

Betrokkenheid van burgers als verzekering tegen een zwalkende overheid

Hoe te verwijzen naar deze publicatie?:

Meijs, L.C.P.M. (2010). *ECSP webpublicatie: Betrokkenheid als verzekering tegen een zwalkende overheid*. Paul Cremerslezing, 15 april 2010. Verkregen op [DATUM] van [http://www.irim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus_Centre_for_Strategic_Philanthropy/Research/Publications/Paul_Cremerslezing_Lucas_Meijs.pdf]

Prof.dr. Lucas C.P.M. Meijs¹²

Paul Cremerslezing

15 april 2010

¹ Prof.dr. Lucas Meijs is sinds december 2003 bijzonder hoogleraar 'Vrijwilligerswerk, Civil society en ondernemingen' en sinds 1 januari 2010 bijzonder hoogleraar 'Strategic Philanthropy' aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit en het Erasmus Centre for Strategic Philanthropy (ECSP). Zijn onderzoek richt zich op het organiseren van en met de private energie, in de vorm van mensen, munten en middelen (filantropie), voor het aanpakken van publieke problemen. Het functioneren van fondsen en uitvoerende non-profitorganisaties staat daarbij centraal. Hij is tevens raadslid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

² Ik wil Lonneke Roza, junior researcher bij de Rotterdam School of Management, bedanken voor haar ondersteuning bij het schrijven van dit artikel.

Introductie

Op werkelijk alle beleidsterreinen staan maatschappelijke organisaties (private, niet op winst gerichte organisaties) voortdurend onder druk om voor minder geld meer diensten te leveren. Dit is zeker het geval in tijden van economische crisis en politieke chaos. Het is voor mopperende burgers, media en politici relatief eenvoudig om deze organisaties in een kwaad daglicht te stellen. Verhalen over verkwisting, grote geldverslindende managementlagen, zelfverrijking en regelrechte fraude door directeuren én slechte dienstverlening door ongeïnspireerde beroepskrachten, doen het goed op verjaardagen. Zelfs politici die met het oog op een betere dienstverlening pleiten voor meer handen aan het bed of meer blauw op straat, schetsen tegelijkertijd beelden van weglekkend geld in management en ondoelmatig handelen. Dergelijke populaire en populistische verhalen vormen iedere keer aanleiding voor stelselherzieningen, pakketaanpassingen, good governance codes, extra toezichthouders, Balkenendenormen en platte bezuinigingen.

De relatieve maatschappelijke stilte over dit sluipende proces van bezuinigingen, stelselherzieningen, (de)regulering en marktwerking, is door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) als startpunt genomen voor zijn verkenning 'Stem geven aan verankering' (RMO, 2009). In die verkenning heeft de RMO niet gekeken naar de eventuele effecten van deze veranderingen, maar vooral twee intuïtieve vragen gesteld: *"Hoe kan het toch dat zo weinig burgers zich zorgen maken over deze aanslagen op hun eigen organisaties?"* en *"Hoe kunnen maatschappelijke organisaties zich wapenen tegen deze voortdurende aanslagen?"*.

Centraal in de RMO-analyse staat de gedachte dat de legitimiteit, de *license to operate*, van maatschappelijke organisaties als zelfstandige entiteiten onder druk staat. Formeel zelfstandige organisaties zijn geworden tot uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid, van 'Den Haag'.

De legitimiteit van iedere organisatie ligt bij de samenleving waarin zij opereert. Een organisatie krijgt van 'de samenleving' toestemming en middelen om te kunnen werken. Bij bedrijven zijn dat onder andere de mensen die bij een bedrijf willen werken en de financiers die bereid zijn om risico te nemen, maar ook de klanten die de producten of services

afnemen. Bij overheden zijn dat voldoende burgers die het beleid ondersteunen (stemmen) en bereid zijn hiervoor belasting te betalen. Bij maatschappelijke organisaties zijn dit bijvoorbeeld de betalende donateurs, niet klagende burens, tevreden cliënten en subsidiërende overheden en fondsen.

Legitimering heeft ook te maken met disciplineren. Organisaties hebben te maken met disciplineren vanuit stakeholders, waaronder de financiers, als die ontevreden zijn over de prestaties van de organisatie. Bedrijven worden in ultimo gedisciplineerd via de markt, de overheid via de politiek en de verkiezingen, en maatschappelijke organisaties door hun donors, in de vorm van geld en tijd. In principe mogen donors van een maatschappelijke organisatie eisen wat ze willen. Het is aan de maatschappelijke organisatie om met die eisen om te gaan. Niet iedere eis hoeft te worden ingewilligd. Maar het geld aanpakken en vervolgens niet voldoen aan de gestelde eisen, is laakbaar en ondermijnt het vertrouwen in de organisatie en de sector op de lange termijn. Maar, voldoen aan iedere eis die een financier stelt, zet een organisatie klem en ontnemt haar alle beleidsvrijheid. Dan stoppen organisaties zichzelf in een knellend, disciplinerend keurslijf. Het antwoord is een politiek spel van onderhandelen.

Het thema van deze 8^e Paul Cremerslezing is de legitimiteit, of het ontkomen aan zwalkende disciplineren door de overheid, van maatschappelijke organisaties als zelfstandige civil society organisaties, die zelf beslissingen nemen over hun dienstverlening en toekomst, in plaats van volledig aan de leiband van de overheid te lopen. De centrale boodschap is dat maatschappelijke organisaties zelf strategisch moeten omgaan met de hulpbron 'vrijwillige betrokkenheid' van burgers. De aanname – die misschien wat te 'naïef' en te theoretisch is voor de gemiddelde bestuurder die probeert zijn organisatie te laten overleven – is dat maatschappelijke organisaties in ultimo hun legitimiteit krijgen van burgers, die dat vertalen in directe en indirecte support voor organisaties en hun doelstellingen. Directe support als cliënt, vrijwilliger en donateur, en indirecte support als belastingbetaler via de herverdelende overheid of als premiebeter via de verzekering. Op basis van een stevig fundament van (gedeelde) normen en waarden tussen maatschappelijke organisaties en een deel van de burgers, kunnen maatschappelijke organisaties een vuist maken tegen overheden en andere financiers. Niet alleen omdat (democratische) druk van burgers

(overheids)geld beschikbaar kan maken, maar vooral ook omdat daarmee het gezwalk van het beleid kan worden gedempt.

De RMO-analyse, die mede is gebaseerd op eerdere WRR-rapporten (2004), laat echter helaas zien dat veel maatschappelijke dienstverleners deze betrokkenheid van private burgers meestal meer als lastig dan als positief ervaren. De vrijwillige inzet van burgers wordt frequent omschreven als bittere noodzaak vanwege een budgettekort, in plaats van als een unieke toegevoegde waarde die betrokken burgers kunnen leveren. Zeker op het brede terrein van besturen (*governance*) en inspraak (*voice*) wordt de op ervaringsdeskundigheid gebaseerde, soms emotionele inbreng, als lastig ervaren. Daarmee doen maatschappelijke organisaties zichzelf in hun dienstverlening kwalitatief tekort. En erger nog: ze vervreemden daarmee hun natuurlijke aanhangers. Laat staan wat ze doen met de mensen die niks met de organisatie en haar doelstelling hebben. Een proces dat geobserveerd kan worden in de ontwikkelingssamenwerking, waarbij goedbedoelende burgers, die hun eigen organisaties wilden opzetten, jarenlang geridiculiseerd werden door de grote organisaties. Daarmee is de steun voor overheidsfinanciering van ontwikkelingssamenwerkingorganisaties zelfs afgebrokkeld onder de supporters!

Deze 8^e Paul Cremerslezing begint met een uitgebreide schets van de context van de civil society in Nederland. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de invloed van heterogeniteit op de civil society, het type civil society organisaties, beperkingen van de civil society, de ontwikkeling die de civil society doormaakt en de rol van burgers. De lezing wordt afgerond met een schets van een aantal verdedigingslijnes tegen de contra-productieve disciplinerende van maatschappelijke organisaties door de zwalkende overheid.

De context van de civil society in Nederland

Maatschappelijke diensten kunnen door organisaties vanuit drie verschillende sectoren worden geleverd, namelijk de overheid, het bedrijfsleven en de non-profit-/non-gouvernementele sector. Deze organisaties vloeien voort uit de drie sferen waaruit een samenleving bestaat: staat, markt en civil society (Van der Donk, 2001). Civil society organisaties (non-profitorganisaties en NGO's) bestaan omdat overheden (zowel

democratieën als dictaturen) en bedrijven (markten) falen. Waar (sociale) dienstverlening niet rendabel genoeg is voor de markt omdat er te weinig koopkrachtige klanten zijn, stapt een maatschappelijke organisatie in die niet op winst is gericht. Een simpel maar illustratief voorbeeld is een voedselbank, waar de klanten gewoon niet voldoende kunnen betalen om de diensten commercieel af te nemen. Waar kwetsbare en afhankelijke cliënten het risico lopen te worden uitgebuit, stapt een maatschappelijke organisatie in omdat er geen incentive is voor de extra winst die kan worden behaald door die uitbuiting. Het simpele voorbeeld hiervan is de *care* voor kwetsbare groepen. Waar de overheid tekortschiet omdat politici het issue niet onderkennen, stapt een maatschappelijke organisatie in. Denk maar aan het begin van de milieubeweging of een patiëntenvereniging die een ziektebeeld maatschappelijk erkend wil krijgen. Waar de overheid tekortschiet omdat politici zich niet willen branden aan een te kleine specifieke doelgroep of issue, stapt een maatschappelijke organisatie in, zoals wederom bijvoorbeeld bij een nieuw ziektebeeld. Civil society organisaties die de overheid aanvullen en overnemen, komen frequent voor in samenlevingen met een grote (religieuze, sociale of etnische) heterogeniteit. Het subsidiariteitsbeginsel is leidend. De overheid is pas aan zet wanneer burgers en de civil society er niet uit komen. Overheidsdienstverleners moeten nu eenmaal de algemene publieke set van normen en waarden hanteren, terwijl civil society non-profitorganisaties juist bestaan omdat ze een ándere, particuliere set van normen en waarden vertegenwoordigen en hanteren.

Overigens, om misverstanden te voorkomen: een particuliere set van normen en waarden verwijst niet alleen naar 'zware' verschillen, zoals tussen denominaties, maar vooral ook naar bijvoorbeeld het verschil tussen twee hockeyverenigingen of het verschil tussen hockey en voetbal. De Nederlandse praktijk heeft in ieder geval laten zien dat het hanteren van private normen en waarden door organisaties, overheidsfinanciering niet hoeft uit te sluiten (Meijs, 2007).

De Nederlandse praktijk van een sterke verbondenheid tussen politiek, overheid en civil society, leidt tot een paar specifieke effecten voor de Nederlandse maatschappelijke dienstverleners. In de jaren negentig deed Nederland, onder leiding van het Sociaal en

Cultureel Planbureau, mee aan het Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project³. Hupe en Meijs (2000) waren daarbij verantwoordelijk voor een impactstudie: *“In hoeverre kan in Nederland een duidelijk effect van non-profit organiseren versus markt of overheid worden gevonden in de sectoren basisonderwijs, volkshuisvesting en de milieubeweging?”* Dit bleek geen gemakkelijke studie te zijn. De impact van de Nederlandse non-profitsector als leverancier van goederen, diensten en beleidsbeïnvloeding op deze drie beleidsterreinen is evident. Nog steeds wordt de meerderheid van het basisonderwijs gegeven op bijzondere basisscholen. In de volkshuisvesting zijn woningcorporaties dominant en ook de milieubeweging was, zeker ten tijde van de impactstudie, nog een goed voorbeeld van actievoerende burgers. Echter, veel ingewikkelder was het om een verschil te vinden tussen overheid en non-profitsector. Basisscholen verschillen behoorlijk van elkaar. Maar de verklaring hiervoor ligt in de wijk waarin ze staan, niet of ze openbaar of bijzonder zijn. Als het effect van de wijk wordt meegenomen, zijn pakweg 95% van de openbare en bijzondere basisscholen gewoon hetzelfde. Dat komt ook doordat Nederland werkt met landelijke eindtermen en een dominante toets, een gelijke bekostiging, een gelijke beloningsstructuur voor de medewerkers en medezeggenschap voor ouders op alle scholen – dus ook de openbare. Er waren zelfs gemeenten met openbare montessorischolen! Inderdaad, in veel interviews voor de impactstudie moesten de onderzoekers duidelijk maken dat er verschil zou kunnen en moeten zijn! In feite is dat voor maatschappelijke organisaties ook de achterliggende uitdaging van deze Paul Cremerslezing. Als maatschappelijke organisaties bevrijd willen zijn van een zwalkende overheid, zullen ze duidelijk moeten maken dat ze NIET de overheid zijn, dat ze bijzonder zijn; met private normen en waarden, in plaats van het grote grijze publieke niets!

De belangrijkste verklaring voor de ontwikkeling en enorme omvang van de Nederlandse non-profitsector, is de heterogeniteit van de samenleving en de aanwezigheid van non-profitentrepreneurs die de vraag articuleren (Hupe en Meijs, 2000). In Nederland werd de heterogeniteit traditioneel veroorzaakt door religie, de verzuiling. In deze moderne tijden is er nog steeds sprake van grote heterogeniteit naar religie, aangevuld met sociale klasse, zoals dat bijvoorbeeld is terug te vinden in de ‘leefstijlen’ in het aanbod van verzorgingshuizen. Kunnen ingaan op deze heterogeniteit, is het essentiële van

³ www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3

maatschappelijke organisaties. Anders geformuleerd: een maatschappelijke organisatie mag discrimineren. Een maatschappelijke organisatie mag en kan (betere) diensten leveren aan een specifiek omschreven groep. Dit particularisme (Salamon, 1987) heeft, zoals later zal worden uitgewerkt, zowel voordelen als nadelen. Het grote voordeel is de grotere subjectieve kwaliteit: Zen in plaats van motoronderhoud (Pirsig, 1974). Maatschappelijke organisaties verdienen hun 'status aparte' door het bedienen van niches in de grote wereld van publieke dienstverlening. Het negatieve effect van particularisme, namelijk groepen die worden buitengesloten, kan worden opgeheven door de aanwezigheid van veel pluriforme aanbieders, gekoppeld aan het ondersteunen van de rechten van cliënten. En dat is anno nu nog steeds van wezenlijk belang.

Een tweede verklaring is het algemene vertrouwen in de niet-op-winst-gerichtheid van maatschappelijke organisaties (en overheden). Maatschappelijke organisaties opereren meestal in markten met informatieasymmetrie en zeer beperkte exitmogelijkheden. Omdat het inkomen van medewerkers onafhankelijk is van het financiële resultaat, ontbreekt de stimulans om de klant uit te knippen, om hem tekort te doen.

Het derde argument voor het bestaan van maatschappelijke organisaties, ook relevant in Nederland, is dat maatschappelijke organisaties additionele vrijwillige bijdragen kunnen krijgen van burgers en bedrijven. Juist het idee dat mensen zelf en vrijwillig bijdragen aan hun 'eigen hobby', geeft deze organisaties legitimiteit tegenover lieden die de doelstelling van de organisatie niet delen. Zij kunnen dan in ieder geval niet claimen dat de hobby bedreven wordt van 'hun geld'.

Verschillende civil society organisaties

Als gekeken wordt naar het aantal organisaties, vormen maatschappelijke dienstverleners slechts een klein onderdeel van de civil society. Volgens Horton Smith (1997) zijn de grote maatschappelijke dienstverleners de sterren in het civil society universum waar alle aandacht naar uitgaat. Maar er is veel meer zwarte materie, in de vorm van kleine, lokale organisaties (grassroot). Daarnaast zijn er organisaties met andere doelstellingen. Handy beschrijft in *Understanding voluntary organizations* (1988) drie verschillende typen

non-profitdoelen en -organisaties: 'service delivery', 'campaigning' en 'mutual support/mutual benefit'.

Service delivery organisaties (maatschappelijke dienstverleners) zijn gericht op het bedienen van een echte klant of cliënt buiten de organisatie. Voorbeelden zijn De Zonnebloem, Het Rode Kruis, Tafeltje-dek-je, telefonische hulpdiensten, vrijwilligers in instellingen, enzovoort. In het algemeen streven de vrijwilligers en medewerkers ernaar om de klanten goed te bedienen. Er is acceptatie van managers, management, selectie, werving en dergelijke. Iemand kan alleen vrijwilliger worden bij een service delivery organisatie als hij over de vereiste kwalificaties beschikt. Vrijwilligers accepteren dat ze geweigerd kunnen worden. Soms hoeft iemand niet echt iets speciaals te kunnen (bijvoorbeeld bij bezoekwerk), maar soms moeten er juist heel uitgebreide cursussen worden gevolgd (bijvoorbeeld bij AIDS-buddies of telefonische hulpdiensten). Service delivery organisaties zijn het bewijs dat er zeker eisen aan vrijwilligers gesteld kunnen worden.

De mutual support organisatie bestaat omdat een bepaalde groep mensen zich verenigt op iets dat hen verbindt, zoals een bepaalde ziekte, het verzamelen van theekoppen, een gedeelde belangstelling of een sport. Ook zelfhulp valt hieronder. Onderlinge solidariteit en gezelligheid zijn de belangrijkste items. Bij mutual support organisaties is er vooral sprake van een cultuur van 'dingen samen doen'. Samen hebben we een bepaalde hobby, ziekte of iets anders. Samen gaan we de organisatie doen. De afnemer van de dienst (de 'klant') en de aanbieder (de 'producent') vallen hier grotendeels samen. Er is duidelijk begrip en belangstelling voor organisatie, maar veel minder voor een manager, want iedereen is ervaringsdeskundige en expert. Tenslotte zijn we allemaal bondscoach!

Mutual support organisaties vormen de ruggengraat van de civil society als 'werkplaatsen' voor sociaal kapitaal. Dit kan mede worden gebaseerd op het werk van Putnam (1993, 2000). Putnam is welbekend om zijn werk over sociaal kapitaal. Hij omschrijft sociaal kapitaal als de manier waarop ons leven makkelijker en productiever wordt. Sociaal kapitaal wordt veelal gemeten aan de hand van sociale relaties, formele en informele sociale netwerken, lidmaatschappen, vertrouwen, wederkerigheid en burgerlijke betrokkenheid. Bij Putnam is sociaal kapitaal een eigenschap van een groep en samenleving, niet van een individu. Een

belangrijk onderscheid dat wordt gehanteerd door Putnam, is dat tussen specifieke en gegeneraliseerde reciprociteit. Specifieke reciprociteit betekent: "ik doe wat voor jou, en jij dus wat voor mij". Gegeneraliseerde reciprociteit betekent: "als ik wat voor jou doe, zal ik ooit van iemand anders ook wel weer wat terugkrijgen". Samenlevingen met gegeneraliseerde reciprociteit zijn gezonder, maar specifieke reciprociteit is of lijkt makkelijker.

Putnam gaat eveneens uitgebreid in op het verschil tussen het overbruggen (bridging) en het verbinden (bonding). De overbruggende werking van sociaal kapitaal richt zich naar buiten en op mensen met verschillende achtergronden. Dit soort sociaal kapitaal is goed voor het overdragen van informatie tussen groepen en voor het vinden van nieuwe oplossingen. Verbindend sociaal kapitaal richt zich voornamelijk op de eigen groep en is intern gericht. Het wakkert onderlinge solidariteit aan en geeft zelfvertrouwen. Verbindend sociaal kapitaal is als een superlijm, terwijl overbruggend sociaal kapitaal werkt als smeerolie. Voor een gezonde samenleving is zowel overbruggend als verbindend sociaal kapitaal nodig (Putnam 2000). De claim van Putnam is dat zonder de face-to-face contacten, in mijn interpretatie met name binnen mutual support organisaties, het sociaal kapitaal van een samenleving teloor zal gaan. En dan verdwijnt de vruchtbare bodem voor iedereen!

De campaigning organisatie heeft niet een echte klant of cliënt, maar juist een hele wereld om te overtuigen. Voorbeelden zijn Amnesty International, Milieudefensie, het Groene Front, lokale actiegroepen en politieke partijen. Voor deze organisatie geldt: iedere 'gelovige' is er één. Gelooft iemand in de goede zaak, dan is hij welkom als lid en vrijwilliger. Vergeleken bij de twee andere types, is management en organisatie veel minder een issue. Het gaat om (ontbrekend) leiderschap. Hoewel iedere gelovige telt, zijn campaigning organisaties vaak keihard in het informeel selecteren van hun vrijwilligers. Verkeerde schoenen, niet vegetarisch zijn of juist wel; allerlei kleine dingen kunnen voor de incrowd duidelijk maken dat de potentiële vrijwilliger toch niet een echte gelovige is. Natuurlijk mag deze vrijwilliger dan nog steeds meedoen aan het uitdragen van de boodschap, maar serieus meepraten over de inhoud is uitgesloten (Meijs, 2004). Ook knallen campaigning organisaties uit elkaar op vrij heftige discussies over de effectiviteit of toelaatbaarheid van instrumenten. Is het opblazen van McDonald's effectief en toelaatbaar?

Natuurlijk gaat deze driedeling in de werkelijkheid niet altijd op. Zo start een patiëntenvereniging vaak als zelfhulpgroep (mutual support). De patiëntenvereniging ontwikkelt zich in de richting van een campaigning organisatie als er moet worden gevochten voor erkenning van het ziektebeeld, voorlichting wordt gegeven aan het brede publiek, wordt gelobbyd bij de overheid voor financiering van speciale behandelingsmethoden of fondsen worden geworven. De patiëntenvereniging ontwikkelt zich in de richting van een service delivery organisatie als er ondersteunende diensten worden verleend aan niet-leden, zoals ouders of bekenden van de mensen met een bepaalde ziekte.

Op basis van de organisatiedriedeling van Handy (1988) kunnen ook drie typen civil society worden onderscheiden. De eerste civil society is die van de maatschappelijke dienstverlening. In deze civil society verlenen burgers diensten aan andere burgers. Dit is de wat naïeve opvatting van civil society in de Nederlandse WMO, waar politici en beleidsmakers zo graag naar verwijzen. De civil society van de *non-profitorganisaties* die diensten verlenen op terreinen waar de overheid tekortschiet. Een civil society die zich min of meer willoos voor het karretje van de overheid laat spannen en waarbij de overheid een controlerende stem heeft als financier, wetgever en medebestuurder.

De civil society van de mutual support organisaties is de civil society van het sociaal kapitaal, van de sociale cohesie, van burgers die iets met elkaar hebben. Dit is overigens wel een heel particularistische (Salamon, 1987) civil society, waarin burgers zelf bepalen met wie ze wat willen hebben. Voetballers hebben vrij weinig met hockeyers. Bonding is dominant, maar als samenleving hoop je dat ook bridging plaatsvindt. Maar zonder de steun van bonding zijn er maar weinig mensen die bridging aandurven.

Het derde type civil society is de politieke civil society van inspraak, pressie en verzet. De civil society van de *non-governmental organizations* die in het geweer komen tegen een niet functionerende overheid, vervuilende bedrijven of een 'foute' publieke opinie of politieke keuze. Dit is, populair gezegd, de civil society die de Berlijnse Muur omver heeft gegooid! Niet helemaal wat de meeste wethouders bedoelen en verwachten als ze spreken over het belang van de civil society voor de WMO. Dan schetsen ze niet een beeld van boze burgers die

het gemeentehuis bezetten. Maar deze politieke civil society kan van waarde zijn om een maatschappelijke organisatie te beschermen tegen een zwalkende overheid! Met zijn allen naar het Malieveld om te laten zien dat we het er niet mee eens zijn!

In tabel 1 worden deze drie typen nogmaals gerepresenteerd en uitgewerkt.

Tabel 1: Typering civil society organisaties

	Service Delivery (NPO)	Campaigning (NGO)	Mutual Support (Vereniging)
Filosofie	<i>Dienstverlening Civil Society</i>	<i>Politieke Civil Society</i>	<i>Sociaal kapitaal Civil Society</i>
Financiering	'Fees for Service'	Donaties en soms contributie	Contributie, 'fees for service' en soms donaties
Diversiteit organisatie	Zo divers als de samenleving	Zo divers als de (gewenste) achterban	Zo divers als het (gewenste) ledenbestand
Waarde creatie	Dienstverlening tegen lagere kosten of hogere kwaliteit	'Voice' geven tegenover overheid of bedrijven (ook non-profit)	Ontwikkelen en onderhouden van sociaal kapitaal
Rol van de overheid	Zorgen voor 'fees for service' (PGB) en bepalen wie daar recht op heeft	Toelaten in beleidsproces en (wettelijke) macht/kracht geven	Ondersteunen omdat de 'onbevleete' vrijwilliger (Tonkens en Hurenkamp, 2006) en 'de baron van Münchhausen' niet bestaan

De civil society is dynamisch en vol emotie. Zonder boosheid, zonder paternalisme en zonder gezonde discriminatie (particularisme) geen civil society. In tekstbox 1 wordt een illustratie gegeven van deze dynamische en emotionele civil society. Vooral de bewegingen vanuit de maatschappij om ergens voor en tegen te vechten, maakt de civil society complex, maar tegelijkertijd boeiend en interessant. Het is echt mensenwerk!

Tekstbox 1: Voorbeeld van de dynamiek en emotie verankerd in de civil society

MADD en DAMM; kracht en tegenkracht in de civil society

In 1980 richt Candy Lynne Lightner MADD op: "Mothers against drunk driving". MADD is vrij snel succesvol en groeit snel. Maar zoals wel vaker bij een campaigning organisatie, breekt al snel richtingenstrijd uit over 'zit je hart op de juiste plaats' en 'welke methoden zijn geoorloofd om ons doel te bereiken'. Bij MADD wordt deze strijd gewonnen door een radicale vorm van de 'blauwe knoop'. Lightner wordt in 1985 gedwongen de organisatie te verlaten. "I didn't start MADD to deal with alcohol. I started

MADD to deal with the issue of drunk driving". Overigens gaat het goed met MADD; in 2000 zijn er 600 afdelingen met 2 miljoen leden. Maar in een levendige civil society verenigt de andere kant zich natuurlijk ook. Er is een serieuze DAMM (Drivers against MADD methods), die vecht tegen de 'anti-dronkenrijden'-industrie. En er is een wat minder serieuze DAMM (Drunks Against Mad Mothers), die er onder andere voor pleit dat moeders achter het aanrecht moeten staan!

Campaigning organisaties vormen een essentieel onderdeel van de civil society. De herintroductie van deze civil society, als consequentie van de WMO, zal knagen aan de wortels van het poldermodel. Dat is absoluut minder saai!

Beperkingen van de civil sector

Zoals aangegeven voorkomen maatschappelijke civil society organisaties het falen van markt en overheid. De markt faalt bij dienstverlening als de klanten geen geld hebben. De overheid, als dienstverlener, faalt als er te veel niet-koopkrachtige minderheden zijn die andere diensten willen en daardoor de politieke wil ontbreekt om belasting te heffen. Maar ook de civil society heeft haar eigen falen en beperkingen (Salomon, 1987), die paradoxaal genoeg wel aan de bron staan van de civil society energie. Salomon (1987) geeft vier falen van de civil society:

- 1) Filantropische inefficiëntie, doordat de non-profitsector onvoldoende resources kan genereren om aan de vraag vanuit de samenleving te voldoen. Hierbij speelt ook het 'free-riderprobleem', dat in de non-profitsector veel makkelijker voorkomt dan bij belastingheffing door de overheid. Sterker nog, wanneer de dienstverlening het hardst nodig is (bij economische neergang), heeft juist de non-profitsector niet de (politieke en bestuurlijke) macht om deze extra diensten te verlenen. Geografisch kan de non-profitsector ook niet garanderen dat iedereen toegang heeft tot de dienstverlening. Hall en Reed (1998) geven aan dat de overheid deze beperking van de sector kan verhelpen. Het free-riderprobleem kan natuurlijk worden aangepakt door het heffen van belastingen. Daarnaast kan de overheid makkelijker het budget veranderen in tijden van een goede of slechte economie. Als laatste heeft de overheid de politieke macht om de sociale dienstverlening gelijkwaardig te verdelen, zodat daadwerkelijk iedereen toegang heeft tot deze dienstverlening. Hierbij geldt natuurlijk wel als voorwaarde dat die overheid functioneert...

- 2) Filantropisch particularisme. Dit betekent dat non-profitorganisaties zich meestal richten tot bepaalde minderheden in de samenleving, waardoor andere minderheden niet gerepresenteerd worden. Hierdoor ontstaan niet alleen 'gaten' in de dienstverlening, maar zijn ook bepaalde soorten dienstverlening over- en ondervertegenwoordigd.
- 3) Filantropisch paternalisme verwijst naar het idee dat de mensen of organisaties die controle hebben over de filantropische middelen, bepalen wat er in de sector gebeurt en voor wie. Het gevaar is dan dat de sector wordt gedomineerd door de mensen of organisaties die het meeste geld hebben.
- 4) Filantropisch amateurisme bestaat omdat veel non-profitorganisaties historisch gezien zijn opgezet door mensen die 'iets goeds wilden doen', zonder een specifieke opleiding of ervaring. Hierdoor krijgt de non-profitsector een soort van stempel dat hij uit amateurs bestaat (in tegenstelling tot professionals in de marktsfeer). Maar tegenwoordig werken er veel professionals in de non-profitsector en worden passie en professie vaak gecombineerd. Hall en Reed (1998) stellen echter wel dat veel non-profitorganisaties moeite hebben om een goede combinatie te vinden tussen de betaling van deze professionals (tegen de marktwaarde of een andere waarde) en hun kennis en ervaring.

In Nederland werd de filantropische inefficiëntie opgelost door de overheid in te zetten als efficiënte fondsenwerver (via belastingen), onder behoud van particularisme. Een arrangement dat werkt zolang iedereen accepteert dat de hogere subjectieve kwaliteit van veel verschillende kleine aanbieders tot extra kosten leidt. Een arrangement dat werkt zolang iedere burger braaf wil meebetalen aan de 'afwijkende' wensen, normen en waarden van de anderen, in plaats van zich daaraan te ergeren. Een arrangement dat onder spanning komt te staan als er alleen wordt gestuurd op geld, objectief meetbare resultaten, protocollen, schaalvergroting en andere toverwoorden. Een arrangement dat zeker ook onder spanning komt te staan als de politiek minder streeft naar pacificatie van de spanningen tussen groepen.

De ontwikkeling van de Nederlandse civil society

In Nederland heeft de overheid door haar grote financiële aandeel in de civil society, een grote invloed op maatschappelijke organisaties. Veel maatschappelijke organisaties met een publiek doel, zoals woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, publieke omroepen en welzijnsorganisaties, die ooit vanuit particulier initiatief zijn ontstaan, zijn vervolgens via subsidie gecollectiviseerd en verstatelijkt. Onder invloed van New Public Management en marktwerking zijn ze vervolgens weer op afstand van de overheid gezet (Zie RMO, 2009; Hupe en Meijs, 2000). Deze stappen hebben geresulteerd in een professionalisering van de civil society. Deze professionalisering heeft het particularisme en paternalisme verminderd. Enerzijds is dit heel goed, want cliënten zijn minder afhankelijk geworden van de grillen van de organisatie en de gulle gaven van burgers; ze hebben gewoon recht op de dienstverlening. Anderzijds is dit heel vervelend, want organisaties zijn veel minder onderscheidend en aansprekend geworden voor burgers die graag een bijdrage zouden willen leveren. Kortom, de combinatie van verstatelijking en daarna marktwerking heeft geresulteerd in zowel een 'gat' tussen de organisatie en de overheid als een 'gat' tussen de organisatie en de samenleving (RMO, 2009).

Het 'gat' met de overheid is met name vervelend omdat de verschillende rollen van de overheid tegenover die civil society door elkaar heen zijn gaan lopen. De overheid is niet alleen financier, maar ook wetgever, medebestuurder en toezichthouder. Zowel maatschappelijke organisaties als overheden zijn slecht in staat om deze rollen te scheiden. Zo kan het gebeuren dat de overheid als financier zich terugtrekt maar tegelijkertijd als wetgever de organisatie verbiedt om financiering te gaan zoeken. Organisaties zijn niet alleen financieel maar ook emotioneel afhankelijk geworden van de overheid. Het eigen bestaan wordt gelegitimeerd door de ondersteuning en erkenning vanuit de overheid. Als de financiële ondersteuning wegvalt, lijkt daarmee ook de legitimiteit te verminderen. Je zou kunnen zeggen dat het oude gezegde "Als Duitsland niest, wordt Nederland verkouden" vertaald kan worden naar "Als de Overheid niest, wordt de non-profitsector verkouden" (Meijs, 2007).

Samenvattend zijn Nederlandse civil society organisaties, maatschappelijke organisaties, actief op verschillende beleidsterreinen, zoals onderwijs, zorg, welzijn, sociale huisvesting,

publieke omroepen en ontwikkelingsamenwerking. Voor al deze beleidsterreinen geldt – in meer of mindere mate – dat er cliënten zijn die de dienstverlening niet volledig zelf kunnen betalen, terwijl er wel een publiek belang wordt onderkend om deze diensten te laten verlenen. Dat betekent dus dat er altijd geld van ‘derden’ bij moet, waardoor marktwerking tekortschiet. In Nederland wordt (of werd) dit geld heel efficiënt opgehaald en effectief verdeeld door de overheid. In Nederland is de legitimiteit op het niveau van een beleidsterrein voor deze financiering via belastingen en overheidssubsidies – gelukkig – nog hoog. De legitimiteit voor verschillende maatschappelijke organisaties is echter veel minder. De diversiteit van de aanbieders, en het collectief financieren daarvan via belastingen, staat duidelijk onder druk. Denk daarbij aan ontwikkelingssamenwerking, bijzonder onderwijs, 25 private zendgemachtigden die samen de publieke omroep vormen en de doorgaande fusies in de welzijnssector. Kostenbesparing staat voorop in de overheidsretoriek en waarschijnlijk ook in het beleid. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2009) is deze teruglopende legitimiteit voor de diversiteit aan maatschappelijke organisaties mede te verklaren doordat al deze private non-profit-aanbieders het contact met hun eigen achterban (governance) en cliënten (voice) hebben verwaarloosd. Dit omdat financiering en legitimiteit relatief eenvoudig van de overheid kwamen. Maar de overheid is een instrument van burgers, en niet andersom. Burgers zijn medewerkers, financiers, ambassadeurs en stemmers; overheden vervullen deze rollen niet!

Zelfstandigheid: ontsnappen uit de klem van de overheid

De verzuiling en de financiering werkten voor de civil society, omdat het recht op verschil, op eigen normen en waarden, niet ter discussie stond. Nu dat zo nadrukkelijk, bijna op een vervelende manier, juist wél ter discussie staat, is het voor maatschappelijke organisaties en relevante delen van de samenleving noodzakelijk om de bakens te verzetten. Belangrijk onderdeel van die koersverandering van maatschappelijke organisaties is het benoemen van het verschil (de private normen en waarden) en het daarop binnengaan van private energie. Maar er zijn meer verdedigingslijnen om te ontkomen aan de invloed van de zwalkende overheid.

De overkoepelende strategie en verdediging zijn natuurlijk de legitimiteit van de organisatie. Volgens de benadering van de RMO (2009) kan legitimiteit gezien worden als een tri-pod die niet alleen stabiel moet zijn, maar ook waterpas moet staan. De drie poten van de tri-pod (1. Governance, accountability en transparantie, 2. Entry en exit en 3. Voice) zijn even belangrijk. De RMO (2009) besteedt vooral aandacht aan de onderlinge samenhang en het aspect 'voice'. In deze Paul Cremerslezing wordt betoogd dat de vrijwillige inzet bij legitimiteit een rol kan en zou moeten spelen. Private, vrijwillige input komt in de vorm van betrokkenheid die zich concreet vertaalt in tijd (vrijwillige inzet en vrijwilligerswerk) of geld (donaties, maatschappelijke sponsoring of subsidies van fondsen). Het pluspunt van vrijwillige private inzet is dat de mondige burger zelf het doel kiest waaraan hij/zij wil bijdragen. Dit wordt niet afgedwongen door een paternalistische overheid en evenmin stiekem onderling verdeeld door beroepskrachten. Dat is legitimiteit in vette hoofdletters.

Maar nu concreter. Bij het in essentie politieke spel van omgaan met de bijkomende eisen van stakeholders en de disciplinerende die daarvan het gevolg is, hebben maatschappelijke organisaties meerdere verdedigingslijnen.

De belangrijkste verdedigingslijn is natuurlijk om niet afhankelijk te zijn van de donor. Men moet 'nee' kunnen zeggen tegen bizarre eisen! Dat is in de praktijk echter niet zo makkelijk, zeker niet in Nederland. De relatie in Nederland tussen overheid en maatschappelijke organisaties kan worden geanalyseerd vanuit de *resource dependency* benadering (Pfeffer en Salancik, 1978). Maatschappelijke organisaties zijn in principe zelfstandige organisaties, met een eigen visie, missie en beleid. Zij zijn geen slaafse uitvoerders ('agenten') van de overheid. Zij zijn echter wel vaak financieel overgeleverd geraakt aan die overheid. Dat dit leidde tot '*resource dependency*' en dus uiteindelijk tot '*goal displacement*' (Ebaugh et al., 2005; Froelich, 1999) en zelfs '*mission drift*' (Ebaugh et al., 2005; Ferris, 1993; Gray, 2003; Grønberg, 1990; Shaw, 2003) is – met de kennis van nu... - een historische vergissing.

Onafhankelijkheid lukt duidelijk als de organisatie een groot eigen vermogen heeft met vermogensopbrengsten (*endowment*), maar ook een strategie met veel (kleine) donateurs en vrijwilligers is een goede optie. Een vuistregel, losjes gebaseerd op het werk van Grønberg (1993), is dat een organisatie minstens vijf onderling min of meer onafhankelijke financieringsbronnen moet hebben, waarbij geen enkele bron meer dan 40% van het budget

binnenbrengt. Ook geldt dat veel kleine donoren, zeker als zij met automatische incasso betalen, veiliger zijn dan een dikke vette vis. De ultieme veiligheid is natuurlijk, zoals aangegeven, eigen vermogen, al dan niet geparkeerd bij een door de organisatie gecontroleerd vermogensfonds. Het is evident hoe fondsenwerving en vrijwilligerswerk hier een rol kunnen spelen.

De tweede verdedigingslinie is om de complexiteit van de doelgroep, het werk en de organisaties goed voor het voetlicht te brengen naar de stakeholders. Deze redenering gaat meer uit van een principaal-agentbenadering (Eisenhardt, 1989). In deze benadering is er een principaal (overheid), die iets laat uitvoeren door een agent (maatschappelijke organisatie). De principaal bepaalt dus het beleid en de agent voert uit. De (negatieve) theorie gaat er vooral vanuit dat de agent in de meeste gevallen probeert de principaal 'op te lichten'. In andere bewoordingen, de maatschappelijke organisatie claimt beleidsvrijheid tegenover de overheid, bijvoorbeeld omdat de overheid de complexiteit onvoldoende doorgrondt. De principaal zet in op governance, accountability en transparantie. Bij deze benadering speelt macht een grote rol. Als de principaal de wet achter zich heeft en ook nog een belangrijk deel van de financiering voor zijn rekening neemt, wordt het moeilijk voor de agent...

Kortom, het moet voor de financiers en de achterliggende stakeholders duidelijk zijn dat de organisatie echt beter weet waarom een bepaalde activiteit noodzakelijk is, echt beter in staat is om deze doelgroep te bedienen dan andere organisaties én echt kan uitleggen waarom kwaliteit 'zo veel moet kosten'. Inderdaad vormen particularisme en paternalisme zowel een falen als een sterkte van de civil society. Maar let op, net zoals Shell ondervond met de discussie rondom de Brent Spar: dit gaat niet zozeer over de feitelijke verhalen, maar over de 'waarheid' en 'moraliteit' in de ogen van de beoordelaars, de stakeholders (Meijs et al., 2003). Dat vraagt om een goede relatie, zowel op proces als op inhoud, zowel op 'papier' als op 'emotie'. Juist bij die 'emotionele' relatie speelt de private vrijwillige betrokkenheid van burgers een grote rol! Wanneer onbetaalde, vrijwillige burgers, die (nog) geen cliënt zijn, opkomen voor een organisatie, is dat moreel een sterke stem. Er is dan immers geen sprake van eigenbelang. Beroepskrachten zijn wat dat betreft besmet!

De derde verdedigingslinie is de vrijwillige keuze van de burgers. Voor de maatschappelijke organisatie kan de vrijwillige inzet in zowel tijd als geld een rol spelen in dit machtsspel. Het belangrijkste argument is dat veel individuele burgers uit vrije wil de organisatie steunen. Dat is draagvlak en een heel direct bewijs dat de organisatie legitimiteit heeft. In lijn met het voorgaande is dat deze burgers politieke druk kunnen zetten. Waar insprekende beroepskrachten altijd min of meer verdacht zijn omdat ze hun salaris lopen te verdedigen, zijn burgers dat niet. Burgers zijn natuurlijk ook stemmers, dus kwantiteit is een factor!

De vierde verdedigingslinie heeft ook te maken met vrije keuze, in dit geval van de cliënten. In het kader van marktwerking werd en wordt beleid gemaakt om cliënten meer keuzevrijheid te geven. In dit betoog is deze keuzevrijheid echter niet belangrijk vanuit een economisch marktprincipe, maar als teken van fatsoen en kracht vanuit de organisatie en de sector. Een klant ondersteunen in keuzevrijheid is laten zien dat de klant centraal staat, juist in de maatschappelijke dienstverlening waar het om kwetsbare, onmondige klanten gaat.

Deze keuzevrijheid voor de 'klant' kan positief werken als de 'klanten' tevreden zijn, maar kan nadelig werken als zij ontevreden zijn (*ik ga naar een andere dienstverlener als ik ontevreden ben*). Als er veel keuzemogelijkheden zijn (veel aanbieders) betekent dat ook dat er minder barrières moeten zijn om te kunnen switchen en dat er actief moet worden meegewerkt aan het oprichten van nieuwe aanbieders. Het kunnen kiezen voor een andere betekent voor organisaties dus concreet dat zij moeten accepteren dat 1) 'men hen niet wil', 2) monopolies binnen de sector moeten worden opgeheven en dus toetreding tot de markt mogelijk moet zijn voor anderen, 3) cliënten een 'vrij' budget moeten hebben en 4) zij macht moeten geven aan de cliënten om de voice van deze belangrijke stakeholders door te laten klinken binnen de organisatie.

Vrijwillige energie als bevrijdend kader

Met de introductie van de burger als stemmer wordt zichtbaar dat er een relatie zou moeten en kunnen zijn tussen de legitimiteit van een maatschappelijk veld enerzijds en het bestaansrecht van de organisaties binnen dat veld anderzijds. In de oude verzuilde structuren zorgden de elites van de gezamenlijke zuilen voor voldoende politieke druk om iedere zuil gefinancierd te krijgen. Die pacificatie van de religieuze tegenstellingen was zeer

succesvol. Maar met het instorten van de zuilen terwijl de overheidsfinanciering wel bleef bestaan, zijn maatschappelijke organisaties slecht geworden in het mobiliseren van hun achterbannen. Het werven van fondsen en het werken met vrijwilligers zijn daarom niet alleen operationeel belangrijk om daarmee diensten te kunnen leveren. De private input, hoe inefficiënt soms vergeleken met de overheidsfinanciering, is van groot strategisch belang, zowel voor een individuele organisatie als voor de gezamenlijke aanbieders op een beleidsterrein. Er moet dus een verschuiving plaatsvinden binnen het maatschappelijke veld van “vrijwilligers besparen kosten” naar “vrijwilligers hebben toegevoegde waarde”, maar ook van “als de overheid je subsidieert besta je echt” naar “publieke financiering volgt private energie”.

Dat is zeker geen eenvoudige opgave voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die gevangen zitten in de gouden kooi van de overheidsfinanciering. Dit kan alleen als de eigenaar van de kooi dat toestaat. En daarmee is deze 8^e Paul Cremerslezing niet alleen een opdracht voor maatschappelijke organisaties om hun zelfstandigheid te heroveren. Het is ook een hartstochtelijk pleidooi voor de samenleving om de maatschappelijke organisaties daarvoor een eerlijke kans te geven!

Mijne dames en heren, ik wens u succes en dank u voor de aandacht!

Referenties

Donk, Van der W.B.H.J. (2001). *De gedragen gemeenschap*. Oratie Universiteit van Tilburg, Faculteit der Rechtswetenschappen.

Ebaugh, H.R., Chafetz, J.S. en Pipes, P. (2005). Funding Good Works: Funding Sources of Faith-Based Social Service Coalitions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 34 (4), pp. 448

Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. Vol. 14 (1), pp. 57-74

Ferris, J.M. (1993). The double-edged sword of social service contracting: Public accountability versus nonprofit autonomy. *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 3(4), pp. 363-376.

Froelich, K.A. (1999). Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 28 (3), pp. 246-268

Gray, A. (2003). *Collaboration in public services: The challenge for evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.

Grønbjerg, K.A. (1990). *Managing nonprofit funding relations: Case studies of six human service organizations*. New Haven, CT: Institution for Social and Policy Studies.

Grønbjerg, K.A. (1993). *Understanding Nonprofit Funding*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.

Hall, M.H. en Reed, P.B. (1998). Shifting the burden: how much can government download to the nonprofit sector. *Canadian Public Administration*. Vol. 41 (1), pp. 1-20.

Handy, C. (1988). *Understanding voluntary organizations, how to make them function effectively from the author of understanding organizations*. London: Penguin Books.

Horton Smith, D. (1997). The rest of the nonprofit sector: Grassroots associations as the dark matter ignored in prevailing "flat earth" maps of the sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 26 (3), pp. 114-131.

Hupe, P.L. en Meijs, L.C.P.M. in samenwerking met Marianne H. Vorthoren (2000). *Hybrid Governance, The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*. Den Haag, , Sociaal en Cultureel Planbureau Workdocument nr. 65.

Meijs, L.C.P.M. (2004). Campaigning organisaties in verandering: Van ledenmanagement naar programmamanagement. *Vrijwillige Inzet Onderzocht*. Vol 1, (1), pp. 34-43.

Meijs, L.C.P.M. (2007). When the State Sneezes, the nonprofit Sector Catches a Cold: Reinventing Nonprofit in the Netherlands. In G. Donnelly-Cox & C. Breathnach (Eds.), *Differing Images: The Irish Nonprofit sector and Comparative Perspectives* (pp. 39-50). Dublin: The Liffey Press.

Meijs, Lucas C.P.M. en Femida Handy, Ram A. Cnaan, Jeffrey L. Brudney, Ugo Ascoli, Shree Ranade, Lesley Hustinx, Suzanne Weber, Idit Weiss. (2003). All in the Eyes of the Beholder? Perceptions of Volunteering Across Eight Countries. In: Paul Dekker en Loek Halman (red.), (2003). *The value of volunteering: Cross-cultural perspectives*. New York: Kluwer/Plenum, (pp. 19-34)

Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY, Harper and Row.

Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton/ NJ: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster,.

RMO (2009). *Stem geven aan verankering: over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag, RMO. pp. 130

Pirsig, R. (1974). *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: an inquiry into values*. New York: William Morrow

Salamon, L.M. (1987) Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 16 (1-2), pp. 29-49.

Shaw, M.M. (2003). Successful collaboration between the nonprofit and public sectors. *Nonprofit Management & Leadership*. Vol. 14(1), pp. 107-120.

WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening. Rapporten aan de regering nr. 70*, o.l.v. P. Meurs. Amsterdam: University Press.