

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

CDA, geef de maatschappelijke organisaties aan de burgers terug

Het huidige maatschappelijk middenveld is niet meer van de burgers, maar van de beroepsbestuurders. Daarmee is deze unieke bron van moraliteit vervangen door het grote grijze niets. Om deze trend te keren zijn meer burgerbestuurders nodig, zullen vormen van directe financiering voor een steviger verankering moeten zorgen en zal niet de afgedwongen dictatuur van de middelmaat centraal moeten staan, maar het streven naar excellentie. Het CDA moet niet de huidige maatschappelijke organisaties beschermen, maar ervoor zorgen dat er weer maatschappelijke organisaties zijn waarin burgers de macht hebben. De echte moraliteit moet immers van het middenveld komen en niet van de overheid.

door *Lucas C.P.M. Meijs*

De auteur is hoogleraar Strategic Philanthropy aan het Erasmus Centre for Strategic Philanthropy (ECSF) en de Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit, en raadslid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

HET VOORTBESTAAN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES staat onder druk. Natuurlijk zijn en dreigen er voortdurende aanslagen op hun budgettaire ruimte door voortgaande bezuinigingen, maar veel wezenlijker is dat er (fundamenteel) gesleuteld wordt aan de vrijheid van maatschappelijke organisaties om de pluriformiteit van de waarden en normen die zij vertegenwoordigen vorm te geven. Een heel duidelijk voorbeeld is de ontwikkeling van de publieke omroep. Enerzijds functioneert het bestel nog wel, omdat 'nieuwe' normen en waarden een kans krijgen, zoals WNL en PowNed. An-

derzijds staan alle omroepen zo ongeveer onder curatele van netmanagers, nemen de budgetten af en is er een gedwongen samenvoegen van normen en waarden aan de gang die zijn weerga niet kent. De unieke moraliteit van de publieke omroep is vervangen door het grote grijze niets van de *field wide norms*.¹ Het voorgaande laat zich lezen als een volgende (negatieve) fase in de ontwikkeling van de Nederlandse non-profitsector en het maatschappelijk middenveld.² Dat is zeer relevant voor het CDA.

Het CDA en het klassieke maatschappelijk middenveld zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat is niet eens zozeer omdat CDA'ers vaak in de besturen van deze organisaties zitten of zaten. Belangrijker is dat in het gedachtegoed van het CDA de eigen organisaties van burgers, en het achterliggende concept van gemeenschap en civil society, zo belangrijk zijn. Het CDA heeft een belangrijke rol gespeeld in het proces van verzuiling dat zo profijtelijk is geweest voor de ontwikkeling van de Nederlandse maatschappelijke organisaties. Enerzijds was er sprake van efficiënte fondsenwerving via de belastingen in plaats van het meer inefficiënte fondsen werven. Deze gemakkelijke middelen werden anderzijds aangewend voor de effectievere verstrekking via het maatschappelijk middenveld, waarbij de diversiteit van de achterbannen goed bediend kon worden. Deze *best of both worlds*-constructie heeft jarenlang goed gewerkt en heeft een omvangrijke civil society tot stand gebracht.

Maar, de laatste twintig jaar wordt steeds duidelijker dat de formeel zo harde juridische scheidslijnen tussen overheid en maatschappelijk middenveld in de uitvoering vervaagd zijn. De indirecte financiering via de overheid heeft geleid tot maatschappelijke instellingen die grotendeels onder supervisie staan van die overheid als beleidsmaker en zelfs als bestuurder. De overheid is daarmee drie belangrijke rollen gaan vermengen: financier, wetgever/beleidsmaker en bestuurder. Regelmatig wordt daarbij

De overheid is drie belangrijke rollen gaan vermengen: financier, wetgever/ beleidsmaker en bestuurder

een combinatie van deze drie rollen ingezet om een maatschappelijke organisatie in de pas te houden. Daarmee is dus de toegevoegde waarde van de diversiteit van de verstrekking verdwenen. Al in 2000 kon er nauwelijks meer verschil in specifieke impact worden aange-

toond tussen verstrekking door de overheid en maatschappelijke organisaties in bijvoorbeeld de sociale huisvesting (alle gemeentelijke woningbedrijven waren ondertussen verzelfstandigd tot het maatschappelijk middenveld, waarbij vervolgens al die maatschappelijkmiddenveldorganisaties eensluidende missies hadden als waren ze gemeentelijke woningbe-

drijven die alleen gaan over betaalbaar en goed wonen, maar niet meer over eigen normen en waarden die dat wonen beïnvloeden) of het primair onderwijs (de beleidsvrijheid tussen scholen onderling is te beperkt, de verschillen tussen scholen worden verklaard door de wijk waarin ze staan).³

Een van de gevolgen, of oorzaken, van deze ontwikkelingen waarbij de eigen moraliteit is verdwenen, is dat de normatief betrokken bestuurder uit de achterban vervangen is door een ‘professionele’ toezichthouder op afstand. Deze ontwikkeling is ook benoemd in het WRR-advies *Bewijzen van goede dienstverlening*,⁴ waarin geconstateerd wordt dat de nadruk te veel ligt op controleren, afrekenen en verantwoording. De WRR typeert dit ineffektieve besturingsmodel als een boedelscheiding waarin ‘bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing een scheiding wordt bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig afdoende op elkaar betrokken worden’.⁵ In 2010 stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) dat ondanks alle goede adviezen er nu echt een vervreemding is tussen de Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun achterban en de samenleving.⁶ De RMO spreekt van een legitimiteitscrisis in de samenleving voor de inhoudelijke diversiteit in dienstverlening die maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Een verklaring daarvoor is dat besturen en raden van toezicht de dialoog met de samenleving hebben uitbesteed aan de politiek en de overheid, zoals ze ook de fondsenwerving hebben uitbesteed. De RMO stelt vervolgens vast dat maatschappelijke organisaties worstelen met het vorm geven aan *voice*, simpelweg een goede communicatie met cliënten en achterban.

Kortom, anno nu stelt de overheid de prioriteiten en kaders, voert de beroepsbestuurder uit en zijn er toezichthouders die controleren namens de financier, c.q. de overheid. De lekenbestuurder is uit het zicht verdwenen. De cliënt is weggemoffeld in wettelijk verplichte cliëntenraden. Verenigingen zijn omgezet in stichtingen. Besturen op afstand is afstandelijk besturen geworden.

Daarmee is er een opdracht voor het CDA. Het huidige maatschappelijk middenveld lijkt eigenlijk alleen juridisch nog op ‘sovereiniteit in eigen kring’, want de eigen kring heeft nauwelijks invloed. Ook subsidiariteit is nauwelijks meer te vinden, omdat het beleid tot in alle cijfers achter de komma bepaald wordt door de overheid. Dat maakt de huidige vervreemding en legitimiteitsproblemen van het maatschappelijk middenveld, die zich onder andere uiten in allerlei schandalen die de kranten halen, tot een onderwerp waar bij uitstek het CDA een visie op moet hebben. Het CDA zou er niet op gericht moeten zijn om de huidige maatschappelijke organisaties te beschermen, zoals het helaas jarenlang gedaan lijkt gedaan te

hebben in bijvoorbeeld het basisonderwijs door het zeker niet gemakkelijk maken van het van ‘van kleur verschieten’ van rooms-katholieke en protestantse basisscholen in islamitische scholen, maar zou erop moeten focussen dat er maatschappelijke organisaties zijn waarin burgers de macht hebben. Om ervoor te zorgen dat de morele dilemma’s die inherent zijn aan het besturen van op eigen normen en waarden gebaseerde maatschappelijke organisaties niet uitsluitend door politiek en overheid behandeld worden, maar ook weer een echte rol spelen in de bestuurskamers van maatschappelijke organisaties. Om ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties ‘private norms and values’ vertegenwoordigen in plaats van ‘adapt to field wide norms’.⁷ Om daadwerkelijk burgers soeverein te laten zijn in hun eigen organisaties. In dit artikel wordt een aanzet gegeven tot een dergelijke visie, waarbij de nadruk ligt op een verandering van de besturen van maatschappelijke organisaties.

Onder besturen van maatschappelijke organisaties wordt in dit artikel verstaan het samenspel van bestuur, raad van toezicht en (eventueel) ledenvergadering dat gezamenlijk de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt en bevoegdheid heeft. Gezamenlijk is het bestuur betrokken bij drie samenhangende processen: *governance* (in enge zin) verwijst naar wie er mee mag praten en beslissen over het beleid van de organisatie, *accountability* verwijst naar verantwoording afleggen over het beleid en de uitvoering daarvan naar de stakeholders, en *transparantie* geeft aan hoe inzichtelijk de processen en resultaten zijn van de organisatie voor stakeholders in brede zin.

DE COMPLEXITEIT VAN HET BESTUUR

Het besturen van maatschappelijke organisaties is een complexe opdracht. Maatschappelijke organisaties leveren, ten eerste, producten of diensten waarbij de ontvanger van de dienst deze niet (volledig) betaalt. Met andere woorden, ze opereren in markten waar vraag en aanbod niet ‘vanzelf’ een evenwicht vinden en waar de betaalde prijs geen signaal is voor schaarste of kwaliteit. Er is dus geen *onzichtbare hand* die deze beslissing neemt. In een maatschappelijke organisatie moet het bestuur zélf door een bewuste keuze vraag en aanbod bij elkaar brengen, een prijs bepalen en de schaarste verdelen. Het bestuur is de zichtbare hand die dit voor elkaar brengt. Om het concreet te maken: de manager van een supermarkt heeft het relatief gemakkelijk, omdat er een objectief middel is om de hongerige wereld te verdelen in klanten en niet-klanten. De bestuurder van een voedselbank ontbeert dit objectieve middel en moet dus zelf, iedere keer opnieuw, een keuze maken of de persoon voor hem wel ‘hongerig’ genoeg is. Deze beslissing uitbesteden aan de sociale dienst, die bijvoorbeeld pasjes verstrekt,

is het bestuur van een echte maatschappelijke organisatie onwaardig. Dan word je als bestuur gewoon een uitvoerder van andermans beleid.

Ten tweede en hiermee samenhangend: maatschappelijke organisaties hebben geen juridische eigenaar die het uiteindelijke risico draagt van verkeerde beslissingen. Dat maakt het ook zo makkelijk om een scheve schaats te rijden. Eigenlijk zijn er twee ‘morele eigenaren’: de financier en de begunstigde. Het bestuur heeft de dure plicht om beide morele eigenaren te vertegenwoordigen en te betrekken (governance), maar zal tegelijkertijd moeten constateren dat iedere morele eigenaar niet helemaal zijn zin kan krijgen: de begunstigde kan niet helemaal zijn zin krijgen omdat deze niet alles zelf kan betalen, en de financier kan (of wellicht hoort) niet helemaal zijn zin te krijgen omdat de maatschappelijke organisatie daarmee onnodig is als zelfstandige entiteit. Het bestuur heeft de opdracht om aan beide morele eigenaren uit te leggen waarom ze niet helemaal hun zin krijgen: accountability. Het bestuur heeft de opdracht om voor beide morele eigenaren inzichtelijk te maken hoe de organisatie functioneert: transparantie. Maar veruit de belangrijkste opdracht voor het bestuur van een maatschappelijke organisatie is simpelweg het realiseren van de missie van de organisatie.

EEN ANDER BESTUUR

Waar de moraliteit van de overheid vormgegeven wordt via de politieke democratie en daarmee gebaseerd is op grotendeels gedeelde normen en waarden van volksvertegenwoordigers, is de moraliteit van maatschappelijke organisaties juist gebaseerd op een per definitie altijd afwijkende

De moraliteit van maatschappelijke organisaties is juist gebaseerd op een per definitie altijd afwijkende ‘eigen’ verzameling van private normen en waarden

‘eigen’ verzameling van private normen en waarden. Om maatschappelijke organisaties hun eigen moraliteit terug te geven moet simpelweg de zeggenschap in de vorm van het bestuur weer worden teruggegeven aan de vertegenwoordigers hiervan. Dat vraagt om minimaal drie veranderingen: bemensing, ambitie en verankering. Daarmee

zullen de schandalen niet verdwijnen – dat denken zou vreselijk naïef zijn –, maar de verantwoordelijkheid voor die schandalen komt wel weer dichterbij de burgers zelf, die directe verantwoordelijkheid dragen voor zowel het bestuur als de financiering.

Bemensing

Het bestuur van maatschappelijke organisaties moet grijpbaar zijn voor ‘normale bestuursleden’. In die zin is het juist verkeerd om bestuursleden te kiezen op functionele vaardigheden en achtergrond.⁸ Wanneer in een bestuur alleen een accountant het jaarverslag nog kan begrijpen, dan functioneert de financiële directeur niet en moet daar iets veranderd worden. Het wegduwen van de burger als bestuurder speelt bij de professionele stichtingen en instituties, maar ook in verenigingsland. Het staat haaks op de mondige en individuele burger die zelf beslissingen kan en wil nemen. Het staat haaks op de enorme mogelijkheden van sociale media, die leiden tot extreem lage transactiekosten en een verminderde noodzaak voor intermediaire structuren. De uitdaging is dus om deze moderne burger te koppelen aan de moderne slagvaardige organisatie.

Ambitie

Maatschappelijke organisaties hebben zich gericht op de ‘survival of the fitting’,⁹ waarbij die organisaties overleven die zich aanpassen aan de kaders van de overheid – waarbij het belangrijkste doel leek te zijn om zich juist niet te onderscheiden van ‘concullega’s’, omdat daarmee alleen maar extra vragen van de overheid werden uitgelokt. De nieuwe ambitie is om weer te streven naar ‘survival of the fittest’, waar organisaties overleven die het best voldoen aan de vraag van de doelgroep, hun maatschappelijke achterban. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) omschrijft dit als de ‘dictatuur van de middelmaat’, waarbij ‘toezichthouders en verantwoordingsfora zijn ingesteld vanuit het idee van risicobeperking. Het accent ligt op het afrekenen op gemiddelde “scores” waaraan iedere instelling of afdeling moet voldoen. De aandacht gaat vooral uit naar de negatieve afwijkingen, terwijl positieve afwijkingen minder in het oog springen.’¹⁰ Dit leidt tot schandalen en een gebrek aan moraliteit, omdat maatschappelijke organisaties vooral hun best doen zichzelf te helpen en daarmee cliënten tekortdoen. Een ambitie om de ‘fittest’ te zijn kan leiden tot schandalen, omdat organisaties hun cliënten meer en andere diensten geven dan die de overheid dacht te financieren.

Verankering

Maatschappelijke organisaties moeten zich weer verankeren bij de burgers zelf. Daarvoor zijn meer burgerbestuurders noodzakelijk en, nog belangrijker, het aangaan van directe relaties met burgers in de vorm van vrijwilligerswerk en donaties. De indirecte, verplichte

financiering zonder zeggenschap moet vervangen worden door meer directe financiering met zeggenschap door burgers. Maatschappelijke organisaties verankeren zich door in rechtstreekse dialoog met kritische burgers fondsen en vrijwilligers te werven. Dan ontstaan er gezonde financiële verhoudingen waarbij directe en indirecte financiering op elkaar aansluiten en directe financiering via filantropie (geld en tijd) een belangrijker onderdeel wordt voor de organisatie.¹¹ Vrijwilligerswerk

De indirecte, verplichte financiering zonder zeggenschap moet vervangen worden door meer directe financiering met zeggenschap door burgers

heeft daarbij als extra effect dat vrijwilligers, juist doordat ze economisch niet gebonden zijn aan de organisatie, perfect geschikt zijn als eventuele whistleblowers.

CONCLUSIE

De private moraliteit moet terug in maatschappelijke organisaties. Dat is een belangrijke opdracht voor het CDA. Niet alleen omdat daarmee maatschappelijke organisaties beter worden, maar vooral omdat de civil society in Nederland, net als in andere landen, op een fundamenteel kruispunt staat.¹² Het gaat om het heruitvinden van de civil society.¹³ Steekwoorden bij dat heruitvinden van de civil society zijn de acceptatie van diversiteit in de uitvoering¹⁴ en het realiseren van directe solidaire ervaringen,¹⁵ maar vooral ook het fors aanspreken op hun eigen zelfstandige missie en verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties die hieraan vorm moeten geven. Onder die voorwaarden van zelfstandigheid en zeggenschap is het goed mogelijk dat de burgers die nu kiezen voor het oprichten van hun eigen nieuwe maatschappelijke organisaties, ook verantwoordelijkheid willen nemen voor het oude, traditionele maatschappelijk middenveld. Het is juist het CDA, het zijn juist de CDA'ers die begrijpen dat de echte moraliteit niet van de overheid, maar van het maatschappelijk middenveld moet komen.

Noten

1 W.W. Powell en R. Friedkin, 'Organizational change in nonprofit organizations', in: W.W. Powell (red), *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987, pp. 180-194.

2 Zie voor de eerste fasen onder andere P.L. Hupe en L.C.P.M. Meijs, *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*. Den Haag: SCP, 2000.

3 Hupe en Meijs 2000.

4 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR, 2004.

5 WRR 2004, p. 10.

- 6 RMO, *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Sdu, 2010.
- 7 Powell en Friedkin 1987.
- 8 J. Carver, *Boards that make a difference*. San Fransisco: Jossey-Bass, 1990.
- 9 P.J. DiMaggio en W.W. Powell, 'The iron cage revisited. Institutional isomorfism and collective rationality in organizational fields', *American Sociological Review* 48 (1983), nr. 2, pp. 147-160.
- 10 WRR 2004.
- 11 Zie ook L.C.P.M. Meijs, 'Red de solidariteit. Verstevig de directe solidariteit tussen mensen', in: Jan Jacob van Dijk, Raymond Gradus en Maarten Neuteboom (red.), *Solidariteit in crisis* (CDV Zomer 2012). Amsterdam: Boom, 2012, pp. 70-77.
- 12 Rik Habraken, Lucas Meijs, Lau Schulp en Cristien Temmink, *Dutch civil society @ crossroads. Accepted development in practice*, 2013. Concept beschikbaar via: www.pria.org/docs/Dutch-Civil-Society-Crossroads_Netherlands.pdf.
- 13 L.C.P.M. Meijs, 'Reniventar la sociedad civil. A la tercera va la vencida!', in: V. Pérez-Díaz (red.), *Europa ante una crisis global. Economía, geoestrategia, sociedad civil y valores*. Madrid: Gota a Gota, 2012, pp. 165-182.
- 14 RMO, *Terugreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Sdu, 2013.
- 15 RMO, *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Sdu, 2013.