

# Ontwortelde instellingen

Gerrit-Jan Meulenbeld

**'Maatschappelijke ondernemingen hebben geen eigenaren meer, formeel-juridisch wel, maar het draagvlak ontbreekt. Er is geen morele of maatschappelijke eigenaar', zegt Willem van Leeuwen. 'Dat is bizar, want we hebben het over honderden instellingen, tienduizenden werknemers en miljarden euro's'. Het rapport over de maatschappelijke onderneming waaraan hij schreef, pleit voor een speciale wet. Dit om een cultuuromslag bij de maatschappelijke ondernemingen (waaronder scholen) te bewerkstelligen.**

Willem van Leeuwen is verbonden met het Wetenschappelijk Instituut (WI) van het CDA. Een van de onderwerpen waar na een advies uit 2005 van alles aan is gedaan, maar waarop geen resultaten zijn geboekt en waarin het CDA zich onderscheidt van andere politieke richtingen is de maatschappelijke onderneming. Scholen, zorginstellingen, woningcorporaties worden wel maatschappelijke ondernemingen (hierna MO's) genoemd. 'De vraag die voorlag was of dat advies nog waarde had en zo ja, hoe dan. Het bleek een actueel onderwerp te zijn, omdat de maatschappelijke onderneming in een nieuwe jas de oplossing kan zijn voor een maatschappelijk probleem, namelijk een samenleving waarin de overheid op haar grenzen is gestoten en terugtreedt, en de markt niet de oplossing is voor alle vraagstukken. Maar dan moet er wel iets gebeuren'. Van Leeuwen benadrukt dat het rapport breed gedragen wordt binnen het CDA, maar dat hij niet namens het CDA praat.

*Wat is er volgens u mis met de maatschappelijke onderneming?*

MO's hebben geen eigenaren meer, formeel-juridisch wel, maar het draagvlak ontbreekt. Er is geen morele

eigenaar. Dat is bizar, want we hebben het over honderden instellingen, tienduizenden werknemers en miljarden euro's. Dat is decennialang anders geweest, de MO's zijn ontstaan vanuit het particulier initiatief en waren vaak verenigingen. De eigendomsvraag was in de verzuilde samenleving daarom niet aan de orde, de bestuurders waren 'onze' mensen die vertrouwd werden en die voortkwamen uit de lokale samenleving. Op het moment dat de overheid mee gaat betalen en de zuilen uit elkaar vallen, verandert dat. Omdat de overheid betaalt, denken velen dat die de eigenaar is. Overheid en politiek denken er zelf ook zo over en de MO's verstatelijken. Begin jaren negentig komt daar verandering in, wanneer de overheid zich begint terug te trekken, omdat het haar financieel en organisatorisch boven het hoofd groeit. In het onderwijs vertaalt zich dat in de lumpsumfinanciering en meer beleidsvrijheid, in de zorg in meer marktwerking, in de volkshuisvesting in de verzelfstandiging en de bruteringsoperatie waarbij alle toekomstige subsidies werden uitbetaald onder gelijktijdige aflossing ineens van alle rijksleningen. Wat de overheid verzuimd heeft te doen is om over deze grote stap debat te voeren. Keert de oorspronkelijke eigenaar weer terug? Nee, want die is er niet meer. Verenigingen werden stichtingen. Door fusieoperaties en professionalisering zijn de MO's niet meer van de lokale samenleving. De nabijheid en verbinding zijn weg, loketten en bureaucratie zijn ervoor in de plaats gekomen. Herman Wijffels (oud-topman van de Rabobank) zei ooit: 'Zaken die mensen belangrijk vinden, moeten zo georganiseerd zijn dat mensen erbij kunnen'. Dat geldt voor onderwijs, zorg en wonen.

De MO's hebben het zelf ook laten liggen. Zij ervoeren het vraagstuk van het eigenaarschap niet als probleem en de

ruimte die ze van de overheid kregen als weldadig. Er zijn te weinig *checks and balances* ingebouwd, waardoor het hier en daar uit de hand is gelopen. Ik onderscheid drie soorten incidenten hoe het kan mislopen. De eerste is van alle tijden en wordt gevormd door de categorie fraude. Hoe nobel het streven van een MO ook is, ook daar acteren boeven. De tweede oorzaak is een te grote ambitie, te grote en meeslepende projecten, niet met slechte bedoelingen en lang niet altijd vanuit grote ego's. De derde categorie bestaat wel uit de grote ego's, die lopen ook bij MO's rond. In de twee laatste gevallen ontbreekt het kritisch vermogen en faalt de raad van toezicht of het managementteam, de tegenkrachten bij uitstek. Zij bieden vaker echter alleen tegenkracht op de bedrijfsvoering. Maar wie ziet erop toe dat de MO de goede dingen doet? Waar is het handelen op gebaseerd? Wat is de maatschappelijke meerwaarde, de legitimatie? De antwoorden op die vragen zijn ver te zoeken. Maar ook de overheid faalt als ze partij is in grote projecten. Zij neemt vaak niet de betrokkenheid van burgers als leidraad, maar wil de eigen politieke ambitie verwezenlijken.

*U zegt dat de MO's geen morele of maatschappelijke eigenaar meer hebben, dat de legitimatie ontbreekt. Ook de raad van toezicht voorziet daar niet in?*

De lokale gemeenschap is feitelijk niet vertegenwoordigd, ook niet door de ouder-, bewoners- of cliëntenraad, die vaak als zodanig worden aangevoerd. Zij zijn alle bij wet ingesteld en acteren meestal als klant, consument. Zij stellen zich de vraag: zijn wij tevreden over het primair proces? Dat is hartstikke belangrijk, maar de vraag of de goede dingen worden gedaan, de vraag dus naar de maatschappelijke meerwaarde, wordt niet gesteld. Ook niet of maatschappelijke partners die in dezelfde buurt of om-



Foto: M. van Rij/NFP

**Willem van Leeuwen (1953) studeerde na zijn heeo Nederlands recht. Vanaf 1992 was hij directeur en later tevens voorzitter van NCIV, een koepel voor woningcorporaties en na de fusie met de Nederlandse Woningraad van 1998 tot 2009 voorzitter en algemeen directeur van Aedes, de vereniging van woningcorporaties. Hij was als initiatiefnemer tot 2009 voorzitter van het Platform Maatschappelijke Ondernemingen, voorzitter van de Raad van Toezicht van de PO-raad en tot voor kort voorzitter van de Buurt Alliantie. In 2012 verscheen het boek *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld* dat hij samen met Paul Simons schreef. Voor Het CDA en de maatschappelijke onderneming zie [www.cda.nl/wi/rapporten/](http://www.cda.nl/wi/rapporten/) Dit interview is naar aanleiding van het verschijnen hiervan.**

geving van de MO opereren, vinden dat je je met de goede dingen bezighoudt. Ouderraad, medezeggenschapsraad zijn belanghebbend en geen betrokkenen. Zij stellen de waarom-vraag niet. Om die vraag te kunnen stellen, moet je in verbinding staan met de samenleving. Al die jaren hebben de MO's dat vacuüm niet gevoeld, dat vind ik verbijsterend, en beschouw ik als een fundamenteel probleem.

*Is deze situatie te repareren?*

We bepleiten een speciale wet. Geen wet die de macht overneemt of waarmee de overheid het oplost, een nieuwe verstatelijking dus. Het gaat om een wet die de

samenleving in positie brengt om zich substantieel te kunnen bezighouden met de waarom-vraag.

*Maar als niemand die vraag gemist heeft, is er dan een probleem?*

Dat is er zeker, omdat we van een situatie gaan van verzorgen en verzekeren, de verzorgingsstaat, naar een situatie van verbinden en verheffen, zoals de WRR een aantal jaren geleden vaststelde, ofwel naar de participatiesamenleving. Dat is geen samenleving waarin burgers uitvoerders zijn van overheidstaken, zoals bijvoorbeeld minister Plasterk het invult, maar verantwoordelijkheid dragen voor elkaar (verbinden), zelf met oplos-

singen komen (verheffen) en de overheid ze daartoe in staat stelt. Daarvoor is die wet nodig, als instrument, niet als bezegeling van een situatie. Als het werkt, kan de wet weg.

*Gaat het niet vooral om een cultuuromslag?*

De vraag is bij wie die moet beginnen? De bovengeschetste ontwikkeling is door wetenschappers en adviesraden stelselmatig geagendeerd, maar niet door de MO's opgepakt. Laten we de mensen die zich ermee willen bemoeien, via een wet in positie brengen. In de samenleving bruist het van allerlei nieuwe initiatieven, ook in de MO's, maar dan vooral op de werkvloer. Als voorzitter van de Buurt-

Alliantie ben ik duizenden van deze mensen tegengekomen die wel in verbinding staan met de samenleving, met buurtinitiatieven, met andere maatschappelijke organisaties. Voor hun managers telt dit meestal niet. Deze mensen zijn misschien wel meer maatschappelijk gedreven dan hun managers en bestuurders. De cultuuromslag moet dus nog vooral op dat niveau plaatsvinden. Een wet kan dat forceren.

*Zijn maatschappelijke initiatieven in verbinding te brengen met de MO's?*

Ik zie het maar sporadisch. Een maatschappelijk initiatief als Buurtzorg wordt nu pas serieus genomen door de gevestigde thuiszorgorganisaties en gevraagd om uit te leggen hoe zij werken, maar dat is vooral gemotiveerd door bezuinigingen. Er zijn allerlei initiatieven van buurtbewoners die niet aan tafel komen bij de woningcorporaties. In Overijssel heeft een schoolbestuur geweigerd een school die dat bestuur vanwege krimp wilde sluiten, over te dragen aan de dorpsgemeenschap en waar een serieus alternatief was geformuleerd, financieel, gebouwelijk, organisatorisch. De vraag was vervolgens ook of de overheid dat goed had gevonden. Het CDA vindt dus dat zo'n initiatiefgroep het wettelijke recht moet krijgen de school over te nemen. In het geval van een school is het nog vrij eenvoudig, want het gaat om een geldstroom. Als buurtbewoners een alternatief organiseren waar een woningbouwcorporatie woningen wil afbreken of afstoten, wordt het ingewikkelder, want dan speelt de formele eigendomsvraag. Maar ook in dit geval zou je het zo moeten regelen dat er overgedragen wordt.

*Er zijn allerlei maatschappelijke initiatieven, maar veel burgers gedragen zich nog steeds als consument, zien vooral het eigenbelang en niet het publiek belang. Is dat te repareren?*

Volgens mij heeft dat ook te maken met de aard van de vragen die bestuurders stellen aan een ouder- of bewonersraad. Trek het breder dan een school of woningcomplex, maar leg de dilemma's voor: willen we meer zorgwoningen voor ouderen of meer duurzame woningen? Dat betekent dat je als bestuurder de

waarom-vraag heel helder hebt en niet meteen zelf moet beantwoorden, maar in interactie gaat. Zo kan het beleid van een woningcorporatie of schoolbestuur het beleid van de gemeenschap worden. En maakt het ook niet uit dat het er anders uitziet dan elders in Nederland. In het rapport staat het voorbeeld van Hoogeloon, waar de lokale gemeenschap een zorgcoöperatie heeft opgericht om de zorg voor ouderen zelf ter hand te nemen toen de zorgaanbieder zich terugtrok in het dorp. Daar is ervoor gekozen om ouderen met een zware zorgindicatie bewegingsvrijheid te geven om zelfstandig door het dorp te wandelen. Gaat het mis, dan neemt de coöperatie zelf de verantwoordelijkheid. Het alternatief is dat deze ouderen de rest van hun leven achter een cijferslot zitten. Daar is dus over nagedacht. De landelijke politiek moet zich dan ook koest houden als het misgaat.

*Hebben de MO's nog toekomst?*

Die vraag is heel lang beantwoord vanuit de gevestigde MO's, ook binnen het CDA. Dan word je misschien cynisch, maar als die gevestigde MO de verbinding weet te leggen met maatschappelijke initiatieven, flexibeler wordt, zich aanpast, is er zeker toekomst. Dat betekent dat ze invloed, draagvlak van de betrokkenen moet ophalen, niet alleen toestaan. En dilemma's delen. Maar ook maatschappelijke initiatieven professionaliseren, worden volwassen en dus ontstaan er nieuwe MO's. De gevestigde MO's zijn op dezelfde manier ontstaan, vanuit een maatschappelijke behoefte en het particulier initiatief.

*In het rapport wordt als alternatief voor de huidige financiering van MO's zoals in het onderwijs en als middel om de betrokkenheid te vergroten, vraagfinanciering genoemd. Het rapport gaat er verder niet op in. Zou het een goed alternatief zijn?*

Die vraag is er op verzoek van enkele bestuursleden van het WI ingekomen, maar de beantwoording is uitgebleven, omdat het niet in mijn opdracht zat. Vraagfinanciering lost naar mijn opvatting het vraagstuk niet op. Vraagfinanciering, pgb's zijn een alternatief voor ouder-, cliënten- en bewonersraden, ze vertrekken

dus vanuit het individuele belang, niet het publiek of algemeen belang.

*Hoe ver reikt het publiek belang? Op welke schaal moeten we denken?*

Als we de vier grote steden buiten beschouwing laten, zijn de gemeentegrenzen wel de norm. Ik ben niet tegen schaalvergroting, vind dat een MO in vijf gemeenten mag werken, maar dan moet die garanderen dat er een bestuurlijk iemand permanent voor die gemeenschap beschikbaar is en geen relatiemanager of afdelingshoofd, mensen die over grote beslissingen niet zelf kunnen besluiten. Iemand dus die met beide benen in die gemeenschap staat. Dat willen we graag in een wet vastleggen, zoals ook de verplichting om een maatschappelijke raad in te stellen. Zulke infrastructuur bevordert de cultuuromslag, de noodzakelijke verbinding met de samenleving. Daarnaast bepleiten we een tweede wet op het niveau van het primaire proces. Dat regelt dat een groep ouders of bewoners een aanbesteding kan doen wanneer ze een alternatief hebben, 'the right to challenge'. In Groot-Brittannië wordt dat nog eens bevorderd door een garantiestelsel.

*Hoe optimistisch bent u over de cultuuromslag, over de MO?*

Ik zit er wat dubbel in. Ik ben ervan overtuigd dat er bij de professionals in de MO's en burgers zoveel dynamiek en kracht zitten, dat het kan gaan lukken. Het zit in het Nederlandse DNA, nergens zijn zoveel mensen die zich actief bemoeien met het publiek belang, niet door het uitoefenen van stemrecht, maar door het zelf te doen. Maar misschien gaat er eerst nog veel stuk, als grote onderdelen toch via marktwerking of de overheid georganiseerd worden, wat niet denkbeeldig is. Het zal nog een tijd duren voordat de door ons voorgestelde wetten er zijn. De actuele decentralisaties in het sociale domein kunnen echter ook voor een keerpunt zorgen, als gemeenten zich niet opstellen als regisseurs, onzichtbare samenwerkingsverbanden oprichten, maar zich gedragen als facilitatoren, zelf een soort MO worden. ■