (ook) voor een materiële interpretatie van het begrip eigenaarschap. *"Het is de vraag of je een belang moet materialiseren. Dit is een model waar ik geen voorstander van ben. Je creëert een aandeelhoudersmodel terwijl mensen geen aandeelhouder zijn. Het zijn mensen die een belang hebben bij het functioneren van de organisatie, maar geen kapitaal verschaffen."*

Minder aandacht is er voor de breed geformuleerde variant van moreel eigenaarschap waarin ook aandacht is voor belanghebbenden die onzichtbaar zijn, zich (nog) niet kunnen manifesteren; die met andere woorden geen 'voice of exit'-mechanismen hebben. Er is maar één organisatie (in de woningsector) waarvan een toezichthouder ook hiermee nadrukkelijk rekening houdt: *"Over de vraag of bepaalde morele eigenaren die geen stem hebben, zoals het milieu, toch een stem zouden moeten krijgen hebben we in onze organisatie veel nagedacht. Onze filosofie is dat wij ons maatschappelijk laten agenderen. Maar als er niemand is die in het systeem meedoet, is dit moeilijk. Een ander voorbeeld zijn de dak- en thuislozen. Wij proberen dan ook vanuit hun standpunt mee te denken, 'die stem te verwoorden'. Het probleem is alleen wel dat je niet weet of dit de juiste stem is."*

Het begrip eigenaarschap, zelfs nog los van de connotaties die aan de toevoeging moreel of ethisch verbonden zijn, roept nu en dan heftige, maar ook tegengestelde reacties op. Er zijn verantwoordelijkheden, ook morele (vooral wanneer het over de toezichthouders zelf gaat), en allerlei belangen en aanspraken van stakeholders. Of er nu in de praktijk veel in termen van eigenaarschap wordt gesproken is echter de vraag. Materieel en rechtspersoonlijk bestaan er al genoeg complexiteiten in het duiden van eigenaren, en de vraag wie nu eigenlijk

de dominante normen en waarden bepaalt is complex en niet volgens iedereen ook even relevant, omdat verantwoordelijkheden en taken van bestuurders en toezichthouders vaak duidelijk zijn geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd.

Toezichthouders van maatschappelijke organisaties voelen zich dus eerder 'trustee' dan zelf eigenaar, een vrij traditionele opvatting van wat bestuurders zouden moeten zijn: personen die iets van waarde in handen hebben juist *namens* verschillende soorten mogelijke eigenaren. Zij voelen overigens zonder uitzondering een vaak krachtige verwantschap met hun organisatie, die meestal ook al een langere tijd bestaat.

Van belang is vervolgens in hoeverre de diverse stakeholders zichzelf ook beschouwen als een daadwerkelijke morele eigenaar van de organisatie waar zij een belang in hebben. Bij de toezichthouders riep deze term soms felle reacties op, maar hoe zit dat hier? Er bestaan verschillende visies. Een directeur van een lokale basisschool die toezicht houdt op een woningcorporatie voelt wel een verbintenis, maar drukt dat niet uit in termen van eigenaarschap: *"Bij een scholengemeenschap heeft de gemeente een grotere afstand. Ik voel me geen mede-eigenaar van de corporatie; dat is te sterk uitgedrukt. Wel voel ik me verbonden aan de corporatie. Wij hebben graag een sociaal gezicht en daarin vind je elkaar. Bovendien zie ik dwarsverbanden. Je hebt te maken met een omgeving. Als die omgeving veranderd, heeft dit ook gevolgen voor de school."*

Een lid van een huurderscommissie die op dezelfde organisatie toezicht houdt ziet juist vele morele eigenaren en beschouwt zichzelf ook duidelijk als mede-eigenaar: *"De gemeente is dan ook moreel eigenaar. Naast de gemeente zijn ook andere groepen moreel eigenaar. Ik voel dat de bewonersgroepen ook tot de morele eigenaren behoren. Misschien denken mijn collega's hier anders over, maar ik voel me ook een beetje mede-eigenaar."*

Een derde visie (onderwijs) pleit juist voor bescheidenheid in het toe-eigenen van de organisatie, omdat geconstateerd wordt dat sommige belanghebbenden zich ook te veel moreel eigenaar kunnen voelen en daardoor soms op een onrealistische en oneigenlijke wijze inspraak verwachten. Opvallend is dat ook hier het argument gebruikt wordt dat belanghebbenden niet te veel op de stoel van het bestuur moeten

gaan zitten (eerder gaven toezichhouders dat als voornaamste reden op om zich niet zelf met horizontale verantwoording bezig te houden): *“Ik zit in intervisiegroepen met bestuurders en toezichhouders, dus ik ken ze ook persoonlijk. Kijk, de discussies die ik heb binnen de vereniging, die gaan er wat mij betreft over dat ik vind dat de oude garde zich te veel eigenaar voelt. ‘Wij willen daar en daar veel meer bij betrokken worden en daar inspraak in.’ Dan denk ik, ook als moreel eigenaar: ga dan niet te veel aan het stuur van het bestuur zitten, maar vraag ze om hun verhaal te vertellen en vertel jouw verhaal. Met andere woorden: je kunt het op verschillende manieren invullen, maar het is beide gebaseerd op gevoelens van eigenaarschap, moreel eigenaarschap.”*

Er bestaan dus gemengde gevoelens over moreel eigenaarschap binnen de populatie die zich juist primair als eigenaar zou mogen beschouwen. Er zijn stakeholders die zich absoluut (mede)eigenaar voelen; anderen vinden dit te sterk uitgedrukt en spreken van verbinenis en verwantschap. Ook wordt gewaarschuwd voor een al te sterke ‘aanspraak op inspraak’ die het gevolg kan zijn van het zichzelf toe-eigenen van de eigenaarsrol door bepaalde belanghebbenden en de rechten die daar volgens hen aan verbonden zijn. Net als bij het vaststellen van de legitimiteit van belanghebbenden geldt ook voor het moreel eigenaarschap dat de ene eigenaar kritisch naar de andere (potentiële) eigenaar kijkt. Men lijkt waarde te hechten aan een zekere exclusiviteit in wie zich allemaal als (moreel) eigenaar mag beschouwen.

### **Maatschappelijkheid en eigenaarschap formeel vastleggen zinvol?**

Meningen verschillen eveneens over de vraag of je maatschappelijkheid, en de aandacht voor en interactie met belanghebbenden, al te zeer moet willen formaliseren in codes, missies en zelfs specifieke targets. Dit laatste is een duidelijke ontwikkeling volgens de meeste respondenten. Zoals later nog zal blijken is het informele circuit minstens zo van belang voor de (potentiële) inbreng van belanghebbenden. Dit heeft ook te maken met het eigene en unieke van maatschappelijke organisaties, aldus de toezichhouders van een universiteit. *“Je moet het niet willen formaliseren. De context is te veel dynamisch om in een uniform model te willen vangen. Dit kan wel in een code van goed bestuur. In de code wordt benadrukt dat er doelbewust relaties aan moeten worden gegaan met relevante stakeholders. Dit is het*

*creëren van mogelijkheden voor belanghebbenden. Hier hoort ook controle bij. Vragen die dan gesteld worden zijn: Worden de stakeholders in de praktijk goed betrokken? En zijn deze belangen voldoende legitiem?" En: "Zaken die voor verbinding ('voelsprietten') met de maatschappij zorgen zijn onder andere: de samenstelling van de RvT, analyses, de uitleg van de directie aan de RvT. Je kunt niet alles vangen in governance en regeltjes. Als je een beetje ondernemend wil zijn, moet je gewoon dingen doen."*

Deze twijfels over formalisering van maatschappelijkheid betreffen overigens niet alleen het vastleggen en institutionaliseren van specifieke stakeholders: *"Zaken als bedrijfsvoering en organisatie zijn formeel vast te leggen. Voor zaken als belastingen en btw zou het mogelijk zinvol zijn om zaken in codes vast te leggen. Ik weet niet of het noodzakelijk is om dit formeel te formuleren in maatschappelijke ondernemingen. Ik denk wel dat in de non-profitsector beter nagedacht dient te worden over wat de maatschappelijke rol is."* Formalisering kan namelijk leiden tot allerlei ongewenste neveneffecten die geen effectievere 'vermaatschappelijking' bewerkstelligen: *"Je moet ontzettend oppassen met het formaliseren en de voortdrijving van de status quo van sommige mensen. Er zijn veel mensen die erop uit zijn om voorzitter te worden. Hoe flexibeler je bent als organisatie, hoe minder je dit soort mensen de gelegenheid geeft om zich breed te maken. De hoofdoptiek moet zijn: Welk maatschappelijk probleem is dichterbij een oplossing gekomen? Waar doen we het voor? Daarom is het van belang een open organisatie te kweken voor de omgeving en voor klanten."*

Het sentiment dat (te veel) formalisering van maatschappelijkheid leidt tot ongewenste effecten, tot het ontstaan van papieren tijgers, tot weinig doelmatige discussies over wie precies waarvoor verantwoordelijk is, lijkt breed gedragen. Zoals verderop nog sterker blijkt wanneer specifiek de verhouding tussen formele en informele strategieën gericht op vermaatschappelijking wordt besproken, erkennen toezichthouders echter wel dat bepaalde formele instrumenten tegelijkertijd juridisch noodzakelijk en handig en effectief zijn. Vastleggen resulteert immers ook in formele betrokkenheid en afrekenbaarheid.

### 3.5 Formele vs. informele mechanismen

De gesprekken werden afgesloten met een meer algemene discussie over de verhouding tussen formele en informele mechanismen ten behoeve van de (potentiële) inbreng van belanghebbenden, en in het meer algemeen borgen van maatschappelijkheid. Deze verhouding is een van de voornaamste onderwerpen van deze verkenning en werd eigenlijk door elke toezichthouder als vanzelf aangesneden, vaak als vervolg op de eerdere discussie over nut en noodzaak van het formaliseren van maatschappelijkheid. Het algemene sentiment is dat te veel formalisering niet bijdraagt aan het behalen van gestelde maatschappelijke en organisationele doelen, aldus de RvT-voorzitter van een publieke omroep: *“De belangen van de diverse stakeholders zijn zeer divers en fluïde. Hierdoor is het moeilijk om deze belangen in een formeel model te vangen. Een netwerkstructuur zou dan voor een oplossing zorgen. Echter, het is belangrijk om de belangen op enige wijze te formaliseren. Wanneer dit niet gebeurt, is het moeilijk om invloed uit te oefenen op het beleid. Formaliseren is ook gevaarlijk; ‘het gaat dan vaak over de verkeerde dingen’. Bovendien is het moeilijk om de netwerken in formele structuren te vangen. De mate waarop mensen invloed uitoefenen en hun betrokkenheid tonen is te divers.”*

Anderzijds is een zekere formalisering van beleid en missie door ontwikkelingen in de afgelopen jaren een conditio sine qua non geworden voor het bestaansrecht van organisaties in het maatschappelijk middenveld. Je moet wel een code, missie en integriteitsbeleid geformuleerd hebben, anders kan dat tot problemen leiden, zo beamen de toezichthouders van een instelling in het hoger onderwijs: *“Als je de codes niet hebt, dan wordt al gauw verondersteld dat je niet aan bepaalde richtlijnen voldoet. Toch zijn de codes alleen de voorwaarden. Het gaat echt om de mensen en de manier waarop zij hiermee omgaan. In het kader van mijn werkzaamheden heb ik altijd met plezier samengewerkt met de raden van commissarissen en raden van bestuur. Dit is overigens ook door externen bevestigd, want ook zij horen een hoop. Bijvoorbeeld adviseurs. Ook zij krijgen een idee van hoe de organisatie in elkaar steekt.”* En: *“Wanneer je het te veel formaliseert krijg je niet altijd de maatschappelijke inbedding. In formele structuren verlies je vaak het enthousiasme, de vonk en het elan, maar het is wel nodig. Je hebt dus zowel het formele als het*

*informele aspect nodig. Het komt ook heel erg aan op de directie. Als zij aanvoelen dat er 'luikjes naar buiten open moeten', of bepaalde stakeholders erbij moeten worden betrokken. Als RvT kun je de directie proberen te coachen; zij moeten het dagelijks doen."*

Al met al zijn er ondanks alle verschillen per sector, per situatie maar soms ook per individuele toezichthouder een aantal duidelijke lijnen te onderscheiden, die in veel opzichten de resultaten uit de eerste onderzoeksfase ondersteunen. Iedereen beseft dat codes en aandacht in jaarverslagen een noodzakelijk onderdeel vormen van de aandacht voor maatschappelijkheid en vermaatschappelijking. Echter, de daadwerkelijke inbreng van diegenen die als moreel eigenaren kunnen worden beschouwd voltrekt zich voor een groot deel in het informele circuit, aldus de toezichthouders. Hiermee wordt bijvoorbeeld verklaard dat een mediaorganisatie, waarvan de bestaansredenen en levensader maatschappelijkheid is, in formele documenten en vergaderingen weinig aandacht lijkt te hebben voor stakeholders, maar in de praktijk continu met zijn omgeving in contact staat op manieren die zich niet in een simpel regeltje tekst laten vatten.

Toch laat de praktijk zien dat juist die organisaties die een sterke balans weten te vinden tussen formele en informele communicatie en interactie, maar waar inbreng van stakeholders ook op enigerlei wijze geïnstitutionaliseerd is, het meest oog hebben voor moreel eigenaarschap en moreel eigenaren.

Hoe kijken de stakeholders aan tegen de verhouding tussen formele en informele mechanismen? Volgens een voorzitter van de vereniging van een universiteit zijn beide mechanismen van belang: *"De formele en informele kant zijn beide belangrijk en voldoende aanwezig. Alleen structuur werkt niet. 'Als er geen vlees op de botten zit, werkt het niet'. De structuur en de accenten in de structuur zijn helder. Toch zijn de bestuurders in beginsel benaderbaar. Rondom de statutenwijziging van twee jaar geleden, was praten, bellen, mailen, discussiëren heel sterk. Deze informele manier was nodig om een slag te maken. De verhouding tussen formele en informele kanten was tot twee jaar geleden goed in balans. Hoe deze verhouding zich ontwikkelt, zal zich in de toekomst uitkristalliseren. Het kan niet zo zijn dat alleen via formele structuren gewerkt wordt. Het gaat ook om met elkaar discussie te voeren; hier zit ook een normen-en-waardenkant aan. Wat*

*de invloed van morele eigenaars is geweest zal over circa twee jaar duidelijk worden."*

Al zijn beide noodzakelijk en ook aanwezig in de praktijk, de verhouding en het contrast tussen formeel en informeel is niet altijd even eenvoudig aan te geven. Als er daadwerkelijke inbreng en invloed wordt geambieerd, zijn er toch formele mechanismen nodig om daar gestalte aan te geven, aldus de belanghouder van een zorginstelling: *"Volgens mij is het beide van belang. Het is prettig om in overleg te treden. Het is fijn als een partij die zaken kan regelen; hier is een informele partij voor nodig. Toch is het ook prettig om ook zo nu en dan om de tafel te kunnen zitten, om bepaalde zaken structureel aan te pakken. Het is moeilijk om te zeggen of die betrokkenheid meer formeel of informeel in elkaar steekt."* Een stakeholder van een welzijnsinstelling beschrijft deze verhouding als volgt: *"Het formele heb je nodig om uitgangspunten te markeren. Maar het is een soort rivierbedding waar je samen aan werkt. Je moet naar het formeel vastgelegde toewerken op een informele manier. Als je weet waar je naar toe werkt, waar je aan toe bent, is het verder een informele kwestie. Als je een richting hebt gevonden, is het voornamelijk op een informele wijze aanpakken. Het is belangrijk om samen ergens naar toe te werken."*

Andere stakeholders benadrukken juist de grote waarde van informele circuits en informele contacten, zeker ook omdat geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde contactmomenten niet regelmatig genoeg plaatsvinden om snel zaken te kunnen doen. Vaak wordt invloed uiteindelijk via de juiste timing bewerkstelligd, aldus een belanghebbende van een woningcorporatie: *"In veel zaken kun je niet voorzien in maandelijkse overleggen. Het kan bestaan uit een maandelijks overleg, maar soms kan een telefoontje of een mailtje ook genoeg zijn. Dan doe je zaken om iets op te lossen. Er wordt veel tussendoor geregeld."*

Net als door toezichthouders wordt door belanghebbenden gepleit voor een optimale balans tussen formele en informele mechanismen om aan hun inbreng, en dus aan de maatschappelijkheid van de organisatie, gestalte te geven. Telkens wordt benadrukt dat geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde contactmomenten weliswaar belangrijk zijn en een voorwaarde voor inbreng en invloed, maar altijd als

onderdeel van een breed scala aan interacties, ook in het informele circuit. Net als door toezichthouders wordt door belanghebbenden zeker niet alleen maar in positieve termen tegen pogingen tot meer (uniformisering van) formalisering aangekeken, los van de vraag of deze van 'Den Haag', de lokale overheid of brancheverenigingen afkomstig zijn. Het moreel eigenaarschap van belanghebbenden van maatschappelijke organisaties, voor zover dat in die termen beleefd wordt, verschilt van organisatie tot organisatie en van sector tot sector en krijgt voor een groot deel gestalte via uiteenlopende informele mechanismen en circuits. Het is dus de vraag of verdere afbakening en formalisering de eigenaarsdiscussie vooruit brengt op de wijze die door de moreel eigenaren zelf het meest gewenst is. Zij vinden hun weg wel met behulp van het mechanisme dat hun belang het beste dient.

## 4. Conclusies

### 4.1 Moreel eigenaarschap in vijf maatschappelijke domeinen

In dit concluderende en laatste deel van de rapportage wordt op basis van de twee onderzoeksfasen de centrale onderzoeksvraag beantwoord:

*In hoeverre en in welke vorm houden raden van toezicht (RvT's) van grote maatschappelijke dienstverleners zich in hun vergaderingen en andere formele interventies bezig met het 'moreel' eigenaarschap, in plaats van financiële of bestuurlijke verantwoording?*

Allereerst moet worden geconstateerd dat er in formele documenten, zoals codes, jaarverslagen en websites, geen letterlijke aandacht is voor maatschappelijk of moreel eigenaarschap. Wel is er op verschillende manieren aandacht voor belanghebbenden; soms specifiek in de vorm van overzichten van stakeholders en 'ketenpartners' of concrete projecten en targets met betrekking tot interacties met maatschappelijk belanghebbenden, en soms in meer algemene termen als 'dialoog', 'interactie' en 'verantwoording'. Toezichthouders worden in deze context niet specifiek genoemd; alleen als onderdeel van een goede governancestructuur. In agenda's van RvT-vergaderingen, voor zover deze beschikbaar zijn gesteld, wordt enige aandacht besteed aan maatschappelijke issues, al is het lastig deze te scheiden van niet-maatschappelijke issues. Meestal gaat het in documenten om de vraag hoe de organisatie aandacht moet besteden aan en interactie moet hebben met betrokkenen, maar er is weinig aandacht voor de tegenovergestelde beweging: het faciliteren van inbreng door stakeholders zelf.

Uit de gesprekken komt vervolgens duidelijk naar voren dat toezichthouders zich zeker niet alleen bezighouden met financiële of bestuurlijke verantwoording. In zowel formele als informele interventies wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke taak en functie van de organisatie, aan interactie met belanghouders en op een wat abstracter niveau aan de plek in de samenleving die de organisatie

zou moeten innemen. Er bestaan wel verschillen tussen organisaties en sectoren, maar ook tussen de individuele opvattingen van toezichhouders én stakeholders zelf. De meeste toezichhouders zorgen zelf voor voldoende contact met stakeholders, ook buiten het formele circuit om, maar waken ervoor te zeer spreekbuis te worden van (een bepaalde groep van) belanghebbenden. Uiteindelijk zitten zij er in de eerste plaats om toe te zien op het functioneren van het bestuur, ook ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken, maar waken ervoor op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Opvallend genoeg delen stakeholders deze opvatting: in eerste instantie moeten toezichhouders ervoor zorgen dat hun organisatie goed presteert. Is dat het geval, dan is immers een deel van de belangen reeds behartigd. Wel zien zij graag dat hun stem wordt gehoord en maken ze in verschillende vormen aanspraak op inspraak.

Wanneer moreel eigenaarschap terughoudend wordt vertaald als 'aandacht voor maatschappelijke issues en doelstellingen', is het antwoord op de 'in hoeverre'-vraag dus redelijk eenduidig. De deelnemende maatschappelijke organisaties houden zich daar allemaal in diverse gedaanten en op diverse manieren mee bezig, zowel in formele en geïnstitutionaliseerde structuren als meer ad hoc, informeel en situationeel, door het oor te luisteren te leggen, gesprekken, interactie en dialoog aan te gaan en goed zicht te houden op alle mogelijke relevante maatschappelijke ontwikkelingen.

Als moreel eigenaarschap wordt opgevat als een verrekend recht op inspraak en koersbepaling (inbreng) door belanghebbenden, van wie de legitimiteit van claims soms lastig te bepalen is, ligt dit anders. Hier denken de toezichhouders (en opvallend genoeg ook de potentiële eigenaren zelf) heel anders over. Er kleven diverse risico's aan een te breed geconstrueerde ring van stakeholders, niet alleen voor de organisatie zelf, maar juist ook voor stakeholders, aangezien betrokkenheid gemakkelijk valse verwachtingen schept voor de daadwerkelijke hoeveelheid invloed die vervolgens te verwachten is. In hoeverre RvT's zich dus met moreel eigenaarschap bezighouden, is de vraag en is sterk afhankelijk van hoe dit begrip wordt ingevuld. Dit geldt zeker voor de formele interventies van toezichhouders waarbij meestal alleen met geïnstitutionaliseerde 'eigenaren' wordt gesproken. Ook in de diverse documenten wordt een recht op inspraak, inbreng of eigenaarschap niet als zodanig benoemd of vastgelegd. Als moreel

eigenaarschap meer verreichend wordt geïnterpreteerd, is het zeer de vraag in hoeverre toezichthouders, maar ook maatschappelijke organisaties als geheel zich hier middels formele interventies mee bezighouden.

Hoe zit het dan met de vorm waarin aandacht wordt besteed aan moreel eigenaarschap? Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er een verschil bestaat tussen formele en informele mechanismen. Wanneer naar informele interventies gekeken wordt, ontstaat toch een iets optimistischer beeld van de mate waarin verschillende stakeholders inbreng kunnen hebben in maatschappelijke dienstverleners. Door middel van informele interactie en dialoog, in alle vormen die denkbaar zijn, kunnen zij inbreng hebben en hebben ze dit ook daadwerkelijk, aldus beide groepen betrokkenen. Als er dus al een vorm is waarin toezichthouders zich met moreel eigenaarschap bezighouden, dan is dit vooral de informele. Of specifieker geformuleerd: in alle deelnemende organisaties zijn er formele documenten, structuren en momenten om de buitenwereld een stem en een bepaalde mate van inbreng te geven. Veel inbreng, en zeker die van niet-geïnstitutionaliseerde, potentiële of toekomstige (zelfbenoemde) eigenaren, vindt echter zijn weg via informele kanalen. Als moreel eigenaarschap dus zo breed mogelijk gedefinieerd wordt, wordt het meteen een stuk lastiger om daar via formele mechanismen aandacht aan te besteden, omdat de status en inbreng van eigenaren dan fluïde worden en zich op een ad-hocbasis gaan manifesteren (de zogeheten 'slappende stakeholders' uit de bedrijfskundige literatuur).

Tot slot: het gaat volgens veel toezichthouders in de discussies over vermaatschappelijking niet zozeer om moreel eigenaarschap, maar om morele verantwoordelijkheid. Een goede toezichthouder voelt zich betrokken en verantwoordelijk, ook in morele zin, en voelt zich eerder trustee dan zelf eigenaar. Dit geldt nog sterker ten aanzien van eigenaarschap van externe belanghouders, omdat eigenaarschap toch iets materieels lijkt te impliceren en het materiële eigenaarschap nu juist zo ontzettend diffuus is voor dit type organisaties. Met name in de sectoren onderwijs en wonen roept het woord 'eigenaar' nogal afwijzende reacties op. Het impliceert namelijk een zeker recht op inspraak en inbreng, terwijl per issue en per ontwikkeling moet worden bekeken wie de belanghebbenden zijn waarmee de organisatie om de tafel moet.

Dit ligt anders voor stakeholders. Zij zien zichzelf bijna per definitie en zonder uitzondering als moreel eigenaar, maar er bestaan daarnaast grote verschillen in de mate waarin zij zich serieus betrokken voelen en de mate waarin zij ook daadwerkelijk inbreng (kunnen) hebben. Stakeholders voelen zich met verschillende intensiteit – ook afhankelijk van belangen die spelen en de persoonlijke historie in relatie tot de organisatie – (in moreel opzicht) eigenaar van de organisatie. De materiële interpretatie van eigendom speelt hier niet zo, en als deze ter sprake komt, geven stakeholders aan dat hun belang niet gediend is bij het daadwerkelijk spelen van aandeelhouder.

## 4.2 Algemene observaties en conclusies

Een vraag die vaak werd opgeroepen tijdens de interviews met – met name – toezichthouders, is of de raad van toezicht wel het aangevoelen om interacties aan te gaan met stakeholders en te sturen op maatschappelijkheid, of dat dit toch primair een verantwoordelijkheid is van het bestuur. RvT's kennen door hun diverse samenstelling – als het goed is – op zichzelf al een zekere inbedding in de maatschappij, waardoor verschillende geledingen vertegenwoordigd worden. Zij zitten er echter als onafhankelijke toezichthouders en zeker niet als belangenbehartiger voor een specifieke achterban. Daar zijn geïnstitutionaliseerde stakeholders voor, zoals een ondernemingsraad, cliëntenraad, ledenraad, studentenraad of huurdersvereniging. Er zijn dan ook weinig toezichthouders die zichzelf als een moreel eigenaar beschouwen van de organisatie waarop zij toezicht houden.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen organisaties en sectoren wanneer het gaat om de concrete vertaling van maatschappelijkheid en eigenaarschap in codes, missies, jaarverslagen, vergaderagenda's en daadwerkelijke beleidsmatige en strategische keuzen, ook al zijn alle deelnemende organisaties duidelijk opgericht en opgezet vanuit een maatschappelijke ideologie. Zij dragen dit alleen op verschillende manieren uit. Het is vervolgens lastig te bepalen of meer ruchtbaarheid, zichtbaarheid of formele aandacht ook leidt tot een 'grotere vermaatschappelijking' van beleid en strategie.

Er bestaat scepsis bij zowel toezichhouders als bestuurders over de mate waarin maatschappelijkheid kan worden vertaald in concrete beleidsdoelstellingen, targets en zelfs key performance indicators (kpi's). Het betreft immers een issue dat zich moeilijk in cijfers laat vatten, al kan dit soms wel in termen van concrete bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen (zoals het goed opleiden van bepaalde aantallen studenten, het doelmatig huisvesten van bepaalde doelgroepen of het zorg dragen voor groepen patiënten in een bepaalde regio), maar is dit nauwelijks mogelijk wanneer het gaat om eigenaarschap en de inbreng van verschillende belanghebbenden.

Het eigenstandige en unieke karakter van veel maatschappelijke organisaties kwam vaak ter sprake. Dit gegeven maakt het lastig maatschappelijkheid, maatschappelijke prestaties en eigenaarschapsdiscussies voor een hele sector (uniform) te definiëren en formaliseren en het is de vraag of dit wenselijk is. De meningen over nut en noodzaak van bijvoorbeeld een wet op de maatschappelijke onderneming zijn dan ook zeer verdeeld.

## **Bijlage: Interviewschema**

### **Eerst twee algemene vragen:**

Kunt u ter introductie heel kort iets vertellen over uw achtergrond (vooropleiding, eerdere banen) en wat u in het dagelijks leven doet?

Hoe lang bent u al een toezichthouder (of *geïstitutionaliseerde*) stakeholder) van deze organisatie?

### **Moreel eigenaarschap en vermaatschappelijking:**

Maken discussies over inhoudelijke verantwoording, naast financiële en beheersmatige, naar uw mening deel uit van de RvT-vergaderingen?

Tot wie richt zich die inhoudelijke verantwoording voornamelijk (verticaal/horizontaal)? Hoe ziet u uw eigen rol daarbinnen? *Of: En wat ziet u daar in de praktijk van terug? Hoe doet de RvT dat eigenlijk?*

Heeft de organisatie waarvan u belanghebbende bent eigenlijk een duidelijke maatschappelijke missie (vastgelegd in code/jaarverslag/op de website etc.)?

En een duidelijk vastgelegde ring van stakeholders?

Wie behoren daar volgens u allemaal toe?

In hoeverre worden zij ook als eigenaren van de organisatie beschouwd? *Of: In hoeverre wordt u ook als (moreel) eigenaar van de organisatie beschouwd?*

Hoe krijgt dat in de praktijk vorm (formeel en informeel)? En: *Op wat voor manieren kunnen u en andere moreel eigenaren inbrengen hebben in het welslagen van de organisatie?*

## Referenties

### Wetenschappelijke literatuur:

- Algemene Rekenkamer (2006) *Goed bestuur tussen publiek en privaat. Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Carver, J. (1997). *Boards that make a difference: A new design for leadership in nonprofit and public organizations*. San Francisco.
- Carver, J. (1999). Understanding and linking with the moral ownership of your organization. *Executive Director* 44 (4): 1-3.
- Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (2008). [www.tiasnimbis.edu/indexTilburg](http://www.tiasnimbis.edu/indexTilburg): TiasNimbis Business School.
- Hooge, E. en J.K. Helderma (2008). Klant en overheid koning. Over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen. *Bestuurskunde* 17 (3): 95-104.
- Minderma, G. (2008). *Legitimatie & Verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Montfort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Lemma.
- Ru, H. de, J. Burggraaf en L. Spaans (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tonkens, E. (2008). Bevrijd vaklui uit de bureaucratie. *de Volkskrant*, 13 september.
- Wal, Z. van der (2008). *Value solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*. Amsterdam: VU University.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van een goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. 3<sup>rd</sup> ed. London: Sage.

**Geraadpleegde jaarverslagen en websites:**

- LLink (2007). *Jaarverslag 2007*. Rotterdam: LLink.
- Vrije Universiteit Amsterdam (2007). *Jaarverslag Vrije Universiteit*. Amsterdam: VU.
- Woonbron (2007). *Jaarverslag. Woonplezier*. Rotterdam: Woonbron.
- Zaans Medisch Centrum (2007). *Jaarverslag 2007. Luisteren naar de toekomst*. Zaandam: ZMC.
  
- [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.deomslag.nl](http://www.deomslag.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.llink.nl](http://www.llink.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.nfu.nl](http://www.nfu.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.vu.nl](http://www.vu.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.woonbron.nl](http://www.woonbron.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.zaansmc.nl](http://www.zaansmc.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)
- [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl) (laatst bezocht 15-11-2008)

## Bijlage 2: Geraadpleegde deskundigen

De RMO heeft op verschillende manieren gebruik gemaakt van kennis van externe deskundigen. Er hebben bilaterale gesprekken plaatsgevonden, er is een aantal interviews gehouden met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, en deskundigen hebben feedback gegeven op verschillende stadia van de tekst van de verkenning. De RMO is alle deskundigen zeer erkentelijk voor hun bijdrage. De namen staan hieronder in alfabetische volgorde.

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| Dhr. prof. dr. Hans Adriaansens  | Roosevelt Academy                            |
| Mevr. drs. Iris van Bennekom     | Ministerie van VWS                           |
| Dhr. drs. Cedric Bousché         | VO-Raad                                      |
| Dhr. dr. Taco Brandsen           | Universiteit Nijmegen                        |
| Dhr. prof. dr. Paul Dekker       | SCP  |
| Dhr. drs. Paul Doevendans        | SEV  |
| Dhr. Ricus Dullaert              | Trouw  |
| Dhr. drs. Marnix Groenland       | SEV  |
| Mevr. Joke Haaijer               | Stichting Hulp in Praktijk                   |
| Mevr. Marieke Heinsbroek         | Stichting Sodaproducties/<br>VoorleesExpress |
| Mevr. drs. Anita Hendrikse       | Futura                                       |
| Mevr. dr. Edith Hooge            | Hogeschool van<br>Amsterdam                  |
| Dhr. Jan Kammeyer                | Futura                                       |
| Mevr. dr. Wendy van der Kraan    | RVZ  |
| Dhr. Martien Kromwijk            | Woonbron                                     |
| Dhr. drs. Lex Kwee               | Bouwpraktijkinnovatie                        |
| Mevr. Esther Lammers             | Trouw  |
| Mevr. drs. Tanja Lubbers         | Link   |
| Dhr. drs. Harry Mes              | VO-Raad                                      |
| Mevr. drs. Klaske van der Meulen | Ministerie van VWS                           |
| Dhr. prof. dr. Mirko Noordegraaf | Universiteit Utrecht                         |
| Dhr. Mario Nossin                | Stichting Perspectief                        |
| Dhr. Hans van Putten             | Thomashuizen                                 |

|                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Mevr. drs. Carla van Rest         | Saluti, Stedelijk Adviesorgaan |
| -van Nieuwkerk                    | Interculturalisatie Utrecht    |
| Dhr. dr. Rien Rouw                | Ministerie van OCW             |
| Dhr. dr. Thomas Schillemans       | Universiteit Utrecht           |
| Dhr. drs. André Schoorl           | Ministerie van VWS             |
| Mevr. José Smits                  | Stichting Osani                |
| Mevr. prof. dr. Margo Trappenburg | Universiteit Utrecht           |
| Dhr. dr. Imrat Verhoeven          | WRR                            |
| Dhr. Taco van Wisselingh          | Saluti, Stedelijk Adviesorgaan |
|                                   | Interculturalisatie Utrecht    |
| Mevr. drs. Ineke van Zanten       | Greenwish                      |
| Mevr. mr. Corry van Zeeland       | Universiteit Tilburg           |
| Dhr. Tiemen van Zeldenrust        | Stichting Present              |
| Dhr. ir. Jornt van Zuylen         | Ministerie van BZK             |
| Mevr. Miriam Scheurs              | lederwijs                      |
| Mevr. Yolanda Eijgenstein         | lederwijs                      |

# Bijlage 3:

## Overzicht van uitgebrachte publicaties

### Adviezen

#### Vierde raadsperiode 2009-2012

- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

#### Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)
- In samenwerking met de RVZ. Versterking voor gezinnen. (2008)

#### **Tweede Raadsperiode 2001-2004**

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waarden debat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

- In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)
- In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)
- In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

### **Eerste raadsperiode 1997-2000**

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
  - 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarrennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
  - 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
  - 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
  - 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
  - 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
  - 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
  - 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
  - 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
  - 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
  - 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
  - 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
  - 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
  - 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)
  - In samenwerking met de RVZ. Verslavingszorg herijkt. (1999)
  - In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)
  - In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

## Onderzoeken

- Stem geven aan verankering. RMO (2009).
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie
- Bericht van de werkvloer. J.van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO. (2008)
- Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.). (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atrische) problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uitstreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

**Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)**





