

## En wie zegt dat het goed is?

Prof.dr.Marc Vermeulen<sup>1</sup>

### Het goede .....

Gezondheid, veiligheid, ontwikkeling en onderdak zijn kenmerkende voorbeelden van individuele behoeften waar je eigenlijk niet genoeg van kunt krijgen. Als je er te weinig van krijgt leidt dat tot verdriet, apathie, cynisme en mogelijk tot geweld. Een beetje ontwikkelde samenleving zal dan ook alles op alles zetten om er voor te zorgen dat deze behoeften zo goed mogelijk vervuld worden. Het venijn zit in 'zo goed mogelijk' want voor wie en in welke mate en ten koste van wat? De vervulling van deze behoeften zijn per definitie omstrede: ze raken ons diep, we verschillen in onze behoeften en de urgentie ervan en de vervulling van die behoeften kan niet oneindig doorgaan: mensen en middelen zijn op enig moment ontoereikend. In het publieke domein zal vastgesteld moeten worden welke waarden voor wie gerealiseerd kunnen worden.

Bij de realisering van publieke waarden als 'een goede basisgezondheidszorg' of 'een veilig ontwikkelingsklimaat' zijn drie vragen essentieel (Moore, 1995), namelijk

- *De logica*: Wat bedoelen we eigenlijk met goed onderwijs en of een veilig buurt: wat is de inhoudelijke definitie van dat soort waarden?
- *Het mandaat*: Wie is de aangewezen partij om daar voor te zorgen
- *De operatie*: En wat voor soort werkproces moet daar voor op de been gebracht worden.

De relatie tussen logica en mandaat is een *bestuurlijke*: het gaat over de vraag wie mag definiëren wat er moet gebeuren en wie dat dan mag doen. De relatie tussen het operationele en de logica is vooral een *evaluatieve* relatie: is er geleverd wat we wilden: zijn de waarden gerealiseerd op een manier die ons voor ogen staat. Tenslotte is de relatie tussen het mandaat en de operatie vooral een *organisatorische*: als je weet dat je een taak uit te voeren hebt, hoe ga je dat dan doen?

In deze publicatie over toezicht in de publieke sector gaan we vooral in op de vormgeving van de bestuurlijke en evaluatieve relaties. We gaan er vanuit dat het organiseren (het 'hoe') tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de bestuurder hoort en dat het antwoord op de vraag wat er moet gebeuren en of dat gebeurd is binnen het gesprek tussen toezichthouder en bestuurder hoort.

### Drie voortbrengingsmechanismen voor publieke waarden

Grofweg zijn er drie manieren waarop samenlevingen er voor kunnen zorgen dat er publieke waarden gecreëerd worden: de overheid kan het regelen, je laat het aan de markt over of groepen burgers werken al dan niet vrijwillig, maar in ieder geval zonder winst oogmerk, aan die publieke waarden. Per sector, per land en in de loop van de tijd komen we al deze modellen tegen, zoals geïllustreerd wordt in onderstaande tabel

---

<sup>1</sup> Academic director programma's voor publieke management TiasNimbas Business School.  
Correspondentie m.vermeulen@tiasnimbas.edu

	overheid	markt	burgers (via stichtingen, verenigingen etc.)
onderwijs	openbare scholen	private opleiders (bijv. NCOI)	islamitische scholen
gezondheid	GGD	particuliere klinieken voor plastische chirurgie	het RK Gasthuis VU Medisch Centrum
veiligheid	mobiele eenheid	private bewakers bij voetbalwedstrijd	scouts van voetbalclub

Dit zijn de basisspelers: in de praktijk komen we allerlei mengvormen tegen: private bedrijven kunnen overheidsopdrachten uitvoeren en zo een publieke waarde genereren.

Overheidsdiensten kunnen verregaand verzelfstandigd worden en slechts indirect aangestuurd worden vanuit Den Haag. Burgerinitiatieven die de vorm aannemen van een ROC of een corporatie, kunnen gesubsidieerd worden door de overheid maar kunnen ook commerciële nevenactiviteiten verrichten. En wat te denken van minister van volksgezondheid Edith Schippers die voorstelt dat ziekenhuizen financiële winsten mogen gaan uitkeren aan hun financiers. Daarmee hoopt ze meer private investeerders bereid te vinden om te willen investeren in de al maar duurder wordende gezondheidszorg (Du Pré, 2012).

Nederland heeft een zeer sterk ontwikkeld systeem van particuliere, niet-commerciële organisaties die publieke taken verrichten, zeker in onderwijs, zorg, welzijn en volkshuisvesting. Er wordt veel belastinggeld via deze niet-staatsorganen besteed aan de realisatie van deze waarden en er zijn veel mensen werkzaam bij organisaties die vaak de stichtingsvorm kennen. Bij elkaar gaat het om ongeveer 680.000 vast arbeidsplaatsen en werken er ook nog eens bijna een half miljoen vrijwilligers in deze sector. De omzet bedraagt 120 miljard euro, wat neerkomt op 20% van het Bruto Binnenlands Product (Mouwen, 2011, pg.35).

Smith and Lipsky (1993) beschrijven voor de Amerikaanse samenleving drie soorten non profit instellingen die ook in het Nederlandse landschap goed herkenbaar zijn:

- Instellingen die in een lang verleden vanuit private initiatieven ontstaan zijn en op enig moment publieke bekostiging hebben ontvangen: ze hebben vaak met een zekere aarzeling deze bekostiging in ontvangst genomen omdat met bekostiging regels en een verlies aan onafhankelijkheid mee komen. Ze hebben vaak goed verankerde bestuursorganen, een diep gewortelde missie en een gevestigd imago. Daardoor kunnen ze kritisch tegenspel bieden tegen die overheid die kennelijk iets van ze wil.
- Instelling die min of meer door de overheid geïnitieerd zijn omdat er geld beschikbaar was voor het uitvoeren van een publieke taak: ze zijn van meet af aan gesubsidieerd en zullen daar hun werkprocessen ook helemaal op afstemmen.
- Instellingen die pas sinds kort bestaan en voortkomen uit actiegroepen, vrijwilligersinitiatieven etc. Dit type organisaties draait op de gedrevenheid van de eerste initiatiefnemers die vaak zelf een nauwe betrokkenheid hebben bij de doelen van de organisatie en daar vaak zelf ook als vrijwilliger in opereren.

Dit boek behandelt de vraag hoe we juist in dit type organisaties de vraag kunnen beantwoorden: 'en wie zegt dat het goed gaat'

#### .....en de bepaling daarvan.

Voor de bepaling van of het goede gebeurt en of dat ook goed gebeurt kennen overheid en markt in principe overzichtelijke principes maar ligt dit bij de maatschappelijke organisaties een stuk ingewikkelder. Overheidsorganen worden bij democratische verkiezingen beoordeeld op hun succes: als burgers ontevreden zijn zullen ze de bewindslieden wegstemmen die voor de matige prestaties gezorgd hebben. Succes en falen wordt door democratische mechanismen beloond of afgestraft. In de markt werkt het ook relatief simpel: leveranciers die te weinig waar voor hun geld bieden, zullen hun klanten zien vertrekken en na verloop van tijd failliet gaan. De onzichtbare –maar harde- hand van de markt corrigeert falende ondernemingen en zorgt dat succesvolle ondernemingen groeien.

Bij maatschappelijke instellingen zijn noch behoud van macht noch het vergroten van gewin (Minderman, 2008) de primaire drijfveren om het goed te willen doen. Politieke of commerciële afrekenmechanismen werken dan ook niet of minder goed om de prestaties van deze sector te evalueren. Maatschappelijke organisaties 'hebben geen eigenaar' (Crijns en De Voogd, 2011) en dat maakt dat ze in hun besturing een natuurlijke balans tussen belangen van binnen de organisatie en buiten de organisatie missen. Er zijn geen aandeelhouders die via de raad van commissarissen het functioneren van de leiding van de onderneming beoordeelt, noch is er een gekozen volksvertegenwoordiging dat via de bewindslieden de overheidsdiensten in de gaten houdt.

Bij de bepaling van welke mechanismen goed werken om maatschappelijke ondernemingen te besturen is een aantal kenmerkend kwesties nader bespreking waard.

Ten eerste werken deze instellingen voor een clientèle die soms wél maar soms ook zeker niet op kan komen voor de eigen belangen. Denk daarbij aan nieuwkomers in Nederland die gehuisvest worden in woningen van corporaties of aan mensen die wilsonbekwaam zijn en verzorgd worden in tehuizen. Zij kunnen vaak amper zelfstandig aangeven wat ze willen en of ze tevreden zijn over de diensten die ze geboden krijgen.

Ten tweede hangt veel van de kwaliteit af van de kwaliteit en integriteit van de frontlinie professional. Nog al wat dienstverlening wordt in een 1-op-1 setting uitgevoerd, op straat, in de spreekkamer, in de klas. Er is vaak sprake van een co-productie tussen cliënt en dienstverlener: als de patiënt zijn pillen niet slikt, kan de huisarts niet zo veel en dat geldt ook voor de leraar van leerlingen die thuis geen huiswerk kunnen of willen maken. Er is sprake van een subtiel samenspel dat geduldig opgebouwd moet worden. In dergelijke werk ontbreekt vaak op cruciale momenten het kritisch oog van leidinggevenden of collega's en komt het aan op de individuele kwaliteiten van de maatschappelijk werker, wijkagent of leraar. De setting waarin die professionals hun werk kunnen en moeten doen kan zeer verschillend zijn en sterk van invloed zijn op de kwaliteit en betrokkenheid van de betreffende dienstverlener (Vermeulen 2009, Schwartz&Sharpe 2010). Voor cliënten maakt dat weinig uit: ze kunnen niet zien welk deel van de geleverde kwaliteit van de persoon, welk deel van de organisatie en welk deel van middelen en wetten afhangt.

Ten derde kan dienstverlening –en dus ook die zonder winstoogmerk- vooraf niet goed beklopt en betast worden. Een dienst is iets dat je wel kunt kopen of afnemen maar niet 'op je voet kunt laten vallen'. We kunnen moeilijk vooraf bezien of de dienstverlening succesvol is, we kunnen niet vooraf testen of het wel of niet werkt of bevalt. De tevredenheid ontstaat pas in het proces zelf en kent vaak naast technische ook emotionele componenten. De kundige arts die arrogant is

wordt vaak door patiënten vervelender gevonden dan een onkundige arts die zo goed kan luisteren. Dit maakt een nuchtere afweging voor cliënten van de geleverde kwaliteit lastig. Ze overzien niet het totale aanbod aan alternatieven dan wel de alternatieven zijn onderling moeilijk vergelijkbaar. Cliënten missen dan ook vaak het overzicht om gefundeerde keuzes te kunnen maken (WRR, 2009).

Ze worden daarbij ook zeker niet geholpen door de politieke debatten die vaak over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en van maatschappelijke organisaties gevoerd wordt. Omdat zorg, onderwijs, veiligheid zo essentieel zijn voor samenlevingen, zitten media en politiek er vaak 'boven op'. Maatschappelijk vertrouwen in de uitvoering staat veel ter discussie. Voor de instellingen is dat niet altijd een bron van grote vreugde. Ten eerste staan ze vaak ambivalent ten opzichte van al te veel overheidssturing: ze zijn zelfstandig maar toch ook weer niet. Met (subsidie-)geld komen de regels en de inspecties (Smith & Lipsky op cit.). Waar in de uitvoering emotie een belangrijke rol speelt, lijken verantwoording en besturing gedomineerd te worden door afvinklijsten en kritische prestatie indicatoren: dat schuurt. Grotere en kleinere incidenten in de uitvoering worden bovendien via social media snel verspreid en vonden nog nooit zo gemakkelijk hun weg richting media en politiek. In de politieke arena is het midden langzaam aan het wegzakken en komen de linker en rechter flank stevig op. Het politieke debat wordt daardoor aanzienlijk theateraler: er is sprake van een dramademocratie (Elchardus, 2002). In dat tumult is een nuchtere afweging over wat goed en slecht gaat, niet eenvoudig te maken.

### **En wie zegt dat het goed of genoeg of goed genoeg is?**

In maatschappelijke ondernemingen zoals in de jeugdzorg of het welzijnswerk zal echter tocht voortdurend de vraag beantwoord moeten worden of er goed gewerkt is. In de woorden van Moore: *who is the arbiter of value?* In de maatschappelijke ondernemingen ligt dit ingewikkelder zoals gezegd ingewikkelder dan bij bedrijven of overheidsinstellingen.

Bij verenigingen en corporaties zijn de verhoudingen nog relatief helder: de leden bepalen of er goed gewerkt is. Bij stichtingen is dit in principe de taak van het bestuur zelf of eventueel van de raad van toezicht. Als het er echt op aan komt zijn zij eindverantwoordelijk voor de beëindiging van de activiteiten, het ontslag van de bestuurder etc. Ze kunnen zich daarbij baseren op de (onafhankelijke) oordelen van de accountant, eventuele inspecties of de politiek voor zo ver er sprake is van subsidieverlening. Maar noch de accountant, noch de inspecteur, noch de minister *besluit* over de vraag of de stichting door moet gaan op de ingeslagen weg. Dat is de exclusieve bevoegdheid van het bestuur in samenspraak met de raden van toezicht. De vraag dringt zich dan op, aan wie deze bestuurders of leden van raden van toezicht verantwoording afleggen en het simpele antwoord is: strikt genomen aan niemand. De laatste jaren hebben we met een zekere regelmaat affaires meegemaakt met falende besturen en/of falende toezichthouders. Soms komt dit in de openbaarheid en ontstaat er publieke verontwaardiging. De pers duikt er op, politici vinden er wat van en als het mee zit treden bestuurders en toezichthouders in schaamte af. In een heel enkel geval vindt er gerechtelijke vervolging plaats, maar dat is een grote uitzondering. De overheersende conclusie is dat er uiteindelijk geen ultieme 'arbiter of value' is en dat degenen die deze rol spelen op zich zelf (en elkaar) aangewezen zijn: 'that's where the buck stops'.

Traditioneel speelden instituties hier een belangrijke rol: kloosterorden, diaconieën, verenigingen tot Nut van 't Algemeen vormden sociale netwerken die de ordening en uitvoering van onderwijs, welzijnswerk, zorg op zich namen. Binnen dit soort sociale verbanden waren er altijd wel mensen te vinden die deskundig en integer genoeg waren om die rol te spelen en vaak grote uitvoeringsorganisaties konden besturen. Kenmerkend was dat ze wel informeel gezag genoten, maar formeel geen positie hadden: ze waren niet gekozen of benoemd. Vaak maakten ze wel

deel uit van de maatschappelijke elite<sup>2</sup> in een samenleving. Ze behoorden tot kerkelijke organisaties, de top van het bedrijfsleven of de adel en de bourgeoisie. Deze instituties zorgden voor informele verbanden die voorkwamen dat er al te gekke grensoverschrijdingen voor kwamen. Falende bestuurders werden in eigen kring tot de orde geroepen en zetten hun reputatie in voor hun belangrijke sociale verbanden op het spel. Overigens moeten we daar ook geen hele poëtische voorstellingen bij hebben: er werd ook veel met de mantel der liefde bedekt zoals onder andere uit de recente misbruik affaires in katholieke internaten blijkt.

De hoofdgedachte is echter dat sterke sociale verbanden in samenlevingen een informeel krachtige rol kunnen spelen in het beheren van maatschappelijke ondernemingen. Met de modernisering van de westerse samenlevingen zijn die sociale verbanden verdwenen of minstens van karakter veranderd. Na de tweede wereldoorlog werden elites naar de zijlijn geduwd, maatschappelijke verhoudingen werden eerst gedemocratiseerd (verzorgingsstaat) en later gecommmercialiseerd (marktwerking). Waar staat en markt er echter niet in slagen om maatschappelijke ondernemingen te beheren, moeten we dus op zoek naar een alternatief. Daarvoor zijn mijns inziens drie wegen denkbaar

1. Leden of cliënten krijgen het voor het zeggen
2. Professionals krijgen het voor het zeggen
3. Elites 2.0 krijgen het voor het zeggen

### Leden of cliënten

Eerder gaven we al aan dat dit model zich beperkt tot leden en cliënten die daadwerkelijk kunnen bepalen wat goed is voor het grotere geheel. Het vergt het nodige abstractievermogen om na te kunnen denken over bijvoorbeeld een goed zorgaanbod voor mensen die in een andere situatie verkeren dan jij zelf of voor mensen die na jou een zorg behoefte hebben. Dat mensen het soms al moeilijk vinden om goed over hun *eigen* belangen te oordelen, maakt al duidelijk dat het oordeel over andermans belang nog wel eens ingewikkelder zou kunnen zijn. Er is de nodige ervaring met het geven van een stem aan cliëntenraden, huurdersverenigingen etc. en die ervaren zijn vaak gematigd positief. Wel is duidelijk dat deze raden vaak geholpen moeten worden daadwerkelijk hun belangen te formuleren en daarmee doet zich dan de vraag voor wie die hulp biedt en of die weer niet bepaalde belangen vertegenwoordigt. De invloed van direct belanghebbenden op scholen, ziekenhuizen enz. wordt overigens wel gezien (Smith&Lipsky, 1993; Fung,2002; Bovens en Wille,2010) als een mogelijkheid om de democratie nieuw leven in te blazen. Niet via verkiezingen voor gemeenteraden of het de tweede kamer, maar via invloed in lokale organisaties. Als er sprake is van een duurzaam wel begrepen belang door de cliënten en dezen ook in staat zijn voor dit belang op te komen dan zijn verenigingen en coöperaties vermoedelijk de beste organisaties om publieke doelen na te streven. Belangrijk is wel dat er dan slagvaardigheid en integriteit in de uitvoering mogelijk gemaakt wordt door de leden.

### Professionals

Betrokken en bekwame professionals kunnen goed inschatten hoe goede dienstverlening geregeld moet worden. Jeugdzorgers weten vaak wat er nodig is in een buurt of in een gezin. Ervaren leraren kunnen heel goed aangeven wat er wel en niet in een klas nodig is. Waarom laten we hen dan niet oordelen over de kwaliteit van hun eigen werk of het werk van de

---

<sup>2</sup> Dit hoeft niet hetzelfde te zijn als 'de rijken', zie met name ook de vakbeweging en de zogenaamde revolutionaire elites. Het gaat eerder om een maatschappelijke voorhoede, die zich boven het eigen belang verheft en de leiding neemt in maatschappelijke ontwikkelingsvraagstukken. Het woord 'elite' stamt uit het Frans en daarvoor uit het Latijn en verwijst naar uitverkiezing.

vakbroeders en –zusters elders (peerreviewing)? In de academische wereld draait het inhoudelijk toezicht helemaal op dit soort beoordeling door collega's en dat is vrij succesvol.<sup>3</sup>

Er zijn wel enkele kanttekeningen te maken die we hierbij goed in het achterhoofd moeten houden. Ten eerste ontstaat mogelijk het probleem van de slager die zijn eigen vlees keurt: zijn professionals in staat om met zoveel afstand naar de kwaliteit van dienstverlening te kijken dat zij bijvoorbeeld tegen hun eigen belang in oordelen. Dat vergt veel van mensen. Ten tweede is er wel behoefte aan een gesystematiseerde vorm van peerreviewing en dat kan een heel circus aan beoordeling opleveren en daarmee de efficiëntie in de weg staan. Verder speelt ook de mate van professionaliteit een rol. Hoeveel hulpverleners, leraren, verpleegkundigen zijn echt in staat (en bereid) om onafhankelijk te oordelen over de kwaliteit van de dienstverlening? Soms lukt dit via sterk georganiseerde beroepsgroepen heel redelijk (bijv. bij accountants) maar vaak zijn beroepsgroepen te zwak georganiseerd om deze rol overtuigend te kunnen spelen.

Tot slot kan een zekere eenzijdigheid in de beoordeling sluipen: professionals zijn vaak minder goed in het beoordelen van bijvoorbeeld allerlei randvoorwaardelijke zaken (huisvesting, financiën etc.): dat is hun vak niet en ze hebben er te weinig overzicht over. In vormen van dienstverlening waar de belangen van cliënten en professionals *tegenover* elkaar kunnen staan, werkt dit model ook niet: de professional is dan teveel belanghebbend om onafhankelijk te kunnen oordelen. Een toezichthouder moet een uitgebalanceerd beeld kunnen vormen van de veelheid aan processen in hun onderlinge samenhang en de vraag is of dat voor professionals niet te veel gevraagd is.

Zonder hier te pleiten voor arbeidszelfbestuur, verdient ook dit model een serieuze doordenking. Professionals claimen in toenemende mate hun rol in bestuurlijke afwegingen (Van den Brink, Jansen en Pessers, 2005). Die claim neemt nu te vaak een anti-management kleur aan. Deels is dat begrijpelijk omdat slecht management ertoe leidt dat professionals afhaken en een gevoel van betrokkenheid bij het grotere geheel verliezen. Deze betrokkenheid moet herwonnen worden en dat kan via vormen van mede-eigenaarschap of medeverantwoordelijkheid voor de dienstverlening. Adel verplicht in dezen overigens wel: het is belangrijk dat professionals in eigen kring erkend deskundig worden gevonden en zo met gezag kunnen oordelen over kwaliteit van dienstverlening. De professionaliteit moet op een hoog niveau gevestigd worden en in eigen kring moet men onverbiddeijk zijn ten aanzien van onderpresteren. Tot slot zouden professionals uitgedaagd moeten worden zich serieus te bekwamen in de beoordeling van processen die niet direct tot de kern van hun expertise behoren: ze moeten dus met een redelijk open en brede blik naar het werk van hun collega's kunnen kijken.

De weg naar meer invloed van professionals op de eigen organisatie is geen eenvoudige, zo leren de ervaringen in het onderwijs. Een commissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan (Commissie Leraren) bepleitte in 2007 een grotere invloed voor leraren in de onderwijskundige vormgeving van hun werk. Bijna vijf jaar later moeten we vaststellen dat er op dit vlak nog weinig bereikt is onder andere omdat gevestigde verhoudingen buitengewoon hardnekkig blijken te zijn en politieke sturing moeizaam is.

## Elite 2.0

Lang niet alle maatschappelijke organisaties lenen zich voor een verenigings- of coöperatiemodel. Besturing door professionals kent ook zijn beperkingen. Dat betekent dat we opnieuw op zoek moeten naar een maatschappelijke voorhoede die bereid is zich te engageren met organisaties die voor de publieke zaak willen werken. Er is (opnieuw) behoefte aan een elite. Met de toevoeging 2.0 doel ik op een 21<sup>ste</sup> eeuwse heruitvinding van de rol van elites en de

---

<sup>3</sup> , Zij het ook niet waterdicht zoals recente fraudeschandalen in de wetenschap aantoonde.

maatschappelijke dynamiek die daaraan ten grondslag ligt. We moeten opnieuw het uitgangspunt zoeken waarin er in de samenleving groepen zijn die zich willen inzetten voor maatschappelijke ontwikkelingen en die dat op een zorgvuldige en integere manier willen doen. Uit deze groepen zouden dan mensen naar voren kunnen komen die zich in het bijzonder willen bemoeien met het toezicht op complexe maatschappelijke organisaties. Om die weg in te slaan zullen we een aantal vraagstukken moeten oplossen.

Ten eerste is een herwaardering van het verschijnsel elite noodzakelijk. Elites zijn in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in een kwaad daglicht komen te staan. Gesloten cliques die onderling posities verdeelden werden ontmaskerd. Kennelijk was dat toen nodig, maar de vraag is of we daarmee het verschijnsel 'elite' als zodanig niet ten onrechte buiten de deur gezet hebben. Er is en blijft behoefte aan mensen die in maatschappelijke processen het voortouw willen nemen. Onze samenleving worstelt met dit verschijnsel (Van Beek en Ham 2007) en lijkt uit ongemak daarom maar liever niet over elites na te denken. Het is verstandig om degenen die bereid zijn het voortouw te nemen op een moderne manier te waarderen en hen niet gelijk aan de publieke schandpaal te nagelen als er een keer wat mis gaat. Een belangrijke les die we uit het verleden kunnen leren is dat deze elites moeten zorgen voor een verversing, het moeten geen old boys netwerken zijn waar je niet tussen komt. Voldoende verversing zorgt ook voor de benodigde diversiteit in dit soort netwerken: mannen en vrouwen, allochtoon en autochtoon, homo of hetero, randstedelijk en provinciaals, hoog opgeleid of wijs geworden in de praktijk.

De tweede vraag is of er überhaupt een redelijke basis is om te veronderstellen dat mensen zich samen willen binden om gezamenlijk iets te bereiken, bijvoorbeeld via een maatschappelijke organisatie. In eerste instantie zou je daar somber over kunnen zijn. Welzel (geciteerd in OECD, 2008 pg.74) laat zien dat wereldwijd mensen in hun oriëntatie van collectief naar individualistisch verschuiven en dat we bovendien van 'goed gelovig' naar 'zeker willen weten' verschuiven. In alle geïndustrialiseerde landen is waar te nemen dat inwoners in toenemende zeker willen weten dat ze er zélf beter van worden. Een beroep doen op vertrouwen ('geloof me nu maar') en op het collectieve ('het is het beste voor ons allemaal') lijkt daarmee steeds minder mogelijk. Eerder was dit onderwerp al aangekaart door de Amerikaanse politicoloog Putnam in zijn opvallende artikel *Bowling Alone* (Putnam, 1995) over de teloorgang van de sociale samenhang in de Amerikaanse samenleving. In Nederland is dit denken door Koot en Bie puntig verwoord in de slogan van de Tegenpartij: *Samen voor ons eigen*. Dat dit wel eens te somber zou kunnen zijn blijkt uit een veel recenter artikel van Sanders en (dezelfde) Putnam (2010) waarin ze laten zien dat in de VS de sociale samenhang als gevolg van de 9/11 crisis en de verkiezingscampagne van Obama weer toegenomen is.

Als dit zo is dan dringt zich de derde vraag op: op welke bestaande of nieuw sociale verbanden kunnen we dan voortbouwen. Het is belangrijk dat de nieuwe elite draagvlak heeft in achterbannen die mensen ook moreel ondersteunen en binnen de perken houden. De klassieke structuren uit de verzuiling (levensbeschouwelijk) of uit de polder (sociaal economisch) zijn in het ongereede geraakt. Je zult nieuwe gezelschappen moeten aanboren, achterbannen moet geactiveerd worden (Fung, 2004). Op welke plaatsen organiseren mensen zich zodanig dat er een draagvlak ontstaat voor maatschappelijke actie, bestuurlijk talent boven komt drijven en kan leren met verantwoordelijkheden om te gaan. Dat kan in het (georganiseerde) bedrijfsleven dat meer wil dan alleen maar winst realiseren, in gebruikersverenigingen waar niet alleen het eigen belang telt, in actiegroepen die de waan van de dag voorbij gaan of in de sportwereld. Een volledig braakliggend terrein is virtueel van aard: wat is in dit verband mogelijk met internetgemeenschappen, crowd sourcing etc.? Als Facebook tussenin zes jaar tijd van 0 naar 400 miljoen vrienden kan groeien (OECD, 2010) dan zou daar toch ook een gezelschap in te vinden moeten zijn dat als achterban voor maatschappelijke organisaties kan functioneren.

De laatste vraag is wat mij betreft gaat over de moderne vormgeving van die nieuwe sociale verhoudingen. Dat een bestuurlijke elite niet langer vanuit een ivoren toren kan oordelen over een maatschappelijke organisatie, lijkt me duidelijk. Maar daarmee is nog niet gezegd wat de balans is tussen maatschappelijke voorhoedespelers, professionals en mondige cliënten. Hoe gaan ze met elkaar om, wat gebeurt vóór en wat juist achter de schermen. Zijn die schermen er eigenlijk nog wel in een virtuele wereld waarin alles zichtbaar lijkt te zijn? Wat is de verhouding tussen bewijs en vertrouwen in maatschappelijke verantwoording en hoe hangt dit dan weer samen met de balans tussen techniek en emotie in de concrete dienstverlening?

### Toe zien op het goede

Moderne maatschappelijke ondernemingen worden bestuurd door professionele bestuurders. Het werk is te gecompliceerd om dit er in de avonduren bij te doen. De tijden dat de gegoeden uit de samenleving zelf arbeidscontracten afsloten, de boekhouden deden en achter de schermen bepaalden wie wel en wie geen diensten verleend kregen, liggen gelukkig ver achter ons. De moderne welvaartsstaat in Nederland kent een actieve overheid, met inspectiediensten en beleidsdepartementen opgetuigd. Die zien van buiten af toe op grote ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, zorgorganisaties en corporaties die door professionele besturen geleid worden. Dat die overheid beter gepaste afstand kan houden van de daadwerkelijke uitvoering is een les die we in de laatste decennia van de vorige eeuw geleerd hebben. Ongekende regeldruk(te) leidde tot inefficiënte en ontoegankelijke maatschappelijke dienstverlening.

Interne toezichthouders stellen de bestuurders aan van de maatschappelijke ondernemingen, controleren op hoofdlijnen de uitvoering en geven waar nodig advies over noodzakelijke koerswijzigingen. Toch biedt dit systeem onvoldoende zekerheden dat het goede als vanzelf goed gedaan wordt door de maatschappelijke ondernemingen. Terugkeer naar oude modellen (met of notabelen of een over actieve staat aan het roer) is ondenkbaar: de samenleving is te zeer veranderd om dat mogelijk te maken. We zullen dus naar een volgende stap toe moeten in het moderniseren van bestuur en toezicht op maatschappelijke ondernemingen. Eén element kan zijn de herontdekking van een modern type maatschappelijke voorhoede die bereid én in staat is om vanuit een onafhankelijke positie en een oprechte interesse en deskundigheid in maatschappelijke dienstverlening een constructief tegenwicht te bieden tegen de professionele bestuurders van de grote maatschappelijke ondernemingen. *Checks & balances* in de top van deze organisaties zijn cruciaal voor de versterking van de kwaliteit en van het vertrouwen in dit type organisatie. Goede bestuurders zijn op zich al schaars, maar daarvan bestaat meer zekerheid hoe we die kunnen opleiden, werven en binden. Opleiden, werven en binden van goede counterparts van die bestuurders heeft tot nu toe minder aandacht gehad. Vast staat dat u als lezer van dit boek -kennelijk geïnteresseerd in toezichtsvraagstukken- zich geen moment zorgen hoeft te maken over mogelijke verveling: in het belangrijke maatschappelijk veld waarin u actief bent is goed toezicht onverminderd nuttig en de vormgeving ervan onverminderd ingewikkeld.

### Referenties:

Beek, K. van en M. Ham (2007). *Gaat de elite ons redden?* Amsterdam: Van Genneep

Bovens, M. & A. Wille (2010) *Diploma-democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

Brink, G. van der, T. Jansen en D. Pessers (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom

Commissie Leraren (2007) *Leerkracht*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



- Crijns, R.&M. de Voogd (2011) 'Focus op het begrip' in: P.Sprengers,L. Schoormans en T.Camps *Verbinding verbroken. Actief sturen op de legitimiteit van een maatschappelijke onderneming*. Utrecht/Tilburg: Berenschot/TiasNimbis-CBMO pp.31-40
- Du Pré, R. (2012). 'Ziekenhuizen mogen winst gaan uitkeren'. *Volkskrant* 8-2-2012.Download van [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl)
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie* Tiel: Lannoo
- Fung, A. (2002). 'Creating Deliberative Publics: Governance After Devolution and Democratic Centralism'. In: *The Good Society*, Volume 11, Number 1, 2002, pp. 66-71
- Fung,A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy* Princeton NJ: Princeton University Press
- Minderman, G. (2008). *Legitimatie&verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam:Vrije Universiteit, oratie.
- Moore, M. (1995),*Creating Public Value*, Cambridge Mass.: Harvard University Press
- Mouwen, C. (2011). *Handboek strategisch management non-profit organisaties*. Assen: Van Gorcum
- OECD (2008) *Trends shaping Education 2008* Paris: OECD
- OECD (2010) *Trends shaping Education 2010* Paris: OECD
- Putnam R. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," in: *Journal of Democracy* 6 (January 1995), pp. 65–78.
- Sanders, T & Putnam, R., (2010) "Still Bowling Alone? The Post-9/11 Split". *Journal of Democracy*, (January 2010), pp.9-16
- Smith, S.& M. Lipsky (1993).*Nonprofits for hire. The welfare state in the age of contracting*.Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Schwartz, B. en K. Sharpe (2010). *Practical Wisdom. The right Way to Do the Right Thing* New York:Riverhead Books/Penguin.
- Vermeulen, M. (2009). 'Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid'. In:Van de Berg, D en R. Vandenberghe (red., 2009) *Onderwijsinnovatie: geen verzegelde lippen meer*. Antwerpen/Apeldoorn :Garant.
- Vermeulen,M. (2011),'Vakmanschap in de etalage' in: *Tijdschrift voor hoger onderwijs en management TH&MA*, nr. 3, 2011 pp.15-20
- WRR (2009) *De menselijke beslisser* Amsterdam: Amsterdam University Press