

Maatschappelijk ondernemen

*N. P. Mol**

Samenvatting

Pogingen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren via verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn gepaard gegaan aan een sterke toename van de regeldruk. Desondanks bestaat de indruk dat bestuurders van woningcorporaties, instellingen voor gezondheidszorg en zo verder de belangen van de afnemers van hun diensten niet steeds voorop stellen. Het kabinet zoekt een oplossing voor dit probleem in de vorm van de maatschappelijke onderneming. Een vertegenwoordiging van (direct) belanghebbenden zou hierbij een cruciale rol gaan vervullen, naast de reeds gebruikelijke Raad van Toezicht. Toch lijkt deze stapeling van toezichthouders onvoldoende tegenwicht te kunnen bieden aan de voortschrijdende bureaucratisering in de publieke dienstverlening. Het maatschappelijk belang wordt in het management van de maatschappelijke onderneming pas echt geïnternaliseerd wanneer de managers zich de bijbehorende waarden en normen zelf eigen maken.

Trefwoorden: kwaliteit van publieke dienstverlening, maatschappelijk ondernemen

1 Zorgvuldig en slagvaardig overheidshandelen

Een van de pijlers van het coalitieakkoord van februari 2007 betreft de 'dienstbaarheid' van de publieke sector, waarbij "een goed evenwicht tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid" wordt nagestreefd. Dat streven is op zich zeker niet nieuw. Alleen lijkt de met dit oogmerk doorgevoerde verzelfstandiging van overheidsdiensten meestal weinig aan de door velen gewraakte regeldruk te doen. Integendeel, de versterkte marktwerking in veel sectoren – zoals onderwijs en gezondheidszorg – schijnt in de regel juist aanvullende beheersingsmechanismen nodig te maken om maatschappelijke belangen bij de dienstverlening veilig te stellen. In samenhang met de schaalvergroting van de instellingen en de daarmee gepaard gaande professionalisering van hun management ontwikkelen de verzelfstandigde diensten zich tot bedrijfsorganisaties, waarvan blijkbaar wordt gevreesd dat zij zonder intensief toezicht van bovenaf louter op de eigen continuïteit zijn geconcentreerd.

Het coalitieakkoord wil daarom een heroriëntatie bij het streven naar die versterkte marktwerking in de (semi)publieke sector in gang zetten, met de 'maatschappelijke onderneming' als aangrijpingspunt. De gewraakte bureaucratisering kan immers voortvloeien uit dan wel verband houden met tekortkomingen die kleven aan de rechtsvormen waarin de verzelfstandigde diensten thans (moeten) worden ondergebracht. Naar algemeen besef zijn de traditionele stichtings- en verenigingsvorm voor modern management in de steeds grootschaliger organisaties in het maatschappelijk middenveld ongeschikt. Maar met een overstap op de rechtspersoon van de vennootschap dreigt de beoogde verzelfstandiging in een niet bedoelde pure privatisering te ontaarden. Het maatschappelijk middenveld zou dan hom of kuit moeten kiezen, zoals CPB-directeur Teulings onlangs voor de woningcorporaties bepleitte: "Er is geen toekomst voor de woningcorporaties zoals zij nu zijn georganiseerd. Of de

zeggenschap moet weer helemaal naar de overheid, of deze verhuurders krijgen volledige zeggenschap, maar dan moeten ze ook op zoek naar eigen geldverschaffers".¹ Een rechtsvorm die het zelfstandig ondernemen paart aan een maatschappelijke verantwoording – een 'sociale vennootschap' zo men wil – kan die verschraving van ons economisch bestel wellicht voorkomen.

2 Naar een maatschappelijke onderneming?

Het blijkt moeilijk voor de verzelfstandiging van overheidsdiensten goede constructies te vinden, als daarbij niet ondubbelzinnig voor ofwel interne verzelfstandiging (zoals via de constructie van baten-lastendiensten) ofwel externe verzelfstandiging (privatisering) kan worden gekozen. In alle gevallen waarin de dienstverlening een hybride karakter behoudt, lijkt een passende juridische mal voor de vormgeving van de wenselijk geachte autonomie te ontbreken – wellicht mede omdat het begrip autonomie zelf in juridische zin onbepaald is. Het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen biedt daarbij geen enkel houvast. Beide rechtsvormen kunnen voor dezelfde dienstverlening gelijksoortig worden ingevuld (zoals bij de universiteiten). En in de veelheid van RWT- en ZBO- constructies blijkt de keuze tussen beide ook tamelijk willekeurig te zijn.

Met de benoeming van de doelgroep als Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT) – overigens nog te ruim, aangezien deze RWT's naast activiteiten voor hun publieke taakvervulling ook andere activiteiten kunnen ondernemen – wordt de rechtsvorm uiteraard nog niet nader bepaald. De verankering van het 'publiek belang' in de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) doet geforceerd aan, wanneer alleen de (doelmatige) dienstverlening ter discussie staat, maar niet de uitoefening van een openbaar gezag. Zo is de opvatting van universiteiten als ZBO's ooit ingegeven door de gedachte dat de uitgereikte bullen beschikkingen vormen (op vergelijkbare wijze: Staatsbosbeheer vormt een ZBO, omdat die organisatie op basis van de Jachtwet onder andere vergunningen verleent).

In alle gevallen waarin het beoogde maatschappelijk belang echter niet in de identiteit (rechtspersoon) van de verzelfstandigde dienst is verankerd, zal de vereiste publieke verantwoording over ontplooidde activiteiten door het stellen van aanvullende randvoorwaarden moeten worden afgedwongen. Die randvoorwaarden brengen extern toezicht en controle met zich mee, met alle bureaucrativering die deze weer tot gevolg hebben.

De internalisering van het algemeen belang in de voorgestelde constructie van de maatschappelijke onderneming zou daar een remedie tegen moeten bieden. Tegen de zomer van 2007 wordt een (aanzet tot een) wetsvoorstel verwacht, waarin die constructie nader wordt uitgewerkt.

3 Vertegenwoordiging van belanghebbenden

Naar het zich laat aanzien zal die uitwerking aansluiten bij voorstellen die de Commissie-Wijffels daarvoor in 2006 op tafel heeft gelegd.² In die voorstellen staan zogenoemde belanghebbendenvertegenwoordigingen bij de maatschappelijke onderneming centraal. Die vertegenwoordigende organen zullen de relevante maatschappelijke belangen – van patiënten in de zorg, studenten in het onderwijs, huurders in de sociale woningverhuur, enzovoort – moeten articuleren. Zij zullen daarbij met name gaan beschikken over het

enquête-recht, waarmee ze de Ondernemingskamer onderzoek kunnen laten doen naar de gang van zaken in de onderneming – op basis waarvan de Ondernemingskamer bij ‘wanbeleid’ vervolgens voorzieningen kan treffen.

De door de Commissie-Wijffels om advies gevraagde sectoren – de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), de HBO-Raad en de Vereniging van Woningcorporaties Aedes – hebben evenwel niet erg enthousiast op die voorstellen gereageerd: uit vrees dat de eigen belangen van de aangesloten organisaties aan het maatschappelijk belang ondergeschikt worden gemaakt of uit terechte twijfel of die belanghebbendenvertegenwoordigingen wel een oplossing voor de gesignaleerde problemen zullen bieden?

4 Bezwaren uit het veld

Het kan natuurlijk geen kwaad de tegenwerpingen vanuit de gevestigde belangen met enig gezond wantrouwen te bezien. Vooral vanuit de NVZ wordt de gedachte van een nieuwe rechtspersoon zonder meer afgewezen, omdat de ziekenhuizen “aan de BV of NV voldoende zouden hebben”.³ Maar of die NV’s en BV’s ook toegelaten instellingen in de zorgsector moeten gaan vormen, mag toch nog wel ter discussie worden gesteld – ook al kunnen zij misschien “een belangrijke mogelijke oplossing zijn om de botsende belangen tussen het ziekenhuis en de vrijgevestigde specialisten op te lossen”.⁴ Het is zeer de vraag of de daarmee verkregen mogelijkheden tot winstuitkering aan de specialisten ook de verlangde publieke dienstbaarheid in de zorgsector zullen bevorderen.

We kunnen beamen dat de traditionele stichtingsvorm daarvoor ook niet zonder meer geschikt is. De stichting brengt slechts zelf gekozen ideële doelstellingen tot uitdrukking, geen maatschappelijk belang waarvoor publieke verantwoording wordt afgelegd. Het ligt dan ook voor de hand, dat de gangbare toepassing van deze rechtsvorm in de zorgsector aan een publieke verantwoording wordt gekoppeld door toelatingsvoorwaarden te formuleren op basis van de Wet Toelating Zorginstellingen.

In de zorgsector vragen echter niet zozeer de belangen van de aanbieders (de specialisten) aandacht, als wel die van de cliënten. Of zoals De Vries en ik al opmerkten in de bundel ter gelegenheid van het afscheid van Meijerink als hoogleraar Sturing en Control van de overheid bij de Vrije Universiteit: “De wortel van het kwaad van de ondoelmatigheid in de zorgsector ligt onzes inziens bij de aanbodsturing in de zorgverlening.... Alle maatregelen die de zorgvraag tegenover het aanbod articuleren, leveren doelmatigheidswinst op”.⁵

De HBO-Raad en Aedes tekenen met name tegen het specifieke voorstel voor de belanghebbendenvertegenwoordiging bezwaar aan. Deze doen “onvoldoende recht aan de complexe dynamiek waarin hogescholen werken” en “verplicht voorschrijven zou niet goed zijn”.⁶ De instellingen houden blijkbaar liever de handen vrij voor wat betreft de wijze waarop zij zich tegenover de samenleving voor hun publieke dienstverlening verantwoorden.

Niettemin hebben deze betrokkenen wel degelijk een punt, als zij de door de Commissie-Wijffels voorgestelde regelgeving dienaangaande aan de orde stellen. De belanghebbendenvertegenwoordiging wordt immers gepresenteerd als een statutair verankerd additioneel beheersingsinstrument, naast de raad van toezicht. Een ‘control over control’-figuur derhalve, waarover Terpstra terecht kan opmerken, dat “een juridische entiteit een stapeling van nieuwe regelingen oplevert waarmee je

waarschijnlijk het paard achter de wagen spant".⁷ In elk geval lijkt daarmee geen tegenwicht te worden geboden aan de voortschrijdende bureaucrativering in de publieke dienstverlening. Voor de bedoelde 'internalisering' van maatschappelijke belangen in het management van de maatschappelijke onderneming sorteert zo'n versterkte controleren eerder averechtse effecten.

5 'Cultural controls' effectiever dan medezeggenschap

Het is daarom de vraag of de essentie van de maatschappelijke onderneming in de belanghebbendenvertegenwoordiging moet worden gezocht. In diverse sectoren is al ruim voldoende ervaring met cliënten- en medezeggenschapsraden opgedaan om van zo'n constructie niet al te veel heil te verwachten. Het maatschappelijk belang wordt in het management van de maatschappelijke onderneming pas echt geïnternaliseerd, als de managers zich de bijbehorende waarden en normen zelf eigen maken. Daarbij passende controlemechanismen bestaan niet uit de *action controls* waarop de regelgeving van de Commissie-Wijffels wil terugvallen, maar zullen vooral de gedaante van *cultural controls* moeten aannemen. De laatstbedoelde mechanismen doen immers een beroep op de gemeenschappelijke doelstellingen die de activiteiten van non-profit instellingen bij uitstek motiveren. In de uitwerking die Merchant en Van der Stede daaraan hebben gegeven, kunnen we dan denken aan:⁸

- *codes of conduct*: de statutair verankerde instellingsspecifieke maatschappelijke belangen worden vertaald in gedragsregels, waarvoor alle werkenden in de instelling tekenen en waarop zij elkaar ook kunnen aanspreken
- *group-based rewards*: incentives benadrukken de gezamenlijk behaalde resultaten en daarmee overeenstemmende beloningselementen
- *tone at the top*: de leiding geeft het goede voorbeeld, niet alleen persoonlijk maar ook in de salarisstructuur van de instelling.

Beheersingsmechanismen die op deze manier de publieke dienstbaarheid van de maatschappelijke onderneming benadrukken hoeven de regelgeving ten aanzien van de belanghebbendenvertegenwoordiging niet zo zwaar aan te zetten. Het streven naar zorgvuldigheid kan dan gemakkelijker met dat naar slagvaardigheid worden geharmonieerd.

Wellicht wordt binnenkort duidelijk welke controlemechanismen het kabinet in zijn wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming voor ogen staan.

Nico Mol

* Werkzaam als hoogleraar bij de Universiteit Twente.

Literatuur

Commissie-Wijffels (2006), *Rapport van de Projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming* (aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van Justitie op 18 september 2006), Den Haag

Mol, N.P., P. de Vries (2005), Het einde van hybriditeit, het begin van marktwerking, in M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector*, Den Haag: Sdu, 129-135

Merchant, K.A., W.A. van der Stede (2007), *Management Control Systems. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow (UK): Prentice Hall

1 Interview in de *Regionale Dagbladders*, 9 mei 2007.

2 Commissie-Wijffels (2006).

3 Voorzitter Leemhuis-Stout van de VNZ in *Het Financieele Dagblad*, 16 april 2007.

4 NVZ-commentaar in bijlage 2 bij het rapport van de Commissie-Wijffels (2006).

5 Mol en De Vries (2005), 134-135.

6 Commentaren in bijlage 1 en 3 bij het rapport van de Commissie-Wijffels (2006).

7 Interview in *Het Financieele Dagblad*, 16 april 2007.

8 Merchant en Van der Stede (2007), 85-92.