

Het coöperatieve gedachtegoed als verbindingsmiddel voor maatschappelijke samenhang?

De participerende patiënt, huurder en student krijgt van overheidswege een centrale plaats in ons zorg-, sociale huur- en onderwijsstelsel toebedeeld, maar neemt ook in toenemende mate zelf het heft in handen in deze maatschappelijke sectoren. Door middel van veelal kleinschalige burgerinitiatieven worden taken en verantwoordelijkheden van de overheid of vanuit de markt overgenomen door lokale gemeenschappen. Instellingen, professionals maar ook deze vormen van actieve burgerparticipatie vanuit de samenleving hebben daarbij de coöperatie 'herontdekt' als een innovatief organisatieconcept om hun doeleinden en behoeften te verwezenlijken. Waarom? Een typering van de Brabantse Zorgcoöperatie Hoogeloon zegt eigenlijk alles:

De introductie van de coöperatie in de zorg is een revival van een organisatiemodel waarin zeggenschap en solidariteit als vanzelfsprekend zijn en een revitalisering van eigen verantwoordelijkheid en eigen regie in de zorg betekenen. Zelfzorg en hulp van de familie vormen de basis van dergelijke sociale initiatieven en de coöperatie ondersteunt aanvullend.

In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre de coöperatie als rechtsvorm of meer in algemene zin het coöperatieve gedachtegoed dat in Nederland een rijke traditie kent, een bijdrage kan vormen aan de kracht van deze nieuwe gemeenschappen. Deze vraagstelling wordt vanuit

juridische optiek op een drietal niveaus benaderd: a) vanuit het lokale en relationele burgerperspectief; b) vanuit het perspectief van professionele gemeenschappen; en c) op institutioneel organisatieniveau.

VAN PRIVAAT INITIATIEF NAAR PARTICIPATIE-SAMENLEVING

Maatschappelijke dienstverlening door particuliere organisaties heeft in het onderwijs, de volkshuisvesting en de gezondheids- en welzijnszorg een diepgewortelde traditie. In deze sectoren domineert van oudsher het particulier initiatief waarbij de operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van min of meer collectief gefinancierde voorzieningen bij privaatrechtelijke woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen berust. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van het corporatie-, onderwijs- en zorgstelsel als zodanig en dient in het kader van deze systeemverantwoordelijkheid de publieke belangen van toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid en betaalbaarheid van de maatschappelijke zorg- en dienstverlening te waarborgen. Na een periode van verstatelijking van dit particuliere initiatief in het kader van de overgang van de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat, wordt heden ten dage van zowel maatschappelijke organisaties en professionals als burgers meer ondernemerschap gevraagd. Via institutionele hervormingen en marktwerkingsoperaties worden niet alleen de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke instellingen vergroot, maar wordt onder het multifunctionele begrip participatiesamenleving thans ook ondernemend burgerschap sterk gestimuleerd als alternatief voor de verzorgingsstaat.

Eigen initiatief, (sociale) innovatie, betrokkenheid, zeggenschap en verantwoordelijkheid alsmede markt- en prijsmechanismen moeten de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke dienstverlening in de sociale volks-

huisvesting, het onderwijs en de gezondheidszorg bevorderen. De ondernemende burger, professional respectievelijk instelling kan hierdoor tegelijkertijd een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke kostenbeheersing in de semipublieke sector en door nieuwe vormen van gezamenlijk eigenaarschap de legitimiteit van deze maatschappelijke voorzieningen verbeteren. In de zorg- en welzijnssector markeert het jaartal 2015 deze ‘kanteling’ van de verzorgingsstaat door ‘the great changes’ die zich daar momenteel voltrekken. In het sociaal domein zijn vier ingrijpende decentralisatieprojecten doorgevoerd die appelleren aan de zelfredzaamheid en participatie van burgers en de onderlinge samenwerking van maatschappelijke organisaties in netwerkverbanden: de transitie van de langdurige zorg (ondersteuning en begeleiding) vanuit de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de Jeugdzorg naar de gemeenten; de invoering van de Participatiewet om meer mensen met een beperking naar de reguliere arbeidsmarkt te brengen; en ten slotte het Passend Onderwijs waarbij samenwerkingsverbanden van onderwijsinstellingen verantwoordelijk worden voor (de toewijzing van) het speciaal onderwijs aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Daarnaast heeft de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek met integrale tarieven in de curatieve sector bij veel ziekenhuizen aanleiding gegeven tot de vorming van afzonderlijke gemeenschappen van ondernemende medisch specialisten.

NIEUWE ORGANISATIEVORMEN VOOR GEMEENSCHAPPEN

Bij de juridische organisatie van maatschappelijk ondernemerschap en een betere verankering in de samenleving lopen instellingen, professionals en burgers steeds vaker tegen de grenzen van de traditionele stichtings- en verenigingsvormen aan. In toenemende mate worden dan ook

innovatieve ondernemingsstructuren en nieuwe vormen van eigenaarschap verkend in het semipublieke domein. Van overheidswege werd aanvankelijk een geheel nieuwe rechtsvorm voor maatschappelijk ondernemerschap geïnitieerd: de Maatschappelijke Onderneming (met Winstbewijzen). Door de kritiek op met name de formalistische governance-structuur en het gebrek aan draagvlak voor deze nieuwe rechtsvorm in de verschillende sectoren is dit ideologisch wetgevingsinitiatief alweer vrij snel overgenomen door de betrokken vakdepartementen en brancheorganisaties die zich vooral richten op aanvullende (privaat- en publiekrechtelijke) organisatieregels en gedragsnormen voor (functionarissen van) bestaande rechtsvormen met een maatschappelijke functie. Burgers, professionals en maatschappelijke organisaties hanteren in dat verband steeds vaker de coöperatie voor de juridische vormgeving en inrichting van hun samenwerkingsverbanden en burgerinitiatieven, waardoor op meerdere niveaus min of meer hechte gemeenschappen van zorg-, welzijns-, woon- en onderwijsorganisaties, professionals respectievelijk cliënten, patiënten, bewoners, huurders alsmede (ouders van) leerlingen en studenten ontstaan.

a. Burgerperspectief

Vanuit het perspectief van de participerende burger kan de coöperatieve rechtsvorm in tweeërlei opzicht een nuttige functie vervullen: 1) als organisatiestructuur voor collectieve burgerinitiatieven op het gebied van wonen, zorg en welzijn (actieve burgerparticipatie); en 2) als juridische infrastructuur voor het formaliseren van de invloed en betrokkenheid van stakeholders van maatschappelijke organisaties (institutionele stakeholderparticipatie).

Bij de opkomst van burgerinitiatieven staat veelal de vorming van lokale gemeenschappen door inwoners van dorpen of stadswijken centraal die voorzien in een uiteenlopend palet van welzijnsdiensten, zorgproducten of

verschillende woonvormen. Bekende voorbeelden zijn de lokale Zorgcoöperaties Hoogeloon, Loppersum en Austerlitz in Zeist. Met het oog op de leefbaarheid in het dorp of de wijk en de toegankelijkheid van lokale zorg- en welzijnsvoorzieningen ondersteunen, coördineren, organiseren, faciliteren of leveren dergelijke zorgcoöperaties onder andere huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging aan huis, begeleiding of dagbesteding en -opvang en gaan zij in dat verband ook regelmatig nauwe samenwerkingsrelaties aan met reguliere zorgaanbieders. De coöperatie wordt hier gehanteerd als organisatievorm waarmee men vooral in plattelandsgemeenschappen van oudsher vertrouwd is. Als democratische rechtsvorm met een sterk betrokken ledenorganisatie bevordert de coöperatie de onderlinge solidariteit en het behoud van eigen regie over zorg en welzijn. Als ondernemingsvorm kan een zorgcoöperatie tevens zelfstandig zorg- en welzijnsactiviteiten ontwikkelen en vormt daarmee een serieuze samenwerkingspartner voor andere zorgaanbieders en (lokale) overheden.

Naast dit fenomeen van de zorgcoöperatie dat volledig in de praktijk is ontwikkeld vanuit het zelforganiserende vermogen van lokale gemeenschappen, krijgen burgerinitiatieven in het domein van de volkshuisvesting binnen afzienbare tijd een wettelijke basis in de Woningwet. Zelforganisatie van kopers en verhuurders van woningen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor hun woonsituatie wordt in Nederland al op beperkte schaal beproefd via verschillende soorten van wooncoöperaties. Naast wooncoöperaties voor beheer, verkoop of verhuur is er toenemende belangstelling voor alternatieve woonvormen waarbij lokale wooncoöperaties als eigenaar en beheerder van het vastgoed woningen verhuren of woon- en gebruiksrechten toekennen aan bewoners als onderdeel van hun lidmaatschapsverhouding. De voorgestelde Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting verschaft een wettelijk kader voor de wooncoöperatie als

organisatievorm voor huurders en eigenaren die gezamenlijk willen voorzien in hun huisvesting. Wooncoöperaties worden in dit wetsvoorstel, weliswaar niet helemaal zuiver, gedefinieerd als verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid die hun leden in staat stellen om zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden. De nieuwe Woningwet beoogt daarmee binnen het huidige stelsel van de volkshuisvesting meer ruimte te bieden voor actieve burgerparticipatie via lokale woongemeenschappen op coöperatieve basis.

De coöperatieve rechtsvorm krijgt in het semipublieke domein ook steeds meer aandacht als formele organisatievorm voor de lokale of regionale inbedding van stakeholders van maatschappelijke organisaties. Via de ledenstructuur van de coöperatie kunnen (vertegenwoordigers van) cliënten, huurders of leerlingen rechtstreeks betrokken worden bij de (strategische) beleidsvorming en het toezicht op zorg- en onderwijsinstellingen of woningcorporaties. Daarmee organiseren deze instellingen tegelijkertijd hun interne tegenspraak: de algemene ledenvergadering fungeert ten opzichte van het bestuur en toezicht als intern verantwoordingsforum waardoor de *checks and balances* worden versterkt en het zelfcorrigerend vermogen wordt verbeterd. Door deze formalisering van de invloed en betrokkenheid van stakeholders via de rechtsvorm van de coöperatie kan een positieve bijdrage worden geleverd aan het democratisch functioneren en de legitimatie van maatschappelijke organisaties in met name sectoren als de langdurige (ouderen- en gehandicapten) zorg en de volkshuisvesting.

b. Professionele gemeenschappen

Het zijn niet alleen actieve burgers en betrokken stakeholders die zich coöperatief organiseren, maar ook steeds meer professionals die de coöperatie ontdekken als innovatief samenwerkingsverband voor hun maatschappelijke dienstverlening. Behoud van hun professionele autonomie

en (het gevoel van) eigenaarschap met de daaraan verbonden (formele) zeggenschap en integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsmatige exploitatie zijn veelal centrale overwegingen bij de vorming van dergelijke professionele gemeenschappen op coöperatieve basis. Maar ook financiële en vooral fiscale redenen vormen niet zelden doorslaggevende factoren bij de keuze voor de coöperatie als rechtsvorm voor gezamenlijke praktijkuitoefening.

Met name in de medisch specialistische zorgverlening zijn vanwege de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem met integrale tarieven in 2015 talloze Medisch Specialistische Bedrijven (MSB) op coöperatieve grondslag opgericht om het fiscaal ondernemerschap van de vrijgevestigde medisch specialisten zoveel mogelijk te handhaven. Bestaande toelatings- en maatschapsovereenkomsten van de individuele medische specialisten zijn in dat verband beëindigd en deze vrijgevestigde medisch specialisten hebben zich collectief georganiseerd in een zelfstandig Medisch Specialistisch Bedrijf met volledige rechtspersoonlijkheid en een eigen financiële en bestuurlijke organisatie in de vorm van een coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid. Dit coöperatief samenwerkingsverband van professionals sluit vervolgens een samenwerkingsovereenkomst met het ziekenhuis voor de medische zorg- en dienstverlening. Formeel fungeert deze coöperatie-MSB als (klassiek) verlengstuk van de eigen praktijken van de medisch specialisten die zij weliswaar uit fiscale overwegingen in een persoonlijke praktijkvennootschap (BV) hebben ondergebracht maar niet verder in het gezamenlijke MSB van de coöperatie hebben ingebracht. Daartoe zijn separate ledenovereenkomsten of aansluitings- en dienstverleningsovereenkomsten met de afzonderlijke (praktijkvennootschappen van de) medisch specialisten nodig.

Hoewel deze gemeenschapsvorming voornamelijk fiscaal en niet zorginhoudelijk is geïnitieerd, kan de onder-

linge samenwerking en het ondernemerschap van de medische professionals hierdoor wel worden bevorderd en het zelfcorrigerend vermogen van de beroepsgroep verbeteren. Problematisch blijft evenwel dat dit business-to-business model niet tot een intrinsieke gelijkgerichtheid van belangen in het samenwerkingsverband met het ziekenhuis resulteert. Daarvoor is een doorontwikkeling van dit MSB tot een integrale ziekenhuisgemeenschap nodig waarbij de medisch specialisten in de economische en/of juridische eigendomsstructuur van de ziekenhuisorganisatie worden betrokken. De coöperatie komt dan heel nadrukkelijk in beeld als rechtsvorm van een dergelijk 'doctor owned hospital' waarbij medisch specialisten door inbreng van hun praktijk en goodwill enerzijds formele aanspraken op zeggenschap en eigendom verkrijgen maar anderzijds ook integraal verantwoordelijkheid dragen voor de zorgverlening en de bedrijfsvoering van de ziekenhuiscoöperatie.

Bij de verdere ontwikkeling van dergelijke initiatieven kan aansluiting worden gezocht bij bestaande professionele organisaties in de private dienstverlening zoals de accountancy of het notariaat, maar evenzeer bij de juridische organisatie van huisartsenposten en zorggroepen in de eerstelijnszorg. Vanuit hun medische verantwoordelijkheid voor de integrale vierentwintiguurszorg hebben met name huisartsen, maar ook steeds meer tandartsen in het afgelopen decennium de avond-, nacht- en weekenddiensten centraal georganiseerd om zo de dienstendruk te verminderen en samen met de spoedeisende hulp van het ziekenhuis de acute zorg te verbeteren. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de professionals bij deze grootschalige organisaties wordt daar regelmatig geformaliseerd via het lidmaatschap van een coöperatie die de ANW-diensten en de chronische zorg verleent waardoor het een organisatie van, voor en door huisartsen blijft.

Buiten de zorg- en welzijnssector zien wij coöperatieve gemeenschappen van professionals in het semipublieke

domein sporadisch in het onderwijs. Naast een organisatie als de Onderwijscoöperatie, een ondersteunend samenwerkingsverband van beroeps- en vakverenigingen in het onderwijs, wordt onder de noemer van pedagogisch ondernemerschap incidenteel gepleit voor de lerarencoöperatie als passende organisatievorm voor (vrije) scholen. Het gaat dan om werknemerszelfbestuur vanuit de gedachte dat onderwijsinstellingen door de uitvoerende professionals moeten worden bestuurd. De Coöperatie De Vrije School Utrecht U.A. is een van de weinige scholengemeenschappen met een dergelijke vorm van zelforganisatie door middel van lerarenzelfbestuur. De leerkrachten en overige medewerkers met een vast dienstverband dragen hier gezamenlijk de totale verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid en de bestuurlijke en financiële leiding van de school. De lerarencoöperatie biedt in deze visie een solide basis voor de autonomie en existentiële verbondenheid van de leerkrachten in een onderwijsorganisatie waar het primaire proces leidend is bij het bestuur en beheer van de school.

c. Institutionele samenwerkingsverbanden

Op organisatieniveau kan de coöperatie, als gezegd, invulling geven aan een maatschappelijk ondernemingsmodel met actieve stakeholderparticipatie door direct betrokken belanghebbenden, inclusief professionals, en daarmee de regionale of lokale inbedding en legitimatie van de instelling bevorderen. In de zorg- en welzijnssector en het onderwijs zien wij, naast de van oudsher bekende coöperatieve inkooporganisaties, tevens een ontwikkeling waarbij de coöperatie vanwege haar rechtskarakter, flexibiliteit en differentiatiemogelijkheden als rechtsvorm voor onderlinge samenwerkings- en netwerkrelaties met andere (zorg- of onderwijs)instellingen wordt gehanteerd. Het coöperatief samenwerkingsmodel wordt dan vaak als ondernemend alternatief voor de traditionele samenwerkingsstichting en als maatschappelijk alternatief voor de meer marktge-

oriënteerde joint venture vennootschap (BV) naar voren geschoven.

Zo worden door kleinschalige zorgaanbieders in het sociaal domein (langdurige zorg, jeugdzorg en arbeidsparticipatie) coöperatieve initiatieven ontwikkeld, zoals de ZorgCoöperatie Noord in Friesland en de ZorgCoöperatie Brabant in de regio Eindhoven, om bij de gemeentelijke aanbestedingen gezamenlijk een breed zorgaanbod en dienstenpakket te contracteren waarvan de uitvoering vervolgens op regionaal en lokaal niveau door de aangesloten zorgondernemers plaatsvindt. Maar ook grote zorgaanbieders zoals instellingen voor maatschappelijk werk, jeugdzorg of gehandicaptenzorg, vv&t en RIBW, reïntegratiebedrijven en zelfs woningcorporaties verkennen de mogelijkheden om gezamenlijk coöperaties op te richten als uitvoeringsorganisaties voor een integrale wijkgerichte aanpak van de keten wonen, werk, welzijn en zorg. Gemeenten kunnen de totale zorg- en welzijnsproductie in een bepaalde wijk of regio dan met dit coöperatieve samenwerkingsverband contracteren en de coöperatie op haar verantwoordelijkheid voor de geïntegreerde zorg- en dienstverlening aanspreken. De coöperatie fungeert hier als klassiek verlengstuk van de ouderen-, gehandicapten-, jeugd-, welzijns- of geestelijke gezondheidszorg van de deelnemende instellingen die voor het overige hun juridische, bestuurlijke en economische zelfstandigheid volledig behouden. Door het flexibele karakter van de coöperatie die uit verschillende categorieën van leden met uiteenlopende (zorginhoudelijke) bijdragen en gedifferentieerde (zeggenschaps)rechten of (financiële) verplichtingen kan bestaan, kunnen ook andere (maatschappelijke) organisaties relatief eenvoudig in dergelijke lokale samenwerkingsverbanden participeren.

Vergelijkbare initiatieven worden in het onderwijs ontwikkeld. Naast coöperatieve uitvoeringsorganisaties voor gezamenlijke inkoop van diensten of leermiddelen ten behoeve van de aangesloten scholen of gezamenlijke

belangenbehartiging zoals het Eerste Coöperatief Werkgeversverband van scholen voor voortgezet onderwijs, worden voor krimpgebieden met leerlingendaling de mogelijkheden onderzocht het bevoegd gezag van kleine dorpscholen onder te brengen in een schoolcoöperatie. Op die manier wil men deze kleinschalige scholen met behulp van ouders en leerkrachten toch open houden en zo het onderwijsaanbod voor (de leefbaarheid van) de dorpsgemeenschap handhaven. De Kleine Scholen Coöperatie bepleit in dat verband de vorming van een overkoepelend coöperatief samenwerkingsverband van zeven kleine basisscholen met dependances in de verschillende dorpen waarbij de besturen van de plaatselijke scholencoöperaties uit ouders, leerkrachten en vertegenwoordigers vanuit de lokale dorpsgemeenschappen bestaan. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft dit projectplan, na externe advisering door het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, voorlopig niet overgenomen. Daarentegen worden regionale samenwerkingsverbanden die schoolbesturen vormen op grond van hun wettelijke zorgplicht om zittende en nieuwe leerlingen een passende onderwijsplek te bieden, inmiddels wel regelmatig in de rechtsvorm van een coöperatie georganiseerd. In het nieuwe stelsel voor passend onderwijs hebben deze coöperatieve samenwerkingsverbanden voor het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs, zoals de Coöperatie Uitvoeringsorganisatie Passend Onderwijs Almere en de Coöperatie Betuws Primair Passend Onderwijs, vooral een coördinerende taak en een ondersteunende functie (met gezamenlijke expertisecentra) ten behoeve van de (onderwijsactiviteiten van de) deelnemende scholen die hun bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het overige volledig behouden.

KRACHT EN ONMACHT VAN COÖPERATIEVE BEGINSELEN VOOR GEMEENSCHAPSVORMING

De coöperatieve rechtsvorm heeft een aantal typologische karaktertrekken die lokale, professionele en institutionele gemeenschappen kunnen versterken. De coöperatie wordt wettelijk gekwalificeerd als een ‘vereniging’ die zich statutair ‘ten doel moet stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten (...) met hen gesloten in het bedrijf dat zij te dien einde te hunnen behoeve uitoefent’. Deze begripsomschrijving maakt inzichtelijk dat de coöperatie nadrukkelijk een dual karakter heeft: 1) als verenigingsvorm is zij gericht op samenwerking en vormen de leden een sociale gemeenschap, 2) als bedrijf is zij gericht op ondernemen ten behoeve van een achterban. Dit samenstel van – juridisch zelfstandige – vereniging (democratische doelorganisatie) en – economisch onzelfstandige – onderneming (bedrijfsuitoefening via ledencontracten) of kortweg de combinatie van associatief samenwerkingsverband en onzelfstandig ondernemerschap vormt de kracht van de coöperatie maar tegelijkertijd ook een spanningsveld dat inherent is aan deze hybride rechtsvorm. Aan de hand van een drietal centrale thema’s zal ik de meerwaarde van de coöperatie als organisatiemodel voor gemeenschapsvorming illustreren. Een enkele relativerende opmerking over de onmacht of schaduwzijde van coöperatieve gemeenschappen vormt ten slotte de epiloog van deze verhandeling.

Maatschappelijk ondernemerschap

Typologisch heeft de coöperatie geen winstoogmerk en is zij niet gericht op winstmaximalisatie maar ligt de focus op het creëren van ledenwaarde. In de semipublieke sector gaat het dan om maatschappelijke waarde in termen van verantwoorde zorg, goed onderwijs en betaalbare huisvesting ten behoeve van alle betrokken stakeholders. Ondernemerschap heeft hier een specifiek maatschappelijke

doelstelling en is gericht op het creëren van maatschappelijke waarde voor burgers, professionals en instellingen in het bijzonder en voor de samenleving in het algemeen. De kwalificatie ‘maatschappelijk verantwoord ondernemerschap’ is daarvoor minder geschikt: dit concept gaat immers ten principale uit van ondernemingen met een duidelijk winst oogmerk die gericht zijn op het realiseren van (duurzame) economische waarde voor hun shareholders en daarbij, al dan niet uit welbegrepen eigenbelang, ook maatschappelijke, sociale en ecologische belangen betrekken. In het semipublieke domein is het zuiverder om te spreken van ‘maatschappelijk ondernemerschap’ waarbij het handelen van burgers, professionals en instellingen nadrukkelijk wordt genormeerd door de maatschappelijke functie en taakopdracht op het gebied van wonen, zorg en onderwijs. Efficiënte bedrijfsvoering met een positief exploitatieresultaat en (zelfs) de uitkering van winst als rendement op geïnvesteerd vermogen zijn in het kader van deze vorm van ondernemerschap geen doel maar een middel om het maatschappelijk belang te bevorderen. Het maatschappelijk belang fungeert hier als centrale gedrags- en verantwoordingsnorm voor de ondernemingsleiding en voor alle leden van het samenwerkingsverband. Daarmee sluit dit governance-model naadloos aan bij het normatieve karakter oftewel de sociale dimensie van de coöperatie: belangrijke politiek-maatschappelijke stromingen binnen het coöperatieve gedachtegoed beschouwen de coöperatie als een (economische) verschijningsvorm van christelijk-sociaal denken. In dit opzicht heeft de coöperatie als ondernemingsvorm met een maatschappelijke doelstelling een duidelijke meerwaarde voor de ondernemende burger, professional en instelling in de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting en overige sectoren van het semipublieke domein.

Zelfregulering en subsidiariteit

Dat geldt ook voor de verenigingsrechtelijke grondslag van de coöperatie: als samenwerkingsvorm is de coöperatie gericht op verbinding tussen burgers, professionals en organisaties en kan daarmee bijdragen aan de kracht van de gemeenschap. De coöperatieve beginselen van zelforganisatie en zelfbestuur bevorderen gemeenschapsvorming en sluiten in dat verband ook goed aan op het (katholieke) subsidiariteitsbeginsel: maatschappelijke instellingen en samenwerkingsverbanden organiseren hun activiteiten zoveel mogelijk zelfstandig zonder aansturing en regulering vanuit de overheid en dragen daarvoor dan ook zelf volledig verantwoordelijkheid. In de systematiek van ons coöperatierecht komt dat zelforganiserend, maar ook zelfcorrigerend vermogen tot uitdrukking in de regeling van de ledendominantie via de algemene ledenvergadering die bij een coöperatie 'de hoogste macht' vormt. Via dit gremium bepalen de leden de inhoud en interne organisatie van hun samenwerkingsverband, benoemen, schorsen en ontslaan zij bestuurders en eventuele toezichthouders en kunnen zij op strategisch en beleidsmatig niveau (dirigerend en corrigerend) invloed uitoefenen op het functioneren van (het bestuur en toezicht van) 'hun' gemeenschap. Als intern verantwoordingsforum kan de algemene ledenvergadering dan ook een effectieve tegenmacht voor bestuurders en toezichthouders vormen.

De coöperatie is een democratisch georganiseerde rechtspersoon waar ieder lid, direct of indirect, ten minste één stem heeft. Binnen de (bestuurlijke) collectiviteit van de coöperatieve gemeenschap kan de (operationele) autonomie van de individuele leden zorgvuldig overeind worden gehouden: het principe van autonoom samenwerken. Zo kunnen medisch specialisten en leraren in het kader van de dagelijkse beroepsuitoefening hun professionele autonomie beter behouden. Maatschappelijke organisaties in het sociaal domein kunnen, met behoud van hun eigen identiteit en zelfstandigheid, voor specifieke bedrijfs-

onderdelen één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met één operationele leiding inrichten ten behoeve van een integrale wijkgerichte aanpak van wonen, werk, welzijn en zorg. In professionele en institutionele gemeenschappen kan de coöperatie dan een verbindende factor vormen voor het collectief, maatschappelijk en welbegrepen eigenbelang van de betrokken leden. Voor de participerende burger kan het lidmaatschap van een coöperatie in het kader van actieve burger- en stakeholderparticipatie zo de lokale betrokkenheid en maatschappelijke legitimatie sterk bevorderen.

Betrokkenheid en solidariteit

De coöperatie voorziet krachtens wetsbepaling in materiele behoeften van haar leden en kenmerkt zich door wederkerigheid in de onderlinge relaties tussen deze leden. Als privaatrechtelijk vehikel in het semipublieke domein is een coöperatie, als gezegd, primair gericht op een maatschappelijke doelstelling en daarmee bij uitstek in staat om binnen een gemeenschap collectief gedeelde waarden te verwezenlijken. Tezamen met de formele zeggenschap, integrale verantwoordelijkheid en het (gevoel van) gedeeld eigenaarschap worden door deze wezenskenmerken van de coöperatie de betrokkenheid en onderlinge solidariteit van de leden sterk bevorderd. Dat hoeft niet ten koste te gaan van de eigen individualiteit van de verschillende leden van een coöperatieve gemeenschap. De flexibiliteit van deze rechtsvorm maakt een evenwichtige balans tussen conformiteit van de gemeenschap en individuele differentiatie mogelijk, waarbij de verlengstukgedachte van de coöperatie als onzelfstandige ondernemingsvorm het verlies aan individualiteit reduceert en reguleert. Bij de inrichting van hun samenwerkingsverband hebben burgers, professionals en maatschappelijke organisaties wettelijk een grote mate van vrijheid ten aanzien van hun onderlinge contractuele verhoudingen en de lidmaatschapsstructuur. Coöperatieve gemeenschappen kunnen rechtens

worden gevormd door ledenbestanden met verschillende hoedanigheden die uiteenlopende bijdragen aan de gemeenschap kunnen leveren en dan ook gedifferentieerde (zeggenschaps)rechten en (financiële) verplichtingen hebben of specifieke aanspraken op het rendement van de bedrijfsvoering respectievelijk het vermogen van de coöperatie. Deze flexibiliteit komt ook tot uitdrukking in het principe van verenigingsvrijheid op grond waarvan coöperatieve gemeenschappen in beginsel zelf hun omvang en samenstelling als open of gesloten community kunnen bepalen. Hoewel sommige traditionele coöperatietheorieën en internationale coöperatiebeginselen van bijvoorbeeld de International Co-operative Alliance (ICA) nog uitgaan van een open en vrijwillig lidmaatschap met vrije toe- en uittreding ('*open membership*'), geldt voor coöperaties het algemene verenigingsrecht op grond waarvan toetreding van nieuwe leden, mede gelet op het persoonlijke karakter van het lidmaatschap en de betrokkenheid bij de coöperatie, in beginsel (statutair) door de bevoegde organen van de coöperatie zelf wordt bepaald. Het coöperatierecht kent wettelijk wel het principe van vrijheid van uittreding, maar daar mogen binnen de specifieke aard en het doel van de coöperatie statutair verregaande (financiële en materiële) uittredingsvoorwaarden aan worden verbonden.

BESLUIT

Wezenskenmerken als zelfregulering, betrokkenheid en solidariteit illustreren de kracht van de coöperatie voor gemeenschapsvorming, maar kunnen onder omstandigheden ook negatief uitwerken. Het spanningsveld tussen associatief samenwerkingsverband en onzelfstandig ondernemerschap van de coöperatie vormt dan een bedreiging voor de gemeenschap. Zo kan onbeperkte verenigingsvrijheid resulteren in gesloten en exclusieve bolwerken met uitsluiting van bepaalde (groepen van) burgers, professionals of organisaties, waardoor er maar weinig terechtkomt

van het (maatschappelijk) verbindend karakter van lokale, professionele en institutionele gemeenschappen. In coöperatieve gemeenschappen met een behoorlijk pluriform ledenbestand kan flexibiliteit ontaarden in overmatige regulering teneinde alle stakeholders met uiteenlopende belangen formeel een gelijkwaardige positie te geven. Het principe van ledendominantie verhoogt in die gevallen het risico van geïnstitutionaliseerde belangenbehartiging met bureaucratische en stroperige besluitvormingsprocessen, waardoor de effectiviteit, bestuurbaarheid en maatschappelijke samenhang onder druk komen te staan. Pluriformiteit en belangendiversiteit hoeven in coöperatieve gemeenschappen niet problematisch te zijn, als daar uiteindelijk maar collectief gedeelde waarden aan ten grondslag liggen. Juridisch vertaald: als de focus van alle leden maar duidelijk gericht is op de maatschappelijke doelstelling van de coöperatie. Het coöperatieve gedachtegoed kan dan de kracht van lokale, institutionele en professionele gemeenschappen bevorderen, maar vormt geen panacee voor alle sectoren van onze participatiemaatschappij.

LITERATUUR

- Aedes-Actiz – Kenniscentrum Wonen-Zorg, *Inventarisatie Zorgcoöperaties 2014 Burgerinitiatieven in wonen-zorg-welzijn in Nederland & omstreken*.
- Th.W.A. Camps, 'Herwaardering van de coöperatie', in: *Handboek coöperatie*. Dordrecht: Convoy Uitgevers 2010, pp. 452-459.
- A. Duivesteijn, *De wooncoöperatie. Op weg naar een zichzelf organiserende samenleving*. Almere 2013.
- F. van den Heuvel, 'Onderwijs. Over subsidiariteit, coöperaties en de positie van ouders', in: Martin Buijsen (red.), *Marktwerking versus solidariteit?* (Annalen van het Thijmgenootschap 95.3). Nijmegen: Valkhof Pers 2007, pp. 99-124.
- E.H. Hooge, G. van Dijk en S. Steen, 'Zelfstandig blijven, verbeteren en innoveren door samenwerking: de mogelijk-

- heden van coöperatie in het onderwijs', in: *NTOR 2001*, pp. 123-138.
- J. Hoogland, Meedoen op en rond het middenveld 2.0, Over de relevantie van christelijke maatschappelijke organisaties in de participatiesamenleving.
- R.C.J. Galle, 'De maatschappelijke onderneming en de coöperatie', in: *Handboek coöperatie*. Dordrecht: Convoy Uitgevers 2010, pp. 855-862.
- R.C.J. Galle, 'De coöperatie; een inleidende verkenning', in: *De coöperatie in de publieke en semipublieke sector*. Dordrecht: Convoy Uitgevers 2014, pp. 11-28
- L.G.H.J. Houwen, *Van maatschappelijk belang, Maatschappelijk ondernemerschap als normatief governance model*. Oratie Tilburg University 2011, Tilburg 2011.
- L.G.H.J. Houwen, 'Maatschappelijke aandeelhouders: corporate ownership van zorgondernemingen', in: *Een hele onderneming, Afscheidsbundel voor C.A.M. Mouwen*. Tilburg 2012, pp. 25-30.
- L.G.H.J. Houwen, 'Herzieningswet bestuur en toezicht: effecten voor het semipublieke domein', in: *TvOB 2014*, pp. 135-147.
- Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR), *Coöperatie van kleine scholen, Onderzoek voor de directie PO, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag 1 oktober 2014.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Dat is onze zaak, Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag 2014.
- G.J.H. van der Sagen, *Rechtskarakter en financiering van de coöperatie*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag maart 2014.
- SER-advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienummer 04/05. Den Haag 2005.
- SER-advies *Overheid én markt: het resultaat telt!*, publicatienummer 10/01. Den Haag 2010.

- I. Sewandono, 'Maatwerkvoorzieningen wmo 2015, Overgeleverd aan de heidenen?', in: *NJB* 2013/41, pp. 2864-2870.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP-publicatie 2014-7. Den Haag maart 2014.
- E. Tonkens, *De participatiesamenleving inhumaan?*, Socrates-lezing op uitnodiging van het Humanistisch Verbond, De Rode Hoed, Amsterdam, 2 november 2014.
- E. Tonkens, *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Afscheidsrede, uitgesproken bij het afscheid als Bijzonder hoogleraar Actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam op 1 mei 2014.
- WRR-rapport 70: *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: University Press 2004.
- WRR-verkenning 29: *Op maat voor later. Maatschappelijke initiatieven op de snijvlakken van wonen, zorg en pensioenen*. Amsterdam: University Press 2014.
- WRR-rapport 91: *Van tweeluik naar driehoeken, Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: University Press 2014.