

Vergaderjaar 2005–2006

30 220

Publiek ondernemerschap Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen

30 300 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 december 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 23 november 2005 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Brinkhorst van Economische Zaken over:

- **Kabinetsreactie op het SER-advies «Ondernemerschap voor de publieke zaak» (30 300 XIII, nr. 5);**
- **Publiek ondernemerschap (30 220, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Douma** (PvdA) vraagt of er een goed wettelijk kader is voor het uitvoeren van private taken door publieke diensten. In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt in dit verband gewezen op hbo-instellingen die voor een deel privaat onderwijs verzorgen. De Rekenkamer vindt dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de kwaliteit van het curriculum toenemen als gevolg van het feit dat er ook een aantal private activiteiten uitgevoerd worden.

Uit de rapporten van de WRR en de SER en de kabinetsreactie blijkt dat er overeenstemming over bestaat dat er meer ruimte moet komen voor professionals en dat er minder geregeld moet worden als het gaat om ondernemerschap in de publieke sector. Die ruimte moet ertoe leiden dat geleerd kan worden van fouten. Is het bij voorbeeld nodig een kennisnetwerk te realiseren, zoals in de stukken is voorgesteld, om mensen uit de praktijk dichterbij het overheidsbeleid te brengen wanneer de bevoegdheden meer bij de instellingen liggen? De SER noemt in dit verband de vijf R'en: richting, ruimte, resultaat, responsiviteit en rekenschap.

De heer Douma vindt dat maatschappelijke publieke diensten zich meer zouden moeten richten op het afleggen van horizontale verantwoording. Dat betekent het afleggen van verantwoording aan stakeholders, burgers en maatschappelijke instellingen. Wat verstaat de minister onder de interne controle en de horizontalisering zoals in het SER-advies en in de kabinetsreactie zijn genoemd? Gaat dat alleen over burgers of ook over publieke instellingen? Bij de kwaliteit van de interne controle plaatst de heer Douma enkele kanttekeningen. Op dit moment wordt de interne controle gedaan door raden van toezicht. Het is echter volstrekt onduidelijk met welk mandaat zij toezicht uitoefenen. Wat is de meerwaarde van

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), onder-voorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Van Velzen (SP), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerck (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Jonker (CDA), Jungbluth (GroenLinks) en Irrgang (SP).

Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van Egerschot (VVD), Van der Vlies (SGP), Varela (LPF), Hermans (LPF), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Van Dijk (CDA), Van Gent (GroenLinks) en Gerkens (SP).

de interne controle door de raden van toezicht? Is er naast interne controle en horizontale controle ook verticaal toezicht nodig? Zo ja, dan zal dat zo beperkt mogelijk ingezet moeten worden. Hoe staat de minister tegenover systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid voor de publieke diensten? Hoort bij de resultaatverantwoordelijkheid de mogelijkheid om via het verticaal toezicht in te grijpen?

De heer Douma wil weten of er voor de maatschappelijke onderneming in de publieke sector een nieuwe rechtsvorm nodig is. Is voorzien in een procedure in geval van faillissementen of sluiting van publieke diensten, zeker in het licht van de continuïteit van de voorzieningen?

De heer **Van Dijk** (CDA) meldt dat er nogal wat klachten zijn over de mate waarin de publieke dienstverlening aansluit bij wat de mensen willen. Daar zijn verschillende oorzaken voor te noemen. Er is onvoldoende opgelet bij de schaalvergroting om de menselijke maat in de gaten te blijven houden. De instellingen voor publieke dienstverlening richten zich vaak meer op de belangen en wensen van de subsidieverstrekker dan op de belangen en wensen van de mensen die gebruik maken van hun diensten. Dat heeft geleid tot te veel aanbodsturing en te weinig vraagsturing. De SER en de WRR hebben in dit kader advies uitgebracht. Uit de kabinetsreactie daarop blijkt dat het kabinet genegen is om elementen van het ondernemerschap meer tot uitdrukking te laten komen bij instellingen die publieke diensten verlenen. Dat is toe te juichen. Het is van belang dat er meer gekeken wordt naar de behoeften van de mensen en dat de mensen meer ruimte hebben om te kiezen. Ook is het van belang dat er meer elementen van ondernemerschap in het functioneren van publieke dienstverleners naar voren komen.

Om dat te bereiken, moeten eerst een aantal belangrijke vragen beantwoord worden. Een belangrijk element bij ondernemerschap is het maken van winst. Mag iedere primair op winst gerichte onderneming, bij voorbeeld het LOI, publieke taken vervullen en daarbij aanspraak maken op publieke middelen? Eigenlijk zouden zij daar geen aanspraak op mogen maken. Hoe ziet de minister dit in het kader van de Europese staatssteun? Bestaat niet het risico dat een primair op winst gerichte onderneming met name taken zal verrichten waar veel winst te behalen is en veel rendement te verwachten is, zodat publieke instellingen zich alleen nog maar kunnen beperken tot de resterende taken?

De heer Van Dijk is voorstander van het ontwikkelen van een nieuwe rechtsvorm dan wel een predikaat dat verleend kan worden aan bestaande rechtsvormen als het gaat om maatschappelijk ondernemen. Een maatschappelijke onderneming is gericht op het verrichten van publieke taken en niet primair gericht op het maken van winst. Eventuele winst zal gebruikt moeten worden voor verbetering van de publieke dienstverlening. De winst mag niet uitgekeerd worden aan de eigenaren van de maatschappelijke onderneming. Maatschappelijke organisaties kunnen participeren in andere maatschappelijke ondernemingen waarbij hun investeringen financieel rendement mogen opleveren, mits deze wel aangewend worden voor de vervulling van publieke taken. Dit is van groot belang omdat op die manier de mensen en de instellingen die de producten van een maatschappelijke onderneming afnemen meer zeggenschap in de onderneming krijgen.

Niet uit te sluiten valt dat een maatschappelijke onderneming failliet gaat. Dat heeft vergaande consequenties omdat een publieke dienst wel verleend moet worden. In het SER-advies wordt gesuggereerd een waarborgfonds in te stellen. Hoe wil de minister ervoor zorgen dat de publieke dienst wordt gecontinueerd?

Het element van verantwoording, toezicht en interne controle verdient veel aandacht. Het WRR-rapport constateert dat er een beweging is tot vermindering van de administratieve lastendruk aan de ene kant, terwijl aan de andere kant het toezichtmechanisme veel zwaarder wordt.

Daarmee wordt elke creativiteit uit de maatschappelijke onderneming gehaald. Dat knelt nog meer op het moment dat er onzekerheid bestaat over wat er wel of niet mag. Tegen die achtergrond is het een goede zaak dat er horizontale verantwoording en interne controle wordt geïntroduceerd. Het kabinet steunt deze lijn, maar wil de mogelijkheid hebben om in te grijpen in maatschappelijke ondernemingen omdat de minister anders zijn systeemverantwoordelijkheid niet waar kan maken. Hieruit spreekt een gebrek aan vertrouwen in de maatschappelijke onderneming. Er worden kwaliteitseisen gesteld aan de te leveren publieke diensten, anders verliest de onderneming haar accreditatie. Aan de maatschappelijke onderneming als rechtspersoon worden wettelijke eisen gesteld zoals de «governance»-bepalingen, de interne controle, de betrokkenheid van belanghebbenden bij het overleg en de verantwoordingsregels. Tegen deze achtergrond is verticaal toezicht minder nodig. Hoe beter de kwaliteit van de horizontale verantwoording en interne controle is, des te minder is verticaal toezicht nodig. De brancheorganisaties kunnen in de horizontale verantwoording een belangrijke rol spelen via het ontwikkelen van «best practices». Een voorbeeld hiervan is ROC A12, waar een goede horizontale verantwoording plaatsvindt. Hopelijk zijn dit elementen waarmee de werkgroep-Wijffels vooruit kan ten aanzien van maatschappelijk ondernemen.

De heer **Van den Brink** (LPF) noemt het SER-advies over publiek ondernemerschap en de kabinetsreactie daarop wazig. Valt publiek ondernemerschap te definiëren? Is werken voor de publieke zaak niet bijna altijd monopolistisch? Van belang is dat er een prikkel is om het werk goed te doen. Die prikkel ontstaat door concurrentie. Alleen dan zal een bedrijf prestaties willen leveren. Publiek ondernemen moet grijpbaar zijn. Drie punten spelen hierbij een rol: kwaliteit, kosten en toegankelijkheid. De publieke diensten zijn voor het Nederlandse publiek niet toegankelijk. Daarom moet gezocht worden naar de menselijke maat in de uitvoering van de taken. Dat is te weinig terug te vinden in de kabinetsreactie.

De heer Van den Brink merkt op dat het overheidstoezicht als kleverig wordt ervaren. Het toezicht moet meer getrokken worden naar de competentiesfeer. Gebeurt dat niet, dan zal het zogenaamde publieke ondernemen een vorm van bezigheidstherapie blijven. De burger is hiermee niet gediend. Om publiek ondernemen te laten slagen, zal men de competentiestrijd aan moeten gaan.

De heer **Aptroot** (VVD) is het met de heer Van den Brink eens dat de kabinetsreactie op het SER-advies een wollig stuk is en dat eigenlijk niet gesproken kan worden van maatschappelijk ondernemen. Er zijn gewoon ondernemingen in de publieke sector, geheel of gedeeltelijk gefinancierd door de overheid, uit de collectieve uitgaven of geheel privaat. Ziekenhuizen, verpleeghuizen, energiebedrijven en onderwijsinstellingen, de zogenaamde maatschappelijke ondernemingen, doen het niet beter dan private ondernemingen. Elke onderneming heeft in feite een maatschappelijke functie. Het enige verschil is dat sommige bedrijven het geld uit de markt moeten halen en dat andere bedrijven het geld van de overheid krijgen. De VVD-fractie wil dat er ondernemingen zijn die goed worden gerund waarbij sprake is van een level playing field. Het is niet goed als er verschillende fiscale regimes gelden voor ondernemingen. Zo zijn er ondernemingen die onder de overheid vallen die geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen, terwijl andere dat wel moeten. Het is tijd dat voor een deel een streep gezet wordt door dit verhaal over maatschappelijke ondernemingen. Wat overblijft, zou gekoppeld moeten worden aan de discussie over markt en overheid.

Het is belangrijk dat de consument zo veel mogelijk keuzevrijheid krijgt, ook voor diensten op het publieke terrein. Er moet concurrentie zijn

tussen aanbieders op het gebied van kwaliteit en prijs. Ook is het van belang dat de consument zo veel mogelijk met de voeten kan stemmen. Dus geen monopolies, ook niet regionaal, waar het niet strikt nodig is. Ondernemerschap is nodig. Daarom moet er grote ruimte en vrijheid zijn met betrekking tot bedrijfsvoering. De overheid moet dus geen bedrijfsvoering voorschrijven. Zij moet alleen een enkel publiek belang waarborgen, zoals de kwaliteit van onderwijs en zorg of de leveringszekerheid van energie en water.

De heer Aptroot vindt dat er geen aparte rechtsvorm hoeft te komen voor een maatschappelijke onderneming. Het zou toch vreemd zijn om van een overheidsonderneming minder te eisen dan van ondernemingen in het bedrijfsleven.

Het kabinet ziet in dat er in het publieke domein bedrijven zijn met een winsttoogmerk die de kapitaalverschaffer winst uitkeren. Dat is een goede zaak. Wel moet het kabinet zich ervan bewust zijn dat ook het huidige bedrijfsleven winst voor het grootste deel gebruikt om opnieuw te investeren, om de balans te versterken. Een klein aandeel wordt uitgekeerd aan de kapitaalverschaffers. Het bedrijfsleven is niet primair gericht op het uitkeren van winst, maar op continuïteit.

De heer Aptroot verzoekt het kabinet met een nieuw stuk te komen, waarbij de discussie over markt en overheid betrokken wordt.

Het antwoord van de minister

De **minister** concludeert dat de kabinetsreactie op het SER-advies niet tot veel commentaar aanleiding heeft gegeven. De discussie over maatschappelijk ondernemen moet uitmonden in een cultuuromslag. Is het bij voorbeeld mogelijk om in de publieke sector een grotere inzet te garanderen of om een «goedebedoelingencultuur» om te zetten in een «prestatie-cultuur» en een «afrekencultuur»? Een en ander zal uitmonden in het wetsvoorstel over markt en overheid.

Het stimuleren van ondernemerschap is essentieel. Dat geldt ook voor ondernemerschap in de publieke sector. Het gaat om het verbeteren van prestaties van maatschappelijke ondernemingen als scholen, corporaties, ziekenhuizen en verpleegtehuizen. Dat is nodig voor het versterken van de Nederlandse economie. Uit steeds meer studies blijkt dat weinig beperkende regels en sterke concurrentie op producten- en dienstenmarkten leiden tot een hoge productiviteitsgroei en een lage inflatie. Semi-publieke sectoren kunnen daar een goede bijdrage aan leveren. Tegen die achtergrond omarmt het kabinet de kernboodschap in het SER-advies, namelijk dat ondernemerschap leidt tot een betere dienstverlening. Het leidt namelijk tot meer maatwerk, tot innovatie en tot doelmatigheid. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over publiek ondernemerschap is een ondersteuning van de kabinetsreactie op het SER-advies en moet gezien worden als een signalering van aandachtspunten waar de overheid op moet letten bij de uitwerking. Ten eerste moet daarbij het publieke belang voorop staan. Ten tweede moet er sprake zijn van een versterking van de economische prikkels. Ten derde moet het concept van meervoudige verantwoording beperkt toepasbaar zijn.

De minister pleit niet voor ongebreideld ondernemerschap in een totaal vrije markt. Er zijn wel bepaalde waarborgen nodig om het publiek belang te garanderen. Het moet daarom gaan om gereguleerde marktwerking en een geconditioneerd ondernemerschap. Het stimuleren van dat ondernemerschap is belangrijk, omdat dit zorgt voor keuzevrijheid, kwaliteit, service en een groter doelmatigheid voor de klant. Ondernemers worden namelijk geprikkeld om te dingen naar de gunsten van afnemers. Ondernemerschap voor de publieke sector is geen doel op zichzelf. De overheid moet zich steeds afvragen hoe zij die publieke belangen waarborgt. Daarbij gaat het om het garanderen van productveiligheid en om toegankelijkheid voor minder draagkrachtigen. Het publiek belang moet

gelden voor iedereen, ongeacht het inkomen. Het vormgeven en het verplichten van die randvoorwaarden staat ondernemerschap niet in de weg zolang de overheid het publieke belang maar helder formuleert en via doelvoorschriften garandeert.

De minister illustreert aan de hand van voorbeelden waarom er geen aparte rechtsvorm voor publiek ondernemerschap behoeft te worden ontwikkeld. In de zorgsector is de acceptatieplicht ingesteld om ervoor te zorgen dat iedereen wordt toegelaten tot een zorgverzekeraar, omdat men terecht geen onderscheid maakt naar vermogend of minder vermogend. In de nieuwe Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek worden overlegverplichtingen afgeschaft. In plaats daarvan schrijft de overheid een zorgplicht voor. De overheid moet niet via detaillistische regels voorschrijven hoe het publieke belang moet worden gegarandeerd, maar zij moet een regeling maken die ruimte biedt voor ondernemerschap zodat de burger beter bediend wordt, terwijl het publieke belang verzekerd is.

Op de vraag of er een goed wettelijk kader is voor private activiteiten bij publieke taken deelt de minister mede dat er in samenwerking met BZK en Justitie een herziening van de Mededingingswet in voorbereiding is voor het opnemen van gedragsregels. Dan gaat het bij voorbeeld over het doorbreken van de integrale kostprijs per economische activiteit en een aparte registratie van lasten en lusten. In dit voorstel, dat rondom de jaarwisseling aan de Raad van State wordt toegezonden, wordt het wettelijk kader afdoende geregeld.

Economische prikkels zijn pas effectief als ondernemingen risicodragend zijn. Dat impliceert mogelijke faillissementen. Ook wat dat betreft moet er een cultuuromslag komen. Het gaat om de continuïteit van de dienstverlening en niet die van de dienstverlener. Daarom is het belangrijk dat er een «last resort»-faciliteit komt. Daar moet de overheid voor zorgen. In de zorgsector is er een contracterplicht die ervoor zorgt dat mensen altijd geholpen worden. De Gaswet garandeert de leveringszekerheid voor kleinverbruikers. Ook als een leverancier failliet gaat, is er een «last resort», want het risico dat een bedrijf failliet gaat, mag niet op de consument worden afgewenteld. Kernpunt is dat ondernemingen maximaal geprikkeld worden om hun klanten te bedienen, zodat zij op hun gedrag afgerekend kunnen worden. Er zijn deelsectoren waar die marktprikkels niet maximaal kunnen zijn, bij voorbeeld in de situatie waarin er sprake is van gebonden afnemers, zoals bij corporaties of wanneer het gaat om kwetsbare groepen. Dan zijn andere vormen van vraagsturing en verantwoording noodzakelijk. Het streven is een publieke netwerksector die garanties biedt dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt en dat er geen commerciële activiteiten gefinancierd worden met publieke gelden. Dan is er werkelijk sprake van publieke dienstverlening. Gezorgd moet worden dat er op een dergelijk netwerk ook concurrentie plaatsvindt. Dat is in het belang van de consument. Dan is er sprake van afrekenbaarheid. Dat kan alleen als in de wetgeving het publieke belang wordt gescheiden van het private belang.

In welke situatie mag een private onderneming gebruik maken van de publieke middelen? Dat hangt van de context af. Er moet sprake zijn van een publiek belang.

Een van de kernvragen betreft de toegevoegde waarde van meervoudige verantwoording. Of er sprake moet zijn van interne horizontale of verticale controle hangt sterk af van de concrete vormgeving van elke organisatie afzonderlijk. De vraag hoe een school de inspraak van studenten regelt, vergt een heel andere aanpak dan de wijze waarop een ziekenhuis toetst of de patiënten tevreden zijn. Een centrale regelgeving op dat punt is niet gewenst. Waar publieke belangen en publieke financiering in het geding zijn, zal altijd een vorm van verticaal toezicht nodig zijn, al was het alleen maar omdat de publieke financiering onder de verantwoordelijkheid van een minister valt. Dan is de rol van de overheid gericht op bepaling en

handhaving van minimale kwaliteitseisen en op het controleren van de doelmatigheid en de rechtmatigheid. De actoren hebben namelijk deelbelangen die niet altijd parallel lopen met het algemene belang. De overheid moet niet te veel dichtregelen, want dan is het ondernemerschap of de vraag van het publieke belang in het geding. Het is mogelijk om aan te sluiten bij bestaande verantwoordingsstructuren. Gedacht kan worden aan transparante en openbare jaarverslagen, interne controle door de raad van toezicht en horizontale verantwoording die vooral gericht is op het verbeteren van de klantgerichtheid van een instelling. Dan zit het vaak in de manier waarop in de organisatie zelf die horizontale verantwoording waar wordt gemaakt. Dat is niet in regels te vatten.

Horizontale verantwoording houdt onder andere in dat er overleg is met belanghebbenden, zoals in een ouderraad op school of in een patiëntenraad bij een verzorgingstehuis. Belanghebbenden kunnen dan hun mening geven of hun voorkeur uiten. Dat verhoogt de klantgerichtheid van de instelling. Daarbij gaat het vaak om een recht van overleg of om informatie en advies voor afnemers. Het kennisnetwerk is bedoeld om ordeningskennis te delen binnen de overheid, te weten bij OCW, VWS en EZ. Op die manier kan het kennisnetwerk de kwaliteit verbeteren. Het heeft geen rol in de kennisketen als zodanig.

Verticaal toezicht heeft te maken met de verantwoordelijkheid van een minister voor de borging van de publieke belangen. Een minister kan naar huis worden gestuurd als hij die taak onvoldoende vervult.

De minister verwijst naar de werkgroep onder voorzitterschap van de heer Wijffels die nut en noodzaak van een aparte rechtsvorm voor maatschappelijk ondernemen zal onderzoeken. Het kabinet heeft daar nog geen standpunt over ingenomen. Het NTMO (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming) heeft in reactie op het SER-advies aangegeven dat de uitwerking van de horizontale verantwoording per sector zal verschillen en dat centrale blauwdrukken niet gewenst zijn. De SER vindt een bindende rechtsvorm om drie redenen knellend. In de eerste plaats omdat het gaat om een grote variatie aan organisaties, waardoor het lastig is om een uniforme regeling te ontwerpen. In de tweede plaats is het de vraag of de problemen niet binnen de huidige rechtspersonen kunnen worden opgelost. In de derde plaats zou wetgeving mogelijke initiatieven van onderop kunnen doorkruisen.

Toezeggingen

De minister zegt toe dat het wetsvoorstel voor gedragsregels markt en overheid als onderdeel van de Mededingingswet na kerst aan de Raad van State wordt toegezonden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels