

## VERZELFSTANDIGEN EN PRIVATISEREN: EEN ZAAK VAN BELEID<sup>1</sup>

HANS VAN DEN AKKER EN DIRK-JAN BOLDERHEIJ

### TER INLEIDING

Met de opkomst van de verzorgingsstaat in de afgelopen honderd jaar is het scherpe contrast tussen overheid en maatschappij weggevallen. De nachtwakerstaat met haar duidelijk afgebakende takenpakket is niet meer. De overheid heeft in deze eeuw - vooral na de Tweede Wereldoorlog - meer taken op zich genomen. Dit heeft een verdere impuls gegeven aan de groei en bloei van een groot aantal maatschappelijke organisaties, dat een buffer is gaan vormen tussen het spel van de vrije markt en het overheidsoptreden. Hierdoor is een wederzijdse afhankelijkheid ontstaan, die niet meer is weg te denken uit de tegenwoordige samenleving. Aan dit model van 'gedeelde verantwoordelijkheid' zitten ook nadelen: de verdeling van taken en bevoegdheden wordt soms verwaarloosd. Verantwoordelijkheden kunnen dan vervagen. Deze nadelen worden vrij breed onderkend en daarom worden zo nu en dan 'heroverwegingsoperaties' in gang gezet. Vaak wordt in dit kader gesproken over 'ontvlechting'. Na de 'grote operaties' van begin jaren tachtig worden recentelijk zelfstandige bestuursorganen systematisch doorgelicht<sup>2</sup>, overheidsdiensten - die zich op de markt (zouden) begeven - geanalyseerd<sup>3</sup>, wordt fundamenteel nagedacht over 'toezicht'<sup>4</sup> en vinden enkele grote verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties plaats, zoals de Nederlandse Spoorwegen, de energie- en telecomsector en in de sociale zekerheid. De gevolgen zijn vaak verstrekkend. Besluitvorming vindt in dit kader nogal eens op ad-hoc basis plaats; een eenduidig beoordelingskader lijkt te ontbreken. Dit artikel beoogt daarom enkele principes te formuleren: niet als slui-

tend spoorboekje, maar als richtinggevende denkrant. Dat kan vervolgens een reinigende werking hebben in discussies over concrete (deel)onderwerpen in de toekomst.

### KADER

In Publieke Gerechtigheid (WI, 1990) staat het volgende over overheidstaken: 'De overheid waarborgt derhalve de publieke voorwaarden die nodig zijn voor een samenleving van verantwoordelijke mensen. De gerechtigheid als hoofdmotief voor het overheidsoptreden verplicht haar onder meer om:

- 1 recht en vrede te bevorderen;
- 2 schild voor de zwakke te zijn;
- 3 het onrecht te bestraffen;
- 4 de gewetensvrijheid en de
- 5 persoonlijke levenssfeer te eerbiedigen;
- 6 de voorwaarden te garanderen voor een pluriforme verantwoordelijke samenleving (artikel 4);
- 7 zich in te spannen voor een internationale rechtsorde in het kader van de Verenigde Naties (artikel 16) met als speerpunt de bevordering van het respect voor fundamentele rechten van de mens.'

Hieruit vloeit ondermeer de belangrijke taak van overheid voort om de samenleving als gemeenschap van verantwoordelijke mensen te laten functioneren.<sup>5</sup> In het meest recente verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen' wordt in het verlengde hiervan een wezenlijke rol gezien voor zelfregulering. De overheid dient hiervoor de nodige ruimte te scheppen en conditioneert deze uit hoofde van publieke gerechtigheid (2.2). In het verkiezingsprogramma van het CDA wordt voorts een nadrukkelijk pleidooi gehouden voor een slagvaardige en betrouwbare overheid. Het publieke ambt verdient volgens het programma daarom her-

waardering en 'politieke en ambtelijke (rol-) opvattingen over een 'ondernemende overheid', ontleend aan het bedrijfsleven, passen daar niet bij'. In het verlengde hiervan wordt - ook gezien het belang van integriteit in de publieke sector - gepleit voor grote zorgvuldigheid bij combinaties van publieke en private taken (2.4).

Bij het (her)ordenen van overheidstaken zal allereerst de principiële vraag beantwoord moeten worden of een taak - die de overheid op zich heeft genomen - nog steeds als een publieke taak gezien moet worden en vervolgens hoe deze taak gezien moet worden. Soms geeft de Grondwet hierop reeds gedeeltelijk antwoord; vaak zal ook los hiervan een antwoord gevonden moeten worden. Voor een aantal taken kan gesteld worden dat deze naar hun aard onvervreemdbaar 'publiek' zijn, zoals defensie, politie en rechtspraak. Voor andere taken is dat minder duidelijk. Zo geeft de Grondwet ten aanzien van volkshuisvesting bijvoorbeeld de opdracht dat 'bevordering van voldoende woonegelegenheid voorwerp van zorg der overheid' is. Dat wil dus allerm minst zeggen dat volkshuisvesting van kop tot staart in overheidshanden moet zijn. Zo heeft de samenleving zich in dit voorbeeld zelf georganiseerd in maatschappelijke verbanden: woningcorporaties zijn 'van onderop' ontstaan en de overheid heeft zich - hierop aansluitend - in de loop der tijd een faciliterende rol aangemeten. Voor dergelijke maatschappelijke verbanden is in de CDA-visie de afgelopen jaren weinig oog. Hierin staat het CDA niet alleen; zo stelt de Raad voor het openbaar bestuur in een recent advies: 'De concentratie van de MDW-operatie op een heroverweging van de verhouding overheid/markt doet onrecht aan de belangrijke rol van de 'georganiseerde samenleving'.<sup>6</sup> De focus van de MDW-operatie dient volgens de Raad heroverwogen en verbreed te worden. De CDA-fractie is van mening dat de overheid in dit kader veelvuldiger

over dient te gaan tot het faciliteren dan wel 'uitlokken' van (geconditioneerde) zelfregulering.<sup>7</sup> Eén en ander kan vaak neerkomen op een 'achtervang-functie' voor de overheid. Een publieke taak hoeft dus zeker geen publieke taakuitvoering in te houden, maar kan dus ook worden georganiseerd in private of zelfregulerende arrangementen. In het vervolg van dit artikel zal hier verder op worden ingegaan.

## INZET

Onder paars is marktwerking een belangrijk credo. Er kan niet ontkend worden dat in sommige situaties marktwerking een belangrijk hulpmiddel kan zijn om de efficiency te vergroten en om de consumenten een betere keuze te bieden. Een voorbeeld daarvan is telecommunicatie, waarbij concurrentie ertoe heeft geleid dat de prijzen fors omlaag zijn gegaan maar ook dat de consumenten nu meer keuzemogelijkheden hebben.

Belangrijk is wel dat bij (her)ordeningen het algemeen belang duidelijk is. Mede door de ideologische invulling van het begrip marktwerking onder paars ontbreekt het hier nog wel eens aan. Een bekend voorbeeld is de privatisering van de Nederlandse Spoorwegen. Pas later kwam men er achter dat de invloed op de prijsvorming niet meer aanwezig was en dat daarmee de toeganke-lijkheid van deze belangrijke dienstverlening ernstig in gevaar komt. Ideologie leidt dan tot oogkleppen. Van het CDA, met - van oudsher - zijn antenne voor ordeningsvraagstukken, mag verwacht worden dat het de nuancering in de discussie weet aan te brengen.

## AANDACHTSPUNTEN

In het bovenstaande hebben we aangegeven dat bij (her)ordeningsvraagstukken alle relevante partijen een rol spelen: overheid, markt en maat-

schappelijke verbanden. Dat raakt de kern van de christen-democratie. Wat de CDA-Tweede Kamerfractie betreft is het belangrijk een 'checklist' met een aantal aandachtspunten op te stellen die een rol moet spelen bij de beoordeling van de vraag of en hoe (geconditioneerde) zelfregulering kan worden gestimuleerd, marktwerking moet worden ingetoomd en overheidsdiensten meer aan marktwerking kunnen worden blootgesteld.

Wij denken aan de volgende elementen.

### 1 Toegankelijkheid

Moet het te leveren goed/dienst voor een ieder toegankelijk zijn (vervoer, gezondheidszorg, waterleiding etcetera) en moeten de voorwaarden waaronder voor een ieder gelijk zijn?

### 2 Redelijke prijs

Moet het goed/dienst tegen een bepaalde prijs worden aangeboden. Is een maximumprijs voldoende, kan worden gedifferentieerd?

### 3 Borging fundamentele rechten

Brengt de herordering bepaalde fundamentele rechten (zoals gevoelige sociaal-medische informatie<sup>8</sup>, briefgeheim en andere privacy-gevoelige informatie) in gevaar c.q. in commerciële handen? Zijn op dit punt specifieke waarborgen in te bouwen?

### 4 Leveringszekerheid

Moet leveringszekerheid worden gegarandeerd? Is (tijdelijke) afsluiting toegestaan? (wachtlust, file, black-out)

### 5 Markttoegang

Is de markt goed toegankelijk voor nieuwkomers of kan deze worden gereguleerd? Bijvoorbeeld via machtiging, concessie, vergunning (al of niet tijdelijk).

### 6 Machtspositie

Bestaan er kartels of monopolies; zijn er gedwongen consumenten ('captive users')?

### 7 Kwaliteit en duurzaamheid

Zijn er uit oogpunt van algemeen belang, duurzaamheid, volksgezondheid, veiligheid etcetera eisen te stellen aan de kwaliteit?

### 8 Inbreng burgers/cliënten

Ligt een regeling voor inbreng en/of medebeslissingsrecht van betrokkenen via (nieuwe) maatschappelijke verbanden voor de hand?

### 9 Doelmatigheid

Is er sprake van een (on)doelmatige inzet van publieke middelen; is efficiency-winst te behalen?

### 10 Effectiviteit

Beantwoordt de taakuitoefening aan het oorspronkelijke doel?

## ALLOCATIEMECHANISMEN

Aan de hand van bovengenoemde aandachtspunten kan vervolgens een indeling worden gemaakt naar meest geschikt allocatiemechanisme. Voor de helderheid hebben wij een onderscheid gemaakt in vier segmenten.<sup>9</sup> De twee uitersten van het spectrum zijn de allocatiemechanismen 'markt' en 'voorschrift'.<sup>10</sup> Hiertussen bevindt zich het allocatiemechanisme 'afpraak', dat uiteenvalt in twee 'krommen', waardoor het spectrum als het ware de vorm van een ellips krijgt (zie Bijlage 1). De eerste kromme (IIa) betreft een zuivere tussenvorm van markt(instrumenten) en voorschriften, dus op het (paarse) continuüm van markt naar staat. De tweede kromme (IIb) onderscheidt zich hiervan door haar vertrekpunt te kiezen in zelfregulerende

mechanismen. Hierbij wordt een belangrijke rol gezien voor maatschappelijke verbanden, cliënten, burgers en andere betrokkenen. De overheid zoekt hierop actief aansluiting. In bijlage 1 is één en ander schematisch uitgebeeld en voorzien van enkele trefwoorden.<sup>11</sup>

#### LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Tussen verschillende verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties nu en in het verleden is een gemeenschappelijke noemer in veel gevallen niet aanwezig geweest; 'sectorspecifieke' en ad-hoc overwegingen voerden vaak de boventoon, zoals ideologische (afslankende overheid) en financiële motieven. Voor een belangrijk deel zullen deze sectorspecifieke overwegingen altijd een rol blijven spelen; een uniform kader voor de concrete inrichting en het eventuele toezichtsarrangement in relatie tot een bepaald terrein is onmogelijk en onwenselijk. Dat zou immers te simplificerend zijn en afbreuk doen aan de eigen sectordynamiek en -cultuur. Bij lopende en toekomstige verzelfstandigings- en privatiseringstrajecten wil de CDA-Tweede Kamerfractie zich er echter wél voor inzetten een meer eenduidige lijn in de verschillende ordeningsdiscussies te laten doorklinken. De volgende lessen kunnen daarbij van pas komen.

Een aantal (recente) verzelfstandigings-/privatiseringsoperaties is doorgeschooten in de zin dat het algemeen belang onvoldoende is gewaarborgd. Voorbeelden hiervan zijn de privatisering Ziektewet (verschuiving van voorschrift naar afspraak met verplichte ruil) en de concessieverlening openbaar vervoer (van voorschrift met afwijzbare publieke prestatie naar markt met tijdelijk exclusief aanbod). In zijn algemeenheid zal aan het waarborgen van het algemeen belang dus een meer centrale plaats moeten worden gegeven.

Indien sprake is van een (zeker) algemeen belang heeft de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid. Dit kan variëren van slimme aanbesteding<sup>12</sup>, de overheid als aandeelhouder en (territoriale) decentralisatie tot een volledige rijksverantwoordelijkheid en -taakuitvoering. In essentie gaat het erom waar de macht wordt neergelegd. Zo kunnen bijvoorbeeld op terreinen met een algemeen belang marktwerking of afspraken in de taakuitvoering - waarbij de overheid de handen aan de 'beleidsknoppen' heeft - prima werken. De uitvoering van de sociale zekerheid respectievelijk de milieuconvenanten zouden hiervan voorbeelden kunnen zijn.

In veel gevallen verdient het de voorkeur te streven naar (geconditioneerde) zelfregulering (allocatiemechanisme IIb) of een stelsel van 'checks and balances', waarbij maatschappelijke partijen en/of 'nieuwe' gemeenschappen (bijvoorbeeld bewonersorganisaties) al dan niet met mede-overheden 'macht' moeten delen. De rijksoverheid kan hier bewaker van een evenwichtig stelsel van 'checks and balances' zijn. Hierin past een belangrijke mate van zelfbeperking van de landelijke overheid én politiek, zeker indien verinnerlijking heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld: volkshuisvesting, waarbij gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties gezamenlijk tot afspraken moeten komen. In het verlengde van het voorgaande punt kan het wenselijk zijn om de inbreng van burgers en cliënten als 'stakeholder' (wettelijk) te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van gebruikers-/burgerpanels of adviesorganen, waarmee regelmatig overleg moet worden gepleegd. Deze panels kunnen ook (on)gevraagd rapporteren aan de overheid c.q. toezichthouder. Een reizigerspanel bij de Nederlandse Spoorwegen, een gebruikspanel voor electriciteitsbedrijven en huurdersorganisaties bij woningcorporaties zijn hiervan voorbeelden. Ook kan het geven van meer mede-beslis-

singsmacht aan de leden - al dan niet in de vorm van een coöperatie - in bepaalde gevallen een serieuze optie zijn.

Toezicht door de overheid kan in bepaalde gevallen worden neergelegd in een zelfstandig bestuursorgaan met de bevoegdheid in individuele situaties beslissingen te nemen.<sup>13</sup> Dit kan wenselijk zijn om het desbetreffende terrein uit politiek vaarwater te houden en een evenwichtige set aan 'beleidsjurisprudentie' te ontwikkelen (voorbeelden: Commissariaat voor de Media, Nederlandse Mededingingsautoriteit, Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit). In dit kader verdient de relatie minister - toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan aandacht. Zo zou een ministeriële schorsings- of aanwijzingsbevoegdheid opgenomen kunnen worden.

Introductie van een klachtenregeling ligt hier voor de hand. Ook zouden burger-/gebruikerspanels hier een rol kunnen spelen: dit bevordert participatie en is wellicht een middel om de toezichthouder meer voeling te laten houden met de maatschappij. Overgangperiodes naar een situatie van evenwichtige markt- en concurrentieverhoudingen of een ander allocatiemechanisme verdienen in zijn algemeenheid meer aandacht. In deze periode kan tijdelijk extra overheidsbemoeienis c.q. -toezicht vanuit de eerder genoemde aandachtspunten opportuun zijn. Nu KPN-Telecom nog niet volledig onder de tucht van de markt valt, is extra bemoeienis van de Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit (OPTA) op zijn plaats.

Netwerk- en capaciteitsfunctie in bijvoorbeeld railvervoers-, media- en electriciteits- en gassector is een typische overheidstaak. Naar zijn aard is hier praktisch geen concurrentie mogelijk.<sup>14</sup> Op de distributiefunctie zou wel concurrentie kunnen ontstaan. Een duidelijke scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden is hier dus nodig.

## KANSEN VOOR DE CHRISTEN-DEMOCRATIE

Er wordt - zoals gezegd - op dit moment veel nagedacht over ordeningsvragen, in het algemeen én in relatie tot specifieke beleidsterreinen. Een aantal van deze terreinen staat nu hoog op de politieke agenda, zoals het spoor- en streekvervoer. Ook in de toekomst zullen ordeningsvragen de politieke agenda blijven beheersen. Een paar voorbeelden hiervan zijn: de sectoren gas en water, de sociale zekerheid, de zorgsector (onder andere thuiszorg), geneesmiddelensector, onderwijs (universiteiten/hoger beroepsonderwijs en beroeps- en volwasseneducatie), omroepen en de woningcorporatiesector. Het CDA moet hierop voorbereid zijn.

Verzelfstandigen en privatiseren is een kwestie van beleid. Het definiëren van het algemeen belang is dan van essentieel belang; doelstellingen, motieven, functies en instrumenten zullen volstrekt helder moeten zijn. Deze definitie kan heel breed zijn; niet alleen het sec leveren van een bepaald produkt met toegang voor iedereen voor een redelijke prijs en in een gezonde marktsituatie (hoe belangrijk ook), maar ook waarden als pluriformiteit, inbreng en participatie van burgers en gebruikers, duurzaamheid en de borging van fundamentele rechten zijn in christen-democratische optiek van wezenlijke betekenis. Dat zijn twee kanten van dezelfde medaille, die vaak een stevige en vernieuwende aanpak van de overheid zullen vragen. De CDA-fractie ziet in dit kader een belangrijke taak voor zelfregulerende mechanismen; het is zaak om - waar mogelijk - gerichte centrifugale krachten op het 'paarse deel' van de eerder genoemde ellips te zetten. Uit een heldere definiëring van het algemeen belang zullen consequente stellingnames moeten voortvloeien over het te kiezen ordeningskader en

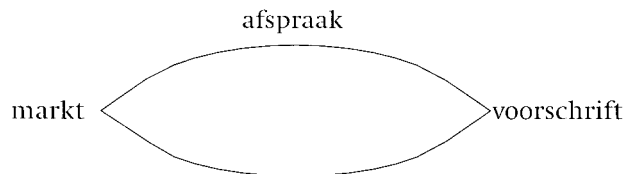
*instrumentarium. Dat is een uitdaging van formaat.*

*J.L. van den Akker is Tweede Kamerlid voor het CDA. Drs. D.J. Bolderheij is beleidsmedewerker van de CDA-fractie in de Tweede Kamer.*

#### NOTEN

- 1 Dit artikel is resultaat van een fractiespecial over dit onderwerp. De voorbereidende werkgroep bestond naast de auteurs van dit artikel uit de CDA-Kamerleden Van Ardenne, Balkenende, Biesheuvel, De Haan en Van der Knaap alsmede de heer R.H.J.M. Gradus. Grote dank gaat ook uit naar G. de Jong, die als Kamerlid in de vorige periode oorspronkelijk trekker was van deze 'special'.
- 2 Een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is thans in voorbereiding.
- 3 Zie onder andere: *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid in het kader van project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW; Kamerstuk 24.036, no. 45).*
- 4 Zie onder andere: *Mbiza, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund, juli 1998.*
- 5 Zie ook: *Strategisch Beraad, Nieuwe wegen, vaste waarden (1995).*
- 6 Raad voor het openbaar bestuur, *De overheid de markt in of uitprijzen, december 1998, p. 17; 'MDW' = Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.*
- 7 In het CDA-verkiezingsprogramma staat een pleidooi voor een wetgevingsprogramma Zelfregulering, Maatschappelijke verantwoordelijkheid en Wetgevingskwaliteit (ZMW; art. 2.2.4).
- 8 Vergelijk de discussie over uitvoering van sociale zekerheid.
- 9 Zie voor meer gedifferentieerde uitwerking: C. Oudshoorn, *'Omgevingsveranderingen, systeemkosten en institutionele vernieuwing' (1997)* en G.S.A. Dijkstra en F.M. Van der Meer, *'De derde weg tussen overheid en markt', cdv 6/98*
- 10 Analoog aan de markt- en publieke allocatievorm.
- 11 In segment IIb kunnen krachten van onderop een belangrijkere rol spelen. Hieruit zou de noodzaak van politiek-bestuurlijke zelfbeperking kunnen voortvloeien.
- 12 Zie artikel van R.H.J.M. Gradus in dit cdv-nummer.
- 13 Zie: J.G.L. van Nus, *Overheids-toezicht op afstand, verzelfstandiging van toezichhoudende taken naar zelfstandige bestuursorganen verkend, 1995*
- 14 Bij de telecomsector ontstaat mede vanwege de slechting van traditionele barrières ook concurrentie op het netwerk.

## BIJLAGE 1



afpraak in de vorm van  
(geconditioneerde) zelfregulering

I markt, trefwoorden:

---

- 1 vrijwillige ruil (aanbod en vraag)
- 2 vrije toetreding (aanbod en vraag)
- 3 prijsmechanisme
- 4 overheid stelt globale kaders: bijvoorbeeld *privaat-, straf- en mededingingsrecht*
- 5 privatisering

IIa afspraak, trefwoorden:

---

- 1 *gereguleerde toe- en uittreding van aanbieders (middels exclusieve/bijzondere rechten)*
- 2 mogelijk: vrijwillige ruil
- 3 *financiële en/of normatieve interventies*
- 4 mogelijk: prijsmechanisme
- 5 mogelijk: *verplichte concessie-activiteiten, bijvoorbeeld universele dienstverlening, uitvoerings- en acceptatieplicht*
- 6 mogelijk: *deelname plicht consumenten, bijvoorbeeld verzekerings- en aansluitplicht*
- 7 mogelijk: *derden-binding*
- 8 mogelijk: *externe verzelfstandiging, niet zijnde privatisering.*
- 9 mogelijk: *vergaande regulering bedrijfsvoering (doel én middelen)*

IIb afspraak in de vorm van (geconditioneerde) zelfregulering, trefwoorden:

---

- 1 *als IIa<sup>ii</sup>*
- 2 *wezenlijke rol maatschappelijke organisaties en verbanden*
- 3 *inbreng burgers/cliënten*
- 4 mogelijk: *convenanten met maatschappelijke groeperingen*
- 5 mogelijk: *gedragscodes*
- 6 voorkeur: *afdwingbare zelfreguleringsafspraken*

III voorschrift, trefwoorden:

---

- 1 *géén: vrijwillige ruil, vrije toe- en uittreding en prijsmechanisme*
- 2 *collectief goed, niet-ontgaanbare prestatie*
- 3 mogelijk: *interne verzelfstandiging (in zogenaamd agentschap) onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid*