

Terug naar de basis

Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening

1	Het legitimiteitsprobleem van maatschappelijke organisaties	2
2	De achtergrond van het legitimiteitsprobleem	3
3	Drie mechanismen tot versterking van legitimiteit.....	6
4	Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties	9
5	Aanbevelingen voor de overheid.....	10
6	Tot slot.....	12

Het legitimititeitsprobleem van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties met een publieke doelstelling, zoals scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, woningcorporaties en omroepen, kampen met een legitimititeitsprobleem. Het is vaak onduidelijk 'van wie ze zijn': van de bestuurders, van de overheid, van de cliënten, van de samenleving? Illustratief is dat ze vaak eerder onderwerp van debat zijn (inzake de kwaliteit van geleverde diensten, de verantwoording van de werkwijze, nieuwe regelgeving en tekortschietend management) dan dat ze de agenda van die discussie zelf bepalen. Er wordt hoofdzakelijk over hen gesproken, en ook over hen gehandeld. Hierdoor komen niet alleen de organisaties zelf onder druk te staan, maar ook de legitimititeit en pluriformiteit van de maatschappelijke dienstverlening.

In zijn verkenning *Stem geven aan verankering* (2009) heeft de RMO dit legitimititeitsprobleem uitgebreid geanalyseerd. Deze analyse riep herkenning op bij de maatschappelijke organisaties zelf, alsook binnen politiek en beleid. Mede op basis van deze reacties heeft de Raad besloten een extra briefadvies aan dit thema te wijden. Naar zijn mening is maatschappelijke verankering essentieel in een tijd waarin publieke instellingen te maken krijgen met forse bezuinigingen. De Raad maakt zich zorgen over de afkalvende legitimititeit van maatschappelijke organisaties. Of het nu gaat om welzijnsinstellingen, scholen, omroepen of ontwikkelingsorganisaties: overal is de druk groot om meer diensten te verlenen tegen minder geld, om meer verantwoording af te leggen tegen minder vrijheid om eigen keuzes te maken. In hun overlevingstocht zitten organisaties gevangen in enerzijds disciplinerende wetgeving en toezichtorganen en anderzijds de eisen van de markt. Ze raken vervreemd van hun achterban, aan wie ze juist hun legitimititeit zouden moeten ontleenen. Met de bezuinigingen in aantocht dreigen zo de mogelijkheden af te nemen om in te spelen op de heterogene vraag binnen de samenleving.

Hoofdpijn van advies

Dit advies¹ reikt een aantal richtingen aan om uit deze spanning te komen en de legitimititeit van maatschappelijke organisaties te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat maatschappelijke organisaties geen willoze uitvoerders van overheidsbeleid zijn, maar zelf hun doelstellingen, doelgroepen en werkzaamheden definiëren.² Hun zogeheten 'licence to operate' is niet afkomstig van de overheid, formele toezichtorganen of de markt, maar ligt in de heterogene samenleving, in het bedienen van specifieke doelgroepen met verschillende waarden en verlangens. Ze worden weliswaar grotendeels gefinancierd vanuit de overheid, maar dat betekent niet dat hun *maatschappelijke* legitimititeit daar ook ligt. Hun uiteindelijke bestaansrecht ligt in het feit dat ze inspelen op specifieke behoeften binnen de samenleving en vaak verbonden zijn met ruimere verbanden en een lange historie. Hun legitimititeit ligt in de relatie met de 'afnemers' van hun producten, de cliënten van een gespecialiseerde zorginstelling, de ouders en leerlingen van een identiteits-gebonden school, de mensen die lid worden van een specifieke publieke

¹ Dit advies is vanuit de Raad voorbereid door een commissie bestaande uit Lucas Meijs, Paul Frissen (Raad) en Merel Noorman en Rienk Janssens (secretariaat).

² In tegenstelling tot de aanname in rapporten van de WRR en de SER gaan we er niet van uit dat de definiëring van publieke belangen in handen van de overheid ligt. Empirisch is dat ook strijdig met de Nederlandse geschiedenis waar het publiek belang niet door de overheid is gearticuleerd maar door particuliere organisaties op het terrein van onderwijs, zorg, welzijn, cultuur en huisvesting. (vergelijk SER, *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Den Haag, 2010; WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000).

omroep of naar hun programma's kijken, de bewoners van een bepaald type sociale huurwoningen.

Erkenning van deze maatschappelijke legitimiteit betekent een accentverlegging van zowel maatschappelijke dienstverleners als overheid. Maatschappelijke organisaties zouden zich meer nog dan nu het geval is kunnen gaan specialiseren door zich te richten op bepaalde (groepen) cliënten en maatschappelijke partners en daarmee tegelijk minder op overheid en toezichtorganen. Niet de subsidie- of de wettelijke relatie met de overheid zou voor hen de basis van hun activiteiten moeten zijn, maar de eigen missie, geënt op het bedienen van een specifieke vraag van een specifieke doelgroep. Dit besef schept ruimte voor eigen keuzes en, indien nodig, voor het zoeken naar aanvullende financieringen. Woningcorporaties kunnen bijvoorbeeld delen van hun woningbestand afstoten en zich meer richten op afgebakende doelgroepen als ouderen of jongeren. Omroepen kunnen de fusiédruk vanuit Den Haag weerstaan door vanuit de eigen missie extra private financiering te zoeken.

Naast ruimte schept dit besef van maatschappelijke legitimiteit ook nieuwe opgaven. Scholen, welzijninstellingen en andere organisaties kunnen via nieuwe vormen van inspraak doelbewust werken aan de relatie met hun achterban. Niet vanwege een marktgerichte benadering die de klant tot koning verklaart, maar omdat ouders, patiënten, leerlingen en tv-kijkers verschillende waarden hanteren en verlangens hebben die het bestaansrecht vormen van de organisaties.

Ook van de overheid vergt dit een verschuiving in oriëntatie. De samenleving is gebaat bij een pluriform aanbod, en de samenleving is daartoe meer in staat dan de overheid. De overheid zal gericht moeten zijn op het stimuleren van verankering van de dienstverlening in de samenleving en niet op de controle en beheersing van de dienstverlening namens de samenleving. Ze zal moeten stimuleren dat maatschappelijke organisaties zelf hun toezicht en verantwoording vormgeven, bijvoorbeeld via raadplegingen van stakeholders of cliëntenpanels. Pas bij duidelijke blijken van taakverwaarlozing is ingrijpen gerechtvaardigd, maar altijd achteraf. De overheid zal ook ruimte moeten blijven bieden voor nieuwe toetreders, initiatieven vanuit de samenleving en aanvullende private financiering. Daar heeft ze ook vooral zelf baat bij. Organisaties zullen immers zo beter in staat zijn om aan te sluiten bij nieuwe vragen, te innoveren, de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en de keuzes in dienstverlening aan cliënten uit te leggen. Maar bovenal: organisaties krijgen zo de gelegenheid om te werken aan hun legitimiteit. En dat is een essentiële voorwaarde om veerkracht te behouden die nodig is om, ook in meer instabiele tijden van bezuinigingen, overeind te blijven.

Verderop in het advies reiken we een aantal richtingen aan om deze bewustwording van maatschappelijke verankering nader te concretiseren. Eerst staan we stil bij de achtergronden van het legitimiteitsprobleem en de belangrijkste knelpunten daarbinnen.

2 De achtergrond van het legitimiteitsprobleem

Maatschappelijke organisaties 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 'eigen' publiek

in de 'civil society' en op de markt, dat de organisatie waardevol, betekenisvol en noodzakelijk vindt. Zonder deze maatschappelijke legitimiteit zijn organisaties kwetsbaar voor verwijten van overbodigheid en onrechtmatigheid. Zonder tegengeluid vanuit sympathiserende burgers kunnen geuite twijfels en kritiek 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.

Het legitimiteitsprobleem ligt in de spanning tussen loslaten...

Hoe is het legitimiteitsprobleem van de maatschappelijke dienstverlening eigenlijk ontstaan? De oorzaak ligt voor een belangrijk deel in de historie. Maatschappelijke organisaties zijn uitgegroeid tot hybride organisaties tussen de staat, de markt en de civil society. Ze vinden hun oorsprong in particuliere initiatieven, maar zijn met de uitbouw van de verzorgingsstaat in de naoorlogse jaren steeds meer in de invloedssfeer van de overheid geraakt. Via subsidieverstrekking en wetgeving zijn ze verstatelijkt in termen van financiering, regulering en sturing. Maar de verzorgingsstaat bleek onbetaalbaar en onbeheersbaar. De kosten liepen op en de mogelijkheden om te innoveren bleken onvoldoende. Het gevolg was dat in de jaren negentig in navolging van het *new public management* gestreefd werd naar een ontvlechting van bestuur en uitvoering: deregulering, geleide marktwerking en bedrijfsgericht werken werden de leidende begrippen, waarbij de nadruk verschoof van *government* naar *governance*.

Deze nieuwe oriëntatie beoogde de realisatie van een reeks van vaak conflicterende doelstellingen: kostenreductie, optimalisering van de efficiëntie, professionalisering, standaardisering, maar ook versterking van de positie van de cliënt en inperking van de macht van professionals en zorgverleners. In de praktijk leidde het tot tegengestelde prikkels en controlesystemen, waarbij alles was gericht op het controleren van de instelling alsof zij een agent (een *uitvoerende* organisatie van de overheid) is. Steeds vaker botsten daarbij verschillende waardenoriëntaties.

....en de organisaties onder controle houden

De gevolgen van deze verandering waren uiteenlopend. De marktwerking en de groeiende nadruk op efficiëntie gingen gepaard met schaalvergrotingen, fusies en verzakelijking van de dienstverlening. Overheid en politiek ervoeren een afgenomen invloed op maatschappelijke organisaties. Dat werd gecompenseerd door een omvangrijke bureaucratisering en prestatiesturing ('stopwatchzorg') waardoor de overheid via de achterdeur alsnog enige grip op de organisaties poogde te houden. Het streven naar interne en externe verantwoording resulteerde in een ondoorzichtige en moeilijke doordringbare 'tussenstructuur' van toezichthouders, inspecties en expertisecentra³. De gedeelde normen en waarden uit de zuilen, die het fundament waren van vertrouwen tussen (een deel van de) samenleving en maatschappelijke organisaties, werden vervangen door de gepercipieerde noodzaak van controle en quasi-marktgedrag.

Intussen zorgden – en dit gaat nog steeds door - allerlei maatschappelijke ontwikkelingen ervoor dat de controle eerder toeneemt dan afneemt. In reactie op incidenten, oplopende kosten en vermeende mindere kwaliteit is de overheid geneigd de teugels strakker aan te trekken. Integraal beleid, *evidence-based* werken, geprofessionaliseerd toezicht, verdere standaardisering van behandelmethodes en lesmethodes moeten de kwaliteit vergroten, de kosten beperken en de efficiëntie verhogen. De voorgestelde maatregelen in de

³ WRR (2004). *Bewijzen van een goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

volkshuisvesting van het vorige kabinet illustreren de toegenomen behoefte aan het primaat van de politiek jegens, in dit geval, de woningcorporaties⁴.

De legitimiteit komt niet meer van de 'afnemer' ...

Maatschappelijke organisaties zijn zo in een vacuüm terecht gekomen: het is voor het publiek vaak onduidelijk van wie deze organisaties zijn⁵. Waar kan de burger terecht bij onvrede over het onderwijs? Wie is verantwoordelijk voor de gevolgen van de aankoop van een schip door een woningcorporatie? Is het de overheid, de organisatie zelf of misschien wel een van de talloze andere, vaak onbenaderbare spelers in het veld, zoals inspectiediensten, verzekeringsmaatschappijen, indicatiecentra etc.?

Dit diffuse (of gebrek aan) eigenaarschap zet de *maatschappelijke* legitimiteit van deze organisaties onder druk. Idealiter moet er een maatschappelijk publiek zijn dat deze organisaties herkent en steunt als organisaties die geëigend zijn hun taak uit te voeren⁶. Maar inmiddels ligt de legitimiteit niet meer in handen van de 'afnemers' die de organisaties hebben 'gemandateerd' voor hun dienstverlening, maar in handen van een conglomeraat van overheden, toezichtorganen en allerhande marktpartijen die elk hun eigen verantwoordingsmechanismen kennen.

... en evenmin van de 'aanbieder'

De kwetsbare positie van maatschappelijke organisaties heeft ook een intrinsieke oorzaak. Instellingen met een publiek doel leveren een diversiteit aan diensten waarnaar een grote, maar niet altijd koopkrachtige vraag bestaat en waarbij informatieasymmetrie maakt dat burgers niet altijd in staat zijn om hun problemen en behoeften te verwoorden⁷. Het marktprincipe van vraag en aanbod heeft dan ook in dit domein minder zeggingskracht. De basis van de dienstverlening ligt immers niet alleen bij de vragers, maar ook bij de aanbieders. De instellingen reageren niet alleen op gearticuleerde behoeften van cliënten, maar articuleren die behoeften ook zelf en geven zo mede vorm aan een pluriform aanbod. Een school heeft vaak meer zicht op wat leerlingen nodig hebben dan de ouders, en een arts weet doorgaans beter wat een patiënt mankeert dan de patiënt zelf. Organisaties (vergelijk een ontwikkelingsorganisatie of een welzijnsinstelling) komen juist op voor mensen die hun vraag onvoldoende kunnen stellen. Het legitimiteitsvraagstuk wordt hierdoor extra prangend. Juist voor dit noodzakelijke 'eigenmachtige' optreden van instellingen is legitimiteit van het grootste belang, en kan een vermindering daarvan grote gevolgen hebben.

⁴ Ministerie van VROM (2009). *Voorstellen woningcorporatiestelsel*, ABC 2009008155.

⁵ Zie bijvoorbeeld Hetteema, P. en J. Lenssen (2007). *Van wie is het onderwijs?: De veranderende rol van leraar, manager en minister*. Amsterdam: Balans; SEV (2007). *Van wie is de corporatie?*. Congresverslag. <http://www.sev.nl>.

⁶ Suchman, M. C. (1995). *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *The Academy of Management Review*, jg. 20, nr.3, p. 571-610.

⁷ Mol, A. (2006). *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam: van Genneep; Clarke, J., J. Newman, N. Smith, L. Westmarland en E. Vidler (2007). *Creating citizen-consumers: changing publics and changing public services*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Drie mechanismen tot versterking van legitimiteit

In theorie zijn er drie samenhangende en deels overlappende mechanismen om de maatschappelijke legitimiteit van maatschappelijke organisaties te versterken⁸:

1. door beter bestuur en toezicht te organiseren en rekenschap te geven;
2. door het vergroten van de keuzevrijheid ('exit' mogelijkheden) van cliënten;
3. door de samenwerking, discussie en dialoog met de achterban en cliënten te onderhouden.

Hieronder bespreken we de belangrijkste voor- en nadelen van deze mechanismen.

Toezicht staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda...

Toezicht en verantwoording staan hoog op de prioriteitenlijst van maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties en beleidsmakers. Zij gaan er (terecht) vanuit dat onafhankelijk toezicht bijdraagt aan *checks and balances* en daarmee aan draagvlak van de geleverde diensten. Ook zijn ze doordrongen van de noodzaak van verticale én horizontale verantwoording. Goed en eerlijk inzicht geven in de organisatie zorgt voor publieke acceptatie en daarmee voor versterking van de legitimiteit. Vooral horizontale verantwoording jegens maatschappelijke partners – zoals voor mbo scholen het lokale bedrijfsleven, nabije woningcorporaties, andere mbo scholen en de lerarenopleiding – levert meerwaarde op het gebied van kwaliteitsverbetering. Vakgenoten, ketenpartners en collega-organisaties zijn natuurlijke partijen om zich aan te spiegelen en vaak goed in staat om feedback te geven ter verbetering van de kwaliteit⁹. De laatste jaren is dan ook veel ingezet op professionalisering van intern toezicht en op horizontalisering van verantwoording, al is er nog ruimte voor verbetering.

...maar holt de maatschappelijke oriëntatie uit.

Toezicht en verantwoording kennen echter ook beperkingen. Toezicht en verantwoording hebben in de praktijk vaak geen betrekking op de visie en missie van de organisatie, maar alleen op de uitvoering en dan ook nog eens achteraf. Verder kunnen niet alle belanghebbenden hun verantwoordingseisen afdwingen, met als gevolg dat de verantwoording zich al snel eenzijdig richt op partijen als overheid, verzekeringsmaatschappijen, inspectiediensten of intern toezicht: partijen met macht, vooral financieel. Legitieme claims zonder macht krijgen minder aandacht, waardoor horizontale verantwoording jegens andere belanghebbenden in de praktijk onvoldoende van de grond komt.

De zeer gedetailleerde regels voor toezicht en verantwoording kunnen bovendien leiden tot protocolisering en standaardisering, met als gevolg een verzakelijking van de dienstverlening. Procedures worden belangrijker dan vakmanschap. Verantwoording wordt een doel op zich in plaats van een middel om het maatschappelijke belang te borgen¹⁰. Ook kan de onafhankelijkheid van het interne toezicht soms op gespannen voet staan met de ambitie om vertrouwen te

⁸ RMO (2009). *Stem geven aan verankering, over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners*. Den Haag: RMO.

⁹ Minderman, G.D. (2008). *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Oratie VU Amsterdam 10-04-2008. Amsterdam: Vrije Universiteit.

¹⁰ Gregory, R. (1995) Accountability, responsibility and corruption: managing the public production process, in: J. Boston (red.), *The State Under Contract*. Wellington: Bridget Williams Books.

winnen van andere belanghebbenden. Een formeel toezichtorgaan van een zorg- of welzijninstelling zal – om de schijn van behartiging van deelbelangen te vermijden - terughoudend zijn om te spreken met patiënten of vertegenwoordigers daarvan, terwijl dat voor de maatschappelijke verankering zeker meerwaarde heeft. Zonder de betrokkenheid van cliënten kan het uitbouwen van toezicht- en verantwoordingstructuren het wantrouwen immers alleen maar meer in de hand werken. Toezichtorganen zijn, in elk geval in de beeldvorming, dan al snel 'ongenaakbare instanties', die vooral georiënteerd zijn op de besturen en niet op de afnemers van de dienstverlening. En inderdaad lijken de agenda's van toezichtorganen vooral gevuld te zijn met bestuurlijke onderwerpen¹¹.

Exit opties vergroten de keuzevrijheid van de cliënt...

De mogelijkheid om de relatie met een organisatie te verbreken – de zogeheten *exit* - is een van de belangrijkste instrumenten van cliënten om een organisatie te sturen. Wanneer zij vrijwillig voor een organisatie kiezen, is dat automatisch een bewijs van het bestaansrecht voor die organisatie. Organisaties met voldoende legitimiteit zijn uit zichzelf ook voldoende sterk om het aan te durven dat potentiële cliënten kunnen kiezen voor de 'concurrent'. Wanneer een school een duidelijke identiteit heeft en ouders daar bewust niet voor kiezen, dan hoeft dat niet nadelig te zijn voor de legitimiteit van de school.

...maar staan soms op gespannen voet met publieke diensten

Toch is in de praktijk de keuzevrijheid binnen de maatschappelijke dienstverlening beperkt. In de gezondheidszorg hebben cliënten weliswaar meer ruimte gekregen om van verzekeraar te wisselen, maar uiteindelijk zijn de exit-'kosten' fors. Cliënten zijn vaak in financiële, fysieke of emotionele zin verregaand afhankelijk van bijvoorbeeld een welzijns- of zorginstelling. Ook de binding van een kind met een school of levensbeschouwelijke overwegingen kunnen een belemmering vormen voor de overstap naar een andere school. De gevolgen van exit zijn lang niet altijd overzichtelijk¹².

Om goede keuzes te kunnen maken hebben 'consumenten' informatie nodig over de kwaliteit, de prijs en de eigenschappen van de dienstverlening, maar deze informatie is vaak moeilijk toegankelijk. Het kan voor patiënten een hele opgave zijn om te achterhalen welke arts of instelling zorg van welke kwaliteit levert. Hierbij speelt mee dat consumenten niet altijd de 'deskundigheid' of de behoefte hebben om de beschikbare informatie goed te wegen. Ook hier geldt dat marktwerking verkeerde prikkels aan een organisatie kan geven, namelijk te veel gericht op efficiency en te weinig op de eventueel niet koopkrachtige cliënt.

Dialoog met de 'cliënt' heeft nog onvoldoende aandacht...

Het derde mechanisme, de dialoog met de cliënt en de samenleving, heeft binnen politiek en beleid tot op heden de minste aandacht gekregen. De Onderwijsraad constateert dat de ouderbetrokkenheid nog altijd beperkt is¹³. Onderzoek heeft verder aangetoond dat de wettelijk verankerde vormen van inspraak en medezeggenschap in alle sectoren op grenzen stuiten. Geïstitutionaliseerde en traditionele vormen van inspraak en medezeggenschap zijn sterk

¹¹ RMO (2009). *Stem geven aan verankering, over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners*. Den Haag: RMO.

¹² Swierstra, T. en E. Tonkens (2005). Conclusie. Kiezen, een burgerplicht? In: M. Hurenkamp en M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht. Over de tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.

¹³ Onderwijsraad (2010). *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.

geprofessionaliseerd, waardoor de drempels voor deelname hoog zijn¹⁴. Ook zien organisaties inspraak en medezeggenschap eerder als wettelijke verplichting dan als waardevolle bron van informatie om de organisatie te verbeteren¹⁵. Veel organisaties hebben bovendien moeite om hun achterban te betrekken bij beleid of dienstverlening. Door de individualisering, democratisering, ontzuiling en een hoger kennisniveau zijn burgers weinig bereid zich te laten vertegenwoordigen en geven zij liever individueel uiting aan hun wensen dan via een formeel orgaan. Onvrede over het beleid van de school gaat via een boos mailtje naar de directeur met een cc-tje naar vrienden en medeouders en niet via de medezeggenschapsorganen.

... en kan de legitimiteit aanzienlijk versterken

Toch kan de dialoog met cliënt en achterban - de zogeheten *voice* - de legitimiteit van een organisatie aanzienlijk versterken. *Voice* is geen gunst aan cliënten of een plicht voor organisaties, maar een kans om de organisatie te verbeteren en de legitimiteit te vergroten, misschien wel juist vanwege het haperende toezicht en de beperkte mogelijkheden voor het vergroten van keuzevrijheid. Het is een noodzakelijke aanvulling op de horizontale verantwoording jegens maatschappelijke partners. Door in gesprek te blijven krijgen organisaties ervaringen en behoeftes van cliënten in beeld die niet te standaardiseren zijn. Door open te staan voor de klachten, belangen en meningen van alle cliënten kunnen organisaties de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, maar ook betrokkenheid en steun voor de organisatie mobiliseren. Ouderbetrokkenheid is dus niet alleen belangrijk vanuit een oogpunt van taakverlichting voor de school, afstemming in de opvoeding en ondersteuning van het leerproces¹⁶, het is een essentiële voorwaarde voor de legitimiteit van een school. Juist omdat maatschappelijke organisaties hun legitimiteit niet uitsluitend aan de markt of de overheid kunnen ontlenen, moeten burgers als (potentiële) cliënten en ultieme financiers directer hun stem kunnen laten horen. Niet vanuit de opvatting 'u vraagt wij draaien', maar omdat de cliënten of groepen cliënten met hun behoeften en waarden het bestaansrecht vormen van een organisatie. *Voice* is daarmee een opdracht en instrument voor de maatschappelijke onderneming om weg te komen van willoze uitvoering van overheidsbeleid en 'blinde' marktwerking.

Alle drie hierboven beschreven mechanismen zijn belangrijk voor het versterken van de maatschappelijke legitimiteit en bieden elkaar tegenwicht. Intern toezicht, horizontale verantwoording jegens partnerorganisaties en vakgenoten, en het vergroten van de exitopties van cliënten hebben de afgelopen jaren in de belangstelling gestaan. De sleutel voor de samenhang tussen de drie ligt in de versterking van de relatie met de doelgroep. Maatschappelijke organisaties raken uit balans als zij de band met hun 'afnemers' uit het oog verliezen.

¹⁴ WRR (2004). *Bewijzen van een goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁵ Jansen, L. (1997). *Tussen gunst en recht: cliëntenparticipatie als bijdrage aan burgerschap*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

¹⁶ Onderwijsraad 2010. *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.

Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties

Organiseer nabijheid op verschillende niveaus

Hoe kunnen organisaties hun legitimiteit vergroten door de band met de achterban en de samenleving te versterken? Het eerste wat nodig is – en het klinkt algemener dan het is – is dat de maatschappelijke dienstverlener streeft naar 'nabijheid' en herkenbare betrokkenheid. Organisaties zullen zich moeten toelagen op het effectiever organiseren van samenwerking, dialoog en discussie met (potentiële) cliënten en hun belangenbehartigers, niet als losstaande activiteit maar als essentieel onderdeel van de dagelijkse praktijk. Het gaat hierbij om directe relaties zonder tussenkomst van de overheid als meta-vertegenwoordiger. Het versterken van de relatie moet centraal staan in de cultuur en structuur van de organisatie.

Voor het versterken van de relatie met de achterban zullen organisaties nieuwe vormen van gesprek moeten vinden. Dit kan door verantwoording en dialoog ruim op te vatten en te erkennen dat het gesprek op veel manieren en op veel plekken plaats kan vinden: in samenwerking, in discussies met cliënten en mensen die nog niet gekozen hebben, in interne overlegorganen, maar ook via oude en nieuwe media. Dialoog, discussie en verantwoording moeten geen formele verplichting zijn, maar direct betekenis hebben voor de verbetering van de kwaliteit en de betrokkenheid. Ter illustratie: de invulling van de dienstverlening is in veel gevallen een geschikter onderwerp voor discussies met een patiëntenraad dan het financiële jaarverslag van het concern. Verder is het belangrijk dat organisaties hun gesprekspartners meer aan de voorkant van het proces betrekken, zodat zij zeggenschap hebben over de zaken waar de organisatie later verantwoording over aflegt. Daarbij zullen organisaties zowel aansluiting kunnen zoeken bij initiatieven van cliënten die, individueel of in georganiseerd verband, het gesprek willen aangaan, alsook op zoek moeten gaan naar de soms minder machtige belanghebbenden.

Dergelijke nieuwe vormen van gesprek vragen om initiatieven en verandering op verschillende niveaus:

- *Het niveau van de professional:* Natuurlijk is niet iedereen een gelijkwaardige partner voor de professional. Daarom zijn alternatieve overleg- en samenwerkingsvormen een belangrijk aspect van een verruiming van de professionaliteit die nodig is om dienstverlening te vermaatschappelijken. Professionals kunnen bijvoorbeeld meer gebruik maken van de inbreng van patiënten in de behandeling¹⁷ of bewoners betrekken bij het onderhoud van een wijk. De ervaringsdeskundigheid van cliënten levert een waardevolle aanvulling op de professionele deskundigheid van vakgenoten over de kwaliteit van de dienstverlening en de aansluiting op de vraag.
- *Het niveau van de vestiging:* Bij de bestaande wettelijke inspraak- en medezeggenschapsorganen staan de partijen tegenover elkaar, terwijl ook op dit niveau samenwerking met (groepen van) cliënten de dialoog en de verankering ten goede komt. Positieve voorbeelden zijn organisaties die samen met hun cliënten kwaliteitshandvesten formuleren, of woningcorporaties die samen met bewoners een wijk ontwerpen. Op deze manier kunnen organisaties profiteren van de kennis en ervaring van hun achterban. Buurtbewoners weten goed wat er leeft in de buurt. Maar ook kritische geluiden kunnen het beste via gesprekken behandeld worden. Dat geldt zowel

¹⁷ NPCF, KNMG en V&VN (2006). *Verbindend Vernieuwen*. Utrecht.

voor interne als externe kritiek (zoals een boos bericht van een huurder, een leerling of patiënt op een webforum).

- *Het niveau van het concern:* Voor het bestuur van maatschappelijke organisaties is de verantwoording aan de hand van de gemakkelijk kwantificeerbare indicatoren in jaarverslagen en rapporten onvoldoende. Deze verantwoording is vooral gericht op formele wettelijke of 'openbaar bestuurlijke' afspraken. De oriëntatie van het bestuur (inzake geld, tijd en cultuur) moet vooral gericht zijn op de cliënt, niet alleen op de toezichthouder of de wetgever. Het is primair de taak van het bestuur om een cultuur te creëren waarin de cliënt centraal staat, door dit onderdeel te maken van de missie van de organisatie. Kleinschaligheid binnen het concern kan hierbij bevorderend werken, maar is geen panacee.
- *Het niveau van het interne toezicht:* Toezichthouders kunnen een grotere rol spelen in het versterken van de relatie met de achterban door zich niet alleen intern maar ook extern te oriënteren. Huurders, leerlingen, ouders of patiënten hoeven niet per se vertegenwoordigd te zijn in raden van toezicht, maar ze moeten daar wel op het netvlies staan. Dan kan via directe gesprekken met cliënten, al blijft kritische distantie nodig.

Wees onderscheidend en onderzoek alternatieve financieringen

Het voortbestaan van maatschappelijke organisaties als zelfstandige instellingen met een eigen missie staat of valt met hun vermogen om op een onderscheidende wijze invulling te geven aan maatschappelijke doelstellingen. Deze organisaties moeten zich daarom duidelijk profileren met een eigen doelstelling die aansluit bij de behoeftes van een specifieke doelgroep, om van daaruit identiteit en herkenbaarheid verder te profileren.

Een belangrijke voorwaarde om de beleidsvrijheid in te kunnen vullen is een gezonde financiering. Maatschappelijke instellingen zijn geen willoze uitvoerders van overheidsbeleid, maar behoren zelf hun doelstellingen, doelgroepen en werkzaamheden te definiëren. In plaats van een subsidierelatie als uitgangspunt te nemen is het beter als maatschappelijke organisaties uitgaan van een eigen visie en missie, om daar vervolgens financiers bij zoek te zoeken.¹⁸ Voor maatschappelijke organisaties is marktfinanciering niet het enige alternatief, maar kan het ook gaan om vrijwillige particuliere bijdragen of financiering vanuit andere maatschappelijke organisaties. Voor de financiering van een extra opvoeding- of taal cursus voor ouders kan een school ook aankloppen bij een woningbouwcorporatie die de leefbaarheid in de buurt wenst te vergroten. Dit zal de kwetsbaarheid verminderen en de legitimiteit versterken.

5 Aanbevelingen voor de overheid

Door de huidige nadruk op controle van boven af, verticale verantwoording en standaardisering zijn er te weinig prikkels voor maatschappelijke organisaties om zich primair te richten op de cliënt en de achterban en deze meer zeggenschap te geven. Om de oriëntatie weer te laten richten op de cliënt zullen niet alleen maatschappelijke organisaties maar ook de overheid moeten bewegen.

¹⁸ Meijs, L.C.P.M. (2010). Betrokkenheid van burgers als verzekering tegen een zwalkende overheid. Paul Cremerslezing. www.leeuwendaal.nl.

Verminder de verticale verantwoordingsdruk

Een eerste voorwaarde is het verminderen van de activiteiten die afleiden van de relatie met de achterban. Dat betekent allereerst het aanpakken van de almaar groeiende verticale verantwoordingslast waar uitvoerende organisaties in het publieke domein mee te maken hebben. Elke afzonderlijke subsidie heeft zijn eigen afzonderlijke verantwoordingsystematiek, waardoor organisaties vooral druk zijn met verantwoording naar boven en zich onvoldoende kunnen richten op 'luisteren naar de cliënt'. De overheid kan toezicht- en verantwoordingstructuren meer op elkaar laten aansluiten door zo nodig 'dubbel toezicht' te beperken. Raden van toezicht en inspecties zouden gezamenlijk kunnen opereren en taken verdelen. Organisaties in het publieke domein zouden de mogelijkheid kunnen hebben om één verantwoordingsystematiek te laten gelden voor alle subsidies die ze binnen krijgen.

In plaats van inhoudelijke sturing en controle door de overheid is het beter dat organisaties de ruimte krijgen om de verantwoording jegens achterban en andere maatschappelijke partners (zoals collega-instellingen, ketenpartners, en brancheorganisaties) flexibel en betekenisvol in te vullen, dat wil zeggen niet alleen voor het veiligstellen van de subsidie, maar als middel ter verbetering van de organisatie. De geïnstitutionaliseerde en wettelijk vastgelegde inspraak- en medezeggenschapsorganen lopen tegen hun grenzen aan. Inhoudelijke sturing en controle door de overheid van verantwoordingprocessen werken vaak averechts, in het bijzonder wanneer door standaardisering en protocolisering het nut en de betekenis hiervan uit het zicht raken. De overheid of koepelorganisaties kunnen een leidraad geven, maar experimenten moeten mogelijk zijn, juist ook om de verantwoording nuttig in te vullen.

Beloon verankering en grijp in bij falen

Niet alle organisaties doen het meteen goed. Organisaties die op het gebied van verantwoording, dialoog en discussie te weinig ondernemen, kunnen een strengere regime van medezeggenschap opgelegd krijgen. Dit vooruitzicht van strengere controle kan een extra prikkel zijn om werk te maken van de relatie met en de verantwoording jegens de achterban. Maatschappelijke organisaties met een duidelijke verankering in de samenleving vallen onder het flexibele regime, terwijl organisaties waarvan de kwaliteit en de maatschappelijke legitimiteit aantoonbaar onvoldoende zijn, geconfronteerd worden met een strikter verantwoordingsregime (met als ultieme sanctie het intrekken van de financiering). De kwaliteits- en verankeringsstoets is bij voorkeur gericht op toetsing achteraf in plaats van op de sturing van het proces.

Bevorder de mogelijkheid van private financiering

De rol van de overheid jegens maatschappelijke organisaties kent een onderscheid tussen die van wetgever (toelaten van organisaties) en financier (ondersteunen van organisaties). De voorwaarden voor financiering zijn niet gelijk aan de voorwaarden voor goede dienstverlening. De overheid blijft voor organisaties met een maatschappelijke missie de belangrijkste financieringsbron, maar zeker niet de enige. Sommige publieke diensten (een weekendschool, een specialistische zorgvoorziening of welzijnsinitiatief) kunnen ook individueel of vanuit de civil society of het bedrijfsleven (aanvullend) gefinancierd worden. De overheid moet daartoe belemmeringen voor vrijwillige giften en donaties wegnemen en particuliere financiering waar mogelijk stimuleren, bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor ouderbijdrage en sponsoring op scholen te verruimen en de aftrek-systematiek aan te passen. Dat ontslaat de overheid niet van haar financierings-taak in bijvoorbeeld het onderwijs en de zorg, maar stelt organisaties in staat niet

volledig afhankelijk te zijn van één financieringsbron en te experimenteren in de dienstverlening.

Geef ruimte aan toetreders

Toetreders zijn de motor van innovatie en zijn essentieel voor het vergroten van de exit-mogelijkheden voor cliënten in een sector. Er zijn diverse aansprekende voorbeelden zichtbaar, zoals een ouderinitiatief waarbij een groep ouders gezamenlijk de persoonsgebonden budgetten (pgb's) van hun gehandicapte kinderen inzet om zorg in te kopen en huisvesting te regelen. Dergelijke initiatieven geven cliënten en hun belangbehartigers (in dit geval ouders) meer inspraak in de wijze waarop de dienstverlening geleverd wordt. Door meer ruimte te geven aan toetreders kan tegelijkertijd een vangnet ontstaan als individuele organisaties wegvallen. Ook valt te overwegen om de mogelijkheid tot defuseren te vereenvoudigen. Voor nabijheid zijn kleinschalige instellingen vaak geschikter dan grootschalige.

Accepteer ongelijkvormigheid

Maatschappelijke dienstverlening die aansluit bij de pluriformiteit van de vraag in Nederland, is gediend bij zelfstandige organisaties die verschillende producten en diensten aanbieden, vooral aan mensen die deze zelf niet volledig kunnen betalen. Het streven naar een breed palet van onderscheidende diensten en producten betekent per definitie het accepteren van ongelijkvormige dienstverlening. Dat is geen teken van zwakte maar van kracht. De overheid blijft in laatste instantie verantwoordelijk voor het bewaken van de wettelijke grenzen.

6 Tot slot

De Raad spreekt de hoop uit dat dit briefadvies bijdraagt aan een verdere bewustwording over de schreefgroei in de legitimiteit van de publiek-maatschappelijke dienstverlening. De tijd is eraan het tij te keren. Dat zal niet eenvoudig zijn, maar wel essentieel.

Namens de Raad,



Sadik Harchaoui – voorzitter



Rienk Janssens – algemeen secretaris

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, september 2010



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

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), 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, mevrouw dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E. M. Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.