

# De legitieme maatschappelijke onderneming

## 'Voice' als opdracht en instrument

De legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als zelfstandige entiteiten met een eigen specifieke missie, staat als gevolg van gebrekkige verankering onder druk. Een oplossing wordt gezocht in de maatschappelijke onderneming als eigentijdse organisatievorm die een betere verankering weer centraal stelt. Maar een nieuwe naam lost de legitimiteitsproblemen niet zomaar op. Eerst zal de vraag moeten worden beantwoord hoe de maatschappelijke organisatie weer directe betrokkenheid bij en van de maatschappij kan realiseren.

Door Lucas Meijs, Merel Noorman, Paul Frissen



De maatschappelijke onderneming staat sinds kort in de belangstelling als eigentijdse organisatievorm voor organisaties met een brede maatschappelijke opdracht, in onder andere de zorg, het onderwijs en het domein van de woningcorporaties. Dit artikel gaat in op het belang van verankering voor de legitimiteit van de maatschappelijke onderneming, ook en misschien juist vanuit het ondernemingsperspectief. Door de bijzondere positie van de maatschappelijke onderneming in het krachtenveld van publieke opinie, overheden, wetgeving, financieringsstructuren en marktwerking zal deze organisatievorm haar legitimiteit vooral moeten ontleen aan haar relatie met de burger in de drie verschillende rollen van cliënt, financier en bestuurder. Dat vraagt om extra aandacht voor de invulling van de relaties met deze doelgroep.

**M**aatschappelijke organisaties met een publiek doel, zoals woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, publieke omroepen en welzijnsorganisaties, zijn veelvuldig onderwerp van debat. Veel van deze organisaties zijn ooit vanuit particulier initiatief ontstaan, zijn daarna verstatelijkt en vervolgens weer op afstand van de overheid gezet. Als gevolg van de vele stelselherzieningen in de afgelopen decennia zijn ze te ver af komen te staan van zowel de overheid als de samenleving. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling concludeerde eerder in zijn verkenning 'Stem geven aan verankering' dat de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als zelfstandige entiteiten met een eigen specifieke missie, als gevolg van deze gebrekkige verankering onder druk staat.<sup>1</sup> Het is (nog) niet de publieke dienstverlening (bijvoorbeeld de publieke omroep als zodanig) die onder druk staat, maar wel de diversiteit van zelfstandige 'leveranciers' (de verschillende omroepen).

Een oplossing wordt gezocht in de maatschappelijke onderneming als eigentijdse organisatievorm die een betere verankering weer centraal stelt. De term 'maatschappelijke onderneming' geeft dan uitdrukking aan de idee dat de onderneming nog altijd maatschappelijke doelstellingen heeft, maar daar waar mogelijk ook marktmechanismen hanteert om haar maatschappelijke doelstellingen te realiseren.<sup>2</sup>

De RMO-verkenning leert echter, dat een nieuwe naam, term of rechtsvorm de huidige problemen rondom de legitimiteit van maatschappelijke organisaties niet zal oplossen, als niet eerst een essentiële vraag wordt geadresseerd: *Hoe kan de maatschappelijke organisatie weer directe betrokkenheid bij en van de maatschappij realiseren?*

Dat vergt een brede opvatting van ondernemen, waarin niet winst, laat staan het maximaliseren van winst, centraal staat, maar juist maatschappelijke waarde en de maximalisering van positieve maatschappelijke impact.

### Een unieke positie

Bij commerciële ondernemingen is de koopkrachtige vraag naar producten of diensten van klanten een belangrijke component van de legitimiteit. Zonder omzet geen legitimiteit. Het beoordelen van de legitimiteit van de organisatie ligt in de handen van de klant. Een supermarkt hoeft zich niet druk te maken of een klant wel tot de doelgroep behoort – als de klant kan betalen, is dat voldoende. Wanneer er voldoende betalende klanten zijn, is de organisatie al behoorlijk legitiem en haar missie geslaagd.

Dat is fundamenteel anders bij een maatschappelijke onderneming, juist omdat deze organisatie te maken heeft met een niet-koopkrachtige vraag, informatieasymmetrie en beperkte keuzemogelijkheden. Bij een woningcorporatie of een voedselbank kan een potentiële cliënt, gegeven schaarste, niet altijd zelfstandig bepalen of hij gebruik wil maken van de dienstverlening. Er is geen objectieve en onzichtbare hand die bepaalt of de cliënt tevreden is met de prijs/kwaliteitverhouding van het product. Sterker nog, er is geen simpel proces dat bepaalt welke cliënten gebruik ‘mogen’ maken van de diensten: een voedselbank kan geen prijsdiscriminatie toepassen.

## *Er zijn maar weinig maatschappelijke organisaties die omvangrijke steun krijgen van hun achterban als hun bestaan ter discussie staat*

Het is juist deze subjectieve beslissing – wie zijn de cliënten en wat gaan we hun tegen welke ‘eigen bijdrage’ leveren? – die maatschappelijke organisaties goed moeten kunnen uitleggen aan alle belanghebbenden, inclusief de doelgroep en financiers. Hier zijn continue dialoog en discussie vereist. Legitimering gaat uiteindelijk over het vinden van gemeenschappelijke belangen tussen enerzijds subsidiegever of donor en anderzijds cliënten. Er moet wederzijdse acceptatie zijn dat de belangen niet helemaal samen vallen. Een voedselbank zal immers altijd een minder breed assortiment hebben. Dit subjectieve proces kan niet worden uitbesteed aan overheid, donor of markt zonder ernstig verlies van legitimiteit van de maatschappelijke organisatie als zelfstandige entiteit.

### Een dreigend legitimiteitsprobleem

Een kenmerk van de Nederlandse samenleving is dat maatschappelijke organisaties (een deel van) het publieke belang zelf articuleren, wat tot pluriforme maatschappelijke dienstverlening heeft geleid. Voorheen was de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, en de moeilijke keuzes ten aanzien van de dienstverlening, geborgd in de relaties met de gemeenschappen, waar maatschappelijke organisaties uit voortkwamen. Door het arrangement van de verzuiling is een omvangrijke en belangrijke relatie met de overheid ontstaan, die door de ontzuiling nog

is geïntensiveerd. Door financierings- en sturingsrelaties werd diezelfde overheid de voornaamste beïnvloeder van keuzes ten aanzien van de dienstverlening. De invloed van de maatschappelijke achterban en doelgroep werd minder belangrijk. Door marktwerking zijn maatschappelijke organisaties enerzijds op afstand van de overheid komen te staan, maar zijn allerlei vormen van bureaucratische controle en regulering toegenomen. De band met de achterban is geërodeerd. Het zijn grote en gezichtsloze organisaties geworden.

De aandacht van maatschappelijke organisaties gaat vooral uit naar de verticale verantwoordingsrelaties met de overheid, verzekeringsmaatschappijen en inspectiediensten. Verantwoording richt zich dan voornamelijk op het geven van rekenschap door informatie te verstrekken over de mate waarin doelen zijn behaald en meetbare resultaten zijn gerealiseerd.<sup>3</sup> Bovendien blijken politiek en overheid telkens weer geneigd om de teugels strakker in handen te nemen, in reactie op bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen, faillissementen, slechte prestaties en ‘beloningsexcessen’. Tegelijkertijd neigt de overheid ertoe steeds meer inhoud en vorm van de dienstverlening voor te schrijven, waardoor de ruimte voor diversiteit en de verantwoording daarover aan de samenleving afneemt.

Voor de burger in zijn rol als achterban en cliënt is het inmiddels geheel onduidelijk van wie deze organisaties nu precies zijn en hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Waar gaat men bijvoorbeeld verhaal halen bij onvrede over het onderwijs? De gemeente kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de dagelijkse bedrijfsvoering van scholen en scholen zelf staan maar beperkt open voor het gesprek met hun achterban.<sup>4</sup> Uit een verkennend onderzoek in opdracht van het Platform voor maatschappelijke ondernemingen blijkt dat maatschappelijke ondernemingen in de sectoren wonen, zorg en onderwijs cliënten en gebruikers vaak wel als belangrijkste belanghebbenden beschouwen, maar dat in de praktijk andere interne en externe belanghebbenden, zoals de raad van toezicht en collega-organisaties, een hogere prioriteit als gesprekspartners hebben.<sup>5</sup>

Bijgevolg hebben en krijgen maatschappelijke organisaties in toenemende mate een legitimiteitsprobleem: er zijn maar weinig maatschappelijke organisaties die omvangrijke steun krijgen van hun achterban als hun bestaan ter discussie staat. Fusies tussen organisaties, waarin maatschappelijke organisaties hun vrijheid verliezen, zijn technische, ‘Haagse’ operaties waar burgers hun schouders over ophalen. Zolang de aandacht van maatschappelijke organisaties vooral

naar andere machthebbende partijen uit blijft gaan, zullen zij weinig steun vanuit de samenleving kunnen verwachten.

### Een passende interpretatie van ondernemen

Bij de idee van de maatschappelijke onderneming staat, zoals gezegd, verankering centraal, maar dat vergt wel een brede opvatting van ondernemen. Met de term 'maatschappelijke onderneming' wordt emotioneel een verband gelegd tussen commerciële ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Daarmee wordt meer nadruk gelegd op marktwerking en concurrentie als sturingsmechanismen in het publieke domein. Het moet duidelijk zijn dat ondernemerschap bij de maatschappelijke onderneming niet, en al helemaal niet in eerste instantie, gaat om aandeelhouderswaarde maar om *stakeholder value*. De term 'onderneming' mag dus niet verengd worden tot de idee van een op winst gerichte ondernemer, die een niche in een markt ziet waarin geld kan worden verdiend. Bij de maatschappelijke onderneming gaat het om een niet op winst gerichte ondernemer, die een noodzaak ziet in de samenleving maatschappelijke waarde te realiseren. Dat is niets nieuws. Van oudsher barst het particuliere initiatief van ondernemerschap. De idee van de maatschappelijke onderneming is daarom een heruitvinding van particulier initiatief als bron van maatschappelijk organiseren.

Marktwerking en concurrentie spelen bij maatschappelijke organisaties niet alleen met betrekking tot cliënten aan wie diensten worden geleverd. Juist omdat maatschappelijke organisaties te maken hebben met een niet-koopkrachtige vraag is bijna altijd financiering door een derde partij noodzakelijk. Ook in de markten van de subsidie-euro en de geefeuro gelden de wetten van marktwerking, concurrentie en ondernemerschap. Maatschappelijke ondernemingen moeten in staat zijn op beide markten hun legitimiteit te behouden. Het (kunnen) verlenen van goede diensten aan mensen die het zelf niet kunnen betalen, leidt niet automatisch tot subsidies en donaties. Het verkrijgen van veel subsidies of donaties betekent niet automatisch dat de cliënten geholpen zijn met de dienstverlening.

Een brede interpretatie van ondernemen is dus van belang voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties. Het gaat om hybride organisaties die acteren in de civil society, op de markt en (soms) namens de overheid. Zij ontleen aan alle drie de domeinen een vorm van legitimiteit. Zij hebben niet alleen een wettelijke of juridische bestaansgrond vanwege de overheid, maar zij danken hun bestaan vooral aan een publiek in de civil society en op de markt, dat

de organisatie waardevol, betekenisvol en noodzakelijk vindt. Dat betekent dat er een groep burgers is die deze organisaties herkent en erkent als organisaties geëigend voor hun taak en deze ook als zodanig steunt. Zonder deze legitimiteit op organisatieniveau zijn organisaties uitermate kwetsbaar voor beschuldigingen van overbodigheid en onrechtmatigheid. Zonder tegengeluid vanuit sympathiserende burgers kunnen geuite twijfels en kritiek immers makkelijker gehoor vinden. Om echt gehoord te worden is het goed wanneer dat tegengeluid zich vertaalt in een relevante bijdrage in tijd, geld of middelen.

### Legitimiteit tussen overheid, markt en civil society

Vanuit een ondernemingsperspectief zijn maatschappelijke organisaties op drie markten actief. De eerste markt is de 'vraaggestuurde' dienstverlening waar de vergoeding van de cliënten voor de geleverde diensten centraal staat. De tweede markt is die van de financiering door derden zoals overheid, burgers en fondsen. In de derde, overkoepelende markt concurreren maatschappelijke ondernemingen met elkaar om de betrokkenheid van en de ondersteuning door burgers.

### *Een brede interpretatie van ondernemen is van belang voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties*

Wederom, voor maatschappelijke organisaties zijn een onderscheidende missie hebben en betrokkenheid van een achterban cruciaal. Natuurlijk is de legitimiteit van maatschappelijke organisaties ook 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. De legitimiteit van een organisatie is dus mede afhankelijk van de mate waarin haar handelen in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van haar belanghebbenden en met de gedeelde normatieve en morele kaders van dit publiek.<sup>6</sup> Een bepaald publiek kan een organisatie waardevol vinden als het zich herkent in de waarden van de organisatie, zoals bij bijzondere scholen die aansluiten bij bepaalde levensovertuigingen. Tegelijkertijd moeten het handelen en de structuren van een organisatie in overeenstemming zijn met bestaande denkkaders en sociale normen. Dit kan wringen. Maatschappelijke organisaties moeten balanceren tussen het articuleren van het verschil (uitvergroten van de eigen normen en waarden) en het aanpassen aan de heersende praktijken. Een schooltype als 'Iederwijs' acteert in het spanningsveld van een sterke identiteit en concurrerende opvattingen over kwaliteit.

### Uitdagingen voor ondernemende maatschappelijke organisaties

In de verkenning 'Stem geven aan verankering' signaleert de RMO dat legitimiteit van organisaties op drie poten stoelt: 1) keuzevrijheid, 2) toezicht en verantwoording, en 3) dialoog en discussie met belanghebbenden. Maatschappelijke organisaties kunnen bewijzen dat ze legitiem zijn als klanten vrijwillig voor een organisatie kiezen. Keuzevrijheid in de

maatschappelijke dienstverlening is echter vaak maar beperkt mogelijk. Zo is het bijvoorbeeld lastig voor leerlingen en hun ouders om te kiezen voor een andere school als het dichtstbijzijnde alternatief in een ander stadsdeel of dorp ligt. Toezicht en verantwoording zijn daarom essentieel. Door verantwoording aan belanghebbenden, toezichtorganen en financiers kunnen organisaties laten zien welke prestaties wel en niet zijn geleverd en waarom 'dingen lopen zoals ze lopen'. Goed en eerlijk inzicht geven in de organisatie draagt bij aan acceptatie door een breder publiek, waarmee de legitimiteit wordt versterkt. Het derde mechanisme, de discussie en dialoog met cliënten en de brede samenleving als potentiële cliënten, de zogeheten voice, krijgt relatief weinig aandacht. Toch is op dit gebied veel te winnen.

### *Beter organiseren van voice is meer dan een gunst of een wettelijke eis, het is noodzakelijk om de legitimiteit van een organisatie te versterken*

Beter organiseren van voice is meer dan een gunst of een wettelijke eis, het is noodzakelijk om de legitimiteit van een organisatie te versterken. Een echte maatschappelijke organisatie ervaart dit zelf als een 'adelijke' plicht. Door open te staan voor klachten, belangen en meningen van cliënten kunnen organisaties de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren maar ook betrokkenheid en steun mobiliseren. Meer nog: zij moeten daar ook actief naar op zoek gaan, omdat niet alle cliënten even mondig zijn. Wettelijke dwang, zoals in de verschillende inspraakwetten, is vanuit het perspectief van de maatschappelijke organisatie een brevet van onvermogen. Een echte ondernemer gaat uit zichzelf op zoek naar feedback. Met meer kennis en ervaring op dit gebied valt veel winst te behalen, zeker wanneer verbinding wordt gezocht met verdieping van toezicht en vergroting van keuzevrijheid.

#### **Conclusie**

Een heterogene samenleving heeft behoefte aan diversiteit in aanbieders van publieke diensten. De maatschappelijke organisatie verdient haar unieke status door te voorzien in maatschappelijke behoeftes van gevarieerde doelgroepen die er zelf niet (volledig) voor kunnen betalen. Vanuit ondernemingperspectief zijn deze organisaties, meer dan commerciële ondernemingen, op drie verschillende markten actief: de markt van de 'vraaggestuurde' dienstverlening waarin cliënten betalen, de markt van subsidies en vrijwillige bijdragen waarin derden mee betalen en de overkoepelende markt van de betrokkenheid van de brede samenleving. De maatschappelijke organisatie opereert niet tussen staat en markt, maar is een daadwerkelijk hybride organisatie in het overlappende domein van staat, markt en civil society.

Ondernemende maatschappelijke organisaties zijn nodig voor een pluriforme dienstverlening die tegemoet komt aan diversiteit van de vraag. Ze zijn nodig voor innovatie in zorg, onderwijs, volkshuisvesting, welzijn en cultuur. Maar ze zijn vooral een vereiste voor een betere verankering van deze maatschappelijke dienstverlening. Ondernemende maatschappelijke organisaties zijn namelijk organisaties die vanuit een betrokkenheid bij en van de samenleving hun diensten vormgeven. Juist

omdat deze organisaties hun legitimiteit niet uitsluitend aan de markt of de overheid kunnen ontleen, moeten burgers als ultieme financiers en (potentiële) cliënten veel directer hun stem kunnen laten horen. Voice is daarmee een opdracht en instrument voor de maatschappelijke onderneming om weg te komen van willoze uitvoering van overheidsbeleid en 'blinde' marktwerking.

Als deze betrokkenheid in de genen van maatschappelijke organisaties zit, is de term 'maatschappelijke onderneming' wellicht overbodig.

#### **Auteurs**

Prof. dr. Lucas Meijs is bijzonder hoogleraar Vrijwilligerswerk, Civil Society en Ondernemingen/bijzonder hoogleraar Strategische Philanthropy aan de RSM Erasmus Universiteit en lid van de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling. Dr. Merel Noorman is adviseur van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

#### **Noten**

- 1 RMO (2009). Stem geven aan verankering: over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening. Den Haag: RMO.
- 2 Mouwen, K (2010) 'De maatschappelijke onderneming'. In: *BTMO*, (2009) 1, pp. 7-12. DiMaggio, P. J., en Powell, W. (1983). 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields'. *American Sociological Review*, 48, pp. 147-60.
- 3 Dijkstra, H. en Meurs, P. (2004). 'Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening'. In: Engelen, E.R. en Groeneveld, J.T.A. (red). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 4 Onderwijsraad (2010). Ouders als partners. Versterking van relaties met en tussen ouders op school. Onderwijsraad: Den Haag.
- 5 Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T. en van Hout, E. (2009). 'Horizontale verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs'. In: *Bestuurskunde*, 4, pp. 80-90.
- 6 Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review* 20 (3), pp. 571-610.