

## Koepels, kies voor de maatschappelijke onderneming

*Het CDA heeft de rechtsvorm 'maatschappelijke onderneming' geïntroduceerd ter modernisering van het middenveld. Volstrekt open is echter hoe deze daar ingang zal moeten vinden. Dit is een verantwoordelijkheid van de koepels. De genoemde rechtsvorm dient voorwaarde voor lidmaatschap te worden. Geen maatschappelijke onderneming? Geen lid!*

---

door *Peter Noordhoek*

---

Directeur van Northedge BV. Hij is onder meer oud-voorzitter van de Rijksbrede benchmark. Voor meer info: [www.northedge.nl](http://www.northedge.nl)

Ooit wel eens in het maatschappelijk middenveld rondgelopen? I beviel het? Het middenveld bestaat niet, behalve op een vrij hoog abstractieniveau. De rapporten die zich over 'het' maatschappelijk middenveld uitlaten, bevatten noodzakelijkerwijs stevige paragrafen met definitieve omschrijvingen. Het is geen helder of afgebakend veld.

Wat wél bestaat, is een uiterst divers, veelvormig geheel van organisaties en instellingen waarin mensen op een georganiseerde manier iets doen voor elkaar. Ooit zijn ze in het leven geroepen als uitdrukking van het feit dat men verantwoordelijkheid voor elkaar wilde nemen. Maar dit is heel concreet: om zorg te verlenen, armoede te verlichten, woningen betaalbaar te maken, het eigen beroep te versterken. Dat is hun kracht, maar ook hun zwakte. Althans, als we ze bij elkaar proberen te harken in het kader van een discussie over alternatieven voor markt- of overheidssturing. Vanuit het CDA is een spannende bijdrage gegeven aan dat debat door de introductie van de rechtsvorm van de 'maatschappelijke onderneming'. Maar er is nog een lange weg te gaan voordat het maatschappelijk middenveld herkenbaar wordt via deze rechtsvorm, en eigenlijk is er nu

geen beeld van de wijze waarop het zo ver kan komen. In dit artikel betoog ik dat de vertegenwoordigende verbanden daarbij een sleutelrol dienen te gaan vervullen: koepels, ordes, brancheorganisaties, beroepsverenigingen, vertegenwoordigende organen. Zij oefenen functies uit als belangenbehartiging, fondsenwerving, professionalisering, dienstverlening, kwaliteitsbevordering en communicatie. Een fors aantal houdt zich ook bezig met taken die te maken hebben met vergunningverlening en het houden van toezicht op de eigen leden. Private en semi-publieke taken worden niet zelden in één en dezelfde instelling gecombineerd. Divers? Absoluut. En bij dat alles komt nu nog een nieuwe opgave: een moderne identiteit geven aan het maatschappelijk middenveld.<sup>1</sup>

#### HERONTDEKKING

Op dit moment herontdekken we de waarde van het middenveld. Daarmee herontdekken we in beginsel ook hun vertegenwoordigende verbanden en botsen ook hard aan tegen de tekortkomingen ervan. Diezelfde concreetheid die de kracht is van hun leden draagt ook bij aan de onbeweeglijkheid van de vertegenwoordiger van de leden. De belangen van de kleine leden moeten worden afgewogen tegen de grote, de langzame tegen de snelle. Wie heeft het gezag om keuzen te maken? De ambitie om meer dynamiek te krijgen, bijvoorbeeld via de vorm van de maatschappelijke onderneming, kan dan al snel naar de achtergrond verdwijnen.

Dat moet en kan anders. Daar waar de dynamiek ontbreekt omdat verschillende taken en belangen elkaar blokkeren, moet de maatschappelijke opgave — een uitdrukking van de verantwoordelijkheid die men voor elkaar voelt — leidend worden. De rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming hoort normaal te zijn voor de leden van een koepel. Degenen die niet aan de eisen ervan voldoen, horen niet in de koepel thuis. Voorzover er daardoor publieke taken in de knel raken, dienen deze buiten de koepel te worden geplaatst. De primaire taak van een koepel is om de doelstellingen en waarden waaraan hij zijn bestaansrecht ontleent, te bewaken en daarin zijn leden te dienen. Kwaliteitszorg en -bewaking horen daar onmiskenbaar bij, maar niet op de vrijblijvende wijze waarvan nu sprake lijkt te zijn. Aan de hand van enkele voorbeelden — nooit compleet genoeg, nooit representatief genoeg — wordt dat duidelijk gemaakt.

#### VOORBIJ VRIJBLIJVENDEHEID

Het waarschijnlijk meest genoemde voorbeeld van maatschappelijke ondernemingen zijn de woningcoöperaties. De branchevereniging Aedes



SPLITSING VAN TAKEN, SPLITSING VAN GEESTEN

Een intrigerend voorbeeld van een veld waar de splitsing van publieke en maatschappelijke taken volop aan de orde is, is een veld dat formeel nog een publiek karakter heeft, dat van de Kamers van Koophandel. Daar is de Vereniging van Kamers van Koophandel (vvk) vooral een dienstverlenende organisatie geweest voor de aangesloten Kamers en een gremium waarin het beleid op elkaar moest worden afgestemd. De 21 Kamers hebben hun wortels voor een belangrijk deel in het georganiseerde bedrijfsleven, maar hebben elk de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat heeft vooral te maken met twee van hun taken, het verzorgen van het Handelsregister en het voorlichtingsloket. Met name de eerste is een duidelijk publieke taak. De andere hoofdtaken, te weten informatieverstrekking, regiostimulering en beleidsadvisering, hebben dat voorgeschreven wettelijke kader voor slechts een deel, en worden ingevuld naar wensen van de regionale belanghebbenden. Met elk een gemengd bestuur vol vertegenwoordigers uit de lokale samenleving, zou kunnen worden gezegd dat de Kamers bij uitstek trekken van een maatschappelijke onderneming hebben of zouden kunnen krijgen. De werkelijkheid is dat de verschillende taken voor een bijna onmogelijke spagaat zorgen. Gedreven door de technologie en een beleid dat is gericht op het geïntegreerd verstrekken van informatie, is er de laatste jaren onmiskenbaar sprake van een centralisering van alles wat met de wettelijke taken en een deel van de informatietaken van doen heeft: het geïntegreerde bedrijvenloket. Tegelijk vraagt de taak van regionalisering om maatwerk en een fijnmazig netwerk van contacten. Geen wonder dat verschillend wordt gedacht over wat dit moet betekenen voor de toekomst van de Kamers. Deze discussie ontlaadt zich al jaren binnen het verband van de vvk. Bestuurders en professionals hebben daar jaren besteed aan iets wat moeilijk anders dan als een achterhoedegevecht kan worden betiteld. Met een veel te lang durende patstelling op het verenigingskantoor als gevolg. Ingebrachte kwaliteitsinstrumenten zijn niet met de beoogde vaart benut. Terwijl de vereniging keurig voor een versterking van de bedrijfsvoering van haar leden heeft gezorgd, kon op een ander hoofdpunt — wat doen Kamers nu eigenlijk voor de versterking van de regio, welke vragen beantwoorden ze voor het midden- en kleinbedrijf? — per saldo te weinig zichtbaar worden gemaakt. Dit jaar mag de Tweede Kamer zich uitspreken over het functioneren van de Kamers en naar verwachting zullen er kritische geluiden komen. Beter was het geweest als de besturen slagvaardiger hadden aangestuurd op een afscheid van de wettelijke taken en zich met hun netwerk hadden gericht op hun taak van versterking van de regionale economische infrastructuur. Waarom dat

niet is gebeurd? Er zijn veel redenen voor, niet in het minst het verlies van status en inkomsten. Maar uiteindelijk is dat alles niet overtuigend. De maatschappelijke taak, in het bijzonder regionalisering, moet voorrang krijgen op de meer publiekrechtelijke taken op de momenten dat er spanning ontstaat. En is dat eigenlijk

*De maatschappelijke taak van de Kamers van Koophandel moet voorrang krijgen*

geen prachtig verhaal? De staatssecretaris komt nu met een voorstel dat een halfhartige herhaling is van de reflex tot schaalvergroting en het wegsturen van de helft van de bestuurders. Zou de omzetting van

de Kamers richting maatschappelijke ondernemingen niet een mooi alternatief zijn? Dan kunnen de bestuurders aantonen dat ze wel degelijk een achterban hebben.

#### BEROEP EN BELANG

De spanning tussen publieke taken en belangenbehartiging is dus scherp aan de orde. Een ander voorbeeld treffen we aan in de sfeer van de vrije beroepen. Van oudsher gaat het hier om groepen beroepsbeoefenaren die sterk hechten aan hun autonomie, maar ook steun zoeken bij elkaar en zich hebben laten aanspreken op een bredere verantwoordelijkheid. Advocaten, notarissen en huisartsen beschikken over stevige koepels, passend bij de historie en de status van het beroep. In al die gevallen is er sprake van een koepel of beroepsvereniging die een wettelijke status toegewezen heeft gekregen, en om die reden verantwoordelijk is gemaakt voor de gang van zaken in de totale beroepsgroep. Dat is uiterst nuttig geweest voor de ontwikkeling van de beroepsgroep en heeft overheid en samenleving een prachtig aanspreekpunt opgeleverd, maar de grenzen zijn bereikt.

De ontwikkeling binnen deze groepen is nog een graad ingewikkelder dan in de situatie van de woningcoöperaties of Kamers van Koophandel. Het gaat hier immers niet alleen om een verband van instellingen, maar om een verband van individuele professionals. Schaalvergroting vindt binnen deze verenigingen minstens zo hard plaats als elders, maar tegelijk moet worden gewaakt voor de integriteit en de belangen van het enkele lid. Degenen die plaats nemen in het bestuur van deze verenigingen hebben dan ook een niet te benijden opgave. Ze moeten zowel de rol van vakbondsman als bewaker van het algemeen belang met elkaar zien te combineren. Geen wonder dat de slijtage vaak hoog is. Hoe verbind je die rollen?

De toelating tot het beroep is vaak in hoge mate geïnstitutionaliseerd en lijkt weinig ruimte te laten voor keuze. De individuele beroepsuito-

fenaren, de leden, vinden doorgaans dat ze het zelf goed doen, maar als totale beroepsgroep staan ze onder druk en wordt er kritisch over hen geschreven en geoordeeld. De spanningen moeten dus op een andere manier worden opgelost. Koepel, doe er wat aan!

Intern wordt de oplossing vaak gezocht via de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem. Nadat gebleken is dat het eigen tuchtrecht niet echt voldoet — teveel verdronken kalveren — zoekt men het in de preventie. Het ontwikkelen van normen, standaarden en keurmerken is aan de orde van de dag. Het gebeurt doorgaans met de beste bedoelingen, maar ook hierin sluipt veel oneigenlijk gebruik. Het is de koepel die verantwoordelijk wordt gemaakt voor het kwaliteitssysteem. Het is niet van de leden zelf, het is van 'hun daar'. Daarmee zou te leven zijn als het kwaliteitssysteem inderdaad leidt tot waar het voor is bedoeld. Maar wat gebeurt er als de normen niet worden gehaald? Worden collega's er echt op aangesproken? Vooralsnog te weinig — en dan is de kans groot dat na een paar rondes van audits en doorlichtingen het systeem weer door de benen zakt. Als enthousiast voorstander van kwaliteitszorg vervult dat scenario deze auteur met afgrijzen. Het is van tweeën één: of het kwaliteitssysteem vervult een wezenlijke rol bij de selectie en correctie van de leden van een koepel, of het systeem is een intern leersysteem. In dat laatste geval moet men zich onthouden van oordelen over leden.

Ondertussen doen de beroepsverenigingen er wijs aan hun taken en de achterliggende waarden te herijken — anders wordt het voor hen gedaan. De identiteit van de vereniging zal dan in het verlengde moeten liggen van de identiteit van haar leden. Een identiteit die mede kan worden bepaald door de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming.<sup>3</sup>

#### ELEMENTEN VOOR HERBEZINNING

Op deze wijze kunnen meer voorbeelden worden genoemd. Waarom zouden vsnu en HBO-raad bijvoorbeeld niet voluit voor het profiel van een maatschappelijke onderneming gaan kiezen voor hun leden? Van oudsher private organisaties worstelen met hun aangeslibde publieke taken. Publieke organisaties — niet alleen Kamers van Koophandel, maar ook bijvoorbeeld de openbare bibliotheken — (her)ontdekken hun maatschappelijke rol en zouden daar ook in hun rechtsvorm consequenties aan kunnen verbinden. De materie is in ieder geval steeds weer complex en meerduidig. Maar daarmee wordt in feite niet anders gezegd dan dat het tijd is om wat orde in de chaos te brengen. Dit is de agenda voor alle koepels of hoe de verantwoordelijke verbanden ook heten in semi-publieke of private sector:

1. Start bij een herbezinning op de taken. Een hybride taakuitoefening is op zichzelf niet onwenselijk, kan zelfs veel nuttige effecten hebben, maar zeker als er sprake is van een mengvorm van publieke en private taken, moet worden gewaakt voor spanning in de taakuitoefening. De koepels mogen deze discussie niet afwachten. Onderken het karakter van de eigen koepel. Waar kunnen de *free riders* schuilen? Waar schuilen de blokkades die een echte koersdiscussie verhullen? Hoe krijgen de krachten die een nieuwe toekomst zien, de ruimte?
2. Ga over tot een splitsing van taken. Taken gericht op de ondersteuning van de eigen leden gaan voor extern gerichte taken. Taken in de sfeer van belangenbehartiging gaan voor taken in de sfeer van vergunningverlening en toezicht. Kies dus eerder voor een private identiteit dan voor een publieke. Voor zover het om publieke taken gaat, heeft de overheid daarin natuurlijk een rol te spelen. De overheid hoort echter niet leidend te zijn in die discussie.
3. Geen vrijblijvendheid in de zelfsturing. Zelfsturing is een schone zaak, voor zowel de koepel als de aangesloten leden. Kies de instrumenten die daarbij passen. Doorgaans zullen deze een horizontaal karakter hebben, dus in de vorm van kwaliteitsbenaderingen als visitaties en benchmarking. Maar vrijblijvendheid mag niet worden geaccepteerd. Gebrek aan participatie, niet halen van minimumnormen — ze horen gevolgen te hebben, af te dwingen door de sector zelf, met een verbod op toetreding tot het gezamenlijk verband als ultieme sanctie. Deze sanctie kan worden overgenomen door de publieke toezichthouder als dit in het algemeen belang is.
4. Kies voor de maatschappelijke onderneming. Het wordt tijd om het alternatief vorm te geven — waar wachten minister en Kamer nog op? De wildgroei aan rechtsvormen die nu kenmerkend is voor het maatschappelijk middenveld werkt contraproductief. De introductie van de 'maatschappelijke onderneming' als nieuwe rechtsvorm biedt een aantrekkelijk alternatief. Maar de vraag is of het alternatief wordt opgepakt. De inertie van het maatschappelijk middenveld is voorlopig nog niet doorbroken. De koepels moeten leidend worden bij het oppakken van de nieuwe vorm — mits de vormdiscussie natuurlijk niet een doel op zichzelf wordt.
5. Een nieuwe identiteit voor de koepels. Waarom zou de koepel zelf zich niet een nieuwe identiteit aanmeten, met de daarbij passende vorm? De verantwoordelijke verbanden die het maatschappelijk middenveld bij elkaar houden verdienen een vorm die ze herkenbaar maakt. Het is gewenst om in een nieuwe Wet op de Maatschappelijke Onderneming tevens een aangepaste rechtsvorm te formuleren voor de koepel of

vereniging die de belangen van die maatschappelijke ondernemingen moet behartigen.

6. Maak als koepel helder waar de sector voor staat. *Governance codes* kunnen daarbij helpen, evenals terughoudendheid bij de salaristoekenning. Belangrijker is het scherp krijgen van het eigen profiel in de richting van de direct belanghebbenden.
7. De status van maatschappelijke onderneming is een kwaliteitsgarantie voor de overheid die dit hoort te honoreren. Het is logisch dat de overheid nog meer werk moet maken van haar kaderstellende en toezicht houdende rol. Tegelijk heeft ze er alle belang bij om de maatschappelijke ondernemingen en hun koepels niet af te klemmen in bureaucratistische belemmeringen. Zo is en blijft het goed denkbaar dat publieke geldstromen worden verdeeld via de maatschappelijke ondernemingen en hun koepels — in beginsel werkt dat beter dan dat de overheid dit zelf doet. Het punt is dit: een kleinere overheid heeft behoefte aan een sterk middenveld. Ze moet helpen bij het creëren van een nieuwe identiteit voor het middenveld, met de koepels midden in die ontwikkeling. De koepels die de in de voorgaande punten genoemde agenda hebben afgewerkt, zijn voor de overheid de logische gesprekspartner. En zo kan de overheid afstand houden van de individuele maatschappelijke ondernemingen. Een wenkend perspectief.

#### Noten

- 1 Hier wordt aangesloten bij de definitie van het WI: 'De maatschappelijke onderneming is een onderneming die is vormgegeven als een privaatrechtelijke rechtspersoon die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang. Die goederen en diensten voortbrengt en waarvan het financiële overschot niet wordt uitgekeerd, maar aangewend wordt voor het realiseren van het maatschappelijk doel dat de onderneming nastreeft.' Zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA — *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*. Den Haag, 2005.
- 2 Dit is conform de adviezen van WRR en SER als het gaat om het vormgeven van het zgn. horizontaal toezicht. Zie o.a.: SER — *Ondernemer-*

*schap voor de publieke zaak*. R2501, Den Haag, 4 april 2005. en WRR — *Bewijzen van goede dienstverlening*. SDU Uitgevers Den Haag, 2004. Zie ook de interessante afstudeerscriptie van Sophie Hermans en Esther Wijker — *De maatschappelijke onderneming en toezicht in een nieuw licht*. Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, juli 2005.

- 3 Notarissen, advocaten en medici oefenen een 'vrij' beroep uit, maar schaalvergroting en een reeks van overheidsmaatregelen relativeren die vrijheid sterk. Het gaat buiten het bestek van dit artikel om te onderzoeken of deze beroepsbeoefenaren zich zouden moeten richten op de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming. Waar het hier om gaat is dat zij in hun beroepsuitoefening doelstellingen nastreven die daar sterk mee samen vallen. De beroepsverenigingen zelf hebben mede daardoor in ieder geval veel trekken van de maatschappelijke onderneming.