

1. Betekenis van maatschappelijke organisaties

Jaap Boonstra & Mark van Twist

Introductie

Maatschappelijke organisaties zijn bijzonder en er zijn er veel van. Denk aan scholen, ziekenhuizen, zorginstellingen, universiteiten, woningcorporaties, busondernemingen, uitkeringsorganisaties en musea. Burgers stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening van deze organisaties of ze nu leerling, patiënt, cliënt, student, bewoner, reiziger, ontvanger of bezoeker zijn. Van de wieg tot het graf worden we omringd door maatschappelijke organisaties. Dat begint al voor de geboorte met medische zorg voor moeder en kind, bij de geboorte met de hulp van verloskundigen of artsen en direct na de geboorte met steun door thuiszorg en centra voor jeugd en gezin. Al vroeg maken we gebruik van crèches en kinderopvang waarna de schoolloopbaan begint. We gaan naar school en sporten bij een sportclub die deels wordt gerund door vrijwilligers. We zijn misschien zelf wel vrijwilliger. Als we gaan studeren krijgen we te maken met universiteiten of hogescholen en met DUO voor onze studiefinanciering. We doen misschien mee in vrijwilligersorganisaties zoals de voedselbank, huiswerkondersteuning of rechtswinkels. Na onze studie gaan we misschien werken bij een maatschappelijke organisatie. Als we direct na school gaan werken krijgen we te maken met belastingen, zorgverzekeraars en uitkeringsorganisaties waaraan we premies afdragen. We wonen misschien in een huurwoning van een woningcorporatie en reizen met het openbaar vervoer naar ons werk. Als volwassene komen we ook dagelijks in aanraking met maatschappelijke organisaties. Ze zorgen ervoor dat dijken ons beschermen tegen de verhoging van de zeespiegel, dat we kunnen reizen, dat onze kinderen zich kunnen ontwikkelen en een zelfstandige toekomst kunnen opbouwen. Als we ziek worden doen we een beroep op de gezondheidszorg en als we ouder zijn krijgen we een pensioenuitkering en maken we misschien gebruik van thuishulp. Van geboorte tot aan het graf zijn we omringd door maatschappelijke organisaties en zelfs als we dood gaan zijn er maatschappelijke organisaties die ons de zorg uit handen nemen en voor een definitief vaarwel zorgen. Tijdens ons hele leven hebben we dagelijks te maken met maatschappelijke organisaties en de diensten die ze ons bieden.

In dit hoofdstuk verkennen we wat maatschappelijke organisaties zo bijzonder maakt en met welke veranderingen ze te maken hebben. We gaan in op het ontstaan en de uniciteit van maatschappelijke organisaties en beschrijven de spanning tussen overheid, markt en gemeenschap. Daarna verdiepen we ons in de complexiteit rond maatschappelijke organisaties. Dan gaan we in op strategische visies en culturele patronen en geven we een beschrijving van het management van maatschappelijke ondernemingen. Vervolgens kijken we naar de maatschappelijke betekenis van maatschappelijke ondernemingen. Daarbij introduceren we het begrip zijnswaarde waarin betekenis, culturele waarden, uniciteit en positionering samenkomen. In tekstboxen geven we praktische voorbeelden vanuit de organisaties die we verderop in dit boek tegenkomen.

Ontstaan en uniciteit van maatschappelijke organisaties

Veel maatschappelijke ondernemingen kennen een lange en rijke historie. Vaak zijn ze ontstaan vanuit een burgerinitiatief. Zo is woningcorporatie *Rochdale* in 1903 opgericht door een koetsier en conducteur van de paardentram in Amsterdam met het doel om goede woningen te bouwen voor arbeiders. GGZ instelling *Rivierduinen* is aan het einde van de 19^e eeuw ontstaan door initiatieven van gegoede burgerij en kerkgemeenschappen. De *Geneeskundige en gezondheidsdienst* (GGD) kent ook haar ontstaan in het einde van de 19^e eeuw toen de gemeenteraad van Amsterdam besloot om alle taken voor openbare hygiëne en publieke gezondheid onder te brengen in één dienst. *Spirit Jeugdzorg* heeft ook een lange ontstaansgeschiedenis die begint in de 16^e eeuw met het Burgerweeshuis en het Maagdenhuis in Amsterdam. Notabelen die het initiatief namen staan afgebeeld op een schilderij in het Amsterdam museum dat eerder dienst deed als burgerweeshuis. *Brandweer Nederland* komt voort uit burgerinitiatieven in de 15^e eeuw en kende toen al een organisatie met een taakverdeling en materieel dat voornamelijk bestond uit leren emmers om water door te geven. *Ziekenhuizen* bestaan in Nederland al sinds de 13^e eeuw en komen voort uit kerkenbroedersschappen en verplegingsorden die de zorg voor zieken op zich namen.

Vanaf het eerste ontstaan van maatschappelijke organisaties tot het functioneren nu is er veel veranderd. De hedendaagse maatschappelijke organisaties zijn grootschaliger en meer geprofessionaliseerd en staan midden in onze samenleving. Ze hebben te maken met een ongekende omgevingsdynamiek. De eisen die aan hen worden gesteld wisselen voortdurend. In latere hoofdstukken is te lezen hoe de zes hierboven genoemde organisaties op dit moment functioneren en doorlopend veranderen.

Een formeel criterium voor maatschappelijke organisaties is dat ze een rechtsvorm kennen. Daarnaast zijn veelvoorkomende kenmerken dat de maatschappelijke organisatie:

- een maatschappelijk relevante missie heeft. Vaak is deze missie historisch gebaseerd op maatschappelijk belangrijk geachte taken en gericht op publieke waarden;
- een maatschappelijke doelstelling heeft en acteert in het maatschappelijke en publieke domein;
- een privaat karakter kent bijvoorbeeld in de vorm van een stichting, vereniging, corporatie, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij;
- sterk steunt op financiële en beleidsmatige arrangementen met centrale en lokale overheden;
- vaak verschillende geldstromen kent en dat inkomsten behalve van overheden ook uit de markt en van burgers kunnen komen;
- geen winstoogmerk heeft en dat eventuele winst niet wordt verdeeld onder oprichters, directeuren, leden of gebruikers;
- voldoende mate van zelfbestuur kent voor strategische keuzen en de relatie met samenwerkingspartners;
- voldoende mate van vrijheid kent in haar relatie met doelgroepen en haar intern en extern functioneren;
- zich in haar strategische keuzen en de uitvoering van taken verantwoordt naar overheden, financiers en interne en externe belanghebbenden.

Nederland kent in vergelijking met het buitenland veel organisaties in de non-profit sector (CPB, 2001). Dat heeft deels te maken met de rijke traditie op het gebied van burgerinitiatieven op basis waarvan veel van de huidige maatschappelijke organisaties zijn opgericht. In de non-profit sector werken ongeveer 800.000 betaalde werknemers met nog

eens 400.000 niet-betaalde vrijwilligers. In de sector gaat circa 130 miljard Euro om. Dat is ongeveer een kwart van het Bruto Binnenlands Product. Het grootste deel van dit budget wordt besteed in de gezondheidszorg en het onderwijs. Het totale aandeel in de werkgelegenheid is circa 30% van de totale werkgelegenheid in Nederland (CPB, 2010).

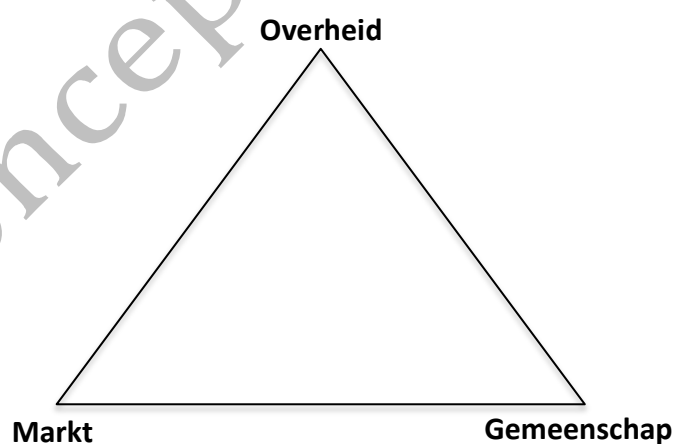
Maatschappelijke organisaties tussen overheid, markt en gemeenschap

Maatschappelijke organisaties dragen bij aan een goed leefklimaat waarin burgers veilig, gezond en vertrouwd kunnen leven. Ze zijn vaak ontstaan uit maatschappelijk initiatief en zetten zich in voor de publieke zaak (De Waal, 2008). Ze kennen geen winstoogmerk. Dit non-profit karakter waarborgt dat ze zich primair richten op hun waardevolle bijdrage aan onze samenleving.

De non-profitsector is een van de meest complexe en daardoor juist een van de meest fascinerende sectoren in organisatie- en veranderkunde. Organisaties in de non-profitsector werken in de publieke sector. Ze functioneren op afstand van de overheid maar staan wel onder invloed van de overheid. Maatschappelijke organisaties onderscheiden zich van overheidsbedrijven die in opdracht van de overheid welomschreven taken vervullen. Ze verschillen ook van particuliere bedrijven die een winstoogmerk hebben (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2010). Ze onderscheiden zich ook van sociale ondernemingen waarin ondernemers sociale doelstellingen combineren met een commercieel bedrijfsproces en commerciële dienstverlenende of productieactiviteiten (Schulz, Van der Steen & Van Twist, 2013).

Maatschappelijke organisaties functioneren in een spanningsveld tussen overheid, markt en gemeenschap. Binnen de spanningsdriehoek wordt publieke waarde tot stand gebracht. Maatschappelijke organisaties spelen hierin vaak een rol van betekenis.

Figuur 1.1: Spanningsdriehoek tussen gemeenschap, overheid en markt



De relaties tussen overheid, markt en gemeenschap zijn voortdurend in beweging. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert in haar rapport “Publieke zaken in een marktsamenleving” dat maatschappelijke orderingsvragen altijd draaien om het ordenen van de verwevenheid van én markt én overheid én samenleving.’ Kansen voor burgerkracht en sociaal ondernemerschap ontstaan op die vervagende grenzen en in de

ruimten die daar tussen vallen of beter gezegd in het interactieve veld van overheid, markt en samenleving (WRR, 2012: 41). Door de verschuivingen in de relaties vervagende grenzen tussen publiek, privaat en particulier zijn veel maatschappelijke organisaties continu in verandering zoals alle beschreven organisaties in dit boek ervaren.

Veranderende rol van de overheid

Onder overheid verstaan we politieke gezagsdragers met het daarbij behorende ambtelijk apparaat. De overheid maakt afwegingen in vaak tegengestelde maatschappelijke en publieke belangen en tracht belangen bij elkaar te brengen en een samenleving te ordenen. De overheid is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke taken en taken die we als samenleving aan de overheid toevertrouwen (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2010). De overheid kent meerdere lagen, zoals gemeenten, provincies, de rijksoverheid en de Europese gemeenschap. Deze verschillende niveaus oefenen allemaal invloed uit op maatschappelijke organisaties.

In het verleden bepaalde de overheid in sterke mate het strategische beleid van maatschappelijke ondernemingen al dan niet in overleg met koepelorganisaties van maatschappelijke organisaties zich binnen een sector hebben verenigd. Voorbeelden van koepelorganisaties zijn de NVZ voor ziekenhuizen, de VNSU voor universiteiten en Aedes voor woningcorporaties. Deze koepels vertegenwoordigen de bij hun aangesloten organisaties naar de overheid en treden ook vaak op als overlegplatform, werkgever en lobbyist. De sturing vanuit de overheid is de laatste decennia behoorlijk gewijzigd. De directe overheidsbemoediging is afgenomen, zowel in termen van sturing als financiering.

De klassieke sturing vanuit de overheid ging uit van een maakbare samenleving. Op basis van beleidsambities van de overheid werden beleidsdoelen opgelegd aan organisaties. In dit geval waren koepelorganisatie handig voor overleg en afstemming van beleidsdoelen. Met de introductie van New Public Management wordt er door de overheden ook aandacht besteed aan het behalen van gestelde prestatiedoelen. Deze denk- en werkwijze is gebaseerd op werkwijzen van het bedrijfsleven. Het leidt tot privatiseringen van overheidsbedrijven zoals KPN, NS, Schiphol en de haven van Rotterdam. Cruciaal bij privatisering is dat een bestaande taak wordt overgedragen aan een marktpartij of dat een bestaande uitvoerende overheidsorganisatie wordt omgevormd tot een commercieel bedrijf. Vaak blijft de overheid nog wel betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van aandeelhouderschap of licentiehouders. Sturing vindt ook nog steeds plaats. Beleidsdoelen worden vertaald in contractafspraken en convenanten met prestatienormen, budgetten en sancties (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013).

Het privatiseren is later aangevuld met een filosofie van marktwerking die is gestoeld op *liberalisering* door het loslaten van de planningsrol van de overheid, het vergroten van *concurrentie* bijvoorbeeld door aanbestedingen, de introductie van *commercialisering* door het toelaten van commerciële partijen bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de omroepen, en ten slotte de introductie van *keuzevrijheid* van burgers zoals bijvoorbeeld bij de levering van energie of ziektekostenverzekering. Bij privatisering en liberalisering gaat om het overdragen van taken vanuit de overheid naar de markt (De Waal, 2008).

Tegenwoordig zet de overheid in op burgerparticipatie. Het gaat nu om het overdragen van overheidstaken naar de gemeenschap waarbij wordt verwacht dat burgers zelf gaan doen

wat voorheen de overheid deed. De overheid bepaalt welke taken burgers mogen overnemen en de voorwaarden waartegen dat gebeurt. Zo nemen mensen delen van de zorg nu zelf op zich, maar binnen de regels die door de overheid worden gesteld (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013).

De overheid speelt naar maatschappelijke ondernemingen verschillende rollen (Mouwen, 2011). In de eerste plaats is de overheid *wetgever* en stelt ze wettelijke regels op waaraan maatschappelijke organisaties moeten voldoen. Als inhoudelijk *beleidsmaker* beïnvloedt de overheid de strategische speelruimte van maatschappelijke organisaties. Daarnaast treedt ze vaak op als *financier* of subsidient in ieder geval voor een deel van de taken. De overheid is voor de meeste maatschappelijke organisaties ook een *verantwoordingsinstantie* waaraan verantwoording moet worden afgelegd over het gevoerde beleid en de rechtmatige en doelmatige besteding van financiële middelen. De overheid is daarnaast een *controle instantie* die middels inspecties en toezichthouders zicht houdt op de kwaliteit van de dienstverlening en het functioneren van maatschappelijke organisaties. De overheid kan deze rollen uitoefenen vanuit de Europese gemeenschap, de rijksoverheid, de provincies of gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend dat de beleidsinitiatieven van deze verschillende bestuurlijke niveaus op elkaar zijn afgesteld of in een lijn zijn. De gelaagdheid, hoeveelheid en variëteit aan rollen maakt de relatie tussen overheden en maatschappelijke organisatie niet altijd duidelijk.

De relaties met de centrale, provinciale en lokale overheden zijn voor maatschappelijke organisaties richtinggevend in haar strategische keuzen en daarmee van invloed op desgewenste of noodzakelijke veranderingen in de structuur en cultuur van de organisatie. Het is daarom essentieel om vanuit maatschappelijke organisaties oog te hebben voor verschuivingen in politieke coalities, dominante beleidsideologieën en populaire beleidsopvattingen en uitvoeringspraktijken.

Voorbeeld Spirit

Spirit is een organisatie voor Jeugd- en opvoedhulp in Amsterdam voor kinderen van 0 tot 23 die hulp nodig hebben omdat ze zichzelf niet staande kunnen houden, het thuis niet veilig is of omdat de ouders problemen hebben met opvoeden. Spirit kent haar oorsprong in het Burgerweeshuis en het Maagdenhuis in de 16 eeuw. Door pestepidemieën, zeeoorlogen en voortdurende armoede kende Amsterdam veel wezen. De overheid kon dit probleem niet aan en stimuleerden kerkgenootschappen en burgers tot het stichten van weeshuizen. Begin 1900 worden kindervetten aangenomen en gaat de overheid toezicht houden op de inrichtingen voor kinderen. De overheid neemt de verantwoordelijkheid op zich om kinderen uit een onveilige omgeving weg te halen. In de jaren vijftig begint de overheid verregaande eisen te stellen aan de jeugdhulpverlening. Het beleid richtte zich op het voorkomen van wangedrag, normloosheid, jeugdige baldadigheid, en seksuele losbandigheid. Er wordt geïnvesteerd in jeugdzorg en instellingen hebben goedkeuring van het rijk nodig voor de opvoeding en verzorging van voogdijkinderen. Instellingen reageren hierop met het zoeken naar samenwerking en fusies. Kinderbescherming en begeleiding bij opvoeding wordt een zaak van professionals. Wettelijke maatregelen voor kindbescherming worden ingebed in internationale verdragen over kinderrechten. Er is in deze periode sprake van toenemende overheidsbemoediging met de jeugdzorg. In 2005 decentraliseert de rijksoverheid een aantal taken in de jeugdzorg naar provincies. Vanuit de provincies worden bureaus Jeugdzorg

aangestuurd die de eerste opvang moeten organiseren voor kinderen met problemen. De bureaus jeugdzorg kunnen doorverwijzen naar gespecialiseerde jeugdzorginstellingen zoals Spirit. Spirit krijgt ook rechtstreekse doorverwijzingen van huisartsen en vanuit scholen. In antwoord op de toenemende overheidseisen en bezuinigingsdruk gaan begin jaren negentig Amstelstad en het Sociaal Agogisch Centrum in Amsterdam samen in Spirit. Op verzoek van het ministerie van VWS nemen Spirit, de Bascule (Jeugd GGZ), Altra (Onderwijs) en jeugdbescherming Amsterdam het initiatief om een zorgprogramma te ontwikkelen voor jongeren die niet langer in justitiële jeugdinrichtingen behandeld mogen worden. Om de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren gaat Spirit in 2012 op eigen initiatief over tot wijkgericht werken. Daarmee wil ze beter aansluiten bij de hulpvraag van de hulpvragers en zorgen voor continuïteit in de begeleiding van jongeren. Deze strategische keuze blijkt later goed aan te sluiten bij de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten die er ook voor kiezen om wijkgericht te gaan werken. In 2014 besluit het ministerie van Veiligheid en Justitie dat de jeugdinrichting Amsterbaken die ook onder Spirit valt in 2016 moet sluiten. Dit betekent dat jongeren niet meer in de regio Amsterdam opgevangen kunnen worden en dat de medewerkers worden ontslagen. Het betekent ook dat het gemeentelijk programma onder druk komt te staan om de top 600 criminele jongeren in Amsterdam nauwlettend te volgen en dat re-integratie na een gevangenisstraf lastiger wordt omdat niet geleidelijk kan worden toegewerkt naar volledige terugkeer in de maatschappij.

Met het ingaan van de nieuwe jeugdwet in 2015 is de zorg voor jongeren ondergebracht bij gemeenten. Hiermee wil de rijksoverheid een effectiever, meer samenhangend en goedkoper stelsel van jeugdzorg realiseren. De gemeenten kiezen in de meeste situaties voor marktwerking waarbij particuliere en maatschappelijke instellingen met elkaar concurreren om onderdelen van de jeugdzorg uit te voeren aan de hand van productdefinities en kwaliteitscriteria. Er worden ook bezuinigingen opgelegd omdat het rijksbudget voor jeugdzorg wordt gekort waardoor gemeenten minder geld tot hun beschikking hebben. Gemeenten gaan over tot wijkteams van waaruit ambulante hulp wordt verleend aan gezinnen en kinderen die het lastig hebben. Vanuit een participatiegedachte moeten ouders en familieleden zelf meer initiatief nemen en elkaar ondersteunen als het mis dreigt te gaan met kinderen. Spirit speelt voortdurend in op deze ontwikkelingen om hoogwaardige hulp aan jongeren en hun ouders te kunnen garanderen.

Veranderende markten

De markt van maatschappelijke organisaties bestaat uit al die partijen, organisaties en personen die op enigerlei wijze invloed uitoefenen op de strategie en het functioneren van de maatschappelijke organisatie. Het gaat dan om opdrachtgevers, samenwerkingspartners, financiers, aandeelhouders, sponsors, afnemers van diensten en goederen, klanten of hulpbehoevenden, vakbonden, ledenraden, cliëntenraden en sinds de toenemende marktwerking ook concurrerende bedrijven en instellingen.

De markt kun je zien als een arena waarin meerdere actoren zich richten op het leveren van goederen en diensten waarbij het gaat om een balans tussen vraag en aanbod. Ook de moderne maatschappelijke organisatie richt zich op het leveren van goederen en diensten voor specifieke doelgroepen in de samenleving. Vaak gaat het om producten die nauw verwant zijn aan de oorspronkelijke doelstelling van de onderneming en om niet op winst

gerichte activiteiten. Dit wil niet zeggen dat er niet wordt betaald voor producten of diensten. Veel maatschappelijke organisaties worden gefinancierd op basis van geleverde producten, of het nu gaat om Diagnose-Behandel-Combinaties, specifieke vormen van jeugdzorg of het aantal verhuurde woningen aan een specifieke doelgroep. En ook betaling door klanten of cliënten is niet vreemd want bewoners betalen huur en in de zorg kennen we de eigen bijdrage. Hoewel het maken van winst geen doelstelling is van maatschappelijke organisaties, wordt het maken van winst op een gedeelte van de bedrijfsactiviteiten niet uitgesloten (Noordergraaf, Ringeling & Zwetsloot, 1995). Zo voeren universiteiten contractonderzoek uit voor derden en proberen woningcorporaties de huren voor armlastige bewoners laag te houden door te verdienen op commercieel vastgoed. Door winstgevende activiteiten te ontplooiën ontstaan organisaties die zowel die inkomsten kennen uit gesubsidieerde als commerciële activiteiten. Organisaties met verschillende geldstromen, culturen en sturingsmechanismen staan bekend als hybride organisaties (In 't Veld, 1997). Hybride organisaties kennen allerlei externe en interne spanningen als het gaat om verantwoording en sturing. Het is een kunst in balanceren om hiermee om te gaan (Karre, 2010).

Met de introductie van marktwerking in het publieke domein ontstaan er nieuwe concurrentieverhoudingen tussen maatschappelijke organisaties. Gemeenten organiseren bijvoorbeeld aanbestedingen in de thuiszorg en de jeugdzorg waardoor meerdere partijen kunnen bieden op de uitvoering van zorg. Soms melden ook commerciële bedrijven zich in deze aanbestedingen. De combinatie van bezuinigingen en resultaatsturing op basis van producten leidt bij maatschappelijke organisaties tot een druk op vergoedingen en tot een druk op de kosten voor bedrijfsvoering en innovatie die in de prijsbepaling meestal niet worden meegenomen. Dit draagt bij aan schaalvergroting door fusies en allianties tussen maatschappelijke ondernemingen. Dat deze schaalvergroting niet altijd positief uitpakt blijkt uit problemen bij onderwijsinstellingen, woningcorporaties en thuiszorg. Er ontstaan grote en lastig te besturen ondernemingen die daardoor soms hun relatie kwijtraken met hun bestaansredenen en de mensen waarvoor ze het doen. In deze bewegelijke markt worden maatschappelijke organisaties nauwelijks in de gaten gehouden door publiek, politiek, media en toezichthouders. Het gaat dan om de reputatie van de instelling, de kwaliteit van de dienstverlening, de beheersing van de bedrijfsvoering en de rechtmatigheid van het handelen. De beschreven trends hebben eraan bijgedragen dat maatschappelijke organisaties minder dicht op de burger staan en ook niet geheel vertrouwd worden door overheidsdienaren.

Maatschappelijke organisaties hebben in toenemende mate te maken met een marktdynamiek die niemand had voorzien. Het aantal financiers is toegenomen, de eisen van burgers aan de dienstverlening is toegenomen, het aantal concurrenten is toegenomen en het aantal toezichthouders is toegenomen. Dit verlangt van maatschappelijke organisaties dat ze sensitief zijn voor wat er zich afspeelt in de markt en dat ze meer dan ooit investeren in relaties met marktpartijen. Daarbij is het essentieel dat maatschappelijke organisaties investeren in de relatie met de burgers om daar steun en respect krijgen. De relatie met de burger is relevant vanwege de aansluiting bij burgerinitiatieven, bescherming tegen dreiging vanuit de overheid en ook vanwege vrijwilligerswerk en financiële donaties van particuliere donateurs en fondsen. Steun vanuit de burgers helpt om autonomer en zelfbewuster op te treden.

Veranderende gemeenschap

De gemeenschap bestaat uit burgers die samen betekenis geven aan de wereld om zich heen en in die wereld acteren. Burgers zijn nauw verbonden met het particulier initiatief. Dan kun je denken aan de oorspronkelijke oprichters van maatschappelijke organisaties, maar evenzeer aan actieve burgers en sociale ondernemers die initiatieven nemen om de wereld om hen heen te verbeteren. Het gaat meestal om gewone burgers die een maatschappelijke doelstelling willen realiseren en daartoe uit eigen beweging het initiatief nemen. Actief burgerschap is niet nieuw. Veel maatschappelijke organisaties hebben een rijke historie van particulier initiatief. Actief burgerschap is ook niet buitengewoon. Dagelijks doen mensen boodschappen voor hun gehandicapte buurvrouw, zorgen ze voor familieleden, organiseren ze voorleesmiddagen of begeleiden ze scholieren bij hun huiswerk. Wel nieuw is dat burgers zich opnieuw groeperen rond dergelijke initiatieven en dat ze een gebied betreden waar de overheid al invulling aan geeft.

Actief burgerschap sluit aan bij wat burgers goed en belangrijk vinden, het vindt in het publieke domein plaats en heeft publieke waarde. Het kan gaan om een wijkbibliotheek waardoor mensen weer boeken kunnen lenen en uitwisselen waar de gemeentebibliotheek door bezuinigingen verdwijnt. Maar de initiatiefnemers hebben er ook een bedoeling mee omdat ze het belangrijk vinden dat hun wijk verbetert en er nieuwe samenhang ontstaat en ook halen ze plezier uit het realiseren van een concrete voorziening en houden ze er een goed gevoel aan over. Ze doen het niet alleen om de publieke waarde maar hebben er zelf ook belang bij (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013). Een ander voorbeeld zijn de voedselbanken die een private aanvulling zijn op reguliere sociale zekerheid, schuldhulpverlening en bijzondere bijstand. De voedselbank vervangt deze regelingen niet, maar legt wel bloot dat het door de overheid gegarandeerde bestaansminimum voor velen niet voldoende is. Daarmee bekritisieren ze impliciet ook het overheidsbeleid. Energiecoöperaties van buurtbewoners zijn ook een mooi voorbeeld van actief burgerschap. In de jeugdzorg zien we eigenkracht-conferenties ontstaan die door de familieleden zelf worden geïnitieerd en waarbij de betrokkenen uit de omgeving een rol spelen in de hulp aan het kind binnen een familie.

We zien een verschuiving in de positioneringsdriehoek waarbij activiteiten rechtsonder in de driehoek van groter belang worden voor de productie van publieke waarde (Stoker, 2006). Dat dit voor overheden niet altijd een gemakkelijke waarheid is blijkt uit een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur met de veelzeggende titel: "Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving (ROB, 2012).

Actief burgerschap is nooit een afspiegeling van alle belangen en waarden die spelen. Het gaat per definitie om een afweging die particulier en selectief is. Bovendien is het bij particuliere initiatieven de vraag of de initiatieven duurzaam zijn en voldoende steun kunnen bieden. Eigenkracht-conferenties zijn interessant, maar alleen voor mensen die zich omringt weten door een voldoende krachtig netwerk en de kracht hebben om het netwerk te mobiliseren. Actief burgerschap is goed voor wie krachtig is, maar verzwakt de positie van mensen die hulp nodig hebben. Het wordt opgepakt door mensen die er nu enthousiast over zijn, maar de vraag is of ze zich over een paar jaar nog steeds willen inspannen. De vermaatschappelijking heeft zeker charme en het is prachtig als burgers initiatieven nemen om hun gemeenschap te vormen. In de continuïteit van de initiatieven kunnen maatschappelijke organisatie een waardevolle rol spelen, niet door de initiatieven over te

nemen, wel door te zorgen voor professionele ondersteuning met oog voor de keerzijden en ter voorkoming dat mensen buiten de boot vallen die het zelf niet voor elkaar krijgen.

Voorbeeld GGD

Na enkele grote epidemieën van cholera ontstond in het midden van de 19e eeuw steeds meer het besef dat het ontstaan van bepaalde ziekten kon worden tegengegaan. Gemeenten namen tal van preventieve maatregelen om verspreiding van ziekten te voorkomen. Er werden verbeterde rioleringen aangelegd, het afval werd opgehaald en er kwam een voorziening voor schoon drinkwater. Om al deze activiteiten te stroomlijnen en verder uit te bouwen, richtten gemeenten rond 1900 de eerste Geneeskundige en Gezondheidsdiensten op. De werkzaamheden van de Diensten waren voornamelijk gericht op de geneeskundige verzorging van de armen. In de eerste helft van de twintigste eeuw groeide het aantal werkzaamheden gestaag. Voorbeelden van deze nieuwe taken zijn de zuigelingenverzorging, het houden van toezicht op de gezondheidstoestand op scholen, de keuring van emigranten en de oprichting van een eerstehulpdienst. In de tweede helft van de twintigste eeuw komen er nieuwe taken bij op het terrein van het voorkomen van infectieziekten en seksueel overdraagbare aandoeningen middels vaccinatie- en preventieprogramma's. Toen in de jaren tachtig aids om zich heen greep reageerde de Amsterdamse GGD zeer alert. Ze verzorgde voorlichting aan huisartsen over het herkennen van Hiv-besmettingen. Samen met vrijwilligersorganisaties droeg De GGD bij aan het organiseren van huishulp voor Aids-slachtoffers door buddies. Met het inmiddels opgerichte Aidsfonds startte ze voorlichting- en preventieprogramma's en later werden epidemische onderzoeken gestart om de verspreiding van aids in kaart te brengen en tegen te gaan. Het vroeg testen van mogelijke Hiv-infecties onder risicogroepen kreeg later veel aandacht om verspreiding van het virus tegen te gaan. Samen met ziekenhuizen en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne zijn onderzoeken en campagnes uitgevoerd om verspreiding van Aids tegen te gaan en mensen met Hiv te begeleiden. De GGD Amsterdam kreeg in deze periode ook te maken met het neerstorten van een vliegtuig op een flat in de Bijlmer, het uitbreken van de Mexicaanse griep en een omvangrijke zedenzaak in de Amsterdamse kinderopvang. Ook in deze gebeurtenissen zorgde de GGD voor informatie naar de bevolking, opvang van slachtoffers en begeleiding van familieleden.

De GGD is in Amsterdam een gemeentelijke dienst en valt daarmee onder het lokaal bestuur van de gemeente. Naast politieke prioriteiten die worden gesteld door de gemeenteraad is de GGD ook afhankelijk van landelijk beleid van het ministerie van VWS en Europese wetgeving en richtlijnen voor goede publieke gezondheid. De GGD werkt landelijk samen met andere gezondheidsdiensten en met overheidsdiensten zoals het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu. Lokaal houdt de GGD toezicht op kinderopvang en werkt ze samen met jeugdzorginstellingen, politie en justitie bij huiselijk geweld, scholen en ziekenhuizen in de regio en met georganiseerde groepen die bijdragen aan veiligheid en publieke gezondheid.

Verschuivende posities en relaties in de spanningsdriehoek

In de inleiding van dit hoofdstuk lezen we al dat vanaf de middeleeuwen vanuit de gemeenschap door burgers, kerken en genootschappen tal van initiatieven zijn genomen om bij te dragen aan bestrijding van branden, de zorg voor zieken, de opvang van wezen en hulp aan minder bedeelden. Met de verstedelijking aan het einde van de negentiende eeuw zien we een toename van particuliere initiatieven om gas, water, elektriciteit, zorg, onderwijs en goede woningen voor grotere groepen burgers beschikbaar te maken. Vanwege het grote maatschappelijk belang van deze voorzieningen is de overheid deze initiatieven gaan

steunen en is aan het begin van de twintigste eeuw een groot aantal particuliere initiatieven omgevormd tot stedelijke of provinciale nutsbedrijven bijvoorbeeld voor elektriciteit, gas en water. Soms is de overheid overgegaan tot overname of nationalisatie en in andere gevallen werden deze organisaties via wet- en regelgeving binnen de invloedssfeer van de overheid gebracht zoals bij de brandweer en het onderwijs en de gezondheidszorg (Wagenaar, Kerkhoff & Rutgers, 2011). Vanaf het begin van de twintigste eeuw probeert de overheid de maatschappij vorm te geven door beleid en beleidsmaatregelen. De overheid stuurt en produceert goederen van algemeen belang waarbij de nadruk sterk ligt op procedurele zorgvuldigheid en besluitvorming. Het gaat om het articuleren van politieke en maatschappelijke doelen, het inrichten van democratische processen en om zorgvuldigheid in de beleidsuitvoering. Leidende politieke waarden zijn rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid (Weber, 1946). Er is in deze tijd weinig aandacht voor de uitvoering van overheidstaken die min of meer als gegeven wordt verondersteld. Feitelijk zien we in de positioneringsdriehoek een verschuiving van initiatieven vanuit de gemeenschap naar politieke sturing door de overheid.

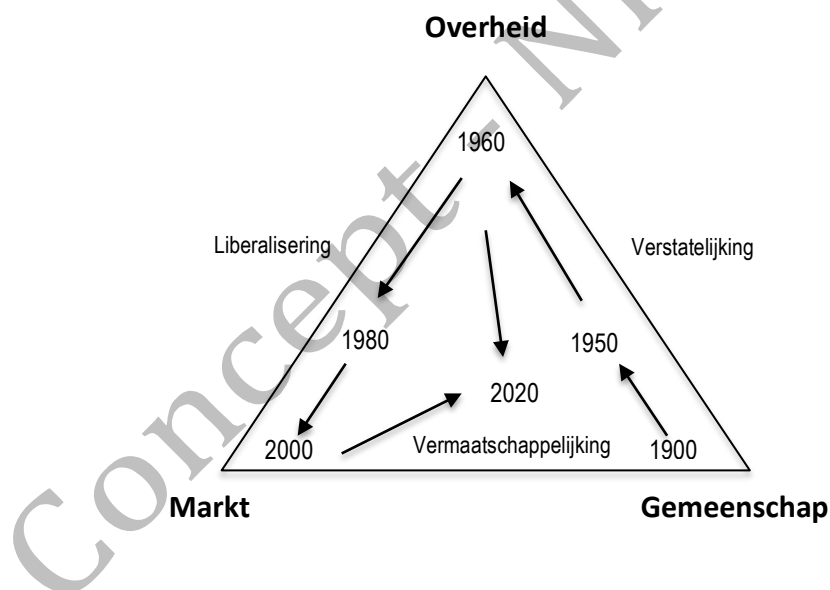
Met de opkomst van New Public Management sinds de jaren tachtig zien we een verschuiving van de centrale rol van de overheid richting markt (Lane, 2000). Met behulp van principes uit het bedrijfsleven wordt getracht om de publieke sector te moderniseren. De noodzaak tot bezuinigingen op overheidsuitgaven gecombineerd met een ideologische voorkeur voor marktwerking, leidt tot privatisering van overheidsbedrijven. Het denken is bedrijfsmatig en er komt meer aandacht voor efficiëntie in de uitvoering van taken en de meetbaarheid van prestaties. De aandacht verschuift in deze periode van het articuleren van politieke doelen naar het realiseren van afgesproken prestaties. Maatschappelijke organisaties krijgen te maken met prestatiesturing en het afleggen van verantwoordelijkheid over behaalde resultaten. Er is meer aandacht voor doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid. Gaandeweg wordt ook duidelijk dat marktwerking zijn grenzen kent en dat het meten van productie en prestaties tot ongewenste neveneffecten kan leiden (Noordergraaf, 2004).

Met mondialisering van markten, internationalisering van de politiek, vervagende grenzen tussen publieke en private partijen en de invloed van digitalisering wordt het voor de overheid duidelijk dat de sleutel tot het signaleren en aanpakken van vraagstukken niet langer in handen is van de overheid maar afhankelijk is van allerlei partijen buiten de overheid (Christensen & Laegreid, 2007). Samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen is nodig om complexe opgaven te realiseren. Daarbij neemt de overheid de leiding en stelt ze de kaders vast maar het is wel nodig om in de eigen opstelling en wijze van sturing rekening te houden met de buitenwereld. Grensoverschrijdende problemen vragen om een overheid die grensoverschrijdend werkt en oog heeft voor beleid én uitvoering (Goldsmith & Eggers, 2004). De overheid probeert zich te hervormen naar de aard van de vraagstukken waarvoor ze een oplossing zoekt. De vraag staat centraal hoe de overheid zichzelf zodanig inricht dat productieve samenwerking met anderen mogelijk is (Van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013). De overheid zoekt nu weer de relatie met de gemeenschap op en streeft naar samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties in beleidsvorming en uitvoering. Dit leidt tot allerlei vormen van netwerksturing (Child & Faulkner, 1998) en nieuwe samenwerkingsvormen waaronder publiek-private samenwerking en alliantievorming (Alford, 2009). Maatschappelijke

organisatie kunnen zich in deze netwerken manifesteren en hun kennis en ervaring inbrengen om tot passend en uitvoerbaar beleid te komen.

De laatste jaren is het beeld van de kracht van een vitale samenleving weer sterker geworden en komt er nog meer nadruk op de mogelijkheid om de gemeenschap zelf initiatieven te laten nemen voor de realisatie van publieke waarden. Vanuit de overheid gaat het dan over burgerparticipatie en zelfredzaamheid waarbij het de bedoeling is dat burgers zelf gaan doen wat voorheen de overheid deed. Deze beweging verder in de richting van de gemeenschap komt deels voort uit een noodzaak tot bezuinigingen en deels vanuit het besef dat de overheid veel maatschappelijke vraagstukken niet zelf kan oplossen. De hoop is dat verdere betrokkenheid vanuit de gemeenschap voorheen onoplosbare problemen kan oplossen tegen lagere kosten bovendien. Er wordt een beroep gedaan op eigen kracht en zelfredzaamheid. In deze vermaatschappelijking doen burgers het zelf zo is de leidende gedachte, maar ze doen vooral mee met de activiteiten van de overheid. De overheid bepaalt wat omlaag wordt gebracht, wat de burgers mogen overnemen en de voorwaarden waartegen dat gebeurt. Het is een gecoördineerde beweging waarbij de overheid met partijen in gesprek gaat over wat ze zouden kunnen en willen doen en wat daarvoor nodig is (Van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013). In onderstaande driehoek zijn de verschuivingen in de positioneringsdriehoek weergegeven.

Figuur: 1.2 Spanningsdriehoek maatschappelijke organisaties



Maatschappelijke organisaties kunnen in deze beweging naar vermaatschappelijking samen met burgers – of dat nu klanten, afnemers of medespelers zijn – proberen invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid en samen te werken in de uitvoering van dat beleid.

Voorbeeld Rochdale

De oorsprong van woningstichting Rochdale in Amsterdam ligt bij de oprichting van de Coöperatieve Bouwvereniging Rochdale op 12 mei 1903 in Amsterdam. Dit gebeurde op initiatief van een koetsier en een tramconductor op de paardentram. De Woningwet van 1901 had de overheid een rol gegeven in de verbetering van de woonomstandigheden van het 'proletariaat'. Deze taak werd onder andere uitgevoerd door het subsidiëren van initiatieven vanuit de burgerij, waaronder de oprichting van woningbouwverenigingen. De twee oprichters zagen hun kans schoon om woningbouw door de arbeiders zelf ter hand te nemen. Woningbouwvereniging Rochdale werd in 1903 door gemeentearbeiders opgericht en vernoemd naar de Engelse plaats Rochdale, ten noorden van Manchester. Deze plaats werd beschouwd als de bakermat van de coöperatieve gedachte. Rochdale realiseerde in 1909 de eerste woningwetwoningen van Amsterdam. Woningcorporaties hebben sinds het einde van de 19 eeuw hun positie ingrijpend zien veranderen onder invloed van overheidsingrijpen en maatschappelijke ontwikkelingen. Met de nieuwe woningwet gaf het rijk financiële steun aan woningbouwverenigingen in de vorm van voorschotten voor woningbouw. Daarmee werd volkshuisvesting een zaak van het rijk en een taak van gemeenten. Coöperaties werden niet meer toegestaan omdat die winst kunnen uitkeren aan hun leden. De nieuw gevormde corporaties bouwen vooral voor de bovenlaag van de arbeidersklasse die de huur van de nieuwe woning kan opbrengen.

In de jaren twintig doet het rijk een stap terug en beperkt ze haar voorschotregeling tot krotopruijing. In de jaren dertig komt er een nieuwe woningwet die vooral is ingegeven door bezuinigingen vanwege de crisis. Corporaties moeten 80% van hun batige saldi aan het Rijk terugbetalen en de overige 20% in een gemeentefonds storten. De corporaties hebben dan nauwelijks zeggenschap en beschikking meer over eigen middelen. Dit leidt tot een dramatische daling in de bouw van woningen. De tweede wereldoorlog veroorzaakt verdere stilstand en verwoesting. Na de tweede wereldoorlog is de woningnood hoog. Dit leidt tot een vanuit de rijksoverheid centraal aangestuurd volkshuisvestingsbeleid. Bouwen, beheren en verdelen van woningen wordt een zaak van Rijk en gemeenten en woningcorporaties worden kleinschalige uitvoeringsorganisaties. Gemeenten leggen corporaties voorwaarden op en huren worden gereguleerd. Corporaties verliezen door deze maatregelen hun zeggenschap over hun woningen en zijn financieel gebonden aan gemeenten. De traditionele binding van de corporaties met haar eigen leden valt langzaam maar zeker weg. De financiële armslag van de corporaties is te gering en hun bezit te kleinschalig om goed te kunnen functioneren. In de jaren zeventig ontstaat het besef dat een meer zelfstandige rol en bestuurlijke vrijheid van corporaties nodig is om de woningnood aan te pakken, ook al blijven de corporaties voor nieuwbouw afhankelijk van financiering door het Rijk. Stadsvernieuwing komt op gang en er wordt gebouwd in groeikernen. De corporaties bouwen daar de huurwoningen en de bouwproductie van de corporaties stijgt in deze jaren enorm. In de jaren tachtig vervallen de rijksleningen voor woningverbetering en nieuwbouw. Doordat de woningcorporaties de leningen van het rijk versneld aflossen stijgen hun bedrijfsreserves. Vanuit deze reserves wordt een centraal fonds volkshuisvesting opgericht dat garant staat voor kapitaalmarktleningen voor nieuwbouw. In de jaren negentig trekt de rijksoverheid zich verder terug. De financiële banden met de corporaties worden doorgesneden waarbij het rijk 30 miljard aan nog te ontvangen subsidies wegstreept tegen nog af te lossen rijksleningen. Hierdoor raken de corporaties voor hun financiering steeds meer aangewezen op de kapitaalmarkt. De woningcorporaties krijgen meer zelfstandigheid

om te ondernemen en gemeenten krijgen meer beleidsruimte. Veel gemeenten kiezen in bouwprogramma's voor 30% sociale huurwoningen en 70% marktwoningen. Het gaat gemeenten om huisvesten van mensen met een laag inkomen, realiseren van kwaliteit, betrekken van huurders wonen met zorg en leefbaarheid van buurten en wijken. De verenigingen worden omgezet naar stichtingen met gemeenten in een rol als eerstelijns toezicht. De dubbele pet van de gemeente als beleidsmaker, opdrachtgever en toezichthouder leidt tot rolconflicten. De rol van toezichthouder vervalt en de rollen als beleidsmaker en opdrachtgever worden versterkt. De corporaties dienen het lokale volkshuisvestingsbeleid te respecteren en er komt een nadruk op prestatieafspraken.

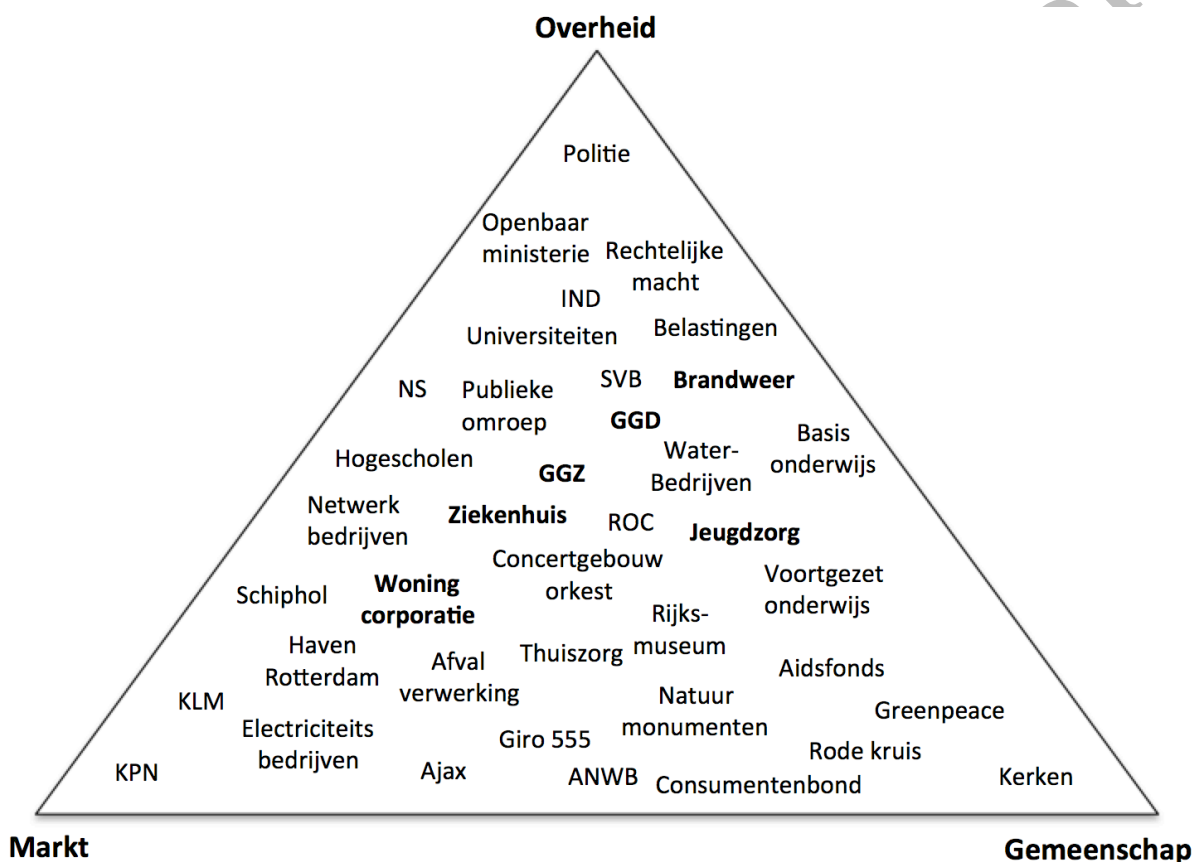
Aan het begin van deze eeuw zet de overheid in op meer particuliere marktpartijen bij nieuwbouw en verkoop van huurwoningen door corporaties aan huurders. Corporaties moeten zich vooral gaan richten op het beheer van de bestaande woningvoorraad. Binnen enkele jaren loopt de woningmarkt vast. Het rijk en gemeenten doen een beroep op woningcorporaties om meer te bouwen en daartoe hun vermogen aan te spreken dat is verkregen door de verkoop van woningen. De door het rijk vastgestelde huurprijzen zijn echter te laag om de kosten van de woningbouw door corporaties te dekken. Om in hun financiering te voorzien en de huren van de sociale woningen laag te houden bouwen de corporaties ook duurdere huurwoningen en koopwoningen. Hiermee dragen ze bij aan grotere leefbaarheid in gemengde buurten. De verzelfstandiging en de roep om meer woningen brengt een fusiegolf en schaalvergroting teweeg. Rochdale gaat samen met Patrimonium en Nieuw Amsterdam. Vanaf 2008 komen de corporaties in zwaar weer door de economische crisis en incidenten rond de bouw van commercieel vastgoed. De verzelfstandiging wordt ingeperkt en het rijk gaat vennootschapsbelasting heffen bij de corporaties. Ook bepaalt het Rijk dat de woningcorporaties vanuit hun reserves een bijdrage moeten leveren aan de bezuinigingen van de overheid. Als daarna de economische crisis doorzet, komen een aantal corporaties in financiële problemen door het stilvallen van de woningmarkt, het afwaarderen van hun bezit en de heffingen van het rijk. In 2010 en 2012 komt het rijk met een verhuurdersheffing waarbij de woningcorporaties een heffing betalen die ze op termijn via hogere huren weer kunnen terugverdienen. Ook draait de sector op voor de verliezen die door woningcorporaties Vestia zijn gemaakt met handel in derivaten. Door de financiële problemen van corporaties valt de bouw en renovatie van woningen vrijwel stil. Om te overleven verkopen de corporaties sociale huurwoningen aan bewoners, schrappen ze investeringen, zoeken ze naar besparingen door het afstoten van taken en ontslag van personeel. In dezelfde periode komen er nieuwe wettelijke maatregelen die bepalen dat corporaties hun commercieel vastgoed moeten afsplitsen en hun doelgroep moeten beperken tot een inkomensgrens van € 33.000 per jaar. Garanties voor kapitaalmarktleningen worden afgebouwd en er worden aanvullende eisen gesteld aan fusies. De corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten en bewoners.

De belangrijkste doelstelling van het huidige Rochdale is het bieden van goede en betaalbare huisvesting aan mensen die zelf niet in staat zijn om een woning te vinden en te betalen of vanwege een zorgvraag een speciale woning nodig hebben.

Positionering van organisaties in de spanningsdriehoek

Maatschappelijke organisaties kunnen zichzelf positioneren in het hiervoor beschreven krachtenveld. De positie van maatschappelijke organisaties ten opzichte van de drie invloedsferen is zichtbaar gemaakt in onderstaande spanningsdriehoek. De afstand van de genoemde organisatie tot elk van de drie invloedsferen geeft een beeld van de intensiteit van de relatie. De vetgedrukte organisaties worden in dit boek beschreven. De analyse is deels ontleend aan van Mouwen (2011).

Figuur 1.3: Positionering van maatschappelijke organisaties



De positie in de spanningsdriehoek zegt veel over de ruimte die een maatschappelijke organisatie heeft in de keuzen van haar strategie, de taken die ze uitvoert, de inrichting van haar organisatie en de relatie met doelgroepen en samenwerkingspartners. Voor elke maatschappelijke organisatie is het relevant om zicht te hebben op haar positie in de spanningsdriehoek en een idee te hebben welke verschuivingen zich daarin voordoen.

Complexiteit en dynamiek rond maatschappelijke organisaties

De meeste maatschappelijke organisaties bevinden zich in een uiterst complexe en dynamische omgeving. Dat maakt deze organisaties bijzonder en fascinerend. Hieronder gaan we na wat bijdraagt aan complexiteit en dynamiek.

Variëteit aan maatschappelijke organisaties

Hiervoor hebben we al gezien dat er veel organisaties zijn die zonder winstoogmerk publieke en soms ook private diensten leveren. Al die organisaties zijn actief op vrijwel alle aspecten van ons dagelijks leven. Tussen deze organisaties zijn er grote verschillen in de historie, de maatschappelijke opgave, de werkomgeving, de rechtsvorm, de interne cultuur en de mensen die er werken. Ze kennen verschillende doelgroepen en hun dagelijkse werkzaamheden zijn veelsoortig. De positie in de spanningsdriehoek kan verschillen en wijzigen over de tijd. Deze variaties maken dat er nauwelijks algemene besturingsprincipes voor handen zijn, en als die er al zijn dan wijzigen ze voortdurend onder invloed van overheidsbeleid. Ook zijn er nauwelijks richtlijnen om goed te functioneren, al kunnen maatschappelijke organisaties in dezelfde sector wel leren van elkaars ervaringen, ook al is dat niet altijd een garantie op goede afloop zoals we hebben gezien bij woningcorporaties die zich hebben vergalopperd met commercieel vastgoed en derivatenhandel.

Verscheidenheid in overheidssturing

Het openbaar bestuur oefent direct of indirect invloed uit op het functioneren van maatschappelijke organisaties. De achtergronden en vorm van invloed lopen sterk uiteen. Het openbaar bestuur wil sommige zaken stimuleren, andere zaken beschermen of juist verbieden of aan regels binden. Na het steunen van particulier initiatief volgt verstatelijking, gevolgd door liberalisering en daarna is er een beweging naar vermaatschappelijking. Het openbaar bestuur verschaft geld en eist geld op zoals zichtbaar is bij woningcorporaties. Ze kiest voor centralisatie en schaalvergroting zoals bij de nationale politie, voor regionalisatie zoals bij de brandweer of ze kiest voor decentralisatie zoals in de jeugd- en ouderenzorg. Soms verscherpt de overheid het toezicht op maatschappelijke organisaties, meestal na veronderstelde misstanden zoals in het onderwijs en soms laat ze het toezicht varen zoals bij de toelating van treinen op het Nederlandse spoorwegnet. De overheid bestrijdt geweld bijvoorbeeld bij voetbalvandalisme en gebruikt geweld bij uitzetting van asielzoekers. Het is niet eenvoudig om patronen te ontdekken in deze uiteenlopende en tegengestelde activiteiten, laat staan dat het mogelijk is om voor een specifieke sector lange termijn voorspellingen te doen welke kant het opgaat. Bij elk nieuw kabinet kunnen andere prioriteiten worden gesteld en kan de wijze van sturing veranderen.

Verschillende niveaus van bestuur

Het openbaar bestuur is op verschillende niveaus georganiseerd. Meestal hebben maatschappelijke organisaties te maken met sturing vanuit meerdere niveaus. Neem het voorbeeld van jeugdgevangenis Amsterbaken als onderdeel van Spirit Jeugdzorg. De rijksoverheid formuleert veiligheidsbeleid binnen de kaders van het stafrecht en oefent directe invloed uit op de wijze van werken. Gemeenten stellen eisen aan de sociale

veiligheid en formuleren aanvullend beleid voor re-integratie van jongeren die een vrijheidsstraf hebben gekregen. Veiligheidsregio's stellen eisen aan de fysieke veiligheid en provincies hebben een stem in de keuze van de locatie of als het om uitbreiding of vernieuwing gaat. In uitvoering dient rekening te worden gehouden met afspraken op Europees en internationaal niveau bijvoorbeeld als het gaat om de rechten van gedetineerden. De financiering van maatschappelijke organisaties is veelal afkomstig uit meerdere overheidsorganisaties. Ook bij het toezicht op de uitvoering zijn meerdere niveaus betrokken van gemeenten en provincies tot inspecties van meerdere ministeries. De landelijke overheid streeft eenheid van beleid na terwijl gemeenten, regio's en provincies beleidsvrijheid kennen. Het wordt natuurlijk lastig als bestuurders van verschillende niveaus het niet met elkaar eens zijn over de beleidsrichting en de beleidsinstrumenten die worden gekozen om het beleid af te dwingen. Zo heeft de rijksoverheid besloten dat Amsterbaken moet sluiten omdat er minder jongeren worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. Het bestuur van de stad Amsterdam en de Provincie Noord Holland willen de inrichting openhouden omdat ze weten dat jongeren minder snel in de criminaliteit zullen terugvallen als ze in hun eigen omgeving worden opgevangen en begeleid. De provincie Limburg is blij want daar blijft de rijksinrichting open als jeugdgevangenis en dat betekent werkgelegenheid. Wat de jongeren, hun familieleden en de hulpverleners ervan vinden is minder van belang in de afweging tot sluiting.

Waardenconflicten en lastig meetbare resultaten

Maatschappelijke organisaties hebben te maken met complexe maatschappelijke problemen en met een diversiteit aan externe partijen die verschillende en vaak tegengestelde belangen nastreven. Politieke partijen, overheden, belangengroepen hebben zo hun eigen opvattingen over de gearticuleerde problemen en verschillende ideeën over mogelijke oplossingen. In de aangedragen oplossingen spelen idealen en waarden een belangrijke rol. Deze waarden kunnen tegengesteld zijn en in combinatie met elkaar kunnen ze met elkaar in conflict komen. Een waardenconflict ontstaat als twee waarden niet samen gerealiseerd kunnen worden. In deze belangenarticulatie speelt de publieke opinie een rol van betekenis waarbij een bevolking van vele deskundigen en vertegenwoordigers van diverse belangen elkaar nauwlettend in de gaten houden en hun belangen graag uitvergrooten in de media. Omdat maatschappelijke organisaties meerdere partijen dienen zijn de meeste missies van maatschappelijke organisatie erg algemeen verwoord. De vaak tegengestelde opvattingen en belangen en extern ingebrachte vaagheid leiden tot vage strategische en dikwijls ook inconsistente doelstellingen. Het voordeel van generieke en vage missies is dat het de wendbaarheid van maatschappelijke organisaties vergroot. In het complexe en dynamische krachtenveld waarin zij opereren is dit een begrijpelijke en vaak ook verstandige keuze. Het nadeel is dat de maatschappelijke organisatie los raakt van zijn bestaansgrond en dat met weinig specifieke of tegengestelde doelstellingen de behaalde resultaten lastig meetbaar zijn. In de gezondheidszorg, de jeugdzorg, het onderwijs en bij sociale veiligheid gaat het altijd om intensieve werkprocessen van mensen, door mensen, voor mensen. Door de aard van het werk is de maatschappelijke of publieke waarde lastig vast te stellen. Persoonlijke relaties zijn nodig om succes te behalen en deze relaties zijn meervoudig en veelvormig. Resultaatcriteria die bijvoorbeeld zijn gebaseerd op zorghandelingen, aantal bekeuringen, opkomsttijden bij branden, aantal schooldiploma's of bezoekersaantallen zijn twijfelachtig omdat ze nooit de essentie raken van maatschappelijke waarden zoals toekomst van

jongeren, sociale en fysieke veiligheid, welzijn en gezondheid van ouderen of een leefbare en duurzame woonomgeving.

Dynamische context

In de contextuele omgeving van maatschappelijke organisaties zijn veel ontwikkelingen gaande die direct van invloed zijn om het functioneren. Hiervoor hebben we al gezien dat de *politiek* direct ingrijpt op maatschappelijke organisaties met wet- en regelgeving en door eisen te stellen aan financiering van activiteiten.

De *juridische context* is voor maatschappelijke organisaties relevant omdat de legitimiteit en rechtmatigheid van het handelen van openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties in de juridische context ligt besloten. De grondwet bevat richtlijnen voor de gewenste verhouding tussen politieke, wettelijke, uitvoerende en rechtelijke machten. Het recht vervult een beschermende functie voor burgers en bedrijven. Nieuwe nationale wetten worden getoetst door het Europese hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ziet toe op bescherming van mensenrechten.

De ontwikkelingen in de *economie* oefenen invloed uit doordat bij economische tegenslag de overheid bezuinigt op haar uitgaven en op de financiering aan maatschappelijke organisaties. Budgettaire krapte wordt soms verpakt als vermaatschappelijking maar is soms niet meer dan een platte bezuiniging, zoals bijvoorbeeld geldt voor de afbouw van sociale werkplaatsen. Tegelijkertijd kan er door de economische neergang een groter beroep worden gedaan op maatschappelijke organisaties. Voorbeelden zijn de voedselbank en schuldsanering of mantelzorg en ouderenzorg doordat er hogere drempels worden opgeworpen voor verpleeg- en verzorgingshuizen.

Ontwikkelingen op *sociaal* gebied doen ook hun invloed gelden. Minder jeugdcriminaliteit leidt bijvoorbeeld tot sluiting van jeugdgevangenissen. Omdat de rijksinrichtingen worden ontzien komt de sluiting terecht bij jeugdgevangenissen die worden beheerd door private partijen, zoals jeugdinrichting Amsterbaken in Amsterdam. Een toename van asielzoekers leidt tot nieuwe vormen van opvang door kerken en andere private partijen.

Nieuwe *technologie en digitalisering* draagt bij aan nieuwe werkwijzen bijvoorbeeld in de gezondheidszorg door gebruik van e-health en in het onderwijs door gemengde leervormen en onderwijs op afstand. Digitalisering maakt ook dat burgers elkaar makkelijker kunnen vinden bij burgerinitiatieven. Het zorgt er ook voor dat burgers beter op de hoogte zijn van de activiteiten van maatschappelijke organisaties en daar eisen aan stellen of op digitale media hun beklag doen als ze zich onheus behandeld voelen.

Door *ecologische* ontwikkelingen stellen milieudiensten hogere eisen aan maatschappelijke organisaties in de gezondheidszorg of voor brandpreventie. Om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelstellingen kiezen woningcorporaties voor duurzaam onderhoud en duurzaam bouwen. Ook ontstaan er nieuwe maatschappelijke organisaties zoals georganiseerde energiecoöperaties voor wind- en zonenergie.

Demografische veranderingen hebben ook invloed op maatschappelijke organisaties. In krimpgebieden worden scholen bedreigt in hun voorbestaan omdat leerlingaantallen teruglopen en de klassen te klein worden. Door vergrijzing wordt er meer beroep gedaan op thuiszorg terwijl thuiszorgorganisatie ook te maken hebben met opgelegde bezuinigingen en marktwerking. Door het toenemend aantal zelfstandige professionals ontstaan er ook nieuwe initiatieven zoals coöperatieve broodfondsen die zorgen voor een vergoeding bij arbeidsongeschiktheid omdat ze als zelfstandige buiten collectieve regelingen vallen en

private verzekeraars hoge premies rekenen voor een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Complex krachtenveld

De meeste maatschappelijke organisaties functioneren in totaal verschillende invloedssferen en culturen. Hun financiële middelen ontvangen ze uit een veelheid van bronnen en vanuit verschillende geldstromen. De verantwoordingsverplichting naar opdrachtgevers en financiers is de afgelopen jaren enorm toegenomen en alle maatschappelijke organisaties kennen een uitgebreid regime van onafhankelijke toezichthouders en inspecties van ministeries en gemeenten. De transactionele omgeving vol actoren die invloed uitoefenen op maatschappelijke organisaties is *meervoudig* door de hoeveelheid actoren en *complex* vanwege de verschillende opvattingen, belangen, ideeën en invloedsmogelijkheden van de verschillende actoren. Zo hebben organisaties in de jeugdzorg door de decentralisatie naar gemeenten te maken met veel meer gemeenten dan voorheen en die gemeenten stellen allemaal net weer andere eisen aan hulp, financiering en verantwoording. Bovendien hebben ze te maken met meerdere inspecties voor jeugdzorg, sanctietoepassing, onderwijs, gezondheidszorg en leefomgeving. En dan laten we de lokale inspecties nog buiten beschouwing. Ze hebben te maken met allerlei samenwerkingspartners in het onderwijs, de schuldhulpverlening, de bijstand, politie, justitie, maatschappelijk werk en nog veel anderen. Ook de ouders van kinderen zijn actief hetzij omdat ze met hulpverleners zoeken naar een oplossing, hetzij omdat ze zich verzetten tegen jeugdhulp. Pleegouders en vrijwilligers zijn betrokken bij het werk en de jongeren zelf hebben ook een stem. Het grote aantal actoren met verschillende belangen maakt het werk dat maatschappelijke organisaties doen uiterst ingewikkeld. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op het complexe externe en interne krachtenveld waarbinnen maatschappelijke organisaties functioneren.

Toenemende marktwerking

Maatschappelijke organisaties hebben te maken met toenemende marktwerking door het toestaan van *concurrentie* door private partijen zoals het geval is bij het toelaten van commerciële zenders naast een publieke omroep. Ook *aanbesteding* van maatschappelijke taken leidt tot marktwerking. Aanbesteden is een instrument dat door de overheid wordt gebruikt om diensten en producten zo goedkoop mogelijk in te kopen door private partijen te laten concurreren voor het mogen leveren van een dienst of een product. Door aanbestedingen vanuit gemeenten concurreren instellingen in jeugdzorg, ouderenzorg, ouderenvervoer, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg steeds meer met elkaar en met commerciële aanbieders. Busmaatschappijen hebben te maken met aanbestedingen van het openbaar vervoer vanuit provincies waarbij door provincies wordt gestuurd op betere dienstverlening tegen lagere kosten. *Contractmanagement* of prestatiefinanciering draagt ook bij tot marktwerking zoals zichtbaar is in de financiering van ziekenhuizen door verzekeraars aan de hand van contracten over prijs, kwaliteit en verrichte behandelingen in de vorm van diagnose-behandel-combinaties. De verzekeraars oefenen niet alleen invloed uit op het functioneren van ziekenhuizen, maar ook op de keuze van patiënten voor gecontracteerde ziekenhuizen en specialisten. Ook verzelfstandige overheidsorganisaties zoals de NS hebben te maken met contractafspraken over prestatienormen, budgetten en sancties. *Prestatiemeting* in de publieke dienstverlening draagt verder bij aan marktwerking

als de gemeten prestaties onderling worden vergeleken en openbaar worden gemaakt zoals bij onderwijskwaliteit van specifieke scholen. Al deze instrumenten die nauw verweven zijn met het eerder beschreven New Public Management, stimuleren marktwerking op veel terreinen waar maatschappelijke organisaties actief zijn.

Hybride sturingsconcepten

Vanwege de toegenomen marktwerking en de hoeveelheid betrokken actoren rondom maatschappelijke organisaties ontstaan er hybride sturingsconcepten. Bij externe hybriditeit gaat het om verschillende opdrachtgevers en financiers die verschillende en soms tegengestelde eisen stellen (Cloudt, 2015). In hun streven naar een leefbare woonomgeving hebben woningcorporaties in het verleden ook geïnvesteerd in commercieel en maatschappelijk vastgoed. Met de winst op commercieel vastgoed zoals winkels, bedrijven en kantoorpanden konden goedkope gebieden worden ontwikkeld en sociale woningen worden gebouwd. Bovendien dragen winkels bij aan de kwaliteit van de woonomgeving. Met maatschappelijk vastgoed zoals scholen of ontmoetingscentra kon een bijdrage worden geleverd aan de leefbaarheid van buurten. Overheidsbeleid in de jaren tachtig hebben woningcorporaties aangemoedigd om ondernemender te zijn en gevarieerde wijken te bouwen. Daarmee begaven woningcorporaties zich deels in de marktsector en kregen ze te maken met marktwerking, concurrentie en marktgeoriënteerde beleidsinstrumenten waaronder portfolioverbreding, convenanten en prestatiemeting op basis van rendementcijfers. Woningcorporaties werden in staat gesteld om voor de financiering van hun activiteiten geld te lenen bij banken. Tegelijkertijd financierde de overheid de bouw van nieuwbouwwijken en stadsontwikkeling of kon krediet worden aangevraagd bij het Centraal fonds volkshuisvesting. Het ministerie van Infrastructuur en milieu en soms ook gemeenten zetten in op duurzaam bouwen en het ministerie dat verantwoordelijk is voor Volkshuisvesting nam samen met gemeenten initiatieven om de leefbaarheid in achterstandswijken te verhogen (Cloudt, 2015). De meervoudige externe sturing leidt tot externe hybriditeit en draagt bij aan interne hybriditeit en spanning tussen geldstromen, sturingsmechanismen, resultaatcriteria en verantwoordingsverplichtingen. In veel maatschappelijke organisaties worden aparte rechtspersonen in het leven geroepen om organisatorisch, financieel en juridisch onderscheid aan te brengen tussen publieke en commerciële activiteiten. De hybriditeit roept allerlei vragen op, bijvoorbeeld of een woningcorporatie de huren laag mag houden door kruissubsidiëring vanuit commerciële activiteiten, of dat een organisatie bezuinigingen mag opvangen met commerciële en winstgevende activiteiten, of dat een ziekenhuis winst mag maken en of die winst mag worden uitgekeerd. Het vergt veel van bestuurders om binnen één organisatie met verschillende en dikwijls tegengestelde sturingsconcepten te moeten werken (Karre, 2010).

Strategische ruimte

Bestuurders in maatschappelijke organisaties hebben in vergelijking met private ondernemingen beperkte strategische ruimte. Strategische beslissingen over diensten, bedrijfsprocessen, tariefstructuren, vestigingsplaats en toelatingscriteria worden direct of indirect genomen door overheden of zijn door de overheid binnen strikte kaders gedelegeerd aan koepelorganisaties. De beleidsvrijheid is hierdoor gering. De overheid stelt ook strakke criteria aan de uitvoering van publieke taken. Bovendien zijn maatschappelijke

organisaties gebonden aan een uitgebreid verantwoordingsregime die meestal dwingend van bovenaf wordt opgelegd. De legitimatie en verantwoording is verticaal naar verschillende overheidsniveaus, diagonaal naar inspecties en toezichthouders en horizontaal naar relevante belanghebbenden waaronder patiënten, hulpbehoevenden en bewoners. Voor maatschappelijke organisaties ligt de strategische ruimte grotendeels buiten de eigen organisatie op het niveau van de sector en overheden. De beperkte strategische ruimte staat op gespannen voet met de dynamiek en complexiteit waarmee maatschappelijke organisaties te maken hebben. Bestuurders in wonen, zorg, onderwijs en welzijn die zich hebben verenigd in het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen constateren dat er werkbaar kader voor maatschappelijke ondernemingen ontbreekt. Ze pleiten daarom voor meer zelfsturend en zelfbesturend vermogen waarbij de eigen identiteit meer aandacht zou moeten krijgen (NTMO, 2003).

Voorbeeld Rivierduinen

De oorsprong van Rivierduinen ligt aan het einde van de negentiende eeuw toen in Oegstgeest in kasteel Endegeest de klinische psychiatrie van start ging. Rivierduinen zoals dat nu bestaat is ontstaan uit het samengaan van vijftien instellingen die zich bezighielden met Psychiatrie en geestelijke gezondheidszorg in de Regio Leiden, Den Haag en de bollenstreek. Een op de vier volwassen Nederlanders krijgt in zijn leven te maken met psychiatrische problemen die behandeling behoeven zoals overspannenheid, depressies en angsten. De dominante beleidsredenering stelt dat in Nederland teveel psychiatrie wordt geboden, dat er teveel residentiële bedden zijn en dat de zorg te versnipperd is. De geestelijke gezondheidszorg moet in de ogen van de overheid beter en goedkoper. Stimuleren van marktwerking moet helpen om de zorg goedkoper te krijgen en eigen risico moet helpen om de zorgvraag terug te dringen. Binnen het ministerie van VWS wordt ingezet op sanering van de sector en er wordt rekening mee gehouden dat GGZ instellingen failliet gaan. Het vastgoed van de instellingen wordt door de overheid gezien als kapitaal dat GGZ instellingen moeten inzetten voor financiering van de zorg. De jeugdpsychiatrie is ondergebracht bij gemeenten die voor financiering en aansturing moeten zorgen. Voor de volwassenzorg krijgen zorgverzekeraars een sturende rol om de kosten terug te dringen. Er wordt een beroep gedaan op de participatiesamenleving waarbij gezin en omgeving mee moeten doen met de opvang van mensen met psychische problemen. Dat meer verwarde mensen in wijken wonen en op straat leven is niet zonder problemen of risico's. Het is onvermijdelijk dat instellingen voor geestelijke gezondheid te maken krijgen met klachten dat mensen met psychische problemen in buurten en wijken een gevaar opleveren voor zichzelf en anderen.

De bezuinigingen op overheidsuitgaven hebben ook hun effect in zorg en zekerheid. Ambulante zorg is goedkoper dan residentiële opvang en dit leidt tot een druk naar 1^e lijn zorg door huisartsen en sociaal psychiatrische verpleegkundigen. Verzekeraars koersen op financiering op basis van diagnose-behandel-combinaties. Dit brengt een enorme administratieve- en verantwoordingsdruk met zich mee. Om voor financiering in aanmerking te komen moet elke behandeling onder toezicht staan van een psychiater of klinisch psycholoog als hoofdbehandelaar. Dit vergt een extra inspanning die gelet op de vraag naar zorg en het aantal beschikbare behandelaren nauwelijks geleverd kan worden. Verzekeraars worden steeds meer speler in financiering waarbij ze zoeken naar efficiëntie en

kostenreducties. Hetzelfde geldt voor de rol van gemeenten in jeugdzorg, jeugdpsychiatrie, ouderzorg en inkomensondersteuning. Voor de financiering van de gezondheidszorg zijn kredietfaciliteiten nodig omdat vergoedingen voor behandelingen door verzekeraars pas achteraf plaatsvinden. Dit leidt tot de behoefte aan voorfinanciering op basis van kredietfaciliteiten bij banken tegen onderpand en rente. Dit geeft banken een invloedrijke rol in het voortbestaan van instellingen die zorg bieden.

In de geestelijke gezondheidszorg wordt steeds meer gezocht naar nieuwe vormen van hulpverlening door het benutten van informatietechnologie voor hulp op afstand en zelfhulp. Deze vormen van hulpverlening biedt mogelijkheden maar goede toepassingen vergen aanzienlijke tijdsinvesteringen van professionals in de ontwikkeling van hulpverleningsmodules. Zeker bij de meer problematische hulpvragen zal persoonlijk contact nodig blijven tussen behandelaar en patiënt. Informatietechnologie is in toenemende mate nodig voor verantwoording en monitoring. Dit doet een beroep op de ontwikkeling, aanpassing en het onderhoud van informatiesystemen. Het doet ook een beroep op de professionals om de systemen met nodige informatie te vullen. De toenemende complexiteit in onze samenleving maakt het voor lichtverstandelijk gehandicapten en Wajong jongeren lastig om hun weg te vinden. De maatschappelijke druk leidt tot een toename van mensen met burn-out en overspannenheid die tijdelijk hulp nodig hebben. Er komen meer asielzoekers en mensen uit benarde gebieden. Vaak hebben ze trauma's die behandeld moeten worden. De vergrijzing van de bevolking draagt bij aan een toename van ouderen met ouderdomsklachten als stemmingsstoornissen en dementie. Het vastgoed van instellingen is door de leegstand (vaak als gevolg van ambulantisering) voor een deel afgewaardeerd wat de kredietverlening niet eenvoudiger maakt. Het vaak verouderde vastgoed op terreinen is nauwelijks te handhaven vanwege hoge onderhoudskosten en aanvullende eisen die worden gesteld aan brandveiligheid. Nieuwbouw is steeds lastiger te financieren door de hogere eisen die worden gesteld door de banken en het Waarborgfonds Zorg en het afschaffen van de vergoeding van restant boekwaarden van gebouwen die gesloopt worden.

In deze context is er veel onduidelijk en ontstaat er veel onzekerheid en verwarring. Het is bijna onmogelijk om alle bewegingen te zien waarmee de zorgsector te maken heeft en krijgt. In onzekere tijden houden mensen vast aan het oude vertrouwde. Dat geeft nog enige houvast, maar die houvast is vaak een illusie. Het is een kunst om zicht te houden op de contextuele ontwikkelingen en in al deze dynamiek rust te bewaren en zorg te blijven verlenen aan de zwakste mensen in onze samenleving.

Betekenis van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties dragen bij aan onderwijs, gezondheid, veiligheid en welzijn. Ze bevorderen sociale cohesie en het vertrouwen in een samenleving. Zonder vertrouwen dreigt er fragmentatie en vervreemding. Vertrouwen in een samenleving draagt bij aan economische en culturele waarde (Smid & Boonstra, 2010). Nederland behoort tot een van de landen met de hoogste score op vertrouwen in politiek en instituties en Nederlanders zijn in vergelijking met andere landen zeer gelukkig. Paul Schnabel (2010) stelt dat

maatschappelijk vertrouwen het leven makkelijker maakt en dat het in veel gevallen tijd en geld bespaart.

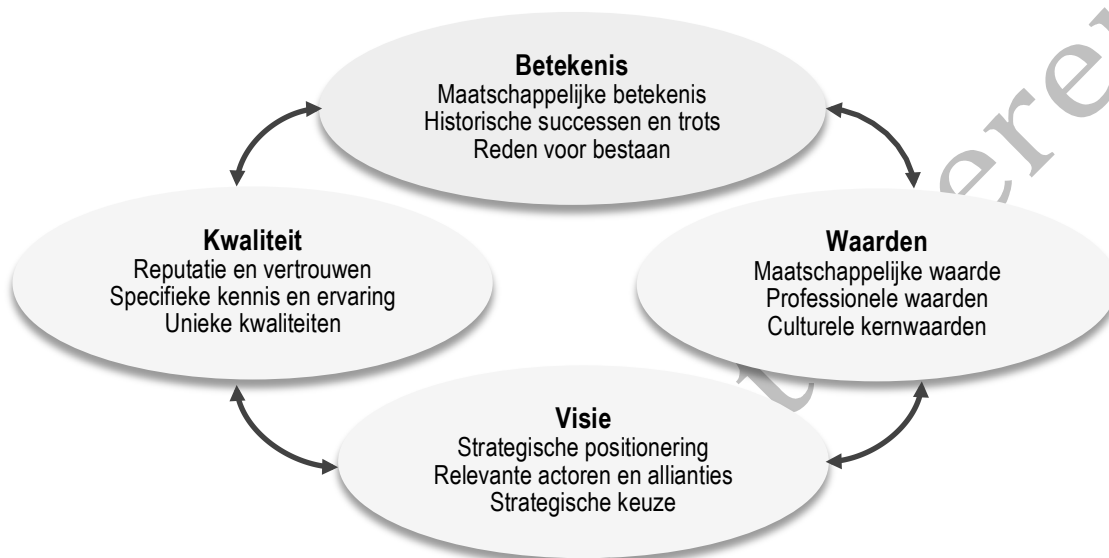
Goed onderwijs is in onze samenleving vanzelfsprekend en draagt eraan bij dat mensen zelfstandig een bestaan kunnen opbouwen. Gezondheid is ruim aanwezig en van hoge kwaliteit in publieke gezondheid en ziekenhuiszorg. Voor veel mensen in gezondheid het belangrijkste wat er is, ook al dringt dat besef pas door als ongezondheid dreigt. We zijn in Nederland één van de veiligste landen ter wereld, kennen nauwelijks corruptie en kunnen de overheid vertrouwen. Sociale woningbouw biedt mensen huisvesting die daar zelf door een laag inkomen of een zorgvraag niet in kunnen voorzien. De jeugd in Nederland behoort tot de gelukkigste jeugd ter wereld en als het even minder gaat is er steun en aandacht vanuit jeugdzorg. Ook het welzijn in Nederland is hoog. Welzijn draagt bij aan gezondheid en aan het gevoel dat je ergens bij hoort en er niet alleen voor staat. Maatschappelijke organisaties creëren maatschappelijke meerwaarde.

Hiervoor hebben we helder gemaakt dat maatschappelijke organisaties vaak een rijke historie kennen die doorwerkt in het heden. Ze functioneren in een spanningsveld tussen overheid, markt en gemeenschap waarbij voortdurend veranderingen optreden in de rol van de overheid, de positie in de markt en de belangen en eisen vanuit gemeenschap. De dagelijkse werkelijkheid van maatschappelijke organisaties is *complex* door de ingewikkelde vraagstukken waarmee ze zich bezig houden en omdat het vrijwel altijd gaat om diensten die door, voor en met mensen worden verleend. De maatschappelijke context is *dynamisch* door de hoeveelheid belanghebbenden en de waardenconflicten die daaruit voorkomen. Bovendien is de omgeving *turbulent* vanwege de snelle ontwikkelingen in economie, technologie en maatschappij die nauwelijks nog voorspelbaar zijn. De interne organisatie kent hybride sturingsconcepten en culturele spanningen. Niettemin wordt van maatschappelijke organisaties stabiliteit, continuïteit en kwaliteit gevraagd en wordt gelijktijdig van ze verlangd dat ze zich voortdurend aanpassen en vernieuwen. Dit roept de vraag op hoe maatschappelijke organisaties hun meerwaarde zichtbaar maken en hoe ze balanceren tussen continuïteit en vernieuwing.

Het expliciteren van de betekenis van een maatschappelijke organisatie, het articuleren van de waarden, het preciseren van kwaliteiten en het formuleren van een strategische visie, is een manier om gelijktijdig te werken aan continuïteit en vernieuwing. Dit komt overeen met de observaties van Collins & Porras (1996) die stellen dat visionaire ondernemingen succesvol zijn, omdat zij in staat zijn om een balans te creëren tussen het bewaren van de kern en het stimuleren van vernieuwing. Een visie bestaat volgens Collins & Porras uit twee elementen: een heldere identiteit en een verbeelding van de toekomst. De identiteit is relatief stabiel, terwijl de bedrijfsstrategie zich continu ontwikkelt afhankelijk van veranderingen in wensen van klanten en eisen uit de omgeving. Buchanan & Huczynski (2004) voegen hieraan toe dat het in de 21^e eeuw ook zal gaan om het benutten van creativiteit en het vermogen om, in samenwerking met andere bedrijven, innovaties mogelijk te maken. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden hebben te maken met toenemende omgevingseisen en een druk om te presteren en te innoveren. Dan komt al snel de vraag op hoe een bedrijf zijn kern kan behouden, zich weet te onderscheiden en vernieuwing kan stimuleren.

Het gaat bij het creëren van maatschappelijke waarde om de zijnswaarde of de identiteit van de organisatie Van der Heijden (2005; Boonstra, 2014). In de zijnswaarde wordt de maatschappelijke betekenis verbonden met de waarden voor burgers en professionele waarden, de competenties en kwaliteiten van de organisatie en om de strategische positionering tussen overheid, markt en gemeenschap. In de zijnswaarde gaat het om vier samenhangende invalshoeken die samen vorm geven aan waardencreatie. In figuur 1.6 is zijn de vier invalshoeken van de zijnswaarde schematisch weergegeven.

Figuur 1.6 : Zijnswaarde als identiteit van maatschappelijke organisaties



Betekenis

Bij de betekenis gaat het allereerst om de maatschappelijke betekenis van de organisatie. In dit verband wordt ook wel gesproken over de missie van de organisatie. De missie beschrijft de essentie van de organisatie. Het gaat niet om het doel, maar om de bedoeling. Relevante vragen zijn dan: welke rol willen wij in de samenleving vervullen, wat is de essentie van wat we doen, wat is onze identiteit en hoe willen we dat anderen ons zien, voor wie willen we er zijn, welke activiteiten passen niet in onze missie. Deze vragen beantwoorden is niet eenvoudig als het gaat om een unieke, realistische en ingetogen betekenis die bijdraagt aan de betekenis en de identiteit van de organisatie en die het mogelijk maakt dat externe actoren zich ermee kunnen verbinden en de organisatie erop kunnen aanspreken.

Bij de oprichting van veel maatschappelijke ondernemingen hebben de oprichters vast idealen en beginselen voor ogen gehad. Vaak zijn deze beginselen terug te vinden in de geschiedenis van de organisatie. Zo grijpt Rochdale terug op de beginselen van de Rochdale Society in Engeland en zijn de doelen om goede en goedkope huisvesting te realiseren nog zeer actueel. Zonder twijfel zijn intenties en doelen door de tijd heen gewijzigd, niettemin zijn nog vaak aanwezig in de waarden en normen die richting geven aan gedrag en in de hoofden en harten van de mensen die er werken. Kennis van de oorspronkelijke doelen kan zicht geven in de reden van bestaan. Het is ook interessant om na te gaan op welke wijze de missie zich door de tijd heen heeft ontwikkeld. Door zich te verdiepen in successen,

mislukkingen en andere bijzondere ontwikkelingen kan zicht ontstaan op nog aanwezige vaak onbewuste basisassumpties. Vanuit de historie en door verhalen over gebeurtenissen ontstaan aannames over de werkelijkheid die worden opgeslagen in het collectief geheugen en waarmee de bestaande werkelijkheid wordt geduid. Basisassumpties ontstaan als een groep problemen oplost die voortkomen uit externe dreiging of interne spanning. Als de oplossing goed heeft gewerkt worden ze ingeprent en overgedragen als manieren om problemen te signaleren, te duiden en er naar te handelen te voorkomen (Schein 2004). De basisassumpties vertalen zich in waarden en normen die het handelen richting geeft.

De bestaansreden (of *raison d'être*) betreft de essentie van de organisatie. Het gaat om de bedoeling en de opgave die de organisatieleden nu en in de toekomst voor zich zien in de samenleving. Het gaat feitelijk om de existentiële vraag "waartoe zijn wij op aarde". Het gaat daarmee ook om de maatschappelijke waarde van de activiteiten die worden uitgevoerd en redenen waarom mensen zich bij de organisatie willen aansluiten, zich met de bedoeling willen verbinden, en zich willen inzetten voor de doelen van de organisatie. Een heldere uiting van de bestaansreden helpt ook om strijdige professionele waarden met elkaar te verzoeken en mensen tot samenwerking te bewegen.

Waarden

De maatschappelijke waarde definieert wat de organisatie aan waarde creëert voor de maatschappij en haar burgers (Moore, 2004). Het gaat in eerste instantie om moeilijk grijpbare behoeften van burgers zoals gezondheid, kwaliteit van leven, fysieke en sociale veiligheid, toekomst bieden, thuis geven, verzorging, welzijn, rust. Vervolgens gaat het om een toespitsing op de producten, diensten, concrete resultaten en maatschappelijke effecten voor de doelgroepen in het publieke domein waarmee de organisatie zich verbindt. De legitimiteit van de maatschappelijke organisatie staat of valt bij het leveren van maatschappelijke waarde. Voor concretisering van maatschappelijke waarde kiezen steeds meer maatschappelijke organisatie voor een betekenisvolle dialoog tussen mensen van de organisatie, betrokken financiers, beleidsbepalers, belangengroepen en doelgroepen. Met deze dialoog zou ook de maatschappelijke legitimiteit van maatschappelijke organisaties beter zichtbaar worden en het draagvlak voor de organisaties worden vergroot (RMO, 2010).

Professionele waarden zijn principes die richting geven aan het gedrag van professionals die zich bij de organisatie hebben aangesloten. De waarden van professionals komen lang niet altijd overeen. Binnen ziekenhuizen bestaat er bijvoorbeeld spanning tussen de waarden van specialisten en de verplegende professionals. Als we ook de managers in het ziekenhuis als professional beschouwen nemen de spanningen nog verder toe. Niettemin zien we het stelsel van professionele waarden als het geheel van waarden, normen, overtuigingen, intenties, ambities en handelingsprincipes die een drijfveer zijn om het samenspel vorm te geven en de organisatie te ontwikkelen in een bepaalde richting (Knol, 2015). Het is een taak van leiders en bestuurders om de professionele waarden van verschillende beroepsgroepen te integreren en te richten op de toekomst.

Veel organisaties kennen kernwaarden. Vaak gaat het om 'jubeljargon' met algemene termen waar niemand tegen kan zijn. Kernwaarden hebben weinig effect als er geen concrete vertaling wordt gemaakt naar gedrag dat wel en niet wordt getolereerd. Het gaat

dan om waarden en normen die de organisatie als grondslag hanteert voor het functioneren van haar leden en waarbij de leden van de organisatie bereid zijn om elkaar aan te spreken op de relatie tussen waarden en gedrag.

Kwaliteiten

Reputatie en vertrouwen zijn essentiële kenmerken voor maatschappelijke organisaties. Als het ontbreekt aan vertrouwen komt de legitimiteit van haar bestaan onder druk te staan. Zonder reputatie zullen burgers alternatieven zoeken om in hun behoeften te voorzien. Dan komt de continuïteit in gevaar. Als geen kwaliteit wordt geleverd is de kans groot dat de organisatie in opspraak komt waarna ze vervolgens haar reputatie en legitimiteit verliest. Voor bestuurders is het behoud van reputatie en vertrouwen een relevant aandachtspunt. Crisissituaties en negatieve media aandacht vereisen snel en adequaat handelen waarbij de betekenis, de maatschappelijke waarde en de professionele waarden voorop worden gezet.

Specifieke kennis en ervaring kan bijdragen aan reputatie en een onderscheidende kwaliteit van maatschappelijke organisaties. We zien dit bijvoorbeeld in de geestelijke gezondheidszorg waar specifieke kennis en ervaring in autisme of eetstoornissen bijdraagt aan de reputatie van een instelling. Hierdoor worden doorverwijzingen gegenereerd waardoor als vanzelf meer kennis en ervaring ontstaat. Door focus op specifieke kennis en ervaring wordt een unieke positie ingenomen en kunnen gericht fondsen worden aangesproken, onderzoek worden ingericht en investeringen worden gedaan die de positie versterkt.

Een heldere bestaansreden en concretisering van maatschappelijke waarde impliceert dat de organisatie kwaliteiten heeft om die waarden te realiseren. Als een organisatie zich op geen enkele manier onderscheidt van gelijksoortige organisaties in sector, branche of regio dan is de enige reden van haar bestaan samen te vatten als “meer van hetzelfde” (Mouwen, 2011). Met toenemende marktwerking, concurrentie en aanbesteding in het publieke domein is het essentieel dat organisaties zich weten te onderscheiden en helder kunnen maken wat hun unieke kwaliteiten zijn. De kwaliteiten kunnen voortkomen uit gehanteerde waarden, normen en beginselen maar ook op basis van unieke producten of diensten, ontwikkelde en gebruikte methoden of bewezen praktijken.

Visie

Een van de lastigste strategische vraagstukken voor maatschappelijke organisaties is de positionering in het spanningsveld van overheid, markt en gemeenschap. De organisatie heeft met al deze actoren te maken maar het is lastig de juiste afstand tot elk van hen te bepalen. Bovendien is er in deze positionering slechts een beperkte keuzeruimte en bestaat strategisch handelen vooral in het verkennen van mogelijkheden en het onderhandelen over posities (Mouwen, 2011). Toch is een duidelijke positionering ten opzichten van overheid en markt noodzakelijk als het gaat om het voorkomen van conflicten in hybride structuren. Helderheid in positionering is een voorwaarde voor transparantie, verantwoording en legitimiteit (Van der Lans & Zouridis, 2002). Zonder duidelijke keuzen voor een positionering in de spanningsdriehoek raakt de organisatie los van haar ankers en op drift. Tegelijkertijd is

een heldere keuze lastig vanwege de uiteenlopende behoeften van burgers, belangen van beleidsmakers en partnerorganisaties en meningen in de publieke opinie. Het niet expliciteren van positionering van activiteiten in de spanningsdriehoek leidt vrijwel altijd tot gedoe die de reputatie van de organisatie schaadt en het vertrouwen in de organisatie doet afnemen.

Maatschappelijke organisaties hebben te maken met onnoemlijk veel belanghebbenden die bovendien dikwijls tegengestelde belangen hebben. Het is relevant dat de missie van de organisatie door alle betrokkenen wordt onderschreven, juist nu maatschappelijke ondernemingen functioneren in complexe netwerken van opdrachtgevers en partnerorganisaties en belanghebbenden. Om strategisch te kunnen acteren is het nodig om zicht te hebben op de behoeften en belangen van alle betrokkenen en zich een beeld te vormen met welke impact een belangengroep invloed kan uitoefenen op de strategische koers van de organisatie. Daarna is het aan de bestuurder en de overige leden van de organisatie om de relaties met de betrokkenen optimaal te benutten en steun te verwerven voor de gewenste visie en strategische koers die de organisatie voor ogen heeft.

De strategische keuze is afhankelijk van de betekenis en identiteit van de organisatie, de maatschappelijke en professionele waarden en de kwaliteiten van de organisatie. De strategische keuze is ook afhankelijk van de relatie met belanghebbenden en de mogelijkheid van allianties met partnerorganisaties. In navolging van Mouwen (2011) gaat het bij een strategische visie om:

- De gewenste toekomstige staat van de organisatie en de doelen die de organisatie wenst na te streven;
- De externe ontwikkelingen waarmee de organisatie te maken heeft en op welke wijze hiermee wordt omgegaan;
- De gewenste perceptie van de organisatie door belanghebbenden en de samenleving;
- De maatschappelijke betekenis van de organisatie en de daaruit voorkomende concrete ambities en de specifieke ontwikkelingsrichtingen voor de organisatie;
- Het kwaliteitsniveau en de concrete afbakening van de activiteiten en de daaraan gerelateerde werkprocessen;
- De wijze waarop de activiteiten worden gefinancierd en de wijze waarop de activiteiten en maatschappelijke bijdragen worden verantwoord.

Gedeelde zijnswaarde

Bij het werken aan de zijnswaarde gaat het erom dat organisaties in verandering hun eigenheid weten te behouden, hun kernkwaliteiten inzetten om vernieuwing te realiseren en zich weten te onderscheiden in het publieke domein. Een strategische vraag is hoe een organisatie zich wil positioneren en onderscheiden door maatschappelijke meerwaarde te creëren. Als een organisatie hieraan werkt, gaat het om een verandering die de identiteit en de betekenis van de organisatie raakt en het werk van mensen in de organisatie beïnvloedt.

Voorbeeld Brandweer Nederland

De brandweer houdt zich bezig met het voorkomen en bestrijden van brand en het verlenen van hulp bij ongevallen. Vrijwel alle gemeenten in Nederland beschikken over een eigen brandweerkorps. Bijna 80% van de 30.000 brandweerlieden is vrijwilliger en doet het brandweerwerk als taak naast ander werk. Met de Wet Veiligheidsregio's zijn vanaf 2010 de gemeentelijke korpsen ondergebracht in 25 regionale korpsen. De gedachte hierachter is dat er een grotere slagkracht kan worden bereikt bij grootschalige rampen. Ook kan dan worden bespaard op kosten en zouden taken efficiënter uitgevoerd kunnen worden. De regionalisering leidt tot reorganisaties bij de brandweer en tot sluiting van kazernes. Burgemeesters van gemeenten zijn van oudsher verantwoordelijk voor de brandweer. Deze verantwoordelijkheid komt nu te liggen bij een veiligheidsbestuur van alle burgemeesters uit de regio die in het bestuur de belangen van hun dorp of gemeente proberen te behartigen. De gemeenteraad heeft door de regionalisering minder invloed en er ontstaat een grotere afstand tussen de gemeenten en de brandweer. Dit roept bij de brandweerlieden onzekerheid op en ze voelen zich verder afstaan van 'hun' brandweer.

De brandweer kent een trotse historie. Vanaf de 15^e eeuw wordt het bestrijden van brand steeds meer georganiseerd met nachtwakers en mannen die emmers met water doorgeven om een brand te blussen. In de 17^e eeuw vindt Jan van Der Heyden de brandspuit uit. Met een handpomp kom het water worden opgezogen en via slangen naar de brandhaard worden gebracht. Het vervoer van de brandspuit ging eerst met een handkar en later met paard en wagen. In de 20^e eeuw worden brandweerauto's ingezet en raakt de brandweer verder geprofessionaliseerd. Brandbestrijding wordt nu wettelijke geregeld op rijksniveau en de uitvoering wordt eerst bij gemeenten en onlangs in 25 regio's belegd.

Niet alleen de regionalisering doet brandweerlieden vervreemden van hun organisatie. Maatschappelijke veranderingen betekenen veranderingen in de wijze van werken. De brandweer werkt al honderden jaren op min of meer dezelfde manier. Paard en wagen is vervangen door een Tankautospuit waar behalve een pomp ook gereedschap en water wordt meegenomen en de brandweerlieden zijn allemaal goed opgeleid. Maar voor de rest is in de werkwijze niet veel veranderd. De omgeving verandert wel. We leven in een risicomaatschappij die voor haar functioneren steeds meer afhankelijkheid is van technologie. De aard en omvang van risico's is toegenomen met intensiever verkeer over de weg, het water en door de lucht. Steeds grotere bedrijven werken met complexe en soms kwetsbare technieken. De dreiging van een ramp door terrorisme is aanwezig en de effecten daarvan op de samenleving is groter dan voorheen. Er is meer aandacht voor verduurzaming van onze samenleving als het gaat om klimaatbeheersing, waterhuishouding en energievoorziening. Digitalisering draagt bij aan het delen van kennis en snelle verspreiding van informatie. Nieuwe brandmeldingssystemen en blustechnieken maken veranderingen in de werkwijze van de brandweer mogelijk. We zijn in Nederland hoger opgeleid en beter geïnformeerd dan ooit. Traditionele hiërarchische sturing komt hierdoor onder druk te staan. Als consument vragen we om maatwerk en we zoeken naar geborgenheid in kleinere gemeenschappen. Van de brandweer verwachten burgers dat ze altijd en overal beschikbaar is voor een burger in nood en dat ze rampen kunnen voorkomen. In onze hoge risicomaatschappij zijn we minder tolerant in het aanvaarden van risico's. Al deze ontwikkelingen gaan gepaard met hogere kosten voor fysieke veiligheid. Omdat we deze prijs niet willen betalen leidt dit tot een knellende financiering voor de brandweer. De overheidsbemoediging neemt verder toe met budgetteringssystemen en strengere en

complexe regelgeving voor risicobeheersing regionale samenwerking, opkomsttijden, arbeidsomstandigheden en arbeidstijden.

De 25 regiokorpsen werken samen in Brandweer Nederland. De regionale commandanten hebben zijn 2004 een strategische reis gestart om de brandweer opnieuw uit te vinden. In samenspraak met brandweerlieden, deskundigen, politiek bestuurders, beleidsambtenaren, mensen uit bedrijven en van maatschappelijke organisaties is een toekomstvisie uitgewerkt. Eerst zijn trends in kaart gebracht en is een toekomstbeeld geschetst. Vanuit het toekomstbeeld is een nieuw bedrijfsmodel ontwikkeld en is gekeken naar de stappen die nu mogelijk en wenselijk zijn. Kennis en technieken zijn beschikbaar om onze samenleving brandveiliger in te richten en daarmee de kans te verkleinen op slachtoffers onder burgers en brandweerlieden. Brandweer Nederland wil bijdragen aan de continuïteit van onze samenleving. Dit betekent inzetten op brandpreventie en een verschuiving van een risicosamenleving naar een preventiesamenleving. Continuïteit raakt aan fysieke veiligheid, sociale veiligheid, leefbaarheid, bedrijvigheid en natuur en milieu. Om hieraan een bijdrage te leveren is samenwerking nodig met politie, publieke gezondheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Van burgers wordt verwacht dat ze zelf bijdragen aan veiligheid door meer aandacht te geven aan preventie en door bijdragen aan veiligheid te leveren in de directe woonomgeving. Brandbestrijding zal altijd nodig blijven en grootschalig optreden is nodig bij crisissituaties en rampenbestrijding. Dit verlangt een krachtige brandweerorganisatie met goed opgeleide professionals. De toekomstvisie is verbeeld in de zijnswaarde van de brandweer die hieronder is opgenomen.



Conclusies

Iedereen heeft te maken met maatschappelijke organisaties. Ze raken ons dagelijks leven en dagen bij aan veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, jeugd- en ouderenzorg, welzijn, mobiliteit, sociale zekerheid en aan individuele ontwikkeling door scholing en onderwijs.

Maatschappelijke organisaties bevinden zich in een spanningsveld tussen overheid, markt en gemeenschap. Ze spelen in op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderen voortdurend. Het ontwikkelen van een strategische koers is niet eenvoudig omdat deze organisaties functioneren in een meervoudige en complexe context die zich kenmerkt door:

- Rijke historie die nog doorklinkt in de missie en de waarden van de organisatie en haar leden die doorwerken in het heden.
- Onduidelijke positionering tussen overheid, markt en gemeenschap met sterk wisselende invloeden vanuit overheid, markt, gemeenschap en publieke opinie.
- Sterke dynamiek door wisselende invloeden vanuit de overheden op lokaal, regionaal, landelijk en Europees niveau.
- Hoge mate van complexiteit door ontwikkelingen in economie, politiek, ecologie, technologie en op demografisch en sociaal-cultureel terrein.
- Veel turbulentie door diversiteit aan externe partijen met verschillende culturen en opvattingen die verschillende en vaak tegengestelde belangen nastreven.
- Algemene missie en weinig specifieke toekomstvisie die een weerspiegeling zijn van idealen en waardenconflicten.
- Hybride sturing en financiering door meerdere opdrachtgevers en financiers die allemaal hun eigen eisen stellen aan uitvoering en verantwoording.
- Een hoge mate van autonomie van professionals in de primaire werkproces met lastig meetbare bijdragen en resultaten uit het werk.
- Beperkte strategische ruimte om eigen keuzen te maken in marktpositionering, aangeboden diensten, doelgroepen en tarieven.

Maatschappelijke organisaties balanceren tussen stabiliteit en vernieuwing. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid is even relevant als doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Democratische legitimering is relevant in de maatschappelijke positionering en de keuze om vernieuwingen door te voeren. Naast voorspelbaarheid worden ook eisen gesteld aan innovatiekracht. De vraag speelt hoe maatschappelijke organisaties inspelen op hun omgeving, waardevol zijn voor meerdere belangengroepen, wendbaar zijn zonder zijn kern te verliezen, en innovatief zijn zonder de continuïteit en voorspelbaarheid van dienstverlening op het spel te zetten. Om een weg te zoeken in de dynamische en complexe werkelijkheid en maatschappelijke meerwaarde te leveren is het essentieel dat de mensen binnen de organisatie een gedeelde visie hebben op de maatschappelijke betekenis en de toekomst, een gezamenlijk beeld hebben hoe ze die toekomst kunnen realiseren en op zijn minst tijdelijke overeenstemming hebben waarvoor ze staan en gaan.

Referenties

- Alford, J. (2009) *Engaging Public Sector Clients: from service delivery to co-production*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Boonstra, Jaap (2014) *Leidinggeven aan cultuurverandering*. Assen: Van Gorcum.
- Bovens, Mark, Paul 't Hart & Mark van Twist (2012) *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*. Wolters-Kluwer.
- Buchanan, D. & A. Huczynski (2004) *Organizational behaviour* (5th Ed.) Harlow: Prentice Hall.
- Burger & Dekker (2001) *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau.
- Child, J & D. Faulkner (1998) *Strategies of cooperation: managing alliance, networks and joint ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T & T. Lægreid (2007) *The Whole-of-Government approach to public sector reform*. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.
- Goldsmith, S. & W.D. Eggers (2004) *Governing by network. The new shape of the public sector*. Washington: The Brookings Institute.
- Collins, J.C. & J.I. Porras (1996) *Building your company's vision*. *Harvard Business Review*, Vol. 74, September-October 1996. p. 65-77.
- Cameron, K.S. & R.E. Quinn (2011) *Diagnosing and changing organizational culture*. San Francisco: Jossey Bass.
- Van der Heijden, K. (2005) *Scenarios. The art of strategic conversation*. Chichester: Wiley.
- In 't Veld, R. (1997) *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. Den Haag: Vuga.
- Karre, P.M. (2010) *Heads and Tails. Both sides on the coin: an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Boom / Lemma
- Lane, J.E. (2000) *New public management*. London: Routledge.
- Lans, J. Van der & S. Zouridis (2002) *Particulier initiatief en Publiek belang*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau
- Martin, J. (2002) *Organizational Cultures. Mapping the terrain*. London: Sage.
- Mintzberg, H. (1983) *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- More, (2004) *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- Mouwen, Kees (2011) *Handboek Strategisch Management voor de non-profit organisatie*. Assen; Van Gorcum.
- Netwerk Toekomst Maatschappelijk Ondernemen (2003) *De waarde van de maatschappelijke onderneming gewaarborgd*. Hilversum: NTMO.
- Noordergraaf, M., A.B. Ringelink & F.J.M. Zwetsloot (1995) *De ambtenaar als publiek ondernemer*. Bussum: Coutinho.
- Noordergraaf, Mirko (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) Stem geven aan verankering: over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening. Den Haag: RMO.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2010) Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. Den Haag: RMO.

ROB (2012) Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag: ROB.

Schnabel, P. (2010) Vertrouwen maakt het leven gemakkelijk en gevaarlijk. Tijdschrift M&O, 6, xx, p. 17-24.

Schulz, M., Martijn van der Steen & Mark van Twist (2013) De koopman als dominee. Sociale ondernemerschap in het publieke domein. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel planbureau (2010) Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010. Den Haag: SCP.

Sociaal Economische Raad (2005) Ondernemerschap voor de Publieke Zaak. Den Haag: SER.

Smid, Gerhard & Jaap.Boonstra (2010) Vertrouwen een Gelaagd fenomeen. Tijdschrift M&O, 6, xx, p. 3-16

Stoker, G. (2006) Public value management: a narrative for a networked governance. The American Review of Public Administration. 36 (1), p. 41-57.

Van der Lans & S. Zoudiris (2002)

Van der Steen, Martijn, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat & Tobias Kwakkelstein (2013) Pop-up Publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag: NSOB.

Weber, Max (1946) Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C. Wright Mills (eds.) From Max Weber: Essays in sociology (p. 196-244). Oxon: Routledge.

Waal, S.P.M. (2008) Strategisch management voor de publieke zaak. Hoe burgers, bedrijven, non-profitorganisaties en overheid gezamenlijk problemen oplossen. Den Haag: Lemma.

Wagenaar, F., A. Kerkhoff & M. Rutgers (2011) Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat. Bussum: Coutinho.

Concept - Niet citeren