

# Geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen

## Een essay

Cor van Montfort<sup>1</sup>

*Laatste concept.*

*Verschenen in Gabriël van den Brink en Stefan Soeparman (red.), Naar een geloofwaardiger bestuur. Boom/Lemma, Den Haag, 2015, hoofdstuk 10.*

### 1. Inleiding

Is een minister van defensie geloofwaardig als hij zegt dat onze defensie op peil blijft na miljardenbezuinigingen? Is de fractieleider die in zee gaat met een partij die hij eerder hartgrondig verketterd heeft geloofwaardig? En is een bestuurder die tonnen aan bonussen incasseert terwijl medewerkers ontslagen moeten worden geloofwaardig? En politici die na een zorgvuldig opgebouwd machtsspel en met meeslepende retorica hun politieke tegenstander schaakmat kunnen zetten en hun agenda weten door te zetten oogsten in de ogen van de collega politici lof maar zullen bij het grote publiek al snel het beeld van een onbetrouwbaar achterkamertjes type oproepen.

Wat in de ogen van de een geloofwaardig is is dat niet in de ogen van de ander. Wat op het ene moment geloofwaardig is is het op een ander moment niet. En wat in de ene context geloofwaardig is, is dat in de andere volstrekt niet. En nog het meest ingewikkeld is dat een bepaald gedrag van de een wel wordt geaccepteerd en hetzelfde gedrag van een ander niet.

Deze complexiteit van het begrip geloofwaardigheid komt in volle omvang aan het licht bij maatschappelijke ondernemingen. Maatschappelijke ondernemers in de zorg, het onderwijs of de woningcorporatiesector oogsten zowel lof als hoon voor hun ondernemerschap. Aan de ene kant zien burgers, lokale politici en collega instellingen zeker hoeveel goeds en vernieuwends er tot stand wordt gebracht. Op vele plekken bouwen woningcorporaties mooie wooncomplexen die de leefbaarheid in de wijk vergroten en betaalbare huurwoningen bieden. Tal van zorginstellingen ontwikkelen nieuwe zorgconcepten die de zorg klantgericht maken en onderwijsinstellingen weten op vele plaatsen in het land tot vruchtbare allianties te komen met ondernemers in de regio bij het opzetten van leer-werk projecten die zowel het bedrijfsleven als de leerling ten goede komen.

---

<sup>1</sup> Dr. C. J. van Montfort was tot mei 2015 bijzonder hoogleraar 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen' bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg en is projectleider en programmamanager bij de Algemene Rekenkamer. Van juni 2012 tot en met juni 2014 was hij als visiting professor verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De voorbeelden in dit essay zijn deels ontleend aan de woningcorporatiesector en mede gebaseerd op een aantal onderzoeken die de auteur onder de vlag van het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO, onderdeel van TiasNimbas businessschool in Tilburg) heeft uitgevoerd in deze sector.

Maar het grote publiek spreekt tegelijkertijd ook schande van de megalomane bouwprojecten die in naam van creatief ondernemerschap uit de hand lopen, en ook van exorbitante 'marktconforme' salarissen, en buitenlandse vestigingen die met een beroep op ondernemerschap in warme oorden worden opgericht. Ook de Haagse politiek bekijkt de maatschappelijke avonturiers met wantrouwen en trekt inmiddels over de gehele linie de teugels strakker aan.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal: wat bepaalt de geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen? En met welke spanningsvelden of dilemma's hebben maatschappelijke ondernemingen te maken als zij geloofwaardig willen zijn? Het hoofdstuk is essayistisch van aard. Aan de hand van een aantal redeneerlijnen verken ik de mogelijke factoren die bepalend zouden kunnen zijn voor de geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen. Deze redeneerlijnen zijn op zich zelf hopelijk geloofwaardig en overtuigend, maar ongetwijfeld zal op onderdelen aanvullend empirisch onderzoek nodig zijn om de geloofwaardigheid en overtuigingskracht nog te versterken. Daarmee kan dit hoofdstuk ook gelezen worden als een onderzoeksagenda voor onderzoek naar de geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen.

Maatschappelijke ondernemingen zijn organisaties die publieke – wettelijke – taken uitvoeren en daartoe deels uit publieke middelen worden gefinancierd maar die tevens de ruimte hebben om, als de maatschappelijke opgave dat vraagt, aanvullende activiteiten en aanvullende private financiering te verwerven. Maatschappelijke ondernemingen komen als het goed gaat via creatieve combinaties van publieke en private financiering, publieke en private activiteiten en publiek-private allianties tot productinnovatie en nieuwe vormen van dienstverlening die passend zijn bij een specifieke maatschappelijke opgave die niet door de overheid, het bedrijfsleven of de civil society alleen kan worden opgelost.

De lijn waarop de maatschappelijke ondernemingen balanceren is dun. Al snel slaat creativiteit om in risicovol ge-avonturier, gesjoemel met regels, een onstuitbare maar onsamenvangende vloed aan activiteiten waarvan de maatschappelijk opbrengst onduidelijk is. Daarom is juist voor maatschappelijke ondernemingen is het vraagstuk van de geloofwaardigheid zo relevant. Als er één stapje te ver in het ondernemerschap wordt gezet door een enkele maatschappelijke onderneming staat in de publieke en politieke opinie meteen de geloofwaardigheid van de hele sector op het spel. Ook de geloofwaardigheid van de maatschappelijke onderneming komt te voet en gaat te paard.

In de inleiding van deze bundel wordt gesteld dat geloofwaardigheid ontstaat indien producten, processen, instituties, discoursen of gedragingen aan de zijde van bestuur een overtuigend antwoord geven op belangen, waarden of verwachtingen aan de zijde van het publiek. Cruciaal in deze definitie zijn de termen 'overtuigend antwoord' en 'aan de zijde van het publiek'. Dit zijn volgens de definitie in essentie de voorwaarden voor de geloofwaardigheid. Cruciale vragen zijn dan: wat is een 'overtuigend antwoord', en wie is 'het publiek'. In de volgende paragraaf zal ik deze vragen verder ontleden en laten zien geloofwaardigheid een multidimensioneel begrip is én een begrip waarbij het gekozen perspectief essentieel is om te kunnen bepalen of sprake is van geloofwaardigheid.

## **2. Voorwaarden voor geloofwaardigheid**

In mijn visie zijn voor maatschappelijke ondernemingen vier condities van belang om duurzaam geloofwaardig te zijn.

- A. Het doel van de maatschappelijke onderneming moet duidelijk zijn en dit doel moet de steun van de belanghebbenden genieten.

Het is duidelijk wat een onderwijsinstelling, een zorgverlener en een woningcorporatie moeten doen: zorgen voor betaalbare en kwalitatieve goede zorg, onderwijs en sociale huisvesting. Hoewel de bestuurders van de maatschappelijke ondernemingen daar vaak anders tegenaan kijken heeft een maatschappelijke onderneming niet zozeer iets uit te leggen als zij zich beperkt tot deze corebusiness, maar vereist juist het maatschappelijk ondernemerschap uitleg en legitimatie. De maatschappelijke onderneming moet kunnen uitleggen waarom zij de markt opgaat, allianties zoekt met marktpartijen, meedoet in commerciële projecten etc. Als zij niet kan uitleggen dat die taakverbreding en grensvervaging bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen of voorzien in een maatschappelijke behoefte zal – zo is mijn stelling – de geloofwaardigheid op den duur op het spel komen te staan. Kortom, de maatschappelijke onderneming zal om geloofwaardig over te komen (in termen van de definitie van geloofwaardigheid die in deze bundel wordt gehanteerd: ‘een overtuigend antwoord in de ogen van het publiek’) duidelijk moeten maken waar ze voor staat, met andere woorden welk doel het ondernemerschap dient (A1) en zal zij prestaties en bereikte resultaten zo zichtbaar mogelijk moeten maken (A2). En zij zal dat niet alleen duidelijk moeten maken in de zin van ‘uitleggen’, maar zij zal ook actief steun en legitimatie voor haar activiteiten in de voor haar relevante omgeving moeten krijgen (A3). Zij moet, anders gezegd, in de ogen van haar belanghebbenden ook ‘staan voor het goede’ en ‘het goede doen’.

Maar ook al heeft de maatschappelijke onderneming een overtuigend verhaal over (de effectiviteit van) nieuwe vormen van zorg, multifunctionele gebouwen die een krachtige impuls voor de wijk betekenen, cross over multimediale projecten of vruchtbare allianties tussen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen, dan nog is geloofwaardigheid niet gegarandeerd.

- B. De governance van de maatschappelijke onderneming moet voldoen aan de criteria voor goed bestuur en de maatschappelijke organisatie moet zichtbaar effectief zijn.

Een verdere voorwaarde voor geloofwaardigheid is gelegen in goed bestuur (B4). Goed bestuur verwijst naar het op een duurzame, nette en efficiënte manier combineren van verschillende doelstellingen en waarden van een organisatie: de maatschappelijke onderneming moet over langere tijd klantgerichtheid en efficiency, doelmatigheid en rechtmatigheid, wettelijke taakuitvoering en responsiviteit etc. met elkaar combineren. Met ‘nette manier’ doel ik op een manier die integer, transparant (‘accountable’), rechtmatig en maatschappelijk verantwoord is.

Ook wanneer de maatschappelijke onderneming wel een duidelijke missie heeft en die ook op een overtuigende wijze voor het voetlicht weet te brengen, maar in de sfeer van het goede bestuur stekken laat vallen zal dat ten koste gaan van de geloofwaardigheid. Deze voorwaarde laat zich samenvatten met de zinsnede ‘succes, maar niet ten koste van alles’. Organisaties die regels overtreden, waar bestuurders niet integer zijn of die niet open zijn over hun activiteiten en financiering zullen op den duur de sympathie en steun van hun omgeving verliezen. Zij zullen, wederom in termen van de definitie, niet zo snel een overtuigend antwoord kunnen geven op belangen, waarden of verwachtingen aan de zijde van het publiek.

Maar ook met goed bestuur zijn we er nog niet. Al is de missie duidelijk en het bestuur goed, dan nog kan ongeloofwaardigheid op de loer liggen, namelijk als woord en daad niet met elkaar sporen. Ook voor maatschappelijke ondernemingen geldt: 'practice what you preach' (B5). Als maatschappelijke ondernemingen uitdragen dat zij op een creatieve en innovatieve wijze kunnen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen dan zal dat uiteindelijk ook uit (de opbrengsten van) concrete projecten en activiteiten moeten blijken. Aan de geloofwaardigheid van mooie woorden zal eens een einde komen als zij niet gevolgd worden door concrete opbrengsten.

- C. De maatschappelijke onderneming zal voldoende handelingsruimte moeten hebben om effectief te kunnen zijn.

Tot slot is ook de handelingsruimte van een maatschappelijke onderneming van belang voor de geloofwaardigheid (C6). Maatschappelijke ondernemingen zijn vooral actief op terreinen waar verschillende maatschappelijke vraagstukken samenkomen: wonen en zorg, veiligheid en wonen, onderwijs en arbeid, opvoeding en onderwijs. Zowel door de politiek als ook door de samenleving wordt van ziekenhuizen, corporaties en onderwijsinstellingen verwacht dat zij naast het op een goede manier uitvoeren van hun kerntaken zorg, huisvesting en scholing ook activiteiten verrichten die bijdragen aan het oplossen van de meervoudige problemen en daarom een verbinding met aanpalende beleidsvelden leggen. Handelingsruimte is essentieel om op een overtuigende wijze die meervoudige sociale problematiek aan te kunnen pakken. De precieze aard van de meervoudige (zorg)vraag en de meervoudige sociale problemen is immers lokaal bepaald. Maatwerk, en daarmee handelingsruimte is dan essentieel om op een geloofwaardige manier lokale problemen te lijf te gaan. Zonder maatwerk geen geloofwaardigheid.

- D. De maatschappelijke onderneming zal moeten investeren in een intensieve interactie met de omgeving en daarbij de verwachtingen van die omgeving moeten managen.

In de definitie van geloofwaardigheid die leidend is in deze bundel komt het relationele karakter van het begrip geloofwaardigheid aan de orde. Een beleid, een organisatie, een manager of een leider is altijd geloofwaardig *in de ogen van een ander* (D7), het publiek in dit geval. Zo ook de maatschappelijke onderneming. Nu is juist de term 'publiek' voor de maatschappelijke onderneming een hele lastige. Het suggereert dat de geloofwaardigheid van een organisatie afhangt van de mening van een publiek dat buiten die organisatie staat. Voor maatschappelijke ondernemingen ligt het iets gecompliceerder. Het is de laatste jaren gebruikelijk om in het kader van goed bestuur te streven naar een zo intensief mogelijke betrokkenheid van, en verantwoording aan, belanghebbenden van de organisatie. Deze directe belanghebbenden worden onderscheiden van het brede publiek dat wel een opvatting of een normatief beeld heeft van bijvoorbeeld een school, het onderwijs, de zorg of een ziekenhuis, maar er verder niet van afhankelijk is.

Het lastige van maatschappelijke ondernemingen is dat zij een zo brede waaier aan belanghebbenden bedienen dat ze altijd met tegenstrijdige wensen, verlangens en verwachtingen te maken hebben. Luisteren, uitleggen en het *managen van verwachtingen* zijn essentieel om geloofwaardig te balanceren tussen de uiteenlopende wensen en verwachtingen van de belanghebbenden (D8). Maar ook als de individuele maatschappelijke onderneming daarin slaagt, dus aan de eigen belanghebbenden kan uitleggen dat dat wat ze doet goed is, kan de beeldvorming bij 'het grote publiek' een andere zijn. Dat is het geval in

bijvoorbeeld de woningcorporatiesector waar individuele corporaties meestal wel kunnen uitleggen wat ze doen en waarom, maar het grote publiek haar opinie vooral baseert op, breed in de pers uitgemeten, worst cases elders in het land.

Wat geloofwaardig is in de ogen van de lokale bestuurders hoeft de politici in Den Haag niet persé ook te bekoren. Wat de bestuurder zelf in sommige gevallen volstrekt geloofwaardig vindt (hoge salarissen, sponsoring private activiteiten met publiek geld, aanboren van nieuwe markten in het buitenland) kan heel lastig te verkopen zijn aan het publiek of de politiek.

We dienen dus bij een analyse van geloofwaardigheid heel goed te definiëren wiens of welk perspectief we leidend laten zijn bij die analyse. En daarbij is een term als 'het publiek' of 'de burger', en zelfs 'de klant' of 'de wijkbewoner' niet voldoende. Het kan voor verder onderzoek naar geloofwaardigheid interessant zijn om na te gaan of we bij een geloofwaardigheidsanalyse voor de bepaling van het perspectief niet beter uit kunnen gaan van groepen met gelijke belangen, groepen die in eenzelfde logica zitten of groepen die in eenzelfde verhouding tot de betreffende organisatie staan. Concreet: we zouden niet moeten spreken in termen van geloofwaardigheid in de ogen van de burger of het publiek, maar:

- (belangen) geloofwaardigheid in de ogen van mensen met een financieel belang, of met een belang bij goede dienstverlening;
- (logica) geloofwaardigheid in de ogen van mensen die bijvoorbeeld in een politieke logica of in een bureaucratische logica functioneren. Mijn hypothese is dat voorzichtig gedrag eerder zal leiden tot geloofwaardigheid in de visie van de bureaucraat dan avontuurlijk gedrag. Mijn hypothese zou ook zijn dat in de ogen van de politicus gedrag dat past in de eigen politieke agenda eerder geloofwaardig wordt gevonden dan gedrag dat haaks op de politieke agenda staat.
- (relatie) geloofwaardigheid in de ogen van mensen die in een afhankelijkheidsrelatie staan, of mensen die juist macht kunnen uitoefenen over de organisatie. Ook of er sprake is een goede relatie of juist van een conflictsituatie kan bepalend zijn voor de perceptie van geloofwaardigheid. Iemand met wie ik een conflict heb zal ik eerder ongeloofwaardig vinden, dan mijn beste vriend. Ook in een overleg- danwel onderhandelingssituatie kan hetzelfde gedrag in termen van geloofwaardigheid anders worden geïnterpreteerd.

In deze paragraaf heb ik vier condities geformuleerd die naar mijn mening essentieel zijn voor de geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen. In de volgende paragraaf draai ik het perspectief om en plaats ik de maatschappelijke onderneming op de voorgrond. Ik verken welke relatie bestaat tussen de specifieke karakteristieken van de maatschappelijke onderneming en geloofwaardigheid.

We zullen zien dat het voor de maatschappelijke onderneming gezien haar wezenskenmerken extreem lastig is om aan alle voorwaarden voor geloofwaardigheid te voldoen. Dat heeft te maken met het gelaagde meervoudige – hybride - karakter van maatschappelijke ondernemingen.

### **3. Meervoudigheid en geloofwaardigheid**

Maatschappelijke ondernemingen zijn te typeren als 'gelaagde meervoudige organisaties'. Dat meervoudige karakter komt op een aantal manieren terug:

- meervoudigheid in waarden
- meervoudigheid in handelingscoördinatie
- meervoudigheid in management
- meervoudigheid in dynamiek

Doordat deze soorten meervoudigheid zich gelijktijdig op verschillende plekken in de organisatie manifesteren kunnen we spreken van *gelaagde* meervoudigheid. De gelaagde meervoudigheid van dit type organisaties maakt het hele lastig om geloofwaardig te zijn.

Geloofwaardigheid is op zichzelf al een complex begrip met vele dimensies (zie A t/m D), maar geloofwaardigheid wordt pas echt een grote puzzel als het begrip wordt verbonden aan de maatschappelijke onderneming. Doordat deze organisaties te maken hebben met uiteenlopende verwachtingen, met uiteenlopende prikkels tot presteren etc. is de kans groot dat de verschillende groepen belanghebbenden de intenties, de prestaties en de resultaten van het maatschappelijk ondernemerschap in termen van geloofwaardigheid heel verschillend waarderen.

#### A) Meervoudigheid in waarden

Heel kenmerkend voor maatschappelijke ondernemingen zoals scholen, zorginstellingen en corporaties is dat zij – meer dan enkelvoudige taakorganisaties – geacht worden een aantal publieke waarden tegelijkertijd te dienen. Zo dient zorg betaalbaar én goed te zijn, onderwijs toegankelijk en tevens kwalitatief goed, en moeten corporaties goedkope huurwoningen aanbieden die tevens kwalitatief goed zijn én bijdragen aan een leefbare wijk. Spanningen tussen betaalbaarheid en kwaliteit, tussen rechtmatigheid en doelmatigheid, tussen innovatie en routine en tussen corebusiness en maatschappelijke opgave zijn bij maatschappelijke ondernemingen de dagelijkse praktijk. Kenmerkend voor het maatschappelijk ondernemerschap is dat geen van deze waarden of uitgangspunten dominant is.

Het op een geloofwaardige manier met elkaar verbinden van deze waarden en uitgangspunten is de opgave waar bestuurders van maatschappelijke ondernemingen zich voor geplaatst zien. Als de met elkaar te verbinden waarden tegenstrijdig zijn zullen de afzonderlijke waarden nooit voor honderd procent gerealiseerd kunnen worden. Vanuit het oogpunt van geloofwaardigheid is dat lastig uit te leggen. Het zal de betreffende bestuurder veel moeite kosten om op een geloofwaardige manier aan publiek en politiek uit te leggen waarom hij in het kader van een hoger doel wat heeft gerommeld met de regels, wat op de kwaliteit heeft toegegeven of de corebusiness tijdelijk wat verwaarloosd heeft. Hoe lastig ook, toch zal de bestuurder op een overtuigende manier moeten kunnen overbrengen welke keuzen hij heeft gemaakt en waarom.

#### B) Meervoudigheid in handelingscoördinatie

Maatschappelijke ondernemingen zijn ondernemingen die tussen markt, overheid en middenveld inzitten. Zij combineren kenmerken van alle drie deze sferen met elkaar. Zij worden geacht te concurreren, naar de klant te luisteren, samen te werken, wettelijke taken en centraal bepaald beleid uit te voeren én een eigen missie en professionaliteit hoog te houden. Zowel zorginstellingen, onderwijsinstellingen als woningcorporaties kennen een lange traditie van particulier initiatief en lokale verbondenheid. Wie de huidige

doorgefusede megaorganisaties beziet zou dat haast vergeten. De voorheen lokaal verankerde middenveldorganisaties zijn nu veelal grote en aan alle kanten gereguleerde bureaucratieën die op quasi markten opereren en alles op alles moeten zetten om voor de klant zo herkenbaar mogelijk te blijven. Posten in de wijk worden als zichtbaar en klantvriendelijk voorportaal van de achterliggende megaorganisatie opgezet.

Onderwijsinstellingen en zorginstellingen concurreren met elkaar om de leerling of de patiënt. Tegelijkertijd zijn ze verplicht of genoodzaakt om met elkaar samen te werken, bijvoorbeeld als het gaat om het bieden van ketenzorg, verwerven van financiering voor grote projecten of het ontwikkelen van innovatieve projecten. Maatschappelijke belangen, de collectieve belangen van een samenwerkingsverband en de eigen belangen van de deelnemende organisaties lopen door elkaar. Die hybride oriëntatie van maatschappelijke ondernemingen waarin verschillende mechanismen van handelingscoördinatie zoals concurrentie, onderhandeling en samenwerking door elkaar lopen maakt wekt al snel de indruk van onbetrouwbaarheid. De partner op het ene moment is immers concurrent op het andere moment, en je kunt nooit weten wanneer het denken uit algemeen belang omslaat in denken vanuit eigen belang. Dat maakt het voor instellingen onderling lastig om elkaar als betrouwbare en geloofwaardige medespeler te zien, maar dat maakt ook de geloofwaardigheid in de ogen van het grote publiek lastig. Het wekt toch al snel de schijn dat concurrentie niets voorstelt als dezelfde partijen een dag later samen op trekken in een ander project.

### C) Meervoudigheid in management

De overheid, de klant en de samenleving zijn alle drie 'afnemer' van de diensten en producten van de maatschappelijke ondernemingen. Maatschappelijke ondernemingen combineren klassiek management (gedomineerd door overheidssturing), new public management (gedomineerd door klantgerichtheid en prestatie-afspraken en – indicatoren), en public value management (gericht op het vervullen van een maatschappelijke opgave en creëren van maatschappelijke meerwaarde) met elkaar.

Corporaties, onderwijsinstellingen en zorginstellingen zijn sterk verbonden met de beleidsdoelstellingen en de regelgeving van de overheid. Zij zijn in zekere zin uitvoerder van overheidsbeleid omdat de individuele instellingen geacht worden bij te dragen aan de realisatie van macrobeleidsdoelstellingen op de terrein van wonen, onderwijs en zorg. Daarnaast zijn er ook tal van kenmerken van het new public management aanwezig bij de maatschappelijke ondernemingen, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in allerlei meetsystemen, KPI's, benchmarks, en visitaties waarmee prestaties meetbaar en zichtbaar gemaakt worden. Het 'meten is weten' uit het new public management denken is daarmee ook in de maatschappelijke ondernemingen stevig verankerd. Ook de echo's van de scheiding tussen en beleid uitvoering, een ander kenmerk van het new public management, klinken nog door in de golfbeweging van het telkens weer loslaten en aantrekken van de relatie tussen overheid en maatschappelijke ondernemingen.

Op de derde plaats bekeren maatschappelijke ondernemingen zich in toenemende mate tot het public value management waarbij niet zozeer de wettelijke taakuitvoering, maar de creatie van maatschappelijke meerwaarde centraal staat en de overheid 'slechts' de kaders stelt.

De combinatie van deze drie managementprincipes levert een onvoorspelbaar en spanningsvol amalgaam van sturing, legitimatie en verantwoording op: de maatschappelijke prestaties uit het public value denken zijn vaak niet te vertalen naar het meten is weten uit het new public management, en macrobeleidsdoelstellingen stroken niet altijd met wat er op lokaal niveau echt nodig is. Dit leidt tot een hybride en onvoorspelbare sturings- en managementpraktijk. Dat onvoorspelbare handelen en die soms ondoorgrondelijke prioritering in activiteiten maakt het heel lastig om in de ogen van publiek en politiek geloofwaardig te blijven.

#### D) meervoudige dynamiek

Tot slot is er sprake van een vierde laag in de meervoudigheid, namelijk de dynamiek in een bepaalde sector. Wederom kijkend naar de woningcorporatiesector zien we dynamiek in Europa, dynamiek in nationaal beleid en dynamiek op lokaal niveau.

Vanuit de logica van Europese Unie, vrij verkeer van goederen, diensten en personen, is een gelijk speelveld voor alle potentiële aanbieders van diensten van algemeen economisch belang essentieel. Staatssteun of afscherming en verdeling van markten is, met de nodige uitzonderingen, taboe. Dat levert voor maatschappelijke ondernemingen die immers publieke financiering en private financiering, publieke taken en private taken, concurrentie en samenwerking met elkaar combineren nogal eens problemen op. Samenwerking tussen zorgaanbieders, of tussen zorgaanbieders en verzekeraars worden al snel gezien als een verboden marktafpraak. Die Europese regulering van het nationale speelveld bepaalt steeds meer wat kan en mag in onze nationale beleidssectoren. Met de introductie van marktwerking in vrijwel alle domeinen is deze Europese logica van open markten ook dominanter geworden.

Een andere logica is die van de nationale overheid. Daar zien we dat, na de marktwerkingsideologie en de ruimte voor publiek ondernemerschap in de jaren negentig, nu vooral financiële motieven en incidenten bepalend zijn in het beleid. In de woningcorporatiesector heeft dat geleid tot voorstellen voor een nieuw stelsel met strenger extern toezicht dat gecombineerd met fiscale maatregelen, leidt tot minder handelingsvrijheid voor de corporaties. Ook maatregelen om topsalarissen in alle beleidssectoren strenger aan grenzen te binden passen in deze logica.

Een derde logica is de lokale logica. Daar zien we dat juist dat steeds meer in de allianties tussen overheid, maatschappelijke ondernemingen, lokaal bedrijfsleven en bewoners- en cliëntenorganisaties tal van meervoudige lokale opgaven worden aangepakt.

Maar (de ontwikkelingen in) deze logica's sluiten niet altijd op elkaar aan. Zo kunnen lokale initiatieven om via slimme en ontkokerde samenwerkingsverbanden tot dienstverlening te komen (lokale logica) soms stranden omdat sommige afspraken als verboden marktafspraken worden gezien (Europese logica). Zo kan ook het macro-economische belang (nationale logica) en het belang van 'de wijk' (lokale logica) soms schuren. Ook zien we dat door de verstatelijking en later vermarkting van het Nederlandse middenveld de nationale traditie van bestuur tussen staat en markt lijkt te verdampen in de dominantie van de Europese marktlogica.

Op het moment dat de verschillende logica's niet goed op elkaar aansluiten zal er een geloofwaardigheidsprobleem ontstaan omdat producten, processen, instituties, discoursen of



gedragingen aan de zijde van bestuur in de ogen van het publiek *geen* overtuigend antwoord geven op belangen, waarden of verwachtingen. Als 'Den Haag' en 'Brussel' verschillende talen spreken zal dat naar mijn idee op den duur leiden tot ongeloofwaardig beleid in de ogen van de burger. Een nationale overheid die afgeeft op Europa, maar burgers wel oproept tot stemmen komt ongeloofwaardig over. Als Den Haag of Brussel een andere taal spreken dan de burger, klant, huurder, patiënt of leerling zal dat naar mijn mening op den duur leiden tot ongeloofwaardigheid. Het is niet voor niets dat 'Den Haag' of 'Brussel' zelden als de oplossing, maar meestal als het probleem worden ervaren door het publiek.

#### 4. Conclusie

Ik heb in deze bijdrage een aantal voorwaarden geschetst die naar mijn opvatting essentieel zijn voor de geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen. Daarbij heb ik eerst een redenering vanuit het begrip geloofwaardigheid gevolgd en daarna een redenering vanuit de specifieke karakteristieken van de maatschappelijke onderneming. Daarbij kwam naar voren dat het begrip geloofwaardigheid, net als zoveel andere begrippen in de Bestuurskunde, zeer gelaagd en meervoudig is en zonder context niet zoveel zegt, omdat geloofwaardigheid sterk verbonden is met percepties en met het gekozen perspectief.

Waarom zouden we een nieuw samengesteld ('contested') begrip toevoegen aan het toch al rijke vocabulaire aan alomvattende hoera-woorden in de Bestuurskunde? Waarom gebruiken we niet de taal en de woorden die we al hebben, zoals legitimiteit, betrouwbaarheid of doelmatigheid? Ik denk dat de toegevoegde waarde van het begrip 'geloofwaardigheid' er vooral in kan liggen dat het begrip feiten en percepties in zich verenigt. Geloofwaardigheid heeft met objectieve prestaties, maar ook met overtuigende verhalen en gevoelens van vertrouwen te maken. Die combinatie van objectieve en subjectieve elementen maakt dat term dicht bij het echte leven staat waarin ook beeld en feit, gevoel en ratio door elkaar lopen. Tegelijkertijd is het met geloofwaardigheid net als met het echte leven: als je ervaringen in woorden probeert te vangen worden ze banaal of juist zo genuanceerd dat alle betekenis verdampt.

Als we een analyse van geloofwaardigheid willen maken zullen we dus altijd die subjectieve en objectieve elementen een plek moeten geven. Zo'n analyse zal onderzoek moeten bevatten naar zowel objectieve prestaties, overtuigende verhalen als onderzoek naar factoren die belangrijk zijn voor het oproepen van een gevoel van vertrouwen.

Hierboven kwam aan de orde dat geloofwaardigheid een relationeel begrip is: de bestuurder is altijd (on)geloofwaardig in de ogen van een *ander*. Als er nu, zoals bij de maatschappelijke onderneming, heel veel 'anderen' zijn die ook heel uiteenlopende verwachtingspatronen hebben, dan is de kans groot dat de bestuurder ongeloofwaardig wordt gevonden in de ogen van een van die 'anderen'. Het is uitermate onwaarschijnlijk dat een maatschappelijke onderneming op de lange duur voor *alle* belanghebbenden geloofwaardig zal zijn. Met andere woorden en toegespitst op de woningcorporaties: het is onwaarschijnlijk dat de belangen, wensen en behoeften van gemeenten, huurders, andere gebruikers van corporatiediensten, wijkbewoners, partners (zoals bijvoorbeeld scholen) langdurig parallel zullen lopen en in gelijke mate gehonoreerd kunnen worden. Vroeg of laat zullen de verwachtingen van sommige groepen belanghebbenden ten aanzien van de corporatie niet uitkomen. Zolang maatschappelijke ondernemingen blijven uitstralen dat zij uiteenlopende groepen belanghebbenden in gelijke mate kunnen bedienen blijft het risico reëel dat de

geloofwaardigheid van de maatschappelijke organisatie teloor zal gaan in de ogen van sommige van deze groepen als zij zien dat hun belangen en wensen in de praktijk niet worden ingewilligd. Wat betreft de corporatiesector zien we dat de geloofwaardigheid van deze sector in de ogen van de nationale politiek en grote groepen huurders tot een dieptepunt is gedaald.

Een maatschappelijke onderneming die geloofwaardig wil zijn zal in mijn visie een duidelijke keuze voor een primaire taak en voor een primaire groep belanghebbenden moeten maken. Wie teveel heren wil dienen zal in de ogen van allen ongeloofwaardig worden, zeker als hun verlangens op gespannen voet met elkaar staan. Voor de corporaties zijn dat in mijn ogen de huurders, voor de zorginstellingen de patiënten en voor de onderwijsinstellingen de leerlingen of studenten. Voor alle activiteiten die de maatschappelijke onderneming verder ontplooit zal ze overtuigend duidelijk moeten kunnen maken dat die primaire belanghebbenden daarbij gediend zijn.

Ik houd hier geen pleidooi voor een terugkeer naar de core business door maatschappelijke ondernemingen, maar wel een pleidooi om eerst de core business (het primaire proces en de kerntaken) op orde te hebben. Dat maakt dat in andere terreinen en ten aanzien van andere activiteiten ook meer weerstandvermogen opgebouwd kan worden. Van een school die goed presteert en zijn financiën en verantwoording goed op orde heeft zal op een ander terrein eerder een foutje worden geaccepteerd dan van een school waar dat niet het geval is.

Terug naar de minister, de fractieleider, de bestuurder en de politicus die in de eerste regels van dit hoofdstuk werden genoemd. Ze hebben, net als de bestuurder van de maatschappelijke onderneming niet per definitie een geloofwaardigheidsprobleem als de verhalen die ze vertellen, de beelden die ze oproepen en de feiten maar allemaal dezelfde kant op wijzen en een 'overtuigend antwoord' geven in de ogen van 'het publiek'.