

Netwerk Toekomst

Maatschappelijke Onderneming

**DE WAARDE VAN DE MAATSCHAPPELIJKE
ONDERNEMING GEBORGD**

Januari 2003

Voorwoord

Issues als zorg, onderwijs en wonen staan hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Voor burgers zijn dit belangrijke voorzieningen. De overheid garandeert dat deze voor een ieder toegankelijk zijn en een bepaalde basiskwaliteit bezitten. Nieuwe ontwikkelingen vereisen bijstellingen van het stelsel. Maatschappelijke ondernemingen leveren belangrijke bijdragen aan de realisatie van deze basisvoorzieningen. Daarom voelen zij zich medeverantwoordelijk voor goede maatschappelijke prestaties en een goed werkend stelsel.

Voor het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming is het evident dat een van de bijstellingen gezocht moet worden in het toekomstperspectief van de maatschappelijke onderneming.

Dagelijks ervaren we dat een helder beeld over de positie en rol van de maatschappelijke onderneming ontbreekt met als gevolg dat er geen eenduidig en werkbaar kader voor maatschappelijke ondernemingen beschikbaar is. Elke branche in de sectoren zorg, onderwijs en wonen werkt binnen een eigen verkokerd regiem. Noodzakelijke samenwerking komt daardoor bijvoorbeeld moeilijker van de grond. Daarnaast is er sprake van te hoge bestuurskosten en administratieve lasten door een opeenstapeling van regels. Wet en regelgeving sluit ook niet meer aan bij de eigen dynamiek van de samenleving waarin burgers zelf de gewenste kwaliteit van de dienst aangeven. Dat leidt in dit rapport tot de belangrijke conclusie dat het concept van de maatschappelijke onderneming met het daarbij horende kader dringend toe is aan een revisie.

Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming brengt daarom het rapport 'De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd' graag onder uw aandacht. Het Netwerk is een initiatief van voorzitters en directeurs van branche-organisaties in de sectoren Wonen, Zorg en Onderwijs. Het rapport bevat het advies van Prof. dr. Theo Toonen en zijn collega's mr. dr. Gerrit

Dijkstra en dr. Frits van der Meer, allen verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit van Leiden. Zij hebben van het Netwerk de opdracht gekregen het profiel van de maatschappelijke onderneming helder te beschrijven en op basis daarvan met een voorstel te komen voor een BrancheCode voor de maatschappelijke onderneming. De bevindingen en de Code zijn vervolgens door de auteurs in een ontwikkelingsperspectief geplaatst.

Binnen de sectoren hebben de branche-organisaties al belangrijke stappen gezet op terreinen als governance-regelingen en gedragscodes. Het voorstel is een belangrijk vervolg op weg naar een op de maatschappelijke onderneming toegesneden kader met uitstekende mogelijkheden voor efficiënt en effectief werken en een geborgde corporate governance. De initiatiefnemers zijn graag bereid hun gedachten nader toe te lichten en met u daarover in debat te gaan. Ons doel is echter pas bereikt als ons voorstel ook leidt tot een ander kader en tot een nieuwe praktijk, want pas dan ervaren burgers en maatschappelijke ondernemingen de meerwaarde ervan.

Aedes vereniging van woningcorporaties	mr. W.D. van Leeuwen
Arcares brancheorganisatie verpleging en verzorging	drs. M. Rompa
Landelijke Vereniging voor Thuiszorg	drs. B. van den Dungen
NVZ vereniging van ziekenhuizen	R. van der Plank
Bve Raad, brancheorganisatie voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	drs. L. Lenssen
HBO-raad, vereniging van hogescholen	drs. A.B. de Graaf

Inhoudsopgave

Voorwoord

Achtergrond en verantwoording

1. Aanleiding en Context

- 1.1. Inleiding
- 1.2. De Derde Sector en de Maatschappelijke Onderneming
- 1.3. Naar een BrancheCode voor de Maatschappelijke Onderneming

2. De BrancheCode Maatschappelijke Onderneming

3. Toelichting op BrancheCode

4. Concept en strategie

- 4.1. Inleiding
- 4.2. Tussen publiek en privaat: Grondslagen van 'Hybriditeit'
- 4.3. De bijzondere positie van de maatschappelijke onderneming
- 4.4. Conflicterende visies op verantwoordelijkheid
- 4.5. Aanvullende eisen

Bijlagen bij de BrancheCode Maatschappelijke Onderneming

Het Profiel van de Maatschappelijke Ondernemer

Toelichting op het profiel van de Maatschappelijke Ondernemer

Achtergrond en Verantwoording

De leden van de in het Netwerk participerende brancheorganisaties opereren steeds meer in een marktsituatie. Tegelijkertijd wenden zij hun middelen aan om de samenleving te dienen. Door die combinatie voelen de leden zich maatschappelijke ondernemingen.

Dagelijks ervaren zij dat het kader waarbinnen zij moeten opereren daar niet op aansluit. Samenwerking tussen sectoren wordt ook bemoeilijkt door sterk verschillende regimes. Een gezamenlijk initiatief op zoek naar een helder gemeenschappelijk concept met daarbij passende werkcondities lag daarmee voor de hand.

Allereerst zijn de ambities en doelstellingen nader verkend op wenselijkheid en haalbaarheid. Externe experts hebben de wenselijkheid en noodzaak van een helder gemeenschappelijk profiel van de maatschappelijke onderneming bevestigd. Het is de basis voor een brede herkenning en erkenning. De aanvankelijke gedachte van een Kaderwet op de maatschappelijke onderneming bleek na een verkenning niet langer een wenselijke optie. Er is toen gekozen voor een bredere ontwikkelingsstrategie. Zowel maatschappelijke ondernemingen als overheid zorgen voor passende condities: een aansluitend stelsel van waarborgen voor de te leveren maatschappelijke prestaties. Die strategie biedt zowel in de procedure als naar inhoud ook meer ruimte voor maatwerk in de deelnemende sectoren.

Vervolgens is door het Netwerk toekomst maatschappelijke onderneming de opdracht verstrekt aan Professor dr.Theo Toonen en zijn collega's mr. dr. Gerrit Dijkstra en dr.Frits van der Meer voor een verdere uitdieping van het concept maatschappelijke onderneming en voor een gemeenschappelijke Code op de maatschappelijke onderneming: een kader voor de eigen BrancheCode. Het

voorzittende rapport is daarvan het resultaat. Daarnaast zal de achtergrondstudie nog in een afzonderlijk essay worden uitgebracht.

Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming is veel dank verschuldigd aan de volgende personen die zich bereid hebben getoond of verklaard hebben hun expertise te willen inbrengen.

Ook in het vervolgtraject hoopt het Netwerk gebruik te kunnen maken van hun expertise.

drs. A. Aboutaleb
prof.dr. H. Adriaansens
drs. G. Cerfontaine
drs. W. Etty
mr.drs. J. van Gennip
J. Kamminga
dr. A. Klink
drs. W. Kuiper
prof.dr. L. Meurs
dr. G. Noomen
prof.dr. A. Postma
prof.dr. A.J.M. Roobeek
dr. F. Sanders
drs. P. Schnabel
drs.H. Simons
drs. E. van der Veen
drs. S. de Waal
mr. A. Westerlaken
dr. H. Wijffels

1. Aanleiding en Context

1.1. Inleiding

Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming wordt gevormd door een aantal brancheorganisaties dat actief is in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. Meer specifiek betreft het de volgende organisaties: Aedes (woningcorporaties), Arcares (verpleeg- en verzorgingshuizen), Bve Raad (instellingen voor volwasseneneducatie en beroepsonderwijs), HBO-raad (hogescholen) en LVT (thuiszorg) en NVZ (ziekenhuizen).

Deze organisaties zijn zich steeds meer maatschappelijke ondernemingen gaan voelen: zij opereren in een marktsituatie, maar wenden tegelijkertijd hun middelen aan om de samenleving te dienen. Dit soort organisaties, functionerend tussen markt en overheid, zijn in Nederland en in diverse andere Europese landen een welbekend verschijnsel. Vaak hebben ze een lange historie en traditie. Inmiddels is hun functie voor en hun relatie met de maatschappelijke omgeving en de overheid toe aan vernieuwing. Die modernisering geldt niet alleen voor de interne organisatie, op dat terrein hebben de leden van de het Netwerk Maatschappelijke Ondernemingen reeds de nodige initiatieven ontwikkeld. Die modernisering geldt ook voor de externe organisatie: de inbedding van de maatschappelijke onderneming in het geheel van institutionele verhoudingen en betrekkingen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening. Het gaat hier om betrekkingen op maatschappelijk, politiek en bestuurlijk gebied die voor de maatschappelijke onderneming van belang zijn.

1.2. De Derde Sector en de Maatschappelijke Onderneming

In steeds meer landen ziet men onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en internationale dynamiek maatschappelijke ondernemingen opkomen. Ook in landen waar deze zogenaamde 'derde sector' veel minder of zelfs niet bekend was. De discussie over de rol van de maatschappelijke onderneming is dan ook niet typisch Nederlands.

In het internationale debat is steeds meer aandacht voor het belang van wat men wel de rol van instituties van de *Civil Society* in *Public Service Delivery* noemt. Maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen in de ontwikkeling van een vitale, dynamische en stabiele *Trust Society*. Deze Trust Society wordt in toenemende mate gezien als een belangrijke voorwaarde voor het effectieve en duurzame functioneren van markten en overheden.

Het publieke domein is niet (meer) het exclusieve werkterrein van de overheid. Zoals de private sector niet meer alleen het domein is van winstgerichte instellingen. Er bestaan inmiddels immers allerlei mengvormen. Naast 'publiek ondernemerschap' door overheid en overheidsgeleide instellingen, 'ambtelijk ondernemerschap' door agentschappen en zob's, 'non-profit ondernemerschap' door charitatieve instellingen en 'commercieel ondernemerschap' door de marktsector, is er alle ruimte voor een 'maatschappelijk ondernemerschap' in het publieke domein.

De hernieuwde opkomst van 'maatschappelijke ondernemerschap' wil nog niet zeggen dat het concept van de maatschappelijke onderneming daarmee ook volledig is erkend en ontwikkeld. In tegendeel. In de achter ons liggende periode is het institutionele domein tussen overheid en markt verwaarloosd. De derde sector had niet de aandacht van de wetenschap, noch van de politiek. Hierdoor heeft het achterstallig conceptueel onderhoud opgelopen. Dit begint zich nu in praktisch opzicht te wreken. De oorzaken voor de problemen op het terrein van onderwijs, zorg en veiligheid liggen in vele gevallen niet alleen op het vlak van de

interne of financiële organisatie, de problemen vinden hun grondslag evenzeer in een mankerende ordening van de stelsels en structuren waarbinnen maatschappelijke ondernemingen geacht worden hun werk te doen. Hierdoor passen de relaties tussen de maatschappelijke ondernemingen onderling, met de overheid en met andere relevante belanghouders niet meer bij deze tijd. De structuren zijn verkokerd. De samenhang in het overheidsbeleid laat te wensen over. De taak, de rol, de functie en de inrichting van 'de derde sector' zijn dringend toe aan een herontwerp. Een concept van de maatschappelijke onderneming kan volgens het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming daarbij dienen als leidend beginsel.

Concept van Maatschappelijk Ondernemerschap

De leden van het Netwerk hechten grote waarde aan het concept van de maatschappelijke onderneming. Het Netwerk vindt een maatschappelijk debat over de werking van de instellingen die het netwerk representeert van groot belang. Als onderwerp van debat zou aan de orde moeten komen *het belang en de mogelijkheden van:*

- *zelfsturend en zelfbesturend vermogen en;*
- *een professionele en moderne bedrijfsvoering in;*
- *het realiseren van centrale maatschappelijke voorzieningen in de moderne samenleving.*

Het concept van de maatschappelijke onderneming richt de aandacht op een professionele, initiatiefrijke en creatieve aanpak van maatschappelijke problemen. De maatschappelijke onderneming neemt bovendien eigen verantwoordelijkheid. Kortom: de maatschappelijke ondernemer is *entrepreneur*. Voor dit concept is het van belang dat de gehanteerde werkwijzen en strategieën permanent vernieuwd worden.

Het concept voor maatschappelijk ondernemen gaat uit van de eigen kracht van de instelling. Die plaatst het eigen maatschappelijke initiatief boven een afwachtende houding ten opzichte van de volgende opdracht, de formele bevoegdheid of de externe taakopdracht. Deze laatste werkwijze is inherent aan de bevelshuishouding van de overheid. Ons concept wijst op de kracht van publieke verantwoordelijkheid en maatschappelijk plichtsbesef naast commerciële prikkels, financieel rendement of geldelijk gewin. Voor een maatschappelijke onderneming is die publieke verantwoordelijkheid een belangrijke drijfveer, net zoals het financiële rendement van belang is voor de particuliere marktsector. De maatschappelijke onderneming is gemotiveerd om zelf acties te ondernemen.

Voor een maatschappelijke onderneming zijn de mogelijkheden van een professionele en moderne bedrijfsvoering voor het verlenen van niet-commerciële maatschappelijke diensten van cruciaal belang.

Het concept van de 'maatschappelijke onderneming' is voor velen in het veld aantrekkelijk, omdat zij 'ondernemerschap' associëren met vrijheid en met het recht op initiatief tot innovatie en productvernieuwing. Dit laatste is inherent aan elke vorm van ondernemerschap; het is zelfs noodzakelijk voor de overlevingskansen van een onderneming. En, net zoals 'de klant' voor elke hedendaagse ondernemer het belangrijkste oriëntatiepunt in zijn product- en resultaatgerichte organisatie is, is bijvoorbeeld de cliënt, de leerling of de patiënt dit voor maatschappelijke ondernemingen. Het belang van 'vraag gestuurd' werken is dus ook voor maatschappelijke ondernemingen evident.

Maatschappelijke taken

De organisaties die in het Netwerk zijn vertegenwoordigd, zijn alle verwickeld in een – soms zeer ingrijpend - proces van institutionele ontwikkeling en organisatieverandering. De beleidsvelden die de instellingen bestrijken zijn bovendien zonder uitzondering onderhevig aan een heftige dynamiek en

veranderend overheidsbeleid. Zij staan centraal in de politieke en maatschappelijke discussie over de 'nieuwe politiek' en de alom gewenste verbeteringen in de maatschappelijke dienstverlening op de terreinen van zorg, leefbaarheid, onderwijs, veiligheid.

Het is derhalve niet alleen de aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering, maar ook het functioneren in een cruciale sociale en maatschappelijke context dat aan de maatschappelijke onderneming een eigen karakter geeft. De maatschappelijke ondernemingen voelen zich daarbij vaak belemmerd door regels, procedures en praktijken die wellicht historisch goed te plaatsen en te verklaren zijn, maar die vanuit een hedendaagse optiek belemmerend werken. Achterhaalde regels en structuren hinderen de productiviteit in de maatschappelijke dienstverlening. Dat gaat ook ten koste van de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening.

'Governance'

De noodzakelijke herinrichting van de maatschappelijke dienstverlening vergt nieuwe werkwijzen en aangepaste omgangsvormen met de belangrijkste klanten en partners. Daarbij stuit men in toenemende mate op de hedendaagse eisen van Goed Bestuur – vaak aangeduid als *Corporate Governance of Government Governance*. Een Goed Bestuur kent transparantie, verantwoording, onkreukbaarheid, integriteit en rekenschap. Voor organisaties die maatschappelijke dienstverlening tot hun kerntaak rekenen is de vraag naar het bestuurlijke en maatschappelijke verantwoordingsproces binnen de onderneming en de vraag naar de wijze waarop de onderneming de relatie met de omgeving onderhoudt bij uitstek van belang.

Goed bestuur blijkt van levensbelang voor ondernemingen. Dit geldt zeker voor dienstverlenende organisaties die naar aard en inhoud werken in het publieke domein, maar ook in het hedendaagse commerciële bedrijfsleven krijgen transparant handelen en managementverantwoording steeds meer aandacht. Die aandacht voor transparantie en integriteit is niet louter op morele gronden

van belang. De achterliggende waarden hebben eigenstandige betekenis voor de effectiviteit en continuïteit van de onderneming. Dat heeft de ENRON-affaire wel bewezen.

Het is de vraag of de gevolgde moderniseringsstrategie die maatschappelijke ondernemingen en de overheden volgen op termijn toereikend is. Maatschappelijke ondernemingen hebben immers een bijzondere institutionele positie. De maatschappelijke onderneming wil ondernemend zijn, maar voelt zich uitdrukkelijk geen 'puur' private organisatie, gericht op winst. De maatschappelijke onderneming ziet zich zelf evenmin als overheidsorganisatie. Wel zijn maatschappelijke ondernemingen werkzaam in het publieke domein. Als 'toegelaten instelling' hebben sommige maatschappelijke ondernemingen speciale rechten verworven. Deze brengen een speciale verantwoordelijkheid met zich mee.

Het externe, maatschappelijke verantwoordingsregime waaronder de maatschappelijke ondernemingen werken, is echter niet meer toegesneden op de eigen aard en karakter van de moderne maatschappelijke onderneming. Dit regime is een hybride samenstel van regels, beginselen en procedures. De hedendaagse controle op de maatschappelijke onderneming bestaat uit een mengeling van ambtelijke verantwoordingsregimes uit het openbaar bestuur enerzijds en beginselen van commerciële bedrijfsverantwoordelijkheid binnen een vrije markt anderzijds. Deze situatie veroorzaakt thans aanzienlijke bestuurslasten, frictie- en transactiekosten. Deze frictie treft niet alleen de interne organisatie van de maatschappelijke onderneming, de effectiviteit en kwaliteit van de gehele maatschappelijke dienstverleningssector worden erdoor aangetast.

Deze situatie behoeft dringend verbetering. Bij de overheid ontbreekt echter een eenduidig en helder algemeen regime voor controle van de maatschappelijke ondernemingen als instituut. De gangbare toezichts- en verantwoordingsconcepties van de overheid stammen soms uit een ver verleden

en zijn daarmee niet toereikend meer. Vernieuwingsinitiatieven steunen op governance-concepten uit het bedrijfsleven. Deze kunnen weliswaar inspireren, maar oriënteren zich sterk op bestuurlijke verantwoordingsvragen binnen een competitieve marktsituatie. Zij zijn slechts gedeeltelijk toepasbaar op privaatrechtelijke organisaties die werkzaamheden in het publieke domein tot hun kerntaak rekenen. Maatschappelijke ondernemingen hebben nu eenmaal een bijzondere aard en ambitie.

Vertrouwen

Het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming is zich terdege bewust van de noodzaak om in aanvulling op interne vernieuwing aandacht te besteden aan de vraag van de externe maatschappelijke, politieke en bestuurlijke verantwoording. 'Betrouwbaarheid' en 'vertrouwen' zijn belangrijke waarden in de hedendaagse netwerksamenleving. Die waarden gelden voor het functioneren van commerciële bedrijven, maar zij gelden zeker voor het type organisatie dat de maatschappelijke onderneming is en wil zijn.

Vertrouwen kun je niet afdwingen of opleggen. Vertrouwen kun je verwerven en - tot op zeker hoogte - organiseren.

Vertrouwd worden betekent dat de omgeving – klanten, belanghebbenden en overheden – de doelen, activiteiten en werkwijzen van een organisatie als legitiem ervaart. De acceptatie van de omgeving staat centraal.

Maar hoe verwerft een onderneming het vertrouwen van zijn omgeving? Belangrijke voorwaarden voor een georganiseerd maatschappelijk vertrouwen zijn: onafhankelijk toezicht, transparantie, kwaliteitsborging, bestuurlijke aanspreekbaarheid, interne en externe verantwoording. De open 'kennissamenleving' biedt nieuwe mogelijkheden voor de wijze waarop de maatschappelijke en publieke verantwoording georganiseerd en ingericht wordt. Niet alleen de eisen van moderne bedrijfsvoering, maar ook de maatschappelijke ontwikkeling vraagt van de moderne maatschappelijke onderneming bezinning op de relatie tot en met de omgeving. De samenleving eist die verantwoording op. Zeker in de Nederlandse situatie, omdat hier de organisatie van het

maatschappelijke vertrouwen voorheen vaak werd verzorgd door en binnen verzuilde maatschappelijke verbanden en netwerken. Bij het wegvallen van de zuilen, is ook de organisatie van het vertrouwen weggefallen.

Een 'deal' voor de maatschappelijke ondernemingen

De kwaliteit, de vernieuwing en de modernisering van de externe verantwoordingsstructuur is voor de maatschappelijke onderneming van strategisch belang voor de herinrichting van de maatschappelijke dienstverlening. De maatschappelijke ondernemingen willen met het opstellen en aanvaarden van een BrancheCode voor Maatschappelijke Ondernemingen een initiatief nemen om de bestaande impasse rond hun positie te doorbreken. Zij willen een concept aanbieden van moderne maatschappelijke bedrijfsvoering, inclusief een bijbehorend maatschappelijk verantwoordingsstelsel dat voldoet aan de meest recente inzichten op het terrein van wat men *Third Sector Governance* zou kunnen noemen.

De maatschappelijke onderneming is gericht op het belang en de kwaliteit van maatschappelijke voorzieningen. Een modern ondernemerschap dat is gericht op klanten en samenleving wordt gekoppeld aan een maatschappelijk en bestuurlijk verantwoordingsregime. Dit regime is niet-vrijblijvend, hedendaags, zelfregulerend, transparant en voorzien van checks and balances.

In ruil daarvoor vragen de maatschappelijke ondernemingen om herinrichting van de bestaande regelgeving, bestuurlijke verhoudingen en toezichtkaders. Die herinrichting moet recht doet aan de eigenstandige, maatschappelijke en bestuurlijke rol van maatschappelijke ondernemingen bij het realiseren van toegankelijke en goede maatschappelijke voorzieningen.

'New Deal' als alternatief

Het Netwerk wil de maatschappelijke ondernemingen een alternatief regime aanbieden: een 'New Deal' – een strategisch akkoord - voor de Maatschappelijke Onderneming. De maatschappelijke onderneming zoekt naar een passend en doelmatig ondernemings- en verantwoordingskader dat is toegesneden op hun

institutionele positie. De meervoudige horizontale en verticale verantwoordingsstructuren rond de maatschappelijke onderneming worden beter geïntegreerd en op elkaar aangesloten. Dit ondernemings- en verantwoordingskader is een alternatief regime voor kostbare, onproductieve en gefragmenteerde regelgeving en toezichtrelaties van overheid en toezichthouders.

De maatschappelijke ondernemer heeft respect voor de constitutionele verantwoordelijkheid van de overheid, voor de toegankelijkheid en kwaliteit van maatschappelijke voorzieningen en het belang van een doelmatige besteding van publieke middelen op het terrein van zorg, onderwijs, wonen en leefbaarheid. Dit respect voor de verantwoordelijke overheid zou omgekeerd zijn vertaling kunnen krijgen in respect voor het belang van de zelfstandige, op moderne bestuurlijke, organisatorische en bedrijfsmatige leest geschoeide privaatrechtelijke organisaties die op het grensvlak van markt en overheid de kwaliteit van het maatschappelijk ondernemen en van de maatschappelijke dienstverlening tot hun missie en kerntaak rekenen.

1.3. Naar een BrancheCode voor de Maatschappelijke Onderneming

De opdracht voor de opstellers van dit advies was een aanzet te leveren voor een BrancheCode voor de Maatschappelijke Onderneming. Deze zou tot vertrekpunt kunnen dienen voor verdere institutionele strategieontwikkeling en besluitvorming in het Netwerk. Daartoe is een nadere verkenning gepleegd van het veld, relevante wetgeving, vigerende Codes en praktische ontwikkelingen. De bevindingen worden in een afzonderlijk essay uitgebracht als achtergrondstudie bij het onderhavige advies. Daarnaast zal het Netwerk Maatschappelijke Ondernemingen zich moeten bezinnen op de organisatie en inrichting van een procedure en bijbehorend protocol waarlangs de opstelling, aanpassing en toetsing van de afzonderlijk sectorale Codes aan de hand van de BrancheCode Maatschappelijke Onderneming concreet gestalte kunnen krijgen.

Diversiteit

Het is gezien de diversiteit van het verschijnsel maatschappelijke onderneming onmogelijk een Code te maken die voor alle sectoren uniform en onverkort kan gelden. Indien dit wel zou worden nagestreefd zou het een inhoudsloze Code worden. Het doel van dit project is dan ook een algemene Code voor de Maatschappelijke Onderneming te ontwerpen die in specifieke sectoren beredeneerd geamendeerd kan worden, dan wel nader worden toegespitst. Het product vormt een referentiekader voor de eigen code van de branchevereniging. Hopelijk wordt daarmee ook een nieuwe impuls gegeven aan de kwaliteitszorg voor de externe strategische en institutionele positie van de maatschappelijke ondernemingen. Hetzelfde geldt voor de eigen identiteit van de maatschappelijke onderneming die ook extern de aandacht zou moeten krijgen die hij verdient.

De Code die wij presenteren in dit advies is tot stand gekomen op basis van een aantal bronnen en documenten. Een eerste inspiratiebron waren, naast de praktijkverkenning, de verschillende Codes die de brancheverenigingen reeds hebben. We hebben geprobeerd de Code daar zo veel mogelijk bij aan te laten sluiten. Een tweede inspiratiebron werd gevormd door de aanbevelingen van de Commissie Meurs op het gebied van *Health Governance* (1999), evenals de bredere discussie over corporate- en government governance die daar mede aan ten grondslag ligt.

Randvoorwaarden

Beseft moet worden dat het enkel bezitten van een Code nog onvoldoende is voor het afleggen van publieke verantwoording. De Code dient ook naar de letter en de geest nageleefd te worden. Essentieel van deze Code is het uitgangspunt dat het afleggen van verantwoording niet alleen impliceert dat gegevens en inlichtingen verstrekt moeten worden en dat daarover gesproken wordt in verschillende gremia, maar ook dat er sancties zijn voor bijvoorbeeld de raad van

bestuur van een stichting wanneer zij niet het vertrouwen heeft van een toezichthoudend lichaam. Dit laatste element ontbreekt momenteel in de meeste bestaande Codes.

Het streven naar een BrancheCode Maatschappelijke Onderneming dient ook deel uit te maken van een doordachte strategie aangaande de institutionele ontwikkeling en positionering van de maatschappelijke ondernemingen. De gedragscode binnen elke sector dient mede gebaseerd te zijn op een bredere visie op de institutionele, bestuurlijke en bedrijfsmatige ontwikkeling van de maatschappelijke onderneming, zowel in termen van interne werkwijze, management kwaliteit, en bestuurlijke professionalisering als in termen van de bredere institutionele inbedding van de maatschappelijke onderneming als medespeler en coproducent in het publieke domein. Een aantal aandachtspunten wordt in dit advies aangegeven. De achterliggende gedachte en bredere visie worden verder uitgewerkt in de aan dit advies gekoppelde achtergrondstudie. Deze discussie zal met het aannemen van een BrancheCode Maatschappelijke Onderneming zeker niet zijn afgesloten, eerder pas beginnen.

Opzet

Dit advies bestaat verder uit vier delen. In *hoofdstuk 2* worden de bepalingen van *de Code* weergegeven. In de daarop volgende hoofdstukken worden deze toegelicht.

In *hoofdstuk 3* worden de verschillende bepalingen uit de Code waar nodig verder artikelsgewijs toegelicht vanuit de eisen die naar onze mening aan de *Structuur* van de maatschappelijke onderneming gesteld moeten worden wil men het concept en de ambitie van de maatschappelijke onderneming niet alleen bedrijfsmatig maar ook in termen van bestuur ('governance') en meervoudige maatschappelijke verantwoording waar kunnen maken.

In *hoofdstuk 4* wordt een korte analyse gegeven van de *Strategie* die aan de institutionele modernisering en verdere ontwikkeling van de maatschappelijke

onderneming ten grondslag zou moet liggen en waar het streven naar een Branche Code Maatschappelijke Onderneming integraal deel van uitmaakt.

Het advies wordt afgesloten met een *Bijlage*, die dient voor verdere plaatsbepaling en oriëntatie op de bredere context, maar ook als handreiking aan degenen die in de toekomst belast zullen zijn met het werven, aanstellen en beoordelen van de dagelijkse leiding van de moderne maatschappelijke onderneming. In het kort wordt een visie geschetst op het *Profiel* van de moderne Maatschappelijke Ondernemer die aan het hoofd zou moeten staan van de Maatschappelijke Onderneming. Deze visie draagt vanzelfsprekend een sterk normatief karakter en vormt de extrapolatie van de wensen en ambities ten aanzien van de maatschappelijke onderneming die zijn gebleken uit de verkenningen die in de context van dit project zijn uitgevoerd en uit de gesprekken, discussies met mensen in het veld, alsmede met de Initiatiefgroep Maatschappelijke Onderneming die als begeleider voor dit project is opgetreden. Het profiel wordt hier opgenomen als handreiking en richtsnoer voor de leden van het interne toezichthoudende orgaan binnen een maatschappelijke onderneming die verantwoordelijk zijn voor de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur die als maatschappelijke ondernemer leiding geven aan de maatschappelijke onderneming en als zodanig het concept van de maatschappelijke onderneming naar buiten toe op aansprekbare wijze dienen te vertegenwoordigen en personifiëren.

2. De BrancheCode Maatschappelijke Onderneming

1. Maatschappelijke ondernemingen die de stichtingsvorm kennen dienen als onafhankelijke interne toezichthouder een Raad van Toezicht (RvT) te hebben. De RvT draagt zorg voor goed bestuur in de maatschappelijke onderneming. De RvT benoemt de leden van het dagelijkse bestuur die leiding geven aan de maatschappelijke onderneming. De RvT oriënteert zich daarbij op het profiel van de maatschappelijke ondernemer dat in de bijlage van deze BrancheCode Maatschappelijke Onderneming is opgenomen.
2. De onafhankelijkheid, de externe maatschappelijke en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de leden van de Raad van Toezicht dient sectorspecifiek op heldere en transparante wijze geregeld te zijn.
3. De regels die gelden voor de relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur gelden (voor zover mogelijk) analoog voor de relatie tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur indien de maatschappelijke onderneming een verenigingsvorm kent.
4. Het dagelijks bestuur van de maatschappelijke onderneming dient verantwoording af te leggen aan de Raad van toezicht.
5. De Raad van Toezicht kan leden van het bestuur die niet meer haar vertrouwen genieten schorsen dan wel ontslaan.
6. De maatschappelijke onderneming is zich bewust van het wederkerige karakter van maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordingsrelaties. De maatschappelijke onderneming draagt er zorg voor de dat de meervoudige verantwoordingsrelaties met overheden en stakeholders in

samenspraak met de adressanten en op transparante wijze worden ingericht en vormgegeven en dat deze ook invloed hebben op de concrete vormgeving van de verantwoordingsrelaties .

7. De maatschappelijke onderneming voert periodiek overleg met de relevante stakeholders binnen de sector en draagt er zorg voor dat alle stakeholders periodiek en systematisch worden ingelicht.
8. De maatschappelijke onderneming is zich ervan bewust dat de uitoefening van maatschappelijke kernactiviteiten vaak een bijzondere bestuurlijke relatie met de overheid met zich brengt. De maatschappelijke onderneming voert periodiek overleg met de relevante overheidslichamen op lokaal, regionaal en nationaal niveau, dan wel de instanties die door de overheid daartoe zijn aangewezen. De maatschappelijke onderneming draagt ervoor zorg dat deze relevante overheidslichamen beschikken over de relevante informatie omtrent haar functioneren.
9. De maatschappelijke onderneming publiceert jaarlijks een jaarverslag waarin onder andere in wordt gegaan op de financiële positie, op het gevoerde en op het te voeren beleid.
10. De maatschappelijke onderneming voert periodiek onderzoek uit (hetzij alleen, hetzij in samenwerking met andere maatschappelijke ondernemingen uit dezelfde sector) waarin de prestaties van de maatschappelijke ondernemingen worden vergeleken met soortgelijke maatschappelijke ondernemingen (benchmark). De sectorale branchecodes voorzien in een communicatie- en informatieprotocol waarin eigendom, rapportage en (gedeeltelijke) openbaarheid van benchmark gegevens wordt geregeld.

11. De maatschappelijke onderneming dient zorg te dragen voor een onafhankelijke periodieke beoordeling van haar functioneren. Het rapport is openbaar.
12. Het bestuur van de maatschappelijke onderneming geeft de Raad van Toezicht als mede de bredere kring van stakeholders inzicht in normen op basis waarvan zij wenst te opereren in relatie tot het belang dat de MO dient. Daartoe behoren in ieder geval normen over effectiviteit, efficiency, rechtmatigheid, integriteit en robuustheid. Het is aan de maatschappelijke ondernemingen om deze normen toegepast op hun eigen terrein nader te operationaliseren.
13. De taken van de organen van de maatschappelijke onderneming zijn eenduidig geformuleerd. De leden van deze organen zijn er uitsluitend om deze taken uit te voeren. Belangenverstrengeling wordt effectief tegengegaan.
14. De maatschappelijke onderneming heeft een onafhankelijke ombudsvoorziening (ombudsman dan wel –commissie) die belast is met het afhandelen van klachten. De maatschappelijke onderneming rapporteert jaarlijks over het aantal klachten, de aard van deze klachten alsmede de wijze waarop deze worden afgehandeld. Dit rapport is openbaar.
15. De maatschappelijke onderneming geeft inzicht aan alle betrokken stakeholders (inclusief de Raad van Toezicht en relevante overheidslichamen) omtrent (voorgenomen) deelnemingen in andere rechtspersonen. Daarbij wordt tevens inzicht gegeven in de eventuele financiële risico's van deze deelnemingen.

16. De leden van de Raad van Toezicht worden voor bepaalde tijd benoemd. Herbenoeming dient geen automatisme te zijn. Voormalige leden van de Raad van Bestuur dienen geen zitting te nemen in de Raad van Toezicht van de eigen maatschappelijke onderneming.
17. Maatschappelijke ondernemingen dienen te beschikken over een ethische code.
18. Eventuele overschotten ('winst') worden aangewend voor het doel waarvoor de maatschappelijke onderneming is opgericht.

3. Toelichting op BrancheCode

1. *Maatschappelijke ondernemingen die de stichtingsvorm kennen dienen als onafhankelijke interne toezichthouder een Raad van Toezicht (RvT) te hebben. De RvT draagt zorg voor goed bestuur in de maatschappelijke onderneming. De RvT benoemt de leden van het dagelijks bestuur die leiding geven aan de maatschappelijke onderneming. De RvT oriënteert zich daarbij op het profiel van de maatschappelijke ondernemer dat in de bijlage van deze maatschappelijke onderneming BrancheCode is opgenomen.*

Het instellen van een Raad van Toezicht is essentieel voor een maatschappelijke onderneming voor het afleggen van verantwoording. De RvT neemt als onafhankelijk intern toezichthouder een sleutelpositie in bij de waarborging van algemene beginselen van goed bestuur voor de maatschappelijke onderneming. Een belangrijk instrument is daarbij de recrutering en benoeming van de personen die naar buiten toe het gezicht en de verpersoonlijking vormen van de maatschappelijke onderneming en de principes die daaraan ten grondslag liggen. Het is juist bij het doorgaans wat abstracte idee van maatschappelijke verantwoordelijkheid van belang dat deze uiteindelijk te herleiden is tot herkenbare en aanspreekbare personen en dat individuele leiders van een bedrijf op een eigen wijze in staat zijn algemene beginselen van goed maatschappelijk ondernemingsbestuur door hun persoonlijke optreden te concretiseren en symboliseren. Veel maatschappelijke ondernemingen kennen overigens al een Raad van Toezicht

2. *De onafhankelijkheid, externe maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de leden van de Raad van Toezicht dient sectorspecifiek op heldere en transparante wijze geregeld te zijn.*

De Raad van Toezicht dient een onafhankelijke positie te bezitten ten opzichte van het bestuur. Voor een goede wijze van maatschappelijke verantwoording is het noodzakelijk dat de leden van de Raad van Toezicht zelf op enigerlei wijze contact hebben met de diverse groepen stakeholders, zodat deze stakeholders vertrouwen hebben in de Raad van Toezicht en het gevoel hebben dat met hun belangen rekening wordt gehouden. Tevens is het van belang dat duidelijk is hoe het externe toezicht op de RvT als interne toezichthouder geregeld is en door wie op welke gronden de leden van de RvT aangesproken en ter verantwoording kunnen worden geroepen. De figuur van de persoonlijke aansprakelijkheid zal niet overal toereikend zijn om tot een sluitend toezicht te komen. Per sector dient nadere invulling gegeven te worden aan de relatie tussen de Raad van Toezicht en de diverse stakeholders. In bepaalde gevallen zal de externe aanspreekbaarheid bij sectorwet geregeld zijn. Algemene regels kunnen hiervoor nu niet worden gegeven, vanwege de diversiteit van de sectoren waarin de maatschappelijke ondernemingen opereren en de daarbinnen geldende regelgeving. Voor de identiteit van de maatschappelijke onderneming – intern en extern - zou het echter wel goed zijn als het streven van de maatschappelijke onderneming branche er op is gericht zo veel mogelijk tot één model te komen. De ontwikkelingen die binnen de verschillende sectoren op dit punt plaatshebben bieden over enige tijd wellicht een aanknopingspunt voor standaardisatie.

- 3. De regels die gelden voor de relatie tussen de Raad van Toezicht en het bestuur gelden (voor zover mogelijk) analoog voor de relatie tussen algemeen bestuur en dagelijkse bestuur indien de maatschappelijke onderneming een verenigingsvorm kent.*

Voor de toelichting hierop kan grotendeels worden verwezen naar hetgeen hierboven ter toelichting is gesteld. De reden voor het opnemen van dit artikel is gelegen in de specifieke wettelijke regels die gelden voor de stichtingsvorm (zie hierboven) en de vereniging. Voor de vereniging regelt het Burgerlijk Wetboek de relatie tussen de algemene ledenvergadering (algemeen bestuur) en het dagelijks bestuur.

- 4. Het bestuur van de maatschappelijke onderneming dient verantwoording af te leggen aan de Raad van Toezicht.*

De Raad van Toezicht is het orgaan waaraan het bestuur verantwoording dient af te leggen. Verantwoording houdt in dit verband drie aspecten in, namelijk: het verstreken van inlichtingen over het eigen functioneren en vervolgens het daarover in debat gaan en als derde aspect de sanctionering. Er dient uiteindelijk altijd de mogelijkheid te bestaan dat bij slecht functioneren leden van het bestuur worden ontslagen door de Raad van Toezicht. Dit derde aspect wordt verder in punt 2.5 tot uitdrukking gebracht.

- 5. De Raad van Toezicht kan leden van het bestuur die niet meer haar vertrouwen genieten schorsen dan wel ontslaan.*
- 6. De maatschappelijke onderneming is zich bewust van het wederkerige karakter van maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordingsrelaties. De maatschappelijke onderneming draagt er zorg voor dat de meervoudige verantwoordingsrelaties met overheden en stakeholders in samenspraak met de adressanten en op transparante wijze worden ingericht en vormgegeven en dat deze ook invloed hebben op de concrete vormgeving van de verantwoordingsrelaties.*

De maatschappelijke onderneming dient zorg te dragen voor het proces van verantwoording in samenspraak met de bestuurlijke en maatschappelijke stakeholders. Kernbegrippen in dit verband zijn wederkerig, meervoudig en transparant. Verantwoording afleggen is geen eenrichtingsverkeer. Het is van belang dat degenen die geacht worden verantwoording af te nemen ook daadwerkelijk invloed hebben op vorm en inrichting van de relatie. Bij verantwoording is altijd sprake van een wederkerige relatie. Ook hier geldt feitelijk het adagium van 'de klantgerichte aanpak'. Onder meervoudig wordt verstaan dat er door maatschappelijke onderneming op verschillende niveaus verantwoording moet worden afgelegd, aan het algemene publiek en de stakeholders in algemene zin, aan de leden van de Raad van Toezicht en aan relevante overheden. Onder transparantie wordt verstaan dat de informatie aan alle betrokkenen verstrekt moet worden en dat de betrokkenen ook aan de hand van deze informatie een daadwerkelijk oordeel kunnen vormen en geven, dus aansluiten bij hun referentiekader.

7. *De maatschappelijke onderneming voert periodiek overleg met de relevante stakeholders binnen de sector. De maatschappelijke onderneming draagt er zorg voor dat alle stakeholders periodiek en systematisch worden ingelicht.*

Het gaat hierbij zowel om belangenorganisaties als (zo mogelijk) om individuele cliënten alsmede om andere organisaties die belang hebben bij het werk van de maatschappelijke onderneming. Uitgangspunt is dat er niet enkel sprake dient te zijn van een geformaliseerde verantwoordingsrelatie tussen het bestuur en de Raad van Toezicht, maar dat ook de relevante stakeholders (in brede zin gedefinieerd) bij de maatschappelijke onderneming worden betrokken door het verstrekken van informatie en door het voeren van overleg. Verderop wordt ingegaan op de verschillende instrumenten die hiervoor kunnen en moeten worden ingezet.

8. *De maatschappelijke onderneming is zich ervan bewust dat de uitoefening van haar maatschappelijke kernactiviteiten vaak een bijzondere bestuurlijke relatie met de overheid met zich brengt. De maatschappelijke onderneming voert periodiek overleg met de relevante overheidslichamen op lokaal, regionaal en nationaal niveau, dan wel met de instanties die daartoe door de overheid zijn aangewezen. De maatschappelijke onderneming zorgt ervoor dat deze overheidslichamen beschikken over de relevante informatie over haar functioneren.*

Onder de stakeholders van de maatschappelijke ondernemingen nemen overheidslichamen een bijzondere positie in. De bijzondere band die maatschappelijke ondernemingen met overheidslichamen hebben, bepaalt juist hun bijzondere karakter in vergelijking met organisaties die tot het bedrijfsleven behoren. Welke de relevante overheidslichamen zijn hangt af van de specifieke sector waarin een maatschappelijke onderneming werkzaam is. Soms is dit de lokale overheid, soms de provinciale overheid, terwijl bij een landelijk opererende maatschappelijke onderneming de rijksoverheid de voor de hand liggende gesprekspartner is. Het streven van de maatschappelijke onderneming zou er op gericht kunnen zijn zo veel mogelijk te realiseren van de 'één-loket'-gedachte en de single audit. De verschillende (informatie)vereisten van de overheden kunnen met een beroep op de problematiek van de administratieve lasten zo veel mogelijk gestandaardiseerd worden. Waar mogelijk zou één overheidslichaam kunnen dienen als het primaire aanspreekpunt voor de maatschappelijke onderneming.

9. *De maatschappelijke onderneming publiceert jaarlijks een verslag waarin onder andere in wordt gegaan op de financiële positie, op het gevoerde beleid en het te voeren beleid.*

Het verstrekken van inlichtingen dient niet alleen te geschieden aan de leden van de Raad van Toezicht, maar ook aan de stakeholders in bredere zin (zie ook hierboven). Het publiceren van een jaarverslag is daarvoor een van de instrumenten. Inlichtingen hebben in dit verband niet enkel betrekking op de financiële positie van de maatschappelijke onderneming, maar ook op het te voeren en het gevoerde beleid. Het zogenaamde VBTB-systeem op rijksniveau kan hierbij als voorbeeld dienen. Jaarlijks dienen de departementen in hun

begroting aan te geven welke doelstellingen zij wensen te behalen. Deze doelstellingen dienen gekwantificeerd te worden. Na afloop van de cyclus dient aangegeven te worden in welke mate deze doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald. Men kan echter ook andere systematieken als de Balanced Scorecard, of de verantwoordingsmethodiek van het INK managementmodel tot uitgangspunt nemen. Het zou van groot belang zijn indien de leden van het Netwerk Maatschappelijke Ondernemingen erin zouden slagen eenzelfde methodiek te hanteren en daarbij – in het kader van het streven naar proportioneel toezicht - aansluiting te zoeken bij soortgelijke trends binnen de overheid. Aldus plaatst men de informatie en verantwoording van de maatschappelijke onderneming in de bredere maatschappelijke discussie over het belang dat de maatschappelijke onderneming geacht wordt te dienen.

10. De maatschappelijke onderneming voert periodiek onderzoek uit (hetzij alleen, hetzij in samenwerking met andere maatschappelijke ondernemingen uit dezelfde sector) waarin de prestaties van de maatschappelijke ondernemingen worden vergeleken met soortgelijke maatschappelijke ondernemingen (benchmark). De sectorale branchecodes voorzien in een communicatie- en informatieprotocol waarin eigendom, rapportage en (gedeeltelijke) openbaarheid van benchmarkgegevens wordt geregeld.

Benchmarking - prestatievergelijking - dient primair de kwaliteit van de eigen bedrijfsvoering. Een benchmark geeft aan hoe een maatschappelijke onderneming presteert in vergelijking met andere soortgelijke organisaties of maatschappelijke ondernemingen. Een benchmark heeft in feite twee doeleinden. Het primaire doel is na te gaan hoe het eigen functioneren kan worden verbeterd door te kijken naar andere organisaties. Er ontstaan op deze wijze inzicht in best practices. Maar een benchmark kan ook 'afgetapt' worden ten behoeve van een monitor of andersoortig informatiesysteem waarmee een stakeholder ook het functioneren van een individuele maatschappelijke onderneming beoordeelt en op basis daarvan eigen keuzes maakt. Het werken met benchmarks staat nog in de kinderschoenen. Primair dient het daarom aangemoedigd te worden als instrument tot kwaliteitsverbetering. Daarnaast kan een begin gemaakt worden met benchmarks die ten dienst staan van de klant of andere nader te bepalen stakeholders.

11. De maatschappelijke onderneming dient zorg te dragen voor een onafhankelijke periodieke beoordeling van zijn functioneren. Het rapport is openbaar

Daartoe kan worden aangesloten bij sectoraal geldende wettelijke voorzieningen, accreditatie- of certificeringprocedures, dan wel gebruik gemaakt worden van onafhankelijke onderlinge visitatiecommissies. Het stelsel van visitatie zoals dat functioneert binnen het hoger onderwijs kan eventueel dienen als een bron van inspiratie. Het is ook van belang dat de maatschappelijke onderneming door onafhankelijke derden beoordeeld kan worden in de bredere context waarin hij dient te functioneren. Op die manier kunnen de externe factoren die het functioneren van de maatschappelijke onderneming beïnvloeden op onafhankelijke wijze in beeld gebracht worden voor stakeholders, overheden en de maatschappelijke onderneming zelf. Visitaties – al dan niet in de context van een certificerings- of periodieke toezichtbezoek door inspecties (vgl. Wet Op Onderwijstoezicht (WOT)) kunnen aldus dienen ter aanvulling op de benchmarks

die vooral de eigen interne bedrijfsvoering en prestatie centraal stellen. De uitkomsten van de beoordeling procedure worden neergelegd in een openbare rapportage.

12. Het bestuur van de maatschappelijke onderneming geeft de Raad van Toezicht en de bredere kring van stakeholders inzicht in normen op basis waarvan zij wenst te opereren in relatie tot het belang dat de maatschappelijke onderneming dient. Daartoe behoren in ieder geval normen over effectiviteit, efficiency, rechtmatigheid, integriteit en robuustheid. Het is aan de maatschappelijke ondernemingen om deze normen toegepast op hun eigen terrein nader te operationaliseren.

Een voor alle maatschappelijke ondernemingen geldende nadere operationalisering van de normen valt niet te maken, daarvoor is de diversiteit te groot. Wel is het gewenst over een dergelijke operationalisering op sectorniveau (dan wel op het niveau van een individuele maatschappelijke onderneming) te beschikken.

13. De taken van de organen van de maatschappelijke onderneming zijn eenduidig geformuleerd. De leden van deze organen zijn er uitsluitend om deze taken uit te voeren. Belangenverstrengeling wordt effectief tegengegaan.

Belangenverstrengeling (of de schijn daarvan) dient voorkomen te worden. Alleen op deze wijze kan er vertrouwen bestaan onder de diverse groepen stakeholders. Wat in een specifieke sector onder belangenverstrengeling wordt verstaan, dient per sector te worden bepaald.

14. De maatschappelijke onderneming heeft een onafhankelijke ombudsvoorziening (ombudsman dan wel –commissie) die belast is met het afhandelen van klachten. Jaarlijks wordt gerapporteerd over het aantal klachten, de aard van deze klachten en de wijze waarop deze worden afgehandeld. Dit rapport is openbaar.

Individuele stakeholders (bijvoorbeeld huurders, scholieren en mensen die aangewezen zijn op zorg) dienen steeds de mogelijkheid te hebben individuele klachten in te dienen. In vele sectoren bestaat deze mogelijkheid al of is dit zelfs wettelijk voorgeschreven. Daar waar er geen wettelijke regeling is, zal een maatschappelijke onderneming hier zelf vorm aan moeten geven. Een eigen regeling hieromtrent is noodzakelijk. Bij het maken van een dergelijke regeling kan gekeken worden naar andere regelingen waaronder de Wet op de Nationale Ombudsman of de interne klachtenregeling uit de Algemene Wet Bestuursrecht (hoofdstuk 9).

15. De maatschappelijke onderneming geeft inzicht aan alle betrokken stakeholders (inclusief de Raad van Toezicht en relevante overheidslichamen) omtrent (voorgenomen) deelnemingen in andere rechtspersonen. Daarbij wordt tevens inzicht gegeven in de eventuele financiële risico's van deze deelnemingen.

Bij het verstrekken van inlichtingen aan stakeholders (zie hierboven) behoort ook het geven van inzicht in (voorgenomen) deelnemingen. Dergelijke deelnemingen (met bijvoorbeeld private op winst gerichte partners) kunnen grote voordelen opleveren, maar kunnen ook financiële risico's met zich meebrengen.

16. De leden van de Raad van Toezicht worden voor bepaalde tijd benoemd. Herbenoeming dient geen automatisme te zijn. Voormalige leden van een Raad van Bestuur dienen geen zitting te nemen in de Raad van Toezicht van de eigen maatschappelijke onderneming.

Ten einde de onafhankelijkheid van de Raad van Toezicht te blijven garanderen is het voor de hand liggend dat de leden voor bepaalde tijd worden benoemd en dat zij geen voormalige bestuurders mogen zijn. Niet alleen wordt hiermee voorkomen dat de leden van de Raad van Toezicht ingekapseld worden, maar ook de schijn ervan wordt weggenomen.

17. Maatschappelijke ondernemingen dienen te beschikken over een ethische code.

Maatschappelijke ondernemingen op het gebied van welzijn en zorg worden veelvuldig geconfronteerd met ethische vragen. Het is van belang dat deze maatschappelijke ondernemingen een code opstellen waarin zij aangeven hoe zij met deze vraagstukken omgaan. Ook op andere sectoren speelt de vraag naar de ethiek van het beleidsmatige en bestuurlijke handelen in toenemende mate een rol. Op deze wijze ontstaat transparantie, consistentie en kunnen stakeholders op basis hiervan vooraf keuzes maken met welke maatschappelijke ondernemingen zij al dan niet in zee willen gaan. In de periode van verzuiling waren deze normen per zuij evident. Na de ontzuiling is dit niet meer het geval en kan een ethische code houvast bieden voor stakeholders.

18. Eventuele overschotten ('winst') worden aangewend voor het doel waarvoor de maatschappelijke onderneming is opgericht.

Een van de belangrijkste kenmerken van een maatschappelijke onderneming is dat er geen sprake is van een winstdoelstelling. De rechtsvorm van maatschappelijke ondernemingen (veelal vereniging of stichting) sluit hierbij aan. Het ontbreken van een winstdoelstelling neemt echter niet weg dat er wel overschotten kunnen zijn. Het kan zelfs wenselijk zijn hiernaar te streven. Belangrijk hierbij is evenwel dat deze overschotten worden ingezet ten behoeve van het maatschappelijke doel waarvoor de maatschappelijke onderneming is ingesteld en niet als dividend of op andere wijze aan derden worden uitgekeerd.

4. Concept en strategie

4.1. Inleiding

De invoering van een gedragscode dient verbonden te zijn met een bredere institutionele ontwikkelingsstrategie. Aan de orde is in feite de rol, positie en maatschappelijke inbedding van de maatschappelijke onderneming. De maatschappelijke onderneming kent in Nederland een lange traditie. Juist daarom is het instituut in vele gevallen dringend aan een herontwerp toe. Steeds vaker blijkt dat de 'doorsteek naar de markt' bij kwetsbare maatschappelijke voorzieningen niet de aangewezen weg is en dat 'verstatelijking' dan wel renationalisatie zo zijn eigen nadelen kent. Dit betekent ook dat het streven naar meer vrijheid voor de maatschappelijke onderneming niet uitsluitend geplaatst moeten worden in een radicaal streven naar 'deregulering', maar deel uit maakt van een strategie tot herinrichting, her-regulering en vormgeving van de betrekkingen en relaties van de maatschappelijke onderneming met de relevante omgeving en de overheid als onderdeel daarvan.

De term 'maatschappelijke onderneming' is vrij nieuw en bezit in juridisch opzicht (nog) geen specifieke betekenis. Het soort instellingen dat wij vandaag maatschappelijke ondernemingen noemen bestaat in sommige sectoren evenwel sinds eeuwen. Zij behoren reeds lang tot het institutionele repertoire van de moderne samenleving. Zeker in Nederland kent 'het middenveld' een rijke traditie. In zekere zin is dat ook het probleem. Het verschijnsel wordt – in positief en negatief opzicht - geïdentificeerd met voorbije ontwikkelingen en met specifieke ideologische stromingen die in de historische ontwikkeling van de Nederlandse samenleving samenvielen met de institutionele opbouw van dat middenveld. Een blik over de grenzen maakt echter al snel duidelijk dat het verschijnsel waar het concept 'maatschappelijke onderneming' voor staat niet snel zal verdwijnen en dat geen van de hedendaagse politieke stromingen nog een exclusieve claim kan leggen op 'de derde weg'.

Publiek en Privaat

In de actuele institutionele plaatsbepaling wordt vaak geprobeerd aansluiting te zoeken bij het onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat'. De maatschappelijke onderneming wordt als tussenvorm geduid. Onder de noemer publiek – privaat schuilen evenwel diverse indelingen die elk starten vanuit een ander disciplinair standpunt. Wanneer men deze onderscheiden elk afzonderlijk neemt is sprake van een heldere tweedeling dan wel van een continuüm, waarbij de maatschappelijke onderneming als tussenvorm nog te positioneren zou zijn. Echter, in de praktijk worden deze invalshoeken naast en vooral ook door elkaar gebruikt. Op dat moment ontstaat de onduidelijkheid, zowel voor de maatschappelijke onderneming als voor haar omgeving.

Die onduidelijkheid heeft belangrijke praktische gevolgen, onder meer voor het verantwoordingsregime. Verschillende definities van het onderscheid tussen publiek en privaat hebben historisch geleid tot de ontwikkeling van verschillende verantwoordingsregimes voor hetzelfde type organisaties. Dezelfde organisaties worden vanuit verschillende gezichtspunten aangesproken op telkens andere verantwoordingsverplichtingen. Het leidt ook tot onduidelijke en instabiele bestuurlijke verhoudingen. Dit alles brengt momenteel voor zowel de overheid als voor de betrokken maatschappelijke instellingen hoge administratieve lasten en bestuurlijke kosten met zich mee. Op grond van vooral historische ontwikkelingen is rond de maatschappelijke onderneming een inefficiënte en belastende bestuurs- en verantwoordingspraktijk gegroeid. Dit belemmert zowel de slagvaardigheid van de maatschappelijke onderneming, als van de overheid en andere relevante 'stakeholders'. In plaats van daarom dan maar de duurzaamheid van de positie van de maatschappelijke onderneming als 'hybride organisatie' in twijfel te trekken, kan men ook streven naar aanpassing, integratie en consolidatie van het bestuurs- en verantwoordingsregime waaraan de maatschappelijke onderneming zich onderworpen weet.

4.2. Grondslagen hybriditeit

De door velen gewraakte hybriditeit van de maatschappelijke onderneming kent een samengestelde grondslag. De volgende vragen blijken van belang:

1. Institutionele grondslag: publiekrecht of privaatrecht?
2. Bevoegdheden: privaatrechtelijk of publiekrechtelijk?
3. Financiering: markt of overheid?
4. Regulering: algemeen of bijzonder?
5. Maatschappelijke bestemming: particulier of aangewezen?

Afhankelijk van het antwoord op elke vraag is vanuit de overheid en het publiekrecht gezien een ander verantwoordingsregime van toepassing. De maatschappelijke onderneming blijft in eigen beleving steeds dezelfde en ziet zichzelf primair als een privaatrechtelijke organisatie. Het regime verschilt nogal van sector tot sector. Dat verklaart ook waarom het vooralsnog zo moeilijk is te komen tot één overkoepelende, heldere institutionele plaatsbepaling en duiding van de maatschappelijke onderneming, zeker als dat enkel geschiedt in termen van een 'tussenpositie' tussen publiek en privaat. We zullen nog zien dat er factoren zijn waardoor het werk van de maatschappelijke onderneming wel tot een gemeenschappelijke, overkoepelende noemer is te herleiden.

Ad 1. Institutionele grondslag: publiekrecht of privaatrecht?

De eerste invalshoek heeft betrekking op de (juridische) grondslag van de organisatie. Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een privaatrechtelijke rechtspersoon (die ontstaat door middel van een overeenkomst, veelal via een notariële akte) en een publiekrechtelijke rechtspersoon (die gebaseerd is op een instellingswet dan wel andere wetgeving). De verantwoordingsstructuur en het toezicht zijn bij een publiekrechtelijke rechtspersoon geregeld in specifieke wetgeving, terwijl deze

voor een privaatrechtelijke rechtspersoon te vinden is in het Burgerlijk Wetboek (eventueel nader ingevuld in de statuten).

Ad 2. Bevoegdheden: privaatrechtelijk of publiekrechtelijk?

Een tweede invalshoek heeft betrekking op de aard van de bevoegdheden van de organisatie. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen organisaties (meer specifiek personen of colleges binnen deze organisaties) die wel of niet beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. Alle rechtspersonen, privaaten en publiekrechtelijk, beschikken net zoals natuurlijke personen over privaatrechtelijke bevoegdheden, zoals het aangaan van overeenkomsten en het overdragen of verwerven van eigendomsrechten.

De meeste publiekrechtelijke organisaties (waaronder rijk, provincies en gemeenten) beschikken in Nederland over publiekrechtelijke bevoegdheden. In het Nederlandse staatsbestel komt het verder voor dat privaatrechtelijke rechtspersonen (en soms natuurlijke, individuele personen) beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. De maatschappelijke ondernemingen in het Netwerk maken vooral gebruik van hun privaatrechtelijke bevoegdheden. Kenmerkend van maatschappelijke ondernemingen is ook dat zij niet functioneren als overheidslichamen. Toch zijn er ook maatschappelijke ondernemingen die wel degelijk beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. De afgifte van erkende diploma's is bijvoorbeeld een publiekrechtelijke bevoegdheid. De tot afgifte van een diploma bevoegde autoriteit, zoals een examencommissie, is dan ook een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Ad 3. Financiering: markt of overheid?

Een derde invalshoek is meer economisch van aard. Private organisaties zijn organisaties die worden gefinancierd vanuit de markt en publieke organisaties zijn organisaties die worden gefinancierd vanuit de overheid (meer specifiek door middel van belastingen en verplichte heffingen). Anders dan bij de eerdere juridische invalshoeken is bij deze economische invalshoek in feitelijke zin geen

sprake van een dichotomie, maar van een continuüm. Maatschappelijke organisaties zijn niet puur privaat of puur publiek, maar nemen een tussenpositie in op het continuüm. Daarbij valt echter op dat de ene maatschappelijke onderneming binnen het Netwerk als meer privaat of publiek moet worden beschouwd dan de andere.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

Door de Algemene Rekenkamer is in een niet al te lang geleden verschenen rapport een 'nieuwe' term geïntroduceerd, namelijk 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (kortweg RWT). Hieronder verstaat de Algemene Rekenkamer (AR) een rechtspersoon die een taak uitoefent die bij of krachtens de wet geregeld is en die daartoe geheel of gedeeltelijk bekostigd wordt uit de opbrengst van bij of krachtens de wet geregelde heffingen. Kennelijk heeft de Algemene Rekenkamer gemerkt dat zelfs de ruime definitie van de term ZBO een aantal organisaties (rechtspersonen) uitsluit die wel vallen onder de werkingssfeer van de Comptabiliteitswet. De omschrijving van de term RWT is bijna letterlijk overgenomen uit de omschrijving van de bevoegdheden van de AR in de Comptabiliteitswet. Toegepast op de maatschappelijke ondernemingen kunnen wij constateren dat bijvoorbeeld (hoge) scholen door de Algemene Rekenkamer worden beschouwd als RWT's, terwijl examencommissies strikt genomen zelfstandige bestuursorganen zijn. In beide gevallen vallen de scholen onder een publiek verantwoordingsregime, dat voor verschillende 'dimensies' van publiek-privaat ook nog eens anders is. Woningcorporaties vallen daarentegen in het geheel weer buiten de definitie van een RWT omdat zij niet worden gefinancierd uit 'heffingen', maar uit huur. Zij vormen op dit continuüm een 'private' partij.

Ad 4. Regulering: algemeen of bijzonder

Een vierde invalshoek is de mate van regulering. Bij de duiding van een organisatie als privaat of publiek speelt ook nog een rol de mate waarin sprake is van overheidsregulering. Naargelang er sprake is van een sterkere mate van regulering (bijvoorbeeld bij de bouw en uitbreiding van ziekenhuisvoorzieningen)

zal een organisatie een sterker publiek karakter dragen, althans door het openbaar bestuur daarop aangesproken (moeten) worden. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat alle organisaties te maken hebben met overheidsregulering (zoals arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening en milieu). Waar het hierbij om gaat is of er verder nog sprake is van extra overheidsregulering, bijvoorbeeld in relatie tot bijzondere rechten die men als 'toegelaten' of 'aangewezen' instelling heeft verworven.

Ad 5. Maatschappelijke bestemming: particulier of aangewezen?

De doelstelling van de maatschappelijke ondernemingen is er niet in gelegen om winst te genereren voor bij de ondernemingen betrokken kapitaalverschaffers of eigenaren. Dit is een verschil met op winstgerichte bedrijven hetzij in particuliere of overheidshanden. Eerder zijn de maatschappelijke ondernemingen wel getypeerd als non-profit organisaties. De vraag is of deze term de ambities recht doet. Het bijzondere van maatschappelijke ondernemingen is dat hoewel zij op vele van de bovengenoemde gronden als privaat zijn te beschouwen, het bestaansrecht ontlenen aan het creëren van een maatschappelijke of collectieve meerwaarde op hun werkingsterrein. De Woningcorporatie is hier het aangewezen voorbeeld.

De moderne maatschappelijke onderneming is niet wars van doelmatigheid, winst en rendement maar geeft deze – net als de strategische aanwending van een eventueel vermogen - een maatschappelijke bestemming. Hij doet dit evenwel niet vanuit een particuliere – charitatieve – doelstelling, maar in het belang van een extern vastgestelde en gelegitimeerde maatschappelijke missie van zijn bedrijf.

Sociale grondrechten

Op grond van het voorgaande kunnen de maatschappelijke onderneming die in het Netwerk zijn verenigd worden getypeerd als organisaties die in het algemeen een privaatrechtelijke grondslag bezitten, geen publiekrechtelijke bevoegdheden kennen en die in zekere mate door de overheid worden gefinancierd en

gereguleerd. In de mate waarin sprake is van overheidsfinanciering en – regulering doen zich de belangrijkste verschillen voor tussen deze maatschappelijke onderneming. De benoeming van de gemeenschappelijke elementen van de organisaties die zich in het Netwerk maatschappelijke onderneming verenigd hebben, leidt daarmee tot een zeer ruime definitie. Deze zou veel organisaties – ook particuliere bedrijven – tot de categorie maatschappelijke onderneming toelaten.

De juridische grondslag, de aard van de bevoegdheden, de bron waaruit de middelen afkomstig zijn en de mate van regulering zijn relevant, alleen al omdat zij ieder hun eigen verantwoordingsregime met zich mee brengen. Deze invalshoeken hebben betrekking op structurele kenmerken van organisaties en op een juridische - taken, bevoegdheden - en financiële *input* oriëntatie. Het zijn vooral deze zaken die voor de overheid van belang zijn, omdat de overheid daar in vele gevallen door politiek, electoraat, internationale afspraken of door institutionele concurrenten van de maatschappelijke onderneming op wordt aangesproken. Er is echter meer.

Los van het onderscheid tussen publiek en privaat kan het karakter van de in het Netwerk maatschappelijke onderneming vertegenwoordigde instellingen meer inhoudelijk worden getypeerd. Ook naar eigen inzicht en ambitie zijn het de doelstellingen en de *output* en de *outcome* – de prestaties - van de organisaties die zich maatschappelijke onderneming noemen van belang voor het bepalen van hun institutionele positie. Kenmerkend voor de inhoud en output van de maatschappelijke onderneming is dat hun kerntaken bestaan uit het vanuit *een eigen verantwoordelijkheid* daadwerkelijk inhoud geven aan de sociale grondrechten zoals neergelegd in de artikelen 22 en 23 van onze Grondwet en in een aantal internationale verdragen.

Kenmerkend voor de sociale grondrechten - in vergelijking tot de klassieke grondrechten - is dat zij geen absolute rechten toekennen aan burgers waar slechts bij wet inbreuk op gemaakt kan worden. Het gaat om grondrechten die de overheid verplichten een bepaald basisniveau te garanderen op gebieden zoals

onderwijs, wonen en zorg. Deze voorzieningen staan in principe voor iedereen open.

De overheid hoeft deze voorzieningen niet per se zelf aan te bieden. De overheid heeft een waarborgfunctie. In landen als Nederland en Duitsland worden deze voorzieningen vooral aangeboden door privaatrechtelijke instellingen in te schakelen, in plaats van door het oprichten van eigen en zelfstandige overheidsvoorzieningen. Het bieden van de gevraagde garantie hóeft echter ook weer niet steeds te geschieden door middel van privaatrechtelijke organisaties die door de overheid worden gefinancierd (of medegefinancierd). Anders gezegd: de constitutionele garantie en verantwoordelijkheid zegt niets over de institutionele vorm waarlangs de noodzakelijke maatschappelijke voorziening wordt aangeboden.

In bedoelde sectoren is veelal sprake van concurrentie en marktwerking (zoals op het gebied van wonen) als allocatiemechanismen. De overheid kan daar in zijn waarborgfunctie op aansluiten. Kenmerkend is dan dat de overheid garanties stelt en dient te stellen voor die burgers die niet zelf in hun eigen noodzakelijke behoeften kunnen voorzien. Dit specifieke karakter van de sociale grondrechten en daarmee van de maatschappelijke ondernemingen die zich op de productie ervan toelagen, leidt ertoe dat maatschappelijke ondernemingen opereren op het snijvlak van markt en overheid. Dit gegeven zegt iets over de vorm, maar is nog niet bepalend voor het inhoudelijke karakter van de maatschappelijke onderneming. Wezenlijk is, dat het inhoudelijk bij de maatschappelijke onderneming gaat om de zorg voor centrale, toegankelijke *maatschappelijke voorzieningen*, die aansluiten op constitutioneel verankerde sociale grondrechten. Dit beperkt het aantal organisaties aanzienlijk dat potentieel onder een maatschappelijke onderneming definitie valt.

Maatschappelijke voorzieningen zijn essentiële of minimaal noodzakelijke voorzieningen, niet bestaande uit een financiële uitkering, die van invloed zijn op

het welzijn van de burger en in beginsel voor iedere burger open dienen te staan. Hoewel maatschappelijke ondernemingen, zo volgt uit het bovenstaande, deels opereren in een marktsituatie, zou het volledig marktconform opereren ertoe leiden dat de overheid niet meer de sociale grondrechten kan garanderen, of daarvoor zelf weer een afzonderlijke ambtelijke organisatie – een separaat ‘vangnet’ – in het leven zou moeten roepen. In vele gevallen is daar in Nederland net als in steeds meer andere landen op goede gronden (‘tweedeling’) niet voor gekozen. Alleen al in dit argument kan voldoende reden worden gevonden om voor de maatschappelijke onderneming een eigen en volwaardige institutionele positie, goede bestuurlijke condities en een eigen verantwoordingsregime te ontwikkelen dat hen in staat stelt hun historische en constitutionele taak op deze kerngebieden van maatschappelijke voortbrenging, productie en zorg ook in de toekomst duurzaam en naar behoren te kunnen vervullen.

In ruil voor deze institutionele erkenning dient de maatschappelijke onderneming zijn bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid te onderkennen en daarop aanspreekbaar te zijn. Een maatschappelijke onderneming die wel de bijzondere positie claimt, maar de institutionele consequenties niet zou wensen te aanvaarden, plaatst zichzelf op termijn buiten dit regime. Dat wil zeker niet zeggen dat daarmee elke historisch en in de praktijk gegroeid bestuurlijk – *governance* - kader als een vaststaand gegeven aanvaard zou moeten worden. In tegendeel: ook hier is bestuurlijke kwaliteitszorg, vernieuwing en aanpassing aan veranderende omstandigheden op zijn tijd nodig en wenselijk. De actuele ontwikkelingen geven aanleiding om juist nu op een institutioneel herontwerpproces aan te sturen.

4.3. De bijzondere positie van de maatschappelijke onderneming

De hier gevolgde redenering geeft aan dat bij de noodzakelijke vernieuwing niet vorm, maar inhoud het vertrekpunt is voor de institutionele plaatsbepaling van de maatschappelijke onderneming. Het specifieke karakter van de maatschappelijke onderneming is bij nadere analyse niet gelegen in de vorm – ‘opererend tussen

overheid en markt'. De vorm is in bestuurlijk opzicht wel van groot belang, maar vormt niet de essentie van de instellingen die in het Netwerk maatschappelijke onderneming verenigd zijn. De vorm is een consequentie van de keuze hoe met de constitutionele waarborgfunctie in zake sociale grondrechten institutioneel en organisatorisch opzicht wordt omgegaan.

Maatschappelijke ondernemingen zijn ingesteld en tot het publieke domein 'toegelaten' om daadwerkelijk inhoud te geven aan de sociale grondrechten die neergelegd zijn in de artikelen 22 en 23 van de Grondwet, alsmede in internationale verdragen. Het gaat om taken die mede ter hand zijn genomen in het kader van het algemene belang op de betreffende beleidsterreinen. De Nederlandse overheid heeft zich verplicht zorg te dragen voor toegankelijke voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs en wonen. Een deel van de bevolking kan zelf voorzien in deze behoeften via de markt, een ander deel niet. Het is dan aan de overheid hierbij de garantie van toegankelijkheid en kwaliteit te bieden. De relevante werkgebieden van de in het Netwerk verbonden maatschappelijke organisaties zijn alle aan te merken als kerngebieden van overheidszorg zonder dat de overheid als zodanig de productie van deze diensten volledig zelf ter hand heeft genomen.

Toegevoegde waarde maatschappelijke onderneming

De bestuurlijke argumentatie voor een dergelijke keuze kan – meer dan in 'marktwerking' want die gaat nu net niet op voor deze waarborgfunctie – gevonden worden in de principes van 'minimum public power' en subsidiariteit. Deze principes gaan uit van de overweging dat in een democratische samenleving publiekrechtelijke taken – inherent verbonden aan de publiekrechtelijke overheid - met zo weinig mogelijk dwang moeten worden uitgevoerd. Zij moeten zo dicht mogelijk worden gelegd bij de groep van personen die deze taken aangaan.

In deze context heeft de inschakeling van 'maatschappelijke ondernemingen' bij de productie, instandhouding en kwaliteitszorg van

constitutioneel gegarandeerde maatschappelijke voorzieningen in beginsel een aantal belangrijke voordelen:

- *Toegankelijkheid*: een onafhankelijke positie van maatschappelijke onderneming komt de toegankelijkheid van maatschappelijke voorzieningen ten goede. Overheidsinstellingen kennen een hogere drempel omdat deze naar hun aard door de burger vaak geassocieerd worden met controle en repressie.
- *Het tegengaan van tweedeling*: de dreiging van 'publieke armoede' versus 'private rijkdom' – of omgekeerd - voor verschillende categorieën belanghebbenden kan worden bestreden;
- *Het mogelijk maken van individualisering en maatwerk*: in vergelijking tot een ambtelijke organisatie die wordt geacht te functioneren 'zonder aanzien des persoon' is het voor de maatschappelijke onderneming makkelijker om minder op 'uniformiteit' en meer op klantgericht maatwerk te worden aangesproken;
- *Het bevorderen van maatschappelijke coproductie*: de directe betrokkenheid van functioneel belanghebbenden en de burgers als coproducten van de meeste diensten die hier in het geding zijn, valt binnen een op zelfbestuur gerichte doelorganisatie makkelijker te realiseren dan binnen overheidsorganisaties die op het algemeen belang zijn gericht.
- *Het bevorderen van debureaucratisering*: De maatschappelijke onderneming kan een eigen extern verantwoordingsregime voeren en hoeft naar haar aard niet te worden ingericht conform de ambtelijke en hiërarchische procesvoorschriften die voor de overheid voortvloeien uit het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid.

- *Het benaderen van burger als klant:* Waar in het verband van de overheid voor de ambtenaar naar de aard van zijn functie de minister de belangrijkste klant behoort te zijn, kan de maatschappelijke ondernemer zich veel meer richten op de burger als klant voor zijn voorzieningen.

In vergelijking tot commerciële marktorganisaties als institutionele concurrenten in de productie van maatschappelijke voorzieningen geldt dat de maatschappelijke onderneming bij zijn beslissingen en investeringsgedrag niet een bedrijfseconomische, maar het maatschappelijke rendement tot richtsnoer kan nemen. In de context van de zorg voor maatschappelijke voorzieningen heeft dit in beginsel een aantal additionele voordelen ten opzichte van commerciële ondernemers als alternatief voor overheidsproductie:

- *Hoger maatschappelijk consumenten surplus:* het surplus tussen 'break even' en 'bedrijfseconomisch resultaat' hoeft niet aan particuliere aandeelhouders uitgekeerd te worden, maar wordt in het belang van de duurzaamheid en kwaliteit van maatschappelijke voorzieningen geherinvesteerd.
- *Maatschappelijke voorzieningen als kerntaak:* de maatschappelijke doelstelling hoeft bij een maatschappelijke onderneming niet tot een 'sociale paragraaf' beperkt te blijven en niet primair afhankelijk te worden gesteld van het commerciële resultaat, maar kan uitgroeien tot de kerntaak van de niet-commerciële 'not for profit' onderneming.
- *Tegengaan van maatschappelijk niet-gebruik:* commerciële bedrijven dienen zich in de bepaling van hun bedrijfsrisico te richten op de manifeste – koopkrachtige - vraag. Maatschappelijke ondernemingen kunnen de latente vraag tot vertrekpunt nemen, Zij kunnen het 'merit' karakter van vele van de

betrokken maatschappelijke voorzieningen in hun bedrijfsvoering verdisconteren.

- *Realisatie van collectieve goederen:* Commerciële marktpartijen zijn gehouden zich primair te richten op individuele (consumptie) goederen. Maatschappelijke ondernemingen richten zich naast individuele goederen ook op de productie en instandhouding van voorzieningen die economisch als '(quasi) collectief -' of 'gemeenschappelijk gebruiksgoed' worden aangemerkt. In dat soort gevallen faalt het marktmechanisme.

Samengevat kan men stellen dat de maatschappelijke onderneming kan voorzien in situaties waarin het vrije marktmechanisme naar zijn aard faalt. De maatschappelijke onderneming hoeft daarbij niet terug te vallen op de bureaucratische en publiekrechtelijke dwangmechanismen die bij overheidsingrijpen in werking treden. Zowel in relatie tot overheidsingrijpen als in vergelijking tot het vrije marktmechanisme, gaat het om theoretische voordelen van de maatschappelijke onderneming als maatschappelijk instituut. Deze dienen – overigens net als de eveneens vaak theoretische voordelen van dat 'vrije marktmechanisme' of de even theoretische voordelen van 'overheidsinterventie' - in de praktijk natuurlijk nog wel waargemaakt te worden. Wellicht is daarom nog wel het belangrijkste voordeel van het instituut van de maatschappelijke onderneming gelegen in het 'constitutionele' argument van de kwaliteit van het institutionele repertoire voor de samenleving. Keuze en variëteit aan collectieve organisatievormen en oplossingsstrategieën waarover een samenleving kan beschikken is een belangrijk institutioneel goed in het aangezicht van een alsmaar complexere en dynamische maatschappelijke omgeving.

Bijzondere rechten, bijzondere verantwoordelijkheden

Natuurlijk zijn er politieke en maatschappelijke belangen in het geding. Dat geldt voor alle partijen. Vandaar de vraag naar de verantwoording. In diverse gevallen

dienen maatschappelijke ondernemingen om hun maatschappelijke positie waar te kunnen maken ook te beschikken over bijzondere rechten. Deze brengen bijzondere plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Daarbij laat de samenleving het zich gelukkig steeds minder gebeuren dat deze verworden tot inhoudloze plichtplegingen.

Ten opzichte van ambtelijke overheidsorganisaties aan de ene en commerciële organisaties aan de andere kant, kent de maatschappelijke onderneming vaak een bijzondere positie als 'toegelaten', 'geaccrediteerde' of 'aangewezen' instelling. Daaraan zijn specifieke maatschappelijke en juridische rechten en plichten verbonden die vanzelfsprekend ook om een bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid en eigenstandige bestuurlijke verantwoording vragen. De bijzondere positie van vele maatschappelijke ondernemingen brengt de kans met zich mee dat zij zich (regionaal of lokaal) in een monopoliepositie (zullen gaan) bevinden. Net als het voorkomen van het risico van machtsmisbruik dat voortvloeit uit de bijzondere positie van sommige maatschappelijke ondernemingen, vraagt de verleende vrijheid aan de maatschappelijke ondernemingen om aangepaste controle en verantwoordingsregimes. Het bewaken van 'fair play', 'level playing field', het voorkomen van machtsmisbruik en het valideren van de maatschappelijke bestemming van de meerwaardeproductie moet wel door en voor de samenleving als zodanig gesanctioneerd kunnen worden. Bindende (meer)waarde toedelen, is volgens vele definities nu net de kerntaak van openbaar bestuur in relatie tot andere actoren die opereren in het publieke domein.

Europeesrechtelijke dimensie

De discussie over de rol en de positie van maatschappelijke ondernemingen hoort waarschijnlijk ook thuis in een Europese context. Het werken met 'para-statale' instellingen bij de realisering van maatschappelijke voorzieningen is binnen sommige culturele en bestuurlijke tradities gebruikelijker dan in andere. Europeesrechtelijk hebben maatschappelijke ondernemingen als voornaamste

probleem dat het Europese recht in feite slechts twee categorieën organisaties kent, namelijk bedrijven (commercieel) en overheden. Dit versterkt de hedendaagse aandacht voor de economische vorm boven de maatschappelijke inhoud. Wanneer bepaalde maatschappelijke ondernemingen onder de term overheid zouden vallen, zou dit als belangrijkste consequentie hebben dat zij vallen onder de verschillende Europese richtlijnen (en op basis daarvan omgezette Nederlandse regelgeving) die betrekking hebben op overheidsopdrachten (*public procurement*). Deze richtlijnen houden in dat een overheidslichaam alvorens een opdracht wordt verleend, de openbare aanbestedingsprocedures moet volgen.

Wanneer bepaalde maatschappelijke ondernemingen daarentegen als bedrijven worden gezien, gelden de regels over eerlijke concurrentie en mededinging. Ook gelden hierbij de regels die gaan over het al dan niet toestaan van overheidssteun.

De vraag of de maatschappelijke ondernemingen in de drie sectoren die momenteel in het Netwerk verbonden zijn in Europees opzicht al dan niet behoren tot de overheid is evenwel niet eenduidig te beantwoorden. Voor de werkingssfeer van het Europese recht is niet relevant of een organisatie een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke grondslag kent. Ook privaatrechtelijke organisaties kunnen volgens de jurisprudentie van het Europese Hof (Hof van Justitie) overheidsorganen zijn. Bepalend is onder andere de taak van een organisatie (algemeen belang), de bevoegdheden, de financiering en de mate van overheidsregulering (zie in dit verband de verschillende hierboven beschreven invalshoeken). Zo kan de Nederlandse publieke omroep (in feite privaatrechtelijke organisaties) worden beschouwd als 'overheid' in Europeesrechtelijke termen vanwege de overheidsregulering en –financiering. Mede door het terugtreden van de overheid en een grotere marktoriëntatie, ontstaat een druk vanuit het Europese recht om organisaties als verzekeringsmaatschappijen, woningcorporaties en ziekenfondsen als ondernemingen aan te duiden. Het is voorts mogelijk dat een organisatie zowel

als onderneming als overheid wordt aangemerkt, afhankelijk van de aard van de taak die wordt vervuld.

Uit de Europeesrechtelijke literatuur wordt evenwel niet duidelijk waar nu exact de grenzen getrokken moeten worden tussen overheid en onderneming. De jurisprudentie van het Hof van Justitie is vaag en nog in ontwikkeling. De onduidelijkheid wordt nog vergroot doordat ook de sectoren waarin de maatschappelijke ondernemingen opereren, zelf in ontwikkeling zijn en de maatschappelijke ondernemingen zelf ook andere taken op zich nemen. De conclusie is derhalve dat het voor maatschappelijke ondernemingen noodzakelijk is rekening te houden met de ontwikkelingen op het gebied van het Europese recht. Maatschappelijke ondernemingen moeten het debat over hun bredere institutionele positie niet verwaarlozen, maar het nadrukkelijk betrekken in de verdere stappen in de ontwikkeling van een eigenstandig en geïntegreerd verantwoordingskader voor de maatschappelijke onderneming.

Tussenbalans

Kijken we naar de bestaande praktijk van de maatschappelijke onderneming, dan zijn de maatschappelijke ondernemingen in het Netwerk te typeren als organisaties met een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid zonder publiekrechtelijke bevoegdheden. Op grond van de eerste vier invalshoeken *privaat - publiek* (institutionele grondslag, bevoegdheden, financiering en regulering) is er niet in algemene zin een duidelijke plaatsbepaling voor de maatschappelijke onderneming te geven. De situatie loopt van geval tot geval sterk uiteen, zij het dat de financieringsgrondslag wel in nagenoeg alle gevallen tot belangrijke verantwoordingsvragen leidt, zowel in termen van mededinging als comptabiliteit. De grondslag van hybriditeit verschilt echter en daarmee in feite ook het *governanceregime* waaraan de maatschappelijke ondernemer maatschappelijk en juridisch onderworpen is. De verantwoordingsproblematiek voor de maatschappelijke onderneming is daarmee sterk sectorafhankelijk.

Naarmate een organisatie een meer publiekrechtelijk karakter vertoont (met name voor wat betreft de publieke financiering en de publieke bevoegdheden) zullen er ook strengere eisen gesteld worden aan de publiekrechtelijke verantwoording over gebruik van bevoegdheden en de ontvangen gelden zowel richting de geldverschaffer als in de richting van de doelgroep waarvoor de gelden worden bestemd. In het omgekeerde geval zou er naarmate sprake is van een meer private financiering en het ontbreken van publieke bevoegdheden, ook minder strenge eisen gesteld kunnen worden aan de publiekrechtelijke verantwoording. Verantwoording kan dan meer plaatsvinden binnen de eigen interne verantwoordingsstructuren (bijvoorbeeld in het geval van een vereniging geldt er een algemene ledenvergadering), het burgerlijk recht en de tucht van de markt.

4.4. Conflicterende visies op verantwoordelijkheid

Al met al is op basis van het onderscheid tussen ‘publiek’ en ‘privaat’ alléén moeilijk een eigen identiteit te formuleren voor (de besturing en verantwoording van) de maatschappelijke onderneming als overkoepelend institutioneel concept. Het geheel van de maatschappelijke onderneming is meer dan de som der delen die door de diverse overheid versus markt dichotomieën kan worden beschreven.

Bij de maatschappelijke onderneming hebben we te maken met een bedrijf dat zich nadrukkelijk wenst te positioneren in het publieke domein, in aanleg niet wars is van winst maken, maar deze exclusief bestemt voor maatschappelijke – en dus ‘maatschappelijk bepaalde’- doelen, daar bepaalde rechten en plichten aan wil ontleen en daarover overeenkomstig zijn maatschappelijke status publiekelijk verantwoording af wil (en moet) leggen. De maatschappelijke onderneming wenst als modern, ondernemend en zelfstandig opererend bedrijf een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke meerwaarde productie binnen kernsectoren van de samenleving.

Dit beeld biedt nog steeds ruimte voor twee duidelijk verschillende – want spiegelbeeldige – interpretaties over aard en karakter van de maatschappelijke onderneming, in het bijzonder in relatie tot het verantwoordingsvraagstuk. De overheid spreekt de maatschappelijke onderneming momenteel vooral aan op de *input* kant van hun functioneren (juridische status, bevoegdheid, financiën). De maatschappelijke onderneming is verwickeld in een vernieuwingsproces waarin de *output* (maatschappelijk belang, klantgerichtheid, kwaliteit van dienstverlening) centraal wordt geplaatst.

Belangrijker is echter nog dat er twee totaal verschillende institutionele visies op elkaar stuiten. *Vanuit een optiek van openbaar bestuur* zijn maatschappelijke ondernemingen primair een vorm van functioneel (collectief) bestuur op privaatrechtelijke grondslag. De maatschappelijke onderneming verricht taken die liggen op het terrein van de publieke zorg, waar de overheid ook grondwettelijk op aangesproken kan worden en die zij in beginsel ook zelf uit zou kunnen voeren. Om redenen van doelmatigheid, legitimiteit en maatschappelijk draagvlak zijn deze zaken evenwel ondergebracht in een vorm van ‘functionele decentralisatie’. Essentiële waarden zijn ‘publiek vertrouwen’, ‘politieke legitimiteit en institutionele daadkracht’ en ‘betrouwbaarheid’.

Vanuit de maatschappelijke onderneming gezien manifesteert zich daarentegen het beeld van een privaatrechtelijke onderneming die weliswaar bedrijfsmatig werkzaam is in het publieke domein maar die zijn wortels heeft in het particulier initiatief en ook naar de toekomst toe als zelfstandige organisatie activiteiten wil kunnen ondernemen in het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de samenleving, die ook uitgaan boven de realisering van sociale grondrechten als basisvoorziening. Essentiële waarden zijn: doelgerichtheid, doelmatigheid, responsiviteit en maatschappelijke acceptatie en vertrouwen.

Beide concepten lopen welhaast maximaal uit elkaar in termen van visie op gewenste institutionele verantwoordingsstructuur. Een functioneel openbaar bestuur kent meestal geen eigen (democratische) verantwoordingsstructuur – de waterschappen zijn in de Nederlandse context de spreekwoordelijke uitzondering op de regel. Een openbaar bestuur valt daarmee – zelfs als dat onbedoeld zou zijn – praktisch, bestuurlijk en staatsrechtelijk al snel onder het strengst denkbare ‘verticale’ controle- en verantwoordingsregime waarmee de ‘functionele eenheid’ binnen de ‘algemene democratie’ moet worden gebracht, c.q. gehouden. Dit geldt al voor functionele decentralisatievormen *binnen* de overheid, dat wil zeggen op publiekrechtelijke basis. Het geldt zeker voor functionele decentralisatievormen *buiten* de overheid, c.q. op privaatrechtelijke grondslag. Omdat de maatschappelijke onderneming in publiek opzicht niet beschikt over een eigenstandige legitimiteitsbasis (een gekozen orgaan), leidt toepassing van publieke verantwoordingsregels binnen het openbaar bestuur al snel tot het strengst denkbare controleregime dat binnen het publieke domein van toepassing is.

Een maatschappelijke onderneming ervaart zijn eigen positie en verantwoordelijkheden heel anders.

De maatschappelijke ondernemer stelt juist het eigen initiatief, de eigen legitimatie, de (horizontale) verantwoordelijkheid en interne controle voorop en wijst op zijn vanzelfsprekende verantwoordingsplicht in de context van het burgerlijk recht, de concurrentie met andere ondernemingen die op zijn maatschappelijke werkterrein actief zijn en zijn wens om transparant en open verantwoording af te leggen ten opzichte van de relevante belanghebbenden (‘stakeholders’). Hij is zich bewust van de noodzaak zich extern te verantwoorden, maar wil zijn verantwoordingsstructuren inrichten vanuit zijn eigen bedrijfsvoering en de bijdragen aan het maatschappelijke belang waarvoor zijn organisatie in het leven is geroepen. Binnen de grenzen van de wettelijke kaders die op de maatschappelijke onderneming van toepassing zijn, acht het bedrijf

zich vrij om op ondernemende wijze de maatschappelijke belangen te dienen waartoe hij zich statutair verplicht weet.

Derde sector in de tang

Beide beelden zijn weliswaar complementair, maar in deze fase van institutionele ontwikkelingen zijn de samenleving en het openbaar bestuur niet meer op elkaar aangesloten. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen (internationalisering, juridisering, individualisering, demografisch, infrastructureel) bepalen dat juist de maatschappelijke dienstverlening in de 'derde sector' – waarin de maatschappelijke onderneming bij uitstek actief is – volop in beweging en onderworpen is aan allerlei 'autonome' maatschappelijke, economische en bestuurlijke ontwikkelingen. Dit betekent dat traditionele bestuurlijke verbindingen die ten tijde van de verzuiling bestonden tussen overheid en middenveld – soms zelfs ongemerkt – verbroken zijn en door nieuwe lijnen vervangen dienen te worden.

De verbinding tussen overheid en particulier initiatief verliep historisch in Nederland vooral langs de instituties – normen, waarden, organisaties – van de verzuilde samenleving. Die verzuiling strekte veel verder dan de financiering van het particuliere initiatief alleen. De verzuiling behelsde niet alleen een financieringsstroom, maar ook een geïnstitutionaliseerd systeem van normen, waarden, omgangsvormen en zelfdiscipline – vanzelfsprekend van een bepaalde snit en signatuur - waardoor maatschappelijke organisaties in een vertrouwenspositie kwamen die hen in veel gevallen veel meer opleverde dan subsidies alleen.

Het zou historisch onjuist zijn de relatie van de maatschappelijke onderneming tot de overheid in de Nederlandse situatie alleen te herleiden tot een financiële verhouding. Als de positionering van de maatschappelijke onderneming meegaat in de redenering 'wie betaalt, die bepaalt', dan wordt de relatie met maatschappelijke ondernemingen - ook historisch gezien – feitelijk gereduceerd tot een *quid pro quo* relatie. Dat zou in feite de overheid bevestigen in zijn eenzijdige belangstelling voor de financieel-economische controlerelatie

die ten grondslag ligt aan de verkokerde, beleidssectoraal bepaalde RWT-visie. Deze doen aan de aard en de algemeen bestuurlijke aspecten van deze organisaties moeilijk of geen recht.

De maatschappelijke verantwoordingsrelatie strekt verder dan de comptabiliteitswet. Hij vindt zijn oorsprong niet in een subsidierelatie, maar in het subsidiariteitsbeginsel ten opzichte van de overheid. Het is de maatschappelijke missie en doelstelling, die de maatschappelijke onderneming claimt als grondslag voor zijn bijzondere positie die externe verantwoording noodzakelijk maakt. Ook daar waar geen financiële verhouding in het geding is, vergt de geclaimde positie van de maatschappelijke onderneming zorg voor de externe legitimatie van activiteiten en beslissingen. Het zou ook strategisch onverstandig zijn van de maatschappelijke ondernemingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten reduceren tot een financieel-economische verantwoordelijkheid. En daarmee de sociale motieven, de zorg voor kwaliteit en de bestuurlijke verantwoordelijkheid buiten het debat over hun institutionele verantwoording te houden. Het is juist de bestuurlijke en bedrijfsmatige kwaliteit die in het denken over de externe verantwoording van de maatschappelijke onderneming centraal dienen te staan.

Maatschappelijk kapitaal

Politiek en middenveld stonden in de Nederlandse situatie lange tijd in een symbiotische relatie tot elkaar. Het *vertrouwen* dat een maatschappelijk belang niet alleen in goede handen maar, langs de informele weg van de sociale controle binnen de zuilen, ook politiek en bestuurlijk controleerbaar en beïnvloedbaar was, bracht met zich mee dat men ook eerder bereid is op grond van *goodwill* in dat soort organisaties te investeren.

Wie het karakter van de maatschappelijke onderneming als maatschappelijk kapitaal verloochent, moet niet raar opkijken als van de ander kant daarmee ook de *goodwill* van de instelling in de omgangsvormen wordt 'afgewaardeerd'. Dit terwijl de metafoor van het maatschappelijk kapitaal nu net een goed

uitgangspunt biedt voor het hedendaagse denken over de maatschappelijke onderneming.

De verzuiling heeft de maatschappelijke onderneming in het verleden in een bijzondere strategische positie gebracht, die door bedrijfseconomische calculaties alléén niet tot zijn recht komt, maar voor de bedrijfsvoering wel van groot belang is of is geweest. De maatschappelijke ondernemingen ontleen daaraan gedeeltelijk hun huidige positie en 'waarde'. De verzuiling, in zijn klassieke vorm, is thans geheel achterhaald. De 'informele' sociale controle van dat regime zou internationaal vandaag de dag ook niet meer toereikend zijn om het maatschappelijke vertrouwen te winnen. De internationale *Trust Society* veronderstelt andere mechanismen, die meer zijn gebaseerd op transparantie, onafhankelijke controle en *checks and balances*. Zowel de internationale als de historische ontwikkeling vragen de heruitvinding – niet de afschaffing – van sociale en maatschappelijke controle op de middenveldorganisaties als maatschappelijke onderneming.

De twee in de voorafgaande analyse geschetste beelden van de organisatorische en institutionele positie van de maatschappelijke onderneming – het beeld vanuit het openbaar bestuur en het beeld vanuit de maatschappelijke onderneming - vertrekken elk van een ander uitgangspunt. Men kan proberen een uitweg te vinden en de verbinding te herstellen door elkanders beeld over en weer te bestrijden en het eigen beeld met veel (verbaal) geweld aan de ander op te dringen. Men raakt dan onvermijdelijk verzeild in een principiële en als zodanig moeilijk oplosbare discussie over 'het wezen' van de maatschappelijke onderneming. Men kan echter ook proberen een meer praktische strategie te volgen om de beide beelden – weer – met elkaar in overeenstemming, althans op dezelfde noemer, te brengen. De beide beelden ontmoeten elkaar in de verantwoordingsstructuren die *over en weer* in het leven moeten worden geroepen, dan wel aangepast en vernieuwd moeten worden.

Overeenstemming is een belang dat overheid en maatschappelijke ondernemingen delen. De strategie zou moeten zijn om een uitruil te doen plaatsvinden. Minder regels en meer eigen verantwoordelijkheid zou het motto kunnen zijn, ware het niet dat dit misleidend kan werken. Het gaat niet uitsluitend om deregulering, maar ook om hervorming van bestaande verhoudingen. Een nieuw en modern institutioneel verantwoordingskader dient tot ontwikkeling te worden gebracht in ruil voor een grotere regelvrijheid, vermindering van de bureaucratie en een substantiële terugdringing van de (gevoelde) noodzaak van overheden om in een poging het algemeen belang te waarborgen, diep door te dringen in het primaire proces van de maatschappelijke onderneming. Met name dit laatste staat een doelmatige bedrijfsvoering vaak in de weg. Het nieuwe verantwoordingskader dient niet alleen voor overheid en belanghebbenden, maar is een belangrijke voorwaarde om te komen tot de gewenste vernieuwing van het ondernemerschap en de bedrijfsvoering binnen de maatschappelijke onderneming.

Vele vernieuwingen en verbeteringen zijn nu niet mogelijk omdat bestaande werkwijzen in het primaire proces en in de ondersteuningsprocessen rechtstreeks zijn afgeleid van procedure voorschriften die zijn opgesteld vanuit een extern controle perspectief. Deze voorschriften komen vaak nog uit een tijd, waarin voor het functioneren van overheden en maatschappelijke onderneming heel andere eisen golden dan vandaag de dag. 'Heroverweging' van bestaande voorschriften en praktijken is het minste wat de moderne maatschappelijke onderneming mag vragen in ruil voor een meer ondernemende en zakelijke houding, ook in de richting van de overheid .

Meervoudige verantwoording

In relatie tot de maatschappelijke onderneming wordt steeds meer gesproken in termen van de noodzaak tot 'meervoudige verantwoording'. Meervoudige verantwoording dient de plaats in te nemen van het traditionele regime dat voor de meeste maatschappelijke ondernemingen de laatste decennia bestond uit een

hiërarchische – ‘enkelvoudige’ - verantwoordingsrelatie ten opzichte van de centrale overheid en voorheen berustte op de informele verantwoordingsrelaties van de verzuiling. Met de deregulering dient de maatschappelijke democratie mee te verhuizen. De maatschappelijke onderneming wil verouderde structuren graag vervangen door een samenstel van horizontale en verticale externe verantwoordingsrelaties. Dit samenstel doet ook meer recht aan de diversiteit van belangen waar de moderne maatschappelijke onderneming mee omgeven is. Het biedt de noodzakelijke ruimte tot creatief ondernemerschap en stelt de eigen (extern handhaafbare) verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid, deugdelijkheid en kwaliteit van de bedrijfsvoering centraal. Het stelsel van meervoudige verantwoording dient tegelijkertijd aan externe stakeholders – de politiek en de overheid voorop – het vertrouwen te geven dat hun gewettigde belangen en verantwoordelijkheden zijn gewaarborgd.

Voor alle partijen is dit een lastige positie. De maatschappelijke ondernemer heeft net een ondernemingsstrategie afgekondigd die de verzelfstandiging en eigen verantwoordelijkheid van de onderneming centraal stelt en dient zich nu te bezinnen op de vraag ‘hoe hij beter extern gecontroleerd kan worden’. Voor de overheden is het een lastige positie omdat van hen in feite lijkt te worden gevraagd de ‘oude schoenen’ van de verticale verantwoording op te geven, terwijl de nieuwe schoenen nog niet geheel in beeld zijn en het concept aan derden (samenleving, media, politiek) vooralsnog moeilijk ‘uitlegbaar’ is. Tevens speelt dit alles in een tijdsgewricht, waarin uitgerkend de ‘nieuwe politiek’ en daarmee de overheid nu maatschappelijk wordt aangesproken om orde op zaken te stellen op het terrein van ‘onderwijs, zorg en veiligheid’, waarbij het bij het laatste bij nader inzien vaak gaat om ‘leefbaarheid’ en ‘welzijn’. Dit zijn bij uitstek de terreinen die centraal staan in het Netwerk Maatschappelijke Onderneming.

4.5. Aanvullende eisen

Het concept van meervoudige verantwoording is niet het eind, maar het begin van het gewenste verantwoordingsregime. In het publieke domein is in zekere zin natuurlijk altijd al sprake geweest van meervoudige publieke verantwoordingsstructuren. Zij dienen nu alleen anders te worden ingericht in het belang van de slagvaardigheid van de sector en de kwaliteit van prestaties en dienstverlening. Er zijn op grond van de eerdere analyse ten minste drie elementen die – in aanvulling op invoering van de Code – centraal moeten staan in de institutionele ontwikkelingsstrategie van de maatschappelijke onderneming en hun brancheorganisaties:

- De externe binding en verankering van de Code
- De Juridische basis van de maatschappelijke onderneming
- Realisatie van proportioneel toezicht

Externe binding BrancheCode

Verantwoording afleggen is niet vrijblijvend. Zonder de aanwezigheid van een eventuele sanctionering wordt verantwoording een rituele dans. Een branchevereniging kent geen verplicht lidmaatschap. Dit heeft tot gevolg dat slecht presterende maatschappelijke ondernemingen zonder al te veel gevolgen hun lidmaatschap kunnen opzeggen, dan wel geroyeerd kunnen worden, dan wel besluiten nooit het lidmaatschap aan te vragen. De brancheverenigingen zelf kunnen hier geen oplossing voor bieden. Het is uiteindelijk aan de rijksoverheid om hierin te voorzien door met wetgeving te komen waarin sancties opgenomen zijn. Te denken valt aan de ontwikkeling van, of opname in een soort concessie- of toelatingsregime (zoals in het geval van de woningcorporaties het Besluit beheer sociale huursector BBSH). De Code kan dan functioneren als een regeling voor de maatschappelijke ondernemingen die lid zijn van een branchevereniging. Ten aanzien van deze organisaties kan de overheid in ruil terughoudendheid betrachten in zijn 'verticale' toezicht. De overheid kan zich

vooral concentreren op de maatschappelijke ondernemingen die niet (meer) lid zijn van een branchevereniging. De maatschappelijke ondernemingen dienen er dan ook op aan te sturen dat dergelijke wetgeving in nauw overleg met de brancheverenigingen tot stand komt. Op bijna alle betrokken beleidsterreinen zijn momenteel wetgevingsprocessen bezig die in dit verband relevant zijn.

Juridische basis

De maatschappelijke ondernemingen dienen er bij de rijksoverheid voorts op aan te dringen wetgeving tot stand te brengen die de positie van een Raad van Toezicht bij een stichting wettelijk verankert en reguleert (zie in dit verband ook de beschouwingen van de Commissie Meurs). Veel van de gewraakte regelgeving- en 'controlezucht' van overheden en ander belanghebbenden bij maatschappelijke ondernemingen komt voort uit de onmogelijkheid om sommige verantwoordingsvormen langs de koninklijke weg van de institutionele rechtsvorm rechtstreeks en volledig te regelen. Veel van de door de maatschappelijke onderneming gewraakte interventies van de overheid zijn vaak te herleiden tot structurele gebreken in het institutionele regime waarbinnen maatschappelijke onderneming hun werk moeten doen. Vaak gaat het om correcties en aanvullingen op de rechtsvormen die open staan voor de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming. Deze stammen nog uit het verleden en sluiten niet goed meer aan bij aard en karakter van de activiteiten en werkwijzen die velen tot het moderne concept van een maatschappelijke onderneming rekenen. Met de AR kunnen we constateren dat een generieke wettelijke basis voor het toezicht op de maatschappelijke onderneming momenteel ontbreekt, waardoor toevlucht moet worden gezocht tot de in essentie functionele en sectoraal verkokerde wettelijke taakstelling in plaats van de generieke bestuurlijke kwaliteit die een maatschappelijke onderneming vertegenwoordigt.

In vele sectoren heeft men de verenigingsvorm omwille van een doelmatige bedrijfsvoering verlaten. Men is daarmee ook een extern legitimeringsforum – de algemene ledenvergadering - kwijtgeraakt. Eveneens in

vele sectoren probeert men nu de stichtingsvorm te moderniseren door het model van de Raad van Toezicht toe te voegen. Een model dat aan het bedrijfsleven wordt ontleend. Deze ontwikkeling ondersteunt het Netwerk Maatschappelijke Ondernemingen. Het Netwerk beveelt in de BrancheCode aan een RvT in te bouwen in het bestuur van en toezicht op een stichting en om dit statutair te regelen. Het is echter van belang te signaleren dat daarmee wel een voorziening wordt ingebracht die eigenlijk niet bij die rechtsvorm gedacht was.

Dat gebeurt ook nog op een wijze – statutair - die betekent dat de gekozen oplossing niet overal hetzelfde hoeft te zijn. Dit komt de institutionele identiteit maar ook de eenvormigheid van controle- en verantwoordingsregimes rond de maatschappelijke onderneming niet ten goede.

Daarnaast is de gedachte sterk geënt op de situatie in het bedrijfsleven die voor menig maatschappelijke onderneming maar gedeeltelijk opgaat. In het bedrijfsleven geven marktverhoudingen feitelijk en inhoudelijk richting aan het externe belang dat leden van een Raad van Toezicht te behartigen hebben ('shareholders value'), terwijl dat bij de bijzondere toegelaten status van de maatschappelijke onderneming lang niet altijd vanzelf duidelijk is en wellicht nader bij wet moet worden ingevuld.

Zaken die op het niveau van de rechtsvorm niet goed geregeld kunnen worden zullen later, op een ander niveau of binnen een ander domein van verantwoording 'gecompenseerd' moeten worden en dragen bij aan de bureaucratisering. Het is van strategisch belang te erkennen dat bestaande institutionele rechtsvormen niet goed meer toegesneden zijn op de ambities en de doelen die de maatschappelijke ondernemer zich stelt. In feite kan de maatschappelijke onderneming hier niet zo veel aan doen en ligt er een verantwoordelijkheid van de overheid de juridische kaders aan te passen. Het belang van een adequate institutionele vormgeving zal voor de maatschappelijke onderneming alleen maar toenemen, als in de toekomst niet alleen organisaties met een privaatrechtelijke achtergrond de status van maatschappelijke onderneming ambiëren, maar ook organisaties met een publiekrechtelijke

achtergrond (bijvoorbeeld de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)) het pad op zouden willen van het maatschappelijke ondernemingschap. Dit is in diverse sectoren (bijvoorbeeld: GGD; schoolbegeleidingsdiensten; reïntegratiebedrijven) een niet geheel denkbeeldige optie. Zowel de overheid als de maatschappelijke onderneming zou de aanpassing van het juridische repertoire van het Burgerlijk Wetboek tot een van de hoofdpunten van de institutionele vernieuwingsstrategie moeten maken.

Proportioneel toezicht en 'flexible response'

De compensatie voor een onvolkomen institutionele (juridische) vormgeving zal tot die tijd vaak plaats vinden op het niveau van de bestuurlijke verantwoording. De maatschappelijke ondernemingen zullen hier structureel veel aandacht aan moeten geven. Wat betreft de (institutionele) verantwoording is sprake van een algemene trend waarbij externe toezicht- en verantwoordingsregimes zo veel mogelijk de vorm aannemen van extern toezicht op de interne toezicht- en kwaliteitszorgsystemen, om daarmee de regeldruk en bestuurskosten van verantwoording- en bestuurssystemen zo veel mogelijk te reduceren. De Algemene Rekenkamer spreekt in dit verband recentelijk ook van toezicht op metaniveau. Hoe meer men kans ziet om bij de opzet en inrichting van de eigen ondernemingen de publieke norm te verdisconteren zonder de organisatie als maatschappelijke onderneming daarbij geweld aan te doen, hoe groter de kans dat er soepeler geschakeld kan worden tussen interne en externe verantwoordingssystemen. Men kan derhalve ook spreken van de ontwikkeling van *proportioneel toezicht*. Dit beginsel is een belangrijk derde uitgangspunt voor de institutionele ontwikkelingsstrategie van het Netwerk Maatschappelijke Onderneming als 'branche organisatie'.

Als onderdeel van het streven naar 'proportioneel toezicht' is het is voor de maatschappelijke onderneming eveneens van belang structureel na te denken over de vormgeving van een 'calamiteiten procedure'. Gegeven het grote maatschappelijke en constitutionele belang van de activiteiten die de

maatschappelijke onderneming tot haar kerntaken rekent, valt het te verwachten dat de samenleving in laatste instantie verantwoordelijke ministers zal willen aanspreken op een goede gang van zaken. De mededeling 'dat deze er niet over gaat' of dat 'hij zich tot de hoofdlijn moet beperken' zal dan niet volstaan en zal in voorkomende gevallen ook eerder als een institutionele oorlogsverklaring dan als een handreiking worden opgevat. De onderlinge afhankelijkheid van politiek en maatschappelijke ondernemer op de kernterreinen van maatschappelijke voorzieningen dient onderkend te worden. Het is raadzaam spelregels te bepalen voor 'hoe met elkaar om te gaan in geval van bestuurlijke calamiteiten'.

Hoe kan de ministeriële verantwoordelijkheid met name in het geval van taakverwaarlozing het beste gestalte krijgen? Vele van de gewraakte toezichts- en controlepraktijken van de kant van de overheid vloeien voort uit het feit dat bewindslieden op *hun* publieke verantwoordelijkheid worden aangesproken en langs een omweg zullen willen veiligstellen wat langs de koninklijke weg klaarblijkelijk niet kan worden geregeld. Het is noodzakelijk en ook verstandig dat er een op de sector toegesneden regeling komt voor het geval er sprake is van taakverwaarlozing van de organen van de maatschappelijke onderneming. Het is in vele gevallen aan de wetgever om een dergelijke regeling te treffen.

Wederkerigheid

In dit advies zijn maatschappelijke ondernemingen opgevat als organisaties op privaatrechtelijke grondslag die taken vervullen die een uitdrukking vormen van de sociale grondrechten, zoals die zijn vastgelegd in onze Grondwet en in internationale verdragen. Bij deze taken heeft de overheid vanwege haar waarborgfunctie voor toegankelijkheid en kwaliteit (inclusief macrodoelmatigheid) altijd wel een verantwoordelijkheid 'in last resort'. Het zou een gemeenschappelijk streven van overheid en maatschappelijke onderneming moeten zijn het systeem zo in te richten dat de overheid zich in de uitoefening van haar verantwoordelijkheid kan beperken tot de hoofdlijnen van de inrichting en het functioneren van het stelsel als geheel en zich niet al te veel bezig hoeft te houden met de details van de besluitvorming en met de bedrijfsvoering van de

individuele ondernemingen. In het concept van de maatschappelijke ondernemingen ligt besloten dat deze 'betrokkenheid' van politiek en overheid bij hun sectoren wordt onderkend en wordt verdisconteerd in het herontwerp dat moet leiden tot nieuwe institutionele en bestuurlijke verhoudingen. Het gaat er eerder om deze relaties te ordenen en te stroomlijnen, dan ze geheel af te schaffen. De bestuurslast en administratieve kosten die de historisch gegroeide situatie voor de maatschappelijke onderneming met zich brengt, moeten drastisch omlaag. Dit vergt niet alleen 'opheffing' van bepaalde regelgeving en 'vermindering' van andere regelingen, maar ook 'herinrichting' van regelgeving en van bestuurlijke verhoudingen.

Bijlage bij de BrancheCode Maatschappelijke Onderneming

Het Profiel van de Maatschappelijke Ondernemer

1. De Maatschappelijke Ondernemer staat voor het belang van goede en toegankelijke maatschappelijke voorzieningen voor gewaarborgde grondrechten.
2. De Maatschappelijke Ondernemer staat voor initiatief en vernieuwing en schuwt de onafhankelijke en onorthodoxe aanpak niet.
3. De Maatschappelijke Ondernemer werkt aan de behartiging van zijn kernactiviteiten vanuit een maatschappelijke plicht.
4. De Maatschappelijke Ondernemer neemt de wensen en belangen van zijn klanten tot uitdrukkelijk uitgangspunt voor de organisatie en inrichting van de dienstverlening en bedrijfsvoering.
5. De Maatschappelijke Ondernemer functioneert bij het bestuur van zijn bedrijf binnen moderne, op checks and balances gebaseerde bestuurlijke verhoudingen.
6. De Maatschappelijke Ondernemer stelt zich garant voor een gedegen, valide en moderne bedrijfsvoering.
7. De Maatschappelijke Ondernemer weet zich onderworpen aan een effectief en onafhankelijk extern toezicht.

8. De Maatschappelijke Ondernemer is in het maatschappelijke en bestuurlijke verkeer de leider van zijn bedrijf.
9. De Maatschappelijke Ondernemer kiest voor een onafhankelijke opstelling ten aanzien van gevestigde belangen en structuren.
10. De Maatschappelijke Ondernemer maakt zich in relatie tot de overheid sterk voor de verbetering van de maatschappelijke en bestuurlijke toerusting van zijn organisatie.

Bijlage bij de BrancheCode Maatschappelijke Onderneming

Toelichting op het profiel van de Maatschappelijke Ondernemer

1. *De Maatschappelijke Ondernemer staat voor het belang van goede en toegankelijke maatschappelijke voorzieningen voor gewaarborgde grondrechten.*

De Maatschappelijke Onderneming is een moderne organisatie die werkzaam is op het terrein van alom erkende en vaak grondwettelijk verankerde maatschappelijke voorzieningen. Het gaat om essentiële, minimaal noodzakelijke voorzieningen die van invloed zijn op het welzijn van de burger en als (sociaal) grondrecht van die burger in beginsel ook voor een ieder aanwezig en toegankelijk moeten zijn: goede huisvesting, goed wonen, goed onderwijs, goede gezondheidszorg, goede verpleging, goede opvang, goede verzorging en goede sociale verzekering. De Maatschappelijke ondernemer accepteert en onderstreept de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van deze maatschappelijke voorzieningen. Hij claimt evenwel het primaat op een doeltreffende organisatie, doelmatige bedrijfsvoering en rechtmatige inrichting in vergelijking tot ambtelijke organisaties enerzijds en commerciële marktpartijen anderzijds en acht zich in staat dit waar te maken en aan te tonen.

2. *De Maatschappelijke Ondernemer staat voor initiatief en vernieuwing en schuwt de onafhankelijke en onorthodoxe aanpak niet.*

Aan het hoofd van de Maatschappelijke Onderneming staat de Maatschappelijk Ondernemer. Deze is primair gericht op de ontwikkeling van initiatieven gericht op een hedendaagse en derhalve steeds innovatieve aanpak van duurzaam actuele maatschappelijke noden en vraagstukken. Onorthodoxe benaderingswijzen en taboe doorbrekende stellingnamen worden daarbij niet geschuwd. Hij is verknocht aan en heeft zijn lot verbonden aan de effectieve aanpak van sociale vraagstukken. Hij wil daarbij alle moderne inzichten en technieken gebruiken die hem ten dienste staan om dat doel dichterbij te brengen. Hij is vaak afkomstig van buiten de sector en geeft daar in zijn netwerken ook blijk van. Inzichten en contacten van elders worden ingezet om vernieuwing aan te brengen. Hij is bereid nieuwe en vernieuwende activiteiten op te pakken, zolang er maar een afdoende compensatie in termen van financiële middelen, handelingsvrijheid en waardering voor de prestaties van zijn organisatie tegenover staat. Hij is 'creatief' in de omgang met regels en instanties van hogerhand, zonder te treden buiten de grenzen van bestuurlijke onkreukbaarheid.

3. *De Maatschappelijke Ondernemer werkt aan de behartiging van zijn kern activiteiten vanuit een maatschappelijke plicht.*

Uitvoering van zijn kernactiviteiten wordt door de Maatschappelijke Ondernemer niet gezien als een extern of wettelijk opgelegde taak, maar vloeit voort uit de maatschappelijke plicht (*duty*) van zijn onderneming om een bijdrage te leveren aan de doeltreffende, doelmatige en rechtmatige realisatie van erkende maatschappelijke basisvoorzieningen. Als de Maatschappelijke Ondernemer bestuurlijk en bedrijfskundig in staat wordt gesteld eigen afwegingen te maken en daarvoor in het grotere geheel ook steun ondervindt kent realisatie van deze maatschappelijke plicht potentieel een groot aantal bedrijfsmatige bonussen. Het bedrijfsmatige rendement, gerealiseerde meerwaarde en andere verdiensten komen uitsluitend te goede aan het maatschappelijk belang waar de maatschappelijke onderneming voor staat. Zij worden opnieuw geïnvesteerd in het belang van de daarmee verbonden maatschappelijke voorzieningen.

4. *De maatschappelijke ondernemer neemt de wensen en belangen van zijn klanten tot uitdrukkelijk uitgangspunt voor de organisatie en inrichting van de dienstverlening en bedrijfsvoering.*

De Maatschappelijke ondernemer heeft bijzondere aandacht voor de klanten van zijn bedrijf en daarmee voor vraag gestuurd werken. Met behulp van moderne communicatie middelen betreft hij de gebruikers van zijn diensten en producten bij het werk van zijn organisatie. Dienstverlening- en kwaliteitshandvesten en de toegang tot onafhankelijke ombudsvoorzieningen voor klachtenafhandeling bieden garanties voor een optimale dienstverlening. De Maatschappelijk Ondernemer streeft voortdurend naar verbetering van de kwaliteit van zijn beleid, organisatie en dienstverlening. Wat telt is een professioneel geleide organisatie die optimaal tegemoet komt aan de wensen van de gebruikers van de maatschappelijke voorzieningen waar de maatschappelijke onderneming voor staat.

5. *De Maatschappelijke Ondernemer functioneert bij het bestuur van zijn bedrijf binnen moderne, op checks and balances gebaseerde bestuurlijke verhoudingen.*

De maatschappelijke ondernemer is effectief aanspreekbaar voor de wijze waarop hij het aan hem toevertrouwde maatschappelijke belang bedrijfsmatig behartigt door direct belanghebbenden, onafhankelijke interne toezichthouders en externe toetsing vanuit het algemeen belang. Bij de bepaling van dit maatschappelijk belang en de verantwoording van in dat belang genomen beslissingen weet de Maatschappelijke Ondernemer zich in de juridische opzet en feitelijke vormgeving van zijn bedrijf gesteund door maar afhankelijk van (1) de leden van een Raad van Toezicht die vanuit de optiek van de meest relevante *stakeholders* en vanuit een ten opzichte van de organisatie onafhankelijke positie toezien op een ordentelijke en deugdelijke bedrijfsvoering, (2) leden, klanten en andere belanghebbenden die van belang zijn voor de vaststelling en operationalisering van de betekenis van het maatschappelijke belang in de context van tijd en plaats en (3), tenslotte, van een overheid die op onafhankelijke, proportionele en professionele wijze vanuit het algemene belang toezicht houdt op de maatschappelijke onderneming.

6. *De maatschappelijke ondernemer stelt zich garant voor een gedegen, valide en moderne bedrijfsvoering*

Pogingen om aloude maatschappelijke dienstverleningsorganisaties met behulp van moderne bedrijfsvoeringconcepten, management technieken en

kwaliteitszorgsystemen te revitaliseren en vernieuwen worden door de maatschappelijke ondernemer met gepaste scepsis gade geslagen en aangemoedigd. Onder de erkenning dat de staande organisatie aan vernieuwing toe is, hecht hij aan traditionele beginselen als professionaliteit, beroepsethiek, vakmatigheid en zorgvuldigheid in de organisatie en dienstverlening teneinde een stabiele en betrouwbare organisatie van zijn maatschappelijke missie en taakstelling te garanderen. Tegelijkertijd zal hij niet nalaten nieuwe instrumenten, methoden en bewezen verbeteringen in bedrijfsvoering in te voegen indien dit de kwaliteit van de producten en dienstverlening van zijn organisatie zal verbeteren. Hij heeft bijzondere aandacht voor 'best practice'.

7. De maatschappelijke ondernemer weet zich onderworpen aan een effectief en onafhankelijk extern toezicht.

De maatschappelijke ondernemer heeft vertrouwen in onafhankelijkheid. Onafhankelijk extern toezicht is een basisvoorwaarde voor het functioneren in de moderne maatschappelijke context in het algemeen en voor het scheppen van een bestuurlijke en maatschappelijke vertrouwensbasis voor het functioneren van de maatschappelijke ondernemer in het bijzonder. De reductie van administratieve lasten en transactiekosten is een permanent aandachtsgebied voor de maatschappelijke onderneming ten overstaan de schier oneindige informatiseringvragen in de moderne kennissamenleving. De maatschappelijke ondernemer stelt eisen aan de structuur en kwaliteit van het externe toezicht en hanteert in de richting van de overheid het principe van proportioneel toezicht. Dit betekent dat het externe toezicht globaler wordt en administratief minder belastend van aard naarmate de interne organisatie en bedrijfsvoering beter voldoet aan gecertificeerde eisen die er extern aan worden gesteld door toezichthouders en algemene – liefst internationale -standaarden van behoorlijke administratieve organisatie en accounting.

8. De Maatschappelijke Ondernemer is in het maatschappelijke en bestuurlijke verkeer de leider van zijn bedrijf.

De maatschappelijk ondernemer is zich welbewust van de politieke en publicitaire aspecten van zijn functioneren, maar opereert toch vooral vanuit een zakelijke benadering, met gevoel voor het belang van persoonlijk gezag in de omgang met zijn organisatie en zijn externe omgeving. Hij hecht aan zijn zelfstandigheid en eigen positie, maar is zich terdege welbewust van het grotere geheel waar hij in economisch, politiek en maatschappelijk opzicht deel van uitmaakt. Hij heeft bijzondere aandacht voor de positie en inzichten van andere instanties en organisaties ('stakeholders') die belang hebben bij het werk van zijn onderneming. Hij beschikt over een brede algemene en strategische visie op de economische, maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen ten aanzien van de maatschappelijke voorzieningen en belangen waartoe hij zich verplicht heeft. Hij heeft een idee hoe zaken anders zouden kunnen, maar is realistisch en pragmatisch in het denken over vernieuwing en de verwezenlijking daarvan. Hij heeft zeker geloof in het functionele kunnen van zijn organisatie, maar ziet tegelijkertijd de politieke, juridische en bestuurlijke beperkingen die het functioneren van zijn bedrijf als maatschappelijk verantwoorde instelling met zich brengt.

9. De maatschappelijke ondernemer kiest voor een onafhankelijke opstelling ten aanzien van gevestigde belangen en structuren

De maatschappelijk ondernemer opereert vanuit een pragmatische opstelling, is een actief netwerker, vooral ook opzoek naar intersectorale dwarsverbanden met de activiteiten van collega maatschappelijke ondernemers. De instituten en netwerken binnen de sector zijn voor hem belangrijk, maar doorgaans dringend aan vernieuwing toe. Hij heeft veel aandacht voor de externe omgeving, met name op het punt van de opvattingen van het algemene publiek. Contacten met cliëntèle organisaties die dat gezichtspunt kunnen vertegenwoordigen zijn voor hem belangrijk. Hij besteedt duidelijk aandacht aan de interne en externe presentatie. Hij kent de sectorale netwerken, maar sluit zich er een beetje van af ten faveure van meer functionele en oplossingsgerichte werkverbanden. Hij bepleit decentralisatie en autonomie en ziet slechts heil in een absoluut minimum aan administratieve lasten en interbestuurlijke activiteit. Tegelijkertijd zal hij van de overheid een praktijkgerichte benadering en aanpak vragen.

10. De maatschappelijk ondernemer maakt zich in relatie tot de overheid sterk voor de verbetering van de maatschappelijke en bestuurlijke toerusting van zijn organisatie.

De maatschappelijke onderneming acht zich loyaal ten opzichte van de wettelijke en de beleidsmatige kaders die op zijn arbeidsveld van toepassing zijn, maar zag op een groot aantal terreinen liever een wat meer zakelijke manier van omgaan met elkaar. Een wat minder vrijblijvende, meer bindende en onderhandelende opstelling of interpretatie van rolopvattingen tussen overheden, financiers en maatschappelijke onderneming schrikt hem niet af. Hij zet zich in voor heldere en transparante kaders en heeft ook in de relatie met de overheid de 'ene loket functie' voor de maatschappelijke onderneming tot adagium verheven. Hij stelt welbewust niet aflatende eisen aan het realiseren van een bestuurlijk platform voor zijn maatschappelijke onderneming, waar lokaal, regionaal, nationaal en internationaal op gestructureerde wijze effectief zaken kunnen worden gedaan. Deze liggen in het verlengde van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het waarborgen van de kwaliteit en toegankelijkheid van constitutionele maatschappelijke voorzieningen enerzijds en de plicht van de maatschappelijke onderneming om deze voorzieningen te realiseren tegen een minimum aan administratieve lasten en een maximum aan maatschappelijk rendement anderzijds. In ruil voor een transparante organisatie, doelmatige bedrijfsvoering en rechtmatige taakuitoefening eist de maatschappelijke ondernemer van de overheid een aanspreekbare opstelling, duidelijkheid en eenvormigheid in het richtinggevend gedrag van ambtenaren en politiek. Hij zet zich in om mede vorm te geven aan vermindering van bureaucratiesering en deregulering via een effectieve structurering van onderlinge relaties en verhoudingen.