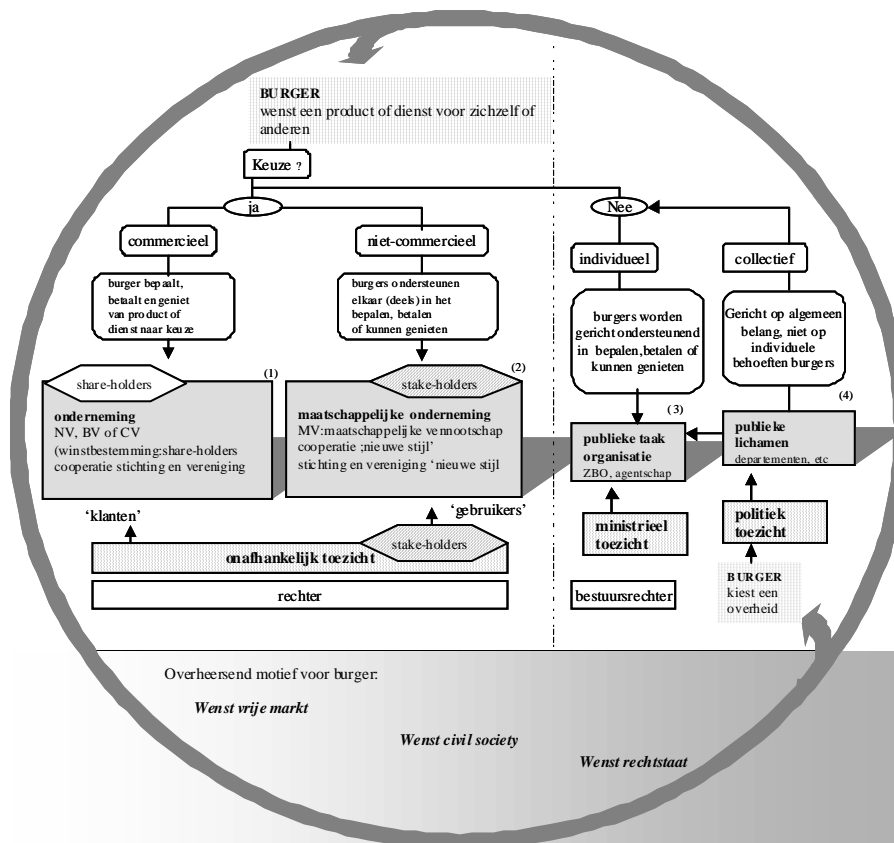


Vormen voor een samenleving

De maatschappelijke onderneming en andere vormen voor private en publieke verantwoordelijkheidstoedeling



Notitie van de 'werkgroep Leers' ten behoeve van de CDA Tweede Kamerfractie

Vormen voor een samenleving

De maatschappelijke onderneming en andere vormen voor private en publieke verantwoordelijkheidstoedeling

Rapport van de werkgroep Leers ten behoeve van de CDA Tweede Kamerfractie

Inleiding

Een samenleving richt zich in, een samenleving organiseert zich. De inrichting van de samenleving wordt bepaald door mensen. Door burgers die elkaar weten te vinden in een gezamenlijk doel, in een gezamenlijke inspanning. Organisaties komen daar uit voort en als ze lang bestaan en voldoende status verwerven, zoals de gebouwen waarin de fractie werkt, dan noemen we ze instituten. Soms lijken die instituten een doel op zich te worden. Dan raken de burgers en de zaken waarin zij elkaar ooit gevonden hebben uit het zicht. Meer dan ooit is dat nu het geval. Het kan niet anders of tijdens de komende algemene beschouwingen zal (opnieuw) veel gesproken worden over ‘het markeren van het publiek domein’, zoals Jaap de Hoop Scheffer het zelf tijdens de laatste Algemene Beschouwingen omschreef. Ten opzichte van 1999 is de discussie enerzijds een stuk verder gekomen, met name door de bijdragen van de minister van Economische Zaken over privatisering en het WRR-rapport over ‘het borgen van het publiek belang’. Verder valt op dat de discussie zich weer heeft verbreed tot het functioneren van het parlement zelf. Anderzijds lijkt het er in de praktijk van alle dag op dat we nog geen stap dichterbij de invulling zijn van wat de samenleving publiek of privaat moet organiseren. Ondertussen heeft dit alles nog tot weinig fundamentele veranderingen geleid in de – vooral op privatisering gerichte – afwegingen van het kabinet.

Een concreet alternatief

Het meest concrete alternatief werd door de fractievoorzitter van het CDA zelf ingebracht door te spreken over een ‘maatschappelijke onderneming’. Vanaf het eerste begin is daar kritiek op gekomen, wellicht juist daarom. Een concreet voorstel in een meestal veilig abstracte discussie vindt men zelden aangenaam. Onmiddellijk wordt dan gevraagd naar de vertaling richting een specifiek voorbeeld en vervolgens gaat de discussie dan over het voorbeeld en niet langer over het nieuwe alternatief. Het is ondertussen wel opvallend hoe breed de term ‘maatschappelijke onderneming’ inmiddels in omloop is geraakt. Het CDA heeft de term niet uitgevonden – misschien zijn er zelfs wel betere termen te bedenken – maar onmiskenbaar heeft het gebruik van de term daarna een forse opgang gekend. De laatste Algemene Beschouwingen stonden voor de CDA-fractie in het teken van ‘verantwoordelijkheid’ en de daarbij horende verdeling van verantwoordelijkheid binnen de samenleving. Als de voortekenen niet bedriegen zal de discussie over het publiek domein leiden tot een verdere aanscherping van het debat: verantwoordelijkheidsverdeling wordt verantwoordelijkheidstoedeling. Waar willen we dat de welvaart toe leidt? Wie wordt verantwoordelijk voor wat?

Uitgangspunten voor de werkgroep

Met dit alles is de noodzaak voor een verdere uitwerking van het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ alleen maar onderstreept. Onder leiding van Gerd Leers is ten behoeve van de fractie een werkgroep¹ aan de gang gegaan om aan deze verdere uitwerking gestalte te geven. Deze notitie is hiervan het resultaat.

Voor het lezen van deze notitie is het belangrijk om te beseffen dat deze uiteindelijk meer is geworden dan alleen een uitwerking van een begrip, hoe innovatief ook. Elke keer dreigde de valkuil om terecht te komen in een discussie over de voor- en nadelen van een bepaalde constructie. De nadelen overwegen dan al snel. In principe zit niemand te wachten op weer een nieuwe organisatievorm om een toch al complexe samenleving nog weer wat ingewikkelder te maken. Het is begrijpelijk dat men ook binnen de CDA-fractie kritisch kijkt naar de introductie van termen die geen meerwaarde hebben. Vandaar dat de werkgroep op de volgende uitgangspunten is uitgekomen:

- de maatschappelijke onderneming is niet het beginpunt van een redenering maar het mogelijke eindpunt ervan. De maatschappelijke onderneming is geen doel op zich;
- de vraag of de maatschappelijke onderneming publiek of privaat gepositioneerd moet worden vloeit daar ook uit voort;

¹ De werkgroep bestond uit een kern van Frank van de Heuvel, Paul Hofstra, Gerd Leers (Vz.), Peter Noordhoek en Wim Veltman, met ondersteuning van Johan de Koning. Verder zijn door Guusje Dolsma, Hans Hillen, Pieter Tulner en Jaap Ventevogel gewaardeerde bijdragen aan de discussie geleverd.

- een maatschappelijke onderneming heeft vooral meerwaarde als het onderdeel uitmaakt van een ordening en zo mogelijk een vermindering van de vele organisatorische vormen die er zijn.

Vervolg

In deze notitie wordt stap voor stap beschreven hoe onze visie op de organisatie van de samenleving luidt. Dat gebeurt op hoofdlijnen. Zonder voorbij te willen gaan aan de complexiteit die een maatschappij eigen is, worden hiermee de elementen geformuleerd waarmee wij kijken naar de wijze waarop onze maatschappij zich het beste kan organiseren en de vormen die daarbij horen.

Wij doen dit vanuit de werkgroep als voorzet voor de Algemene Beschouwingen van september 2000. Met andere woorden; deze notitie is niet bedoeld als inzet voor een wetenschappelijke of partij-ideologische discussie, al menen wij dat het volledig consistent is met onze algemene noties over zelfregulering en de vormgeving van verantwoordelijkheid. De inzet is gericht op het losmaken van een aantal concrete initiatieven. Dat er vervolgens een discussie gaat losbarsten binnen en buiten de partij zouden we natuurlijk prachtig vinden, maar de politieke relevantie staat voorop.

Voorbij een discussie over de vorm

Het CDA kent op voorhand geen principiële voor- of afkeur voor de publieke of private sector. Ons benadrukken van het ‘maatschappelijk middenveld’ komt vooral voort uit het belang dat wij hechten aan het zelforganiserend vermogen van mensen in de samenleving, waarbij het op zich niet relevant is of dit nu binnen een private of publieke context gebeurt. Het debat zoals dat nu plaatsvindt over de keuze of organisaties al dan niet moeten worden geprivatiseerd heeft dan ook iets onwezenlijks. Het is de overwinning van vorm over inhoud, van ideologie over relevantie. Waar dat toe kan leiden is de discussie over de keuze van het al dan niet privatiseren van netwerkorganisaties. Zowel de VVD als de PvdA, als vertegenwoordigers van – voorheen? - twee tegenpolen in het politieke spectrum, redeneren daarbij bovenal vanuit de mogelijkheden en beperkingen van de overheid zelf. Voor de VVD leidt dit bijvoorbeeld tot het omarmen van het keuzeschema van oud-SG Van Wijnbergen, want het leidt weinig twijfel dat dit schema tot een verdere afbouw van de publieke sector leidt. Van PvdA-zijde omarmt men een WRR-rapport dat weer veel vragen stelt bij deze afbouw van de publieke sector. Dit omdat het een aantasting van het ‘publiek belang’ kan betekenen, wat dat publiek belang dan ook mag zijn. Bij D’66 wreekt het zich dat men veel beter weet wat men van de publieke sector verwacht dan wat de verantwoordelijkheid binnen de private sector moet zijn. Het eindresultaat van deze discussie binnen de coalitie kan niet anders dan een vierkant wiel zijn. Veel beweging mag er niet verwacht worden of het moet een volgende beweging zijn; de ontwikkelingen in de samenleving achterna.

Redenerend vanuit de burger

In deze notitie wordt het wiel en de spaken aangegeven. Eén van die spaken is de ‘maatschappelijke onderneming’, maar dat wordt niet gedaan om een vormdiscussie een nieuwe variant te bezorgen. Wij zien het als één van de uitkomsten van een analyse die start bij de burger en diens verlangens, mogelijkheden en beperkingen. Die burger heeft binnen onze samenleving verschillende rollen. Binnen de private sector krijgt deze vooral de rol toebedeeld van klant in een markt. Ons bewust aansluitend bij deze rol, bij de taal van de markt, kijken we waar dat toe leidt. We sluiten ons in eerste instantie ook aan bij de indeling die op dit moment overheersend is in het debat: de tweedeling tussen privaat en publiek, waarbij we starten binnen de private sector. Vervolgens laten we zien dat we uitkomen op een vierdeling waarbij elk van de twee sectoren verder wordt gedeeld. De maatschappelijke onderneming vormt daar een onderdeel van. Het gaat ons hierbij niet om een geforceerde poging een nieuw maatschappelijk middenveld te definiëren of het oude in zijn eer te herstellen. Nogmaals, we volgen eenvoudig de redenering vanuit het standpunt van de burger als klant en kijken waar we uitkomen. Het blijkt dan dat het grote gat tussen private en publieke sector zich heel logisch vult met het concept van de ‘maatschappelijke onderneming’ enerzijds en het concept van de ‘publieke taak organisatie’ anderzijds.

Aandacht voor toezicht

Geen vrijheid zonder verantwoordelijkheid. Als we komen tot een bepaalde indeling van de samenleving, dan is het niet meer dan logisch dat we voor elk van de delen van de samenleving kijken naar de balans. Een balans die we vertalen in vraagstukken van toezicht. Daarom wordt per sector

apart ingegaan op de vraag welk toezichtregime van toepassing is. Uitgangspunt is dat overal ‘de cirkel gesloten is’. De balans tussen vrijheid en verantwoordelijkheid moet overal terug kunnen worden gevonden. Tegelijk denken wij dat er per segment sprake moet zijn van een passende inrichting van het toezicht. In grote lijnen geldt dat voor de private sector het toezicht een meer onafhankelijk karakter dient te krijgen en dat het toezicht voor de publieke sector met meer duidelijkheid moet worden verbonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Onder term toezicht verstaan we alle vormen van controle en handhaving, al dan niet formeel ondergebracht bij een inspectie. Ook de activiteiten van Rekenkamer en Ombudsman vallen hieronder. Vormen van visitatie en audit vallen hierbuiten, maar achten we wel uiterst relevant. Nog meer geldt dit voor de rechterlijke toetsing van de handelingen van burgers, bedrijven en instellingen. De inrichting hiervan valt echter buiten het bestek van deze notitie.

Acties

Voor elk van de delen geven wij een beschrijving. Dat is geen neutrale beschrijving. De indeling betekent dat er keuzen moeten worden gemaakt. Bij elk onderdeel wordt daarom apart aangegeven wat consequenties kunnen zijn van de gekozen indeling. Wat moet de politieke lijn zijn? Welke acties of initiatieven mag men van ons verwachten? Zowel voor wat betreft de grote lijnen als voor wat betreft de onderdelen van deze notitie kunt u initiatieven verwachten. Tegelijk blijft de hoofddoelstelling van deze notitie vooral het formuleren van onze visie op de inrichting van de samenleving en een bijdrage aan de discussie daarover.

Pas op voor versimpeling

Deze notitie wordt samengevat in de vorm van het schema in het midden van de tekst. Elk schema, elke indeling doet de complexe werkelijkheid van de samenleving tekort. Gelukkig maar. In de praktijk zal steeds op maat een afweging moeten worden gemaakt. Dat is bij deze notitie ook het probleem met het geven van voorbeelden. Elk voorbeeld lokt discussie uit over het voorbeeld zelf, waarbij nuanceringen en grijze gebieden moeilijk te vermijden zijn. We zijn dus terughoudend met het geven van voorbeelden. De hoofdlijnen worden hier geschetst en graag zien wij dat vervolgens het debat over elk specifiek geval gevoerd wordt.

Private sector

1.1 Private organisaties: georganiseerd voor de burger als klant

Mateloze beweging

De private sector is mateloos in beweging. De tegenstelling die nu in de media wordt gemaakt tussen de 'nieuwe' en de 'oude' economie gaat voorbij aan het gegeven dat alles sectoren zich enorm aan het vernieuwen zijn. Schaalvergroting en internationalisering staan direct naast vergaande flexibilisering en een versplintering van organisaties in de vorm van personen die zich verzelfstandigen. En terwijl een toenemend aantal jonge mensen direct na de opleiding al een keuze voor het eigen ondernemerschap maakt, plannen elders Nederlandse topondernemers op het grote schaakbord van de internationale concurrentie de volgende overname. Gelukkig zien we naast de jacht op het grote geld ook vaak dat de keuze gemaakt wordt voor doelstellingen waaruit een grote maatschappelijke betrokkenheid blijkt. Het eindresultaat is een private sector die een bont palet toont van vormen en doelstellingen, van omvang en impact.

Wij kijken met heel veel genoegen naar de manier waarop de private sector zich aan het ontwikkelen is. Natuurlijk zijn er risico's en schaduwkanten, maar per saldo overheerst de tevredenheid over de manier waarop het zelforganiserend vermogen van de samenleving zich zo doet gelden en de welvaart die dat genereert. Er is in die zin bij het CDA dan ook geen principiële weerstand tegen een verdere groei van de private sector. Integendeel. Als privatisering van tot dan toe publieke organisaties een bijdrage kan leveren aan de welvaart dan zijn wij daar voorstander van.

Voorbehoud: voor de echte klant

Wel willen we een belangrijk voorbehoud maken. Een voorbehoud dat te maken heeft met de positie van degene voor wie de producten en diensten gemaakt worden die de private sector levert; de burger of een collectief van burgers. Binnen de private sector krijgt de burger eerst en vooral de identiteit aangemeten van 'klant'. Wij zien burgers als meer dan klanten, in ieder geval als meer dan alleen consumenten, als deelnemers aan de markt. Burgers hebben rechten en plichten die aanmerkelijk verder gaan dan die van een klant in de rol van consument. Tegelijk is en blijft het logisch om de werking van de private sector te beoordelen in het licht van de vraag in hoeverre de burger in diens rol als klant tot zijn recht komt. De vrije markt bestaat bij gratie van de vrije klant. De organisatie van de private sector volgt per saldo de voorkeuren van de klant en niet andersom. Wie is zo'n klant? *Een klant is iemand bij wie het bepalen, betalen en genieten van een product of dienst in één hand ligt.* Het bepalen veronderstelt vrijheid en een eigen vermogen tot het maken van keuzen. Het betalen veronderstelt koopkracht en het vermogen om dat uit te oefenen. Het genieten veronderstelt, behalve een mogelijke geluksbeleving, vooral de gedachte dat de klant beter wordt van de eigen keuze. Dat is nogal wat veronderstellingen bij elkaar, maar dat is hier dus bepalend voor de keuze om organisaties volgens de beginselen van de private sector te organiseren. Het voorbehoud dat wij maken is dat de keuze voor de private sector afhankelijk is van de mate waarin de burger als klant voldoende aan al die veronderstellingen zal kunnen of willen beantwoorden.

Beperkingen in de klantdefinitie

Wij denken deze omschrijving van een klant in de volle omvang waarschijnlijk eerder theorie is dan praktijk. Nog los van de beperkingen in de keuze die de markt kan aanbieden; een groot deel van de burgers beschikt niet over de informatie of het vermogen om echt te bepalen welk product of dienst men wil hebben. Voor velen ligt het vermogen om voor een product of dienst te kiezen buiten elk vooruitzicht om zelf de inkomsten daar nog voor te verwerven. In hoeverre wordt er genoten van producten en diensten als men geen enkel zicht heeft op de vraag of men er wel beter van wordt? De klantdefinitie werkt dus ook voor de private sector niet in volle omvang. Dat leidt nog niet direct tot de conclusie dat de private sector niet kan voldoen aan de behoeften van de samenleving. Wel benadrukken wij het zelforganiserend vermogen van burgers om de onvolkomenheden in de markt te overwinnen. Beperkingen in het vermogen tot bepalen, betalen of genieten zijn overal. Bij de klant zelf en bij anderen om hem of haar heen. Wij hebben als burgers een verantwoordelijkheid naar elkaar

toe. Met zorg zien we hoe individuele vrijheid lang niet altijd leidt tot gedeelde verantwoordelijkheid. Vandaar dat we het van wezenlijk belang achten dat de ‘echte’ klant niet alleen redeneert vanuit de eigen keuzerijkdom, maar zich ook druk maakt over het gebrek aan keuze zoals hij of zij dat overal om zich heen kan zien. Of zich zorgen maakt over de gedachte dat het genieten van een bepaald product of dienst ten koste gaat van het genot van een ander, of ten koste van iets als het milieu. Ook binnen het hierboven gehanteerde klantbegrip gaat het om meer dan alleen het vermogen een rekening te betalen. Mensen zijn meer dan wandelende portefeuilles. Ze willen pas betalen als ze ook vol kunnen bepalen en genieten. Het domste wat we daarbij kunnen doen is te veronderstellen dat een klant zich daarbij alleen laat leiden door overwegingen van kortstondig genot.

Inrichting op basis van private organisaties

In de situatie dat burgers of collectieven van burgers zelf kunnen of willen bepalen, betalen en genieten van diensten of producten – en dit betreft gelukkig veruit het grootste deel van de maatschappelijke activiteiten – vinden wij het logisch dat de samenleving zich inricht op basis van *private organisaties*, primair aangestuurd door de eigenaren (in de vorm van een rechtspersoon als NV, BV, CV of VOF), zelfstandige ondernemers, de partners (maatschap), de leden (coöperatie, vereniging) of de bestuurders (stichting). In alle gevallen gaat het om commerciële of marktactiviteiten en zijn financiële overwegingen dominant aanwezig. In het geval van de stichting gaat het hier vooral om het beheer van fondsen e.d. Bij elk van de inrichtingsvormen zijn kanttekeningen te maken. Leidend daarbij is de vraag in hoeverre de burger als klant in volle omvang kan worden bediend. We beginnen bij de onderneming.

Onderneming

Wij zien met anderen een duidelijke verschuiving in de private sector richting de eigenaren van een onderneming, meer in het bijzonder richting de kapitaalverschaffer, de aandeelhouder of ‘share holders’. Op het moment dat het eenzijdig benadrukken van de rol van de aandeelhouder vooral neerkomt op het benadrukken van de korte termijn en eenzijdig financiële belangen van de aandeelhouder, dan hebben wij daar grote moeite mee. Dit betekent voor ons echter vooral een oproep tot het benadrukken van de maatschappelijke rol die een onderneming ook heeft te dragen, niet een overheveling van die rol naar de publieke sector. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de betrokken onderneming om zich niet alleen door korte termijn belangen te laten sturen. Wetten en regels zijn bedoeld om randvoorwaarden te scheppen voor een goede werking van de markt, vooral langs de lijnen van het toezicht, niet om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten. De onderneming die op basis van het bovenstaande klantbegrip actief is heeft, op basis van welbegrepen eigenbelang, wel een maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar hoeft in die zin nog geen maatschappelijke onderneming te zijn².

Primaire motief voor de onderneming

Het CDA hoopt en verwacht dat ondernemingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kennen. Tegelijk weten we dat het primaire motief voor het handelen van de onderneming bij de markt, meer in het bijzonder bij de ondernemer en degenen die het risico delen, de aandeelhouders, ligt en niet bij de maatschappij in bredere zin. We delen deze analyse met de ‘Raad voor de Toekomst’³, een brede enquête onder vooral ondernemers, waarbij gesteld wordt dat bedrijven hun directe verantwoordelijkheden wel kennen, maar hun indirecte veel minder. Dat is opvallend omdat de overgrote meerderheid ondernemingen wel moreel verplicht acht om in actieve zin hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te tonen. Dat is reden te meer om ons in het publiek debat uit te blijven spreken over ontwikkelingen binnen de private sector ondanks dat ‘de overheid daar niet over gaat’. Dit geldt te meer omdat de internationalisering van het bedrijfsleven onverdroten door gaat. Het vestigingsbeleid van ondernemingen wordt in toenemende mate een kwestie van juridische en fiscale opportuniteit. De digitale revolutie zorgt ook voor een versnelling van het handelen van

² Veel van de verwarring bij Dijkstal bij zijn aanval tijdens de Algemene Beschouwingen is hierop terug te voeren. De ‘onderneming met een maatschappelijke verantwoordelijkheid’ is niet hetzelfde als een ‘maatschappelijke onderneming’.

³ Osmose, blad van het SMO, Uitslagen enquête over bedrijfsethiek, 31 mei 2000.

ondernemingen. Dit alles zal onvermijdelijk consequenties hebben voor het Nederlandse structuurregime van ondernemingen. De recente samensmelting van nationale beurzen is daar het zoveelste teken van. Van Nederlandse zijde willen we dat de randvoorwaarden voor het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid maximaal blijven. Dat alles is reden genoeg om het debat over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen te blijven voeren en maatregelen gericht op de 'good governance' van bedrijven te ondersteunen. Wijzigingen van het structuurregime hoeven daarbij niet uit de weg te worden gegaan, maar moeten geen doel op zich worden. Voor ondernemingen die hun niet-commerciële motieven willen borgen is er het hierna beschreven alternatief van de 'maatschappelijke vennootschap'.

Zelfstandige ondernemers

De tijd is rijp om bijzondere aandacht te geven aan de positie van degenen die zich verzelfstandigd hebben en als freelancer of onder andere benamingen zich zelfstandig op de markt begeven. Het aantal daarvan neemt met de dag toe en betekent een belangrijke impuls van de economie; meer klantgerichte ondernemers zijn er niet. Hierbij hebben we gelijk ook oog voor degenen die zich op basis van hun arbeidsvoorwaarden in feite moeten gedragen als zelfstandige ondernemers binnen een dienstverband. Samen met de middenstand vormen zij in veel opzichten 'de kleine luyden' van de economie. Ondanks hun grote betekenis heeft deze groep te maken met specifieke problemen als het gaat om vertegenwoordiging en belangenbehartiging en heeft de overheid op haar beurt problemen deze amorfe groep te benaderen middels haar wetten en regelingen. De discussie over het loonbegrip bij zelfstandige ondernemers is een symptoom van het feit dat we als maatschappij en als overheid in het bijzonder, onvoldoende de impact van deze voortgaande verzelfstandiging onder ogen zien. Voor zover deze zelfstandige ondernemers zelf 'gemankeerde klanten' zijn, denken wij dat maatschappelijke ondernemingen een vorm kan zijn waarbinnen hun belangen gebundeld en behartigd kunnen worden.

Coöperaties

In het geval van coöperaties (of onderlinge) is er wel sprake van een winstmotief, maar nog meer dan bij de klassieke onderneming is dit winstmotief in oorsprong vooral voorwaardenscheppend richting de andere doelstellingen die te maken hebben met belangenbehartiging en risico-afdekking. In zekere zin wordt de coöperatie geacht om op '0-gulden' uit te komen en de eventueel resterende winst uit te keren aan de leden. De samenwerkingsgedachte tussen partijen die het hart vormt van de coöperatie vinden wij nog altijd zeer de moeite waard. De hoogtijdagen van deze rechtsvormen liggen achter ons, terwijl in veel opzichten de formule zeer aansprekend is. Het lijkt er echter op dat het financiële motief steeds zwaarder is gaan wegen, mede door de grote kapitaalbehoefte in de sectoren waarin coöperaties van oudsher actief zijn, zoals de landbouw. We gaan richting een keuze. Of de coöperatie vormt zich om tot een klassieke onderneming in de vorm van een vennootschap, of het vormt zich om richting een maatschappelijke onderneming of instelling in de hierna beschreven zin. Het is goed denkbaar dat de juridische vorm van een coöperatie blijft bestaan, maar dan wel als coöperatie 'nieuwe stijl'.

Stichtingen en verenigingen

Stichtingen en verenigingen zijn doelorganisaties die worden opgericht zonder directe verwachtingen in de zin van winst of rendement, maar omdat er een belang wordt gedeeld of moet worden bevorderd. Vanuit de gedachte van de civil society is het CDA hier een groot voorstander van, maar het is lang niet altijd zo dat hier direct een publiek belang of motief bij moet worden gezocht. Het oprichten van een sportvereniging is in maatschappelijk opzicht een goede zaak, maar niet direct een publieke zaak, evenmin als bijvoorbeeld het oprichten van een stichting voor het beheer van fondsen. Ook hierin is er in beginsel geen andere taak voor de overheid dan die van erkenning en van het scheppen van randvoorwaarden.

Wij menen te constateren dat de rechtsvormen van stichting en vereniging in toenemende mate oneigenlijk worden gebruikt. Fiscale en arbeidsrechtelijke overwegingen geven dan de keuze voor deze rechtsvormen aan, in plaats van de niet op winst gerichte doelstelling. Daarnaast zien wij in bijvoorbeeld de gezondheidszorg dat binnen het kader van een stichting activiteiten worden ontplooid op een schaal en met een financiële impact dat er in feite moet worden gesproken van een

onderneming. De stichtingsdoelstelling wordt dan als het ware het witte randje om de op rendement gerichte activiteiten heen, zonder effectieve borging van de niet op winst gerichte doelstelling. Net als bij de coöperaties willen wij dat het tot een keuze komt. Die keuze komt neer op een omvorming naar een vennootschap, een teruggang naar de oorspronkelijke doelstelling of omvorming naar een maatschappelijke onderneming / instelling of stichting, c.q. vereniging 'nieuwe stijl'.

Toezicht

De marktorganisaties worden in het handelen beperkt en geleid door nationale en internationale wet- en regelgeving. Voor vrijwel elke markt is een marktmeester aangesteld. Veelal wordt dit overgelaten aan en is het ook de wens van de marktpartijen. Voor markten die een belangrijke maatschappelijke functie hebben geeft de overheid aanvullende regels voor de organisatie van toezicht of stelt zelf toezichtorganen in. Een belangrijk punt daarbij is het voorkomen of reguleren van monopolieposities en andere uitwassen die schadelijk voor de burgers kunnen zijn. Voorbeelden hiervan zijn het toezicht op verzekeraars, banken en het effectenverkeer en het NMA.

In algemene zin zijn wij een groot voorstander van een sterk en onafhankelijk toezicht op de private sector, voor zover niet georganiseerd als een maatschappelijke onderneming. Gelet op de enorme beweeglijkheid van de private sector, zijn wij daarbij ten minste van mening dat het tot maximale afstemming en waar nodig tot integratie moet komen van toezichthouders over de sectoren heen. Daarbij dienen de toezichthouders ook voldoende mogelijkheid te hebben tot interventie op het moment dat een overtreding of misbruik wordt geconstateerd.

Naast versterking en integratie van het toezicht willen we ook een scherper beeld krijgen van de mate waarin de rechterlijke macht nog is toegerust voor haar taak en de rol die alternatieve geschillenbeslechting zoals arbitrage en mediation hierin kunnen spelen.

Acties

1. Wij willen een versteviging van het debat over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen.
2. Wij vragen extra aandacht voor de positie van zelfstandige ondernemers in de samenleving.
3. Wij vragen coöperaties en vergelijkbare rechtsvormen te komen tot een heroverweging van hun doelstellingen en rechtsvorm.
4. Wij voelen de noodzaak van een 'herijking' van de juridische stichtings- en verenigingsvorm.
5. Wij gaan voorstellen doen voor een versterking van het onafhankelijk toezicht op de private sector in de vorm van een 'Kaderwet Toezichthoudende Organen'.

1.2 Private organisaties: georganiseerd als maatschappelijke onderneming

De keuze voor het niet-commerciële

Als binnen de samenleving verbanden te zwak worden of zijn geworden om nog tot stand te komen, ontstaat een andere situatie dan hiervoor beschreven. Die fase hebben we in veel opzichten bereikt. We zijn geen cultuurpessimisten. We zien gelukkig nog altijd dat mensen elkaar weten te vinden voor gemeenschappelijke doelen, zelfs of misschien wel vooral als het om moderne ontwikkelingen als het internet gaat. Tegelijk menen wij dat, mede door het op individualisering gerichte beleid van Paars, de kans dat mensen elkaar weten te vinden voor de dingen die niet direct in het verlengde liggen van het eigen belang, in gevaar komt.

Hiervoor gaven wij een beschrijving van de klant als iemand bij wie het ‘bepalen, betalen of genieten in één hand ligt’. We hebben ook gesteld dat in de praktijk er weinig echte klanten zijn. Op het moment dat er geen sprake is van een winstmotief, of sterker nog, als het streven naar de behartiging van de belangen onder druk komt te staan van het te dominante winstmotief, dan is er alle reden om voor organisatievormen te kiezen waarin die niet-op-winstgerichte belangen extra gegarandeerd kunnen worden. Daarin ligt ook een publiek belang, want het gaat hier om activiteiten, producten of diensten die anders onvermijdelijk op het bord van de overheid worden gelegd om daardoor te worden behartigd.

Organiseren van het gezamenlijk belang

Wij pleiten dus voor vormen van vervangende of geconditioneerde zelfregulering, waarbij het primair aan maatschappelijke partijen zelf is om initiatieven te ontplooiën, maar de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid klaar staat om condities te scheppen.⁴

We spreken hier dus van situaties waarin de ene burger de andere burger moet helpen omdat de markt niet perfect werkt. Dat kan omdat burgers niet vrij zijn om te bepalen, omdat de prijs die zij betalen niet echt een marktprijs is of omdat wat genieten zou moeten zijn in de praktijk het tegendeel blijkt. Maar al te vaak ontstaat er dan een discussie over de overheid en de vraag of zij moet optreden. Wij geven er veruit de voorkeur aan dat burgers die een gezamenlijk belang onderkennen in het ondervangen van dit tekortschieten van de markt zichzelf organiseren. Dat is zelfregulering in haar beste vorm. De overheid zelf heeft wel een zeer concreet belang bij om de (groepen van) burgers die zichzelf organiseren te ondersteunen in het opvangen en zo mogelijk corrigeren van het tekortschieten van de markt. Soms is de daadkracht van een paar bureaus die iets doen voor een patiënt wat anders door thuiszorg zou moeten worden gedaan al genoeg. In vele andere situaties is een meer gestructureerde inspanning noodzakelijk, al was het maar vanwege de grote bedragen die er mee gemoeid kunnen zijn. Daarom introduceren wij hier de *maatschappelijke onderneming*. Wij stellen voor hier een aparte rechtsvorm of rechtspersoon voor in het leven te roepen, waarvan hieronder de belangrijkste kenmerken worden opgesomd.

Kenmerken van de maatschappelijke onderneming

De belangrijkste kenmerken van de maatschappelijke onderneming zijn:

- het is een onderneming
- ontstaan uit maatschappelijke, dat wil zeggen niet-commerciële motieven
- met daarbij passende rechtsvorm(en)
- met in de doelstelling een taak die ook kan worden uitgevoerd in situaties waarin de markt niet perfect kan functioneren
- een taak die anders wellicht publiek zou worden uitgevoerd of op andere wijze een publiek belang kan vertegenwoordigen
- mede daarom gerechtigd een beroep te doen op publieke middelen
- met extra garanties voor de bewaking van de doelstelling (de dubbele doelklem) door:

⁴ K. Klop. Privatiseren? Zo ja, naar wie en hoe? Het politieke roer moet om. Bestuursforum, januari 2000.

- vertegenwoordiging van de direct belanghebbenden in het bestuur van de organisatie
 - directe verantwoording door de maatschappelijke onderneming aan de belanghebbenden bij de dienstverlening in de vorm van een handvest
- een toezichthouder die (mede) uit belanghebbenden bestaat

Samengevat is een maatschappelijke onderneming niets anders dan een private organisatie met een extra (dubbel) mechanisme om de belangen te behartigen van degenen die dat anders niet zelf kunnen. Hieronder worden de verschillende elementen uitgewerkt:

Het is een onderneming

We spreken niet zonder reden over een ‘onderneming’. Dit brengt tot uiting dat er initiatieven worden genomen, dat er risico is, dat er concurrentie kan zijn en dat er geen gegarandeerde opvang van slecht resultaat door de overheid bestaat. Een goede behartiging van de belangen voor wie de maatschappelijke onderneming is opgericht betekent absoluut een ondernemende instelling en een daarbij horend streven naar een goed rendement. Klanten hebben een mogelijkheid tot keuze en kunnen die, hoe gebrekkig soms ook, wel degelijk uitoefenen.

Een maatschappelijke onderneming kan en mag als private organisatie dus winst maken (maar ook verlies) en kan in theorie ook failliet gaan. Vanuit de gedachte dat het bestuur uit belanghebbenden (stakeholders) is samengesteld en niet uit aandeelhouders (shareholders) is het wel logisch dat de winstbestemming anders verloopt dan via een directe uitkering aan deze kapitaalverschaffers.

Ontstaan uit niet-commerciële motieven

Tegelijk draagt de keuze voor de oprichting van een maatschappelijke onderneming een onmiskenbaar altruïstisch karakter. Er wordt verder gekeken dan het eigen belang, of mooier gezegd, er is sprake van welbegrepen eigenbelang dat het accent legt op lange termijn overwegingen, inclusief overwegingen van solidariteit. Maatschappelijke overwegingen zijn de bron van de onderneming. De doelstelling die in dat kader is geformuleerd is bepalend voor de strategische koers van de onderneming.

Rendementsoverwegingen vormen echter geen overheersend motief voor de koers van de onderneming. Kapitaalverschaffers horen dat te beseffen op het moment dat ze investeren in een maatschappelijke onderneming. De onderneming maakt een heel bewuste keuze om zich te profileren als onderdeel van de ‘civil society’. Die pretentie moet worden waargemaakt.

Mede vanwege het niet-commerciële motief is het zeer goed denkbaar dat nutsbedrijven en andere organisaties die tot voor kort tot het publiek domein werden gerekend als maatschappelijke onderneming verder zouden kunnen gaan. Voorwaarde daarbij is dat de monopoliepositie van de betrokken organisatie voldoende is afgebouwd om echt over ondernemen te kunnen spreken. Daarnaast kunnen coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, stichtingen en verenigingen die nu hun niet-financiële doelstellingen in de knel voelen komen, zich omvormen tot een maatschappelijke onderneming. Vrijwilligersorganisaties en andere organisaties met een specifiek maatschappelijke doelstelling kunnen er eveneens baat bij hebben zich om te vormen tot een maatschappelijke onderneming.

Met daarbij passende rechtsvorm(en)

Om onderscheid te kunnen maken tussen de in de praktijk verschillende niet-commerciële motieven van waaruit tot de vorming van een maatschappelijke onderneming kan worden besloten, is het gewenst om binnen de algemene vorm van de maatschappelijke onderneming diverse rechtsvormen te kunnen onderscheiden.

We stellen voor om te spreken over de rechtsvorm van een ‘*maatschappelijke vennootschap*’ (MV) als het gaat om een maatschappelijke onderneming die in het maatschappelijk verkeer verder alle rechten en plichten wenst te kennen zoals die gelden voor reguliere ondernemingen. Te denken valt aan bedrijven in het openbaar vervoer, pensioenverzekeraars en waterleidingbedrijven.

We spreken tegelijk over de verzamelterm van ‘*maatschappelijke instellingen*’ (MI) (Civil Society, CS) als we denken aan de coöperaties, brancheorganisaties, stichtingen en verenigingen die hun niet-commerciële karakter willen benadrukken. Zij kunnen in de discussie daarover worden bestempeld als coöperaties, brancheorganisaties, stichtingen en verenigingen ‘*nieuwe stijl*’. Onderwijs- en zorginstellingen zijn logische voorbeelden van maatschappelijke instellingen.

Een taak passend bij imperfecte markten

Er is in het geval van een maatschappelijke onderneming wel degelijk sprake van een markt. Mocht er geen keuze zijn, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een monopolioïde situatie, dan ligt het voor de hand de organisatie publiek te houden (zie de hierna besproken publieke taak organisatie). Waar het hier om gaat is de positie van de klant die niet kan optreden als klant in de volle betekenis van het woord. Dit is niet zozeer een objectief criterium, als wel een kwestie van wilsovereenstemming tussen betrokken partijen. Deze partijen kunnen heel ongelijksoortig zijn, van museumdirecteuren tot patiëntenverenigingen. Het kan ook zijn dat de partijen typisch vertegenwoordigers zijn van anderen, van reizigers met het openbaar vervoer tot ouders van kinderen met een verstandelijke handicap. Op zich is deze ongelijksoortigheid geen probleem, zolang zich dit maar weerspiegelt in het bestuur van de maatschappelijke onderneming.

Een taak met een publiek belang

De gedachte is dat via de vorm van de maatschappelijke onderneming een veelheid van publieke belangen behartigd kunnen worden door private organisaties. Binnen het kader van de maatschappelijke onderneming krijgt het publiek belang via de dubbele doelklem een vorm van borging die in principe voldoende is om dat publiek belang verzekerd te weten. Op dit moment zou waarschijnlijk voor de uitvoering van de publieke taak de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan of agentschap worden gekozen. In de nieuwe structuur vormt de maatschappelijke onderneming een alternatief, mits er sprake is van een minimale marktwerking. Opnieuw: maatschappelijke ondernemingen zijn niet bedoeld om monopolietaken over te nemen.

In de huidige discussies over publiek belang en marktwerking draait de beslissing of bijvoorbeeld een organisatie uit de netwerksector geprivatiseerd kan worden voor een groot deel om de vraag wat de relatieve kracht van de nieuwkomer is op de markt. De onderhandelingspositie bepaalt voor een belangrijk deel de beslissing⁵. De splitsingsdiscussies over exploitatie en infrastructuur verlopen moeizaam en dat is mede omdat men wel weet wat men heeft en niet weet wat men krijgt. De keuze is uiteindelijk heel zwart-wit: publiek of privaat. Via de (oprichting van een) maatschappelijke onderneming kan het publiek belang ook bij formele privatisering in beginsel gewaarborgd blijven.

Mogelijk beroep op publieke middelen

Het betreft dus private organisaties die zo nodig op basis van een contractuele afspraak gerechtigd zijn een beroep op publieke middelen te doen voor een publiek doel, vanzelfsprekend onder voorwaarde van verantwoording. Het daarvoor af te sluiten contract omschrijft het publiek belang en de activiteiten die in dat kader door de maatschappelijke onderneming worden verricht. Op basis daarvan kunnen ze gerechtigd zijn een publieke dienst te leveren. Het betreft hier een horizontale relatie tussen maatschappelijke onderneming en een publieke taak organisatie (zie hierna). In directe zin valt dit daarmee buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan de elementen van het contract, in het bijzonder een eventuele concessieverlening of subsidieverstrekking, kunnen voorwaarden worden gesteld. Het verstrekken van subsidies wordt makkelijker naarmate de belanghebbenden (stakeholders) zich beter hebben georganiseerd. Voor zover de maatschappelijke onderneming een voormalige organisatie uit het publiek bestel is dient er zeker sprake te zijn van een heldere structuur en bijpassende voorwaarden.

Bewaking van de doelstelling: bestuur

Het eerste deel van de 'dubbele doelklem' bestaat uit de wijze waarin het bestuur wordt vormgegeven. Noem het een poldermodel, maar de vertegenwoordiging van belanghebbenden is niet de slechtste manier gebleken om organisaties voeling te laten houden met de maatschappij. Het bestuur van een maatschappelijke onderneming dient dus een vertegenwoordiging te kennen van belanghebbenden (stakeholders). Tot het bestuur kunnen degenen behoren met een belang voortkomend uit eigendom, aandeelhouders dus, maar vooral ook degenen wiens belangen worden geraakt zonder dat ze, anders dan via (financieel) eigendom, in staat zijn hun belang kenbaar te maken.

⁵ In ieder geval binnen het keuzeschema zoals dat is ontwikkeld door het ministerie van Economische Zaken, geïnspireerd door oud-secretaris generaal Van Wijnbergen.

Bewaking van de doelstelling: burger

De burger in diens rol als klant komt bij de maatschappelijke onderneming ook direct in beeld omdat er sprake is van een structurele feedback door betrokkenen over de manier waarop het product of de dienst wordt geleverd. Een feedback die op zo direct mogelijke wijze, bijvoorbeeld door financiële compensatie, zichtbaar gevolgen krijgt voor de maatschappelijke onderneming als het product of de dienst niet volgens de eigen normen van de onderneming wordt geleverd. Elke maatschappelijke onderneming hoort de eigen normen voor de dienstverlening vast te leggen in de vorm van een kwaliteitshandvest. Bedrijven maken al langer gebruik van het instrument van kwaliteitsgaranties ('niet goed, geld terug'). Het verschil is het verplichte element en de openbaarmaking van de prestaties van de maatschappelijke onderneming richting haar klanten. Vergelijking van prestaties (benchmarking) ligt daarbij voor de hand.

Toezicht

Het toezicht op maatschappelijke ondernemingen dient net zo dekkend en volledig te zijn als voor elk deel van de private sector, met dien verstande dat de toezichthouder zelf (mede) wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de direct belanghebbenden. Dit is mogelijk omdat de maatschappelijke onderneming via de samenstelling van haar bestuur en het handvest al een eigen en voldoende ontwikkeld systeem voor zelfregulering kent. Het risico van belangenverstremgeling is dan voldoende afgedekt om het voordeel van deskundigheid uit het veld te kunnen trekken. Een actieve erkenningsregeling van de zijde van het Rijk dient gewaarborgd te zijn wil deze vorm in de plaats kunnen komen van het reguliere onafhankelijke toezicht. Om ordening te brengen in de lappendeken van toezichthouders vragen wij de regering om te komen tot een 'Kaderwet privaat toezicht'.

Initiatief

1. De maatschappelijke onderneming zal door het CDA nadrukkelijk als alternatief naar voren worden gebracht in de discussies over de keuze van publiek versus privaat.
2. Het CDA zal de regering verzoeken om initiatieven richting de maatschappelijke onderneming te ontplooiën, inclusief de introductie van daarbij passende rechtspersonen, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwe 'Wet op de maatschappelijke onderneming', respectievelijk in de vorm van wijzigingsvoorstellen voor het Burgerlijk Wetboek.
3. Bestaande rechtspersonen die handelen vanuit een niet-commercieel motief worden uitgedaagd zich analoog aan de maatschappelijke onderneming te ontwikkelen richting de 'nieuwe stijl'.
4. Voor de maatschappelijke onderneming geldt een specifieke vorm van toezicht. De regering wordt gevraagd hier een initiatief voor te ontwikkelen in de vorm van een 'Kaderwet Toezichthoudende Organen'.

Publieke sector

2.1 Publieke Taak Organisatie

Geen keuze

Onze voorkeur gaat uit naar het behartigen van belangen door burgers door private organisaties in de vorm van een maatschappelijke onderneming. Het blijft echter denkbaar dat er situaties zijn waarin de functies van bepalen, betalen en genieten zo structureel gescheiden zijn, respectievelijk op basis van overwegingen van algemeen belang zo gescheiden moeten zijn dat het (nog) niet aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving kan worden overgelaten. Deze scheiding wordt dus niet opgevangen door de markt, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een structureel onvermogen om kostendekkend te werken, noch mag het van burgers of verbanden van burgers verwacht worden dat zijzelf het publiek belang behartigen. Er is nog wel sprake van het feit dat herkenbare producten en diensten aan individuele burgers en bedrijven worden geleverd (transactiediensten), maar de burger heeft als klant geen wezenlijke of volledige zeggenschap. Al met al is er sprake van een identificeerbare publieke taak, uitgevoerd door een *publieke taakorganisatie (PTO)*, in een situatie waarin de betrokken burgers geen keuze hebben, maar waarbij diezelfde burgers wel alle rechten hebben op een goede behandeling. PTO's vormen in die zin de kern van de 'public society'. Verwacht mag worden dat, vooral onder de invloed van de technologische mogelijkheden, de inrichting van de betrokken processen en organisaties geen specifiek publiek karakter meer hoeft te dragen. Dit geldt niet alleen voor de verwerking van informatie, maar kijkend naar de ontwikkeling van moderne expertsystemen ook voor veel vormen van besluitvorming. Zolang de individuele voorkeur echter niet doorslaggevend is voor de wijze waarop een product of dienst wordt geleverd en wettelijke kaders kunnen dwingen tot afwegingen van publiek en privaat belang, blijven de organisaties die de taak verzorgen een publiek karakter houden.

Dubbele verantwoordelijkheid

Net als bij maatschappelijke ondernemingen is er voor publieke taakorganisaties daarmee sprake van een dubbele verantwoordelijkheid. In het geval van PTO's in de richting van de burger over wat de burger van de vervulling van de taak mag verwachten, in het bijzonder de kwaliteit van de dienstverlening en richting de minister voor wat betreft de wijze waarop het de taak vervult. Dat is geen eenvoudige positie, precies de reden waarom publieke organisaties alleen worden opgericht als er geen privaat alternatief denkbaar is. Een PTO heeft net als elke organisatie ruimte en afstand nodig om haar werkzaamheden te kunnen doen: ze moet actief luisteren (responsief) zijn naar de signalen uit de samenleving en daar actie op kunnen nemen. Daarnaast zal ze zich tegelijk ook betrouwbaar moeten tonen in haar werkzaamheden richting politiek, pers en samenleving. Als het goed is bestaat er geen conflict tussen deze doelstellingen, maar de kans op een lelijke spagaat bestaat altijd – en dan kan elk slecht bericht de ruimte van de organisatie beperken. Omdat we kunnen weten dat dit probleem bestaat moeten de aansturing en verantwoording hier beter op worden ingericht. Dit betekent enerzijds een heldere relatie met degenen die politieke verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en anderzijds het vervlechten van prikkels in de manier waarop publieke taakorganisaties met het publiek omgaan.

Onder de ministeriële verantwoordelijkheid

De vervulling van de publieke taak is daarbij echter direct onderwerp van ministeriële verantwoordelijkheid, respectievelijk van dat van het politieke bestuur van de lagere overheden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de taak uiteindelijk wordt bepaald op basis van een wettelijk raamwerk en niet op basis van een contract. Binnen het wettelijk raamwerk treden minister en taakorganisatie met elkaar in overleg over de wijze van uitvoering van de taak en de doelstellingen die daarbij gelden. De vrijheid die de taakorganisatie heeft bij de uitvoering van haar taak is afhankelijk van de kwaliteit van de informatie waarmee verantwoording wordt afgelegd. Deze kwaliteit heeft betrekking op de betrouwbaarheid waarmee de organisatie haar taak uitvoert maar ook op de mate waarin de organisatie

er in slaagt wensen vanuit de samenleving in verbeterde dienstverlening te vertalen en zich daarmee ‘responsief’ toont.

De honorering van de leiding van de publieke taakorganisatie hoort ook bij de verantwoording.

Kwaliteit van dienstverlening

De kwaliteit van de dienstverlening dient specifiek te worden geregeld bij de inrichting van de publieke taakorganisatie. Dit kan onder meer gebeuren via een door de publieke taakorganisatie te formuleren handvest waarin de eigen normen voor de dienstverlening worden geformuleerd. Deze normen dienen ten minste zo scherp te zijn als de daarvoor geldende wettelijke normen en o.a. een klachtenregeling te omvatten. Compensatie-elementen voor het niet halen van de eigen normen van de taakorganisatie dienen ook aanwezig te zijn. In termen van wet- en regelgeving zijn de zorgvuldigheidseisen van de Algemene Wet Bestuursrecht dominant.

Scheiding ten opzichte van de publieke sector

De uitvoering door publieke taakorganisaties van activiteiten die ook binnen de private sector zouden kunnen plaatsvinden is niet bij voorbaat uitgesloten. Een zekere mate van ‘hybriditeit’ valt niet uit te sluiten en kan zelfs bevruchtend werken. Op het moment dat dit private element het functioneren als publieke organisaties gaat overheersen of wegdrücken dient de positie van de organisatie overwogen te worden. Overheveling naar de private sector in de vorm van een maatschappelijke onderneming of ten minste splitsing van de private en publieke taken ligt dan voor de hand.

Ordering en herordering binnen de publieke sector

Op dit moment is er sprake van een wildgroei van publieke en semi-publieke organisaties die direct of indirect allemaal onder de ministeriële verantwoordelijkheid lijken te vallen. Ook voor veel zelfstandige bestuursorganen geldt dit laatste, hoe indirect ook. Als het belang groot genoeg is, of als er sprake is van grote of structurele incidenten zal het reilen en zeilen van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onvermijdelijk onderwerp worden van de publieke discussie en dan is de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding.

Ons voorstel is allereerst om de discussie te voeren of een ZBO zich niet beter kan omvormen tot een maatschappelijke onderneming. Hetzelfde geldt voor agentschappen en uitvoerende diensten die nu nog geheel binnen een departement vallen, maar waarvan de functie wordt gekarakteriseerd door transactiediensten. Is het niet mogelijk om tot omvorming tot een maatschappelijke onderneming over te gaan dan willen wij komen tot samenvoeging van alle zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoerende diensten tot één vorm: de *publieke taakorganisatie (PTO)*. PTO's krijgen allen dezelfde randvoorwaarden mee, waaronder bijvoorbeeld de toepassing van het baten-lastenstelsel. Binnen het kader van de jaarbegroting en het jaarverslag ('nieuwe stijl') wordt de paragraaf zoals die nu gewijd wordt aan agentschappen vervangen door een vergelijkbare paragraaf voor de publieke taakorganisaties.

Uitzonderingen

Uitgezonderd worden, dan wel gesplitst worden, alle functies die te maken hebben met respectievelijk de formulering van beleid en de organisaties die te maken hebben met het toezicht. De eerste functie wordt nadrukkelijker gebonden aan het departement of het college. Voor de toezichtfunctie moet een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthouders die de private sector als object hebben en toezichthouders die werken in het verlengde van het ministerieel toezicht.

Een apart verhaal vormen de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties. Deze dienen zich in principe om te vormen tot maatschappelijke onderneming, met afsplitsing van die taken die tot een publieke taakorganisatie of toezichthouder hierop behoren.

Toezicht

Publieke taakorganisaties werken direct in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid. Uitvoering, handhaving en de controle op de publieke taak horen in een gesloten en dekkende toezichtketen thuis, beginnend en eindigend bij de verantwoordelijke bewindspersoon(en) op rijksniveau en de parallel daarvan binnen de lagere overheden. Het toezicht moet daarop zijn ingericht. Om te verzekeren dat de informatiestromen over de effectiviteit van het beleid zo zuiver mogelijk zijn,

is het wel zeer denkbaar dat de toezichtfunctie wordt geconcentreerd binnen één toezichthoudend lichaam. De ordening van de toezichtobjecten is daarbij leidend en niet de competentie van bewindsperso(n)en(en). Daarnaast lijkt het ook raadzaam om vormen van eigen toezicht door de publieke taakorganisaties zelf te laten ontstaan en daar een vorm van metatoezicht op te houden. Visitaties kunnen daar een rol in spelen, bij voorkeur in combinatie met audits waar een zelfevaluatie door de betrokken organisatie aan vooraf is gegaan. Het politiestelsel geeft hier goede aanzetten van te zien. Vergelijking van prestaties (benchmarking) door de publieke taakorganisaties in een neutrale organisatie lijkt tevens wenselijk om het toezicht op een hoger niveau te brengen.

Initiatief

1. Wij stellen voor alle huidige agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en alle andere organisaties met een (semi-)publieke taak te beoordelen op de vraag of deze zich niet beter kunnen omvormen tot een maatschappelijke onderneming.
2. Wij nodigen de regering uit om alle organisaties waarin sprake is van transacties met burgers zonder dat deze burgers een keuze hebben en waarbij de publieke taak overheerst, onder één noemer te laten vallen, die van de publieke taak organisaties en het bestaan en de regulering ervan te regelen via één 'Wet op de Publieke Taak Organisatie'. Deze wet kan in plaats komen van de beoogde 'Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen' en andere arrangementen voor vergelijkbare organisaties, zoals agentschappen.
3. Wij vragen de regering begroting en jaarverslag en de andere elementen van het comptabel bestel hierop aan te passen.
4. Van de vorming van publieke taak organisaties worden uitgezonderd de functies die te maken hebben met de beleidsformulering en de toezichthoudend organisaties.
5. Organisaties die toezicht houden op de werking van publieke taak organisaties doen dit in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid.
6. Een stelsel van visitaties, in combinatie met audits op basis van zelfevaluaties dient te worden uitgewerkt.
7. Er dient een structuur te komen voor de onafhankelijk verzameling en vergelijking van prestaties van publieke taak organisaties (benchmarking).

Publieke sector

2.2 Publieke lichamen

Taakoverstijgend

Tot slot zijn er de **publieke lichamen** die de overheid in klassieke zin vormen, startend bij de Staten-Generaal. Kenmerkend voor deze lichamen is dat zij niet een enkelvoudig belang (mogen) behartigen, maar hun afwegingen primair doen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de rechtsstaat en in de behartiging van het algemeen belang die hiermee samenhangt.

Ook binnen een pluralistische politieke orde kan en moet een fundamentele betekenis worden toegekend aan het begrip algemeen belang. In die zin werken deze publieke lichamen uiteindelijk 'taakoverstijgend'. We praten hier ook over de situaties waarin het klantbegrip zoals dat nog voor publieke taakorganisaties kan gelden niet voldoet of uiterst geforceerd overkomt. De relevantie van het klantbegrip wordt in ieder geval voortdurend gerelativeerd omdat de keuze voor de belangen van de ene klant vanzelf een beperking inhoudt van de belangen van de andere. Praten over de burger in diens rol als klant zal op dit niveau automatisch gaan knellen. De overheid is geen bedrijf en zal het ook nooit worden. De voortdurende noodzaak een overstijgend belang te formuleren is kenmerkend voor degenen die verantwoordelijkheid dragen binnen publieke lichamen. Het achterliggende doel is de vorming en handhaving van een rechtsstaat. De handelingen worden bepaald en beperkt door het staats- en administratiefrecht.

Burgers die kiezen

De burger raakt daarmee echter allesbehalve uit beeld. De burger is veel meer dan een klant; hij of zij kiest niet alleen voor producten of diensten, maar ook voor de kandidaten die hem of haar vertegenwoordigen. Daarmee komt de cirkel rond in een democratisch bestel en wordt de rechtsstaat overeind gehouden.

In het publiek domein lijkt het alsof men het steeds moeilijker vindt om onderscheid te maken tussen de rol van de burger als staatsburger en die van de burger als klant. De komst van snelle communicatievormen als internet en de houding van de media werken dit in de hand. Gedreven door een beeld van snelle en tegelijk verwerende consumenten, wordt alles ondergeschikt gemaakt aan de noodzaak te allen tijde en op elke manier te kunnen communiceren. Het is moeilijk te zien waar de veranderingen in communicatie en media toe zullen leiden, maar onmiskenbaar laten de veranderingen zich steeds moeilijker rijmen met het idee dat één keer in de vier jaar als staatsburger optreden voldoende zou zijn voor het contact met die burger. Vandaar het chatten met de minister, vandaar het praten over interactieve beleidsvorming als vervanging van de oude manier van beleidsvorming. Ontwikkelen de publieke lichamen zich richting 'e-governance'?

Nee. Het is een misvatting om te denken dat de burger er blij mee zal zijn als het publiek domein hijgend achter de ontwikkelingen in de private sector aan gaat hollen. Het is logisch dat publieke taakorganisaties zich richting de burger, in hun rol als klant, van moderne techniek bedienen, al zou dat overigens nog een stuk beter kunnen. Het is ook logisch dat, als het gaat om voorlichting en communicatie, de overheid zich van de modernste middelen zal bedienen. Maar inhoud gaat boven vorm. Juist in een tijd van vluchtige vormen, complexiteit en de verwarring die er het gevolg van is wil een burger zich in principe tot de overheid kunnen richten voor uitspraken over wat kan en wat niet kan. Op straffe van irrelevantie moeten de publieke lichamen de stabiele, solide plaatsen worden waar het debat over waardetoedeling in een samenleving wordt gevoerd. De overheid wordt in onze ogen eerder solide dan virtueel worden. De overheid vormt in principe het meest robuuste deel van een vluchtige samenleving. Ze is de bewaker van het algemeen belang. Dit betekent dus ook wat voor de keuze tussen het al dan niet private of publieke karakter van een organisatie. Schema's en checklists kunnen helpen bij die keuze, maar uiteindelijk is het de partijpolitiek geïnspireerde afweging van het algemeen belang dat de doorslag geeft.

Toegerust?

De verantwoordelijkheid voor het maken van afwegingen van algemeen belang houdt ondertussen reële risico's in. Risico's die te maken hebben met te hoog vliegen, verlies aan contact met de werkelijkheid van alle dag, een gebrek aan prikkels om op effect te worden afgerekend. Het risico bestaat van een moderne samenleving die zich niet meer herkent in de moeizame en daardoor vaak langzame en doorzichtige afwegingsprocessen.

Met de invoering van de verantwoordingsdag op de 3^e woensdag in mei is een volgende stap gezet in de worsteling om een betere greep te krijgen op de prestaties van de publieke sector. Ons gaat het nog niet ver genoeg. In veel opzichten missen we de inzichten om op een werkelijk gefundeerde wijze de keuzen te maken waar de samenleving om vraagt, ook als het gaat om de vraag of iets publiek of privaat moet blijven. Informatie genoeg, maar zelden de relevante informatie. Als we de pretentie hebben iets zinnigs te zeggen over de inrichting van de samenleving dan moeten de publieke lichamen daarop zijn toegerust. De vooruitzichten zijn niet gunstig. Mede door een krappere wordende arbeidsmarkt en het slechte imago van de overheid voorzien we dat er (verder) zal worden ingeleverd op de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Het is in dat verband niet meer genoeg om heel algemeen te blijven klagen over het groot aantal externen dat wordt ingeschakeld. Beter is het om scherp te kijken naar de vraag wanneer wat zich precies voor uitbesteding leent. Er zijn vele voordelen verbonden aan een dergelijke uitbesteding, maar wij willen in ieder geval een overheid die meer dan alleen de 'procesbegeleider' is van externe onderzoeken en adviezen. Een inhoudelijke visie wordt nu te vaak gemist. Uiteindelijk is dit meer een kwestie van houding en gedrag binnen het ambtelijk apparaat, dan een kwestie van structuren.

Toezicht: wie bewaakt de bewakers?

Wie bewaakt de bewakers? Bij een aantal publieke lichamen horen controlerende taken, voorop de Staten-Generaal. Zij houden toezicht op de publieke taak organisatie op basis van wetgeving en de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor. Het functioneren van maatschappelijke ondernemingen en andere organisaties met een publiek belang wordt besproken op basis van het contract dat aan de relatie met de overheid ten grondslag ligt (en die in die zin een wettelijke basis heeft) en de manier waarop met het contract wordt omgegaan. Ook rapportages van de onafhankelijk toezichthouders kunnen aanleiding zijn om het gesprek met de minister aan te gaan. Dit alles is echter niet genoeg. Terecht wordt op dit moment de controlerende functie van de Tweede Kamer versterkt. Onze ambitie is dat dit verder gaat dan alleen de controle op de detailinformatie zoals die via de departementale kanalen wordt aangereikt. We willen ook in staat zijn tot een vorm van meta-toezicht op het systeem, om bijvoorbeeld op gefundeerde wijze tot afwegingen te komen over het belang van burgers bij de keuze voor de publieke of private vorm van een organisatie. Daartoe zijn wij nu niet toegerust. Voorstellen op dit punt, bijvoorbeeld in de vorm van een verificatiebureau, mag men van ons verwachten. Belangrijk daarbij zullen de voorstellen zijn in het kader van de in deze notitie voorgestelde wetgeving inzake de inrichting van de private sector, inclusief de maatschappelijke onderneming, de gewenste 'Kaderwet Publieke Taakorganisatie' en de 'Kaderwet Toezichthoudende Organen'.

Herstel van gezag?

"Machtsverlies valt niet te stuiten, gezagsverlies wel", zo stelt De Hoop Scheffer in het NRC van 10 juni. Internationale instellingen, de Europese Unie voorop, nemen steeds meer nationale bevoegdheden over. Gemeenten en provincies hebben meer te zeggen gekregen. Global en local – daar ligt de toekomst. Als de in deze notitie beschreven ontwikkelingen verder gaan zal de publieke sector ten opzichte van de private sector nog kleiner worden, maar de functie ervan zal minstens zo belangrijk blijven. Tenminste, als de partijen het hoofd boven het maaiveld durven uit te steken. Onderzoek toont keer op keer aan dat het aantal mensen dat zich betrokken voelt bij maatschappelijke problemen nog altijd groot is, maar dat de politiek niet meer de aangewezen weg is om daar wat aan te doen. Pogingen om daar wat aan te doen blijven te makkelijk te vaak in vormvernieuwing steken. Dat geldt ook voor verhandelingen over vernieuwing van de Kamer zelf. Die moeten geen doel op zich worden. Er is geen reden voor een sfeer van "weg met ons". We zijn en blijven in veel opzichten het knooppunt van de samenleving. Wat daarop gezegd en gedaan wordt bepaalt het gezag. De macht kan

verminderen, het gezag kan hoog zijn als deze - net als bij het CDA - gericht is op respect, naastenliefde en verantwoordelijkheid.

Initiatief

U kunt van het CDA een reeks voorstellen verwachten. Voorstellen gericht op een heldere inrichting van de samenleving langs de hiervoor geschetste lijnen en de afwegingen die hiermee samenhangen.

Tot slot

Herordening

Het voorgaande betekent een herordening van de wijze waarop de samenleving zich organiseert. Dat lijkt een ambitieuze doelstelling. Tegelijk menen wij dat onze voorstellen in veel opzichten niet veel meer zijn dan ‘achterstallig onderhoud’ en een vervulling van ‘latente behoeften’. Het is hoog tijd dat een dergelijke herordening plaatsvindt. De huidige vormen zijn nauwelijks bestand tegen de veranderingen zoals die aan de gang zijn binnen de moderne economie. Dit is echter geen ‘alles moet anders’ show. Juist om een robuuste inrichting van de samenleving mogelijk te maken is het noodzakelijk om terug te gaan naar de kern. Dat betekent teruggaan naar de vraag voor wie we het allemaal doen, de burger. Op basis van de mogelijkheden en beperkingen van de burger, beginnend bij het individu, eindigend bij het collectief, worden verschillende vormen van private en publieke verantwoordelijkheidstoedeling beschreven. Analoog hieraan wordt aangegeven hoe de cirkel van toezicht en rechterlijke toetsing vorm kan krijgen.

Natuurlijk is dit alles niet van de ene op de andere dag te realiseren. Op een moment dat vanuit vele kanten deelstukjes van de puzzel naar voren worden geschoven als de oplossing voor het geheel, dan is dit niet meer of minder dan onze inzet om wel een visie op de puzzel te presenteren. Geheel vrijblijvend is deze bijdrage aan het debat echter ook niet. Op het moment dat Kamer en kabinet al druk doende zijn om deelvisies te presenteren kan deze notitie zeker als toetssteen worden gebruikt, of het nu gaat om regelingen in de sfeer van de nutssector, de zorg of als het gaat om bijvoorbeeld de Kaderwet Zelfstandige Betuursorganen. Nog beter zou het echter zijn als de regering de hier voorgestane weg ingaat en zelf met wetsvoorstellen komt. Dat is tenslotte al eerder gebeurd en voor mindere zaken.

Maatschappelijk middenveld

Hoe verhoudt het voorgaande zich tot het begrip ‘maatschappelijk middenveld’? Zijn we daar als CDA opeens vanaf? Nou nee. Wat hier beschreven wordt zijn de organisaties en instituten waarbinnen de samenleving zich kan organiseren. Als we het over het maatschappelijk middenveld hebben kijken we voorbij de vormen. We zien het maatschappelijk middenveld opkomen op elk moment dat mensen elkaar in een doelstelling weten te vinden en daar gezamenlijk aan gaan werken. Zelforganisatie, de betrokkenheid van mensen op elkaar, staat dan centraal. Dit vormt de kern van de civil society en moet altijd meer zijn dan structuren en besturen.

In technische zin kan de maatschappelijke onderneming overigens best worden gezien als de concrete vertaling van het idee van het maatschappelijk middenveld, maar ook zonder ‘dubbele doelklem’ zien we gelukkig op tal van plaatsen mensen initiatieven nemen, ondernemingen beginnen, verenigingen of stichtingen oprichten zonder dat het winstmotief domineert. We zijn wel zo praktisch om te denken dat een herordening zoals hier voorgesteld overal zal leiden tot een bezinning op motieven en doelstellingen. Veel instellingen uit het klassieke maatschappelijk middenveld zijn onmiskenbaar weg gegroeid van degenen door wie ze ooit in het leven zijn geroepen.

De cirkel rond: een samenvatting

Deze notitie begint en eindigt haar analyse bij de burger. Het start bij de burger die voor zichzelf een product of dienst wenst, het eindigt bij de burger die zijn of haar rol in een democratie vervult door voor een politieke vertegenwoordiging te kiezen. Daarbinnen staat de burger voor keuzen en ervaart zij beperkingen in haar vermogen om echt als klant op te treden in de vrije markt. Gelukkig voorziet de markt zelf in veel manieren om dit vermogen om echt te kiezen op te vangen. Puur commerciële motieven overheersen lang niet overal, ook niet in de ‘nieuwe economie’. Om dat extra te kunnen borgen en degenen die zich op basis van niet-commerciële motieven willen organiseren is de vorm van de maatschappelijke onderneming bedacht. Binnen de vorm van de maatschappelijke onderneming vallen niet alleen ondernemingen (de maatschappelijke vennootschap), maar ook maatschappelijke instellingen zoals coöperaties, stichtingen en verenigingen.

Niet alles valt privaat te maken. Als de individuele keuze niet bepalend is voor de levering van een dienst of product maar de wettelijke taak, dan is er sprake van een ‘publieke taak organisatie’. Deze organisaties omvatten in beginsel alle zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoerende

diensten, met uitzondering van de lichamen met beleids- en toezichthoudende functies. Zij vallen allen onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Alle vormen waarin het collectieve belang van de burgers overheerst en de individuele burger bovenal naar voren komt als staatsburger en kiezer, komen tot slot samen onder de noemer van publieke lichamen. Daarin vindt het debat plaats, daarin moeten waarden, normen en idealen vertaald worden naar afwegingen van algemeen belang.

Voor al deze vormen wordt de cirkel dubbel rond gemaakt door toezicht en rechterlijke toetsing. Ook hiervoor geldt een nieuwe ordening.

Samenhang van de vier ordeningsdomeinen

In het volgende overzicht worden tot slot de vier onderscheiden domeinen met elkaar in verband gebracht.

| Domein | Private organisatie | Maatschappelijke onderneming | Publieke Taak Organisatie | Publiek Lichaam |
|--|--|--|---|---------------------------------------|
| Kenmerken | | | | |
| Individuele keuze van burgers | ja | ja | neen | neen |
| Collectieve keuze van burgers | neen | ja | ja | ja |
| Ministeriële verantwoordelijkheid | neen | neen | ja | ja |
| Territoriale begrenzing | neen | neen | ja | ja |
| Winstoogmerk | ja | ja | neen | neen |
| Rechtsvorm | NV, BV, CV coöperatie stichting, vereniging | MV, MI: coöperatie 'nieuwe stijl' St., ver. 'nieuwe stijl' | PTO | Publiek lichaam |
| Toezicht | Diverse wetten bedrijfsleven 'Kaderwet Toezichthoudende Organen' | 'Wet op de Maatschappelijke Ondernemingen' en Kaderwet | 'Kaderwet PTO's Algemene wet Bestuursrecht | Staats- en administratief recht |
| Overheersend motief | Vrije markt | Civil society | Public society | Rechtsstaat |

