

Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking

DRS. HELMER KOETJE



DRS. HELMER KOETJE

Kern van het artikel van Van den Akker en Bolderheij in Christen Democratische Verkenningen (2/1999) over verzelfstandigen en privatiseren is dat tussen overheid en markt maatschappelijke verbanden en organisaties aanwezig zijn die met publieke taakuitvoering belast kunnen worden. Van den Akker en Bolderheij proberen een antwoord te geven op de door Paars gepropageerde marktwerking en breken - terecht - met eerdere CDA-opvattingen. Hun bijdrage is een waardevolle aanzet tot een discussie in de partij. Toch zijn bij het artikel wel enkele kanttekeningen te plaatsen: begrippen worden onhelder gebruikt, er is onduidelijkheid met betrekking tot zelfregulerende arrangementen en het toezicht in relatie met de rol van maatschappelijke organisaties roept vragen op.

In hun artikel in het februari-nummer van Christen Democratische Verkenningen (2/1999, pagina 43-49) doen Van den Akker en Bolderheij een poging een CDA-antwoord te formuleren op de bevordering van marktwerking, zoals dat door 'Paars' is ingezet en wordt toegepast. Nog daargelaten of de karikatuur van het beleid van Paars terecht is, moet het artikel kennelijk ook als een breuk met eerdere CDA-opvattingen worden gezien. Uit de inleiding op het artikel blijkt door de verwijzing naar een initiatief van oud-staatssecretaris Van Rooij overigens, dat ook afgerekend wordt met een periode in de geschiedenis van het CDA, waarin vergroting van de marktwerking nogal eenzijdig verheerlijkt werd als panacee voor vele kwalen, bijvoorbeeld als middel om bezuinigingsdoelstellingen te halen. En gelet op het Programma van Uitgangspunten en het rapport 'Publieke gerechtigheid' is het terecht, dat de huidige fractie de koers kennelijk wil verleggen. De bijdrage is een waardevolle aanzet voor discussie, niet alleen binnen de fractie maar ook binnen de diverse geledingen van de partij. De bijdrage van Van den Akker en Bolderheij pretendeert echter niet meer te zijn dan een richtinggevende denktrant. Dat is jammer, omdat de *checklist* van vragen die het artikel bevat, node antwoorden op verschillende belangrijke beleidster-

reinen mist. De uitwerking zal in de concrete standpuntbepaling van de fractie zichtbaar worden, zo wordt gemeld. Het is jammer, dat de lezers 'als gebruiker en consument' geen deel kunnen hebben aan de afwegingen, die de fractie denkt te maken. Op vitale onderdelen (bijvoorbeeld openbaar vervoer, zie ook het artikel van Gradus in hetzelfde nummer en diverse impliciete vragen in het artikel van Van den Akker en Bolderheij zelf) gaat het roer waarschijnlijk om, waarbij niet bij voorbaat vaststaat wat de uitkomst van de discussie zal zijn en hoe die zich zal verhouden tot het onlangs vastgestelde verkiezingsprogramma. Kern van de bijdrage van Van den Akker en Bolderheij is, dat tussen overheid en markt maatschappelijke verbanden en organisaties aanwezig zijn, die met publieke taakuitvoering belast kunnen worden. Als voorbeeld wordt de volkshuisvesting genoemd: woningcorporaties zijn belast met de uitvoering van een publieke taak, namelijk de bevordering van voldoende woongelegenheden. Bij het artikel plaats ik enkele kanttekeningen. In de eerste plaats betreft dit het wat mij betreft onhelder gebruik van begrippen. Ten tweede maak ik een enkele opmerking bij de rol van maatschappelijke organisaties en de rol van burgers in de door Van den Akker en Bolderheij voorgestane ordening. Ten derde zet ik enkele kanttekeningen bij de rol van het toezicht in relatie met de rol van maatschappelijke organisaties.

Verzelfstandiging en privatisering scheiden

In hun artikel lijken Van den Akker en Bolderheij verzelfstandiging en privatisering vanuit dezelfde denktrant te willen benaderen.

De eerste kanttekening is, dat het niet vanzelfsprekend is interne en externe verzelfstandiging te betrekken bij de aan te brengen nuancering tussen markt en overheid. Interne verzelfstandiging is eigenlijk een merkwaardige organisatievorm binnen de rijksoverheid. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft volledig in tact en het intern verzelfstandigde onderdeel (bijvoorbeeld een agentschap) kijkt in de regel slechts van de overige onderdelen van het betreffende departement af door andere beheersregels.

Externe verzelfstandiging is een begrip waar diverse vormen achter schuil gaan. Bij de verzelfstandiging van de PTT in 1989 werd de PTT een structuur NV, waarvan de aandelen volledig in handen waren van de overheid, gevolgd door vereenzaming van (een meerderheid van) de aandelen in de richting van volledige privatisering. Voor de NS gold een zelfde regime. Het Kadaster werd verzelfstandigd en werd tevens een zelfstandig bestuursorgaan. Is hier sprake van maatschappelijke organisaties en verbanden? Mij dunk, dat de vergelijking met woningcorporaties of omroepverenigingen niet opgaat. Maar welk alternatief biedt de denktrant van de fractie voor deze voorbeelden?

✶ De CDA-benadering zou aan scherpte winnen door verzelfstandiging als aparte organisatievorm te behandelen.

De Dienst Omroepbijdragen werd mee verzelfstandigd met de PTT en bij de privatisering van de PTT werd de Dienst vervolgens een zelfstandig bestuursorgaan. De regelgeving wijzigde in de kern niet, de rechtspositie van het personeel en het toezicht wel.

Bij externe verzelfstandiging gaat het over het algemeen dus meer om een positie, losgemaakt uit de rijksbegroting om de beperkingen die dat heeft voor meer bedrijfsmatige onderdelen van de rijksdienst te omzeilen.

De bovengenoemde voorbeelden geven mijns inziens aan, dat er niet gesproken kan worden van maatschappelijke organisaties waaraan Van den Akker en Bolderheij kennelijk vooral denken als het gaat om het stimuleren van geconditioneerde zelfregulering als alternatief tussen overheid en markt. Er is ook een richtinggevende denktrant nodig om aan te geven onder welke condities (interne of externe) verzelfstandiging binnen de overheid wel of niet aanvaardbaar is, gelet op de uitgangspunten van het CDA. Aldus zou de CDA-benadering aan scherpte winnen door verzelfstandiging als aparte organisatievorm te behandelen.

Zelfregulerende arrangementen

‘Een publieke taak (...) kan ook worden georganiseerd in private of zelfregulerende arrangementen’. ‘Hierbij wordt een belangrijke rol gezien voor maatschappelijke verbanden, cliënten, burgers en andere betrokkenen. De overheid zoekt hierop actief aansluiting.’

Onduidelijk is wat met deze naar het mij voorkomt cruciale passages wordt bedoeld in praktische zin. Betekent dit dat de onderwijswetgeving op de helling gaat als het aan het CDA ligt om de verenigingen van ouders echt de basis voor wet- en regelgeving te laten worden met echte ruimte voor (geconditioneerde) zelfregulering? Wat betekenen deze zinnen met andere woorden voor de bestaande ordeningen in de relatie overheid - maatschappelijke organisaties in de verschillende wetsfamilies? Of leidt het op zich terechte pleidooi voor de overheid als verantwoordelijk voor het algemeen belang tot een *status quo*? Kortom, hier wreekt zich dat in het artikel vele vragen worden opgeroepen, maar dat het antwoord uitblijft. Een aardige illustratie, dat de lezer weinig houvast heeft biedt ook het volgende. De passage op pagina 47 waarin de netwerkfunctie van bijvoorbeeld het kabelnet als publieke verantwoordelijkheid wordt genoemd, roept in dit kader bijvoorbeeld de vraag op of de verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties van verschillende gemeenten niet hadden moeten plaatsvinden, teruggedraaid moeten worden of dat de regelgeving moet worden aangescherpt om de netwerkfunctie te verzekeren. Of zijn de geprivatiseerde kabelnetten in de terminologie van de schrijvers een zelfregulerend arrangement geworden, waarbij de burger sterker betrokken moet worden?

Toezicht

Onduidelijk is welke rol aan het toezicht wordt toebedacht. De benadering van de CDA-fractie kan ook hier aan scherp te winnen door een helder onderscheid te maken tussen het interne toezicht binnen maatschappelijke organisaties en het externe toezicht van de overheid. Het interne toezicht is of puur een zaak van interne zelfregulering of wordt voorgeschreven door bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek (vgl. de wet- en regelgeving ten aanzien van Raden van Commissarissen en de actuele discussie rond *Corporate Governance*).

Extern toezicht is door of vanwege de overheid noodzakelijk als tenminste aan bijvoorbeeld de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er moet sprake zijn van volledige of gedeeltelijke bekostiging van een deel van de taakuitoefening vanuit belastingmiddelen.
- Er moet sprake zijn van het realiseren van door de overheid gestelde doelen.
- Er is sprake van uitzonderingen op het voor de private sector geldende regime van belastingen.

Toezicht is ook bij (geconditioneerde) zelfregulering noodzakelijk, omdat het de overheid is die doelen meegeeft aan de uitvoering dan wel die uitvoering aan voorwaarden verbindt.

Het object van toezicht hoort in wet- en regelgeving te worden neergelegd. Het gaat er immers om, dat de toezichthouder weet op welke onderdelen van het takenpakket van de instanties op wie het toezicht zich richt, weten waar zij aan toe zijn. Rechtszekerheidsmotieven dienen een hogere prioriteit te hebben dan het louter aan de toezichthouder overlaten waar het toezicht zich op dient te richten. In turbulente omgevingen (snelle technologische en marktontwikkelingen) geniet het de voorkeur de toezichthouder enige flexibiliteit te geven om in beperkte mate invulling te kunnen geven aan nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen. Oplettendheid is hierbij vereist, omdat de toezichthouder niet op de stoel van minister of parlement moet gaan zitten. Dit geldt temeer als het toezicht is ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan.

Een merkwaardige stelling betrekken de schrijvers als zij er op aandringen, dat voeling met de maatschappij van een toezichthouder geboden is en dat daarvoor burger-/of gebruikerspanels ingericht moeten worden. Ervan uitgaande, dat de toezichthouder over het algemeen gebonden is aan wet- en regelgeving, is er geen toegevoegde waarde. Voeling met de maatschappij is voor een toezichthouder zeker geboden, maar het middel dat de schrijvers aanbevelen deugt niet. Toezichthouders hebben over het algemeen weinig ruimte voor eigen beleid. Bij veel beleidsruimte kan ik me de gedachte nog wel indenken.

✎ **Maatschappelijke verbanden moeten voeling houden met hun omgeving.**

Ook uitgaande van de redenering, dat maatschappelijke organisaties in de maatschappij staan en een weerspiegeling zijn van opvattingen van leden (bijvoorbeeld de omroepverenigingen en woningbouwverenigingen) is het merkwaardig om de voeling met de maatschappij bij de toezichthouder neer te leggen. Het moet er in de CDA-benadering om gaan, dat maatschappelijke verbanden voeling houden met hun omgeving. Hier wreekt zich waarschijnlijk, dat veel organisaties die in de CDA-optiek tot het maatschappelijk middenveld behoren, veelal stichtingen zijn, die bestuurlijk slechts bestaan uit een zichzelf aanvullend bestuur, soms een adviesraad, maar dat is het dan ook wel. In de CDA-benadering zou voor dit verschijnsel meer aandacht moeten zijn. Wat is immers de legitimatie van een stichtingsbestuur als maatschappelijk middenveld. In de CDA-benadering van een betrokken en verantwoordelijke samenleving, zijn stichtingen niet de beste vertaling van participatie van burgers, althans een hele smalle. Ledenverenigingen zijn naar hun aard een betere vertaling. Het is dan ook niet voor niets dat de Commissie-Glasz in het rapport 'Professioneel Toezicht' over het interne toezicht bij woningcorporaties - die veelal van verenigingen stichtingen zijn geworden - met enkele waardevolle correcties komt op het eenzijdige stichtingsmodel. Onder meer beveelt Glasz aan *stakeholders* van een woningbouwcorporatie deel uit te laten maken van een adviesinstantie die met de interne toezichthouder een enkele keer per jaar tot gesprek komt, juist om de maatschappelijke voeling te houden. En de omslag van verenigingen naar stichtingen is in de volkshuisvestingswereld juist opgetreden, toen in de ordening een grotere nadruk werd gelegd op de corporatie als uitvoerende instantie en daardoor meer financiële risico's ging lopen. Zelfregulerende arrangementen derhalve die ten koste gingen van het functioneren als maatschappelijke organisatie van leden en dus ging de sector op zoek naar alternatieven!

✎ Toezicht hoort bij de overheid, niet bij zelfregulering door maatschappelijke organisaties. Wordt die stelling betrokken dan controleert het middenveld zichzelf en onttrekt zich daarmee aan publieke verantwoording.

Voor de maatschappelijke voeling van de toezichthouder is er overigens ook het bestaande juridische instrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht waar vele toezichthouders zich aan te hebben onderwerpen. De burger heeft altijd de mogelijkheid een klacht in te dienen over objecten van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan als toezichthouder. En als het toezichthoudend orgaan zelf niet goed functioneert in de ogen van de burger is er binnenkort de inwerking-treding van het klachtrecht te verwachten.

Verantwoording van de externe toezichthouder dient plaats te vinden jegens overheid zelf, de minister onder wiens verantwoordelijkheid het beleidsterrein valt en niet jegens de burger rechtstreeks. De schrijvers roepen ook weer de vraag op of de minister een aanwijzingsbevoegdheid moet hebben naar de toezichthouder. Uitgaande van een zoveel mogelijk zelfregulerende uitvoering en het toezicht dat gebaseerd is op in de wet gegeven criteria en randvoorwaarden,

is er niet veel ruimte voor een aanwijzingsbevoegdheid in die zin, dat de minister aan kan geven wat de toezichthouder zou moeten doen in concrete gevallen. Het is te verkiezen - juist om de toezichthouder uit direct politiek vaarwater te houden - dat voorzien wordt in een schorsing- en vernietigingsbevoegdheid van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Op die wijze kan in noodzakelijke gevallen worden ingegrepen en zo'n beslissing is dan onderworpen aan een toets via de Kroon.

Naast het veelal bestaande ministeriële toezicht op begroting en rekening van de toezichthouder is er ook nog het instrument van het jaarverslag. Ik kan me heel goed voorstellen, dat de Tweede Kamer meer werk zou maken van juist de jaarverslaglegging van een zbo/toezichthouder. Een jaarlijks openbaar gesprek met de toezichthouder - al dan niet in aanwezigheid van de verantwoordelijke bewindspersoon - zou ook een instrument kunnen zijn om de leden van het toezichthoudend orgaan zich ook in directe en openbare zin te laten verantwoorden over hun werkzaamheden.

Afhankelijk van de aard van toezicht is er derhalve beperkte ruimte voor de gedachte consumentenpanels in te stellen. Toezicht is in mijn visie een zaak van de overheid als de overheid doelen, voorwaarden, eisen aan de uitvoering van taken aan het middenveld heeft gesteld. Kunnen toezicht en zelfregulering dan niet samengaan? Ja, zeker wel. Er dient echter een helder onderscheid gemaakt te worden tussen de rol van de overheid en de rol van maatschappelijke organisaties. Als er sprake is van geconditioneerde zelfregulering - dat wil zeggen de overheid geeft aan welke onderwerpen voorwerp van zelfregulering dienen te zijn - dan dient de werking van het stelsel van zelfregulering - gebeurt wat is opgedragen, zijn er goede klachtprocedures voor burgers, op welke wijze is de maatschappelijke voeling gewaarborgd etcetera - voorwerp van toezicht te zijn. Niet de regulering zelf maar de wijze waarop de zelfregulering wordt ingevuld en uitgewerkt.

Toezicht hoort bij de overheid, niet bij de zelfregulering door maatschappelijke organisaties. Wordt die stelling wel betrokken - en de schrijvers lijken dat te doen - dan controleert het middenveld zichzelf - en onttrekt zich daarmee aan publieke verantwoording. Als men dat niet wil, dan dient de politiek de keuze te maken voor de markt, dat wil zeggen volledige privatisering.

Drs. Helmer Koetje is voorzitter van het Commissariaat voor de Media en voorzitter van een tweetal Raden van Toezicht van woningcorporaties. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.