

RAPPORTEN AAN DE REGERING

56

HET BORGEN VAN
PUBLIEK BELANG

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:
prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. W. Derksen
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: mr. J.C.F. Bletz

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

HET BORGEN VAN PUBLIEK BELANG

ISBN 90-12-09058-x

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

ons kenmerk
200069/MS/lt

doorkiesnummer
070-356 4651

telefax
070-356 4685

Onderwerp
Rapport 56
Het borgen van publiek belang

email
Info@wrr.nl

datum
26 april 2000

Hierbij zenden wij u het rapport 'Het borgen van publiek belang'. Dit rapport, waartoe de raad zelf het initiatief heeft genomen, behandelt de vraag hoe de behartiging van publieke belangen – dat wil zeggen taken waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen – het beste kan worden verdeeld over de publieke en de private sector.

Deze vraag moet worden onderscheiden van de vraag wat als publiek belang moet worden beschouwd. Die vraag vergt een politieke afweging. Maar wanneer een publiek belang is aanvaard, is realisatie daarvan nog op uiteenlopende manieren mogelijk in de publieke of de private sector. Kernpunt daarbij is de vraag hoe het beste kan worden verzekerd dat het publieke belang daadwerkelijk wordt gediend – in de terminologie van het rapport: hoe het publieke belang het beste kan worden geborgd. De tegenstelling tussen markt en overheid blijkt daarbij te simplistisch: borging van het publieke belang is in beide sectoren nog op zeer verschillende manieren mogelijk.

De raad analyseert in het rapport de verschillende mogelijkheden tot borging, en plaatst die tegen de achtergrond van een drietal nieuwe ontwikkelingen: de internationalisering, in het bijzonder in verband met Europa, de snelle verbreiding van de informatie- en communicatietechnologie, en de toenemende professionalisering. De raad meent dat versterkingen van het beleid mogelijk zijn, zowel indien tot privatisering wordt overgegaan, als wanneer uitvoering binnen de publieke sector plaats vindt.

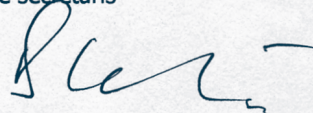
Het rapport zal worden gepubliceerd na kennisneming door de Ministerraad. Vervolgens ziet de raad graag, overeenkomstig de Instellingswet WRR, de inhoudelijke bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter



Prof. mr. M. Scheltema

De secretaris



Mr. J.C.F. Bletz

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	9
Ten geleide	15
1 Inleiding	17
1.1 Het debat over privatisering	17
1.2 Publieke belangen: de wat- en de hoe-vraag	19
1.3 Probleemstelling	22
1.4 Een nadere afbakening van kernbegrippen	24
1.5 IJkpunten: beginselen van goed bestuur	27
1.6 De opzet van dit rapport	28
2 De noodzaak van het borgen van publieke belangen	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Publiek of privaat: efficiëntie en effectiviteit	31
2.2.1 Inleiding	31
2.2.2 Het marktmodel van volledige concurrentie	32
2.2.3 Efficiëntere publieke organisaties	34
2.2.4 Effectiviteit	35
2.2.5 Afweging	35
2.3 Publiek of privaat: democratie en recht	36
2.3.1 Inleiding	36
2.3.2 Democratische legitimatie	37
2.3.3 Rechtsgelijkheid	38
2.3.4 Rechtszekerheid	40
2.3.5 Afweging	41
2.4 Publiek of privaat: afweging	41
2.5 Conclusie	44
3 Het expliciteren van publieke belangen	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Het politieke karakter van de wat-vraag	46
3.3 Verschillende typen publieke belangen	49
3.4 Aanvullende aspecten van publieke belangen	55
3.5 Conclusies en slotoverwegingen	56
4 Het borgen van publieke belangen in de private sector	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Drie vormen van borging in de private sector	60
4.2.1 Concurrentie	60
4.2.2 Binding vooraf met wettelijke regels en contracten	63
4.2.3 Institutionele borging	65
4.3 Eén borgingsmechanisme is kwetsbaar	66

4.4	Behartiging van publieke belangen onder regie van de overheid	69
4.4.1	Inleiding	69
4.4.2	Wanneer is binding mogelijk?	70
4.4.3	Afweging	72
4.5	Publieke belangen en uitbesteding	73
4.5.1	Inleiding	73
4.5.2	Wanneer is concurrentie mogelijk?	74
4.5.3	Wanneer is binding mogelijk?	75
4.5.4	Afweging	78
4.6	Publieke belangen en professionele organisaties	79
4.6.1	Inleiding	79
4.6.2	Professionele organisaties	79
4.6.3	Mogelijkheden van borging binnen professionele organisaties	81
4.7	Betere mogelijkheden tot borging in de private sector	82
4.7.1	Toezicht en verantwoording	82
4.7.2	De nieuwe rol van de overheid: marktmeester	84
4.8	Conclusies en slotoverwegingen	85
5	Het borgen van publieke belangen in de publieke sector	89
5.1	Inleiding	89
5.2	Borging door middel van regels	90
5.3	Borging door middel van hiërarchie	91
5.3.1	Hiërarchie en ministeriële verantwoordelijkheid	91
5.3.2	Feitelijk functioneren van de hiërarchie	92
5.4	Institutionele borging	93
5.5	Andere vormen van borging	94
5.5.1	Inleiding	94
5.5.2	Concurrentie en het publieke domein	95
5.5.3	Binding vooraf met contracten in het publieke domein	97
5.5.4	Conclusie	99
5.6	Publieke belangen en zelfstandige bestuursorganen	100
5.6.1	Mogelijkheden voor borging met regels en contracten	100
5.6.2	Mogelijkheden voor institutionele borging	103
5.6.3	Afweging	103
5.7	Publieke belangen en het departement	104
5.8	Betere mogelijkheden voor borging binnen het publieke domein	106
5.8.1	Vergroten van eigen verantwoordelijkheden	106
5.8.2	Een grotere transparantie	106
5.8.3	Versterken van publieke waarden en normen	107
5.9	Staat de ministeriële verantwoordelijkheid vernieuwing in de weg?	108
5.9.1	Inleiding	108
5.9.2	De doelstelling van de ministeriële verantwoordelijkheid	109

5.9.3	De praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid	110
5.9.4	Afweging	111
5.10	Conclusie	112
6	Borgen in het licht van nieuwe ontwikkelingen	115
6.1	Van een retrospectieve naar een prospectieve benadering	115
6.2	Informatie- en communicatietechnologie	116
6.3	Internationalisering	118
6.4	Professionalisering	120
6.5	Gevolgen voor de aard van de publieke belangen	122
6.6	Gevolgen voor borging in de private sector	124
6.6.1	Internationalisering	125
6.6.2	Indirecte gevolgen van internationaal, met name Europees recht	126
6.6.3	Informatie- en communicatietechnologie	128
6.6.4	Professionalisering	129
6.7	Gevolgen voor borging in de publieke sector	130
6.7.1	Informatie- en communicatietechnologie	131
6.7.2	Professionalisering	133
6.8	Conclusies	134
7	Conclusie: herschikking van verantwoordelijkheden in een dynamische omgeving	139
7.1	Inleiding	139
7.2	De noodzaak het publieke belang zo nauwkeurig mogelijk te bepalen	140
7.3	Borging in de publieke of in de private sector	143
7.4	Uiteenlopende dynamiek in de context van het beleid	145
7.4.1	Het belang van contextuele veranderingen	145
7.4.2	De ontwikkelingen doen zich niet op alle terreinen in gelijke mate voor	147
7.4.3	Zekere ontwikkelingen	149
7.5	Mogelijke verbeteringen van de borging in de private sector	149
7.6	Mogelijke verbeteringen van de borging in de publieke sector	151
7.7	Een Kwaliteitskamer en de ministeriële verantwoordelijkheid	153
7.7.1	Inleiding	153
7.7.2	Ontwikkeling van eigen kwaliteitsmaatstaven voor de ambtelijke dienst	154
7.7.3	Een Kwaliteitskamer	155
7.7.4	Gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid	156
7.8	De dynamiek van de implementatie: wenselijke strategie	157
7.8.1	Inleiding	157
7.8.2	Het scheppen van een markt	158
7.8.3	Heldere relaties	159
7.8.4	Wenselijke strategie	160
7.9	Epiloog	162
	Literatuur	165

SAMENVATTING

Dit rapport gaat over de verhouding publiek-privaat. Het behandelt de vraag hoe publieke belangen – dat wil zeggen maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt – het beste zijn te ‘borgen’, in de zin van “beletten dat iets los of verloren gaat”.

Een kernthema is hierbij ‘privatisering’. Zoals bekend zijn tal van overheidsdiensten overgebracht naar de private sector en worden verdere mogelijkheden hier toe gezien. Te denken valt aan de nutsvoorzieningen (water, elektriciteit, kabel, gas, telefoon), aan het openbaar vervoer, aan de sociale zekerheid, aan de thuiszorg. Het debat over privatisering is evenwel niet afgerond en soms is twijfel ontstaan over eerdere resultaten. Een weinig beredeneerd ‘ja’ kan dan omslaan in een evenmin beredeneerd ‘nee’. De raad beoogt met dit rapport het debat hierover te verhelderen.

De wat-vraag en de hoe-vraag onderscheiden

In de discussie over publiek-privaat worden in dit rapport twee vragen onderscheiden:

- De *wat-vraag*: welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als *publieke* belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen?
- De *hoe-vraag*: op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de overheid aldus de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

Dit onderscheid impliceert in de eerste plaats dat het niet vanzelf spreekt dat (ook zwaarwegende) maatschappelijke belangen steeds door de overheid zelf moeten worden gerealiseerd. Voor sommige belangen, waar een goed functionerende markt in een bevredigende productie en allocatie voorziet van de desbetreffende goederen of diensten, behoeft de overheid geen eindverantwoordelijkheid (meer) te dragen. De vraag óf dit het geval is, dus wat onder ‘bevredigend’ moet worden verstaan, heeft een normatief karakter. Hiermee is de *wat-vraag* vooral een *politieke* vraag, waarop niet, of in ieder geval niet alleen antwoord is te geven vanuit de wetenschap.

De *hoe-vraag* daarentegen is veel minder politiek van karakter. Hier gaat het immers vooral om de pro’s en contra’s van uitvoeringsmodaliteiten, om voor- en nadelen die zich wel laten objectiveren. Om deze reden staat de *hoe-vraag* in dit rapport centraal.

Het gemaakte onderscheid impliceert in de tweede plaats dat belangen die de overheid aanmerkt als ‘publiek’, toch langs meerdere wegen kunnen worden behartigd. Hieruit komt de probleemstelling van dit rapport voort. Bij de behartiging van publieke belangen gaat het om *een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid zo*

goed mogelijk kan waarmaken. Hierbij komen twee vragen aan de orde: wie gaat de operationele verantwoordelijkheid dragen? En: op welke wijze wordt het belang in kwestie geborgd?

Operationele verantwoordelijkheden

De raad onderscheidt vijf mogelijkheden om de operationele verantwoordelijkheid voor publieke belangen gestalte te geven. Het gaat om behartiging van publieke belangen door respectievelijk:

- concurrerende private partijen onder regie van de overheid;
- private partijen aan wie de behartiging wordt uitbesteed;
- professionele private partijen;
- behartiging onder directe ministeriële verantwoordelijkheid;
- inschakeling van zelfstandige bestuursorganen.

De vraag *privaat-publiek* wordt hier nader inhoud gegeven door na te gaan welke organisaties op welke wijze de operationele verantwoordelijkheid moeten dragen. Hierbij dienen, naar de raad benadrukt, dogma's te worden vermeden. Evenmin als private organisaties altijd efficiënter functioneren dan publieke, is behartiging door publieke organisaties per se democratischer of zorgvuldiger dan private behartiging. In feite gaat discussie hierover ook aan de kern van de zaak voorbij. Bij de hoe-vraag gaat het er immers om hoe de publieke belangen het best kunnen worden behartigd, in de terminologie van dit rapport, worden geborgd.

Borgingsmechanismen

Noch van private noch van publieke organisaties mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Het is derhalve nodig organisaties zodanig te disciplineren dat de publiekebelangenbehartiging wordt veiliggesteld.

In dit rapport worden hiertoe, uiteenlopend naar de mate van overheidsbetrokkenheid, vier mechanismen onderscheiden. Borging kan gebeuren door middel van:

- regels (vastgelegd in wetten of contracten);
- concurrentie (zowel concurrentie op als om de markt, bij uitbestedingen van taken);
- hiërarchie (de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten);
- institutionele waarden (versterking van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen).

In deze discussie, waarin concurrentie vaak zo'n centrale plaats inneemt, vraagt de raad met name ook aandacht voor de institutionele borging. Welk borgingsmechanisme in concrete gevallen het meest geëigend is, hangt uiteraard samen met de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Ondanks de variëteit aan borgingsmechanismen blijken de mogelijkheden voor borging in de praktijk meestal niet ruim bemeten. Als het *privaat* niet kan, bete-

kent dit niet dat het publiek wel kan. Beide opties worden meestal ook door onzekerheden gekenmerkt. Daarom moet de overheid publieke belangen in het licht van beperkte zekerheden formuleren en adviseert de raad vooral te zoeken naar *combinaties van borgingsmechanismen*. Dan kunnen de nadelen van het ene mechanisme door de voordelen van het andere worden gecompenseerd.

Privatisering vraagt nuchtere afweging

Privatisering is geen ‘wedstrijd overheid – markt’. Die tegenstelling is niet alleen te ideologisch, maar ook te beperkt. De private sector is immers veel breder dan ‘de markt’ (denk aan non-profit organisaties) en kent meer coördinatiemechanismen dan alleen concurrentie. Bovendien gaat het bij de hoe-vraag altijd om een gezamenlijke verantwoordelijkheid: de overheid behoudt immers de eindverantwoordelijkheid (het gaat om publieke belangen), private partijen kunnen een operationele verantwoordelijkheid krijgen.

Bij privatisering, zo leert een nuchtere afweging, zijn de mogelijkheden operationele verantwoordelijkheden toe te delen, sterk afhankelijk van de mate van specificatie van de desbetreffende publieke belangen en van de mate waarin de externe effecten van een bepaalde keuze zijn te overzien. Ook is duidelijk dat de borging van publiek belang door privatisering gemakkelijker wordt naarmate de overheid meer informatie heeft over de inspanning die een private aanbieder zal moeten verrichten, de risico’s minder substantieel zijn en de risicoaversie bij private ondernemers geringer is. Ten slotte spelen de organisatie en kosten van effectief toezicht op de private partij of partijen een rol.

Dynamische context

Naar uit het vorenstaande blijkt, hangen de borgingsmogelijkheden van publieke belangen mede af van de algemene context (niet slechts de hoe-vraag, ook de wat-vraag kan hierdoor overigens worden beïnvloed). Privatisering vergt derhalve een goede analyse van de context, te meer daar contextuele veranderingen zich niet op alle beleidsterreinen in gelijke mate voordoen. Een oplossingsrichting op het ene beleidsterrein is derhalve niet ook aangewezen voor elk ander terrein.

In het rapport worden drie contextontwikkelingen nader gezien: internationalisering, de snelle verbreiding van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en professionalisering. Internationalisering en ICT bieden meer ruimte voor concurrentie, bijvoorbeeld op het gebied van de nutsvoorzieningen. Hierdoor kan de overheid zich concentreren op de randvoorwaarden waaronder wordt geleverd. Daarnaast leidt internationalisering tot meer marktwerking (in Europa vooral verwerkelijk dankzij de marktintegratie), waardoor er nieuwe borgingsmogelijkheden ontstaan, maar ook oude mogelijkheden verdwijnen. Waar de overheid aanvankelijk binnen het nationale kader een grote vrijheid had het publieke belang te borgen door middel van regels, beperkt intussen de internationalisering deze vrijheid in sterke mate. Dit kan zelfs een reden zijn om van private uitvoering af te zien.

Professionalisering in de samenleving en binnen de overheid ten slotte maakt het beter mogelijk publieke belangen te borgen door aan te sluiten bij professionele normen en waarden (institutionele borging).

Modernisering van de overheid

Welke mogelijkheden bestaan voor borging binnen zowel de private als de publieke sector, bepaalt de overheid voor een deel zelf. De overheid kan mogelijkheden voor het borgen in de private sector verbeteren door een actieve invulling van *marktmeesterschap*, waaronder een effectief toezicht is begrepen. Teleurstellende ervaringen met privatisering betekenen niet altijd dat publieke uitvoering de voorkeur verdient, zij kunnen ook duiden op onvoldoende invulling van de overheidsrol als marktmeester en toezichthouder.

Anderszins zijn ook bij uitvoering binnen de publieke sector aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Hier gaat het erom de overheidsorganisatie transparanter te maken, betere verantwoordingsmechanismen te scheppen en de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren en organisaties te vergroten. In het algemeen kan de overheid hier veel leren van de private sector, zonder dat zij echter de private sector moet willen kopiëren. Als het gaat om het borgen van publieke belangen, moet de overheid juist een *alternatief* zijn voor de private sector. Niet publieke ondernemers zijn nodig, maar publieke professionals.

Kwaliteitskamer

Als een stap in de richting van verdere professionalisering adviseert de raad het instellen van een *Kwaliteitskamer* voor de overheid. Deze Kamer zou toezicht moeten houden op de kwaliteit van de (rijks)overheid en zou vooral moeten bijdragen aan een eigen kwaliteitsbeleid binnen de departementen.

Een bijkomend effect van dergelijke Kwaliteitskamer zou ontlasting zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid, doordat de minister – bij handhaving van een intacte politieke verantwoordelijkheid – bij specifieke incidenten verweer zou kunnen voeren door verwijzing naar het oordeel van de Kwaliteitskamer over zijn ambtelijke diensten in het algemeen. Aldus kunnen uitvoeringsincidenten in hun juiste proporties worden afgehandeld.

Strakke regie vereist

Privatisering is geen doel maar middel. Het doel is *het borgen van publiek belang*. In het afgelopen decennium is, naar de raad constateert, aan deze kern van de zaak te veel voorbijgegaan. Mede doordat de vraag van effectieve borging niet de centrale plaats kreeg die haar toekomt, zijn geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties in de praktijk nogal eens beland in een ‘grijs tussengebied’, waarbij noch privaat noch publiek adequate disciplineringsmechanismen bestaan.

Deze bevinding noopt tot een drietal conclusies: in de eerste plaats dient de overheid, indien zij tot privatisering besluit, een *strakke regie* te voeren. Dit ook omdat de overige deelnemers aan de besluitvorming primair gebonden zijn aan andere deelbelangen dan het in het geding zijnde publiek belang. In de tweede plaats is in het algemeen een terughoudende omgang met privatisering aan te

raden indien er veel belangen en veel actoren in het spel zijn. Ten derde adviseert de raad de mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen binnen de publieke sector nadrukkelijk te vergroten.

Eén beleidskader, één minister

Teneinde gestalte te geven aan een actieve overheidsrol – een actief marktmeesterschap en een strakke regie in de overgangsfase – bepleit de raad voor het gehele regeringsbeleid een gemeenschappelijk beleidskader te hanteren voor privatiseringszaken. De raad adviseert één minister te belasten met het toezicht op de uitvoering van dit kader, dat binnen alle beleidssectoren de leidraad zou dienen te vormen voor de toedeling van operationele verantwoordelijkheden en tevens een raamwerk zou bieden voor sectorale differentiatie.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof. dr. W. Derksen, lid van de raad. Verder maakten de volgende personen ten tijde van de voltooiing van het rapport deel uit van de projectgroep: prof.dr. P.M. Meurs, lid van de raad, prof.mr. M. Scheltema, voorzitter van de raad, en de stafleden dr. P. den Hoed, mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel (projectcoördinator) en mr. J.C.I. de Pree. Ook heeft drs. M.C. Ekelenkamp van 1 september 1998 tot 1 december 1999 een bijdrage geleverd aan de werkzaamheden van de projectgroep.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht. Een aantal van deze studies is verschenen in:

- W. Derksen, M.C. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bij de voorbereiding is tevens gebruik gemaakt van de suggesties en het commentaar van prof.mr. M.A.P. Bovens, prof.dr. A.L. Bovenberg, prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof en prof.dr. C.N. Teulings. De raad is hen erkentelijk voor hun bijdrage. Voor de inhoud van het rapport is alleen de raad verantwoordelijk.

1 INLEIDING

1.1 HET DEBAT OVER PRIVATISERING

Het functioneren van de overheid staat al enige tijd prominent op de agenda. Na de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat werd de overheid van een middel tot een probleem. De vraag werd gesteld of de overheid zich niet moest beperken tot haar *kerntaken*. Bovendien ging de ‘ideologie van de markt’ opgeld doen: “de overtuiging dat de vrije markt en de marktwerking in zichzelf een goed allocatie- en besluitvormingsmechanisme vormen en dat zij (andere) politieke en morele stellingnamen overbodig maken, of ten minste ondergeschikt” (Quarles van Ufford et al. 1998: 10). Zou de overheid niet meer moeten overlaten aan de ‘markt’? Was het niet beter om de staatsmonopolies in de sfeer van de nutsvoorzieningen te doorbreken? Moest het openbaar vervoer niet aan meer concurrentie worden blootgesteld? Zou de uitvoering van de sociale zekerheid niet kunnen worden verbeterd door de ‘toeleiding naar de arbeidsmarkt’ te privatiseren? Moesten de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid ook niet onder concurrentie worden gebracht?

Daarmee had zich een omslag voorgedaan. Het publieke debat stond onverwachts in het teken van de markt en de voordelen van het marktmechanisme. Waar de overheid ten tijde van de verzorgingsstaat veel verantwoordelijkheden aan zich trok en de behartiging daarvan ook aan zich hield, werden nu vooral de voordelen van de private sector belicht. Het politieke tij was gekeerd en het zoeken was naar “a new mix between the government and market as coordination mechanisms” (Bovenberg 1999: 6). Anders geformuleerd: er vond een herschikking plaats van publieke en private verantwoordelijkheden. In het buitenland ging deze omslag soms met veel rumoer gepaard (Thatcher, Reagan). In Nederland leek er van een debat soms nauwelijks sprake (Ter Bogt 1995). Dit betekende niet dat er niets gebeurde. Vrij geruisloos zijn op verschillende terreinen indrukwekkende veranderingen tot stand gebracht, zoals de verschuiving van de verantwoordelijkheden bij de nutsvoorzieningen in het afgelopen decennium.

De periode van relatieve stilte over de verschuiving van publieke en private verantwoordelijkheden ligt inmiddels achter ons. Er gaat geen dag meer voorbij of het onderwerp ‘privatisering’ komt rechtstreeks of zijdelings in de media aan de orde. Het publieke debat is overigens niet in alle opzichten even helder, en wel om de volgende redenen:

- Ideologische argumenten dreigen de discussie soms te overheersen. Daarmee gaat het niet meer om een heldere afweging van argumenten, maar lijkt het slechts te gaan om een wedstrijd tussen ‘overheid en markt’.
- Er lijkt verwarring te bestaan over het eigenlijke onderwerp van het debat. Gaat het debat over de (kern)taken en daarmee over de verantwoordelijkheden van de overheid, of gaat het debat over de vraag hoe de overheid die verant-

woordelijkheden moet waarmaken? Ofwel: staan de publieke belangen die de overheid heeft te behartigen ter discussie, of 'slechts' de wijze waarop de overheid deze publieke belangen met inschakeling van private partijen moet realiseren? In het laatste geval blijft de overheid een (eind)verantwoordelijkheid dragen voor de behartiging van de (publieke) belangen die in het geding zijn.

- Daarnaast spelen tal van 'vervolgvragen': welke rol behoort de overheid in de nieuwe situatie te vervullen? Wie moet toezicht houden op geprivatiseerde instellingen? Wie moet ervoor waken dat er eerlijke concurrentie plaatsvindt; wie moet ervoor waken dat er überhaupt concurrentie plaatsvindt? Moet de overheid deze rol van marktmeester op zich nemen en wie moet dat dan binnen de overheid doen? Is er behoefte aan een onafhankelijke toezichthouder? En hoe kan de overheid ervoor waken dat de publieke belangen die in het geding blijven, ook daadwerkelijk worden behartigd? Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat er sprake blijft van 'universele dienstverlening' in de wereld van de nutsvoorzieningen? Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat private openbaarvervoersbedrijven ook diensten verzorgen op 'onrendabele lijnen' en een bijdrage leveren aan het tegengaan van de congestie rond de grote steden? Wat kan met contracten worden geregeld, wat moet in algemene wetgeving worden vastgelegd?
- Voor de beoordeling worden vaak verschillende criteria aangelegd. Soms lijkt het alleen te gaan om efficiëntie en effectiviteit. Anderen wijzen met name op het belang van democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Beide opties zijn te ongenueanceerd. Aangezien de discussie over privatisering geïnspireerd wordt door de voordelen van de markt, is het niet onbegrijpelijk dat efficiëntie en effectiviteit vaak de eerste beoordelingsmaatstaven zijn. Toch dreigt daarmee een oneigenlijke gelijkschakeling van private en publieke sector plaats te vinden, waarbij voorbij wordt gegaan aan andere waarden die bij de behartiging van publieke belangen relevant zijn. Van oudsher kent de publieke zaak immers een eigen oriëntatie (Jacobs 1992), vanuit de overweging dat de aard van de publieke belangenbehartiging op een aantal punten wezenlijk verschilt van die van particuliere belangen.
- Ten slotte worden de in het debat gehanteerde begrippen in het algemeen weinig eenduidig gehanteerd. Zo gaat het bij 'privatisering' soms om de overdracht van het eigendom (een overheids-NV wordt naar de beurs gebracht), terwijl in andere gevallen een bredere definitie wordt gehanteerd: het inschakelen van private partijen bij de behartiging van publieke belangen. Ook het eerder genoemde begrippenpaar 'overheid en markt' is in dit opzicht bepaald niet helder. Moeten onder 'markt' bijvoorbeeld ook professionele organisaties worden verstaan die veel meer op de behartiging van professionele waarden en normen dan op winst zijn gericht? En waar moeten we in deze dichotomie het 'maatschappelijk middenveld' plaatsen?

Het roept de vraag op of het mogelijk is om het debat over privatisering te verhelderen. De WRR wil in dit rapport daartoe een poging doen. Dit rapport levert overigens niet alleen een *denkkader* voor privatisering. De raad geeft ook aan welke aspecten bij de discussie over privatisering speciale aandacht vragen.

In dit eerste hoofdstuk wordt de probleemstelling geformuleerd en nader gemotiveerd. Tevens worden enkele kernbegrippen gedefinieerd en wordt een beoordelingskader gegeven voor een optimale behartiging van publieke belangen.

1.2 PUBLIEKE BELANGEN: DE WAT- EN DE HOE-VRAAG

Voorop staat dat in de discussie over privatisering twee vragen helder moeten worden onderscheiden (zie ook Donner 1998 en Wolfson 1993):

- 1 De wat-vraag: voor welke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid dragen? Moet de overheid het tot haar zorg rekenen dat er een (goed functionerend) openbaar vervoer bestaat, dat files worden opgelost, dat dagelijks eenmaal dan wel dagelijks tweemaal post wordt rondgebracht, dat iedere werkloze een baan krijgt aangeboden? Moet de overheid de kwaliteit van het onderwijs en van de gezondheidszorg waarborgen? Moet de overheid de moderne kunst stimuleren? Moet de overheid ervoor waken dat arbeidsongeschikten recht hebben op onafhankelijke keuringen? Aan welke belangen moet de overheid zich eigenlijk committeren? Deze vraag naar de eindverantwoordelijkheid van de overheid stond met name centraal in de discussie over deregulering in de jaren tachtig.
- 2 De hoe-vraag: wie draagt de operationele verantwoordelijkheid voor de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen? Moet de overheid dat ook zelf doen, of kan zij daarvoor beter private partijen inschakelen? Als de overheid een goed openbaar vervoer garandeert, moet zij dan ook zelf treinen laten rijden of kan zij dit laatste beter overlaten aan private vervoersmaatschappijen (met name omdat in dat geval van concurrentie tussen deze maatschappijen kan worden geprofiteerd)? Als de overheid verantwoordelijk is voor de strafrechtpleging, moet zij dan ook zelf gevangenis exploitieren of zou ook een systeem met private gevangenis denkbaar zijn? Als de overheid zich verantwoordelijk acht voor de kwaliteit van de gezondheidszorg, moeten ziekenhuizen dan ook publieke organisaties zijn?

19

Wie de *wat*-vraag en de *hoe*-vraag onvoldoende helder onderscheidt, loopt het risico op de verkeerde vraag het verkeerde antwoord te geven. Indien er geen sprake is van een publiek belang, is de *hoe*-vraag niet relevant. Is de *hoe*-vraag wel aan de orde, dan moet worden geaccepteerd dat de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt voor de behartiging van de (publieke) belangen die in het geding zijn. In dat opzicht zal inschakeling van private actoren voor de behartiging van publieke belangen altijd gepaard gaan met nieuwe regels en nieuw toezicht, opdat de overheid haar eindverantwoordelijkheid kan blijven waarmaken. Hieronder worden de *wat*- en de *hoe*-vraag nader gedefinieerd.

De wat-vraag

De *wat*-vraag (voor welke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid dragen?) kan worden verhelderd door een onderscheid te maken tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen. Aan dit onderscheid liggen

politieke, normatieve opvattingen ten grondslag. Vaak vallen individuele belangen samen met maatschappelijk belangen. Of dat het geval is, blijft een kwestie van beoordeling. Belangen zijn *maatschappelijke belangen* als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Zo wordt algemeen aangenomen dat het een maatschappelijk belang is dat treinen rijden, dijken worden onderhouden, straten zijn verlicht, hygiëne wordt betracht, vervuiling van het milieu wordt tegengegaan, armoede wordt bestreden, een aantal individuele risico's collectief wordt opgevangen. Niet alleen individuele burgers hebben daarbij immers belang, ook de samenleving als geheel. De welvaart in zijn algemeenheid is gebaat bij collectieve verzekeringen, bij armenzorg en bij het rijden van treinen; de veiligheid in haar algemeenheid is gebaat bij dijken die overstroming tegengaan en bij verlichting bij nacht en ontij; de gezondheid van alle burgers is gebaat bij hygiëne en een adequate gezondheidszorg; de toekomstige samenleving is gebaat bij het tegengaan van milieuvervuiling in het heden. Het is een maatschappelijk belang dat er voldoende brood is om te eten.

Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is echter geen overheid nodig. Indien de welvaart groot genoeg is, redelijk wordt verdeeld en er geen schaarste heerst door buitengewone omstandigheden, zal er meestal voldoende brood zijn. Het ruilmechanisme van de markt zorgt ervoor dat het voortbestaan van de samenleving niet op het spel staat. Ook communicatie is een maatschappelijk belang dat zonder overheidsbemoeienis plaats heeft. Mensen kopen kranten en kijken naar tv-stations die in private handen zijn. Zonder overheidsbemoeienis zouden er ongetwijfeld ook treinen rijden en zou, zo leert het verleden, zelfs aan armoedebestrijding worden gedaan. Veel maatschappelijke belangen worden blijkbaar ook bevorderd zonder overheidsverantwoordelijkheid.

Tegelijkertijd kunnen we ons afvragen of het brood zonder overheidsbemoeienis van voldoende kwaliteit zal zijn, of de media voldoende pluriform en voldoende toegankelijk zullen zijn, of de treinen ook op 'onrendabele' tijden zullen rijden en of de armoedebestrijding voldoende zal zijn voor een menswaardig leven. Blijkbaar worden niet alle maatschappelijke belangen zonder betrokkenheid van de overheid behartigd (of worden ze zonder die betrokkenheid op zijn minst *slechter* behartigd). Te denken valt aan collectieve goederen die niet zonder betrokkenheid van de overheid zullen worden geproduceerd of aan de ongelijke en soms wellicht onrechtvaardige uitkomsten van het maatschappelijk verkeer. Zo kan herverdeling door de overheid gewenst zijn indien de bevordering van maatschappelijke belangen te eenzijdig wordt afgewenteld op bepaalde groepen burgers (van de dijken aan de kust profiteren ook degenen die verderop wonen) of indien de ongelijkheid in de samenleving te groot wordt (of verschillen te groot zijn is een politiek standpunt).

Om deze reden maakt de raad in dit rapport een nadrukkelijk onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. *Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.* Het

zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot *doelstelling* van haar beleid maakt om dit belang te behartigen: bijvoorbeeld het garanderen van een inkomensvoorziening voor ouderen of het garanderen voor iedere burger van een basispakket van toegankelijke en betaalbare gezondheidszorg. In plaats van garanderen kan het ook gaan om het stimuleren dat het maatschappelijk belang beter tot zijn recht komt. Zo bevordert de overheid een pluriform en kwalitatief hoogwaardig kunstaanbod en stimuleert zij een ruimtelijke ordening die recht doet aan bepaalde ruimtelijke kwaliteiten. Het ambitieniveau van de doelstelling kan verschillende gradaties hebben binnen het brede spectrum van garanderen en stimuleren. Ongeacht het ambitieniveau is wel altijd sprake van een *structurele betrokkenheid*. Bij publieke belangen handelt het niet om tijdelijke politieke doelen of om doelstellingen van individuele politici. Bij publieke belangen scheidt de overheid dan ook verwachtingen waarop burgers redelijkerwijs mogen afgaan.

Bij de wat-vraag gaat het derhalve om de vraag of de overheid zich een bepaald maatschappelijk belang moet aantrekken. Moet zij een eindverantwoordelijkheid op zich nemen opdat belangen die voor de samenleving als geheel van belang zijn, ook daadwerkelijk worden behartigd? Daarmee is de wat-vraag bij uitstek een *politieke* vraag. Dat is de reden waarom in dit rapport niet de wat-vraag, maar de hoe-vraag centraal zal staan.

De hoe-vraag

Indien de overheid zich een bepaald belang aantrekt is nog niet aangegeven *hoe* de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm moet geven. Dit kan in principe op vele manieren. De overheid kan zelf brood bakken, treinen laten rijden, dijken aanleggen, uitkeringen verstrekken. De overheid kan ook regels stellen waaraan bakkers zich bij het bakken van brood te houden hebben, contracten afsluiten met private vervoersbedrijven over het openbaar vervoer op ‘onrendabele’ tijden, organisaties als NOVIB financieel ondersteunen bij de internationale armoedebestrijding, enzovoorts. Bij deze hoe-vraag staat hier centraal of de overheid haar eindverantwoordelijkheid op eigen kracht moet waarmaken of door private actoren erbij in te schakelen; het gaat om het toedelen van de operationele verantwoordelijkheid aan publieke dan wel private organisaties. Uit het bovenstaande mag inmiddels duidelijk zijn dat de behartiging van publieke belangen *per definitie* nooit geheel aan private partijen kan worden overgelaten: op dat moment zou er immers geen sprake meer zijn van een eindverantwoordelijkheid van de overheid en is er (in onze definitie) geen sprake meer van publieke belangen.

Het is niet verwonderlijk dat de wat- en de hoe-vraag in de beleidspraktijk vaak door elkaar lopen. Zij zijn immers vaak tegelijkertijd aan de orde. Moet de overheid bijvoorbeeld wel vasthouden aan haar oorspronkelijke doelstelling indien private partijen een grotere operationele verantwoordelijkheid krijgen? Onder welke publieke randvoorwaarden moeten geprivatiseerde vervoersbedrijven functioneren? Enzovoorts. Toch is het analytisch van groot belang om beide vragen helder te onderscheiden, omdat het om twee principiële verschillende

vragen gaat. De eerste vraag betreft de *doelstelling* van de overheid om aan de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen te willen bijdragen. De tweede vraag gaat over de *wijze* waarop deze betrokkenheid vorm moet krijgen: hoe moeten bij het realiseren van deze publieke belangen de verantwoordelijkheden over publieke en private organisaties worden verdeeld? Juist door beide vragen analytisch helder te onderscheiden kan duidelijk worden wat hun onderlinge relatie is.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Een verheldering van het debat over de toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden is met name geboden omdat privatisering in de praktijk niet altijd de resultaten heeft die daarmee vooraf werden beoogd. Er is zelfs twijfel ontstaan aan de juistheid van een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden in de richting van het private domein. Van deze twijfel maakte de Raad van State zich onlangs woordvoerder. Ten aanzien van de Rijksbegroting voor 1999 werd opgemerkt: “De Raad adviseert aan verdergaande introductie van marktwerking een grondige analyse ten grondslag te leggen en daarbij de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan te betrekken.”¹ Recenter onderstreepte de Raad van State (2000) het belang om “nog eens over de uitgangspunten” van de privatisering in de nutssectoren na te denken.

Bij de verheldering van het debat over privatisering moet ideologie worden vermeden. Volgens sommigen speelde ideologie in het debat over privatisering in het recente verleden een te grote rol (Ter Bogt 1995). Het komt erop aan de verschillende mogelijkheden op een meer objectieve wijze te toetsen en de kwaliteit van de behartiging van publieke belangen te optimaliseren. Daarbij is een brede aanpak gewenst. Tot op heden zijn er al veel rapporten verschenen die een deelaspect van het eigenlijke onderwerp betreffen (te denken is aan de studies van de commissie-Cohen naar het opereren van publieke organisaties op de markt, van de commissie-Holtslag, de commissie-Visser en de Algemene Rekenkamer naar het toezicht op de behartiging van publieke belangen door private partijen en van de Algemene Rekenkamer naar de aansturing van en het toezicht op zelfstandige bestuursorganen). De raad tracht in dit rapport al deze (en andere) deelaspecten in samenhang te bezien. Er lijkt met name behoefte te bestaan aan een algemene, sector- en functieoverstijgende, analyse van de gewenste ordening van publieke en private verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen.

Tegen die achtergrond staat in dit rapport de volgende probleemstelling centraal:

Hoe moeten publieke en private verantwoordelijkheden worden toegedeeld bij het behartigen van publieke belangen?

Bij publieke verantwoordelijkheden wordt daarbij gedoeld op verantwoordelijkheden voor publieke actoren, bij private verantwoordelijkheden op verantwoordelijkheden voor private actoren. Voor het onderscheid tussen publieke en private actoren is in dit rapport in eerste instantie de *juridische* vormgeving bepalend. Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn publiek, privaatrechtelijke rechtspersonen

zijn *privaat*. Indien de overheid echter door personele unies, door een bepaald bestuursregime of door eigendom binnen een privaatrechtelijke rechtspersoon de feitelijke zeggingsmacht heeft, wordt in dit rapport een uitzondering gemaakt. Ook in dat geval wordt gesproken over een publieke organisatie. Dit kan zich voordoen bij stichtingen en NV's.²

Aldus staat in dit rapport de *hoe-vraag* (de wijze van behartigen van publieke belangen) centraal. In tegenstelling tot de bij uitstek politieke *wat-vraag* leent de *hoe-vraag* zich veel beter voor een verhandeling vanuit wetenschappelijke hoek. Verschillende wetenschappen leveren argumenten voor een optimale behartiging van publieke belangen. Overigens wil de raad vooral een analyse bieden van *achterliggende* vragen die verheldering behoeven alvorens tot een specifieke toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen kan worden besloten. Vervolgens worden enkele centrale voorwaarden geformuleerd waaraan een optimale toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen moet voldoen. Hierbij wordt zo helder mogelijk aangegeven welke argumenten de verschillende, in dit verband relevante, wetenschappen (nl. de economie, de rechtswetenschap en de bestuurskunde) te bieden hebben. In het debat wordt tot op heden nog wel eens te fragmentarisch en te selectief gebruik gemaakt van wetenschappelijke kennis. Veel standpunten in het beleidsdebat kenmerken zich zelfs door een zekere keuzeverwantschap tussen het deelbelang dat de betreffende maatschappelijke actor vertegenwoordigt en de mede aan een bepaalde wetenschap ontleende argumentatie. Juist omdat de verschillende wetenschappelijke disciplines bij dit onderwerp een breed palet van ten dele ongelijksoortige kennis en inzichten te bieden hebben, is er steeds het risico van selectieve argumentatie. Van de overheid mag meer worden verwacht bij de organisatie van de behartiging van publieke belangen. Alle relevante vragen moeten worden gesteld en alle argumenten die het geheel van wetenschappelijke disciplines oplevert, moeten onderling worden gewogen. Daarbij moet ook worden gekeken naar nieuwe ontwikkelingen, zoals een toenemende internationalisering, het toenemend gebruik van informatie- en communicatietechnologie en de toenemende professionalisering in de samenleving. Deze vragen immers om een nieuwe kijk op de verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden.

De vraag naar de toedeling van verantwoordelijkheden wordt in dit rapport van een algemeen in plaats van een sectoraal antwoord voorzien. Het onderwerp wordt over het algemeen gekenmerkt door sectorale differentiatie. In hoge mate heeft deze sectorale differentiatie haar eigen ratio; veel beleidsbepalende factoren, zoals de aard van het publieke belang dat in het geding is, de machts- en belangenconstellatie en de historische beleidstraditie zijn per sector verschillend. Niettemin is een zekere eenheid van beleid gewenst. Een dergelijke aanpak kan ook de wederzijdse leermogelijkheden tussen sectoren bevorderen.

Omdat het rapport betrekking heeft op een *structurele* herordening van publieke en private verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen, blijft

het onderwerp dat veelal vaart onder de vlag van projectmatige ‘publiek-private samenwerking’ hier onbesproken. Bij ‘PPS’ gaat het immers om samenwerking voor een beperkte tijd bij het realiseren van een concrete voorziening (als een tunnel of een bedrijventerrein) en niet om en meer duurzame herordening van de verantwoordelijkheden.

Ook de thematiek die wordt bestreken door het interministeriële project Marktwerking, Deregulering en Kwaliteit van wetgeving (MDW) valt buiten het bereik van dit rapport. Het MDW-project heeft als doelstelling marktwerking in verschillende maatschappelijke sectoren te bevorderen en gaat derhalve om de vraag wat de overheid moet doen om die doelstelling te bereiken. In essentie gaat het MDW-project derhalve om de wat-vraag en niet om de hoe-vraag die in dit WRR-rapport centraal staat.

De vraagstelling van dit rapport is zowel interessant voor de centrale als voor de decentrale overheden. Voor het gemak wordt in dit rapport altijd over ministeriële verantwoordelijkheid gesproken. Daaronder kan derhalve ook de collegiale politieke verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten en van het college van burgemeester en wethouders worden begrepen.

1.4 EEN NADERE AFBAKENING VAN KERNBEGRIPPEN

In het debat over de herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden worden, zoals in paragraaf 1.1 genoemd, ook de begrippen in het algemeen weinig eenduidig gehanteerd. Dit geldt met name voor het begrip ‘privatisering’. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat verschillende discussies door elkaar heen lopen. We bespreken deze debatten kort, om onze kernbegrippen beter te kunnen afbakenen.

Privatisering

Het debat over *privatisering* was aanvankelijk, in het begin van de jaren tachtig, sterk gericht op het afstoten van overheidstaken en op deregulering. In de in dit rapport gehanteerde termen stond de wat-vraag centraal: heeft de overheid nu wel of geen eindverantwoordelijkheid? Met name de eerste twee kabinetten-Lubbers waren gericht op deregulering: de markt moest worden ontdaan van onnodige regelgeving. Bovendien trok de overheid zich terug uit bedrijven waarin zij tot dat moment nog een aanmerkelijk belang had (DSM bijvoorbeeld). Al spoedig was duidelijk dat in veel gevallen van een werkelijke terugtred van de overheid geen sprake was (Derksen et al. 1989; De Kam en De Haan 1991). Soms bleek zelfs het tegendeel: de feitelijke bemoeienis van de overheid nam toe. Bovendien veranderde de vraagstelling in hoog tempo. Het ging niet meer om een werkelijke terugtred van de overheid, maar om een andere wijze van behartigen van publieke belangen, namelijk door het meer inschakelen van private actoren. De wat-vraag werd dus verdrongen door de hoe-vraag. Mede om deze reden kreeg het begrip privatisering een onduidelijke betekenis in het debat.

Markeerde het begrip privatisering aanvankelijk het einde van het commitment van de overheid aan bepaalde belangen, later duidde het dus steeds meer op het inschakelen van private partijen bij het behartigen dan wel realiseren van publieke belangen. In dit rapport zal deze laatste definitie worden aangehouden: *het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen*. Deze definitie is derhalve anders, en op zijn minst breder dan de definitie die vaak ten aanzien van de nutsectoren wordt gehanteerd. Daar slaat privatisering alleen op de overdracht van eigendom van een organisatie uit de publieke naar de private sector, in de zin van het privatiseren van staatsbedrijven. Hiernaast hanteert men in die wereld het begrip liberalisatie, dan wel marktliberalisatie, waarmee wordt bedoeld op het mogelijk maken van een markt voor private actoren, waar vroeger slechts een overheidsmonopolie gold (Ten Heuvelhof en Van Twist 1999).

Verzelfstandiging

De tweede discussie gaat over *verzelfstandiging* van onderdelen van de overheid. Bij verzelfstandiging wordt de uitvoering van publieke taken *binnen* het publieke domein op afstand geplaatst en daarmee onttrokken aan de directe verantwoordelijkheid van de minister. Bij verzelfstandiging ging het eerst alleen om de behartiging van publieke taken door zelfstandige bestuursorganen (Scheltema 1974; WRR 1983). De taaktoedeling aan dergelijke organen valt wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar de feitelijke uitvoering van die taken niet. Er zijn verschillende redenen om zelfstandige bestuursorganen in te stellen, maar gaandeweg kwam één reden centraal te staan: het verlichten van de verantwoordelijkheid van de minister. Het is met name om deze reden dat de commissies Scheltema (1993) en Wiegel (1993) verzelfstandiging van onderdelen van de overheid hebben bepleit.

De behartiging van publieke taken door zelfstandige bestuursorganen is niet zonder problemen, met name vanwege hun autonomie (Algemene Rekenkamer 1995). Enerzijds biedt deze autonomie voordelen voor het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen, anderzijds kan die autonomie nu juist de mogelijkheden tot aansturing door de minister beperken en kan de autonomie een goede verantwoording van zelfstandige bestuursorganen in de weg staan. Om die reden verflauwde het enthousiasme over kerndepartementen snel. Volgens de commissie-Sint (1995) was het beter zo mogelijk binnen de departementen zelf te verzelfstandigen. Het inrichten van *agentschappen*, die wel onder de directe verantwoordelijkheid van de minister vallen maar met name in de sfeer van het beheer een grotere autonomie hebben dan de normale directies binnen departementen, werd als een goed alternatief gepresenteerd.

Sinds het ontstaan van agentschappen wordt over *externe* verzelfstandiging (taakbehartiging door zelfstandige bestuursorganen) en *interne* verzelfstandiging (door agentschappen) gesproken. De laatste jaren wordt zelfs betwijfeld of de formele status van agentschap nodig is om departementale afdelingen de nodige autonomie te verschaffen (Van der Knaap en Van Hofwegen 1999). Aldus gaat het bij 'verzelfstandiging' om behartiging van publieke belangen binnen de overheid

op kleinere of grotere afstand van het beleidscentrum, dan wel: meer of minder onder de tucht van de ministeriële verantwoordelijkheid. In dit rapport wordt voor deze laatste definitie van verzelfstandiging gekozen.

Marktwerking

Een derde dispuut betreft de *marktwerking*. Dit debat had vooral betrekking op het stimuleren van concurrentie op de markt (ook wel: ‘liberalisatie’), los van de eventuele andere publieke belangen die in het geding waren. Goede marktwerking is immers aldus bezien zelf een publiek belang: zonder bemoeienis van de overheid kent de markt vaak onvoldoende concurrentie. Maar het debat heeft ook duidelijke raakvlakken met de behartiging van publieke belangen door private partijen. Later zullen we bespreken dat juist door concurrentie mogelijk te maken, de overheid voor de levering van diensten en producten zelf geen eindverantwoordelijkheid meer hoeft te dragen. Zolang die concurrentie niet mogelijk is, kan het wenselijk zijn dat de overheid wel die verantwoordelijkheid zelf draagt. Hieruit kan de monopoliepositie van staatsbedrijven voortvloeien. Hoofdstuk 3 gaat nader in op deze verschuiving van publieke belangen.

In hoofdstuk 5 zal naar voren komen dat bepaalde elementen van het marktmechanisme ook binnen het publieke domein, de overheid, een plaats kunnen hebben. In overeenstemming met het algemeen spraakgebruik zal in het vervolg het begrip ‘markt’ steeds op de private sector worden betrokken, tenzij uitdrukkelijk anders wordt aangegeven. Hierbij zij verder bedacht dat de private sector meer omvat dan de markt in genoemde zin. Er zijn immers vele vormen van privaat verkeer, waarin het ruilmechanisme van de markt geen of een beperkte rol speelt; men denke aan het werk van non-profitorganisaties. De markt is een belangrijke, maar niet de enige modaliteit van de private sector.

Hybride organisaties

De discussies over verzelfstandiging en over marktwerking komen samen in die over hybride organisaties (commissie-Cohen 1997; In ‘t Veld 1997). Hybride organisaties zijn organisaties die als taakorganisatie (binnen het publieke domein worden taken aan hen toebedeeld) én als marktorganisatie (binnen het private domein concurreren ze met andere marktpartijen) worden gefinancierd. Deze dubbelfinanciering kan niet alleen leiden tot valse concurrentie (de publieke gelden worden binnen de organisatie gebruikt om producten goedkoper op de markt te zetten, ofwel: er is sprake van kruissubsidiëring), maar ook tot inefficiënt gebruik van publieke gelden. Door publieke organisaties op grotere afstand van de minister te plaatsen en door marktwerking te stimuleren kunnen gemakkelijk hybride organisaties ontstaan. In navolging van de commissie-Cohen probeert de regering momenteel om tegen het fenomeen van hybride organisaties een dam op te werpen (zie ook SER 1999).

Conclusie

Twee thema’s springen uit dit overzicht naar voren. Ten eerste is de structurele vraag aan de orde of private dan wel publieke organisaties publieke belangen

moeten behartigen. Ten tweede gaat het om instrumentele mechanismen die (waar)borgen dat organisaties optimaal het publieke belang dienen. Hoofdkenmerk van al die mechanismen is dat zij *disciplineren* (in de woorden van Van Dale: “onder tucht brengen”). Niet alleen het marktmechanisme, maar ook de hiërarchie binnen departementen disciplineert. Vanuit de overheid bezien is met name van belang welke mechanismen er het beste toe kunnen bijdragen dat het in het geding zijnde publieke belang wordt behartigd.

1.5 IJKPUNTEN: BEGINSELEN VAN GOED BESTUUR

De raad ziet de herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden niet als doel, maar als middel om te komen tot een betere behartiging van publieke belangen. Daarbij is het de vraag wat onder een goede behartiging van deze belangen moet worden volstaan. Om die reden wordt deze globale norm hier uitgewerkt in een aantal expliciete en algemeen aanvaarde eisen voor goed bestuur. De hieronder geformuleerde eisen van goed bestuur zijn direct verbonden met de idee van de democratische rechtstaat, waarvan de maatschappelijke en politieke aanvaarding een stevige verankering heeft. Het zijn de eisen die ook in de verschillende relevante wetenschappen expliciet of impliciet als aannames worden gehanteerd: democratische legitimatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, effectiviteit en efficiëntie. In hoofdstuk 2 wordt nader onderzocht in hoeverre deze beginselen inderdaad richtinggevend zijn bij de beoordeling van de vraag hoe verantwoordelijkheden moeten worden toegedeeld bij de behartiging van publieke belangen.

Dat de behartiging van publieke belangen steeds moet worden getoetst aan deze vijf beginselen voor goed bestuur, hoeft niet zonder meer in te houden dat deze bij de behartiging van ieder publiek belang een gelijk gewicht hebben. Er wordt gepostuleerd dat deze eisen van goed bestuur als aandachtspunten in de beleidsvorming worden betrokken. De mogelijkheid wordt op voorhand open gelaten dat zij in concrete situaties onderling een verschillend gewicht kunnen hebben. In het onderstaande worden de vijf beginselen nader omschreven (zie ook Scheltema 1989; Bovens en Scheltema 1999).

Democratische legitimatie

Het overheidsoptreden moet democratisch zijn gelegitimeerd. Dit criterium valt in tenminste drie delen uiteen: de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht (burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen), de eis van democratische sturing (vertegenwoordigende lichamen geven sturing aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of van de besteding van publieke middelen) en de eis van democratische verantwoording (het bestuur is verantwoording verschuldigd aan de vertegenwoordigende lichamen). Bij de laatste eis wordt het leerstuk van de politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid als belangrijkste instrument gezien.

Rechtsgelijkheid

Het beginsel luidt dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Volgens het staatsrecht wordt dit beginsel grofweg langs vier lijnen bevorderd: via het

legaliteitsbeginsel (overheidsoptreden geschiedt op een wettelijke basis), via de scheiding van wetgevende, uitvoerende en vooral ook de rechterlijke macht, via de scheiding van politiek en bestuur binnen de uitvoerende macht en via het gelijkheidsbeginsel, dat zowel ziet op formele als op materiële gelijkheid.

Rechtszekerheid

Burgers moeten een zo groot mogelijke zekerheid hebben omtrent hun rechten en plichten tegenover de overheid. Deze algemene eis van rechtszekerheid valt eveneens in meer beginselen uiteen: de eis van legaliteit (het optreden van de overheid moet een wettelijke grondslag hebben), de eis van kenbaarheid (burgers moeten op de hoogte kunnen zijn van hun verplichtingen) en een verbod op terugwerkende kracht (bepalingen die inbreuken op de rechten van burgers mogelijk maken, worden alleen toegestaan voor zover het toekomstig handelen betreft).

Effectiviteit

De mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel, duiden we aan als de effectiviteit van dat beleid of dat middel. De effectiviteit is dus niet slechts de mate waarin de doeleinden gerealiseerd zijn (doelbereiking), maar de mate waarin het bereiken van bepaalde doeleinden te danken is aan een bepaald beleid of aan bepaalde beleidsmiddelen (Hoogerwerf 1983). Het meten van effectiviteit vereist derhalve duidelijkheid over de doelen die worden nagestreefd. Hier gaat het met name om de vraag welke organisatie of welk coördinatiemechanisme het meest geëigend is om een bepaald publiek belang te behartigen.

Efficiëntie

Het begrip efficiëntie kan in verschillende betekenissen worden gebruikt. Op het niveau van een economie als geheel wordt verwezen naar de allocatieve efficiëntie. Op het niveau van een enkele huishouding (en daarbij wordt vaak gedacht aan een productiehuishouding) verwijst het begrip efficiëntie naar een optimale aanwending en inzet van productiefactoren. Bij allocatieve efficiëntie gaat het om vragen als: “Hoe bereiken we een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijke individuele of maatschappelijke kosten?” en “In hoeverre komen de geleverde prestaties overeen met de voorkeuren van de burgers?” Bij de kostenefficiëntie gaat het slechts om één vraag: “Wordt tegen de minimaal noodzakelijke kosten geproduceerd?” Ondanks deze op het oog simpele aanduiding bestaat er in de literatuur geen overeenstemming over de inhoud van het begrip efficiëntie (zie Haselbekke 1998). Hier worden bovenstaande definities aangehouden.

1.6 DE OPZET VAN DIT RAPPORT

In dit rapport staat de vraag centraal hoe bij de behartiging van door de politiek bepaalde publieke belangen de verantwoordelijkheden moeten worden toege-deeld. Hiertoe wordt in hoofdstuk 2 eerst onderzocht of en in welke mate de vijf, in paragraaf 1.4 omschreven, beginselen voor goed bestuur hierbij richtinggevend

zijn. De analyse brengt de raad tot de conclusie dat in ieder geval in de borging van het betreffende publieke belang moet worden voorzien. Soms biedt de private sector hiertoe betere mogelijkheden, soms de publieke sector. Langs deze lijn kan in het tweede hoofdstuk de probleemstelling worden aangescherpt: het debat over privatisering dient primair over de borging van publieke belangen te gaan.

Om die reden is het bij de toedeling van verantwoordelijkheden van groot belang om de in het geding zijnde publieke belangen zo goed mogelijk te specificeren. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op overwegingen die de overheid kunnen nopen om voor de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen een eindverantwoordelijkheid op zich te nemen. De mogelijkheden voor borging van publieke belangen in respectievelijk de publieke (hfdst.5) en de private sector (hfdst.4) komen daarna aan de orde: hoe kan in het maatschappelijk verkeer tussen private actoren dan wel bij de uitvoering door publieke organen zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de in het geding zijnde publieke belangen? De beschouwingen betreffen dus niet zozeer de voor- en nadelen van respectievelijk het private en publiek domein op zich, maar de mogelijkheden en beperkingen van de borgingmechanismen die beide domeinen bieden.

De context waarin afwegingen over de toedeling van verantwoordelijkheden moeten worden gemaakt, is op vele beleidsterreinen aan verandering onderhevig. Om die reden wordt in hoofdstuk 6 de thematiek van dit rapport gerelateerd aan een drietal ontwikkelingen die de context van de publiekebelangenbehartiging de komende jaren steeds sterker zullen bepalen. Dergelijke nieuwe omstandigheden zullen immers vaak om een andere afweging vragen.

In hoofdstuk 7 worden de conclusies getrokken. Daar zal ook blijken dat de uiteindelijke afweging (voor een publieke dan wel een private uitvoering) niet alleen door 'theoretische' mogelijkheden voor borging van publieke belangen moet worden bepaald. Situatie B kan beter zijn dan A, daarmee is nog niet gezegd of B ook daadwerkelijk vanuit A kan worden bereikt. Dergelijke ervaringskennis moet in de uiteindelijke afweging worden meegenomen. In dit slothoofdstuk worden tevens de bevindingen van de raad samengevat.

NOTEN

- 1 Hoewel ervaringen met privatisering in de redenering van het rapport nadrukkelijk worden meegenomen, mag dit rapport niet worden gezien als een systematische evaluatie van de privatisering in Nederland in het afgelopen decennium. Daarvoor is de tijd ook nog niet rijp aangezien de gevolgen van de omvangrijke privatiseringen van de laatste jaren (elektriciteit, telecommunicatie, spoor) ook nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd (zie ook Ter Bogt 1995 en Sylvester 2000).
- 2 De mate van overheidsbekostiging is hier dus niet relevant. Met name in de sociaal-culturele sfeer zijn er veel privaatrechtelijke organisaties (scholen en ziekenhuizen) die grotendeels met publieke middelen worden gefinancierd. De zeggingsmacht van de overheid is hier echter relatief gering. In dit geval wordt gegeven genoemde uitgangspunten steeds gesproken over private organisaties.

2 DE NOODZAAK VAN HET BORGEN VAN PUBLIEKE BELANGEN

2.1 INLEIDING

Hoe kunnen publieke belangen optimaal worden behartigd? In het vorige hoofdstuk zijn hiervoor vijf mogelijke maatstaven (ontleend aan vijf beginselen voor ‘goed bestuur’) geformuleerd: naast efficiëntie en effectiviteit zijn dat ook rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en democratische legitimatie. De vraag dient zich vervolgens aan of de genoemde beginselen ook *indicatief* zijn voor de te kiezen oplossing. Vereist een zo efficiënt mogelijke behartiging van publieke belangen inschakeling van private partijen om langs die weg te kunnen profiteren van het marktmechanisme? En vraagt het beginsel van de democratische legitimatie juist om een behartiging van publieke belangen door de overheid zelf? Het zijn veronderstellingen die in het debat over privatisering nog wel eens gangbaar zijn. De voorstanders van privatisering willen in dit verband graag refereren aan het belang van efficiëntie (en effectiviteit), terwijl de tegenstanders zich beroepen op het belang van democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het is de vraag of dit terecht is en, als het terecht is, hoe eventueel met tegenstrijdige indicaties zou moeten worden omgegaan.

Om die reden staat in dit hoofdstuk de vraag centraal in welke mate de vijf beginselen voor goed bestuur op zich reeds indicatief zijn voor de mate waarin private actoren moeten worden ingeschakeld bij de behartiging van publieke belangen.

2.2 PUBLIEK OF PRIVAAT: EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT

2.2.1 INLEIDING

Het is gangbaar te veronderstellen dat het benutten van private verantwoordelijkheden de efficiëntie van de behartiging van het publieke belang ten goede komt, omdat in dat geval de voordelen van het marktmechanisme kunnen worden benut. Het is aardig om deze hypothese eens nader te beproeven.

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee voordelen van efficiëntie die in ieder redeneerpatroon ten gunste van het marktmechanisme worden genoemd: allocatieve efficiëntie en kostenefficiëntie.

Bij allocatieve efficiëntie gaat het grofweg om de vraag of het geld maatschappelijk goed besteed is: komt het daar terecht waar het de grootste bijdrage levert aan de bevordering van het publieke belang? Bij kostenefficiëntie gaat het om de vraag of de behartiging van het publiek belang zelf (de organisatie) zo weinig mogelijk vermijdbare kosten met zich brengt. Beide maatstaven wijzen soms in eenzelfde, soms in een andere, tegengestelde, richting.

Zo zullen twee concurrerende busmaatschappijen hun kosten zo ver mogelijk naar beneden willen brengen om zoveel mogelijk klanten te trekken (kostenefficiëntie). Ook zullen zij hun pakket aan diensten zo samenstellen dat de wensen

van de burgers zo optimaal mogelijk worden bediend (allocatieve efficiëntie). Kostenefficiëntie valt hier samen met allocatieve efficiëntie. Dit geldt ook wanneer de busmaatschappijen hun hogere kosten voor het rijden met een hogere frequentie in de spitsuren met hun spitstarieven op hun klanten verhalen. Dit hoeft de allocatieve efficiëntie geenszins te schaden, aangezien de burger de mogelijkheid heeft van substitutie. Hij kan immers zelf beslissen of hij om die reden naar ander vervoer wil uitwijken dan wel bereid is om het hogere tarief te betalen.

Binnen een sociale dienst ligt het anders. Door uniforme en simpele regels te hanteren bij het verstrekken van uitkeringen kan winst worden geboekt in termen van de kostenefficiëntie (de uitvoering wordt immers goedkoper), terwijl het geld ongetwijfeld minder 'juist' terechtkomt (lagere allocatieve efficiëntie). Daarbij stuiten we overigens meteen op een interessant onderscheid. In het eerste geval gaat het om individueel verhandelbare goederen, in het tweede geval niet. Burgers kopen wel buskaartjes, maar geen uitkeringen. Bij het verstrekken van uitkeringen kan eventueel alleen een markt ontstaan *tussen uitvoeringsorganisaties*.

Bij nader inzien is de vraag naar efficiëntie dus gecompliceerder. Het gaat hier om het vinden van een optimale mix van publieke en private verantwoordelijkheden in het licht van kostenefficiëntie én van allocatieve efficiëntie.

2.2.2 HET MARKTMODEL VAN VOLLEDIGE CONCURRENTIE

Bij volledige concurrentie zijn er (per definitie) meerdere vragers en meerdere aanbieders. Voor optimale werking van het prijsmechanisme moeten partijen bovendien voldoende informatie over elkaar en over het betreffende goed hebben. In die situatie worden zowel de kostenefficiëntie als de allocatieve efficiëntie vergroot. Producenten worden gedwongen zo (kosten)efficiënt mogelijk te werken, omdat alleen op die manier de concurrent kan worden voorgebleven. Bovendien worden door het prijsmechanisme de preferenties van burgers het beste weergegeven (de markt genereert informatie over wat burgers echt voor zaken over hebben), zodat een maatschappelijk optimaal resultaat wordt bereikt. In deze redenering gaat het overigens steeds om een goed functionerende markt als abstract model. Een goed functionerende markt is echter geen natuurverschijnsel. Er is niet altijd sprake van concurrentie, bijvoorbeeld omdat de territoriale schaal waarop de markt zich afspeelt, hiervoor te klein is. Er is dan geen adequaat *level playing field*. Ook onevenwichtige verhoudingen op de markt kunnen concurrentie tegengaan. Voor aanbieders is het aantrekkelijk om nieuwe toetreders uit te schakelen door bijvoorbeeld de prijzen kunstmatig laag te houden. Daarmee neemt de druk om efficiënt te opereren af. Een overheid kan hier een belangrijke en stimulerende functie vervullen. Zij moet ervoor waken dat er ook werkelijk een markt is waarop partijen met elkaar concurreren.

Niet altijd zal de overheid daarin echter slagen. Dit kan wellicht verklaren waarom de efficiëntiewinst na privatisering vaak tegenvalt. Zowel uit nationale als uit

internationale literatuur komt een heel verscheiden beeld naar voren: soms is de verwachte efficiëntiewinst geboekt, in andere gevallen is zij uitgebleven (Kickert et al. 1993; Loeff Claeys Verbeke 1994; Ter Bogt 1995; Donahu 1989; Dunsire et al. 1991). Bovendien is bij efficiëntiewinst niet onbelangrijk waar de winst uiteindelijk wordt opgestreken. Indien noch de overheid noch de klant goedkoper uit is, is de mogelijke efficiëntiewinst weinig reden om te reorganiseren. Hoewel het voorbeeld van de privatisering van de loodsenorganisatie van midden jaren tachtig al weer enige jaren oud is, zijn de conclusies van de evaluatie ook nu nog markant: uiteindelijk was de overheid duurder uit, terwijl de klanten al evenmin voordeel ondervonden. In welke mate de allocatieve efficiëntie door privatisering is verbeterd, lijkt nog nimmer onderwerp van serieus onderzoek te zijn geweest. Overigens zal, ook als de markt wel goed functioneert en efficiëntiewinst wordt geboekt, de efficiëntiewinst altijd moeten worden afgezet tegen de extra kosten die door de overheid moeten worden gemaakt om de markt goed te laten functioneren.

Los van de realiteitswaarde van dit model, zeggen de (eventuele) voordelen ervan nog weinig over de voordelen van concurrentie voor de behartiging van publieke belangen. In dat opzicht is het goed het begrip *publiek belang* nog eens goed voor de geest te halen: het gaat om een eindverantwoordelijkheid van de overheid in die gevallen waarin de markt *niet* in de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen voorziet. Indien er dus volledige concurrentie op de markt bestaat (meerdere aanbieders, meerdere vragers, voldoende informatie), hoeft de productie van het betreffende product zelf geen publiek belang te zijn (zie verder hoofdstuk 3).

Bij de behartiging van publieke belangen zou de overheid dus alleen van het model van de markt gebruik kunnen maken door als vragende partij concurrentie tussen aanbieders te organiseren. De behartiging van bepaalde publieke belangen kan worden *uitbesteed*. De efficiëntiewinst die hier kan worden geboekt, betreft de kostenefficiëntie. Het is immers de overheid zelf die de preferenties vaststelt. Ook deze efficiëntiewinst is overigens niet zonder meer gegeven, om vier redenen:

- 1 De overheid moet niet alleen ervoor zorgen dat er voldoende concurrentie tussen de aanbieders is, de overheid moet er ook voor waken dat het publieke belang dat in het geding is, daadwerkelijk door de private partijen wordt gerealiseerd. Het inschakelen van private partijen is in deze situatie alleen wenselijk indien de toezicht-, monitor-, contract- en andere transactiekosten opwegen tegen de efficiëntiewinst. Deze extra kosten worden veelal onderschat.
- 2 De overheid legt uit de aard der zaak ook zelf belemmeringen op aan de markt. Er moeten immers publieke belangen worden veiliggesteld. Naarmate er meer publieke belangen in het geding zijn, zal de overheid meer randvoorwaarden moeten stellen aan de uitbesteding. Uiteindelijk zal dat ten koste gaan van de mogelijkheden voor concurrentie. Indien de overheid zelf wil bepalen hoeveel treinen waar en wanneer rijden (dus zelf het spoorboekje wil schrijven) en bovendien de prijs van het treinkaartje wil vaststellen, blijven er weinig mogelijkheden voor concurrentie om het spoor over.

- 3 Het zijn juist de producten die zich minder voor concurrentie lenen, waarmee de overheid de markt op moet gaan. Zoals gezegd: indien er voldoende vragers en aanbieders op de markt zijn, zal de levering van het product op zich niet meer als publiek belang worden aangemerkt. Aldus heeft de overheid vooral minder goed te verhandelen goederen in de aanbidding, zoals het garanderen van risicosolidariteit of de verplichting om alle werknemers een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid aan te bieden. Het is de vraag of voor dit soort goederen ook steeds homogene, goed af te bakenen markten zijn te organiseren.
- 4 Ten slotte worden de mogelijkheden voor concurrentie in belangrijke mate bepaald door de institutionele omgeving. We verwijzen daarbij naar de sociologische betekenis van ‘instituties’. In de definitie van Scott: “Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior” (Scott 1995: 33). Instituties zijn in dit verband van groot belang, omdat mensen niet mechanisch reageren op stimuli, maar deze stimuli eerst zullen interpreteren in het licht van de normen en waarden die binnen de (betreffende) institutie van belang zijn. Indien de institutionele omgeving zich verzet tegen concurrentie op prijs en kwaliteit, is het niet waarschijnlijk dat uitbesteding en de daaraan gekoppelde concurrentie (meteen) zullen bijdragen aan een hogere efficiëntie. Vanzelfsprekend valt daar, zo men wil, op den duur doorheen te breken.

2.2.3 EFFICIËNTERE PUBLIEKE ORGANISATIES

Bovenstaande observaties nuanceren het beeld dat het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen altijd efficiënter zou zijn. Tegelijkertijd is ook het beeld dat de overheid altijd inefficiënt zou zijn en ook niet efficiënter zou kunnen werken, in strijd met de werkelijkheid. Ook binnen de overheid kan de kostenefficiëntie worden verbeterd. Gedurende het laatste decennium is dat op tal van plaatsen bewezen. Zoals de tucht van de markt de transparantie binnen de private sector vergroot, zo zijn er ook tal van mechanismen om de transparantie binnen de publieke sector te vergroten (Platform Doelmatigheid 1997). Daarbij kan sprake zijn van formele externe of interne verzelfstandiging. Tegenwoordig begint de opvatting veld te winnen dat de formele positie er op zich minder toe doet. Ook binnen departementen valt aan efficiëntie veel te winnen door verantwoordelijkheden van afdelingen te vergroten (Van der Knaap en Van Hofwegen 1999). Daarnaast blijkt het dienstig om te investeren in een meer op efficiëntie gerichte cultuur.

Als het om de allocatieve efficiëntie gaat, moet duidelijk zijn dat niet alleen de markt een beeld van de preferenties van burgers geeft, maar dat dit bijvoorbeeld ook geldt voor verkiezingen. Vanzelfsprekend is het democratisch mechanisme wezenlijk anders dan het mechanisme van de markt. Tegenover verkiezingen (*voice*) staat bij het democratisch mechanisme het monopolie van de overheid (Hirschman 1970). Burgers kunnen zich aan het overheidsgezag niet onttrekken. Het marktmechanisme geeft de burger daarentegen geen stem, maar wel een *exit-optie*. Burgers kunnen op een (goed functionerende) markt gewoon voor een

andere partij kiezen. Het zijn twee verschillende mechanismen om preferenties van burgers vast te stellen, waarvan niet bij voorbaat kan worden vastgesteld welk mechanisme steeds het beste functioneert. Er zijn argumenten voor en tegen beide mechanismen. Bovendien vindt de constatering dat de ‘democratische markt’ niet altijd optimaal functioneert, zijn tegenhanger in de constatering dat de markt van prijzen en goederen in de praktijk niet altijd optimaal functioneert.

2.2.4 EFFECTIVITEIT

In de ruime betekenis die in het voorgaande aan het begrip efficiëntie is gegeven (naast kostenefficiëntie was ook de allocatieve efficiëntie een ijkpunt) komt ook het begrip effectiviteit nabij. Ging het bij allocatieve efficiëntie om de vraag of organisaties tegemoet komen aan de verschillende wensen van burgers, bij effectiviteit gaat het om de vraag of organisaties in staat zijn om wensen (doelen) te realiseren. Ook in dit opzicht zou er een verschil kunnen bestaan tussen private en publieke organisaties. En in dit verband zou de prikkel van het marktmechanisme private organisaties tot een grotere effectiviteit kunnen aanzetten.

Toch is er in het algemeen (voor zover een eerlijke vergelijking al te maken valt) weinig reden om te veronderstellen dat de effectiviteit van private organisaties per definitie groter zou zijn dan de effectiviteit van publieke organisaties. Bovendien is de effectiviteit van een organisatie geen gegeven: zowel de effectiviteit van private als die van publieke organisaties kan altijd worden verbeterd. Zo kan verzelfstandiging binnen het publieke domein tot aanzienlijke veranderingen leiden. Veel organisaties gaan na verzelfstandiging met een nieuw elan verder en er worden nieuwe mensen aangetrokken. Bovendien neemt de detaillistische invloed van de politiek (en de ambtenarij) na verzelfstandiging soms sterk af. Het leidt ertoe dat bij de organisatie als het ware een ‘knop wordt omgedraaid’.

Overigens lijkt hier eerder de verandering van aansturing bepalend te zijn geweest voor de verandering van het functioneren van de organisatie dan de formele verzelfstandiging. De belastingdienst is hiervan een goed voorbeeld: in enkele jaren is deze organisatie veel effectiever geworden nadat haar eigen verantwoordelijkheid was vergroot en de organisatie meer mogelijkheden had gekregen om zelfstandig te beslissen hoe haar functioneren kon worden verbeterd. In ieder geval geeft dus ook het ijkpunt effectiviteit geen algemene richting.

2.2.5 AFWEGING

Hoe functioneel de tucht van de markt ook kan zijn, private organisaties zijn derhalve bij de behartiging van publieke belangen niet per definitie efficiënter en effectiever dan publieke organisaties. Daarbij geldt als extra overweging dat het hier gaat om de behartiging van publieke belangen. Een vergelijking tussen publieke en private organisaties *an sich* is derhalve niet aan de orde. Het publieke belang zal in beide gevallen moeten worden veiliggesteld. En juist dat binden aan

publieke belangen kan weer ten koste gaan van een efficiënte uitvoering, bijvoorbeeld doordat het de mogelijkheden tot concurrentie vermindert. Anderszins is ook binnen de overheid winst in termen van efficiëntie en effectiviteit te boeken. Veel publieke organisaties kunnen effectiever en efficiënter functioneren dan zij momenteel doen.

2.3 PUBLIEK OF PRIVAAT: DEMOCRATIE EN RECHT

2.3.1 INLEIDING

Tegenover de gedachte dat de efficiëntie en de effectiviteit van de behartiging van publieke belangen het meest gebaat zijn bij behartiging binnen het private domein, staat de, eveneens gangbare, spiegelbeeldige gedachte dat de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid en de democratische legitimatie beter uit zijn wanneer publieke belangen binnen het publieke domein worden behartigd. Ook deze gedachte moet worden gerelativeerd, zo niet losgelaten.

Economen neigen ertoe rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vooral te zien als randvoorwaarden ter bescherming van de burger tegen het monopolie van de overheid (Bovenberg en Teulings 1999b). Daarin hebben ze op zich gelijk: indien er geen monopolioïde overheid is, hoeven burgers ook niet tegen een overheid te worden beschermd. Dit betekent echter niet dat rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ook democratische legitimatie bij de behartiging van publieke belangen altijd slechts randvoorwaarden zijn. Bij de uitvoering van bijvoorbeeld de bijstand zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toch op zijn minst *outputcriteria*. Juist bij basisvoorzieningen waarbij het publieke belang inhoudt dat zij van overheidswege jegens iedere burger worden gegarandeerd, maken formele en materiële rechtsgelijkheid bij de uitvoering van het beleid een centraal deel uit van het betreffende publieke belang.

In andere gevallen maken ‘rechtsgelijkheid’ en ‘rechtszekerheid’ niet in deze zin het hart uit van het publieke belang dat in het geding is. Hier zijn zij inderdaad niet meer dan een randvoorwaarde. Dit geldt onder andere voor een onderwerp dat in het kader van privatisering vaak aan de orde is: de aanbesteding. Voor het aanbesteden van bijvoorbeeld spoorlijnen is het een *randvoorwaarde* dat ieder bedrijf mag inschrijven. Bovendien zijn er zelfs beleidsterreinen waarop rechtsgelijkheid niet eens de status van dwingende randvoorwaarde haalt. Zo heeft niet iedereen in Nederland recht op een trein binnen loopafstand, terwijl het openbaar vervoer wel als een publiek belang wordt gezien en tot een veelvuldig ingrijpen van de overheid in het maatschappelijk verkeer leidt.

In het onderstaande worden de drie rechtsstatelijke ijkpunten afzonderlijk bezien: nopen zij tot behartiging van het publieke belang door publieke organisaties of laten zij ook (alle) ruimte voor behartiging door private organisaties?

2.3.2 DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE

Bij 'democratische legitimatie' is eerder een onderscheid gemaakt tussen de eis van democratische sturing en de eis van democratische verantwoording. Indien we alleen zouden letten op de democratische verantwoording, en daarmee op de ministeriële verantwoordelijkheid, maken private organisaties weinig kans. Ministeriële verantwoordelijkheid betekent immers niet alleen 'aangesproken kunnen worden op'; de notie krijgt pas werkelijk betekenis indien de politiek verantwoordelijke de bevoegdheden heeft om datgene waarvoor hij verantwoordelijk is ook waar te maken. Dit impliceert dat het criterium 'ministeriële verantwoordelijkheid' in alle gevallen pleit voor zo groot mogelijke bevoegdheden bij de uitvoering van beleid voor de politiek verantwoordelijke. Derhalve: behartiging van het publieke belang vindt plaats binnen het publieke domein en hoe groter de bevoegdheden van de minister, hoe beter.

Op deze bekende, traditionele redenering valt het nodige af te dingen; zij is om meerdere redenen te absoluut gesteld. De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt in de Kamer meer betekenis te hebben dan binnen het departement. Ministers worden ter verantwoording geroepen over zaken die zich soms geheel buiten hun gezichtsveld afspelen. Het verkeer op een departement is te intensief om de minister van alle *ins and outs* op de hoogte te houden. Van een systematische controle door de minister op de juistheid van de uitvoering kan geen sprake zijn. Als uitvloeisel hiervan wordt de ministeriële verantwoordelijkheid vaak terecht gezien als een juridische fictie.

Bovendien gaat het bij democratische legitimatie niet alleen om *democratische verantwoording*. De kern van de democratische legitimatie ligt zelfs primair in de bepaling van publieke belangen zelf, en dus in de *democratische sturing*. Dit beginsel impliceert wel de noodzaak van controle en verantwoording, maar dit kan bij voorkeur langs andere wegen dan de politieke controle gestalte krijgen (Bovens en Scheltema 1999: 167). Publieke belangen worden democratisch gelegitimeerd door uitspraken van de formele wetgever, waar en door wie ze ook worden behartigd. Universele dienstverlening door private bedrijven is in 1998 in de sector telecommunicatie door deze wetgever als een publiek belang aangemerkt. Daarvoor behartigde de PTT dit publieke belang als staatsbedrijf. Het is derhalve onjuist te stellen dat de democratische legitimatie groter zou zijn indien de overheid zelf voor de behartiging van publieke belangen zorgdraagt.

Een tweede verbreding van het criterium 'democratische legitimatie' ligt hier eveneens in de rede. Democratie gaat verder dan volkswil en volksvertegenwoordiging. Democratie gaat ook over burgerschap en over het zelfbeschikkingsrecht van mondige burgers, waar de belangen van derden dat recht niet in de weg staan. Hoe belangrijk het primaat van de politiek in veel gevallen ook is, soms vergt het democratisch principe een bredere of zelfs een andere invulling. Zoals de wetgever bepaalde taken aan gemeenten kan overlaten, omdat de behartiging daarvan vooral de inwoners van een bepaalde stad of dorp aangaan, zo kan hij op grond

van het criterium ‘democratische legitimatie’ ook de behartiging van bepaalde publieke belangen toebedelen aan een bepaalde belangengemeenschap.

Kortom: het democratisch ijkpunt verlangt niet dat het publieke belang uiteindelijk wordt behartigd binnen het publieke domein. ‘Democratie’ vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alsmede de wijze van behartiging. Indien het om besluiten gaat die de gehele natie betreffen, is besluitvorming door het parlement aangewezen, indien het om besluiten gaat die een kleinere territoriale of functionele gemeenschap betreffen, moet besluitvorming binnen die gemeenschap democratisch gelegitimeerd plaatsvinden.

2.3.3 RECHTSGELIJKHEID

Het principe van de rechtsgelijkheid impliceert dat wordt bevorderd dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Deze laatste toevoeging is niet zonder betekenis. Indien immers te weinig prikkels, van welke aard ook, worden ingebouwd dreigt bij de uitvoering van beleid het gevaar dat te veel burgers – ook zij die formeel geen rechten hebben – worden begunstigd. Van dit laatste is de uitvoering van de WAO lange tijd een treffend voorbeeld geweest (Enquêtecommissie 1993).

Moeten publieke belangen omwille van de rechtsgelijkheid binnen het publieke of binnen het private domein worden behartigd? In ieder geval vergt rechtsgelijkheid dat de politiek enige afstand houdt van de uitvoering van het beleid in concrete gevallen. Een te geringe afstand zou de gewenste rechtsgelijkheid kunnen schaden. Rechtsgelijkheid vraagt dus een zekere scheiding van politiek en bestuur. Deze stelregel zou ervoor pleiten om de uitvoering van beleid (en met name de toepassing op concrete gevallen) buiten de hiërarchie van het departement te houden. In dat geval behoort een zelfstandig bestuursorgaan tot de mogelijkheden.

Daar staat tegenover dat tegenwoordig ook binnen departementen goede voorzieningen mogelijk zijn om de bemoeienis van de politiek met individuele beschikkingen effectief te voorkomen. De belastingdienst is hiervan een voorbeeld. Politici zullen zich ook terdege bewust zijn van het feit dat persoonlijke aandacht voor de afhandeling van individuele aanvragen vergaande (negatieve) consequenties kan hebben, zowel in publicitair als in politiek opzicht. Daarmee is het belang van formele afstand aanzienlijk gerelativeerd. Ter wille van de rechtsgelijkheid is een *mentale* afstand tussen politiek en bestuur veelal voldoende. In ieder geval vormt de rechtsgelijkheid geen doorslaggevende reden om behartiging van het publieke belang aan de private sector uit te besteden.

Ten aanzien van het toezicht zou een dergelijke conclusie te lichtvaardig zijn. Ook hier is rechtsgelijkheid van groot belang. De toezichthouder dient tegenover eenieder een onafhankelijke positie in te nemen. Terwijl voorzieningen (en ambtelijke integriteit) bij de uitvoering van beleid de politiek verantwoordelijke ook

binnen een departement op de gewenste afstand kunnen houden (belastingdienst), is bij toezicht de afstand tot de minister van veel groter belang, met name omdat de minister vaak zelf te zeer partij is. Het is dan onwenselijk om het toezicht onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Een toezichthouder kan zijn werk immers met meer gezag en gewicht doen als hij een bepaalde mate van onafhankelijkheid geniet. Omdat de politiek verantwoordelijke die onafhankelijkheid niet heeft, is het meestal verstandig het toezicht op enige afstand van de politiek verantwoordelijke te houden en te organiseren. Tegelijkertijd is er geen reden om het toezicht in private handen te leggen, zeker niet indien het toezicht zich ook uitstrekt over private partijen. Juist in een samenleving waarin veel aan de private sector wordt overgelaten, is het van belang de arbitrerende functies bij de overheid te leggen en te houden. Het is om die reden dat men in het verleden voor de organisatie van toezicht vaak bij de figuur van een zelfstandige bestuursorgaan is uitgekomen. Hier gaat het gezag van de overheid samen met de gewenste afstand tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Later in het rapport komt het toezicht uitgebreider aan de orde.

In het algemeen zijn er derhalve weinig redenen om ter wille van de rechtsgelijkheid de behartiging van publieke belangen binnen het private domein te plaatsen. Anderszins zijn er, afgezien van de casus van het toezicht, evenmin veel redenen om ter wille van de rechtsgelijkheid zonder meer te kiezen voor behartiging door een publieke organisatie. Binding van private partijen kan hier immers voor correctie zorgen. Aanvullende wetgeving en concessie- en contractvoorwaarden kunnen veel zaken vastleggen, zoals prijsplafonds, universele dienstverlening, verbod op risicoselectie, product- en processpecificaties, voorzieningen voor inspectie, toezicht en evaluatie en zelfs mogelijkheden voor nadere specificaties en interventies. Aldus kunnen private partijen worden gedwongen bij de behartiging van publieke belangen rechtsgelijkheid in acht te nemen.

Dit wil niet zeggen dat private partijen *in alle gevallen* zodanig kunnen worden gebonden (bijvoorbeeld met regels) dat de rechtsgelijkheid bij het uitvoeren van taken geheel gewaarborgd is. Met name waar rechtsgelijkheid, ook in materiële zin, gegeven de aard van het geformuleerde belang een groot gewicht heeft, zijn er enige contra-indicaties voor het doen uitvoeren van het publieke belang door private partijen:

- 1 De gewenste rechtsgelijkheid kan door concurrentie onder druk komen te staan. Hoe hard het verbod op risicoselectie ook mag zijn, het gevaar bestaat altijd dat private verzekeraars bepaalde risicogroepen van een verzekering zullen proberen uit te sluiten. Dit zal met name gelden als de grootste winstmogelijkheden voor verzekeraars zijn gelegen in het selecteren van risico's.
- 2 Een teveel aan binding (die nodig wordt geacht om materiële rechtsgelijkheid in de uitvoering te bereiken) kan de concurrentie tussen private partijen onmogelijk maken, zodat de winst die daarmee was beoogd, niet kan worden bereikt.
- 3 Regels en contracten waarmee private partijen in principe zouden kunnen worden gebonden, hebben weinig zin indien het gaat om niet-verifieerbare

- informatie. Een derde (als een rechter) kan bij dit soort informatie immers nooit beoordelen of partijen zich aan het contract hebben gehouden.
- 4 Een teveel aan binding kan private partijen in een zo hiërarchische verhouding tot de minister brengen dat de voordelen van het inschakelen van private partijen nagenoeg of geheel dreigen weg te vallen. In het laatste geval kan behartiging net zo goed (of beter) binnen het publieke domein plaatsvinden.

Evenals bij de reeds eerder besproken vereisten van goed bestuur, is er ook bij rechtsgelijkheid dus een belangrijk argument dat tegen traditionele aannames in gaat, *in casu* de gedachte dat rechtsgelijkheid per definitie om behartiging binnen de publieke sector zou vragen. Deze traditionele aanname heeft een meer beperkte betekenis: *een zware waardering van materiële rechtsgelijkheid vraagt om een sterkere binding en vermindert de ruimte voor behartiging van publieke belangen door private partijen.*

2.3.4 RECHTSZEKERHEID

Rechtszekerheid heeft betrekking op de voorspelbaarheid van het gedrag van uitvoeringsorganisaties en op de vraag of de burger wordt behandeld overeenkomstig hetgeen in wet- en regelgeving is vastgelegd. De gangbare formele redenering luidt dat behandeling door publieke organisaties de beste waarborg voor rechtszekerheid biedt, omdat de voor ieder kenbare wet regels stelt voor het overheidshandelen, en omdat ieder zich desgewenst tot de bestuursrechter kan wenden. Ook deze traditionele aanname is ontoereikend en te algemeen gesteld. Consequente uitvoering van beleid is immers ook via het privaatrecht mogelijk. Zo bestaan er wettelijke regelingen inzake consumentenbescherming en -voorlichting.

Naast een formele relativering past een praktische. In de beleidspraktijk blijkt namelijk dat uitvoerende ambtenaren zich bij de uitvoering van wetten veel minder aan instructies en regels houden dan we formeel gezien zouden mogen verwachten. De materiële beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren is vaak vele malen groter dan hun formele beleidsvrijheid (Ringeling 1978; Derksen en Korsten 1986; Van der Veen 1990; Bakker en Van Waarden 1999). Wie de uitvoering van beleid op afstand wil plaatsen en een rechtszekere uitvoering van het beleid wil garanderen, stuit om die reden op veel hogere transactiekosten dan op het eerste gezicht lijkt. Zelfs met die hogere kosten zal nog een aanzienlijke materiële beleidsvrijheid moeten worden geaccepteerd.

Overigens kent uitvoering door de overheid vergelijkbare problemen. Zowel buiten als binnen de overheid vergt het veel inspanning om de materiële beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren zodanig in te dammen dat een aanvaardbaar niveau van rechtszekerheid wordt bereikt. Het is zelfs de vraag of dat aanvaardbare niveau daadwerkelijk wordt bereikt.

Dit wil niet zeggen dat er geen verschil zou zijn tussen een publieke en een private uitvoering. Het wil ook niet zeggen dat de genoemde traditionele aanname geen enkele betekenis heeft. Wanneer de problematiek van de materiële ambtelijke

beleidsvrijheid sterk speelt, zijn er reële argumenten om het beleid in het publieke domein te laten uitvoeren, onder directe verantwoordelijkheid van de politiek verantwoordelijke. Deze materiële beleidsvrijheid zal over het algemeen geringer zijn naarmate rechten van burgers eenvoudiger in regels kunnen worden vastgelegd, en groter naarmate de individuele gevalsbeoordeling door de loketambtenaar voor het definitieve besluit belangrijker is.

Ten eerste mogen we veronderstellen dat het eenvoudiger is om de eigen uitvoerende ambtenaren aan te sturen dan de uitvoerende ambtenaren van een verzelfstandigde organisatie of zelfs werknemers van een private organisatie. Ten tweede zou een private omgeving zeker extra risico's met zich brengen, indien die organisatie nog andere (bijvoorbeeld bedrijfseconomische) belangen heeft te dienen en indien uitvoerende ambtenaren daarvan de druk gaan ondervinden. Ten derde verschaft uitvoering door de overheid zelf een grotere legitimiteit aan die uitvoering, hetgeen bij een niet maximale rechtszekerheid altijd is meegenomen, en kent de overheid specifieke mogelijkheden van individuele rechts- en belangenbescherming die in het private domein niet zonder meer voor handen zijn.

2.3.5 AFWEGING

De conclusies die in deze paragraaf zijn getrokken ten aanzien van democratie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid blijken nauwelijks af te wijken van die ten aanzien van efficiëntie. Het is niet per definitie democratischer, meer rechtszeker dan wel meer rechtsgelijk indien publieke belangen binnen het publieke domein worden behartigd.

Daarmee geldt geenszins dat 'anything goes'. Binnen specifieke condities bieden vereisten van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wel degelijk contra-indicaties ten nadele van behartiging in het private domein: bij rechtsgelijkheid, wanneer materiële rechtsgelijkheid een zwaar onderdeel is van het publieke belang zelf, en bij rechtszekerheid in een situatie van *de facto* noodzakelijke grote materiële beleidsvrijheid bij de uitvoering.

2.4 PUBLIEK OF PRIVAAT: AFWEGING

In het debat over privatisering wordt op grond van economische redeneringen wel de stelling betrokken dat inschakeling van private actoren bij de behartiging van publieke belangen gewenst is om de efficiëntie te verhogen. Op grond van juridische redeneringen nemen anderen echter aan dat de overheid zelf die publieke belangen moet behartigen om de democratische legitimatie, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van het handelen te waarborgen. In het bovenstaande bleken deze veronderstellingen niet houdbaar. De beginselen voor goed bestuur zijn op zich niet indicatief voor de toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen.

Uit het voorgaande bleek overigens dat een tegenovergestelde conclusie ons ook niet heel veel verder zou hebben gebracht. Welke consequenties zou de overheid

immers moeten verbinden aan de algemene constatering dat private organisaties efficiënter zijn en publieke organisaties democratischer functioneren, als dat al het geval was geweest? Op zich zijn dergelijke beweringen immers loos, als ze niet worden gerelateerd aan de doelen die voor de overheid in het geding zijn. Privatisering van de uitvoering van de bijstandswet mag bijvoorbeeld leiden tot een verlaging van de uitvoeringskosten, maar zij is toch minder aangewezen als de winst wordt geboekt door bijstandsgerechtigden niet meer die zorg te bieden die ze verdienen. Omgekeerd kan elke beslissing van een sociale dienst democratisch verantwoord zijn, maar als de sociale dienst niet in staat is bijstandsgerechtigden te reïntegreren wordt een belangrijk doel van het overheidsbeleid niet bereikt. Evenzeer kunnen gemeentelijke plantsoenen ongetwijfeld efficiënter door private tuinbedrijven worden onderhouden indien de betrokken burgers tegelijkertijd elke vorm van inspraak wordt onthouden. Een gemeentelijke plantsoenendienst die daarentegen op geen enkele wijze wordt geprikkeld, zal onevenredig veel kosten.

Verschillen in effectiviteit, efficiëntie, democratisch gehalte, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn op zich dus zonder betekenis. Een vergelijking die wél relevant is, betreft de reden waarom de overheid betrokken is, namelijk de publieke belangen die in het geding zijn. Het gaat erom die belangen te realiseren, en de randvoorwaarden te verzekeren die in het onderhavige geval van belang zijn. Ook hierbij is het niet op voorhand gegeven dat publieke organisaties beter dan private organisaties in staat zullen zijn om publieke belangen te realiseren, of omgekeerd. Het is namelijk geen vanzelfsprekendheid dat publieke en private organisaties uit zichzelf publieke belangen zullen dienen, zo leren zowel de economische als de juridische wetenschap.

In het staatsrecht is het essentieel ervoor te zorgen dat iemand die de macht heeft om ‘in het algemeen belang’ te handelen, die macht niet voor verkeerde doeleinden gebruikt. Het controleren van de macht ligt derhalve aan de basis van iedere staatsrechtelijke beschouwing: geen macht zonder verantwoordelijkheid. Het blijkt bijna onvermijdelijk dat niet-gedisciplineerde macht tot verkeerd gebruik leidt. In de economische wetenschap geldt het uitgangspunt dat een rationeel handelend persoon primair zijn eigen belang zal nastreven. Om te bereiken dat die persoon wordt gebonden aan algemene of publieke belangen moet worden gezorgd voor een omgeving waarin het eigen belang en het algemene belang zo goed mogelijk samenvallen.

Of de voorkeur moet worden gegeven aan een private dan wel publieke organisatie, hangt derhalve af van de mechanismen die voorhanden zijn om die organisaties te *disciplineren*, in die zin dat deze het publieke belang dat aan de orde is, optimaal dienen. Door organisaties te disciplineren kunnen publieke belangen worden *geborgd* (in de omschrijving van Van Dale: “beletten dat iets losgaat of verloren gaat”). In hoofdstuk 4 zullen vier mechanismen voor borging van publieke belangen nader worden besproken: concurrentie, hiërarchie, binding vooral middels regels en contracten en, ten slotte, institutionele borging. Welk mechanisme het best kan worden ingezet, hangt onder andere samen met de aard

van het publieke belang dat in het geding is. Het succes van de verschillende mechanismen hangt ook af van de mate waarin de cultuur en de doelen van de betreffende organisatie afwijken van het betreffende publieke belang.

Zo kan concurrentie private actoren ertoe dwingen het publieke belang dat in het geding is effectiever te behartigen. Toch is het in de praktijk niet altijd eenvoudig om op de markt alle relevante publieke belangen in de prijs-kwaliteitverhouding te verdisconteren. De betreffende economische actor zal ernaar streven voor een zo laag mogelijke prijs een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Dat het daarbij niet gaat om kwaliteit in de ogen van de overheid, maar om kwaliteit in de ogen van de consument mag duidelijk zijn. Er is dus vaak een immanente strijdigheid tussen het economische belang van de onderneming enerzijds en het publieke belang, waarvoor de overheid zich verantwoordelijk voelt, anderzijds. Naarmate die strijdigheid groter is, zal de effectiviteit van de private organisatie bij het behartigen van het publieke belang geringer worden.

Hier staat tegenover dat publieke belangen zich binnen publieke organisaties al evenmin eenvoudig laten borgen. Veel publieke organisaties leveren daarvoor voldoende bewijs. Het staatsbedrijf van de spoorwegen behartigde in de oude situatie de publieke belangen niet optimaal (en in de nieuwe al evenmin). Bij de claimbeoordeling in de sociale zekerheid en bij de sociale voorzieningen schort er nogal wat aan de rechtsgelijkheid, ook al zijn publieke organisaties hier verantwoordelijk (commissie-Buurmeijer 1993; Teulings et al. 1997). Veel van de privatiseringsoperaties van de laatste jaren zijn uit onvrede over het functioneren van publieke organisaties en over het realiseren van publieke belangen door publieke organisaties voortgekomen. Of privatisering ook in alle gevallen het juiste antwoord op deze gebreken is geweest, is daarmee nog niet vastgesteld.

Zijn de beginselen voor goed bestuur dan verder zonder betekenis, als de borging van de in het geding zijnde publieke belangen het belangrijkste ijkpunt vormt voor de toedeling van verantwoordelijkheden? Die conclusie is onjuist. De genoemde beginselen vormen immers op zijn minst de randvoorwaarden waaronder publieke belangen moeten worden gerealiseerd (rechtsgelijkheid bij aanbesteding bijvoorbeeld, of een efficiënte uitvoering van de sociale zekerheid). Vaak vormen zij ook het hart van die belangen: een rechtszekere en rechtsgelijke uitvoering van de bijstandswet; een openbaar vervoer dat de concurrentie aankan met het autovervoer, en derhalve zo goedkoop mogelijk is en zo goed mogelijk bij de wensen van burgers aansluit; een zo efficiënt mogelijk onderhoud van plantsoenen binnen de randvoorwaarden van responsiviteit waaraan de overheid zich te houden heeft; een gelijke behandeling van alle burgers bij de voorziening van stroom en water, enzovoorts. De weging van de verschillende beginselen voor goed bestuur maakt dus deel uit van het formuleren van publieke belangen. Voor het ene belang staat de efficiëntie van de behartiging voorop, bij het andere belang vraagt met name een rechtszekere behartiging extra aandacht. Soms zullen daarbij keuzes moeten worden gemaakt. Zo kan de overheid op heel 'gevoelige' beleidsterreinen zorgvuldigheid (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) voorrang geven boven efficiëntie.

2.5 CONCLUSIE

Hoewel de beginselen voor goed bestuur zeker betekenis hebben voor de formulering van publieke belangen, geven zij noch afzonderlijk noch gezamenlijk een indicatie voor een optimale toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen. Daarmee zou voor de beantwoording van de hoe-vraag ook het verkeerde startpunt gekozen zijn. Omdat het niet vanzelfsprekend is dat belangen door private dan wel publieke organisaties worden behartigd, moet dat startpunt worden gezocht in de *noodzaak van borging*. Voor de afweging van de juiste wijze van behartiging van publieke belangen geldt derhalve uiteindelijk slechts één ijkpunt: de mogelijkheden tot borging van het gespecificeerde publieke belang dat in het geding is. Als die mogelijkheden in het private domein beter zijn, dan moet voor het private domein worden gekozen; zijn de mogelijkheden beter binnen het publieke domein, dan moet daarvoor worden gekozen. De keuze tussen publiek en privaat is zo uiteindelijk een afgeleide van de vraag waar borging het meest adequaat kan geschieden.

In die zin is de beantwoording van de hoe-vraag in essentie een zoektocht naar adequate methoden van borging. Hiermee kan ook de probleemstelling van dit rapport worden aangescherpt: op welke wijze kan de borging van het publieke belang het beste geschieden?

Een adequate keuze vergt vooraf een heldere omschrijving en specificering van het publieke belang dat in het geding is (zie ook Van den Anker en Bolderheij 1999: 46). De mogelijkheden voor borging zijn immers afhankelijk van de aard van het betreffende publieke belang. De hoe-vraag kan dan ook niet worden beantwoord, zonder dat eerst een adequaat antwoord is gegeven op de vraag waarvoor de overheid uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid wenst te dragen (de wat-vraag). Alvorens de mogelijkheden voor borging in de private (hoofdstuk 4) en in de publieke sector (hoofdstuk 5) worden beschreven, gaat hoofdstuk 3 gaat daarom nader in op de aard van het publieke belang. Vanzelfsprekend kunnen de vragen naar die aard en de mogelijkheden voor borging uiteindelijk niet onafhankelijk van de, steeds veranderende, context van het betreffende beleidsterrein worden beantwoord. Om dergelijke nieuwe ontwikkelingen gaat het in hoofdstuk 6. Op de uiteindelijke afweging wordt in het laatste hoofdstuk ingegaan. Daar zal ook blijken dat de theoretische mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de praktijk niet altijd realiseerbaar blijken te zijn.

3 HET EXPLICITEREN VAN PUBLIEKE BELANGEN

3.1 INLEIDING

Hoe verantwoordelijkheden ook worden toegedeeld, borging van het publieke belang dient het uitgangspunt te zijn. De publieke belangen vormen immers de enige reden voor de betrokkenheid van de overheid. Beantwoording van de vraag of private actoren moeten worden ingeschakeld bij de behartiging van publieke belangen vergt derhalve onderzoek naar de mogelijkheden deze belangen te borgen. Dit onderzoek moet zich niet alleen op de private maar ook op de publieke sector richten. Borging van publieke belangen binnen de publieke sector is al evenmin vanzelfsprekend als borging in de private sector.

Om te kunnen bepalen in welke situatie de borging optimaal is, is het gewenst eerst de in het geding zijnde publieke belangen helder te expliciteren. In de in dit rapport gebruikte terminologie: een antwoord op de hoe-vraag kan niet worden gegeven zonder dat de wat-vraag is beantwoord. Om te kunnen beoordelen op welke wijze de overheid haar eindverantwoordelijkheid het beste kan waarmaken, moet duidelijk zijn waarom de overheid zich het betreffende belang heeft aangetrokken. Alleen indien men de beleidsdoelen kent die tot uitgangspunt van het beleid zijn gemaakt, is het zinvol na te gaan hoe die taak het best kan worden uitgevoerd, de centrale vraag van dit rapport.

Daarnaast kunnen oude argumenten in de loop der tijd hun kracht verliezen, dan wel kunnen nieuwe argumenten van kracht worden. Zo kunnen redenen voor een eindverantwoordelijkheid van de overheid door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, technologische vooruitgang en professionalisering geleidelijk minder valide worden. Ook kunnen argumenten voor een nieuwe eindverantwoordelijkheid van de overheid opkomen. Het is ook om die reden van belang te weten waarom de overheid zich een taak heeft aangetrokken en wat zij daarmee heeft willen bereiken.

Tegelijkertijd is de wat-vraag niet het onderwerp van dit rapport. Daarvoor is deze vraag te politiek van karakter. Het is niet mogelijk een sluitend wetenschappelijk antwoord te geven op de vraag naar de eindverantwoordelijkheden van de overheid. In paragraaf 3.2 zal deze stelling nader worden geadstrueerd. Wel is het mogelijk verschillende soorten publieke belangen te duiden aan de hand van het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen. In paragraaf 3.3 wordt nader op dit onderscheid ingegaan, om een handreiking te doen bij het expliciteren van publieke belangen. Ten slotte wordt in paragraaf 3.4 aangegeven welke aspecten anderszins van belang zijn om te komen tot een optimale toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen.

3.2 HET POLITIEKE KARAKTER VAN DE WAT-VRAAG

In hoofdstuk 1 is de wat-vraag verhelderd door een onderscheid te maken tussen maatschappelijke en publieke belangen. Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken; vaak worden zij ook gerealiseerd zonder betrokkenheid van de overheid. Voor andere maatschappelijke belangen geldt dit niet of niet in voldoende mate. Indien de overheid zich om deze reden het betreffende belang aantrekt, spreken we over een publiek belang: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden. Tegelijkertijd hoeft het feit dat in de samenleving bepaalde maatschappelijke belangen onvoldoende worden behartigd, nog niet te betekenen dat de overheid op zich in staat is om betreffende belangen *wel* te realiseren. “The choice between markets and governments is not a choice between perfection and imperfection, but between degrees and types of imperfection, between degrees and types of failure” (Wolf 1993: 88-89). Het kan de overheid ertoe dwingen alsnog van een eindverantwoordelijkheid af te zien.

Derhalve zijn er bij de beslissing of een maatschappelijk belang tot een publiek belang moet worden gemaakt, twee vragen aan de orde:

- 1 Is er sprake van een maatschappelijk belang dat onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dat belang niet aantrekt?
 - 2 Is de overheid wel in staat dit belang op bevredigende wijze te realiseren?
- Hiermee mag duidelijk zijn dat de wat-vraag een politieke afweging behoeft. Er kan immers niet objectief worden vastgesteld wanneer sprake is van maatschappelijke belangen en wanneer een eindverantwoordelijkheid van de overheid gewenst is. “Waar ‘politiek’ en bestuur een extern ijkpunt zoeken voor de kerntaken van de overheid om zo een objectieve grondslag te verkrijgen bij het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten, worden zij langs verschillende invalshoeken uiteindelijk toch weer teruggeworpen op zichzelf,” zo meent Donner (1998: 43). Langs verschillende wegen komt hij tot deze conclusie. Hij stelt dat historische of internationale vergelijkingen wel een basis bieden voor de identificatie van onderwerpen en beleid die traditioneel met de overheid worden geassocieerd, maar op zich geen antwoord geven op de vraag welke onderwerpen nu en in de nabije toekomst in Nederland overheidsaandacht behoeven. Ook politieke en wetenschappelijke visies op de plaats en ontwikkeling van de menselijke samenleving bieden wel houvast, “maar alleen voor degenen die de uitgangspunten daarvan aanvaarden” (Donner 1998: 43). In de woorden van Donner is er derhalve geen ‘Archimedisches punt’ als ijkpunt voor de kerntaken van de overheid.

Wel kunnen aan de wetenschap ontleende argumenten een rol spelen bij de inhoudelijke bepaling van het publiek belang. Aldus kan de wetenschap een zeker *zoekkader* bieden. Een historische en internationale vergelijking kan bijvoorbeeld de betrokkenheid van andere overheden (eerder en elders) aangeven, waarop steeds de vraag kan volgen of die betrokkenheid moet worden gedeeld. Een analyse vanuit algemene politieke visies op de samenleving biedt al evenzeer

aanknopingspunten. Ten slotte geven ook de juridische en, gezien haar modelmatigheid, met name de economische theorie een zoekkader voor publieke belangen.

In de economische theorie staan de markt en de veronderstelling van de rationeel handelende mens centraal. Bij 'markt' denkt men aan volkomen en onvolkomen concurrentie. Juist bij volkomen concurrentie worden de preferenties van economische actoren (burgers) niet alleen zichtbaar, maar ook zo optimaal mogelijk bediend. Bij volkomen concurrentie zal de markt Pareto-efficiënt zijn: niemand kan nog beter af zijn, zonder dat een ander daarvan slechter wordt. Tegelijkertijd leert met name de welvaartseconomie wanneer er sprake kan zijn van 'marktfalen'. Dit geldt bijvoorbeeld als markten niet compleet zijn (niet alle positieve en negatieve effecten komen in de prijs tot uiting, zoals onder andere bij een natuurlijk monopolie het geval is), wanneer de competitie niet perfect is (een perfecte markt doet zich voor bij veel vragers en aanbieders en bij afwezigheid van *entry barriers*, hetgeen zich bijvoorbeeld bij zuiver collectieve goederen niet kan voordoen) en bij een gebrek aan informatie (onder andere de thematiek van *adverse selection* en *moral hazard*). Marktfalen is in de economische theorie reden voor betrokkenheid van de overheid.

Het onderwerp van het marktfalen blijft hier verder buiten beschouwing (zie hiervoor Musgrave and Musgrave 1976; Wolfson 1988; Wolf 1993; Schettkat 1997; CPB 1997; Barr 1998). Het mag wel duidelijk zijn dat de economische wetenschap hiermee een interessant zoekkader levert voor de formulering van publieke belangen. Tegelijkertijd is duidelijk dat met behulp van dergelijke argumenten al evenmin objectief kan worden vastgesteld wanneer de noodzaak van overheidsingrepen wel of niet aanwezig is. Aan welke collectieve goederen behoefte bestaat, welke externe effecten moeten worden ondervangen – in welke mate moeten bij voorbeeld omwonenden van Schiphol van geluidsoverlast worden gevrijwaard? –, het zijn uiteindelijk politieke vragen. Daarmee wordt nog voorbijgegaan aan de vraag in welke mate de uitkomsten van de markt als rechtvaardig worden ervaren (*equity*) en of om die reden een taak voor de overheid is weggelegd.

Bovendien pleegt de politieke argumentatie in het algemeen breder te zijn en betreft zij niet alleen de tegenstelling tussen markt en overheid. Omdat de private sector immers ook andere ordeningsmechanismen kent, is het kader van de markt te beperkt om het gehele maatschappelijke verkeer te vatten. Burgers opereren niet alleen als rationeel handelende actoren op een markt. In de woorden van Donner: "Wanneer wordt uitgegaan van vrije, rationeel handelende individuen die hun welzijn proberen te optimaliseren, dan zal de uitkomst steeds leiden tot beperkte overheden. Gaat men uit van een ander uitgangspunt, dat individualiteit geen inhoud heeft buiten een gemeenschap, dat ieders welzijn mede wordt bepaald door zijn verantwoordelijkheid voor de omgeving en dat vreedzaam samenleven een overheid vergt om de mensen uit elkaar te houden, dan is de uitkomst ook een andere" (Donner 1998: 37). In dat opzicht is het onjuist om de private sector met 'de' markt gelijk te stellen (dit geldt te meer aangezien ook binnen de publieke sector 'markten' bestaan!).

Terwijl de economie zicht biedt op marktfalen, geeft de (zij het zeker economisch geïnspireerde) bestuurskunde argumenten voor overheidsfalen (zie bijvoorbeeld de *public choice theory*). Ook hier geldt evenwel: interessante, maar geen sluitende argumenten voor het aanduiden van publieke belangen. Zo meldt de bestuurskunde dat het ingrijpen van de overheid door de scheiding van kosten en opbrengsten kan leiden tot te hoge (maatschappelijke) kosten (het streven naar nutsmaximalisatie kan zijn heilzame werk minder doen), dat interne organisatiedoelen (de belangen van uitvoerende organisaties) gemakkelijk in de plaats kunnen treden van de publieke belangen en dat ook overheidsactiviteiten allerlei niet voorziene en onbedoelde neveneffecten hebben, die kunnen doen terugverlangen naar het marktmechanisme. Of en wanneer deze situatie zich werkelijk voordoet, schrijft de theorie niet voor. Ook in dit geval zal dus een politieke afweging moeten worden gemaakt: is de behartiging van maatschappelijke belangen zo onvolledig en is dit feit op zich zo ernstig dat (enige) twijfel over de mogelijkheden van de overheid moet worden geaccepteerd? Of kan de overheid in het onderhavige geval beter van een eindverantwoordelijkheid afzien?

‘Publieke belangen’ zijn dus nimmer objectieve feiten. In een proces van politieke oordeelsvorming worden bepaalde belangen als zodanig aangeduid. Het uitgangspunt van *democratische legitimatie* vergt dat de politiek aanspreekbare overheid hier bij uitstek de partij is die de politieke keuze moet maken aan welke belangen zij zich wenst te committeren. Dat de overheid daarbij in de democratische rechtsstaat geen autonome partij is, maar bovenal responsief dient te zijn voor maatschappelijke wensen, mag hier als bekend worden verondersteld. Niettemin is de overheid het kader waarbinnen de definitieve besluiten over publieke belangen worden genomen. Als er derhalve al sprake is van een ‘Archi-medisch punt’, dan is dat van procedurele, niet van inhoudelijke aard: de overheid beslist uiteindelijk op grond van eigen, politieke overwegingen. Daarbij berust bij de overheid wel een bewijslast: overheidsingrijpen is pas gelegitimeerd indien aannemelijk is gemaakt dat het betreffende maatschappelijke belang daarmee is gediend. Deze bredere thematiek van ‘de democratie’ wordt hier overigens verder buiten beschouwing gelaten (zie ook Frissen 1999).

Op deze algemene conclusie dat het formuleren van publieke belangen altijd een normatieve, politieke afweging vergt, valt één uitzondering te maken. Wil er al sprake zijn van een functionerende markt en een functionerende overheid, dan moet zijn voorzien in een (goede) rechtsorde. Het eigendomsrecht moet goed geregeld zijn en het rechtssysteem moet voorzien in de mogelijkheid contracten af te dwingen. Dit betekent wel dat de overheid in alle gevallen eindverantwoordelijk is voor een goed functionerend rechtssysteem. De structuur van een ordenende rechtsstaat behoort aanwezig te zijn. Zij verschaft ook legitimiteit aan het geweldsmonopolie van de staat. Dit publieke belang lijkt dus zonder meer gegeven. De argumentatie hiervoor kan zowel aan de rechtswetenschap als aan de economische wetenschap worden ontleend (Bovens en Scheltema 1999; Bovenberg en Teulings 1999b).

Wel is het een kwestie van rechtspolitiek hoe ruim de overheid de rechtsorde neemt. De overheid kan bijvoorbeeld ook bevorderen dat men eerst in eigen kring geschillen beslecht en zelf een afweging tussen regels maakt (bijvoorbeeld bij ethische kwesties) alvorens zich te wenden tot de rechter of de overheid. Daarmee is de overweging dat ‘het om de rechtsorde gaat’ niet zonder meer een dwingend, direct inhoudelijk toepasbaar argument bij de keuze tussen markt en overheid.

3.3 VERSCHILLENDE TYPEN PUBLIEKE BELANGEN

In dit rapport is als uitgangspunt gekozen dat maatschappelijke belangen die door de samenleving zelf worden behartigd, geen overheidsverantwoordelijkheid behoeven te zijn. Dit betekent niet dat als er voor een bepaald product of een bepaalde dienst ‘een markt bestaat’, er van publieke belangen geen sprake (meer) zou zijn. Ook als de markt een bepaald goed wel levert, hoeft het nog niet automatisch te voldoen aan een aantal voorwaarden die maatschappelijk van belang worden geacht. Te denken is aan de duurzaamheid van de productie, de kwaliteit van het product, eisen in termen van universele dienstverlening enzovoort. Bovendien kan de markt positieve en negatieve externe effecten hebben die zonder overheidsingrijpen bij anderen terecht zouden komen, respectievelijk op anderen zouden worden afgewenteld. In dat geval is het in het publieke belang om randvoorwaarden te stellen aan de productie van bepaalde goederen of het verlenen van bepaalde diensten. Ten slotte is de markt geen natuurverschijnsel en zal de overheid in veel gevallen ervoor moeten waken dat de markt functioneert. Toezicht is nodig, de transparantie van de markt zal moeten worden bewaakt. Zo moet bijvoorbeeld *informatiescheefheid* worden voorkomen, waarbij alleen de aanbieder over informatie over de kwaliteit van het product beschikt.

Publieke belangen kunnen dus een heel verschillend karakter hebben. Soms hebben zij betrekking op de productie en levering van goederen en diensten tegen een redelijke prijs, in andere gevallen op de randvoorwaarden waaronder moet worden geproduceerd en geleverd. In een derde geval heeft de overheid een eindverantwoordelijkheid voor het optimaal functioneren van de markt. Het is met name in een veranderende omgeving van belang dit onderscheid helder te blijven maken. Immers, als de productie (tegen een redelijke prijs) van een bepaald goed als zodanig geen publiek belang meer is omdat een markt voor het product is ontstaan, betekent dit nog niet dat de overheid voor de randvoorwaarden van de productie en de levering geen verantwoordelijkheid meer zou hoeven dragen.

De elektriciteitssector vormt een aantrekkelijk voorbeeld aan de hand waarvan deze redenering kan worden toegelicht. De productie en levering van elektriciteit waren (lange tijd) een publiek belang omdat (1) het een maatschappelijk belang was dat iedereen over elektriciteit kon beschikken en (2) de markt faalde vanwege het natuurlijke monopoliekarakter van het netwerk. Aan het algemene belang van de levering van elektriciteit waren andere publieke belangen verbonden: veiligheid, duurzaamheid, universele dienstverlening enzovoort.

Door technologische ontwikkelingen is de aard van dit publieke belang recentelijk veranderd. Concurrentie op één en hetzelfde net is tegenwoordig wel mogelijk en er is van een natuurlijk monopolie geen sprake meer. Deze concurrentie wordt bovendien gekatalyseerd door richtlijnen van de EU. Hiermee zijn de productie en levering van elektriciteit op zich geen publiek belang meer. Er wordt nog steeds een maatschappelijk belang mee gediend, maar behartiging daarvan behoeft geen betrokkenheid meer van de overheid.

Wel resteren in dit kader andere publieke belangen: randvoorwaarden die aan de productie en de levering van elektriciteit moeten worden gesteld. Hierbij gaat het gedeeltelijk om dezelfde publieke belangen die ook in de monopoliesituatie van belang waren: veiligheid, universele dienstverlening, betrouwbaarheid, milieuvriendelijkheid, enzovoort. Maar er dienen zich ook andere publieke belangen aan, die nu juist verbonden zijn met het mogelijk maken en garanderen van concurrentie. Deze hebben betrekking op transparantie, op onafhankelijkheid van het netbeheer en op toegang tot het net op basis van algemene, niet-discriminerende voorwaarden.

Ten aanzien van de productie en levering van elektriciteit is mede door technologische vooruitgang de aard van het publieke belang derhalve verschoven. Door een verandering van de context vergt de wat-vraag een nieuw antwoord. Dat ook een nieuw antwoord op de hoe-vraag moet worden gegeven, is hiervan slechts het gevolg. Dit geldt ook voor verschillende andere nutsvoorzieningen: de werkelijke veranderingen hebben zich voorgedaan ten aanzien van de aard van het publieke belang. Omdat (meer) concurrentie bij productie en levering mogelijk is geworden, hoeft de overheid zich hieraan niet meer te committeren en kan zij zich bepalen tot randvoorwaarden waaronder geproduceerd en geleverd wordt.

Het is daarbij een kwestie van semantiek of het gehele complex aan publieke belangen rondom de productie en levering van elektriciteit als *het* publieke belang ‘electriciteit’ wordt betiteld, dan wel de afzonderlijke belangen die hier in het geding zijn (duurzaamheid, universele dienstverlening, transparantie, onafhankelijk netbeheer, enzovoorts) ook als afzonderlijke publieke belangen ten aanzien van elektriciteit worden gezien. Vanwege de helderheid wordt in dit rapport voor de *tweede optie* gekozen. Bij ‘publiek belang’ wordt dan bedoeld op de *specifieke formulering* van de eindverantwoordelijkheid van de overheid. Veelal zal derhalve sprake zijn van een complex aan publieke belangen.

In deze redenering neemt concurrentie aldus een centrale plaats in. Indien de levering van producten een maatschappelijk belang representeert, en indien concurrentie ertoe bijdraagt dat het betreffende product (tegen een redelijke prijs) op de markt wordt geleverd, is de levering van het product als zodanig geen publiek belang meer. Een kernpunt bij de bepaling van publieke belangen is derhalve de vraag wanneer concurrentie mogelijk is. Hieronder volgt een aantal overwegingen. Daarbij wordt niet ingegaan op het steeds internationalere karakter van veel markten, waardoor de mogelijkheden van nationale overheden om de markt te ordenen afnemen. Deze thematiek komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

- 1 Concurrentie en markt vooronderstellen het bestaan van een rechtsorde waarin bijvoorbeeld eigendom is gegarandeerd, contracten moeten kunnen worden afgedwongen, enzovoort. Het vaststellen van deze rechtsorde kan derhalve nimmer onderwerp van concurrentie tussen marktpartijen zijn. Binnen het algemene kader kunnen private partijen wel eigen regels stellen. Private partijen kunnen ook worden ingeschakeld bij de handhaving van de rechtsorde, zij het dat daar een specifieke beperkinggrond geldt, te weten het legaliteitsbeginsel dat zich kan verzetten tegen het treffen van negatieve sancties door private partijen.

- 2 Voor concurrentie komen alleen individueel verhandelbare diensten of producten in aanmerking. Naarmate deze producten en diensten minder concreet, minder eenduidig, slechter identificeerbaar en minder kwantificeerbaar zijn, nemen de mogelijkheden voor concurrentie (en dus voor marktwerking) af. Wel kan *reputatie* deze ‘tekortkomingen’ geheel of gedeeltelijk compenseren. We bespreken enkele soorten producten.
 - Brood is een maatschappelijk belang dat geheel door de markt wordt behartigd. Hoogstens kan de overheid eisen stellen ten aanzien van de kwaliteit. Het publiek belang blijft tot dergelijke randvoorwaarden beperkt.
 - Bij gas, water en elektriciteit gaat het om duidelijke producten, die ook door staatsbedrijven per eenheid product aan burgers worden verkocht. Dat de levering geschiedt via een gezamenlijke *infrastructuur* is een belangrijke complicatie. Producten kunnen minder goed identificeerbaar worden. Door technologische ontwikkelingen mag dit voor elektriciteit tegenwoordig geen probleem meer zijn, voor water ligt dit al weer ingewikkelder: hoe is de waterkwaliteit te handhaven indien de bijdrage van alle partijen onvoldoende kan worden geïdentificeerd?
 - Sommige producten zijn wel verhandelbaar, maar niet rendabel, bijvoorbeeld een reis per trein op een zogenaamde ‘onrendabele lijn’. Aangezien de overheid meent dat dergelijke treinreizen wel moeten kunnen worden gemaakt, verleent de overheid voor deze lijnen niet alleen concessie, maar zij verstrekt daarvoor ook een financiële tegemoetkoming. Met deze financiële tegemoetkoming is *concurrentie om de markt* mogelijk. Wie de concessie eenmaal heeft verworven, heeft voor de duur van de concessie de positie van monopolist.
 - Waar de overheid uitkeringen verstrekt, zoals bij huursubsidies en sociale voorzieningen, is een markt tussen private partijen per definitie onmogelijk: tegen armoede valt geen verzekering af te sluiten (althans niet bij een private partij). Wel zouden ook hier meerdere private aanbieders kunnen concurreren om de *verstrekking* van deze uitkeringen. In dat geval is er echter sprake van *uitbesteding* en blijft de overheid zelf eindverantwoordelijk voor de levering van het product als zodanig. De aard van het publieke belang verschuift derhalve niet: de levering van het product blijft een publiek belang.
 - Ten slotte laten zuiver publieke goederen zich naar hun aard niet individueel verhandelen. Zuiver collectieve goederen zijn goederen waarvan de consumptie niet-rivaliserend is en waarvan niemand valt uit te sluiten. Het niet-

rivaliserende karakter van het goed betekent dat de consumptie van A de consumptie van B niet onmogelijk maakt of beperkt ('jointness of consumption'). De niet-uitsluitbaarheid (non-exclusiviteit) houdt in dat wanneer tot aanschaf van het goed is overgegaan, niemand van het profijt valt uit te sluiten. Deze kenmerken maken het onmogelijk dat dergelijke goederen op de markt tegen een prijs worden verhandeld. De zuiver collectieve goederen kunnen doorgaans alleen door overheidsinsgrijpen tot stand worden gebracht. Te denken valt aan defensie, zeekering en vuurtorens.

- 3 Concurrentie moet mogelijk zijn op de relevante *schaal*. Dit probleem kan zich met name voordoen bij infrastructuurgebonden voorzieningen. Zo zijn deskundigen het erover eens dat het kernnet van de spoorwegen in Nederland te klein is om concurrentie *op* het spoor mogelijk te maken (Enckevort 1999). Vanzelfsprekend hangt dit af van het aantal treinen dat van dat kernnet gebruik maakt. In de vorige eeuw was concurrentie op het 'kernnet' immers wel mogelijk. In dergelijke situaties kan worden gezien in welke mate concurrentie *om* de markt mogelijk is (commissie-Brocx 1995; Groenendijk 1998). Concurrentie om de markt kan worden georganiseerd door periodiek concessie te verlenen. Elke keer kunnen meerdere bedrijven meedingen naar de concessie. Hierbij kunnen zich wel (nieuwe) problemen voordoen. Zo heeft de huidige concessiehouder veelal een aanzienlijke kans om de concessie ook in de toekomst te behouden. Dit heeft niet alleen te maken met de relatie die concessiegever en concessiehouder inmiddels hebben opgebouwd, maar ook met hetgeen beiden in de relatie hebben geïnvesteerd (de zogeheten 'specifieke investeringen'). Om het verlies van deze specifieke investeringen te voorkomen, zal de neiging bestaan te kiezen voor verlenging van de bestaande concessie.

Ten aanzien van het spoor doet zich in Nederland (en in vele andere landen) daarenboven de bijzonderheid voor dat het oorspronkelijke spoorbedrijf een staatsbedrijf was. Indien de Nederlandse overheid na privatisering van de NS zou besluiten aan een ander bedrijf een concessie te verlenen voor het treinverkeer op het kernnet, zou dat leiden tot een enorme vernietiging van publiek kapitaal. Dit laatste kan worden voorkomen door concessie te verlenen om met het bestaande materiaal het treinverkeer te verzorgen. In het uiterste geval kan de concessieverlening alleen betrekking hebben op het management.

In veel opzichten is *concurrentie om de markt* vergelijkbaar met *uitbesteding*. Niettemin bestaat er formeel een duidelijk onderscheid tussen het verlenen van een concessie (om daarmee voor een bepaalde periode monopolist op de markt te worden) en het verlenen van een opdracht (na een open aanbesteding). Formeel is in het eerste geval het organiseren van de markt het publieke belang, in het tweede geval het leveren van een bepaald product. In de praktijk is het onderscheid niet zelden flinterdun.

- 4 Indien er sprake is van omvangrijke onbeheersbare en bovendien gecorrleerde risico's zal men op de markt in de regel geen verzekering kunnen afsluiten (Bovenberg en Teulings 1999). Voor dergelijke verzekeringen bestaat geen

- markt en wensen partijen niet met elkaar te concurreren. Dit probleem doet zich met name voor ten aanzien van een deel van de sociale zekerheid. Private verzekeringsmaatschappijen zijn niet bereid werkloosheidsverzekeringen aan de man te brengen, omdat de (eigen) risico's en de onzekerheden hier te groot zijn door de conjuncturele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Vanzelfsprekend speelt ook de 'risicoaversie' van de private partijen hier een rol. Naarmate die aversie groter is, zal de gevraagde premie stijgen en zal de kans op concurrentie afnemen.
- 5 Hier staat tegenover dat een overheid die deze taak overneemt, zal worden geconfronteerd met andere problemen: indien de directe relatie tussen premie en uitkering te zeer wegvalt, wordt het wel erg aantrekkelijk om voor uitkeringen in aanmerking te komen (zie ook WRR 1994 en WRR 1997). Dit laatste probleem hangt samen met hetgeen economen beschrijven als het *hold-up-probleem*. Een dergelijk probleem kan zich voordoen wanneer een partij in het verleden specifieke investeringen heeft gedaan in de relatie met een andere partij. Nadat deze investeringen zijn verricht, kan de andere partij de investeerder het rendement van zijn investering deels afhandig maken. Dit rendement is immers afhankelijk van het voortbestaan van de relatie tussen beide partijen, omdat de investeringen relatiespecifiek zijn (Bovenberg en Teulings 1999: 39). Uit de wereld van de verzekeringen komen de voorbeelden van *moral hazard* en *adverse selection* (WRR 1994). Het probleem kan zich ook bij concurrentie om de markt voordoen: het gevaar bestaat dat zoveel wordt geïnvesteerd in de relatie met één bepaalde concessiehouder dat de overheid na het verloop van de concessie moeilijk zonder verlies op een andere concessiehouder kan overstappen. Overigens wordt het hold-upprobleem wel gedeeltelijk ondervangen omdat reputatie op de markt een grote rol speelt (Bovenberg en Teulings 1999).
- 6 De *institutionele omgeving* moet zich voor concurrentie lenen. Marktwerking vooronderstelt een bepaalde attitude bij partijen: zij moeten zich primair laten leiden door competitie en eigen belang. De institutionele traditie, zoals deze zich in een bepaalde sector heeft ontwikkeld, kan leiden tot een geheel andere mentale opstelling van partijen, waardoor andersoortige overwegingen overheersen (North 1990; Simonis en Verhagen 1997). Zo merkt Wagenaar op dat in sociaal beleid marktwerking in veel gevallen wordt ondergraven omdat de belanghebbenden andere dan economische overwegingen in hun transacties betrekken. Sociale zekerheid is volgens hem het terrein waar een ethiek regeert van sociale integratie, met als basiswaarden particularisme, loyaliteit en rolvoorschriften, in plaats van competitie en nutsmaximalisatie. Wagenaar ontkennt daarmee geenszins het belang van de markt, indien "die impliciete wederzijdse afhankelijkheid van markt en gemeenschap [maar niet] wordt ontkend, bijvoorbeeld wanneer marktelementen worden geïntroduceerd in een voorheen sterk door sociaal-integratieve waarden gekenmerkt maatschappelijk terrein. In zulke gevallen ervaren de deelnemers dat de hen opgelegde 'incentive'-structuur [...] ingaat tegen hun sociale behoeften. De verwachting is dan dat ze

zich daartegen zullen verzetten door de situatie zoveel mogelijk om te buigen in een richting conform hun sociale behoeften” (Wagenaar 1995: 250). Zo hebben competitie en het streven naar kostenbeheersing volgens hem meestal ook geen effect op de *street-level* beslissingen binnen de organisaties.

- 7 Naarmate de overheid meer randvoorwaarden stelt aan de levering van producten, worden de mogelijkheden voor concurrentie steeds geringer en kan concurrentie uiteindelijk onmogelijk worden. Men denke aan de eis van universele dienstverlening: iedere burger heeft recht op eenzelfde (zij het soms beperkt) basispakket tegen eenzelfde prijs (Van Damme 1998). Deze eis wordt nogal eens gesteld ten aanzien van nutsvoorzieningen. De Spoorwegen mogen om die reden bepaalde reizigers niet weigeren, hoe graag ze dat ook zouden willen (*hooligans*). Iedere burger heeft ook recht op water en telefoon, tegen eenzelfde prijs, ongeacht waar hij woont. Bij het afstoten van overheidsdiensten stelt de overheid soms ook eisen aan de rechtspositie van het huidige personeel. Dergelijke randvoorwaarden maken het voor bedrijven niet eenvoudiger om zich van andere bedrijven te onderscheiden en om met hen echte concurrentie aan te gaan.

Het is in feite ook de reden waarom er op het kernnet van de spoorwegen slechts ruimte is voor één vervoersbedrijf. Theoretisch zou er ruimte zijn voor meer bedrijven, maar om in een dergelijke situatie het openbaar vervoer te laten functioneren én andere publieke belangen te laten dienen, is zoveel regulering vereist dat bedrijven nauwelijks nog mogelijkheden hebben met elkaar te concurreren. Hetzelfde geldt volgens sommigen voor de sociale zekerheid, met name voor de WAO. Indien de overheid geen ruimte laat voor ‘risico-selectie’, valt volgens deze opvatting voor bedrijven nog maar erg weinig te concurreren (Van Wijngaarden 1995).

In de sfeer van publieke belangen is concurrentie een belangrijk gegeven, omdat met het ontstaan van concurrentie het karakter van de publieke belangen aanzienlijk kan verschuiven. Cruciaal voor het onderscheid tussen publieke en maatschappelijke belangen is immers het gegeven of belangen ook zonder eindverantwoordelijkheid van de overheid zullen worden behartigd. Aangezien veel discussies rondom privatisering zich concentreren op de productie en levering van goederen en diensten die een maatschappelijk belang representeren, is het logisch dat concurrentie in de discussie over publieke belangen een centrale rol vervult. Als er voldoende concurrentie is, zal de markt ertoe bijdragen dat het product tegen een redelijke prijs wordt geleverd.

Dit wil niet zeggen dat de grens tussen publieke en maatschappelijke belangen alleen door het wel of niet bestaan van concurrentie wordt gemarkeerd. Vaak valt de behartiging van maatschappelijke belangen zozeer samen met de normen en waarden van bepaalde beroepsgroepen dat om die reden een eindverantwoordelijkheid van de overheid al niet meer nodig is. De gezondheidszorg, maar ook de wetenschap, laten hiervan treffende voorbeelden zien. En zoals de overheid soms moet bijdragen aan het optimaal functioneren van de markt, kan het ook in de wereld van de professionals van belang zijn hen tot het behartigen van maatschappelijke belangen te stimuleren.

3.4 AANVULLENDE ASPECTEN VAN PUBLIEKE BELANGEN

In dit hoofdstuk staat het publieke belang centraal, om de simpele reden dat het beantwoorden van de hoe-vraag een expliciet antwoord behoeft op de vraag voor welke publieke belangen de overheid uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid wenst te dragen (de wat-vraag). Het is hierbij geenszins de pretentie een compleet zoekkader voor het beantwoorden van deze wat-vraag te verschaffen (zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur 1998). Het gaat vooral om de precisering die nodig is om een goede aansluiting tussen het publieke belang (de wat-vraag) en de toedeling van de *operationele* verantwoordelijkheid tot stand te brengen (de hoe-vraag). In dit verband zijn de volgende aanvullende vragen nog van belang.

Een inhoudelijke specificering van het betreffende publieke belang

Het publiek belang moet zo specifiek mogelijk worden geformuleerd. Zo zegt de Grondwet bijvoorbeeld dat de overheid maatregelen treft in het belang van de volksgezondheid. Hiermee lijkt de volledige volksgezondheid een publiek belang te zijn. Met zo'n vage aanduiding is de gewenste organisatie en instrumentatie van het publiek belang echter moeilijk te bepalen. Als het vage doel wordt gespecificeerd, bijvoorbeeld tot de garantie van toegankelijkheid en kwaliteit van een basispakket, wordt wél richting gegeven aan vragen van organisatie en instrumentatie. Het wordt dan duidelijk dat de overheid met ordening en financiering kan volstaan en niet zelf de gezondheidszorg hoeft uit te voeren. Maar ook met een specifiekere aanduiding van het betreffende belang is nog niet verzekerd dat het belang bijvoorbeeld in regels en contracten kan worden vastgelegd. Zo is uit het oogpunt van rechtszekerheid van belang of de formulering van het publieke belang tot een eenduidige norm voor uitvoering leidt.

Een weging van relevante maatstaven

In hoofdstuk 1 zijn vijf beginselen en daarmee ook vijf mogelijke maatstaven voor goed bestuur genoemd. De betekenis en het onderling gewicht van deze maatstaven kunnen verschillen naar gelang het publieke belang dat aan de orde is (vgl. hoofdstuk 2). De formulering van het publiek belang is daarom pas compleet indien tevens is aangegeven welk gewicht aan de vijf verschillende maatstaven wordt toegekend. Soms zal het een reële politieke keuze zijn om aan zorgvuldigheid (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) voorrang te geven boven efficiëntie, in andere gevallen is het beter om efficiëntie boven rechtsgelijkheid te stellen. Niet één van de vijf maatstaven verdient per definitie voorrang.

Het gewicht van de in het geding zijnde belangen

Welke mate van zekerheid moet bij de behartiging van publieke belangen worden nagestreefd? Honderd procent zekerheid kan immers niet worden verkregen. Dit neemt niet weg dat het behartigen van publieke belangen risicovoller en minder risicovol kan worden georganiseerd. Indien de overheid veel belang hecht aan zekerheid, kunnen risico's beter worden vermeden. Essentieel is dat deze risico's vooraf goed worden ingeschat, zodat voor de burger duidelijk is wat hij van de overheid kan en mag verwachten. Dit versterkt de overheid als betrouwbare en berekenbare actor in het maatschappelijk verkeer.

Ten slotte moet een eventuele *incongruentie* tussen de in het geding zijnde publieke belangen worden vastgesteld. In veel gevallen spelen ten aanzien van eenzelfde beleidsobject meerdere publieke belangen. Waar deze belangen in hun consequenties voor de organisatie onderling strijdig zijn, is het van belang een rangorde tussen de verschillende belangen aan te brengen. Dit gebeurt lang niet altijd: de incongruentie wordt vooraf lang niet altijd onderkend of de overheid wil of kan geen rangorde aanbrengen. Een dergelijke blijvende incongruentie op doelniveau manifesteert zich in moeilijk oplosbare dilemma's ten aanzien van de optimale verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden bij de behartiging van de belangen.

Consensus en duurzaamheid

Hoeveel overeenstemming bestaat er binnen de overheid en binnen de samenleving als geheel over de te nemen verantwoordelijkheid van de overheid? Gaat het om een nipte meerderheid in de Kamer met een omvangrijke maatschappelijke oppositie of bestaat bij alle politieke en maatschappelijke partijen de overtuiging dat de overheid hier een verantwoordelijkheid hoort te dragen?

Mede in het licht van deze vraag moet worden gezien of de overheid in staat en bereid is zich voor langere tijd te verbinden aan een eindverantwoordelijkheid voor de behartiging van een publiek belang. Is het te verwachten dat de bestaande consensus voor langere tijd standhoudt of gaat het om een zo politiek gevoelig en anderszins onzeker onderwerp dat hernieuwde discussies over de eindverantwoordelijkheid van de overheid te verwachten zijn? Op zich is het goed denkbaar, dat de duurzaamheid van de consensus gevolgen moet hebben voor de organisatie van de behartiging van het betreffende belang. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de overheid in dat geval beter geen onomkeerbare stappen kan doen, en de behartiging van het betreffende publieke belang beter aan zich kan houden.

3.5 CONCLUSIES EN SLOTOVERWEGINGEN

Bij het toedelen van verantwoordelijkheden bij het behartigen van publieke belangen moet de noodzaak van borging van de betreffende belangen het uitgangspunt te zijn. De volgende hoofdstukken gaan over de mogelijkheden hier toe. Om over de borging van publieke belangen echt iets te kunnen zeggen, dient dat belang duidelijk te zijn geformuleerd en gespecificeerd. Een dergelijke concretisering van de eindverantwoordelijkheid van de overheid zal tegelijkertijd duidelijk maken dat er veelal *meerdere publieke belangen* in het geding zijn, die soms ieder een eigen verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden vergen. Het is hierbij niet voldoende publieke belangen slechts vaag en symbolisch te verwoorden in een Memorie van Toelichting. Publieke belangen behoren *zoveel mogelijk* in de wet zelf te worden geformuleerd.

Ook de *herschikking* van publieke en private operationele verantwoordelijkheden kan dus niet zonder een expliciete discussie en besluitvorming over de vraag: voor welke maatschappelijke belangen wenst de overheid een eindverantwoordelijkheid te dragen? Over deze laatste vraag doet de raad, als gezegd, in dit

rapport geen uitspraak. In dit opzicht is voor een nominalistische definitie gekozen: er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.

Deze stellingname kan twee vragen oproepen. Is het aan de overheid om zo'n centrale plaats te claimen in de samenleving? En, behoort het niet tot het wezen van de politiek om compromissen te sluiten en daarmee vaag te zijn over de publieke belangen die in het geding zijn? Met de beantwoording van deze beide vragen wordt dit hoofdstuk afgesloten.

Is het aan de overheid om publieke belangen te formuleren? Hierover hoeft ook binnen de moderne samenleving geen twijfel te bestaan. Hoe beperkt de sturingsmogelijkheden van de overheid ook mogen zijn, hoe gelijkwaardig aan andere maatschappelijke partijen de overheid daardoor soms lijkt, ook binnen de moderne samenleving is zij de enige partij die *gelegitimeerd* is om namens de samenleving als geheel dwingend te bepalen welke publieke belangen moeten worden behartigd. Het is de opdracht van de overheid te bepalen of bepaalde belangen binnen het maatschappelijk verkeer voldoende tot hun recht komen. En het is de opdracht van de overheid te interveniëren, indien zij van oordeel is dat die belangen onvoldoende tot hun recht komen en er derhalve sprake is van een publiek belang. In dat opzicht is de overheid niet slechts een van de actoren binnen het maatschappelijk verkeer, maar een bijzondere.

Deze constatering is geen pleidooi voor het primaat van de politiek, een bezweringsformule die in Den Haag staat voor het vrijhouden van het domein van politici van (met name ambtelijke) invloeden van buitenaf. Dat publieke belangen uiteindelijk binnen het kader van de overheid en uiteindelijk ook binnen de daarvoor bestemde gremia moeten worden vastgesteld, wil niet zeggen dat politici daarin geheel autonoom zijn. Binnen die gremia zal immers moeten worden afgewogen in welke mate consensus binnen de samenleving (over het behartigen van concrete publieke belangen) bestaat. Juist een zekere consensus binnen de samenleving kan een goede overweging zijn om politieke keuzes te maken. Waar die consensus ontbreekt, omdat tegenstrijdige meningen heersen, ontkomt de overheid niet altijd aan keuzes. Ook in dit geval moet het om keuzes gaan die uiteindelijk binnen de samenleving kunnen worden gedragen. In dat opzicht is het publieke debat van groot belang. Dat debat wordt niet alleen door politici gevoerd maar ook, en met name, binnen de rest van de samenleving. Ook ambtenaren kunnen aan dat publieke debat een belangrijke bijdrage leveren.

Ten slotte is er de vraag of de politiek zich leent voor het expliciteren van publieke belangen. We onderkennen het compromisvolle karakter van de politiek. Maar tegelijkertijd mag duidelijk zijn dat het moeilijk is zinnige uitspraken te doen over de optimale toedeling van verantwoordelijkheden als het doel van het overheidshandelen op zich niet duidelijk is.

Dit laat onverlet dat de consensus over bepaalde publieke belangen soms broos kan zijn. Ook is denkbaar dat de overheid nog enige ruimte wil houden om het beleid op korte termijn bij te stellen indien bepaalde (nieuwe) ontwikkelingen nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Maar ook dat kan zijn prijs hebben. In het volgende hoofdstuk zal worden beargumenteerd dat de overheid in een dergelijke situatie van ‘doelincompleteid’ de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen beter aan zich kan houden. Dit kan bijvoorbeeld kosten met zich meebrengen in termen van efficiency. Juist om die reden is het ook van belang om de beperkingen in de formulering van het publiek belang te expliciteren en moet men zich van deze beperkingen rekenschap geven.

Ook in dit opzicht houdt de raad dus een pleidooi voor een disciplinerende, zij het in dit geval van procedurele aard: wanneer inhoudelijk precisering onmogelijk is, moet in ieder geval het wat en waarom van deze onvolkomenheid en de prijs die men hiervoor wil betalen, duidelijk zijn. Een dergelijk pleidooi is realistisch. Ook ten aanzien van andere aspecten van overheidsbeleid is de laatste jaren sprake van toenemende disciplinerende, zelfs op terreinen waar eerder algemeen werd aangenomen dat dit per definitie een onmogelijkheid is (zie de overheidsfinanciën).

4 HET BORGEN VAN PUBLIEKE BELANGEN IN DE PRIVATE SECTOR

4.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk zijn de overwegingen besproken die de overheid ertoe kunnen nopen voor de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen een eindverantwoordelijkheid op zich te nemen. De volgende vraag die bij de organisatie van de behartiging van publieke belangen moet worden gesteld, is hoe die belangen zo optimaal mogelijk kunnen worden geborgd. Het spreekt immers niet vanzelf dat de werkzaamheid van degenen die een publiek belang behartigen, dat belang ook optimaal dient. Dit geldt zowel voor het private als voor het publieke domein. Om publieke belangen te borgen (in de betekenis: “beletten dat iets losgaat of verloren gaat”) is het derhalve nodig organisaties te disciplineren. In dit hoofdstuk gaat het om de mogelijkheden voor borging van publieke belangen in het private domein, in het volgende hoofdstuk om de mogelijkheden voor borging in het publieke domein. Pas wanneer de mogelijkheden voor borging helder zijn, is een keuze tussen het private en het publieke domein aan de orde.

Deze opzet maakt duidelijk dat het denkpatroon in dit rapport afwijkt van veel gangbare redeneringen bij de beantwoording van de vraag hoe publiek belangen het best kunnen worden behartigd. Het gaat niet primair om de vraag of de overheid of de markt een bepaald publiek belang moet behartigen. Ten eerste is deze tegenstelling gedeeltelijk onjuist en tevens onvruchtbaar. Zij suggereert dat de overheid model staat voor hiërarchie, budgetmechanisme en democratie en de markt voor prijsmechanisme en concurrentie. De werkelijkheid is veel gevarieerder en daarmee interessanter. Het is om die reden beter de publieke en private sector helder van elkaar te onderscheiden en voor beide de verschillende mogelijkheden tot borging van het publieke belang te analyseren. Ten tweede moet de keuze tussen behartiging in het private dan wel het publieke domein worden bepaald door de vraag welke beste (combinatie van) borgingsmechanismen het private dan wel het publiek domein te bieden hebben om het in casu gestelde publieke belang zo goed mogelijk te dienen.

In dit rapport worden vier vormen van borging van het publiek belang onderscheiden:

- borging met concurrentie (op een markt met meer vragers en meer aanbieders wordt met name de efficiënte uitvoering bevorderd);
- borging met behulp van regels (middels wetten en contracten worden de gedragsalternatieven ingeperkt opdat het betreffende publieke belang optimaal wordt gediend);
- institutionele borging (middels het versterken van waarden en normen binnen een bepaalde organisatie indien deze de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen);
- borging via hiërarchie onder leiding van een politieke bestuurder (de onder-

geschikte wordt geacht aanwijzingen van de minister uit te voeren, waar de minister zelf verantwoordelijk is tegenover het parlement).

Bij al deze vormen van borging spelen *verantwoording* en *toezicht* een belangrijke rol. Producenten leggen op de markt verantwoording af en worden op hun prijs-kwaliteitverhouding door consumenten afgerekend. De minister heeft zich in het parlement te verantwoorden, hetgeen een extra stimulus is om toezicht te houden op het reilen en zeilen binnen een departement. Toezicht op borging met regels is nodig, waarbij organisaties zich te verantwoorden hebben voor de wijze waarop de regels zijn toegepast.

Welk borgingsmechanisme geëigend is, hangt vanzelfsprekend ten eerste samen met de aard van het publieke belang dat in het geding is. Het succes van borgingsmechanismen hangt ook samen met de aard en de cultuur van de betreffende organisatie. Zo bestaan voor het disciplineren van private organisaties andere mechanismen dan voor het disciplineren van publieke organisaties. En voor het disciplineren van de ene publieke organisatie bestaan weer andere mechanismen dan voor het disciplineren van de andere.

Dit hoofdstuk behandelt de borging van publieke belangen in het private domein. Alleen de drie eerstgenoemde borgingsmechanismen zijn hier daarom aan de orde. De laatst genoemde vorm van borging is naar haar aard uniek voor de publieke sector en kan hier derhalve onbesproken blijven. In het volgende hoofdstuk, waar de borging van publieke belangen in het publieke domein aan de orde is, zal het marktmechanisme, dat zo kenmerkend is voor de private sector, (grotendeels) ontbreken.

In deze inleidende paragraaf moet nog een prealabele opmerking van andere aard worden gemaakt. Het is onvermijdelijk dat hier enigszins wordt geabstraheerd van de werkelijkheid. In de praktijk gaat het bijna altijd om een cluster van publieke belangen (goedkope stroom, groene stroom, universele dienstverlening enzovoorts). Voor de helderheid van het betoog wordt in het onderstaande van de hypothetische situatie uitgegaan dat slechts één publiek belang in het geding is. Ook aan het feit dat de mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de tijd soms belangrijke wijzigingen ondergaan, wordt hier grotendeels voorbij gegaan. Nieuwe ontwikkelingen die ingrijpen op de mogelijkheden voor borging, komen met name in hoofdstuk 6 aan de orde.

4.2 DRIE VORMEN VAN BORGING IN DE PRIVATE SECTOR

4.2.1 CONCURRENTIE

Concurrentie disciplineert partijen op de markt. Het dwingt producenten niet alleen hun kostenefficiëntie te verbeteren, concurrentie leidt er ook toe dat de preferenties van burgers optimaal worden bediend (allocatieve efficiëntie). De mate van concurrentie is afhankelijk van de marktform. Volkomen concurrentie vereist idealiter een homogeen product (er is geen productdifferentiatie), perfecte en kosteloze informatie voor alle partijen, er zijn geen toetredings-

belemmeringen voor nieuwe producenten en er is sprake van vrije prijsvorming. Deze perfecte situatie zal zich in de praktijk niet voordoen.

Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat concurrentie in ons kader in twee opzichten relevant kan zijn:

- 1 Concurrentie kan ertoe bijdragen dat goederen die maatschappelijke belangen representeren, daadwerkelijk worden geproduceerd. De markt zorgt er hier voor dat maatschappelijke belangen worden behartigd; een eindverantwoordelijkheid van de overheid *ten aanzien van de productie van het goed als zodanig* is niet nodig.
- 2 Van de disciplinerende werking van concurrentie worden geprofiteerd als de markt niet uit zichzelf goederen produceert die in het maatschappelijk belang zijn. De overheid zou in dit geval deze goederen zelf kunnen leveren. Zij kan de levering daarvan ook uitbesteden, nadat concurrentie de beste aanbieder heeft opgeleverd.

De eerste situatie doet zich momenteel bijvoorbeeld voor in de wereld van de telecommunicatie. Er zijn meerdere telecommunicatiebedrijven die hun diensten op de markt aanbieden, terwijl burgers en bedrijven deze bedrijven met hun keuzes scherp houden. De markt zorgt hier zelf voor de telecommunicatiemogelijkheden. Wel stelt de overheid hieraan nadrukkelijke eisen. Zo geldt de verplichting van universele dienstverlening: iedereen heeft voor een beperkt aantal diensten recht op een aansluiting tegen een gelijk tarief. De concurrentie tussen energiebedrijven vindt al evenzeer plaats binnen de kaders van de randvoorwaarden die de overheid stelt aan de energieproductie. Deze concurrentie heeft derhalve vooral voordelen in termen van effectiviteit (borging van maatschappelijke belangen), in termen van kostenefficiëntie en bovendien in termen van allocatieve efficiëntie (de markt tussen producenten en consumenten leidt ertoe dat feitelijke preferenties van burgers beter worden gehonoreerd).¹

De tweede situatie doet zich onder andere voor ten aanzien van het onderhoud van het openbaar groen door gemeenten. In het laatste decennium zijn veel gemeenten ertoe overgegaan het onderhoud van het openbaar groen uit te besteden aan particuliere groenbedrijven. Ook besteden overheden in toenemende mate de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden uit aan particuliere bedrijven (uitzendbureaus), die onderling concurreren om de opdrachten van de overheid. Het is deze concurrentie die private bedrijven disciplineert en hen richt op de behartiging van publieke belangen. De concurrentie heeft hier dus voordelen in termen van kostenefficiëntie en in termen van effectiviteit. Van een vergroting van de allocatieve efficiëntie langs de weg van de markt kan hier geen sprake zijn, aangezien de overheid zelf de vraag vaststelt. Die vraag wordt bij uitbesteding langs de democratische weg bepaald.

Eerder is erop gewezen dat *concurrentie om de markt* (waarbij periodiek een concessie wordt verleend) een tussenvorm is. Evenals bij uitbesteding worden de verschillende aanbieders bij concurrentie om de markt gedwongen het achterste

van hun tong te laten zien. De overheid is hier de vragende partij en de meedingende bedrijven de biedende partij. Bij uitbesteding krijgt de hoogstbiedende de opdracht, bij concurrentie om de markt krijgt de hoogstbiedende de concessie. Nadat de concessie is verleend, ontstaat een andere markt. Op die markt is niet meer de overheid de vragende partij, dat zijn de burgers die een buskaartje kopen bij de vervoersmaatschappij die de concessie heeft verworven (om voor een bepaalde periode de monopolist op de markt te zijn). De uiteindelijke beslissingen over produceren, consumeren en verdelen van goederen en diensten worden genomen door het vervoersbedrijf en de reizigers. Bij concurrentie om de markt wordt dus wel winst geboekt in termen van allocatieve efficiëntie.

Bij uitbesteding en concurrentie om de markt kunnen specifieke investeringen een belangrijke rol spelen. Investerings zijn specifiek indien zij alleen waarde genereren in een bepaalde relatie, in dit geval in de relatie met de overheid. Bij specifieke investeringen bestaat het risico van het al beschreven *hold-up*-probleem, waarbij de ene partij het rendement van de specifieke investeringen van de andere partij afhandig maakt. Als de overheid de markt na een jaar weer aan een ander zou gunnen, kunnen veel investeringen verloren gaan omdat deze niet meer op een andere markt zijn in te zetten. Het bedrijf dat de concessie heeft verworven zou onvoldoende tijd hebben om zijn investeringen (die alleen in deze relatie rendabel zijn) terug te verdienen (denk aan de garages die een vervoersmaatschappij laat bouwen in de regio waar een concessie is verworven voor het streekvervoer).

Om die reden zullen bedrijven altijd streven naar een lange concessieduur. Bij een kortere duur zullen ze een hogere ‘verzekeringspremie’ eisen en zullen de kosten voor de overheid dus hoger worden. Wel bestaan er vanzelfsprekend verschillen tussen de ene aanbieder en de andere. Als hij voorzichtig is aangelegd (risicoavers is), zal hij een hoge verzekeringspremie vragen van de overheid. Indien hij bereid is meer risico’s te nemen, zal hij eerder geneigd zijn genoegen te nemen met een iets minder lange concessieduur.

Toch wordt bij uitbesteding en bij concurrentie om de markt in alle gevallen van de overheid een min of meer duurzaam *commitment* gevraagd: dit betekent dat de overheid de verkozen aanbieder voor enige tijd de garantie moet geven dat zijn investeringen de moeite waard zijn. Daarmee heeft de overheid de keuze te maken tussen flexibiliteit en een duurzaam commitment (zie ook Bovenberg 1999). Een duurzaam commitment betekent niet alleen dat de overheid zich aan één partij verbindt, maar ook dat het betreffende publieke belang voor de duur van de concessie, of van de uitbesteding, vastligt. Indien de overheid daartoe niet bereid is, omdat zij om welke reden dan ook meer flexibiliteit wil inbouwen, zal uitbesteding en concessieverlening veel moeilijker, zo niet onmogelijk worden.

De praktijk kent, naast de twee genoemde ideaaltypen, vele tussenvormen. Twee oorzaken kunnen worden aangegeven. Ten eerste ontstaan tussenvormen in een situatie van permanente verschuivingen in de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden. Zo doet zich bij de sociale werkvoorziening de situatie

voor dat het zogenaamde ‘begeleid werken’ wordt uitbesteed aan private bedrijven (met een vage vorm van concurrentie omdat de tarieven slechts gedeeltelijk op basis van onderhandeling tot stand komen), terwijl het merendeel van de gehandicapten nog een werkplek vindt in de publieke ‘sw-bedrijven’. Deze laatste bedrijven concurreren met hun producten met private bedrijven. Het was ook heel goed denkbaar geweest om voor alle gehandicapten een vorm van ‘begeleid werken’ te organiseren, indien tegelijkertijd de publieke sw-bedrijven zouden zijn geprivatiseerd. Het eerste kabinet-Kok heeft er echter voor gekozen de status van de publieke sw-bedrijven tamelijk ongemoeid te laten en tegelijkertijd met vormen van ‘begeleid werken’ te gaan experimenteren. Bij dat uitgangspunt is het onvermijdelijk dat tussenvormen ontstaan.

Ten tweede ontstaan tal van tussenvormen indien de directe relatie tussen vrager en aanbieder moet worden verbroken ter wille van de solidariteit. Dergelijke tussenvormen komen we veel tegen in de wereld van de sociale zekerheid in de vorm van de zogenaamde ‘quasi-markten’ (zie ook Bartlett and Legrand 1994). Ter wille van de solidariteit worden hier collectieve contracten afgesloten tussen bedrijven en bedrijfstakken en verzekeringsmaatschappijen. De individuele werknemer betaalt slechts premie en krijgt, indien daarvoor reden bestaat, een uitkering. Omdat hij niet zelfstandig zijn keuze kan maken en de preferenties alleen maar op collectief niveau worden bepaald, spreken we hier over een quasi-markt.

Het kabinet streefde in zijn plannen voor de sociale zekerheid van voorjaar 1999 naar de instelling van een dergelijke quasi-markt. Voor WW en WAO zouden bedrijven en bedrijfstakken voortaan collectieve contracten moeten afsluiten met private (toegelaten) verzekeringsmaatschappijen. In de huidige sociale zekerheid is nog sprake van uitbesteding: het LISV besteedt de uitvoering van de sociale zekerheid uit aan vijf uitvoeringsinstellingen (UVI’s). Werkelijke concurrentie tussen deze uitvoeringsinstellingen is er niet. Wel kan de onderlinge vergelijking van de contracten met de verschillende uitvoeringsinstellingen het LISV ertoe brengen in bepaalde gevallen zijn eisen aan te scherpen. In het najaar van 1999 kwam het kabinet echter terug op zijn voornemens. In de meest recente plannen gaan de uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid op in een nieuwe, nog te vormen publieke organisatie. Mede gelet op de nadelen van quasi-markten, zoals die verderop in dit hoofdstuk worden beschreven, valt daarvoor veel te zeggen.

4.2.2 BINDING VOORAF MET WETTELIJKE REGELS EN CONTRACTEN

Binding vooraf met regels en contracten vormt een tweede methode om private partijen te disciplineren en daarmee publieke belangen te borgen. Anders dan bij concurrentie wordt hier de vrije beslissruimte van tevoren ingeperkt door het stellen van *in abstracto* geformuleerde regels. Steeds als zich een geval voordoet dat onder de regels valt, moet worden gehandeld overeenkomstig die regel. Daarom wordt gesproken van ‘binding vooraf’. Overigens wordt met binding vooraf niet alleen de vrije beslissruimte vastgelegd, maar ook aangegeven hoe groot de *residuele, vrije beslissruimte* is. Die vrije beslissruimte is er formeel gezien niet bij een *complete* contract: alle partijen weten wat hen te doen staat, alternatieven zijn er

niet. In de praktijk zal het contract echter altijd ruimte laten voor eigen initiatieven. Juist die residuele beslisruimte kan een bijdrage leveren aan de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Bij een grotere eigen (residuele) beslisruimte wordt de uitvoerder meer geprikkeld om tot een doelmatige uitvoering te komen. Tegelijkertijd blijft de noodzaak van borging van het betreffende publieke belang van kracht. Minder binding met regels zal dus moeten worden gecompenseerd door andere vormen van borging.

Regels kunnen de vorm hebben van wettelijke voorschriften, maar zij kunnen ook in contracten worden opgenomen. Wettelijke regels doen zich met name voor bij volledige concurrentie, waarbij de overheid geen vragende partij is, maar slechts regulator. Contracten kennen we met name bij uitbesteding, waarbij vragender (overheid) en aanbieder vastleggen aan welke voorwaarden de te verlenen dienst of het te leveren product zal moeten voldoen. Deze vormen zijn juridisch verschillend en zij hebben dan ook gedeeltelijk uiteenlopende gevolgen, maar zij hebben gemeen dat zij de handelingsvrijheid tevoren inperken.

Het (vast)stellen van regels in wetgeving *lijkt* een eenvoudige manier om burgers te disciplineren en om ongewenst gedrag te voorkomen of gewenst gedrag te bevorderen. Regels verbieden gedragingen die tegen het publieke belang indruisen en zorgen ervoor dat het eigendomsrecht en andere rechten worden gerespecteerd en dat contracten worden nagekomen. Zo zijn burgers verplicht zich tegen loonderving te verzekeren, terwijl het de private verzekeringsmaatschappijen bij wie ze daarvoor aankloppen, verboden is te selecteren aan de poort. Regels verplichten de verzekeringsmaatschappijen om zowel de goede risico's als de slechte risico's een verzekering aan te bieden. Vergelijkbare regels zijn voorzien in het nieuwe stelsel van sociale zekerheid ten aanzien van WAO en WW. Naarmate er meer regels zijn, wordt de vrije beslisruimte van de partijen op wie de regels betrekking hebben (formeel gezien steeds) geringer.

Tegelijkertijd leiden regels niet vanzelfsprekend tot resultaat. Daarvoor zullen zij moeten worden nageleefd. Dat gaat niet van zelf; het gedrag dat door de regel wordt voorgeschreven, zal niet het gedrag zijn dat zonder regel te verwachten is. Sancties moeten worden gesteld op het niet naleven van de regel en sancties moeten ten uitvoer worden gebracht indien inderdaad van overtreding sprake is. Soms kan de regel ook voordelen in het vooruitzicht stellen, zoals een subsidie, een belastingvermindering of een uitkering.

Contracten hebben een geheel ander karakter dan regels in wetgeving. Wetten hebben een algemeen karakter en gelden dus voor ieder die onder het bereik van de regels valt. Regels in contracten binden slechts de partij met wie een contract is aangegaan. Dit heeft als voordeel dat specifiekere afspraken kunnen worden gemaakt en dat het publieke belang dat in het geding is, nauwkeuriger kan worden vastgesteld. Hier staat tegenover dat contracten niet eenzijdig door de overheid kunnen worden vastgesteld, maar het resultaat zijn van onderhandelingen. Dit betekent dat naast het algemeen belang een eigen betekenis wordt toegekend

aan het belang dat de wederpartij inbrengt. Ook is wijziging van het contract niet mogelijk zonder instemming van beide partijen. Meent de overheid dat handhaving van het contract schadelijk is voor het algemeen belang, dan is zij als regel toch tot voortzetting gebonden zolang de wederpartij daaraan vasthoudt. Een en ander betekent dat de democratische legitimatie van de in een contract neergelegde afspraken duidelijk achterblijft bij die van regels in wetgeving: de vaststelling en de handhaving zijn mede afhankelijk van de toestemming van een heel bepaalde partij in de samenleving en zijn dus niet uitsluitend het resultaat van een democratisch besluitvormingsproces.

4.2.3 INSTITUTIONELE BORGING

De derde vorm van borging van publieke belangen is subtieler en minder direct dan de twee voorgaande. Borging van publieke belangen is eenvoudiger indien de eigen waarden en normen van organisaties beter aansluiten bij de aard van het publieke belang dat in het geding is. Dit betekent dat de borging van publieke belangen ook kan geschieden door juist die waarden en normen van organisaties te *versterken* die het in het geding zijnde publieke belang ondersteunen.

Op veel terreinen zien we voorbeelden van deze *institutionele borging*. De kwaliteit van het onderwijs wordt niet alleen bepaald door regels maar ook door in te spelen op de beroepseer van het onderwijzend personeel (bijvoorbeeld door evaluatiecijfers te publiceren). De kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs wordt niet alleen bepaald door de verdeling van gelden door het ministerie van Onderwijs, maar ook door het organiseren van ‘visitaties’, waarbij beroepsgenoten oordelen over de kwaliteit van het werk. De kwaliteit van de gezondheidszorg kan worden verbeterd door de waarden en normen van artsen en verpleegkundigen meer centraal te stellen. Zo dreigt in de volkshuisvesting een vorm van institutionele borging te verdwijnen nu de woningcorporaties privaat zijn geworden. Tenzij andere vormen van institutionele borging ter versterking van de ‘oude’ normen en waarden worden gevonden, moet de regering maar hopen dat de normen en waarden die vanouds het functioneren van woningcorporaties bepaalden, nog bijdragen aan voldoende woningbouw aan de onderkant van de woningmarkt (Neelen 1993; Brandsen 1999).

Bij institutionele borging gaat het dus om het versterken van waarden en normen die nauw aansluiten bij het in het geding zijnde publieke belang. Hiervoor zijn tal van instrumenten beschikbaar. Interne en externe kwaliteitstoetsen kunnen worden georganiseerd, de interprofessionele toetsing kan worden versterkt en zelfs kan tuchtrecht worden georganiseerd. Zelfregulering kan worden gestimuleerd en de verantwoording aan de eigen doelgroep kan worden versterkt. Zelfs het naar de ‘beurs brengen’ van een voormalig staatsbedrijf kan in bepaalde gevallen als een vorm van institutionele borging worden beschouwd: door het introduceren van aandeelhouders wordt de ‘marktgerichtheid’ van de organisatie versterkt.

Het begrip ‘institutie’ wordt hier derhalve in sociologische zin gebruikt en verwijst naar een complex van handelingspatronen: “Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior” (Scott 1995: 33).

4.3 ÉÉN BORGINGSMECHANISME IS KWETSBAAR

Hiervoor zijn drie mechanismen ter borging van publieke belangen genoemd. Hoe belangrijk zij afzonderlijk ook kunnen zijn, in het algemeen is het verstandig om niet op één borgingsmechanisme te vertrouwen. De kwetsbaarheden van de drie mechanismen zullen hier eerst afzonderlijk worden besproken.

Concurrentie

Uit het voorgaande was al duidelijk dat concurrentie alleen maar bij uitbesteding en concurrentie om de markt geschikt is voor het borgen van publieke belangen. Indien er voldoende concurrentie op de markt is, zorgt de markt zelf voor de levering van goederen en diensten (tegen een redelijke prijs). In dat geval is er op zich geen publiek belang meer. Aangezien publieke belangen eerder zijn gedefinieerd als die belangen die zonder (een structurele) betrokkenheid van de overheid onvoldoende (door de samenleving, door de private markt) worden behartigd, is dit overigens niet zo verwonderlijk.

In deze situatie kunnen overigens wel *andere* publieke belangen een rol spelen, de randvoorwaarden voor productie en levering. Het mag duidelijk zijn dat de concurrentie op de markt niet garandeert dat deze belangen worden behartigd. Eerder is het tegendeel het geval: de concurrentie zorgt er vaak voor dat de betreffende publieke belangen onder druk komen te staan. Wettelijke regels zullen nodig zijn om deze publieke belangen te borgen.

Bij uitbesteding en bij concurrentie om de markt is concurrentie wel een nuttig mechanisme ter borging van publieke belangen: het dwingt de aanbieders tegen een zo laag mogelijke prijs een zo goed mogelijk product te leveren. Maar ook hier is concurrentie op zich niet voldoende. In contracten zal namelijk moeten worden vastgelegd waaraan beide partijen zich te houden hebben. Vanzelfsprekend gaat het hierbij ook om het vastleggen van publieke belangen. De contracten zullen zodanig moeten zijn dat de private partij aan wie de opdracht wordt verleend, zich aan de behartiging van de in het geding zijnde publieke belangen voldoende gebonden acht.

Dat concurrentie op zich onvoldoende is om publieke belangen te borgen blijkt duidelijk bij privatisering, ofwel wanneer private partijen worden ingeschakeld bij het behartigen van publieke belangen. Het dwingt de overheid daarom ook zich preciezer uit te spreken over de publieke belangen die in het geding zijn. Bij de discussie over de privatisering van de spoorwegen is dit overigens pas geleidelijk gebeurd. Eerst ging de discussie vooral over het waarborgen van openbaar vervoer op de ‘onrendabele lijnen’. Later ging het over het bestrijden van de verkeerscongestie door het inzetten van extra treinen in de spits en over open loket-

ten voor ouderen. Door privatisering worden derhalve publieke belangen manifest die bij een staatsbedrijf veelal impliciet blijven. In dat opzicht is het niet verrassend dat de overheid “zich ten aanzien van de Nederlandse Spoorwegen onvolgende [heeft] gerealiseerd welke invloed zij moest behouden om de publieke belangen van toegankelijkheid en bereikbaarheid te realiseren” (Enkevort 1999). In dat opzicht is privatisering niet zelden een bewustwordingsproces.

Bovendien verschuiven bij privatisering publieke belangen en ontstaan er nieuwe publieke belangen. Zo moet concurrentie mede door de overheid worden georganiseerd; de markt is geen natuurverschijnsel en volledige concurrentie al helemaal niet; zij vergt een marktmeester. Ook kan de concurrentie maatschappelijk onwenselijke consequenties hebben, die door overheidsingrijpen moeten worden gemitigeerd. Door sociale werkplaatsen onder concurrentie te brengen is het rendement van de sociale werkplaatsen enorm verbeterd, maar is tevens de positie van degenen met de grootste handicaps kwetsbaarder geworden (Derksen 1998). Door woningcorporaties onafhankelijk en zelfstandig te maken en te laten concurreren met andere instellingen op de woningmarkt, bestaat het gevaar dat zij zich gaan richten op de duurdere woningen, waarmee zij hun oorspronkelijke functie ten aanzien van de sociale woningbouw tekort zouden doen.

Op concurrentie alleen kan voor de borging van publieke belangen dus niet worden vertrouwd. Dit betekent niet alleen dat privatisering altijd gepaard gaat met ‘binding vooraf’ met wettelijke regels en contracten, maar ook dat er altijd sprake blijft van een mix van publieke en private verantwoordelijkheden. Hoe logisch dit ook mag zijn, private partijen willen nog wel eens klagen over het grote aantal regels waaraan zij zich te houden hebben nadat zij bij de behartiging van publieke belangen zijn ingeschakeld (zie ook Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 1999). Ook hier zien we weer de verwarring van de wat-vraag en de hoe-vraag in de praktijk. Indien de overheid afstand doet van haar eindverantwoordelijkheid, is er geen reden voor binding vooraf met regels of anderszins. Indien de overheid daarentegen op zoek is naar een andere organisatie voor de behartiging van publieke belangen door het inschakelen van private partijen (hoe-vraag), dan blijft zij in gemelde zin aanspreekbaar op het behartigen van publieke belangen. Het is dan niet zo vreemd dat zij voor zichzelf een rol blijft claimen.

Institutionele borging

Wat voor concurrentie is opgemerkt, geldt ook voor de twee andere borgingsmechanismen. Zo moeten de mogelijkheden van ‘institutionele borging’ op een vergelijkbare manier worden gerelativeerd. Hoe belangrijk institutionele borging ook is, het is moeilijk er geheel op te vertrouwen.

Ten eerste zullen de waarden en normen van een organisatie en het in geding zijnde publieke belang zelden geheel samenvallen. Bovendien kan er spanning bestaan tussen het publieke belang en andere waarden en normen binnen de organisatie (denk aan de verschillen in waarden en normen tussen de professionals en de managers binnen een organisatie. Ten tweede kunnen waarden en normen binnen een organisatie niet alleen (door de overheid) worden versterkt, maar

staan zij ook bloot aan andere invloeden (maatschappelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld). Ten derde moet nog maar worden afgewacht of de overheid erin slaagt juist die waarden en normen te versterken die het betreffende publieke belang te ondersteunen.

De overheid kan zich ter borging van publieke belangen derhalve nooit geheel verlaten op institutionele borging. Vaak bestaat behoefte aan een combinatie met een ander borgingsmechanisme. Soms zijn regels nodig om ervoor te waken dat publieke belangen daadwerkelijk worden nageleefd, soms kan concurrentie een extra bijdrage leveren aan de borging van publieke belangen. Dit neemt niet weg dat er binnen de ene sector vanwege de daar levende normen en waarden minder borging nodig zal zijn dan in de andere. De overheid profiteert hier als het ware van de normen en waarden die al binnen bepaalde sectoren van de samenleving bestaan.

Binding vooraf

Zeker op het eerste gezicht lijkt binding vooraf met regels en contracten het meest effectieve mechanisme ter borging van publieke belangen. Waar concurrentie en institutionele borging beide in belangrijke mate op zelfregulering stoeien, is dit hier immers niet het geval. Hier bepaalt de overheid als democratische wetgever hoe private actoren zich te gedragen hebben, of sluit zij contracten met private partijen aan wie een opdracht wordt gegund. Toch behoeft ook dit borgingsmechanisme nuancering. Regels en contracten worden niet vanzelf nageleefd en handhaving en toezicht zijn noodzakelijk voor een effectieve borging. Maar ook met handhaving en toezicht is borging van het desbetreffende publieke belang nog geen gegeven. Uit de bestuurskundige literatuur is bekend hoeveel problemen een overheid ondervindt met het sturen van private partijen (Dirven et al. 1998). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991; 1995) wijzen in dit verband op drie barrières: de maatschappelijke pluriformiteit, de geslotenheid en autonomie van te sturen actoren en de interdependenties tussen actoren. Juist door die geslotenheid en door de autonomie van de te sturen actoren is het voor de overheid minder eenvoudig private partijen met regels te bereiken. Externe regels hebben voor organisaties en dus ook voor private organisaties hun eigen betekenis. Om het bestuurskundig te zeggen: organisaties zijn in dat opzicht ‘zelfreferentieel’. Ook indien organisaties externe regels wel opnemen in hun formele programma, kunnen deze in de feitelijke werkprocessen op de lagere niveaus hun betekenis verliezen. Ziekenhuizen zijn treffende voorbeelden van dit verschijnsel van *decoupling*. Op het niveau van de directies wordt nog driftig meegedacht over de implementatie van de regels die vanuit ‘Den Haag’ op de ziekenhuizen neerdalen. Toch is het zeer de vraag in hoeverre de feitelijke werkprocessen door al deze regels worden geraakt. Dat *decoupling* zich ook binnen de overheid zelf voordoet, bewijzen de gang van zaken aan vele uitvoeringsloketten en het onderzoek naar ambtelijke beleidsvrijheid. Uitvoeringsambtenaren aan loketten blijken hun handelen al evenzeer af te stemmen op gezamenlijke codes als op de strakke regelgeving uit de top van de organisatie.

Conclusie

De conclusie dringt zich op dat vertrouwen op één borgingsmechanisme kwetsbaar is (zie ook De Vries en Van Dam 1998). Op de markt zijn naast concurrentie regels nodig. Bij uitbesteding zijn naast concurrentie contracten nodig. Het is van belang om binnen een organisatie waarden en normen die een bepaald publiek belang ondersteunen te versterken, maar ook daarmee wordt geen zekerheid verkregen dat de organisatie in haar werkzaamheden het betreffende publieke belang geheel zal dienen. Regels en contracten lijken op het eerste gezicht het beste borgingsmechanisme te zijn, maar zijn bij nader inzien eveneens kwetsbaar: handhaving van regels is minder eenvoudig dan het lijkt en regels blijken in het maatschappelijk verkeer nogal eens vertekend over te komen.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de drie mechanismen elkaar kunnen *aanvullen*. Zij heffen elkaars eenzijdigheden op. Bij borging van publieke belangen in de private sector is het derhalve van belang te bezien welke mix aan mechanismen tot een succesvolle borging kan leiden van de in het geding zijnde publieke belangen.

Hieronder worden de mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de private sector nader geanalyseerd. Daarbij wordt uitgegaan van de drie meest voorkomende vormen van inschakeling van private actoren (op basis van een combinatie van methoden van borging):

- 1 publieke belangen worden behartigd door private partijen onder regie van de overheid;
- 2 publieke belangen worden behartigd door private partijen in opdracht van de overheid (uitbesteding);
- 3 publieke belangen worden behartigd door (private) organisaties van professionals wier waarden en normen nauw bij deze belangen aansluiten.

4.4 BEHARTIGING VAN PUBLIEKE BELANGEN ONDER REGIE VAN DE OVERHEID

4.4.1 INLEIDING

In bepaalde gevallen draagt de overheid voor het product als zodanig geen verantwoordelijkheid, namelijk wanneer de markt zelf al voor de productie zorgdraagt. Wel kan de overheid 'in het publieke belang' randvoorwaarden stellen aan de productie. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij de ziektekostenverzekeringen. De centrale vraag is derhalve hoe private partijen kunnen worden gebonden aan het publieke belang; hoe het publieke belang te midden van het maatschappelijk verkeer kan worden geborgd. Daarnaast heeft de overheid vanzelfsprekend verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de markt, zeker wanneer de markt een product levert dat een maatschappelijk belang representeert.

4.4.2 WANNEER IS BINDING MOGELIJK?

Voor de borging van publieke belangen in de markt zal vooral een beroep moeten worden gedaan op binding vooraf met wettelijke regels. Regels bieden niet altijd mogelijkheden voor borging. In het onderstaande wordt beschreven wanneer borging met regels meer kansen biedt en wanneer minder.

- 1 Voor binding vooraf met regels is het van belang dat binnen de overheid consensus bestaat over de publieke belangen die in het geding zijn. Het vaststellen van regels voor private partijen vooronderstelt immers een zekere bestendigheid, hetgeen inhoudt dat de overheid ook zichzelf voor een zekere termijn vastlegt. De regels moeten voor betrokkenen kenbaar, eenduidig en toepasbaar zijn en mogen niet steeds worden gewijzigd. Dit kan een probleem zijn indien er binnen de overheid nog geen consensus bestaat of indien de politieke standpunten vluchtig zijn. Het publieke belang moet voldoende zijn uitgekristalliseerd tot een algemeen aanvaard, stabiel publiek belang alvorens het in regels kan worden vastgelegd (zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur 1998: 13, 20; Bokkes 1989: 192). Indien bijvoorbeeld geen overeenstemming zou bestaan over het feit dat de WAO meer dekt dan beroepsrisico's, zou toch moeilijk een eenduidige WAO kunnen worden geformuleerd.
- 2 Los van vragen van consensusvorming is er een tweede valide reden om het publiek belang niet volledig in regels te formuleren, namelijk indien de externe effecten van een bepaalde keuze nog niet goed te overzien zijn. Het zal hier veelal gaan om nieuw beleid, waarbij de overheid zich voorshands beperkt tot een eerste verkenning en experimenten. In dat opzicht moet het de overheid ook zijn toegestaan te experimenteren en zelf te innoveren. Waarom zou alleen de markt voor innovatie worden benut? Sterker nog: om innovatie te bereiken moet de overheid soms zelf initiatieven nemen. Als de overheid dus in onzekerheid verkeert over de eisen die zij vanuit het publieke belang aan een bepaalde goed of dienst wil stellen, is het minder goed mogelijk die eisen in wettelijke regels vast te leggen. Men denke aan tal van technologische ontwikkelingen die de neiging hebben turbulent te verlopen en die nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. De conclusie luidt dat indien de overheid flexibel wil of moet zijn, regels zich minder goed lenen voor het borgen van publieke belangen.
- 3 Voor binding met regels moet het desbetreffende belang in regels zijn te vatten. In sommige gevallen kan het met name moeilijk zijn om eenduidige regels voor de uitvoering te formuleren. In dat geval kan bijvoorbeeld de rechtsgelijkheid in het geding komen. Overigens kan de constatering dat een bepaald publiek belang niet in regels te vatten is, ook reden zijn om het betreffende publieke belang nog eens te heroverwegen: is er wel sprake van een maatschappelijk belang dat zonder betrokkenheid van de overheid onvoldoende wordt behartigd? In dat opzicht moet waar nodig worden teruggekoppeld naar de voorafgaande wat-vraag. Men denke aan aspecten van het arbeidsvoorwaarden- en

arbeidsomstandighedenbeleid. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en noodzakelijke differentiatie van regels kan het bij nader inzicht beter zijn het maatschappelijk belang veilig te stellen door de regulering over te laten aan de sociale partners, al of niet in een specifieke sector. Een eindverantwoordelijkheid van de overheid die haar neerslag vindt in slecht uitvoerbare wettelijke regels, werkt dan immers averechts uit.

- 4 De effectiviteit van regels hangt samen met de context waarbinnen het publieke belang wordt behartigd. Om die reden zal de borging met regels problematischer zijn naarmate de eigen belangen van de betreffende organisatie meer divergeren met het te behartigen publieke belang. Zo kunnen de bedrijfseconomische belangen van private partijen op gespannen voet staan met het te behartigen publieke belang. In dat geval zal het bedrijf de, op zich legitieme, neiging vertonen om in de gehanteerde prijs-kwaliteitverhouding het publieke belang (steeds) minder te verdisconteren. Ook private partijen hebben zich immers op hun eigen doelen te richten. Indien beide belangen meer met elkaar in lijn liggen, zal de borging van het publieke belang eenvoudiger zijn. Hierin kan ook een voordeel gelegen zijn van het behartigen van publieke belangen binnen het publieke domein, indien de cultuur van dienstbaarheid (aan het publiek én aan de publieke zaak) binnen dat domein wordt versterkt. Men denke aan het geven van beschikkingen die essentiële bestaansvoorwaarden van de burger betreffen, zoals de uitvoering van de ABW. In dit licht moet het recente voorstel van het kabinet ter zake van de sociale zekerheid worden gezien om de claimbeoordeling in publieke handen te houden en deze niet te laten beïnvloeden door de winstverwachting van een private beschikkingenfabriek.
- 5 Handhaving van regels moet mogelijk zijn. Toezicht op de naleving van regels moet worden georganiseerd. Hierbij is het van belang een onderscheid te maken tussen toezicht op het functioneren van de markt (in het kader van de marktordenende taak van de overheid) en toezicht op het nakomen van specifieke regels die zijn gesteld om publieke belangen veilig te stellen. Te bedenken valt dat scherpe regels waarvan de naleving met goed verifieerbare informatie kan worden gecontroleerd, het toezicht veel eenvoudiger maken dan wanneer er sprake is van vage regels en minder goed te verifiëren informatie. Zo zijn ten aanzien van de APK-keuring scherpe regels geformuleerd, waarbij steekproefsgewijze controle goed mogelijk blijkt. Steeds moet dus een afweging worden gemaakt tussen de efficiëntiewinst die eventueel door de marktwerking wordt geboekt en de kosten die aan toezicht en dergelijke worden gemaakt. Later in dit hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.
- 6 Naarmate de in het geding zijnde publieke belangen veel regulering van de markt vergen, zal het aantal punten waarop partijen kunnen concurreren, per definitie verminderen. Hoe meer publieke belangen de overheid wil realiseren, hoe eerder de grenzen van het model van marktwerking onder regie van de overheid in beeld komen. In de sfeer van de nutsvoorzieningen doet deze

discussie zich met name voor rondom het openbaar vervoer. Concurrentie op het spoor is theoretisch goed mogelijk, op voorwaarde dat de overheid niet al te veel randvoorwaarden aan het vervoer op het spoor stelt. Concurrentie met busvervoer op de weg is, naar in Engeland blijkt, op dezelfde voorwaarde te realiseren. Indien de overheid daarentegen ook nog andere publieke belangen wil veiligstellen (milieu, bereikbaarheid, toegankelijkheid, sociaal verantwoorde tarieven enz.), dan zal de concurrentie op het spoor met zoveel randvoorwaarden zijn omgeven dat concurrentie niet meer mogelijk is. In dat geval is slechts concurrentie *om de markt* mogelijk. De binding van de private partij aan wie concessie wordt verleend, komt in de volgende paragraaf nader aan de orde.

- 7 In de sfeer van het sociale beleid doet zich een verdergaande situatie voor. Daar stelt de overheid vaak zoveel voorwaarden aan verzekeringen dat moet worden uitgeweken naar collectieve arrangementen. Aldus verdwijnt de markt om plaats te maken voor een 'quasi-markt'. Kenmerkend voor een dergelijke markt is het feit dat het samenspel van vraag en aanbod zich niet afspeelt op het niveau van de uiteindelijke klant, namelijk de werknemers, maar op het collectieve niveau van grote bedrijven en bedrijfssectoren. Het zijn de laatste die een keuze maken uit de alternatieve uitvoeringsinstellingen en een contract afsluiten met de uitvoeringsinstelling die het meest aan de eigen voorwaarden tegemoet komt.

Uit de literatuur is bekend dat dergelijke quasi-markten slechts onder stringente voorwaarden functioneren (Bartlett and Legrand 1994; Van Heffen et al. 1999). Er zijn immers nogal wat risico's aan quasi-markten verbonden: 1) de prijs geeft niet de preferenties van de werkelijke klanten (de werknemers) weer; 2) er ontstaat een te grote vervlechting tussen vragers en aanbieders; 3) het systeem van *block-contracts*, waarin afspraken worden gemaakt voor een (groot) aantal producten, geeft de leverancier de mogelijkheid om zijn informatievoorsprong te misbruiken; 4) de transactiekosten op quasi-markten zijn vanwege de complexiteit en de onzekerheid vaak hoog.

Gelet op deze risico's is het begrijpelijk dat quasi-markten moeizaam functioneren. In veel gevallen is de ruimte voor marktwerking überhaupt te klein. Dit probleem zou zich zeker hebben voorgedaan indien het kabinet de plannen tot privatisering van de uitvoering van de sociale zekerheid had doorgezet. Ook in de huidige situatie zijn er in de sociale zekerheid, naast elementen van marktwerking, al zoveel vormen van uitbesteding door de overheid dat de uitbesteding het idee van een markt onder regie van de overheid vaak overschaduwet.

4.4.3 AFWEGING

Wat zeggen deze regels over de wenselijkheid van privatisering? In welke gevallen kan de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen aan een markt van private partijen worden overgedragen? Deze vraag is moeilijk los te koppelen van de thematiek van het vorige hoofdstuk. Daar werd gesteld dat als de markt zorgdraagt voor de levering van producten en goederen tegen een redelijke prijs, die levering op zich geen publiek belang meer hoeft te

zijn. In dat geval kunnen slechts de randvoorwaarden van levering en productie een publiek belang representeren. Over die randvoorwaarden gaat het hier, op voorwaarde derhalve dat de markt waarop het betreffende product of goed wordt geleverd, goed functioneert. Indien de levering met zoveel publieke belangen is omgeven dat concurrentie niet meer mogelijk is, verschuift de aard van het publieke belang. We gaan er hier verder vanuit dat dit laatste niet het geval is.

Wanneer kan de behartiging van publieke belangen aan (met elkaar concurrerende) private partijen worden opgedragen? Naarmate het publieke belang beter kan worden vertaald in eenduidige, scherpe en bestendige regels, zal dit beter mogelijk zijn. Hiernaast speelt het aspect van het toezicht op de nakoming van de regels een rol: naarmate het moeilijker is informatie te verkrijgen over de naleving, zal het minder zeker zijn dat het publieke belang voldoende is geborgd. Zoals gezegd heeft deze vorm van privatisering minder zin wanneer er zo veel regels in beeld komen dat er voor concurrentie nauwelijks meer ruimte over blijft.

Het privatiseren van een taak door deze op de markt te plaatsen en het publiek belang zeker te stellen door middel van wettelijke regels, is derhalve niet in alle gevallen aangewezen. Of dit ook betekent dat voor een andere optie moet worden gekozen (uitbesteding aan private partijen, behartiging van het publieke belang door de overheid zelf, dan wel door een zelfstandig bestuursorgaan), is daarmee niet meteen gezegd. Ook die andere opties kennen hun beperkingen en hun nadelen. Bovendien kan de overheid in het licht van de mogelijkheden alsnog haar eindverantwoordelijkheid ter discussie stellen. De wat-vraag is niet alleen bepalend voor de hoe-vraag, problemen bij de hoe-vraag kunnen ook reden zijn de wat-vraag te heroverwegen: als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan. Dit geldt te meer daar we meestal te maken hebben met een cluster aan publieke belangen. Elk publiek belang vraagt in feite om zijn eigen redenering. De uitkomsten van die redeneringen kunnen licht verschillend zijn. Ook in dat opzicht dient een politieke afweging te worden gemaakt. Juist door de politieke elementen in de besluitvorming zo scherp mogelijk te duiden, wordt onnodige technocratisering tegengegaan en ontstaat er ook een agenda voor het in dit kader zo wenselijke publieke debat.

4.5 PUBLIEKE BELANGEN EN UITBESTEDING

4.5.1 INLEIDING

Ook wanneer de keuze voor het op de markt plaatsen van een taak met een publiek belang niet goed in aanmerking komt, kan men toch profiteren van concurrentie, namelijk bij uitbesteding van (een deel van) de overheidstaak. In dat geval treedt de overheid op als enige vrager en vindt de concurrentie plaats tussen verschillende aanbieders. Dit kan zich voordoen als de overheid een deel van de overheidstaak uitbesteedt. Meerdere aanbieders kunnen dan concurreren om de opdracht. Uitbesteding zal soms de enige mogelijkheid zijn om te profiteren van concurrentie, als concurrentie op de markt niet te realiseren valt.

Dit geldt wanneer het karakter van de taak zich daartegen verzet, zoals bij veel collectieve voorzieningen het geval is, of wanneer sprake is van een natuurlijk monopolie.

Voor de borging van publieke belangen kunnen hier derhalve twee mechanismen worden benut: de concurrentie die aanbieders dwingt om zo effectief en efficiënt mogelijk publieke belangen te behartigen en de binding vooraf met regels. Aangezien de overheid hier een relatie aangaat met een of meer specifieke partijen, zullen regels voor een groot deel worden neergelegd in contracten die met de uitbesteders worden gesloten. Daarnaast zal de wetgever doorgaans de basisregels voor de taakuitvoering hebben vastgelegd. De mogelijkheden van uitbesteding hangen samen met de mogelijkheden van concurrentie en van binding vooraf met contracten. In het onderstaande worden deze mechanismen besproken. Waar vergelijkbare argumenten worden gebruikt als in het voorgaande, zal dit slechts summier gebeuren.

4.5.2 WANNEER IS CONCURRENTIE MOGELIJK?

- 1 Niet elke overheidstaak leent zich voor uitbesteding. Dit geldt, zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam, voor het *vaststellen* van de fundamentele van de rechtsorde en in hoge mate voor de handhaving van de rechtsorde, zonder welke een markt niet goed kan functioneren. Dit betekent niet dat alles wat aan de rechtsorde of zelfs aan de ordenende taak van de overheid raakt, zich niet voor uitbesteding zou lenen. Zo is in de sfeer van de uitvoering van duidelijk omschreven taken uitbesteding soms heel goed mogelijk. Te denken valt aan de ‘ordenende’ taken waarover de ANWB (met het plaatsen van routeaanwijzingen) beschikt. Het gaat hier slechts om taken aan de marge van de ordenende functie van de overheid. In dat verband ligt interne en externe verzelfstandiging binnen het publieke domein meer voor de hand, als taken al op afstand van de politiek verantwoordelijke moeten worden geplaatst. In ieder geval is uitbesteding niet op zijn plaats wanneer het legaliteitsbeginsel in het bijzonder bij belastend overheidsoptreden tot gelding moet komen.
- 2 Het uitvoeren van de taak moet voorwerp van concurrentie kunnen zijn. Het moet gaan om een taak die door *meerdere* private partijen kan worden uitgevoerd. Er moet voldoende schaal zijn voor concurrentie. Naarmate er sprake is van een hogere mate van specificiteit van activa (er wordt gebruik gemaakt van specifieke technische productiemiddelen, of werknemers met specifieke vaardigheden, die moeilijk alternatief aanwendbaar zijn), zal het aantal aanbieders geringer zijn. In dit verband is het ook van belang dat het bij uitbesteding soms gaat om producten waarvoor alleen de overheid zich aanbiedt als vragende partij. Daarmee wordt het voor private partijen minder aantrekkelijk zich op deze markt te begeven. Zonder contract van de overheid valt er immers geen droog brood te verdienen.

- 3 Concurrentie is bij uitbesteding moeilijker te organiseren naar de mate waarin *specifieke investeringen* voor de uitvoering van belang zijn. Specifieke investeringen zijn, als gezegd, die investeringen die alleen renderen tussen specifieke partijen en die verloren gaan wanneer de relatie verbroken wordt. Deze investeringen kunnen alras prohibitief worden voor een overstap naar een andere private partij. Daarmee is er wel sprake van uitbesteding aan een private partij, maar is er geen reële concurrentie meer tussen meerdere potentiële aanbieders. Te denken valt aan investeringen in de spoorinfrastructuur. De overheid kan bijvoorbeeld moeilijk de infrastructuur van de ‘onrendabele lijnen’ in eigendom geven van een privaat vervoersbedrijf, wil zij in de toekomst nog in staat zijn (het vervoer op) deze lijnen aan een ander bedrijf uit te besteden. Natuurlijk kan ook bij specifieke investeringen wel *een deel* van de behartiging van het publieke belang aan de markt worden overgelaten, namelijk de exploitatie van het vervoer op de betreffende infrastructuur. Dit is relevant, want te gemakkelijk gaat de discussie over een sector als geheel, zonder te differentiëren naar elementen of functies binnen die sector.
- 4 De institutionele omgeving moet zich lenen voor concurrentie. Marktwerking veronderstelt een bepaald attitude bij partijen: zij moeten zich primair laten leiden door competitie en maximalisatie van individueel nut. De institutionele traditie zoals die zich in een bepaalde sector heeft ontwikkeld, kan leiden tot een geheel andere mentale opstelling van partijen, waardoor andersoortige overwegingen gaan domineren (zie eerder).
- 5 Ook hier geldt dat concurrentie geen natuurverschijnsel is. Een en ander zal moeten worden georganiseerd (zie eerder).

4.5.3 WANNEER IS BINDING MOGELIJK?

- 1 Het borgen van publieke belangen met regels in wetten en contracten vereist dat sprake is van een zekere bestendigheid bij het vastleggen van de publieke belangen die in het geding zijn. Dit vergt dat er voldoende (duurzame) consensus bestaat over die publieke belangen. Er mag geen sprake zijn van doel-incompleteid.
- 2 Indien bij de overheid behoefte bestaat aan flexibiliteit, om te kunnen leren van opgedane ervaringen, zijn er minder mogelijkheden voor borging met contracten, aangezien contracten voor een bepaalde duur worden vastgesteld. Ten opzichte van zijn eigen departement kan de minister in de regel aanzienlijk flexibeler optreden dan ten opzichte van private organisaties. Contracten of wetten die de relaties met externe partijen regelen, lenen zich minder voor frequente herziening. Contracten met private partijen vragen derhalve om een *commitment* van de zijde van de overheid, wil het voor de private partijen überhaupt aantrekkelijk zijn zich aan een contract te verbinden. Daar staat tegenover dat flexibiliteit wel voor een deel kan worden ingebouwd in contracten, concessievoorwaarden en dergelijke.

Overigens kan ook de tegengestelde situatie zich voordoen: de overheid wenst, om inhoudelijke overwegingen, niet te worden ingehaald door haar eigen wispelturigheid (formeler verwoord: tijdsinconsistentie). Dat zou een reden kunnen zijn waarom de overheid bijvoorbeeld het onderhoud van natuurgebieden overlaat aan de private organisatie Natuurmonumenten. Het maakt het toekomstige generaties politici moeilijker steeds weer andere doelen ten aanzien van de betrokken gebieden te formuleren.

- 3 Het publieke belang dat in het geding is, moet zodanig *operationaliseerbaar* zijn dat het zich laat vastleggen in een contract. De output van de ene organisatie laat zich ook beter kwantificeren dan die van een andere (Wilson 1989). De ene activiteit laat zich ook beter omschrijven dan de andere (innovatief vermogen, mentaliteit). Hierbij dringt zich de vraag op hoe expliciet dan wel impliciet de doelen in het contract moeten worden verwoord. Bij expliciete contracten (bijvoorbeeld in termen van prestatie-indicatoren) dreigt altijd het gevaar van perverse effecten, doordat bij de uitvoering van het contract deze indicatoren een doel op zich worden en de niet (gemakkelijk) meetbare, maar wel waardevol geachte zaken waar het oorspronkelijk om begonnen was, buiten beeld raken. In dit verband wordt ook wel over de *performance paradox* gesproken: het gebruik van bepaalde prestatie-indicatoren kan een verkeerd beeld geven en kan zelfs bijdragen aan de afname van doelmatigheid en doeltreffendheid van organisaties (Meyer and Gupta 1994). Zalm spreekt in dit verband over het *syndroom van de Sovjeteconomie*: het halen van de plancijfers is belangrijker dan het voorzien in de werkelijke behoeften (Zalm 1998). Anderszins maken impliciete contracten, waarbij de uitbesteder een grote mate van vrijheid krijgt bij de uitvoering van de taak, de overheid wel weer erg afhankelijk van de goedwillendheid van de private organisatie. Zeker als deze organisatie primair gericht is op het maken van winst en het versterken van de continuïteit van de eigen organisatie, kan daarbij het publieke belang in het gedrang komen. Het reputatiemechanisme kan hier een zeker tegenwicht bieden, maar neemt het risico als zodanig niet weg.

- 4 De overheid moet in twee opzichten voldoende *informatie* hebben. Ten eerste moet er vooraf voldoende informatie zijn over de kans dat de beoogde situatie zal worden gerealiseerd. Indien dit niet het geval is, spreken we over 'imperfecte informatie'. Ten tweede moeten beide partijen, overheid en private partij, voldoende zicht op elkaars activiteiten kunnen houden. Het publieke belang laat zich bijvoorbeeld slecht contracteren wanneer de overheid als vrager onvoldoende informatie heeft over de noodzakelijke inspanning van de aanbieder. De principaal zal ongeveer moeten weten hoeveel moeite de agent zich moet getroosten om het gewenste resultaat te bereiken, alvorens hij bereid zal zijn een contract af te sluiten waarin een tegenprestatie wordt geboden. In de economische theorie handelt het hier om het fenomeen van de asymmetrische informatie: twee partijen zijn niet gelijkelijk geïnformeerd; de ene partij weet iets wat de andere niet weet. Vanzelfsprekend kan de *reputatie* van bedrijven het probleem van de asymmetrische informatie aanzienlijk ver-

zachten: in dat geval kan de overheid erop vertrouwen dat het bedrijf niet overvraagt voor de activiteiten waarop de overheid onvoldoende zicht heeft (zie verder Bovenberg en Teulings 1999).

- 5 In aansluiting op de twee voorgaande voorwaarden, is borging van het publiek belang met contracten alleen mogelijk indien de formulering van dat belang belang leidt tot een zo eenduidige norm voor de *uitvoering* dat aan normale eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kan worden voldaan. Een dergelijke norm valt lang niet altijd te geven. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Zo kan een groot aantal ten dele tegenstrijdige publieke belangen in het geding zijn zonder dat een duidelijke rangorde is aangebracht. Ook kan een grote beleidsvrijheid nodig zijn omdat de beoordeling van ieder individueel geval een nadere differentiatie en uitwerking van de norm vraagt die niet vooraf kan worden gegeven. Waar aldus rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet via contract kunnen worden gewaarborgd, ligt uitvoering door private partijen niet in de rede. Dit geldt te meer daar uitvoering binnen het publieke domein specifieke, formele mogelijkheden biedt voor rechts- en belangenbescherming. Ook deze moeten in de politieke afweging worden betrokken. Hiermee is overigens niet gezegd dat de overheid per se betrouwbaarder zou zijn dan private ondernemingen. Vaak is zelfs het tegendeel het geval. Het is met name de overheid die nogal eens van beleid wil wisselen, hoewel de rechter steeds meer belang lijkt te hechten aan verworven rechten. Betrouwbaarheid (in de zin van 'staan voor een eenmaal gekozen lijn') is echter iets anders dan rechtszekerheid, waarbij het met name gaat om de voorspelbaarheid van uitvoerende organisaties.
- 6 Het publieke belang laat zich minder gemakkelijk contracteren naarmate de risico's groter zijn en naarmate de risicoaversie bij private ondernemers groter is. In dergelijke gevallen zal de private partij als compensatie een mogelijk te hoge verzekering van de overheid eisen voor de pech waarvoor zij zichzelf niet verantwoordelijk acht. In feite is borging van het publieke belang met een contract in deze situatie wel mogelijk. De kosten kunnen echter zo hoog worden, dat de overheid beter voor behartiging binnen het publieke domein kan kiezen. Het publieke karakter van de werknemersverzekeringen laat zich zo begrijpen.
- 7 De naleving van het contract moet kunnen worden gecontroleerd. Tal van eerder genoemde aspecten zijn hier mede van belang, zoals de informatie waarover beide partijen beschikken. Als de beoogde output slecht verifieerbaar is, kan niet door een derde, bijvoorbeeld een rechter, onafhankelijk worden vastgesteld of de verplichtingen zijn nagekomen. Het kan ertoe leiden dat de naleving van de wettelijke en contractuele verplichtingen niet is gegarandeerd. Wanneer de output maar in beperkte mate verifieerbaar is, is derhalve niet alleen de borging van het publieke belang onzeker, maar zijn er aan het toezicht op de naleving ook hoge kosten van informatievergaring, beoordeling en correctie verbonden. Overigens kan ook hier de reputatie van bedrijven de scherpste kantjes aan het probleem ontnemen.

4.5.4 AFWEGING

Bij uitbesteding wordt vertrouwd op twee vormen van borging: concurrentie en binding met contracten. Beide mechanismen kennen hun beperkingen. Het is vooral van belang om nauwlettend in de gaten te houden of er voldoende mogelijkheden voor concurrentie zijn. Daarbij moet een nadrukkelijk onderscheid worden gemaakt voor *functies* binnen een bepaalde sector. Indien geen concurrentie mogelijk is voor het gehele product als zodanig, is misschien concurrentie op deelaspecten mogelijk. Voor werkloosheidsverzekeringen bestaat geen markt, voor de uitvoering van de ww wellicht wel. Dit geldt zeker voor de functie van de reïntegratie. Ook in het openbaar vervoer is een dergelijke opsplitsing van functies denkbaar. Zelfs wordt het als een serieuze optie gezien om na openbare aanbesteding het management uit te besteden. In dit laatste geval kan men zich in gerede afvragen of hier niet een erg ingewikkelde oplossing wordt gekozen voor het omzeilen van arbeidsrechtelijke kwesties.

Indien er geen concurrentie is, is er niet zo erg veel reden om aan uitbesteding te beginnen. Er is een belangrijke uitzondering te overwegen, namelijk daar waar een private partij over (veel) meer professionele kennis, respectievelijk relevante informatie, beschikt die onontbeerlijk is voor een adequate behartiging van het publieke belang (zoals ook niet contracteerbaar menselijk kapitaal) (Ter Bogt 1994 en 1995; Bovenberg en Teulings 1999).

Overigens, ook als uitbesteding om tal van redenen wel mogelijk is, kunnen de *transactiekosten* een belangrijke overweging zijn om alsnog *niet* tot uitbesteding over te gaan. Het is uit de literatuur bekend dat de transactiekosten bij uitbesteding hoog tot zeer hoog kunnen zijn. Het is vanouds de reden waarom ook binnen bedrijven niet transactie maar hiërarchie het leidende coördinatiemechanisme is, zoals Coase al meer dan een halve eeuw geleden vaststelde (Coase 1937). Het gaat bij transactiekosten niet alleen om de kosten van het contracteren en het monitoren, maar ook om de kosten van *bonding* (kosten gemaakt door de agent om de principaal duidelijk te maken dat de agent zich niet schuldig zal maken aan ongewenst gedrag) en *residual costs* (het resterende verlies: afwijkingen tussen het gedrag van de agent in werkelijkheid en het gedrag dat de opbrengsten van de principaal zou maximaliseren). Dergelijke transactiekosten zijn met name hoog als in een productieproces veel gebruik wordt gemaakt van specifieke activa of kennis (of als het gaat om specifieke producten die elders niet te koop zijn en als de investeringen niet of nauwelijks voor andere doelen zijn te gebruiken), als de onzekerheid (onder meer op de markt) groot is en als de desbetreffende transactie zich vaak voordoet (Ter Bogt en Bouma 1998). Ten slotte kunnen transactiekosten hoger uitvallen door culturele factoren. Door padafhankelijkheid worden toekomstige keuzemogelijkheden bijvoorbeeld beperkt door eerder gemaakte keuzes.

Anderszins vergt een volledige afweging dat ook de alternatieven worden gezien. Welke mogelijkheden en beperkingen hebben die? Hoe hoog zijn bijvoorbeeld de interne transactiekosten? Ook de behartiging van publieke belangen binnen het

publieke domein kent immers transactiekosten. Daarnaast moeten hier dezelfde nuanceringen worden gemaakt als aan het einde van de vorige paragraaf: hoe zwaar wil de principaal het publieke belang laten wegen ten opzichte van de voordelen van uitbesteding in termen van efficiëntie? En in welke mate leiden de verschillende in het geding zijnde publieke belangen hier tot tegengestelde conclusies? En welk publiek belang moet dan het zwaarst wegen?

4.6 PUBLIEKE BELANGEN EN PROFESSIONELE ORGANISATIES

4.6.1 INLEIDING

Door de markt in te schakelen wordt geprofiteerd van concurrentie als disciplineringsmechanisme. Onder voorwaarden blijkt dat heel goed mogelijk. Centraal probleem blijft niettemin het op één lijn krijgen van de concurrentie en de publieke belangen die in het geding zijn. De disciplinerende concurrentie uitgaat, wil nog wel eens andere dan de betreffende publieke belangen dienen; juist om deze reden vraagt het onderwerp van de ‘vermarkting’ van het onderwijs speciale aandacht. Regels en contracten zijn nodig als extra middel om de publieke belangen te borgen.

Het is met name om die reden dat de praktijk ook een derde vorm van borging van publieke belangen kent, waarbij niet de concurrentie vooropstaat maar het *vergroten* van de convergentie tussen de normen en waarden in bepaalde organisaties en het betreffende publieke belang. In deze paragraaf zal deze ‘institutionele borging’ van publieke belangen voor één modaliteit nader worden belicht, te weten de borging van publieke belangen binnen (private) professionele organisaties. Het begrip institutionele borging is op zich ruimer: borging door waarden en normen van organisaties te versterken die het betreffende publieke belang ondersteunen.

Overigens zijn professionele organisaties ook lang niet altijd privaat; dit geldt wel voor de gezondheidszorg, maar zeker niet voor het onderwijs. Veel professionele organisaties bevinden zich op het snijvlak van publiek en privaat: zij worden met publieke middelen bekostigd, maar hebben in ons bestel een bestuurlijke en inhoudelijke autonomie.

4.6.2 PROFESSIONELE ORGANISATIES

Het woord ‘professional’ is aan verandering onderhevig. In de klassieke zin gaat het bij professionals veelal om zelfstandige beroepsbeoefenaren die zich richten naar een eigen beroepscode en naar eigen beroepsregels. De arts, de advocaat, de apotheker, de architect, het zijn de bekende voorbeelden van de professional in de klassieke zin. Ze hebben hun eigen beroepsvereniging, die de opleiding en registratie beheerst, ze hebben vaak zelfs hun eigen tuchtrechtspraak. Ze hebben hun specifieke kennis (hun specifieke professionele vaardigheden) na een lange en intensieve opleiding verworven. Het beroep is beschermd: men mag zich slechts

arts of advocaat noemen nadat een hiertoe bestemde opleiding is gevolgd en registratie door de beroepsvereniging heeft plaatsgehad.

In de moderne latere opvattingen over professionals ligt het zwaartepunt primair op het kennis- en kundeaspect. Het gaat om al degenen die specifieke kennis en vaardigheden bezitten en die zich in belangrijke mate door professionele normen en waarden laten leiden. Steeds meer beroepen organiseren zich langs deze lijnen, waarbij overigens wel vaak de kenmerken van de klassieke professional worden overgenomen: het instellen van eigen beroepsverenigingen, het opstellen van eigen beroepscode, enzovoort.

Bovendien werkt de professional meer en meer binnen organisaties. Het leidt tot het ontstaan van 'professionele organisaties'. Professionele organisaties zijn organisaties waar het primaire proces wordt beheerst door professionele beroepsbeoefenaren en waar de realisering van de centrale doelstelling van de organisatie in hoge mate afhankelijk is van de kennis en kunde van professionele beroepsbeoefenaren. Het ontbreken van *hiërarchische sturing* is dan ook zeer kenmerkend voor professionele organisaties. Het gaat hier om ziekenhuizen, om advocatenkantoren, om consultancy, accountancy, maar ook om onderwijsinstellingen, wetenschappelijke instituten, universiteiten enzovoort.

De eigen waarden en normen spelen in dergelijke organisaties een belangrijke rol. Wetenschappers zijn bijvoorbeeld primair gericht op het verleggen van 'de grenzen van het weten'. Onderwijzers op basisscholen zijn primair gericht op het opvoeden en opleiden van kleine kinderen. Artsen en verpleegkundigen zijn primair gericht op de gezondheid en het welbevinden van hun patiënten. Daarbij is vergelijking door *peers* vaak belangrijk. De eigen school of het eigen instituut moet goed scoren in vergelijking met andere scholen of instituten, met name in het licht van de normen en waarden van de eigen beroepsgroep. Het eigen onderzoek moet bij voorkeur vernieuwender zijn dan het onderzoek van anderen, de eigen operaties succesvoller dan die in andere ziekenhuizen.

Hiermee is niet ontkend dat binnen een professionele organisatie het winstoogmerk soms dominant aanwezig kan zijn. Maatschappen van artsen zijn niet alleen gericht op de gezondheid van hun patiënten, maar evenzeer op de inkomsten die in dat verband zijn te genereren. Advocatenkantoren zijn in veel opzichten normale bedrijven die door middel van fusies en samenwerkingsverbanden hun rendement in financiële termen proberen te verhogen. En in de ene professionele organisatie hebben de eigen professionele normen en waarden ook meer gewicht dan in de andere. Dit neemt niet weg dat die professionele normen en waarden altijd meer of minder van betekenis zijn.

Een en ander betekent dat de aansturing van professionele organisaties specifieke eisen stelt. Uit de literatuur is bekend dat professionele organisaties het beste resultaat leveren bij een relatief grote autonomie (Mintzberg 1983). "Binnen een bureaucratie komt sturen overeen met het coördineren en controleren van activi-

teiten door leidinggeevenden. Bij professionals is daarentegen sprake van zelfsturing gebaseerd op autonomie en individuele kennis. Sturing van professionals vanuit een beheersmatig management is daardoor een subtiele aangelegenheid” (Van Dijk 1993: 14). Voor de overheid is het in dit opzicht verwarrend dat professionele organisaties niet alleen uit vakinhoudelijke professionals bestaan, maar ook uit bestuurlijke managers. Zolang de overheid communiceert met deze managers lijkt een hiërarchische wijze van sturing veel succesvoller dan zij uiteindelijk blijkt te zijn. Ook het streven naar een grotere marktwerking bij universiteiten bestaat eerder in de met het ministerie verknoopte wereld van het bestuur van de universiteit dan onder de professionals zelf.

Hiermee wordt tevens duidelijk dat professionele waarden en normen het werk van professionele organisaties niet voluit bepalen. Ten eerste speelt het winst-oogmerk ook bij professionals in meer of mindere mate een belangrijke rol. Ten tweede kennen professionele organisaties de uit de literatuur bekende spanning tussen managers en professionals. De eersten hangen vaak andere waarden en normen aan dan de laatsten.

4.6.3 MOGELIJKHEDEN VAN BORGING BINNEN PROFESSIONELE ORGANISATIES

Om gebruik te kunnen maken van het instrument van de institutionele borging binnen professionele organisaties moet aan vier voorwaarden worden voldaan.

- 1 Het publieke belang moet nauw aansluiten bij het waarden- en normenpatroon van de professionals. Indien die aansluiting niet plaats heeft, is vertrouwen op professionals bepaald niet zonder gevaren. Het zijn met name professionals die zich op grond van hun professionele status gelegitimeerd weten hun eigen weg te gaan, eventueel ook ten detrimente van het betreffende publieke belang. Wel kan bij de borging van publieke belangen binnen professionele organisaties goed worden ingespeeld op de verschillen tussen de professionals en de managers. Indien de professionals zich weinig gelegen laten liggen aan financiële overwegingen, kan het bezuinigingsmotief beter via de managers worden geregeld. Zo lijkt in de gezondheidszorg met name het instrument van de ‘beddenreductie’ in het afgelopen decennium te hebben geleid tot het terugdringen van de uitgaven voor de gezondheidszorg. Niet toevallig ging het hier om een instrument waaraan de professionals part noch deel hadden.
- 2 Institutionele borging is evenals de andere vormen van borging nimmer op zich voldoende. Een combinatie met een andere vorm van borging is een vereiste (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 1999). Binding met regels of contracten komt hier het meest in aanmerking. Marktwerking lijkt (zie boven) lang niet altijd aan te sluiten bij de institutionele omgeving van veel professionals. En indien toch van marktwerking gebruik wordt gemaakt, kan die zich beter richten op de managers in de professionele organisaties. Ook regels en contracten moeten aansluiten bij de professionele context. Dit betekent dat moet worden uitgegaan van de relatieve autonomie van de professionals. Regels en contracten moeten gericht zijn op het vergroten van

de professionele verantwoordelijkheid, sturen op doeleinden is kansrijker dan op een beoogde output. Daarnaast moeten regels en contracten de professionele waarden en normen versterken die het betreffende publieke belang ondersteunen. In dergelijke normen en waarden moet worden geïnvesteerd. Dit kan mede door een premie te zetten op intercollegiale toetsing. Ook kan competitie tussen professionals een belangrijk instrument zijn in de professionele wereld. Competitie verschilt in die zin van concurrentie dat er geen sprake hoeft te zijn van een winstoogmerk en van financiële beloningen. Professionele status is in de wereld van professionals vaak een betere beloning dan het rendement van de organisatie. Het tuchtrecht vormt veelal een belangrijk sluitstuk van de institutionele borging bij professionals.

- 3 Het inschakelen van professionele organisaties bij het borgen van publieke belangen vergt voldoende transparantie. Hoezeer professionals hun eigen waarden en normen mogen hebben, indien zij verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van publieke belangen zal hun functioneren duidelijk en helder moeten zijn voor de overheid. De financiële verantwoording zal inzicht moeten geven. Dat er in vele gevallen beter niet op output kan worden gestuurd, is in dit opzicht niet relevant. Helder zal moeten zijn op welke wijze middelen zijn aangewend ter behartiging van het publieke belang dat in het geding is.
- 4 Professionals moeten zich verantwoorden tegenover hun cliënten en tegenover hun *peers*. Daarmee kunnen extra *checks and balances* worden georganiseerd die professionals aan het publieke belang kunnen binden en kunnen de relevante professionele waarden en normen worden versterkt. De positie van belangengroepen van patiënten, van studenten in het universitaire onderwijs, van ouders in het basisonderwijs, van de samenleving als geheel bij het universitaire onderzoek, enzovoort behoeft in dat opzicht aandacht. Het is de overheid die erop heeft toe te zien dat dergelijke verantwoordingsmechanismen aanwezig en bovendien effectief zijn.

4.7 BETERE MOGELIJKHEDEN TOT BORGING IN DE PRIVATE SECTOR

4.7.1 TOEZICHT EN VERANTWOORDING

Verantwoording speelt bij de drie vormen van borging een belangrijke rol, zeker als er sprake moet zijn van een effectieve borging. Bij concurrentie vindt de verantwoording op de markt plaats, bij binding met regels en contracten gebeurt dat veelal achteraf via het toezicht. Bij institutionele borging vindt vaak verantwoording plaats tegenover cliënten (patiënten, ouders van leerlingen enz.). Al deze verantwoordingsmechanismen verhogen de effectiviteit van de borging. Beter gezegd: ze genereren de informatie die nodig is om de borging succesvol te doen zijn. Verantwoording is overigens geen gegeven. Toezicht is derhalve nodig.

Tegen deze achtergrond behandelen we hier enkele aspecten die van belang zijn voor het toezicht op private organisaties (zie Algemene Rekenkamer 1998; Algemene Rekenkamer 1999; In 't Veld, Van Twist, Boogmans 1998; commissie-Visser 1997; commissie-Holtslag 1998). Onder toezicht wordt hier verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding van dat oordeel interveniëren (Algemene Rekenkamer 1998).

- 1 De plaats van het toezicht binnen het beleidsstelsel is niet altijd helder. Enerzijds moet deze functie als zodanig goed herkenbaar en duidelijk te onderscheiden zijn van functies als beleidsbepaling en -uitvoering. Dit voorkomt oneigenlijke verstrengeling van belangen. Anderzijds is een sterke relatering nodig met vooral de voorafgaande fase van beleidsbepaling. Veel problemen die met toezicht ervaren worden, hebben immers hun grondslag in deze voorafgaande fase, maar worden pas bij het sluitstuk van het beleidsstelsel, het toezicht, echt manifest. Dan blijkt dat de gestelde doelen en de daarvan af te leiden normen waaraan moet worden getoetst, vaak te onhelder en te meerduidig zijn geformuleerd. Hiernaast doen zich coördinatieproblemen voor indien bij de beleidsvorming klassieke, overheidsinterne scheidslijnen tussen sectoren worden getrokken en hierop ook de organisatie van het toezicht wordt gebaseerd. Voor relatief nieuwe fenomenen als de kabel is dan onduidelijk welk toezichtorgaan voor welk aspect de gerede partij is.

- 2 De aard van het publiek belang en de aard van de context waarbinnen dit belang moet worden behartigd, moeten bepalend zijn voor de aard van het toezicht. Bij uitgekristalliseerde, goed functionerende markten zal veelal met lichtere controlerende, bewakende vormen van toezicht kunnen worden volstaan. Bij nieuwe, sterk dynamische markten moet het toezicht verder gaan en ook nadere regulering betreffen. Dit geldt zeker voor de nieuwe markten van nutsbedrijven. In de internationale literatuur op dit terrein wordt de toezichthouder niet voor niets als regulator aangemerkt. In algemene zin is de mate van congruentie tussen het gewenste publieke belang en de maatschappelijke werkelijkheid bepalend voor de intensiteit van het toezicht. Is vooraf deze congruentie niet goed vastgesteld, dan is de kans groot dat gekozen wordt voor de verkeerde vorm van toezicht. Ook wanneer de strijdigheid van de in het geding zijnde publieke belangen onvoldoende is onderkend, leidt dit tot meerduidige, slecht toepasbare normen en moet men niet verwonderd zijn als het toezicht onder de maat blijft.

- 3 De opbouw van toezicht vergt de nodige tijd. Hierbij moet niet primair aan de organisatorische structuur worden gedacht; belangrijker is de toerusting van het toezichtorgaan met kennis, vaardigheden en de opbouw van feitelijk gezag. Met name de sectorspecifieke informatie is in het begin sterk geconcentreerd bij de bestaande marktpartij, de vroegere monopolist. Juist in de beginfase waarin het toezichtorgaan voor zware taken staat om de markt in te richten is het nog onvoldoende geëquipeerd.

- 4 Ook in de vervolgfase blijft dit informatieprobleem bestaan. Gegeven hun concurrentiepositie hebben partijen er zelf geen belang bij het toezichtorgaan de voor zijn taak benodigde informatie te verstrekken. In landen waarin men meer ervaring heeft met de opbouw van de functie van marktmeester, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, is men zich van dit probleem beter bewust dan in Nederland (Huigen 1999). Het is in ieder geval geen kinderziekte die ‘werkende weg’ wel zal verdwijnen.
- 5 Ten slotte vraagt de positionering van het toezichtorgaan ten opzichte van de politiek verantwoordelijke minister enerzijds en anderzijds ten opzichte van de betreffende sector aandacht. Plaatsing dicht bij de sector heeft voordelen in termen van versterking van het maatschappelijk gezag en van kennis en informatie, maar vraagt een prijs in termen van onafhankelijkheid. Het laatste geldt evenzeer voor een plaats dicht bij de minister. De door Ten Heuvelhof en Van Twist (1999) voorgestelde oplossing – de afhankelijkheidsparadox: door meerdere afhankelijkheden te scheppen ontstaat per saldo onafhankelijkheid – mag zeker een *trouvaille* worden genoemd, maar is nog geen panacee.

4.7.2 DE NIEUWE ROL VAN DE OVERHEID: MARKTMEESTER

Uit de privatisering van de laatste jaren is inmiddels duidelijk geworden dat het om *meer* gaat dan om toezicht alleen. Idealiter veronderstelt een goed werkende en, gegeven de publieke belangen, ook goed geconditioneerde markt dat vooraf van overheidswege een helder institutioneel kader is geschapen, met als belangrijkste elementen goede wetgeving, inspectie en toezicht. Deze nieuwe van overheidswege vorm te geven publieke functie wordt ook wel marktmeesterschap genoemd. In ons land is deze functie vrij nieuw.

Het belang van deze nieuwe rol van de overheid is evident gegroeid omdat in de laatste twee decennia meer publieke taken op afstand zijn geplaatst. Inmiddels leert de ervaring ook dat het scheppen van een nieuw institutioneel kader en het organiseren en effectueren van toezicht niet zelden moeizaam en problematisch verlopen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat zich hier een reëel gevaar van tijdsinconsistentie voordoet tussen de vormgeving van de publieke functie van marktmeesterschap en de ontwikkeling van de markt. Het spel begint reeds voordat de spelregels duidelijk zijn en kunnen worden gehandhaafd. Daar komt bij dat de relatieve onervarenheid van de overheid vaak leidt tot onderschatting van de kosten van het marktmeesterschap en van de beperkingen van toezicht. Zo kan de invulling van het marktmeesterschap achteraf gezien zo ingewikkeld en kostbaar blijken te zijn, dat misschien moet worden overwogen of een besluit tot uitbesteding of privatisering moet worden teruggedraaid.

Anderszins kan het onvoldoende voorzien in een effectief marktmeesterschap ook de mogelijkheden voor borging in de private sector doen onderschatten. In dat opzicht is het van belang om onderscheid te maken tussen structurele negatieve condities voor private borging en negatieve condities die voortvloeien uit

inadequaat overheidsoptreden of het ontbreken van effectief toezicht. De laatste condities zijn, in tegenstelling tot de eerste, vanzelfsprekend wel redresseerbaar.

Veel beperkingen voor borging van publieke belangen in de private sector die in het voorafgaande de revue passeerden, vloeien direct voort uit de aard van het publiek belang dat in het geding is. Men denke aan de keuze om het publiek belang zodanig te bepalen dat er weinig ruimte overblijft voor concurrentie of de aanwezigheid van een natuurlijk monopolie.

In de praktijk van de privatisering doen zich echter ook tijdelijke negatieve condities gelden, omdat het complementaire overheidsbeleid nog in een opbouwfase verkeert. Dit is vaak niet verwonderlijk gelet op de korte geschiedenis van het privatiseringsbeleid. Bovendien moet het overheidsapparaat een andere attitude en andere vaardigheden aanleren: een meer afstandelijke overheidsrol, het kunnen schrijven van contracten en het organiseren van toezicht. Dit type negatieve condities is van een geheel andere orde en vraagt eerder positieve actie dan dat sprake is van een contra-indicatie voor de private borging als zodanig.

In ieder geval is evident dat de overheid het welslagen van borging van publieke belangen in de private sector voor een deel in eigen hand heeft. Het is de overheid die ertoe kan bijdragen dat er betere mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de private sector ontstaan. Omgekeerd geldt dat indien de overheid niet goed invulling weet te geven aan de nieuwe rol van marktmeester, het aantal mogelijkheden tot borging van publieke belangen in de private sector onnodig zal worden verkleind.

4.8 CONCLUSIES EN SLOTOVERWEGINGEN

In dit hoofdstuk is de borging van publieke belangen in de private sector beschreven. De eerste conclusie luidde dat het beter is om niet op één mechanisme te vertrouwen. Niet elk goed, niet elk product en niet elke omgeving lenen zich voor concurrentie en concurrentie bevordert niet de behartiging van alle publieke belangen. Binding met regels en contracten is succesvol voor zover regels en contracten kunnen worden opgesteld en voor zover zij worden nageleefd. Het succes van institutionele borging is te afhankelijk van de medewerking van private actoren. Deze conclusie is uitgewerkt voor drie varianten van behartiging van publieke belangen binnen het private domein. In de private sector blijken er goede mogelijkheden te zijn om publieke belangen te borgen. Wel moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan, wil behartiging binnen het private domein kans van slagen hebben, ofwel: wil voldoende recht worden gedaan het publieke belang dat in het geding is.

In de paragrafen 4.4, 4.5 en 4.6 ging het daarbij om structurele voorwaarden: gezien de aard van het publieke belang geven zij aan wanneer borging in de private sector als zodanig mogelijk dan wel onmogelijk is. Zoals uit paragraaf 4.7 bleek, gaat het in de praktijk niet alleen om dergelijke structurele condities. Indien de overheid onvoldoende is voorbereid op een privatisering, is de kans op mislukken

groot, ongeacht de theoretisch veronderstelde mogelijkheden. Het is de taak van de overheid bij een privatisering een helder institutioneel kader te scheppen. De overheid zal om die reden moeten beschikken over de kennis en de expertise om wettelijke en contractuele regels op te stellen en om systemen van toezicht en verantwoording te ontwerpen. Aangezien dit complementaire overheidsbeleid een wezenlijk andere overheidsrol impliceert, wordt ook een andere attitude van de overheid gevraagd. De overheid hoort zich in de nieuwe situatie boven de partijen op te stellen en vanuit een zelfstandige positie het proces te regisseren. Het ontwikkelen van deze nieuwe rol vergt tijd, tijd die vaak niet gegeven is omdat het marktmeesterschap van de overheid juist een randvoorwaarde vooraf is en geen sluitstuk kan zijn van het proces.

Tegelijkertijd moeten we accepteren dat ook de overheid al doende leert. Dit betekent dat bij tegenvallende resultaten van een privatiseringsoperatie een goed onderscheid moet worden gemaakt naar faalfactoren. Gaat het om het onvoldoende onderkennen van de genoemde structurele voorwaarden voor privatisering of gaat het om een overheid die de rol van marktmeester nog onvoldoende adequaat ter hand heeft genomen?

Overigens kan een definitief oordeel pas worden gegeven indien ook de mogelijkheden voor borging van het betreffende publieke belang binnen de *publieke* sector helder zijn. Uit het volgende hoofdstuk mag immers blijken dat de behartiging van publieke belangen ook binnen het publieke domein haar beperkingen kent.

NOTEN

- 1 Met name in de wereld van de nutsectoren wordt dit model van concurrentie op de markt onderverdeeld in concurrentie tussen infrastructuren en concurrentie op de infrastructuur. In het eerste geval kunnen aanbieders en vragers gebruik maken van verschillende, alternatieve materiële netwerken. Gegeven de naar tijd bepaalde technologische en economische condities is het dan mogelijk om alternatieve infrastructuren rendabel aan te leggen en te exploiteren. In de tweede variant is er bij afwezigheid van deze voorwaarden slechts plaats voor één infrastructuur die wel ruimte biedt aan meerdere aanbieders. De sectoren Telecommunicatie en Elektriciteit zijn voor respectievelijk de eerste en tweede variant het meest indicatief. Het is duidelijk dat dit nadere onderscheid relevant is voor de mate van concurrentie die mogelijk is en de onderwerpen die regelgeving behoeven. Zo vraagt de toegankelijkheid van de infrastructuur bij uitstek in de tweede variant om een regeling.
In dit rapport dat een bredere reikwijdte heeft dan de nutsvoorzieningen, wordt dit nader onderscheid niet verder gemaakt en wordt volstaan met de meer algemene aanduiding van concurrentie op de markt.

5 HET BORGEN VAN PUBLIEKE BELANGEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de mechanismen centraal waarmee publieke belangen binnen de publieke sector kunnen worden geborgd. Vanouds lag binnen deze sector het accent op regels, hiërarchie en institutionele borging. Wettelijke regels hebben in de eerste plaats tot doel rechten en plichten van de burger tegenover de overheid aan te geven. Zij binden echter evenzeer het bestuur en de ambtelijke uitvoerders, en verzekeren zo dat binnen de overheid wordt gehandeld overeenkomstig door de wetgever vastgestelde normen. Omdat niet alles vooraf in de wetgeving kan worden bepaald, bepalen politieke bestuurders aan de top van de organisatie hoe het binnen de overheid gaat; zij kunnen hiervoor ook ter verantwoording worden geroepen. Hiërarchie tussen bewindspersoon en ambtenaren en het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid dienen hiervoor. Binnen de wettelijke kaders kan de minister 'zijn' ambtenaren nadere instructies geven, ook in de vorm van algemene (beleids)regels, en hij is aanspreekbaar op al hun handelen. Institutionele borging vormt het complement. De openbare dienst wordt gekenmerkt door zijn eigen waarden en normen die erop zijn gericht de behartiging van publieke belangen te ondersteunen.

Hoe succesvol de drie genoemde mechanismen ook zijn, inmiddels vertonen met name hiërarchie en binding met regels als borgingsmechanisme hun beperkingen. Regels worden niet altijd nageleefd en de hiërarchie op de departementen staat tegenwoordig ver af van de klassieke bureaucratie als verwoord in het Weberiaanse ideaaltype (zie paragraaf 5.2 en 5.3). Waar het gaat om zelfstandige bestuursorganen, zijn de ministeriële zeggenschap en verantwoordelijkheid zelfs bewust beperkt. De onvolkomenheden van de borging van publieke belangen binnen het publieke domein roepen de vraag op hoe deze borging kan worden verbeterd. Zou bijvoorbeeld met concurrentie winst te boeken zijn? Zou meer gebruik moeten worden gemaakt van contracten met departementsonderdelen? Zou in het algemeen meer van de private sector kunnen worden geleerd? Die vraag komt aan de orde in paragraaf 5.4.

Na deze verkenning van de mogelijkheden voor borging binnen het publieke domein in het algemeen worden de mogelijkheden besproken voor borging in het geval van zelfstandige bestuursorganen (paragraaf 5.5) en binnen het departement (paragraaf 5.6). In de paragrafen 5.7 en 5.8 wordt specifiek ingegaan op mogelijke verbeteringen van de borging van publieke belangen binnen het publieke domein. Ten slotte worden in paragraaf 5.8 enkele conclusies getrokken.

5.2 BORGING DOOR MIDDEL VAN REGELS

Binnen de overheid worden publieke belangen primair geborgd door democratisch gelegitimeerde wetgeving; ook uitvoerende ambtenaren zijn aan dergelijke regels gebonden. Het ‘legaliteitsbeginsel’, dat één van de grondslagen van de rechtsstaat is, staat voor de gedachte dat ieder overheidsoptreden op een wettelijke grondslag moet berusten. Hierbij past dat de wetgever zo mogelijk de inhoudelijke normen voor dat overheidsoptreden vaststelt. Zo kan onder meer worden tegengegaan dat uitvoerders andere belangen gaan nastreven en wordt het handelen van het bestuur voor de burger beter voorspelbaar. Sluitstuk van het systeem is dat degene die meent dat de regels niet worden nageleefd, zich kan wenden tot de rechter, die – conform de leer van de Trias Politica – onafhankelijk corrigerend kan optreden.

Niettemin kennen regels ook bij de borging in de publieke sector hun beperkingen. Enkele beperkingen zijn gelijk aan die in het private domein. In hoofdstuk 4 is reeds aangegeven dat binding met regels vereist dat er binnen de overheid een zekere consensus bestaat over de publieke belangen die in het geding zijn en dat het betreffende publieke belang in regels moet zijn te vatten. Daarnaast zijn hier de volgende aspecten van belang:

- 1 In de praktijk kunnen regels het toekomstige handelen slechts in beperkte mate vooraf vastleggen. De wetgever beschikt lang niet altijd over informatie over alle mogelijke gevallen die zich in de toekomst kunnen voordoen. Ook is het onmogelijk om, bij wijziging van omstandigheden, het gedrag aan te passen zolang de regels niet zijn gewijzigd. Naarmate het optreden van de overheidsorganisatie meer het karakter heeft van professioneel handelen, waarbij op grond van deskundigheid de beste oplossing voor een concreet probleem moet worden gevonden, zullen regels eerder een hinderlijke starheid teweeg brengen en creativiteit en vernieuwingen tegenhouden.
- 2 Van een systematische, dekkende controle op de naleving van vastgestelde regels door de overheidsorganisatie is, anders dan het rechtsstatelijke model veronderstelt, geen sprake.

De rechter kan maar zeer ten dele de juiste wetsuitvoering door het bestuur controleren, onder andere omdat de benadeelden lang niet altijd op de hoogte zijn van hun rechten of de bezwaren van een procedure te hoog vinden. De kenbaarheid en de voorspelbaarheid die van regels uitgaan, zijn in de praktijk veelal niet aanwezig. Het vaak grote niet-gebruik van regels die voordelen in het vooruitzicht stellen – zie commissie-Derksen en de rapportages van het CTSV –, illustreert het beperkte effect van regels. Bovendien is bestuursoptreden dat voor een belanghebbende gunstig is, uiteraard geen reden om naar de rechter te gaan. Men wendt zich nu eenmaal niet tot de rechter wegens een te hoge uitkering of een te lage belastingaanslag. Dit betekent dat de controle door de rechter incidenteel en eenzijdig is, en derhalve gebrekkig. Bestuurskundig onderzoek laat veelvuldig zien dat uitvoeringsorganisaties hun eigen regels maken in plaats van de wettelijke toe te passen.

- 3 Tegelijk biedt de ministeriële verantwoordelijkheid maar beperkte mogelijkheden om de regeltoepassing te controleren. Weliswaar is de minister verantwoordelijk, maar hij kan pas ter verantwoording worden geroepen indien informatie over de wijze van regeltoepassing bij het parlement aanwezig is. Als gevolg van de openbaarheid komen incidenten regelmatig onder de aandacht, maar deze leiden in het algemeen niet tot een systematische controle. Soms wordt wel een systematisch onderzoek ingesteld (bijvoorbeeld enquêtecommissie-Buurmeijer). Dan blijkt vaak hetgeen bestuurskundig onderzoek al had opgeleverd, dat regeltoepassing soms eerder uitzondering is dan gebruikelijk. Daar komt bij dat in een aanmerkelijk aantal gevallen van regeluitvoering de ministeriële verantwoordelijkheid ontbreekt. Indien een taak is opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan, zal juist voor individuele gevallen van regeltoepassing, zoals bij een beschikkingenfabriek, de ministeriële verantwoordelijkheid ontbreken.

De conclusie moet zijn dat de borging van publieke belangen binnen overheidsorganisaties door middel van regels in de praktijk aanzienlijke gebreken vertoont. De gedachte dat rechterlijke en politieke controle *mogelijk* zijn, is theoretisch juist maar het is precies die juistheid die lang de aandacht heeft afgehouden van de praktische tekorten. Door te vertrouwen op rechterlijke en parlementaire controle is een achterstand ontstaan ten opzichte van de particuliere sector, waar rapportage, informatieverstrekking en controle aan en door deskundige derden veel systematischer plaatsvindt.

5.3 BORGING DOOR MIDDEL VAN HIËRARCHIE

5.3.1 HIËRARCHIE EN MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Met inachtneming van de relevante wetgeving heeft de minister het voor het zeggen binnen het departement. Hij heeft de mogelijkheid in te grijpen op elk moment dat hij dat wenst; ambtenaren worden geacht conform zijn aanwijzingen te handelen. Dit mechanisme, dat hier wordt geduid onder de naam 'hiërarchie', geeft in theorie een grote flexibiliteit. Belangrijker is dat het overheidshandelen hiermee ook democratisch gelegitimeerd is. De zeggenschap blijft immers liggen bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door de volksvertegenwoordiging ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Daarmee is het mechanisme van de hiërarchie nauw verbonden met het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Als de minister het niet voor het zeggen zou hebben, kan hij moeilijk verantwoordelijk worden gehouden voor het functioneren van zijn departement. En omdat de minister verantwoordelijk is, wordt zijn gezag ten departemente vergroot. Om die reden heeft A.M. Donner de ministeriële verantwoordelijkheid ooit 'de zweepslag voor de bureaucratie' genoemd. Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de tucht van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹

5.3.2 FEITELIJK FUNCTIONEREN VAN DE HIËRARCHIE

Theoretisch is het mechanisme van de hiërarchie goed geregeld en kan dit mechanisme voor de borging van publieke belangen van grote betekenis zijn. De praktijk wijkt echter nogal af van de leer. Een drietal ontwikkelingen maakt dat de politieke aansturing van de overheidsorganisatie door de minister voor de volledige organisatie kwestieus is geworden:

- 1 De overheidsorganisatie is momenteel veel groter dan ten tijde van de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De nachtwakersstaat ligt ver achter ons en ook al mag de ideologie van de verzorgingsstaat met zijn uitdijende overheidsapparaat inmiddels zijn verlaten, formeel hebben ministers nog steeds de leiding over enorme apparaten. Het is dus uitgesloten dat de minister nog in staat is daadwerkelijk het doen en laten binnen de organisatie geheel te overzien en te beheersen.
- 2 De professionaliteit van de overheidsorganisatie is inmiddels sterk toegenomen. Wanneer men zich de uitvoerende diensten van de overheid voorstelt als bureaucratische organisaties die de regels uitvoeren volgens nauwkeurig bepaalde procedures, dan ontstaat een beeld dat nooit juist is geweest, maar dat tegenwoordig nog verder van de werkelijkheid afstaat dan vroeger. Het openbaar bestuur is doordrongen geraakt van moderne wetenschappen en hun representanten (ingenieurs, economen, bestuurskundigen, juristen). Aan de wetenschap ontleende eisen van zuiverheid van argumentatie en bewijsvoering zijn hierdoor steeds in conflict gekomen met de eisen van de hiërarchie. Daar komt bij dat de overheidsorganisatie een steeds grotere behoefte heeft aan professionals. Door informatie- en communicatietechnologie is routinematige arbeid aanzienlijk teruggedrongen, terwijl de toegenomen gecompliceerdheid van de overheidstaak en de grotere dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen een veel minder op routine gerichte instelling van ambtenaren vergen. Een dergelijke organisatie vergt een ander management, dat eerder voorwaarden schept voor deskundigheid en creativiteit dan rechtstreeks en gedetailleerd aangeeft wat de ambtenaren moeten doen.
- 3 In de tweede helft van de twintigste eeuw kent niet alleen de samenleving een grote mate van *horizontalisering*, het geldt al evenzeer voor de verhoudingen binnen departementen. In de terminologie van De Swaan is de bevelshuishouding ook hier in hoge mate vervangen door een onderhandelingshuishouding. De formeel nog steeds bestaande hiërarchie komt nog maar ten dele overeen met de werkelijkheid, die vooral gekenmerkt wordt door een zich steeds verder uitbreidend netwerk van wederzijdse afhankelijkheden. De Weberiaanse bureaucratie is grotendeels vervangen door een overheidsorganisatie die volgens andere principes functioneert. Het ingewikkelde spel van de bureaucratie is in de plaats getreden van de hiërarchie (Rosenthal 1988), er is een subtiel machts-evenwicht ontstaan tussen minister en ambtenaren, ambtenaren zijn gepolitiseerd en politici zijn verambtelijkt (Peters 1989), naast betrokkenheid bij de publieke zaak komen ook ambtelijke ongehoorzaamheid en klokkenluiders voor (Bovens 1990). De toegenomen professionalisering van ambtenaren versterkt deze ontwikkeling.

Zo heeft de hiërarchische sturing van het overheidsapparaat door de politieke top gaandeweg aan praktische betekenis ingeboet. Hiermee heeft de politieke bestuurder minder mogelijkheden tot zijn beschikking om de publieke belangen die in het geding zijn, binnen de publieke sector te borgen. Ten minste even belangrijk is de doorwerking op de ministeriële verantwoordelijkheid. Immers, waar politieke sturing van het overheidsapparaat en de verantwoording aan de Kamer bij de ministeriële verantwoordelijkheid zo nauw samenhangen, vindt het gebrek aan sturing binnen het departement als vanzelf zijn weerslag in de verantwoording aan de Kamer. In elk geval is steeds meer discussie ontstaan over de vraag of en in welke mate de Kamer de minister verantwoordelijk moet houden voor het functioneren van de overheidsorganisatie in het algemeen en de uitvoering van zijn beleid in het bijzonder (Scheltema en Lubberdink 1980).

Bovendien is de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, geleidelijk veranderd. De minister wordt steeds minder verantwoordelijk gehouden voor het falen van ambtenaren. Wanneer de minister ter verantwoording wordt geroepen voor problemen die zich ergens bij de overheid voordoen, gaat het steeds meer over de vraag welke rol de minister zelf heeft gespeeld en in hoeverre hem verwijtbaar handelen kan worden toegeschreven. Het gevolg is vaak dat de minister 'goed weg komt' indien hij een fout kan neerleggen bij een hem persoonlijk niet verwijtbaar disfunctioneren van een dienst. Incidenten die met zo'n conclusie eindigen, leiden de aandacht af van het veel algemenere probleem: het vervagen van de 'vanzelfsprekende' disciplinerende werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

5.4 INSTITUTIONELE BORGING

Het was milieuminister De Boer die eens bij een brainstormsessie met haar ambtenaren, niet zonder schrik, hoorde dat deze het milieu meer trouw waren dan hun minister (Klein 1999). Uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid kan zo'n bevinding inderdaad reden zijn voor enige schrik. Als minister van Milieu moet een minister daarentegen vooral verheugd zijn over de betrokkenheid van de ambtenaren bij het eigen beleidsterrein. De betrokkenheid van ambtenaren bij het milieu, of in het algemeen bij de publieke zaak, vormt een goede basis voor het borgen van publieke belangen. Op 'hiërarchische' instructies vanuit 'de lijn' kunnen de waarden en normen binnen een departement een belangrijk complement vormen.

Het voorbeeld laat ook zien dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de gevaarzone kan komen, indien de normen en waarden binnen het eigen apparaat (te sterk) divergeren met die van de minister. Ambtenaren zouden in die situatie met een beroep op de belangen van het milieu kunnen afwijken van de beleidslijnen van de minister. Het vraagt een subtiel opereren van de minister tussen de eigen politieke uitgangspunten en die van de ambtenaren. Anderszins zijn publieke belangen meer dan de (toevallige) politieke doeleinden van een minister. Als er inderdaad sprake is van publieke belangen, zullen deze ongetwijfeld zo breed

worden gedragen dat de departementsambtenaren deze ofwel delen ofwel vanuit hun betrokkenheid bij de publieke zaak wellicht bereid zijn te ondersteunen.

Kortom, de borging van publieke belangen kan in de publieke sector in belangrijke mate steunen op de gerichtheid van ambtenaren op de publieke zaak. Juist vanwege de (soms) hoge mate van convergentie tussen de normen en waarden van ambtenaren en het in het geding zijnde publieke belang, is institutionele borging hier een bruikbaar ondersteunend instrument. Het wordt ook als zodanig gebruikt. Al heeft Nederland geen eigen opleiding voor ambtenaren (anders dan de Civil Servant in Engeland), op tal van cursussen, en tegenwoordig zelfs weer door het afleggen van de ambtseed, wordt gepoogd de eigen waarden en normen van integriteit, responsiviteit, dienstbaarheid en verantwoordelijkheid te versterken.

Het instrument van de institutionele borging moet tegenwoordig ook wel worden gebruikt. Eerder werd duidelijk dat de hiërarchie en de binding met regels aan kracht hebben ingeboet. Bovendien biedt met name de professionalisering van het ambtenarenapparaat, die enerzijds hiërarchie en binding met regels kwetsbaarder hebben gemaakt, anderzijds goede mogelijkheden voor institutionele borging. Dit geldt te meer naarmate de professionele normen en waarden van de ambtelijke professionals meer samenvallen met publieke waarden en normen. In professionele organisaties spelen immers de eigen professionele waarden en normen toch al een dominante rol. Voorwaarde is wel dat de professionele normen niet leiden tot een terzijde schuiven van de normen en waarden van het departement of van het officiële beleid. De overheid moet derhalve veel blijven investeren in de waarden en normen binnen departementen die de behartiging van publieke belangen ondersteunen.

5.5 ANDERE VORMEN VAN BORGING

5.5.1 INLEIDING

De afnemende kracht van de hiërarchie als belangrijk instrument voor het borgen van publieke belangen binnen de publieke sector is vaak een reden geweest om nader de mogelijkheden tot borging binnen de private sector te beproeven. Maar ook het borgen van publieke belangen in de private sector is niet eenvoudig (zie hoofdstuk 4). Wellicht is deze beleidslijn ('de afslag naar de markt') ook wel eens te snel gevolgd. Zowel de borging van publieke belangen in het publieke als in het private domein vragen om problematisering.

Juist in dat licht is het goed te bezien of er meer mogelijkheden bestaan voor het borgen van publieke belangen binnen het publieke domein. In het onderstaande zal worden bezien of en in welke mate twee mechanismen voor borging uit het private domein ook binnen de overheid kunnen worden toegepast. Uit deze analyse valt in ieder geval te leren welke verbeteringen binnen de overheid mogelijk zijn.

5-5.2 CONCURRENTIE EN HET PUBLIEKE DOMEIN

Kan concurrentie bijdragen aan een betere borging van publieke belangen binnen het publieke domein? Het antwoord op deze vraag hangt af van wat onder concurrentie wordt verstaan. Wordt onder concurrentie die marktform verstaan waarbij partijen financieel worden afgerekend op hun prestaties en een faillissement tot de reële mogelijkheden behoort, dan is er voor concurrentie binnen de overheid weinig ruimte. Wordt concurrentie daarentegen vooral gezien als een vorm van competitie zonder het bij het prijsmechanisme behorende 'afrekenen' in financiële termen, dan zijn er meer mogelijkheden.

Binnen de overheid kan het prijsmechanisme op zich een zekere functie hebben, bijvoorbeeld bij de interne verrekening van diensten die worden geleverd door faciliterende onderdelen van het departement. Op deze manier kan de transparantie van de organisatie worden vergroot. Hier functioneert het prijsmechanisme echter vooral als hulpconstructie en derhalve op een geheel andere wijze dan op een normale, concurrerende private markt zoals die in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan de orde kwam. Het is ook niet goed voorstelbaar hoe ambtenaren, die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, zich zowel naar de hiërarchie binnen de eigen organisatie als naar de concurrentie met een andere organisatie zouden kunnen schikken. Daarnaast is het de vraag hoe concurrentie en marktprikkels zich verhouden met de toewijding aan de publieke zaak, die binnen departementen voorop behoort te staan. Moeten we ons daarbij ambtenaren voorstellen die soms geheel gericht zijn op winst en op andere tijdstippen denken in termen van responsiviteit en integriteit?

Veel van deze argumenten gelden ook voor de eventuele concurrentie tussen *publieke en private* organisaties. Het is ondenkbaar dat departementsonderdelen zich op de markt begeven. Minder eenvoudig is de vraag of concurrentie mogelijk is tussen zelfstandige bestuursorganen, wier handelen immers niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, en private organisaties. Een dergelijke concurrentie impliceert dat er blijkbaar ook private partijen zijn die hetzelfde product leveren als de publieke organisaties. Is er dan nog wel sprake van een publiek belang; is er dan nog wel een reden voor een eindverantwoordelijkheid van de overheid? Waarom zou de overheid producten of diensten moeten leveren die ook door private organisaties worden geleverd? Waarom bijvoorbeeld zouden universiteiten contractonderzoek moeten doen als zich daarvoor ook particuliere adviesbureaus aanbieden? Op het eerste gezicht is hiervoor inderdaad weinig aanleiding. Om die reden heeft de overheid de laatste jaren dan ook terecht veel van dergelijke taken afgestoten.

Zo simpel kan de discussie over *hybride* organisaties niet worden afgedaan. Hybride organisaties zijn organisaties die publieke belangen behartigen én commerciële activiteiten verrichten. Omdat zij zowel taak- als marktorganisatie zijn, hebben zij *dubbele financieringsrelaties*: ze ontvangen een budget van de overheid en verdienen geld op de (private) markt. Het argument dat vaak in hun voor-

deel wordt aangevoerd, betreft de stimulans die van concurrentie zou uitgaan, ook voor die ‘publieke’ delen van de organisatie die niet direct onder concurrentie werken (In ‘t Veld 1997). Door universiteiten bijvoorbeeld de concurrentie om contractonderzoek met particuliere adviesbureaus te laten aangaan, zal de innovatie binnen de universiteit als geheel worden bevorderd, hetgeen uiteindelijk ook voor het fundamentele onderzoek (een publiek belang) voordelen zal hebben.

De raad wenst hier het werk van de commissie-Cohen over hybride organisaties niet over te doen (zie ook SER 1999). De benadering van in dit rapport levert echter wel enige specifieke argumenten op die hier moet worden vermeld:

- 1 De veronderstelde ‘winst’ van hybriditeit is nog amper aangetoond.
- 2 De mogelijke winst moet worden gezien in het licht van de publieke belangen die in het geding zijn. Het is opvallend dat dit woord in de discussie over hybride organisaties niet wordt gehoord, terwijl het toch het beslissende criterium zou moeten zijn. Leidt de concurrentie waaraan zelfstandige bestuursorganen worden blootgesteld, tot een betere borging van publieke belangen of gaan de organen zich met name op de belangen van de afnemers richten? Leidt de combinatie van publieke en private taken niet tot een suboptimale behartiging van de publieke taken, die niet opweegt tegen de mogelijke winst van synergie? Uit onderzoek is in elk geval bekend dat publieke organisaties die veel inkomsten krijgen van externe klanten, zich vooral richten op de belangen en wensen van die klanten (Ter Bogt 1995).
- 3 Winst in termen van ‘nieuw (publiek) ondernemerschap’ kan licht ten koste gaan van waarden als responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit die de publieke sector een meerwaarde kunnen verschaffen. Indien de publieke normen en waarden worden ondergraven door de waarden en normen van de private sector, zullen de mogelijkheden voor dergelijke vormen van institutionele borging afnemen.
- 4 De achterliggende gedachte dat de overheid alleen door de prikkel van concurrentie (van de private markt) tot grotere activiteit kan worden gestimuleerd, moet worden verworpen. Uitbestedingen en marktwerking zijn niet de enige middelen om het overheidsapparaat adequaat te prikkelen.

De raad concludeert dat concurrentie zoals die op de private markt plaatsvindt, geen alternatief is voor borging middels hiërarchie dan wel voor borging met regels.

Indien concurrentie daarentegen in een zeer brede zin, los van de relatie met de private markt, wordt opgevat als een vorm van competitie, kan er wel degelijk sprake zijn van concurrentie binnen de overheid die een meerwaarde oplevert. In deze brede conceptie staat niet de *afrekening* maar de *vergelijking* voorop. Deze vergelijking borgt niet direct het publieke belang maar stimuleert de ambtelijke medewerkers wel tot beter presteren. In dit opzicht kan de overheid derhalve leren van de markt zonder te willen imiteren. Het grote voordeel van de markt (bij volledige concurrentie) is immers gelegen in het genereren van *informatie*. Juist voor het borgen van publieke belangen is die informatie van cruciaal belang. Een vergelijking van mogelijke manieren van borging is in hoge mate ook een

vergelijking tussen manieren van informatievergaring. In dat opzicht kan ook de verschuiving van het publieke naar het private domein in de laatste decennia deels worden verklaard: de markt werd geacht informatie te genereren die binnen de overheidsbureaucratie niet kon worden verkregen.

Door de *transparantie* binnen de overheid te vergroten, is het eveneens mogelijk de informatie te genereren die nodig is om publieke belangen effectief binnen het publieke domein te borgen. De concurrentie van de private markt is hiervoor niet geschikt, zoals eerder werd geconstateerd, maar concurrentie in de bredere zin van competitie wel, bijvoorbeeld aansluitend bij de beroepseer van de professionals die binnen de overheid werken. In deze zin kan van *maatstafconcurrentie* en *benchmarking* worden geprofiteerd, niet om mensen binnen het publieke domein op af te rekenen, maar om hen te prikkelen beter werk af te leveren. De mogelijkheden voor het vergroten van de transparantie nemen onmiskenbaar toe door nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie. In het algemeen is het van belang de verantwoordingsmechanismen binnen de overheid nadrukkelijk te versterken.

5.5.3 BINDING VOORAF MET CONTRACTEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Zowel de publieke als de private sector kennen binding vooraf met regels. Binnen de private sector kennen we hiernaast binding vooraf met contracten. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre deze laatste figuur ook binnen het publieke domein kan bijdragen aan een betere borging van publieke belangen.

Over contracten binnen een departement kunnen we kort zijn: dit is een vreemde figuur die ook strijdig is met de ministeriële verantwoordelijkheid. Contracten tussen 'onderdelen' van dezelfde rechtspersoon, de staat, zijn in juridisch opzicht een anomalie. Inhoudelijk gezien is het ondenkbaar dat de minister met aan hem ondergeschikte onderdelen van zijn eigen departement zou moeten onderhandelen over de door hen te leveren prestaties. Ook de vraag van ambtelijke uitvoerbaarheid van beleid dat door de politiek aanspreekbare overheid is vastgesteld, blijft uiteindelijk ter beantwoording van deze overheid. Ambtenaren kunnen er niet in vrijheid over onderhandelen; zij zijn hiertoe niet gelegitimeerd. En ten slotte impliceert een contract dat wat niet bij contract is geregeld, voor de eigen verantwoordelijkheid blijft. Dat kan hier niet het geval zijn, aangezien de minister verantwoordelijk is voor het gehele functioneren van het departement.

Deze problemen doen zich minder gelden indien de betreffende organisatie *formeel* op afstand is geplaatst. Beter gezegd: wanneer er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan. De minister is immers niet verantwoordelijk voor het functioneren van deze organen, behalve voor zover hem uitdrukkelijk taken en bevoegdheden zijn toebedeeld (Scheltema 1994; Boxum 1997). Toch is ook een contract tussen de minister en een zelfstandig bestuursorgaan allermindst een vanzelfsprekende figuur, aangezien het immers een positie van onderhandeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan vooronderstelt. Hoe de minister

gelegitimeerd is, is bekend. Namens wie het betreffende zelfstandig bestuursorgaan in deze onderhandeling optreedt, is echter onduidelijk. De behartiging van publieke belangen kan immers niet afhankelijk worden gesteld van de bereidheid van besturen van een zelfstandig bestuursorgaan om aan deze behartiging mee te werken.

Met binding vooraf met contracten komen we, met name op juridische gronden, in het publieke domein niet veel verder. De vergelijking met het middel van de concurrentie dringt zich op. Deze vergelijking kan overigens verder worden doorgetrokken. Waar geconstateerd werd dat de overheid de concurrentie van de private markt niet moet willen kopiëren maar er wel van moet leren, kan ook worden geconstateerd dat de overheid kan leren van het principe van contracten, zonder departementsonderdelen of zelfstandige bestuursorganen daadwerkelijk met (privaatrechtelijke) contracten te willen binden. Bij contracten is de *residuele beslisruimte* voor de ‘agent’ immers van groot belang. Juist die residuele beslisruimte, zo leert met name de economische wetenschap, kan de ‘agent’ aanzetten tot een grotere betrokkenheid bij en een efficiëntere behartiging van publieke belangen (Van Beek 1998). Het spreekt vanzelf dat een grotere vrijheid ook voor andere belangen kan worden aangewend. Het is dus de kunst de betrokkenheid van deze organisaties te stimuleren door hen meer vrijheid te laten en hen tegelijkertijd aan de behartiging van de in het geding zijnde publieke belangen te binden.

In feite wordt bij het fenomeen van de zelfstandige bestuursorganen geprofiteerd van dit principe van *wederkerigheid*, oftewel *reciprociteit*. De behartiging van het publieke belang wordt op enige afstand geplaatst en de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan bij de uitvoering van taken is soms aanzienlijk groter dan binnen het departement het geval zou zijn geweest. Deze constructie kan een extra prikkel geven tot betrokkenheid bij de behartiging van publieke belangen. Daarenboven dwingt de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan tot het verhelderen van de taken die hij moet verrichten en tot het scheppen van een heldere relatie tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan. Scheltema heeft in dit verband gewezen op een paradox: juist door de formele zeggenschap te verminderen kan de relatie met de betreffende organisatie transparanter vorm worden gegeven, waardoor ook meer invloed op die organisatie kan worden uitgeoefend. Dit is meestal niet de formele reden om een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen (zie De Ridder en Scheltema 1993; commissie-Sint 1995; Ministerie Binnenlandse Zaken 1997), maar het feitelijk effect van de instelling van zo’n orgaan is wel dat er formeel meer mogelijkheden ontstaan voor een andere vorm van binding vooraf waardoor de betrokkenheid wordt gestimuleerd (zie ook Kickert et al. 1998).

Zo gezien is het niet verrassend dat lange tijd de stelling werd gehuldigd dat borging van publieke belangen in bepaalde gevallen – met name wanneer de betreffende publieke belangen in heldere regels kunnen worden gevat – zou zijn gebaat met externe verzelfstandiging. Verzelfstandiging dwong tot het expliciteren van publieke belangen en de residuele beslisruimte van het zelfstandig bestuurs-

orgaan zou leiden tot een grotere betrokkenheid bij de behartiging van het betreffende publieke belang. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het in de praktijk moeilijk is gebleken om heldere kaders aan te geven voor het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Hierdoor kon de beleidsvrijheid van de zelfstandige bestuursorganen nogal eens te ruim worden, hetgeen ook de behartiging van andere (publieke en niet-publieke) belangen niet ten goede is gekomen. In hoofdstuk 7 komt dit nader aan de orde.

Het bovenstaande roept wel de vraag op of externe verzelfstandiging een noodzakelijke voorwaarde is voor het vergroten van de residuele beslisruimte van ambtenaren. Zou niet ook binnen het departement een vorm van reciprociteit kunnen worden ontwikkeld, waarbij de grotere eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar leidt tot een grotere betrokkenheid bij de doeleinden van de politieke top? De laatste jaren wordt er in de praktijk binnen departementen veel geëxperimenteerd met vormen van *zelfbeheer*, waarbij tegenover een grotere autonomie en een grotere eigen verantwoordelijkheid de verwachting staat dat de betreffende departementsonderdelen beter zullen functioneren. Hierbij worden soms zelfs expliciete afspraken gemaakt over de output. Niettemin blijft het *formeel* strijdig met de ministeriële verantwoordelijkheid wanneer eigen verantwoordelijkheden worden toegedeeld aan departementsonderdelen. Volgens de leer is de minister immers evenzeer verantwoordelijk voor het handelen van zijn ambtenaren, terwijl dit volgens interne afspraken tot de eigen verantwoordelijkheid van die ambtenaren zou behoren.

In de praktijk kiest men overigens vaak voor een derde weg: men gaat minder strikt om met de ministeriële verantwoordelijkheid. Agentschappen, die wel onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen, worden als een goed alternatief gezien voor zelfstandige bestuursorganen (commissie-Sint 1995) en er worden zelfs rechtstreekse contractuele relaties tussen de top van het departement en departementsonderdelen bepleit en beproefd (Van der Knaap en Van Hofwegen 1999). Of hiermee een in juridisch opzicht fraaie weg wordt ingeslagen is, als gezegd, de vraag. Het lijkt beter een grotere residuele beslisruimte voor ambtenaren te scheppen en de ministeriële verantwoordelijkheid hieraan meer compatibel te maken. In hoofdstuk 7 zal nog blijken dat een systeem van kwaliteitscontrole binnen departementen daaraan een bijdrage zou kunnen leveren. Daarmee zullen de verschillen tussen departementsonderdelen (agentschappen) en zelfstandige bestuursorganen wel verder vervagen.

5.5.4 CONCLUSIE

Uit deze paragraaf blijkt dat de eerder beschreven borgingsmechanismen voor de private sector, afgezien van het mechanisme van de institutionele borging, niet zonder meer binnen de publieke sector kunnen worden toegepast. Daarvoor heeft het publieke domein te zeer een eigen karakter. Zo laten bepaalde combinaties van borging zich binnen de publieke sector minder goed denken. Ministeriële verantwoordelijkheid laat zich bijvoorbeeld minder goed combineren met con-

currentie tussen departementsonderdelen en private partijen. Ook het afsluiten van contracten met departementsonderdelen vormt in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid een vreemde figuur.

Maar de overheid kan wel leren van de private sector. De transparantie kan binnen de overheid worden vergroot door competitie en onderlinge vergelijking. Een grotere residuele beslissruimte van ambtenaren kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid.

In het onderstaande zal aan de hand van twee situaties nader worden ingegaan op de mogelijkheden de publieke belangen binnen het publieke domein te borgen: borging bij uitvoering door zelfstandige bestuursorganen en borging binnen het departement. In het eerste geval gaat de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder dan de specifieke bevoegdheden van de instellingswet. Voor het overige is de minister niet politiek verantwoordelijk voor het functioneren van deze zelfstandige bestuursorganen.²

5.6 PUBLIEKE BELANGEN EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

5.6.1 MOGELIJKHEDEN VOOR BORGING MET REGELS EN CONTRACTEN

Hieronder wordt nagegaan in hoeverre het in het geval van zelfstandige bestuursorganen mogelijk is publieke belangen te borgen door binding vooraf met regels. Hierbij kan worden gedacht aan wettelijke regels (instellingswet) en regels in contracten. Deze laatste optie behoeft wel een kanttekening, aangezien onderhandelingen van een zelfstandig bestuursorgaan met de minister over een gezamenlijk contract formeel gezien een vreemde figuur zijn. Het is immers onduidelijk wat de legitimatie is voor zelfstandige bestuursorganen om tegenover de politiek verantwoordelijke minister op te komen voor hun ‘eigen’ belang. Dit neemt niet weg dat In ‘t Veld (1997) voor de praktijk van het beleid ongetwijfeld gelijk heeft als hij de sturingsrelatie tussen departement en zelfstandig bestuursorgaan karakteriseert als een *wederzijdse*. Departement en zelfstandig bestuursorgaan zijn vaak wederzijds van elkaar afhankelijk en sturing vanuit het departement heeft slechts kans van slagen indien voldoende rekening wordt gehouden met de wensen van het zelfstandige bestuursorgaan. Hiermee zijn er pragmatische redenen om zelfstandige bestuursorganen ook met contracten te binden, waarover in een onderlinge onderhandeling overeenstemming moet worden bereikt.

Wie het primaat van de (officiële) politiek ontkent en daarmee twijfelt aan de ministeriële verantwoordelijkheid, heeft naast pragmatische zelfs principiële argumenten voor het aangaan van een contractuele relatie met zelfstandige bestuursorganen. Zo meent Frissen (1993: 16): “verzelfstandiging is een moderniseringsstrategie die niet alleen mikt op verbetering van effectiviteit en efficiëntie, maar tevens op vergroting van responsiviteit en maatschappelijke betrokkenheid”. Daarmee kan de maatschappelijke betrokkenheid zelfstandige bestuursorganen een aanvullende legitimatie verschaffen.

Afgezien van deze kanttekeningen is het de vraag welke publieke belangen zich bij zelfstandige bestuursorganen met regels (wettelijke regels dan wel regels in contracten) laten borgen. Wanneer is borging mogelijk door binding vooraf met regels? De relevante overwegingen zijn grotendeels dezelfde als bij de uitbesteding van publieke taken aan private partijen. In het geval van zelfstandige bestuursorganen is borging van publieke belangen mogelijk door binding vooraf met regels:

- 1 indien er voldoende consensus bestaat over de in het geding zijnde publieke belangen;
- 2 indien de consensus en de formulering van de publieke belangen enigermate duurzaam zijn;
- 3 indien de in het geding zijnde publieke belangen kunnen worden geoperationaliseerd: zij moeten in regels dan wel in contracten kunnen worden vastgelegd en geconcretiseerd;
- 4 indien er voldoende informatie aanwezig is over toekomstige ontwikkelingen en over de inspanningen die het zelfstandig bestuursorgaan moet verrichten voor de realisatie van de publieke belangen;
- 5 indien handhaving van regels en contracten mogelijk is: de uitkomsten moeten verifieerbaar zijn.

Niettemin zijn er voor zelfstandige bestuursorganen ook belangrijke verschillen met de binding van private partijen bij uitbesteding:

- 1 Er is sprake van een andere gezagsrelatie: de politiek verantwoordelijke kan in regels vastleggen waaraan zelfstandige bestuursorganen zich te houden hebben. Dit betekent onder andere dat een eventuele risicoaversie bij zelfstandige bestuursorganen hier een minder grote rol speelt. Formeel is het immers niet aan de zelfstandige bestuursorganen zelf te bepalen of zij de risico's te groot achten om een relatie met de minister en zijn departement aan te gaan. Dit betekent niet dat het erg aangewezen is om de realisatie van publieke belangen over te laten aan zelfstandige bestuursorganen indien er grote risico's dreigen. In dat geval zijn er voldoende argumenten om de behartiging van de in het geding zijnde publieke belangen rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid te houden.
- 2 De 'uitbesteding' van publieke taken aan zelfstandige bestuursorganen ontbeert de informatiewinst ten gevolge van concurrentie, zoals deze zich voordoet bij uitbesteding aan private partijen. Toezicht op regels en het handhaven van contracten worden hierdoor moeilijker. Er worden hogere eisen gesteld aan de verifieerbaarheid van de output. Het gevaar van de eerder genoemde *performance paradox* is hier evident groter. Juist concurrentie kan een belangrijk instrument zijn om bij het vaststellen en met name bij het weergeven van de output te voorkomen dat ritualisering en proceduralisme optreden. Bij zelfstandige bestuursorganen is de opbrengst vaak moeilijk op een betrouwbare, laat staan objectieve, wijze weer te geven, met name wanneer binnen het zelfstandige bestuursorgaan een andere opvatting bestaat over het doel dan wel het publieke belang dat hier moet worden gediend: "Wat zijn 'feiten'? Zuivere, ongerepte informatie is een mythe" (Wagenaar 1995: 253).

- 3 Onvolkomenheden kunnen hier wellicht beter via institutionele borging worden gecompenseerd dan op een markt tussen private partijen. Deze gedachte stoelt op de veronderstelling dat publieke belangen eerder divergeren met ondernemersbelangen dan met de doeleinden van zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige bestuursorganen zijn immers primair op de publieke zaak gericht.

Met het vergelijken van zelfstandige bestuursorganen en private partijen mogen we, net zomin als met het vergelijken van departementale diensten en zelfstandige bestuursorganen, vervallen in algemene uitspraken voor of tegen zelfstandige bestuursorganen. Van publiek belang tot publiek belang zal moeten worden beoordeeld of binding vooraf met regels mogelijk is. Bovendien moet daarbij worden vastgesteld dat de binding gericht is op het borgen van publieke belangen en ertoe dient het zelfstandig bestuursorgaan te binden aan de behartiging van deze belangen. Binding vooraf heeft dus geen betrekking op de binding met het (moeder)departement. Het tegendeel is soms zelfs het geval. Soms vraagt het publieke belang immers juist om *onafhankelijkheid* (hetgeen een goede reden kan zijn om een zelfstandig bestuursorgaan in te schakelen). De volgende situaties illustreren dit:

- 1 rechtsgelijkheid bij de uitvoering van beleid kan om een zekere afstand vragen ten opzichte van de politiek. Indien die afstand niet binnen het departement effectief kan worden georganiseerd, is uitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan meer aangewezen;
- 2 bepaalde beleidsfuncties, zoals het toezicht op private actoren, zijn effectiever als zij niet te zeer met het beleid worden verweven (OPTA, NMa, De Nederlandsche Bank);
- 3 de aard van het beleidsterrein vraagt soms om terughoudendheid van de politiek aanspreekbare overheid met direct inhoudelijke bemoeienis: men denke aan de subsidiefondsen op een terrein als de cultuur.

Indien er behoefte bestaat aan een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van het moederdepartement, zal de taak van het betreffende zelfstandige bestuursorgaan bijvoorbeeld in de instellingswet helder moeten worden omschreven. Van gedetailleerde bemoeienis door het moederdepartement zal moeten worden afgezien. Zoiets kan alleen indien er andere mechanismen zijn die ertoe bijdragen dat de in het geding zijnde publieke belangen worden gediend. Hierbij valt zowel te denken aan vormen van institutionele borging als aan het scheppen van extra verantwoordingsrelaties. Of de mogelijkheden daartoe zich voordoen, hangt af van het motief om een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen (zie De Ridder en Scheltema 1993). Is dat motief de wens om belanghebbenden deel te laten nemen in de behartiging van de publieke taak, dan zijn hiermee verantwoordingsrelaties geschapen die een extra bijdrage kunnen leveren aan de borging van de in het geding zijnde publieke belangen. Dat dergelijke verantwoordingsrelaties ook verkeerd kunnen uitpakken, wordt daarmee niet ontkend (Buurmeijer).

5.6.2 MOGELIJKHEDEN VOOR INSTITUTIONELE BORGING

Doordat zij gericht zijn op de publieke zaak, is er veelal een grote mate van convergentie tussen de cultuur van zelfstandige bestuursorganen en het publieke belang dat zij dienen. Niettemin zullen de zelfstandige bestuursorganen op dit punt verschillen te zien geven. Ook de duurzaamheid van institutionele waarden en normen zal verschillend zijn. In dit verband mag worden aangenomen dat de verankering van waarden en normen binnen zelfstandige bestuursorganen sterker zal zijn indien professionele deskundigheid binnen het zelfstandig bestuursorgaan belangrijker is. De Ridder en Scheltema (1993) bepleiten bijvoorbeeld het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan als het gaat om beslissingen waarvoor het oordeel van deskundigen beslissend hoort te zijn.

Nog een stap verder kan juist in de specifieke mogelijkheden voor institutionele borging een reden zijn gelegen om een apart zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. Door de behartiging van bepaalde taken op een zekere afstand van het departement te plaatsen, ontstaan nieuwe mogelijkheden om een bepaalde cultuur, een bepaald samenstel van normen en waarden te ontwikkelen. Juist in die nieuwe cultuur kunnen bepaalde publieke belangen beter worden geborgd dan in de meer bureaucratistische en bureaupolitieke cultuur van een departement. Het aardige is dat de grotere mogelijkheden voor borging van publieke belangen niet snel als motief voor het instellen van zelfstandige bestuursorganen worden genoemd. Niettemin vormen de mogelijkheden tot het scheppen van een bepaalde cultuur een belangrijke reden om bepaalde publieke taken uit te besteden aan zelfstandige bestuursorganen.

Dit betekent overigens niet dat voor het scheppen van een bepaalde cultuur die voor het borgen van publieke belangen onmisbaar is, externe verzelfstandiging een noodzakelijke voorwaarde is. In de volgende paragraaf zal blijken dat ook binnen departementsonderdelen eigen waarden- en normenstelsels kunnen worden ontwikkeld die nieuwe mogelijkheden bieden voor de borging van publieke belangen.

Ten slotte: de mogelijkheden voor borging van publieke belangen binnen zelfstandige bestuursorganen werpen ook een nieuw licht op de discussie over hybride organisaties. Door hun betrokkenheid op de publieke zaak bieden zelfstandige bestuursorganen immers extra mogelijkheden daarvoor. Wie zelfstandige bestuursorganen ook aan concurrentie bloot stelt, dreigt deze publieke waarden en normen te laten eroderen ten gunste van de waarden en normen van 'de markt'.

5.6.3 AFWEGING

Hiermee zijn de mogelijkheden besproken die zelfstandige bestuursorganen hebben als het gaat om het borgen van publieke belangen. Concurrentie met private partijen lijkt niet erg aangewezen. In dat geval zou het beter zijn concurrentie om publieke gelden mogelijk te maken en zelfstandige bestuursorganen om te

vormen tot private organisaties (dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor de sociale werkvoorziening; Derksen 1998).

Binding van zelfstandige bestuursorganen met regels biedt betere mogelijkheden. Met name de combinatie met institutionele borging lijkt een vruchtbare weg, op voorwaarde dat wordt geïnvesteerd in publieke waarden als dienstbaarheid, responsiviteit en integriteit in plaats van in een grote aandacht voor winst en voor klanten.

5.7 PUBLIEKE BELANGEN EN HET DEPARTEMENT

De mogelijkheden voor borging van publieke belangen binnen het departement laten zich gemakkelijker in negatieve dan in positieve zin beschrijven. Uit het voorgaande is reeds gebleken wanneer borging binnen departementen minder goed mogelijk is:

- 1 indien rechtsgelijkheid bij de uitvoering van het beleid om een zekere afstand vraagt ten opzichte van de politiek en indien die afstand niet binnen het departement effectief kan worden georganiseerd;
- 2 indien het om beleidsfuncties gaat zoals het toezicht op private actoren, die effectiever zijn als zij niet te zeer met het beleid worden verweven (OPTA, NMa, De Nederlandsche Bank).
- 3 indien de aard van het beleidsterrein vraagt om terughoudendheid van de politiek aanspreekbare overheid met direct inhoudelijke bemoeienis: men denke aan de subsidiefondsen op een terrein als de cultuur.

Dit wil niet zeggen dat borging binnen het departement in alle andere gevallen zonder meer mogelijk is. Eerder is al aangegeven dat het mechanisme van de hiërarchie in theorie dan wel veel mogelijkheden tot borging mag bieden, maar dat de praktijk een ander beeld laat zien. Tegelijkertijd zijn ook de mogelijkheden van binding met contracten en van concurrentie binnen departementen gerelativeerd. Voor binding met wettelijke regels gelden al evenzeer beperkingen. Dat maakt het zo moeilijk algemene uitspraken te doen over de mogelijkheden tot borging van publieke belangen binnen departementen, ofwel onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid.

Hiernaast moet worden vastgesteld dat de behartiging van publieke belangen onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid vaak ook een laatste optie is. Indien borging van publieke belangen niet goed mogelijk is binnen het private domein dan wel binnen een zelfstandig bestuursorgaan, lijkt er vaak maar één weg open te staan. Dan lijkt, hoe dan ook, te moeten worden vertrouwd op de borging binnen het departement, ongeacht de soms beperkte mogelijkheden die ook daar voorhanden zijn. Een dergelijke redenering is, zeker binnen de publieke sector, niet ongebruikelijk. Tegelijkertijd is zij toch ook te overheidscentrisch en gaat zij te zeer voorbij aan de beperkingen binnen de departementen. In dit verband is het beter te accepteren dat zowel het private als het publieke domein beperkte mogelijkheden bieden voor borging van de in het geding zijnde publieke belangen.

In een dergelijke situatie staan drie wegen open. Ten eerste kan worden besloten het betreffende publieke belang een andere invulling te geven, dan wel zelfs geheel los te laten. Ten tweede kan alsnog voor private borging worden gekozen, hetgeen wellicht gepaard gaat met het nemen van een hoger risico van verlies van effectiviteit.

Als derde mogelijkheid kunnen de omstandigheden voor borging binnen departementen worden verbeterd. Bij het zoeken naar nieuwe borgingsmechanismen binnen de departementen is de afgelopen decennia vaak gezocht naar ‘marktconforme’ oplossingen. Toch zijn marktwerking en concurrentie lang niet altijd bruikbare alternatieven, zo bleek hier eerder. De concurrentie zoals we die van de private markt kennen, en het afsluiten van contracten botsen met de ministeriële verantwoordelijkheid en zijn geen alternatieven voor de toegenomen problemen met borging van publieke belangen binnen departementen. Wel kan de private markt hier dikwijls inspiratie bieden, bijvoorbeeld met het vergroten van verantwoordelijkheden van afzonderlijke diensten en van afzonderlijke ambtenaren. Het voorbeeld van de reorganisatie van de belastingdienst is al eerder genoemd. Formeel veranderde er niets aan de positie van de belastingdienst, toch bleek het mogelijk de belastingdienst beter te laten functioneren, mede door zijn vrijheid van handelen te vergroten. De paradox van Scheltema was blijkbaar ook binnen de overheid zelf te organiseren: door een grotere autonomie te scheppen konden tegelijkertijd betere afspraken worden gemaakt over te verrichten werkzaamheden en te leveren prestaties. Bij de aansturing van de belastingdienst werd bovendien ingespeeld op de eigen professionele normen en waarden van de inspecteurs.

Dit voorbeeld stemt overeen met bredere ervaringen. Zo concludeert het officiële evaluatierapport ten aanzien van de succesvolle reorganisatie van het overheidsapparaat in Nieuw-Zeeland: “This is not to say that the contractual reforms do not add value; rather, [...] a major portion of what has been accomplished has been due to conventional management ideas – freeing managers in exchange for holding them accountable for results – rather than to institutional economics” (Lane 1997: 43). Niet privatisering of verzelfstandiging waren de belangrijkste oorzaken van de verbetering, maar het management van de eigen organisatie.

Blijkbaar kan de borging van publieke belangen ook binnen de overheid zelf worden verbeterd. De mogelijkheden hiertoe liggen zowel in de sfeer van het vergroten van eigen verantwoordelijkheden, van het vergroten van transparantie als in de sfeer van de institutionele borging, thema’s die hiervoor al kort aan de orde zijn geweest. Hieronder zal hier uitgebreider op in worden gegaan.

5.8 BETERE MOGELIJKHEDEN VOOR BORGING BINNEN HET PUBLIEKE DOMEIN

5.8.1 VERGROTEN VAN EIGEN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Nieuwe sturingsmethoden op departementen zijn vooral gericht op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheden van ambtenaren. Regels markeren met name de grens tussen de gebonden en de *vrije* beslisruimte van ambtenaren. Die vrije beslisruimte heeft niet alleen betrekking op financiële en beheersmatige zaken (zelfbeheer), maar ook op de uitvoering van het beleid. Ambtenaren krijgen de mogelijkheid om globale normen zelf verder in te vullen, vanzelfsprekend in de geest van het publieke belang dat in het geding is. Zo vindt een *uitruil* plaats tussen een grotere autonomie en een grotere betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid.

Het betreft hier geen nationaal, maar een internationaal fenomeen. De OECD spreekt hier over een nieuw paradigma: “aimed at fostering a performance-oriented culture in a less centralised public sector” (OECD 1995). In dit nieuwe paradigma staan, in de termen van Hood (1991), drie uitgangspunten centraal. Ten eerste wordt uitgegaan van *hands-on professional management*: de publieke activiteit moet worden ‘gemanaged’ op de plek waar de actie plaatsvindt en bij voorkeur door professionals. Ten tweede vindt ‘binding vooraf’ plaats door beoordelingskaders te verschaffen waarbinnen het functioneren moet plaatsvinden. Ten derde moet worden gezorgd voor een systeem van verantwoording. Instanties moeten primair op hun resultaten worden afgerekend en mogen zich niet veilig wanen als zij zich aan alle procedures houden.

Voor een dergelijke uitruil van bevoegdheden en betrokkenheid werd vroeger, met name vanwege de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid, externe verzelfstandiging minimaal noodzakelijk geacht. Later was de geldende leer dat een dergelijke uitruil ook met agentschappen kon plaatsvinden. Het rapport van de commissie-Sint markeerde dit omslagpunt van externe naar interne verzelfstandiging. Sinds enkele jaren lijkt ook dat standpunt informeel al te zijn verlaten. Voor een andere aansturing van departementsonderdelen is het niet langer noodzakelijk agentschappen in te stellen. In dat opzicht vervult de belastingdienst een voorbeeldfunctie, niet alleen in dit rapport maar ook binnen de overheid als geheel.

5.8.2 EEN GROTERE TRANSPARANTIE

Voor een adequate borging van publieke belangen is informatie van groot belang. Op de markt genereert met name de concurrentie veel informatie; binnen de publieke sector leidt verantwoording tot informatie. De problemen binnen de publieke sector hebben met name te maken met een gebrek aan informatie. In dit opzicht kan de overheid leren van de markt, zij het dat het publieke karakter van de overheid zich verzet tegen de concurrentie van de private markt.

De overheid zal op meer aangepaste manieren moeten proberen de eigen *transparantie* te vergroten. Dit kan langs drie lijnen:

- 1 De openbaarheid van het bestuur en de verantwoording van het bestuur moeten worden vergroot. Publieke verslaglegging moet zijn toegesneden op de publieke taak die aan de orde is, en moet inzicht geven in de wijze waarop de verschillende aspecten daarvan worden vervuld. In dit opzicht is ook een goede regeling van klokkenluiders van belang (Bovens 1990). Voorlopig gaat de Nederlandse overheid nog te angstig en krampachtig om met het fenomeen van de klokkenluiders. Hun rechten moeten worden verbeterd.
- 2 De controle op de kwaliteit van het functioneren van de overheid moet worden verbeterd. Door kwaliteitscontrole te verbeteren kan bovendien de ministeriële verantwoordelijkheid worden ontlast (zie verder hoofdstuk 7).
- 3 De prestaties van verschillende onderdelen van de overheid kunnen systematischer met elkaar worden vergeleken. In deze sfeer wordt wel gesproken over maatstafconcurrentie en over *benchmarking*. De aansturing van de uitvoeringsinstellingen in de sfeer van de sociale zekerheid heeft recentelijk geleerd welke prikkels kunnen uitgaan van benchmarking. De voordelen van deze vormen van concurrentie kunnen worden vergroot indien zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de professionele reputatie van de betrokkenen. Niet ontkend hoeft te worden dat het soms niet eenvoudig is goede indicatoren voor vergelijking te vinden. Kwaliteit laat zich niet altijd vastleggen in enkelvoudige cijfers.

107

Hiermee moet een grotere nadruk komen te liggen op ‘verantwoording’ en ‘resultaat’ (De Vries en Van Dam 1998). In dit kader past ook het denken over de zogenaamde *burgerhandvesten* (‘citizen’s charters’). Overigens bestaat een duidelijke parallelle tussen de genoemde overwegingen ter vergroting van transparantie binnen het departement en hetgeen eerder is gezegd over de gewenste verheldering van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Ook binnen deze constructie zijn genoemde overwegingen derhalve van belang.

5.8.3 VERSTERKEN VAN PUBLIEKE WAARDEN EN NORMEN

Hoewel de publieke zaak geenszins altijd centraal hoeft te staan, kent de overheid wel een cultuur die gericht is op het belang van de publieke zaak, op responsiviteit, dienstbaarheid, integriteit enzovoorts. Deze cultuur vormt de meerwaarde van het publieke domein, zowel van departementsonderdelen als van zelfstandige bestuursorganen, bij de borging van publieke belangen. In dit verband is een specifieke vorm van institutionele borging relevant, namelijk de versterking van de *publieke professionaliteit* van de ambtenaar.

De behoefte aan deze vorm van institutionele borging wordt de laatste decennia zonder meer groter door de vakinhoudelijke professionalisering van het ambtenarenapparaat. Het is mede door deze professionalisering dat het instrument van de hiërarchie aan gewicht verliest. Bij de professionals vormen de normen en waarden van de eigen professie meestal een belangrijk ijkpunt. Voor de borging binnen het publieke domein is het van belang dat ook de publieke waarden en

normen bij professionals een vanzelfsprekend ijkpunt vormen. In dat verband bestaat er behoefte aan een zeker evenwicht tussen enerzijds deskundigheid en betrokkenheid bij de materie, en anderzijds loyaliteit aan het publiek belang (twee aspecten die overigens allerm minst strijdig hoeven te zijn).

De laatste jaren zien we binnen de overheid al een ontwikkeling gericht op het versterken van publieke normen en waarden. Er wordt veel geïnvesteerd in projecten voor trainees en de eed dan wel de belofte wordt weer afgelegd. Een discussie over integriteit wordt al enige jaren intensief gevoed. Toch is het nog niet genoeg. Daarbij is de minister op een departement niet afhankelijk van anderen. Hij heeft de mogelijkheden de publieke waarden en normen binnen zijn eigen organisatie te versterken, en daarmee ‘de meerwaarde van het publieke domein’, in eigen hand. Hij kan deze meerwaarde uitbuiten, maar hij kan haar ook (gedeeltelijk) teniet doen. Bijvoorbeeld door de ambtenaar als publieke ondernemer te afficheren wordt de meerwaarde van het publieke domein ondergraven: “Naarmate de overheid zich meer als een bedrijf presenteert, en naarmate betrokkenen daar echt in gaan geloven, zal ook daar de oriëntatie op het individuele de boven- toon gaan voeren” (Noordergraaf 1999: 142). Hiermee verzet de raad zich niet tegen het streven naar een grotere efficiëntie binnen de overheid. Dit streven mag echter niet leiden tot een marktgerichtheid waardoor het kind met het badwater wordt weggegooid. *De belangrijkste meerwaarde van de overheid lijkt immers te liggen in de specifieke institutionele context, die andere kansen biedt voor het borgen van publieke belangen dan de markt kan bieden.*

Er zijn veel redenen om afscheid te nemen van de klassieke ambtenaar. Er zijn ongetwijfeld ook goede redenen om toe te groeien naar andere arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren. Laat in dit verband dan de ‘publieke professional’ de leidende gedachte zijn. De overheid is geen bedrijf – waarom zou er anders een overheid zijn? – en de ambtenaar is geen ondernemer. Vanuit deze gedachte zal de overheid meer moeten investeren in het werven en behouden van kwaliteit. Het zoeken naar kwaliteit moet zich overigens niet alleen beperken tot de hogere functies.

5.9 STAAT DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID VERNIEUWING IN DE WEG?

5.9.1 INLEIDING

Hiervoor zijn enkele mogelijkheden genoemd waarmee binnen departementen de publieke belangen kunnen worden geborgd. Deze mogelijkheden komen tegemoet aan de afnemende effectiviteit van hiërarchie en de toegenomen professionaliteit binnen overheidsorganisaties. In dit kader is ook de ministeriële verantwoordelijkheid van belang. Terwijl de toegenomen professionaliteit vraagt om een grotere ambtelijke autonomie, blijft de minister politiek verantwoordelijk voor het handelen van elke individuele ambtenaar binnen zijn departement. Hiermee heeft de ministeriële verantwoordelijkheid *gestimuleerd* dat is gezocht

naar oplossingen die de publieke professional de ruimte verschaffen die hij nodig heeft om adequaat te kunnen functioneren. Zo droeg de ministeriële verantwoordelijkheid bij aan verzelfstandiging en privatisering, terwijl deze alternatieven niet in alle opzichten een verbetering opleverden. Daarnaast heeft zij in de praktijk in de weg gestaan van de doorvoering van betere methoden van taakuitvoering *binnen* de departementen.

Is het nu zo dat de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid de bedoelde vernieuwingen in de weg moet staan? In dit verband zijn twee vragen relevant:

- 1 Voldoet de staatsrechtelijke redenering die aan het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk ten grondslag ligt (nog) wel?
- 2 Is de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk functioneert, (nog) in overeenstemming is met hetgeen het staatsrecht daarmee beoogt te bereiken?

Deze vragen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

5.9.2 DE DOELSTELLING VAN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Voor de overheidsorganisatie heeft de ministeriële verantwoordelijkheid een dubbele functie. In de eerste plaats dient zij ertoe te verzekeren dat het beleid van de overheid overeenkomt met de politieke voorkeuren van de bevolking. Op deze wijze dient de ministeriële verantwoordelijkheid de democratische legitimatie van het bestuursoptreden. In de tweede plaats is de ministeriële verantwoordelijkheid uitgegroeid tot het middel om in algemene zin te bewaken dat de overheidsorganisatie goed functioneert. Het gaat hier niet primair om de politieke legitimatie van het overheidsoptreden, maar om een beoordeling ervan aan de hand van andere maatstaven, de effectiviteit en de doelmatigheid, alsmede om de vraag of de eisen van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid zijn nageleefd.

Over het eerste aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat nauwelijks discussie: de minister is degene die het beleid binnen de overheidsorganisatie moet bepalen en er in het parlement verantwoording over moet afleggen. Wanneer vragen rijzen rondom het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid, betreffen deze het tweede punt: de kwaliteit van de organisatie die de minister ondersteunt bij het voorbereiden en het uitvoeren van het beleid. Het ambtelijk apparaat moet kunnen beschikken over deskundigheid op velerlei terrein, waaronder het leiding geven aan de overheidsorganisatie. In beginsel kan van de politieke leiding immers niet worden verwacht dat zij zelf over die deskundigheid beschikt: de politieke leiding is er juist voor het maken van politieke keuzes. Toch is het verantwoordingsmechanisme dat bestaat voor het functioneren van het ambtelijk apparaat, hetzelfde als voor het maken van politieke keuzes. De minister, als gezegd, is verantwoordelijk voor alles wat gebeurt in de organisatie die onder zijn leiding staat.

Vanuit staatsrechtelijk perspectief bestaat voor dit laatste geen dwingende noodzaak. Integendeel, hier is zelfs sprake van een zekere innerlijke tegenstrijdigheid

in de staatsrechtelijke benadering. Enerzijds staat vast dat er controle moet bestaan op de vervulling van de publieke taak en dat daarvoor verantwoording moet worden afgelegd. Het spreekt echter geenszins vanzelf dat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie op dezelfde wijze moet worden beoordeeld en via hetzelfde mechanisme moet plaatsvinden als de politieke aansturing van de organisatie. Men zou zich dus kunnen voorstellen dat die controle op een andere manier gestalte krijgt.

Anderzijds is een uitgangspunt in het staatsrecht dat de controle op de ‘uitvoerende macht’ juist niet ligt bij degenen die het beleid hebben vastgesteld, maar bij een ander, onafhankelijk orgaan: de rechterlijke macht. De leer van de Trias Politica vereist immers dat de controle op de rechtmatigheid van het overheids-optreden bij de onafhankelijke rechter berust. Deze leer sluit aan bij de voorstelling dat de bestuurstaak in hoofdzaak bestaat uit de ‘uitvoering’ van hetgeen in wettelijke regels is vastgesteld. Het is volstrekt duidelijk dat besturen tegenwoordig veel meer inhoudt. Maar indien men de uitvoering van de wet naar de huidige tijd zou vertalen in het op professionele wijze realiseren van het door de wetgever en de politiek vastgestelde beleid, dan zou ook in ruimere zin de professionaliteit van de uitvoering onderworpen moeten zijn aan een vorm van onafhankelijke controle. Dit is in tegenspraak met het zonder meer opdragen van deze controle aan het parlement, zoals nu via het mechanisme van de ministeriële verantwoordelijkheid gebeurt.

5.9.3 DE PRAKTIJK VAN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

In paragraaf 5.3.2 zijn enkele ontwikkelingen geschetst waardoor de hiërarchische sturing van het overheidsapparaat door de politieke top aan praktische betekenis heeft ingeboet. Het zijn vooral de toegenomen omvang en professionaliteit van de organisatie die de vraag doen rijzen of de ministeriële verantwoordelijkheid nog steeds een geschikt instrument is voor het bewaken van de kwaliteit van de overheidsorganisatie.

Door de toegenomen omvang van de organisatie is het uitgesloten dat de minister nog in staat is daadwerkelijk het doen en laten binnen het departement geheel te beheersen. Mede hierdoor is ook de wijze verschoven waarop verantwoording wordt afgelegd. Wanneer de minister ter verantwoording wordt geroepen voor problemen die zich ergens bij de overheid voordoen, wordt bij het afleggen van die verantwoording veel werk gemaakt van de vraag welke rol de minister zelf heeft gespeeld, wanneer hij persoonlijk op de hoogte kwam van bepaalde feiten en in hoeverre bepaalde ambtenaren hun taak niet goed hebben vervuld.

Door de toegenomen professionaliteit van de overheidsorganisatie en de opkomst van de ICT – routinematige arbeid is hierdoor aanzienlijk teruggedrongen – is het moeilijker geworden de kwaliteit van het optreden van de organisatie te beoordelen. Welke eisen moeten bijvoorbeeld worden gesteld aan het management van een dergelijke organisatie? Op welke wijze is te verzekeren dat de vele vormen van

deskundigheid en van creativiteit die voor het werk nodig zijn, daadwerkelijk aanwezig zijn? Welke vorm van kwaliteitsbewaking, van interprofessionele toetsing en van verantwoording van de prestaties van de organisatie zijn daarbij geëigend? Mede door deze ontwikkelingen heeft de centrale rol die de ministeriële verantwoordelijkheid speelt bij de controle op de ambtelijke organisatie, een aantal duidelijke nadelen. De huidige praktijk leidt zelfs tot een gang van zaken die ook in het licht van staatsrechtelijke uitgangspunten niet altijd aanvaardbaar is. Bovendien leidt zij tot een vorm van controle die onvoldoende is om een goede kwaliteit van de ambtelijke organisatie te waarborgen.

De leer van de Trias Politica veronderstelt dat de wijze waarop de uitvoerende macht haar taak vervult, door een onafhankelijke instantie moet worden beoordeeld. Zonder geheel in het verlengde van deze leer te redeneren – zij is in het Nederlandse staatsrecht nooit volledig gevolgd –, kan toch het gevaar worden opgemerkt dat het parlement de kwaliteit van de ambtelijke organisatie niet altijd op een onafhankelijke, onpartijdige wijze zal kunnen beoordelen. De Kamer is immers op twee manieren zelf belanghebbende:

- Vaak gaat het om de uitvoering van beleid zoals dat door de Kamer zelf is vastgesteld of aanvaard. De Kamer zal bij problemen de oorzaak hiervan liever niet zien in de beleidsbepaling, maar in de uitvoering.
- De vraag of fouten zijn terug te voeren op politiek of ambtelijk falen kan door de Kamer niet objectief worden beoordeeld. De politicus kan zich verdedigen, de ambtenaar niet. Bovendien kan de ene fractie een ander belang hebben bij de uitkomst dan de andere fractie. Men kan zich ook voorstellen dat deze wijze van beoordeling vanuit de ambtelijke positie niet altijd als rechtvaardig wordt gevoeld, zeker niet als de indruk ontstaat dat de politieke beoordeling van ambtelijk optreden mede is ingegeven door de eigen positie van de beoordelende politici.

Een tweede, niet minder belangrijk bezwaar tegen de ministeriële verantwoordelijkheid als instrument voor het bewaken van de ambtelijke organisatie is dat het afleggen van verantwoording momenteel een sterk incidenteel karakter heeft. Van een systematisch controlebeleid via de ministeriële verantwoordelijkheid is geen sprake. Het overheidsapparaat is ook veel te groot om stelselmatig in het parlement aan de orde te worden gesteld. Het gevolg is dat min of meer bij toeval een bepaald onderdeel van de overheid voorwerp van een diepgaand onderzoek of zelfs van een enquête kan zijn, terwijl andere onderdelen jarenlang zonder aandacht blijven.

5.9.4 AFWEGING

Binnen het staatsrecht wordt de ministeriële verantwoordelijkheid vaak als een vaststaand gegeven beschreven, waarbij iedere verandering onverbiddeleijk leidt tot ondermijning van de grondslagen van de democratische rechtsstaat. Deze gedachte is hierboven wat gerelativeerd. In de praktijk, als het gaat om de bewaking van de kwaliteit van de organisatie, blijkt ook de ministeriële verantwoordelijkheid niet

zonder feilen te zijn. Dit biedt ruimte voor een ruimhartiger interpretatie van de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. Maar ook uit staatsrechtelijk oogpunt gezien zijn er mogelijkheden om ambtelijke verantwoordelijkheden te verruimen. De leer van de ministeriële verantwoordelijkheid verzet zich daar als zodanig niet tegen. De eerder in dit hoofdstuk voorgestelde vernieuwingen kunnen derhalve naar de mening van de raad heel goed plaatsvinden, ook waar de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle geldt.

Bovendien zou de ministeriële verantwoordelijkheid nog verder van haar zwaarte kunnen worden ontlast door een systematischer aandacht voor kwaliteitszorg binnen de overheid te organiseren (zie verder hoofdstuk 7).

Met dit standpunt wordt overigens ook het verschil tussen departement, agentschap en zelfstandig bestuursorgaan gerelativeerd. Het belangrijkste verschil tussen het binnen het departement gesitueerde agentschap en het buiten het departement gesitueerde zelfstandige bestuursorgaan is immers gelegen in de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij een agentschap blijft de minister ten volle verantwoordelijk voor geheel het functioneren. Wie die verantwoordelijkheid van haar zwaarte ontdoet, doet het verschil tussen agentschap en zelfstandig bestuursorgaan vervagen, en ondergraaft zo een argument voor die laatste vorm van verzelfstandiging.

5.10 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden geanalyseerd voor borging van publieke belangen binnen zelfstandige bestuursorganen en binnen het departement. Voorwaarden voor behartiging van publieke belangen door zelfstandige bestuursorganen zijn met name gelegen in de mogelijkheid van binding met regels en in institutionele borging. Indien borging van de in het geding zijnde publieke belangen langs die weg problematisch is, lijkt behartiging van het publieke belang onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid, ofwel door het departement, de voorkeur te hebben.

Het departement biedt in principe twee voordelen: de ministeriële verantwoordelijkheid en de hieraan verbonden hiërarchische sturing en de mogelijkheden voor institutionele borging. De hiërarchische sturing verliest haar oorspronkelijke vanzelfsprekendheid, hetgeen inhoudt dat de minister nadrukkelijker zal moeten investeren in de *publieke* waarden en normen binnen zijn departement. (Wie van een departement een ‘bedrijf’ maakt en ambtenaren opleidt tot ‘publieke ondernemers’, hoeft niet verbaasd te zijn indien de extra mogelijkheden voor borging van publieke belangen die departementen nu te bieden hebben, spoedig zullen zijn versmolten.)

De institutionele borging van publieke belangen kan worden verbeterd door de transparantie binnen de publieke sector te versterken. Bovendien ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor borging van publieke belangen binnen het departement door de eigen verantwoordelijkheden van ambtenaren te vergroten. De leer van de ministeriële verantwoordelijkheid hoeft zich daartegen niet te verzetten.

NOTEN

- 1 Ter verheldering zij opgemerkt dat het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in de publieke discussie niet zelden verkeerd wordt begrepen. De verantwoordelijkheid zou voor de minister de plicht inhouden om op te stappen bij gebleken fouten van het ambtelijk apparaat. Formeel is dat onjuist. Ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat de minister te allen tijde aanspreekbaar is voor het functioneren van zijn departement en ook verplicht is zich daarover tegenover de Kamer te verantwoorden. Wel geldt de zogeheten ‘vertrouwensregel’: zolang de minister het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging geniet, kan hij aanblijven. Het is de Kamer die derhalve het politieke oordeel toekomt of de minister, na gebleken disfunctioneren van hemzelf of van het ambtelijk apparaat, nog voldoende vertrouwen geniet om de ministeriële verantwoordelijkheid te dragen (zie ook commissie-Scheltema 1993).
- 2 Overigens is de praktijk in de regel niet zo zuiver: als de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen stelselmatig tekort schiet, zal de minister daarop zeker worden aangesproken

6 BORGEN IN HET LICHT VAN NIEUWE ONTWIKKELINGEN

6.1 VAN EEN RETROSPECTIEVE NAAR EEN PROSPECTIEVE BENADERING

In de vorige hoofdstukken stonden de mogelijkheden centraal voor borging van publieke belangen binnen een bepaalde context, zonder dat systematisch aandacht werd geschonken aan de veranderingen die zich in die context kunnen voordoen. Het gaat in dit rapport echter met name om de vraag welke vorm van publiekebelangenbehartiging adequaat is voor de komende jaren. De tijdsdimensie mag hierbij niet worden verwaarloosd. Zou bijvoorbeeld worden uitgegaan van een beeld van de private en publieke sector dat sterk samenvalt met de thans overheersende verwachtingen, dan zijn de in het verleden gebleken onvolkomenheden van markt en overheid ten onrechte beeldbepalend. Voor een redenering over de gewenste verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden moeten de *toekomstige* mogelijkheden en beperkingen van markt en overheid daarom als vertrekpunt worden genomen.

De context waarbinnen publieke belangen moeten worden behartigd, verandert enerzijds door ontwikkelingen van buitenaf. De overheid heeft hierop weinig invloed. Zo zijn technologische ontwikkelingen in hoge mate autonoom. Anderzijds kan de overheid ook zelf een verandering van het decor bewerkstelligen. Waar de overheid transparanter is, kunnen publieke belangen bijvoorbeeld beter in het publieke domein worden geborgd. In dit hoofdstuk staan deze ontwikkelingen ‘van buitenaf’ centraal. Naar de mening van de raad zijn drie ontwikkelingen hier in het bijzonder relevant:

- 1 de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie,
- 2 de verdere professionalisering van samenleving en overheid, en
- 3 de verdergaande internationalisering, inclusief de ontwikkeling van het Europees recht met name op het terrein van de marktwerking.

Dit zijn bovendien ontwikkelingen die zich in de toekomst steeds sterker zullen laten gelden, hoewel minder zeker is in welke vorm en in welke mate. Om deze ontwikkelingen in de toekomstige organisatie voor de behartiging van publieke belangen te kunnen verdisconteren, is derhalve een strategie vereist waarbij met meerdere eventualiteiten rekening wordt gehouden.

Deze ontwikkelingen zullen nader worden besproken in de paragrafen 6.2 (informatie- en communicatietechnologie), 6.3 (internationalisering) en 6.4 (professionalisering). Vervolgens zal worden gezien welke consequenties zij hebben voor de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden. Welke argumenten krijgen in de toekomst wellicht meer gewicht, welke minder? De gevolgen van deze ontwikkelingen zullen worden beschreven aan de hand van de centrale thema's uit de voorgaande hoofdstukken: de publieke belangen (paragraaf 6.5), borging in de private sector (paragraaf 6.6) en borging in de publieke sector (paragraaf 6.7). Ten slotte worden in paragraaf 6.8 enkele conclusies getrokken.

6.2 INFORMATIE- EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE

De informatie- en communicatietechnologie is als zodanig niet meer dan een techniek van verwerving, opslag, verwerking en deling van informatie. Zeker tot voor kort werd zij vooral gezien als een hulpmiddel voor het openbaar bestuur in termen van doelmatigheid en snelheid. Veel traditionele beschouwingen over informatie- en communicatietechnologie en openbaar bestuur zijn dan ook voornamelijk van instrumentele aard. Tegenwoordig wordt echter algemeen aangenomen dat de nieuwe informatie- en communicatietechnologie veel verderstreckende consequenties heeft voor het openbaar bestuur (zie onder andere Frissen 1989; Snellen and Van de Donk 1998; Hoefnagel 1999). Vijf ontwikkelingen zijn hier van belang:

- 1 Binnen organisaties worden, naast de bekende basisregistraties van personen, objecten en processen, verfijndere vormen van gegevensgebruik steeds beter mogelijk. Zo worden, ook over de grenzen van organisaties heen, databanken aan elkaar gekoppeld en kunnen op grond van nieuwe technologie nieuwe beleidsinzichten aan gegevens in databanken worden ontleend. Hiernaast kunnen monitorsystemen bedrijfsprocessen beter volgen, kan met simulatiesystemen de beleidsvorming worden gerationaliseerd, kunnen expertsystemen de besluitvorming ondersteunen en kunnen afhandelingsystemen menselijke handelingen in het uitvoeringsproces substitueren, bijvoorbeeld ten aanzien van beschikkingen.
- 2 Informatie- en communicatietechnologie genereert op zich weer nieuwe informatie, de zogenaamde meta-informatie. Informatie- en communicatietechnologie biedt niet alleen de mogelijkheid om de informatievoorziening te automatiseren, zij levert ook beheersings- en sturingsinformatie over de processen waarin zij wordt toegepast. Hiernaast kan deze technologie de verificerbaarheid van de informatie sterk beïnvloeden. Aan de ene kant wordt de verificerbaarheid vergroot door een betere registratie en toegankelijkheid van informatie. Aan de andere kant wordt zij verkleind omdat, met name in het kader van Internet, de authenticiteit van de informatiebronnen een probleem kan worden.
- 3 Bij informatie- en communicatietechnologie wordt de communicatie in verhouding tot de informatie steeds belangrijker. Zeker in bestuurlijk opzicht is het Internet in dit verband interessant. Het Internet, dat is gebaseerd op één overeengekomen standaard, heeft geleid tot een spontaan, niet centraal gestuurd stelsel van netwerken. Er is al met al een verschuiving in de faciliterende functie van informatie- en communicatietechnologie: van informatieverwerking binnen een organisatie naar de communicatie tussen en binnen organisaties en tussen mensen.
- 4 Er is een toenemende koppeling mogelijk tussen verschillende soorten informatiesystemen en media, waardoor nieuwe verbindingen tussen data, beeld en geluid gelegd kunnen worden en nieuwe virtuele werelden kunnen worden gecreëerd. Dit geheel van netwerken verandert ook het communicatiepatroon: het eenrichtingsverkeer van de klassieke elektronische media maakt plaats voor wederkerigheid en interactie. Het onderscheid tussen producent en con-

- sument van informatie vervaagt. Deze rollen worden meer inwisselbaar en zijn minder vooraf gefixeerd.
- 5 Het geheel van nieuwe netwerken trekt zich weinig aan van de traditioneel beperkende factoren van tijd en ruimte. Toch dekt het beeld van een wereldwijde 'free flow of information' de nieuwe werkelijkheid slechts ten dele. Een algehele ontsluiting van informatie is weliswaar technisch realiseerbaar, maar dezelfde techniek biedt ook nieuwe mogelijkheden om de toegang tot informatie af te sluiten of slechts tegen betaling ter beschikking te stellen.

Hiermee is de informatie- en communicatietechnologie niet louter meer een instrument voor organisaties, maar worden informatierelaties en communicatiepatronen zelfs bepalend voor de gewenste inrichting van de organisatie. Anders gezegd: de informatiearchitectuur wordt steeds belangrijker voor de inrichting van een organisatie (Frissen 1996: 173). Dit geldt zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid. Waar de nieuwe informatiearchitectuur niet compatibel is met bestaande bestuurlijke concepten, zal aanpassing van deze concepten onvermijdelijk zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om fundamentele zaken als het onderscheid tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering en het onderscheid tussen centraal en decentraal beleid. Door koppeling van systemen kan het traditionele onderscheid tussen de verschillende beleidsfuncties vervagen.

Wel is hier een relativering op haar plaats. Er bestaat geen eenduidige causale relatie tussen de informatie- en communicatietechnologie en het openbaar bestuur. De inwerking van de techniek is tamelijk diffuus. Er kan slechts worden vastgesteld dat de informatie- en communicatietechnologie bepaalde ontwikkelingen meer of minder begunstigt. De uiteindelijke informatiearchitectuur zal in iedere situatie mede bepaald worden door factoren die van geheel andere dan technologische aard zijn. Men denke aan de machts- en belangenconstellatie in een sector, waardoor bepaalde partijen eerder dan anderen gebruik kunnen en willen maken van de voordelen van nieuwe technologieën. De nieuwe informatie- en communicatietechnologie verruimt het arsenaal van mogelijkheden en dwingt juist niet tot één model. In ieder geval noodzaakt de nieuwe informatie- en communicatietechnologie tot nadenken over een nieuwe verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden.

Allereerst moet duidelijk zijn welke fase van technologische ontwikkeling *in casu* aan de orde is, welke trendbreuken zich in het nabije verleden hebben voorgedaan en welke verdere ontwikkelingen meer of minder waarschijnlijk zijn. Vervolgens is de maatschappelijke en economische acceptatie aan de orde. De context in een bepaalde sector bepaalt de invoeringsmogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie, terwijl de technologie die context vervolgens weer verandert. Het is niet vanzelfsprekend dat de turbulente branche van informatie- en communicatietechnologiebedrijven met al zijn, soms onvoldragen, producten altijd succes zal hebben; een conservatieve terugslag is bij technologische vernieuwingen altijd mogelijk, zeker als deze, zoals hier het geval is, fundamenteel ingrijpen op de traditionele dimensies van tijd en ruimte die het sociaal-cultureel handelen nu nog sterk bepalen.

Binnen de bestuurlijke organisatie zal de invoering van informatie- en communicatietechnologie evenmin geruisloos verlopen en zal een situatiegebonden spel van actie en reactie onvermijdelijk zijn. Ook hier zijn de ruimte- en tijdsdimensie, waarop de informatie- en communicatietechnologie zo sterk aangrijpt, essentieel. De kracht van bestuurlijke instituties ligt immers vanouds in het bieden van een bestendig kader voor maatschappelijk handelen. Bestuurlijke organisaties missen bovendien de capaciteit om de turbulentie van de nieuwe technologieën onmiddellijk te verwerken.

Dit proces van actie en reactie maakt verder duidelijk dat informatie- en communicatietechnologie in haar uitwerking een sterk ambivalent karakter heeft: voor de een als facilititeit en voor de ander als bedreiging. Dit vraagt om een benadering die kansen en bedreigingen voor de verschillende actoren afzonderlijk in beeld brengt. Iedere actor zal al snel gefixeerd zijn op de eigen nieuwe mogelijkheden en beperkingen die informatie- en communicatietechnologie hem biedt, zonder te letten op de veranderende positie van zijn medespelers, met alle verkeerde inschattingen van dien. Men denke aan een overheid die vooral kijkt naar haar nieuwe instrumenten, zonder rekening te houden met de nieuwe mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie de burgers biedt om zich aan de gevolgen van overheidsbeleid te onttrekken.

6.3 INTERNATIONALISERING

Het onderscheid tussen terreinen van buitenlands en binnenlands beleid ver- vaagt verder. Bij de traditionele terreinen van binnenlands beleid (politie, infra- structuur, sociaal en cultureel beleid) bestond weliswaar al langer een internatio- nale dimensie, in de vorm van samenwerking en bovennationale kwaliteits- standaarden, maar de wijze waarop het publiek belang is georganiseerd, was daar tot voor kort een zaak van de nationale overheden. Deze autonomie wordt echter in toenemende mate beperkt. Dit gebeurt op de volgende drie manieren:

- 1 door de toenemende internationale verwevenheid van het maatschappelijk en economisch verkeer;
- 2 door de normen die worden gesteld door bovennationale instanties als de Europese Unie. Deze kunnen consequenties verbinden aan de keuze van een bepaald model van publieke taakbehartiging en deze keuze zo conditioneren;
- 3 doordat bepaalde beleidsterreinen als zodanig, door de Europese Unie, (bijna) geheel aan het nationale beleid zijn onttrokken (bijv. het monetaire beleid).

Zij worden hier achtereenvolgens toegelicht.

Toenemende internationale verwevenheid van maatschappelijk en economisch verkeer

In het algemeen worden in internationaal perspectief de *transparantie* en *herken- baarheid* van de Nederlandse bestuurlijke organisatie steeds belangrijker. Door de internationalisering van het economisch en maatschappelijk verkeer worden overheden gedwongen steeds meer samen te werken. Dit geschiedt in een gedif- ferentieerd patroon van netwerken, ook waar dit voor het oplossen van gemeen-

schappelijke problemen strikt juridisch niet geboden is (WRR 1998: 66). Voor Nederland is hierbij van belang dat de buitenlandse partners vertrouwen hebben in de kwaliteit van de Nederlandse publieke sector. Daarnaast is vertrouwen in het Nederlandse bestuur bijvoorbeeld van belang voor de vestiging van buitenlandse bedrijven.

Twee aspecten zijn voor dit vertrouwen relevant:

- 1 zijn het bestuur en zijn organisatie voor buitenstaanders transparant: met welke organisatie heb ik in welke situatie te maken?
- 2 zijn zij voor hen herkenbaar?

Bestuurlijke concepten die vergelijkbaar zijn met die van toonaangevende andere landen, dan wel goed sporen met internationaal aanvaarde standaarden, zijn om die reden functioneler dan constructies die slechts kunnen worden begrepen binnen de eigen Nederlandse traditie. Daarnaast stimuleert de Europese rechtsorde vooral helderheid en ontvlechting in de nationale bestuurlijke orde (De Ru 1993). Binnen het Nederlandse poldermodel ligt de kracht van veel bestuurlijke constructies veelal in het feit dat zij worden gedragen door alle betrokkenen. Bestuurlijke constructies zijn hierdoor vaak het product van onderhandelingen, waarbij veelal ingeleverd wordt op eisen van eenduidigheid en helderheid, zeker voor hen die niet bij dit proces zijn betrokken.

Ook anderszins zal de organisatie van de overheid als zodanig vertrouwen moeten wekken. Zo zal een onafhankelijk toezicht op de nationale markt buitenlandse ondernemingen meer vertrouwen schenken. Dit geldt met name voor beleidssectoren die tot voor kort werden gekenmerkt door een overheidsmonopolist zoals de telecommunicatie. De recente herziening van wetgeving en bestuur op het terrein van de telecommunicatie toont het afwegingsprobleem tussen de inpassing van de nieuwe constructies in de eigen Nederlandse rechtsorde en het vermogen van de OPTA om als nationale toezichthouder op de markt naar internationale maatstaven gemeten, snel en doelmatig op te treden (Bakker 1998).

Normen gesteld door bovennationale instanties

Van de internationale normen die van belang zijn voor de herverdeling van publieke en private verantwoordelijkheden zijn die van de Europese Unie verreweg de belangrijkste. De invloed van het Europees recht neemt nog steeds toe. Door de voltooiing van de interne markt en door de invoering van de euro neemt de betekenis van nationale grenzen af, hetgeen naar verwachting noopt tot verdere onderlinge afstemming van de nationale rechtsstelsels binnen de Europese Unie. De precieze gevolgen zijn, mede in het licht van de te verwachten uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa, moeilijk te voorspellen.

Toch bemoeit de Europese Unie zich niet rechtstreeks met de inrichting van de overheidsorganisatie, met inbegrip van de keuze tussen een publieke dan wel private uitvoering van publieke belangen. Indien het democratisch en rechtsstatelijk karakter van het overheidsbestuur in de lidstaten is gewaarborgd, wordt de verdere vormgeving daarvan aan de landen zelf overgelaten. Indirect wordt die vrij-

heid echter wel degelijk beperkt, bijvoorbeeld doordat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het nakomen van alle verplichtingen die de Europese Unie hun oplegt. Ook met het argument dat bepaalde taken of terreinen zijn opgedragen aan onafhankelijke organen of zijn overgelaten aan private instellingen, kan een lidstaat zich niet aan deze verplichting onttrekken. Of zij naar nationaal recht al dan niet bevoegd is, doet hier niet ter zake.

Van groot belang is in dit verband de eis van effectiviteit, die is neergelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag: lidstaten hebben de plicht in het kader van de nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Dit beginsel van verdragstrouw geldt niet alleen voor de formele wetgever maar voor alle juridische en bestuurlijke overheidsinstanties. Of een instelling in een bepaald geval tot de overheid wordt gerekend, wordt door het Europees recht beslist. Het Europese Hof hanteert hierbij een ruime uitleg. In de praktijk is gebleken dat de overheid ook kan worden aangesproken wanneer vennootschappen die belast zijn met een taak van openbaar belang, de verplichtingen van de Europese Unie niet naleven. Deze verantwoordelijkheid van de lidstaat voor wat krachtens Europees recht tot zijn bereik hoort, krijgt des te meer gewicht doordat zij zich vertaalt in aansprakelijkheid voor schade bij schending van het gemeenschapsrecht. De lidstaat is aansprakelijk wanneer de regels worden overtreden door instanties die naar nationaal recht niet en naar Europees recht wel tot de nationale overheid worden gerekend.

Beleidssterreinen onttrokken aan het nationale beleid

Wanneer beleidsonderwerpen worden onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale overheid, heeft dit op zich geen betekenis voor de verdeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen. Vanzelfsprekend heeft deze ontwikkeling wel betekenis voor de vraag welke belangen als publieke belangen moeten worden aangemerkt. Op dit onderwerp wordt later teruggekomen.

6.4 PROFESSIONALISERING

Een eerste indicator voor het toenemend maatschappelijk belang van professionalisering is de sterke groei van het hoger en wetenschappelijk onderwijs. Vanaf 1970 is het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs toegenomen met circa 200 procent. In dezelfde periode steeg het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs met ongeveer de helft. Binnen het wetenschappelijk onderwijs is bovendien een verschuiving opgetreden in de richting van beroepsgerichte opleidingen en wetenschappelijke opleidingen met een toegepast karakter (bedrijfskunde, bestuurskunde).

Ten tweede is er sprake van een evidente groei van de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden. Bovendien verandert de beroepenstructuur. Het aantal beroepen waarvoor een zekere mate van zelfstandig denkwerk en creativiteit is vereist, is tussen 1971 en 1992 bijna verdubbeld (zie Van Beek 1998). In aansluiting hierop

kan worden gewezen op de groei van internationale netwerken van professionals, de bloeiende markt van internationale vaktijdschriften en congressen, en de grotere vrijheid om eigen werktijden te plannen, gecombineerd met een afnemende scheiding tussen werktijd en privé-tijd.

Ten derde vormen de verplichte registratie van erkende beroepsbeoefenaren, de ontwikkeling van ISO-normen en beroepsstandaarden en de systemen van na- en bijscholing een indicatie voor het toenemend belang van professionals op de arbeidsmarkt.

Belangrijker dan aantallen en cijfers is evenwel de verandering van de *legitimatiebasis* en derhalve van de aard van professionalisering. In hoofdstuk 4 is reeds beschreven dat professionaliteit langzamerhand van een standsbegrip tot een begrip van individuele vaardigheid en kunde is geworden. Vroeger vormde de professional immers lange tijd het tegendeel van een organisatie. Men denke aan het prototype van de klassieke professional: de arts, met:

- een eigen beroepscode en beroepsregels;
- een eigen organisatie die de opleiding en registratie beheerst;
- een eigen tuchtrechtspraak;
- kennis die na een lange en intensieve opleiding is verworven en beschermd is;
- een eigen beroepsvereniging die als belangenbehartiger voor de groep als geheel optreedt.

In modernere opvattingen over professionals ligt het accent veel minder op de organisatorische kenmerken van de beroepsgroep als geheel. De exclusiviteit (en de exclusieve positie) van professionals wordt eerder verbonden met de aard van de kennis en kunde waarover zij beschikken en minder met een unieke maatschappelijke positie. Hiermee verschuift de maatschappelijke legitimatie van degenen die zich professionals noemen. Indien wordt geredeneerd vanuit de moderne definitie van professionals zal duidelijk zijn dat professionele *vrijheid* steeds meer een feitelijk kenmerk van een beroep is.

De verschuiving van de legitimatie van standskenmerken naar inhoudelijke kenmerken maakt het gemakkelijker professionals in organisaties op te nemen. Dat professionaliteit en organisatie als onderling minder strijdig worden opgevat, heeft ook te maken met de verandering van organisaties. De klassieke hiërarchische organisatie is steeds meer vervangen door de open netwerkorganisatie. Tegelijkertijd heeft specialisatie binnen organisaties de behoefte doen toenemen aan professionals met hun specifieke bekwaamheid. De overheidsorganisatie is wel een heel treffend voorbeeld van deze ontwikkeling. De hiërarchische overheidsorganisatie bestaande uit de klassieke ambtenaren wordt feitelijk steeds meer vervangen door een netwerkorganisatie van deskundige professionals.

Voor de borging van publieke belangen heeft deze professionalisering ingrijpende gevolgen. Zowel bij de behartiging van publieke belangen in de private sector als in de publieke sector spelen professionals in de moderne, hierboven omschreven betekenis een steeds grotere rol. De professionalisering heeft derhalve grote gevolgen voor de borging van publieke belangen in de publieke én in de private sector.

6.5 GEVOLGEN VOOR DE AARD VAN DE PUBLIEKE BELANGEN

De nieuwe ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn voor de overheid om een eindverantwoordelijkheid voor nieuwe publieke belangen op zich te nemen, dan wel bepaalde publieke belangen op te geven. Met name de internationalisering en de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie kunnen in dit verband verstrekkende gevolgen hebben.

Op een aantal terreinen heeft internationalisering de eindverantwoordelijkheid van de nationale overheid minder vanzelfsprekend en minder noodzakelijk gemaakt. Internationalisering van het maatschappelijk verkeer kan namelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de marktwerking, zodat de nationale overheden zich minder zorgen hoeven maken over de ordening van zeker een deel van de markt (WRR 1998: 98). Hiernaast is voor sommige belangen de eindverantwoordelijkheid van de overheid minder zinvol, aangezien in een internationaliserende omgeving de mogelijkheden van nationale overheden om beleid te effectueren geringer worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bijsturen van de economische ontwikkeling, die een steeds meer internationaal karakter heeft gekregen. Het geldt ook voor een onderwerp als de nutsvoorzieningen, waar de laatste jaren is overgeschakeld van een (monopoloïde) nationale markt naar een markt met internationaal concurrerende partijen. Het product wordt voortaan door de markt geleverd en de overheid hoeft zich dit belang niet meer aan te trekken. Voor de randvoorwaarden waaronder het product wordt geleverd, kan de overheid zich soms niet meer verantwoordelijk achten, omdat de internationale bedrijven zich minder eenvoudig aan nationale regels laten binden. De borging van bepaalde publieke belangen is hier wellicht eerder door de internationalisering in de knel gekomen dan door de (nationale) privatisering. En wanneer borging onmogelijk wordt, kan de overheid beter afzien van een eindverantwoordelijkheid en bepaalde belangen dus beter niet meer aanduiden als publieke belangen.

Met name de combinatie van internationalisering en de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie heeft grote gevolgen voor het handelsvermogen van nationale overheden. Door informatie- en communicatietechnologie doet zich het fenomeen voor van de *detritorialisering*: door verandering van de dimensies tijd en plaats is soms niet meer eenduidig vast te stellen binnen welk territorium een bepaalde handeling is verricht en daarmee welke jurisdictie op die handeling van toepassing is. Wetgeving is vanouds, zowel in haar vaststelling als in haar gelding, in hoge mate territoriaal bepaald, terwijl de nieuwe informatie- en communicatietechnologie het moeilijk, en in zekere zin ook minder relevant, maakt vast te stellen waar een handeling plaats vindt. Dit biedt burgers en instellingen nieuwe mogelijkheden om regels te ontlopen en te ontduiken. Regelgeving op een hoger territoriaal niveau biedt maar ten dele soelaas, omdat informatie- en communicatietechnologie niet zozeer leidt tot schaalvergroting als wel tot afname van de betekenis van de ruimtelijke dimensie op zich. Dit fenomeen van de *detritorialisering* is uitgebreider beschreven in het rapport *Staat zonder land* (WRR 1998).

Tegelijkertijd neemt de legitimiteit van het nationaal bestuur door deterritorialisering af, omdat de betrokkenheid van burgers zich niet meer bij uitstek richt op het centrum van de nationale staat. Informatie- en communicatietechnologie doet ook in dit opzicht de grenzen van de nationale staat vervagen. Overigens vindt ook *binnen* de grenzen van de nationale staat een vergelijkbare ontwikkeling plaats ten gevolge van de informatie- en communicatietechnologie. Het is immers ook de *decentrerings* (in de samenleving en binnen het overheidsapparaat zelf), die door deze technologie sterk wordt begunstigd.

Tegenover deterritorialisering en internationalisering van het maatschappelijk en economisch verkeer staat een snel voortschrijdende 'internationalisering van het bestuur'. Enerzijds biedt internationale samenwerking nationale overheden nieuwe kansen om in internationale samenwerking effectief op te treden. Anderzijds vermindert deze samenwerking de eigen beleidsautonomie. Een voorbeeld biedt de Europese Monetaire Unie. Op andere terreinen blijft voor de nationale lidstaten slechts de verplichting over de Europese Unie richtlijnen om te zetten in eigen wetgeving. Van eigenstandig formuleren van publieke belangen door nationale lidstaten is dan geen sprake meer.

In andere gevallen veroorzaakt de Europese regelgeving een *verschuiving* in de publieke belangen. Zo dwingt het Europese mededingingsrecht (dit komt later uitgebreider aan de orde) soms tot privatisering en derhalve tot een andere verdeling van private en publieke verantwoordelijkheden. Uit vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat privatisering niet betekent dat de overheid geen verantwoordelijkheden meer zou hebben, maar dat het gaat om *andere* verantwoordelijkheden dan vóór de privatisering het geval was. Waar Europees recht derhalve leidt tot een andere verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden, dwingt dit recht meteen tot een andere formulering van publieke belangen.

Ook dwingt het Europees recht soms zelfs tot een grotere eindverantwoordelijkheid van de nationale overheden. Nationale lidstaten zijn namelijk verantwoordelijk voor instanties die naar Europees recht tot de nationale overheid moeten worden gerekend. Het betekent *in concreto* dat de nationale overheid bij verzelfstandiging en privatisering moet meewegen dat zij naar Europees recht zelf verantwoordelijk kan blijven. De overheid moet daarom voorzichtig zijn met het onherroepelijk afstand doen van bevoegdheden die zij zou moeten behouden om haar verantwoordelijkheid krachtens dit recht waar te maken. Het kan inhouden dat de centrale overheid meer bevoegdheden tot centrale sturing moet behouden dan op basis van nationaal beleid wenselijk is.

De nieuwe informatie- en communicatietechnologie leidt niet alleen tot deterritorialisering. Ook anderszins heeft de ontwikkeling gevolgen voor de betrokkenheid van de overheid. De informatie- en communicatietechnologie leidt tot andere typen van maatschappelijk handelen en schept nieuwe vormen van schaarste. Er is ook een duidelijke verschuiving in de maatschappelijke noodzaak van publiek optreden. Voorts is van belang dat de nieuwe technologie leidt tot een

zekere maatschappelijke decategorisering, waarin bestaande indelingen verdwijnen en nieuwe ontstaan. Deze hebben overigens vaak een vluchtig karakter, terwijl effectieve wetgeving juist stabiliteit vereist. Bovendien is het tempo van wetgeving van een heel andere orde dan de turbulente ontwikkelingen van de technologie zelf en dan de dynamiek die zich ten gevolge van de informatie- en communicatietechnologie voordoet in de maatschappelijke orde. Hierdoor neemt het handelingsvermogen van overheden verder af. In het licht van dit afnemend handelingsvermogen zou het verstandig zijn te komen tot een andere afweging van publieke belangen. Soms is het beter geen garanties te geven, soms is het beter publieke belangen globaler te definiëren.

Ten slotte vergroot de informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheden van concurrentie doordat zij een positief effect heeft op de transparantie van de markt. Producten worden onderling beter vergelijkbaar en consumenten kunnen een rationelere keuze maken. Informatie- en communicatietechnologie draagt derhalve bij aan de allocatieve efficiëntie van de markt. In bepaalde situaties kan zij zelfs mogelijkheden creëren voor markten die er voordien niet waren. En waar een functionerende markt (mogelijk) is, hoeft de overheid zich de levering van het product als zodanig niet meer aan te trekken, maar hoogstens de randvoorwaarden waaronder dat product wordt geleverd. Het is één van de redenen waarom in het laatste decennium een uitgebreide discussie over de privatisering van nutsvoorzieningen op gang is opgekomen. Door nieuwe informatie- en communicatietechnologie blijkt het mogelijk dezelfde infrastructuur door meer private partijen te laten gebruiken en daarmee concurrentie op dezelfde infrastructuur mogelijk te maken.

De conclusie luidt dat internationalisering, inclusief de ontwikkeling van Europees recht, en de snelle ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie evidente gevolgen hebben voor de aard van publieke belangen, hoewel deze gevolgen niet eenduidig zijn. Door internationalisering en informatie- en communicatietechnologie veranderen niet alleen de middelen, zoals we nog zullen zien, maar ook de doelen. De aard van het geheel van publieke belangen verschuift: er is niet alleen sprake van afname, er komen er ook nieuwe bij. De gevolgen van professionalisering zijn in dit opzicht minder direct. Professionalisering is veeleer van belang voor de mogelijkheden van borging van publieke belangen.

6.6 GEVOLGEN VOOR BORGING IN DE PRIVATE SECTOR

In hoofdstuk 4 is aangegeven onder welke voorwaarden het mogelijk is publieke belangen in de private sector te borgen. Drie vormen van borging (concurrentie, binding vooraf met regels en institutionele borging) zijn beschreven en toegepast op drie soorten situaties. Het blijkt dat nieuwe ontwikkelingen nogal wat gevolgen voor hebben voor de mogelijkheden van borging. De veranderingen worden afzonderlijk beschreven.

6.6.1 INTERNATIONALISERING

Doordat de betekenis van grenzen afneemt, leidt internationalisering in veel gevallen tot een vergroting van het speelveld. Dit kan duidelijke voordelen opleveren: de grotere schaal biedt bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor concurrentie. Waar de Nederlandse schaal soms te klein is voor werkelijke concurrentie, kan een internationale schaal hier juist wel mogelijkheden bieden. De privatisering van de nutsvoorzieningen biedt hiervan goede voorbeelden. Overigens blijkt ook het tegendeel: de internationalisering biedt nieuwe kansen voor (mega-) fusies, die een verdere ontwikkeling van de concurrentie in de weg kunnen staan.

Tegelijkertijd houdt de nationale overheid door internationalisering minder mogelijkheden over voor marktordening. Dit verlies wordt overigens voor een belangrijk deel gecompenseerd door de Europese Unie. Uiteraard is Nederland, en dus ook de Nederlandse overheid, aan de Europese marktordening onderworpen. Dit kan bij privatisering beperkingen opleveren. Zo mogen nationale overheden geen wettelijke of bestuurlijke maatregelen nemen die hun effect kunnen ontnemen aan de op ondernemingen van toepassing zijnde mededingingsregels. Nationale wetgeving die een bepaalde onderneming een zodanige machtspositie geeft dat zij in staat reële mededinging op de markt te verhinderen, valt onder dit verbod. Verder is het de overheden in beginsel niet toegestaan ondernemingen op geld waardeerbare voordelen te geven zonder hiervoor, gezien het effect op de concurrentieverhoudingen, een reële tegenprestatie te eisen. Hieronder vallen bijvoorbeeld het ver onder de kostprijs verkopen van aandelen bij privatisering, maar ook het geven van steun door openbare ondernemingen aan dochterondernemingen die normale economische activiteiten uitoefenen.

Ten slotte zijn veel maatregelen die in het kader van het nationale beleid zinvol zijn om privatisering van een bepaalde dienst zo soepel mogelijk laten verlopen, niet toegestaan indien zij belemmeringen inhouden voor het door anderen uit te oefenen vrije verkeer. Discriminerende marktordenende regels zijn slechts toegestaan op basis van een beperkt aantal inhoudelijke gronden en niet-discriminerende maatregelen moeten voldoen aan algemene criteria als noodzakelijkheid, rechtvaardigheid en proportionaliteit.

Dit roept wel nieuwe vragen op over de wenselijkheid van privatisering. Bij privatiseringsoperaties wordt de discussie nogal eens impliciet gevoerd vanuit een gesloten nationale samenleving. In een meer open context veranderen de mogelijkheden voor binding met regels. Zo kan men wel regels stellen voor private partijen, maar wanneer deze van buitenlandse herkomst zijn of hun activiteiten gedeeltelijk in het buitenland ontplooiën, is minder zeker dat die regels voor hen kunnen gelden of ten opzichte van hen kunnen worden gehandhaafd. Nationale regels die de vrijheid van verzekeraars beperken om deelnemers naar risico te selecteren, of regels die de productie van groene stroom willen bevorderen, zijn meestal effectief in een gesloten samenleving, maar kunnen in een open internationale gemeenschap vaak worden ontweken.

Op zijn minst zal de overheid zich bewust moeten zijn van dit verband tussen privatisering en internationalisering. Wie privatiseert komt al snel tegenover internationale partijen te staan die zich minder gemakkelijk aan nationale regels laten binden.

Twee andere dilemma's kunnen hier evenmin onvermeld blijven. Zo worden nationale overheden door de geringere mogelijkheden voor marktordening voor nieuwe vragen geplaatst wanneer zij, door de Europese Unie gestimuleerd, voor een geleidelijke liberalisatie bij openbare nutsvoorzieningen kiezen (Van Twist en Ten Heuvelhof 1999: 24):

- 1 Moet de Nederlandse overheid op nationaal niveau een markt organiseren en ontwikkelen, waarbij de gevestigde nationale bedrijven hun traditionele voorrangpositie zoveel mogelijk wordt ontnomen en buitenlandse bedrijven gelijke mogelijkheden krijgen om hier te opereren? Of moet de nationale overheid zich vooral richten op een goede toerusting van nationale bedrijven om hen beter te laten concurreren op de internationale markt? Dit laatste vergt dat hun sterke positie op de thuismarkt zeker niet veel wordt aangetast. Het belang van de Nederlandse consument pleit voor de eerste, het belang van de Nederlandse economie als geheel pleit eerder voor de tweede optie.
- 2 Als men voor de tweede optie kiest, wat zijn dan kernelementen van de nationale economische infrastructuur die uit oogpunt van algemeen nationaal belang in handen moeten blijven van de nationale overheid, dan wel van nationale ondernemingen? Het is hierbij goed denkbaar dat hetgeen de overheid eenmaal uit handen geeft, niet zonder meer gereserveerd kan worden voor Nederlandse ondernemingen.

6.6.2 INDIRECTE GEVOLGEN VAN INTERNATIONAAL, MET NAME EUROPEES RECHT

Marktordening vindt in toenemende mate plaats door de Europese Unie. Met name het mededingingsrecht heeft in dit verband grote gevolgen. Het verandert niet alleen de mogelijkheden voor borging van publieke belangen, maar beperkt zelfs de keuzemogelijkheden bij de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden. Er is immers slechts een beperkt aantal overheidsactiviteiten dat buiten het bereik van het mededingingsrecht valt. Ook hier komt het autonome karakter van het Europese recht naar voren; het bakent het begrip 'onderneming' zelfstandig af. Evenals bij het begrip 'overheid' hanteert het Europese Hof hier bij de uitleg een functionele, materiële benadering. Een onderneming is elke eenheid die een economische activiteit uitoefent die, althans in beginsel, door een particuliere onderneming kan worden uitgeoefend met het oog op het maken van winst. De naar nationaal beleid en regelgeving bepaalde rechtsvorm en financiering doen er niet toe. Ook eenheden die geen economische doelen nastreven of die geen winstoogmerk hebben, vallen naar Europees recht niet zonder meer buiten het begrip onderneming. Richtinggevend zijn namelijk niet de intenties, maar de feitelijke werkzaamheden, die ertoe kunnen leiden dat het mededingingsregime van het Europees recht wordt verstoord. Als de overheid economi-

sche activiteiten ontplooit die ook door particuliere bedrijven kunnen worden ondernomen, is derhalve sprake van een onderneming.

Overheidsactiviteiten vallen slechts geheel buiten het bereik van het mededingingsrecht, wanneer sprake is van een taak van algemeen belang, die behoort tot de kerntaken van de staat. Het moet gaan om voorrechten, die typisch overheidsprerogatieven zijn, gezien aard en doel van de taak en gezien de regels waaraan de taakvervulling onderworpen is. Gedoeld wordt met name op het uitoefenen van overheidsgezag.

Het uitgangspunt dat ook overheden die (in)direct op de markt opereren als onderneming worden aangemerkt, heeft in het Europees Verdrag zijn vertaling gevonden in de verplichting dat de lidstaten ten aanzien van openbare bedrijven, waarop overheden een dominante invloed kunnen uitoefenen, of ten aanzien van bedrijven die zij bijzondere rechten hebben verleend, geen enkele maatregel mogen nemen of handhaven die in strijd is met het mededingingsrecht. Hoewel het op zich niet verboden is dit soort bijzondere rechten te verlenen, scheidt iedere verlening van bijzondere rechten een machtspositie. Het verbod betreft dan ook het geven van rechten die leiden tot een misbruik van de machtspositie. Ook hier gaat het om een subtiel onderscheid dat niet steeds eenduidig is.

Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor ondernemingen die uitdrukkelijk zijn belast met het vervullen van een openbare nutstaak. Zij zijn slechts onderworpen aan het mededingingsregime voor zover de toepassing daarvan geen afbreuk doet aan de publieke taakvervulling. Deze laatste bepaling wordt strikt uitgelegd: uitdrukkelijk moet worden aangetoond dat de toepassing van het mededingingsrecht de vervulling van de publieke nutstaak verhindert. De overheid dan wel onderneming die zich op deze uitzonderingssituatie beroept, moet aannemelijk maken dat sprake is van een publieke nutstaak. Daarbij moet de relatie tussen overheid en onderneming transparant zijn, zodat ook voor een rechter duidelijk is wat de publieke nutsfunctie precies inhoudt en welke specifieke eisen deze aan de bedrijfsvoering stelt. Deze uitzonderingsgrond leidt tot een zekere bescherming van de publieketaakvervulling. Algemeen wordt aangenomen dat wanneer de overheid overgaat tot marktliberalisering, zij impliciet te kennen geeft dat de behoefte aan bescherming niet meer nodig is en dat zij zich dan moeilijk nog op de uitzonderingsgrond kan beroepen (De Zwaan 1999).

Ten slotte onttrekt het beleid inzake privatisering en marktwerking zich in de sectoren waarvoor wel nadere Europese richtlijnen zijn gesteld, in hoge mate aan het nationale niveau. Juist omdat de relatie tussen overheden en openbare nutsbedrijven in het Europees recht veel onduidelijkheden oproept, heeft de Europese Commissie hier veelvuldig gebruik gemaakt van haar bevoegdheid voor afzonderlijke sectoren. Dit is onder andere gebeurd voor telecommunicatie, elektriciteit en openbaar vervoer. Hoewel de richtlijnen – met name de mate waarin nationale overheden nog keuzemogelijkheden hebben – per sector sterk verschillen, heeft de Europese Commissie deze richtlijnen in het algemeen gebruikt als instrument om de interne markt ook te verwezenlijken in van oudsher gesloten en door

overheidsbedrijven beheerste sectoren. Deze richtlijnen hebben er *de facto* toe geleid dat de beleidsbevoegdheid inzake met name marktliberalisatie primair ligt op Europees niveau. De telecommunicatie is hiervan het beste voorbeeld.

Het bovenstaande betekent dat de nationale overheid de risico's én kansen die het Europees recht biedt, vooraf zo precies mogelijk moet vaststellen, alvorens voor een bepaalde wijze van borging te kiezen. Met algemene inhoudelijke vuistregels kan niet worden volstaan. Zo verplicht de Europese regelgeving geenszins op alle terreinen van maatschappelijk verkeer, en met name van overheidsbeleid, tot marktwerking. Hier geldt eerder het adagium 'als men als overheid de markt opgaat, kan men niet meer terug'. Experimenten met marktwerking zijn op dit punt dus niet zonder gevaar. Juist door een eerste stap te zetten, kan de dwingende werking van het Europees recht van kracht worden. Veel risico's van het Europees recht zijn derhalve conditioneel. Overigens is Nederland hier ook afhankelijk van ontwikkelingen in andere landen. Indien er in andere landen een markt blijkt te bestaan voor bepaalde voorzieningen, zal het Europese recht namelijk verplichten tot meer marktwerking, ook als de Nederlandse situatie een dergelijke markt nog niet kent.

De gevolgen van het Europees recht zijn in dit verband zeer vergelijkbaar met de gevolgen van de internationalisering van het economisch verkeer. Er is meer concurrentie, en er zijn daarmee meer mogelijkheden om publieke belangen te borgen met concurrentie, en tegelijkertijd zijn er minder mogelijkheden voor borging van publieke belangen met regels. Soms is het zelfs de vraag of nationale overheden, gegeven het Europees recht, nog voldoende instrumenten hebben om het publiek belang te blijven borgen. Onduidelijk is nog in hoeverre de overheid in de plaats van regels de mogelijkheid kan benutten van contracten met bedrijven (De Zwaan 1999).

6.6.3 INFORMATIE- EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE

In (private) sectoren waarin professionals een centrale rol vervullen, kan de nieuwe informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheden voor borging van publieke belangen verbeteren. Door de informatie- en communicatietechnologie kan de kwaliteit van het product dat de verschillende (professionele) instellingen te bieden hebben, voor de consument beter inzichtelijk worden gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs en de gezondheidszorg. In het onderwijs zijn er al ontwikkelingen die moeten leiden tot een grotere transparantie in de kwaliteit van het gebodene. Dit biedt burgers betere mogelijkheden om professionals op hun prestaties aan te spreken. De nodige externe verantwoording van professionals kan hiermee worden versterkt. De overheid blijft belangrijk, zij het vooral in een ordenende rol. De professionele producenten hebben er immers geen direct belang bij hun product vrijwillig zo inzichtelijk en vergelijkbaar mogelijk te maken.

Hiernaast kan de informatie- en communicatietechnologie ook de overheid behulpzaam zijn bij het toezicht op de behartiging van publieke belangen binnen de private sector. Binnen een transparantere markt wordt het voor de overheid eenvoudiger te bepalen of partijen zich houden aan regels en contracten die ter borging van publieke belangen zijn opgesteld. In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat, juist in landen waar men al meer ervaring heeft met overheidstoezicht op private marktpartijen, de informatieverwerving door de toezichthouder als een hardnekkig, permanent probleem wordt ervaren. De informatie- en communicatietechnologie kan dit probleem verlichten.

Er is ook een andere kant van de medaille. De informatie- en communicatietechnologie kan ook de al bestaande informatievoorsprong van private partijen op de overheid nog verder vergroten. Door deze technologie zijn deze partijen immers beter in staat hun omgeving te kennen. Zo kan informatie- en communicatietechnologie ertoe bijdragen dat in algemene zin de samenleving voor de overheid nog meer 'ongekend' wordt dan zij thans al is (Van Gunsteren 1994). De informatieassymetrie tussen overheid en private partijen zou op deze manier door de informatie- en communicatietechnologie worden vergroot. Wel kan de technologie betere mogelijkheden scheppen voor toezicht op en handhaving van regels en contracten. Sluiten de regels en contracten echter onvoldoende aan bij de realiteit, dan is de winst hiervan slechts gering.

Ten slotte leidt met name de netwerktechnologie tot een versterkte horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen, waarin eenzijdig vastgestelde normering haar maatschappelijke vanzelfsprekendheid kan verliezen (Castells 1996). Dit betekent dat informatie- en communicatietechnologie de ontwikkeling van nieuwe meerzijdige mechanismen van regulering, zoals contracten, kan begunstigen ten koste van eenzijdige regelgeving (zie ook Bovens 1999).

In het algemeen vragen de veranderingen als gevolg van de informatie- en communicatietechnologie derhalve om een overheid die haar mogelijkheden tot effectieve ordening in de nieuwe informatieve verhoudingen goed inschat en haar betrokkenheid daarop aanpast.

6.6.4 PROFESSIONALISERING

Met de toenemende professionalisering in de samenleving neemt het belang van institutionele borging toe. Daarbij is het onderscheid tussen professionals en organisaties sterk vervaagd. Professionals werken steeds meer samen in organisaties (bijvoorbeeld artsen die in dienstverband in ziekenhuizen werken), terwijl organisaties steeds meer professionals in dienst nemen. Hierdoor is ook in de private sector de hiërarchie binnen organisaties aan het eroderen. De professionalisering van organisaties is een algemeen maatschappelijk verschijnsel. Professionals kunnen ook niet als ondergeschikten in de traditionele zin worden aangemerkt; artsen in ziekenhuizen zijn hiervan wellicht het duidelijkste voorbeeld. Professionals zijn bovendien slechts tot op zekere hoogte geïncorporeerd

in hun organisatie. Immers, lang niet alle oude kenmerken van professionals, zoals vrij ondernemerschap, eigen professionele (groeps)normen, afzonderlijke beroepsorganisatie en tuchtregeling, gaan verloren bij dienstverlening in de openbare, georganiseerde gezondheidszorg.

Professionele normen en waarden zullen nooit geheel samenvallen met publieke belangen (anders zou er ook geen sprake zijn van een publiek belang). Tegelijkertijd kunnen de eigen normen, de eigen beroepsorganisatie, de eigen tuchtregeling en in het algemeen de intercollegiale toetsing er toe bijdragen dat publieke belangen worden behartigd die sterk overeenstemmen met de normen en waarden van de beroepsgroep. Zo heeft enerzijds het overheidsingrijpen een basis gegeven aan de kwaliteit van het onderwijs en de gezondheidszorg. Anderzijds is die kwaliteit voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de eigen normen van de beroepsgroep. In dit verband is het de vraag of de overheid in deze velden wel *inhoudelijk* moet toetsen. In veel gevallen zal een *procedurele* toetsing voldoende zijn. De overheid moet zich vooral verantwoordelijk weten voor het feit *dat* er adequaat wordt getoetst, dat er intercollegiale toetsing plaatsheeft en dat professionals verantwoording afleggen aan cliënten.

Dit neemt niet weg dat er in deze professionele wereld veelal ook andere publieke belangen moeten worden behartigd, bijvoorbeeld ‘zuinigheid met gemeenschapsgeld’. Hier kan het publieke belang nadrukkelijk botsen met de professionele normen. Het principe van institutionele borging vraagt in dat geval dat een ieder wordt aangesproken op de behartiging van die belangen die passen bij de eigen professionele normen. Ofwel: spreek bij voorkeur artsen aan op de kwaliteit van de gezondheidszorg en bij voorkeur ziekenhuisdirecteuren op de kosten. In een voortdurende dialoog tussen alle betrokken partijen, waartoe ook verzoekers en (georganiseerde) patiënten gerekend moeten worden, moet hierbij steeds worden gezocht naar een aanvaardbaar evenwicht. Bovendien moet de professional ook hier inzicht verschaffen: hoe zijn de publieke gelden besteed? Ook in dit verband is *transparantie* derhalve een belangrijk streven. Hier ligt een belangrijke ordenende taak van de overheid: de zorg dat er tussen de verschillende partijen een adequaat forum van verantwoording is. Waar verantwoording vooronderstelt dat (producten van) handelingen extern inzichtelijk en vergelijkbaar zijn, is de informatiearchitectuur een belangrijk element van deze ordening.

6.7 GEVOLGEN VOOR BORGING IN DE PUBLIEKE SECTOR

Voor de borging van publieke belangen binnen de publieke sector zal hieronder met name worden ingegaan op de gevolgen van informatie- en communicatietechnologie en professionalisering. De gevolgen van internationalisering (en deterritorialisering) kwamen al eerder aan bod, zowel bij de formulering van publieke belangen als bij de Europese richtlijnen voor marktwerking. In dit opzicht is er ook sprake van communicerende vaten. Waar Europese richtlijnen overheidsmonopolies op het gebied van nutsvoorzieningen steeds minder ruimte laten, komt privatisering vanzelf in beeld.

6.7.1 INFORMATIE- EN COMMUNICATIETECHNOLOGIE

De gevolgen van informatie- en communicatietechnologie voor de mogelijkheden van borging van publieke belangen in de publieke sector zijn tamelijk dubbel-slachtig. Mogelijke gevolgen zijn bijvoorbeeld een sterkere hiërarchisering én een grotere zelfstandigheid van decentrale eenheden. De politieke top kan beter en omvattender worden geïnformeerd over de aard van de problemen en over het functioneren van ambtelijke diensten. Bovendien kan met behulp van informatie- en communicatietechnologie een informatiearchitectuur worden geconstrueerd die voor de uitvoerder de procedures, informatiebronnen, besliscriteria en mechanismen voor verantwoording dwingend vastlegt, op een manier die de klassieke bureaucratie niet vermag. Informatie- en communicatietechnologie biedt zo mogelijkheden om standaardisering en routinisering van de uitvoering van beleid te versterken.

Hiernaast biedt informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheid om verantwoordingsinformatie te verhelderen en dientengevolge verantwoordingsrelaties te verscherpen. Zij maakt ook *benchmarking* mogelijk, waardoor prestaties transparanter worden.

Deze effecten betreffen ook de relatie tussen de politiek verantwoordelijke en zelfstandige bestuursorganen. Bovendien kan informatie- en communicatietechnologie het toezicht op de naleving van contracten vereenvoudigen. Het succes van het instrument *monitoring* in de laatste jaren heeft ook veel te maken met de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie.

Voorwaarde voor een dergelijke hiërarchisering is wel dat de politieke top daadwerkelijk wordt geïnformeerd over de aard van de problemen en over het functioneren van ambtelijke diensten. De politieke top zal voor informatie namelijk afhankelijker worden van decentrale eenheden, die juist door informatie- en communicatietechnologie beter geïnformeerd zullen zijn. De netwerken tussen deze eenheden bieden bovendien de mogelijkheid om de coördinatie, vanouds een belangrijk motief voor centralisatie, te laten verlopen via de horizontale verbindingen tussen deze decentrale eenheden. De aanname die aan een van de belangrijkste motieven voor centralisatie en hiërarchisering ten grondslag ligt – namelijk de gedachte dat de centrale actor een unieke informatievoorsprong heeft waardoor hij bij uitstek in de positie is om het geheel te besturen – verliest hiermee haar vanzelfsprekendheid.

De analyse geeft zicht op een interessante paradox. Informatie- en communicatietechnologie biedt de politieke top enerzijds meer mogelijkheden voor hiërarchie (via routines en standaarden) en maakt deze top anderzijds voor informatie afhankelijker van decentrale eenheden. Een vergelijkbare paradox werd eerder signaleerd in de relatie tussen de overheid en private partijen. De vraag is dan hoe de besluitvorming van decentrale eenheden kan worden gestandaardiseerd, indien goede standaarden slechts kunnen worden opgesteld met informatie die door de decentrale eenheden zelf zal moeten worden aangeleverd.

Dit punt krijgt extra betekenis in het licht van de verzelfstandiging van uitvoeringsfuncties, vanuit de klassieke vooronderstelling dat beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering goed zijn te scheiden. De gedachte dat kerndepartementen zich moeten beperken tot strategische beleidsvorming en de rest kunnen overlaten aan verzelfstandigde uitvoeringseenheden, houdt onvoldoende rekening met het gegeven dat juist de laatste de sterkst geïnformateerde overheidsinstellingen zijn en dat de geautomatiseerde informatieverwerking ook beleidsrelevante meta-informatie oplevert (zie ook Zeef 1994).

Wie vasthoudt aan formele hiërarchie zal niet aan de genoemde paradox kunnen ontsnappen. Juist deze hiërarchie verhoudt zich immers slecht met de feitelijke afhankelijkheid van decentrale eenheden. Het geeft te meer aan dat de borging van publieke belangen ook binnen de publieke sector steeds minder een kwestie van hiërarchie kan zijn, en steeds meer zal moeten vertrouwen op andere mechanismen (grotere autonomie decentrale eenheden, vergroting transparantie en institutionele borging). Dit betekent bijvoorbeeld dat er gezamenlijk met uitvoerende instellingen standaarden en routines worden ontwikkeld. Op die manier kunnen beide voordelen van informatie- en communicatietechnologie worden benut. Dat de burger hiervan wel eens de dupe zou kunnen worden, omdat de organisatie naar buiten toe verschijnt “als representant van een krachtiger, efficiënter werkend, ondoordringbaarder, hechter en ‘autoritairder’ bolwerk”, moet daarbij zeker in overweging worden genomen (Scheepers 1991: 152).

Ook deze complexe situatie vergt primair een bepaalde beleidsattitude. Wie voldoende alert is op deze nieuwe ontwikkelingen en ze in de redenering opneemt, kan het risico van een autonome, ongebreidelde technocratisering van het bestuur flink beperken. Zo niet, dan moet men niet verbaasd zijn wanneer uiteindelijk de decentrale eenheden ‘de dienst zullen uitmaken’. Ook hier zal de met behulp van informatie- en communicatietechnologie gekozen informatiearchitectuur cruciaal zijn voor de effectiviteit van de gewenste bestuurlijke organisatie.

Ten slotte biedt informatie- en communicatietechnologie mogelijkheden om de transparantie van de publieke sector te vergroten. Zij vergroot niet alleen de informatie zodat de prestaties van diensten en afdelingen beter met elkaar kunnen worden vergeleken. Zij biedt ook mogelijkheden die informatie te herordenen, bijvoorbeeld op basis van maatstaven ten aanzien van de prestaties van uitvoerende instellingen. Zo ontstaan binnen de overheid meer mogelijkheden voor maatstafconcurrentie en *benchmarking*.

Wel moeten de eventuele gevaren van dergelijke instrumenten worden onderkend:

- 1 Het is soms moeilijk goede indicatoren voor ‘kwaliteit’ te vinden. Het wegen van wetenschappelijke publicaties is hiervan een treffend voorbeeld.
- 2 Er kunnen perverse effecten optreden. Zo is bij het hanteren van kengetallen al het gevaar onderkend dat de prestaties over het geheel verminderen, omdat degenen die boven het gemiddelde zitten naar verlaging gaan streven, waardoor het gemiddelde als geheel daalt (Snellen 1998).

- 3 De wijze van sanctionering komt niet overeen met de waarden en normen die in het publieke domein dominant behoren te zijn. Zo kunnen aan de markt ontleende vormen van positieve sanctionering in de publieke sector ondoordacht en klakkeloos worden overgenomen. Het gaat dan vooral om financiële *incentives*, waarbij diensten met harde munt voor hun prestaties worden beloond. Waarom zouden burgers in een ressort met een slechte rechtbank hieronder nog meer moeten lijden, doordat deze rechtbank financieel wordt gestraft vanwege ondermaatse prestaties (commissie-Meijerink 1999)?

Voor de publieke sector kan beter worden gedacht aan vormen van *best practices* en intercollegiale toetsing, waarbij niet de betrokken organisatie financieel wordt afgestraft, maar verantwoordelijken ter verantwoording worden geroepen, en indien nodig worden overgeplaatst of ontslagen. Competitie binnen de overheid moet vooral gericht zijn op het versterken van publieke normen en waarden en op het vergroten van de betrokkenheid bij de publieke zaak.

6.7.2 PROFESSIONALISERING

Ook de overheid heeft steeds meer behoefte aan professionals als economen, sociologen, juristen, milieukundigen, bestuurskundigen om de publieke taken te behartigen. Dit geldt niet alleen voor de beleidsvoorbereiding, maar ook voor de uitvoering van het beleid. Waar ‘mechanische uitvoering’ vroeger goed mogelijk was, vragen de verdergaande individualisering en decategorisering binnen de samenleving steeds vaker om een professionele afweging van individuele gevallen in het licht van algemene normen. Om die reden gaat het bij professionals in de publieke sector niet alleen (meer) om hogere beleidsambtenaren. Ook bij de uitvoering aan de loketten bestaat een steeds grotere behoefte aan professionals en professionaliteit.

Juist in die professionaliteit is een (zekere) garantie gelegen dat de beleidsvrijheid niet geheel ten eigen bate wordt ingevuld en dat het publieke belang in acht wordt genomen. In dit verband is het van belang een onderscheid te maken tussen private professionals (zoals artsen) en ambtenaren die het publieke belang uitvoeren met bepaalde graden van beleidsvrijheid op basis van deskundigheid. Bij deze publieke professionals heeft de professionaliteit veelal een dubbel karakter: zij is zowel verbonden aan de eigen professie als aan de publieke taak. Zo zijn milieukundigen bij de overheid vanuit hun deskundigheid sterk betrokken bij een duurzaam milieu, terwijl vanuit hun functie bij de overheid mag worden verwacht dat zij de zorg voor een goed milieu kunnen plaatsen in het bredere kader van de behartiging van de publieke zaak als geheel.

Professionaliteit draagt ertoe bij dat naar eer en geweten wordt omgegaan met beleidsvrijheid. Dit spreekt echter niet vanzelf. Bovendien is het geen vanzelfsprekendheid dat de betrokkenheid op de publieke zaak de boventoon zou voeren boven de waarden en normen die de eigen professie met zich meebrengt. Het is voor de overheid dan ook van groot belang te blijven *investeren* in de normen en

waarden van publieke professionals. Dit betekent dat alle mogelijkheden moeten worden aangegrepen om publieke waarden en normen te internaliseren. Bij deze waarden en normen moet worden gedacht aan responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit. Het *esprit de corps* van het apparaat moet worden versterkt; intercollegiale toetsing moet worden verbeterd.

Hieruit blijkt al dat de professionalisering van het overheidsapparaat grote gevolgen heeft voor de borging van publieke belangen binnen dat apparaat. Er is duidelijk behoefte aan een andere manier van aansturen. In dit opzicht zijn de gevolgen van professionalisering van de publieke sector overigens vergelijkbaar met de gevolgen van de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie. Ook door de professionalisering van het overheidsapparaat neemt de *informatie-asymmetrie* toe en nemen de mogelijkheden voor hiërarchische sturing af, omdat decentrale professionele kennis onontbeerlijk is voor een adequate publieke taakbehandling en professionals zich, met een beroep op hun professionele waarden en normen, minder gelegen laten liggen aan 'bevelen van hogerhand'. Professionalisering van de overheid vraagt om grotere eigen verantwoordelijkheden van ambtenaren.

Tegelijkertijd kan de toewijding van professionals aan de publieke zaak en aan hun eigen onderwerp een goed aangrijpingspunt bieden voor borging van publieke belangen, op voorwaarde dat ook in hun publieke waarden en normen wordt geïnvesteerd. Institutionele borging gaat niet vanzelf.

Ook anderszins heeft professionalisering gevolgen voor de mogelijkheden van borging van publieke belangen. Met professionalisering doet zich namelijk ook de zogenaamde proto-professionalisering voor. Niet alleen ontstaan er professionele organisaties en professionaliseert het overheidsapparaat. Ook professionaliseren de burgers op wie het overheidshandelen zich richt. Dit fenomeen van proto-professionalisering biedt nieuwe kansen voor verantwoording. Voor een effectieve borging is verantwoording van groot belang. Zo biedt de toegenomen mondigheid van deskundige burgers nieuwe mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen. Dit geldt te meer daar het politieke primaat de afgelopen decennia iets van zijn glans heeft verloren. Zo kan voor de borging van publieke belangen binnen het onderwijs meer worden gesteund op de invloed van ouders. Zo kan het functioneren van bepaalde zelfstandige bestuursorganen worden verbeterd door nieuwe verantwoordingsrelaties met burgers en met de eigen belangengemeenschap.

6.8 CONCLUSIES

De drie in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de overheid en voor de context van het overheidshandelen. Binnen de *overheid* bevestigen de ontwikkelingen het beeld dat de Weberiaanse bureaucratie haar beste tijd heeft gehad. Zowel de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie als de verdere professionalisering van de overheid ondermijnen hiërarchie als borgingsmechanisme binnen de overheid. Het overheidsapparaat zal

verder *decentreren* en het politieke primaat wordt minder vanzelfsprekend (Frissen 1995). Dit impliceert dat de politiek verantwoordelijke steeds minder op hiërarchie zal kunnen vertrouwen. Tegelijkertijd versterkt de informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheden voor toezicht, met name op de naleving van afspraken (en contracten) met departementsonderdelen en zelfstandige bestuursorganen. In het algemeen kan door de toepassing van informatie- en communicatietechnologie veel meer informatie worden gegenereerd (benchmarking, maatstafconcurrentie, enz.).

Informatie- en communicatietechnologie, internationalisering en professionalisering veranderen verder vooral de *context van het overheidshandelen*. Zij verruimen de mogelijkheden van marktwerking. Ook het Europees recht biedt veel kansen voor marktwerking, hoewel het ook aanleiding kan zijn af te zien van marktwerking. Burgers worden mondiger en professioneler, hetgeen kansen biedt voor nieuwe verantwoordingsmechanismen. Door informatie- en communicatietechnologie vervagen grenzen en vindt deterritorialisering plaats. Internationalisering maakt dat de nationale overheid één van de spelers is in een veel groter territoir. De belangrijkste conclusie is dan ook dat de organisatie van publieke taakbeartiging haar traditionele nationale context verliest en moet worden *hervertaald*.

Een dergelijke vertaling in termen van een internationale omgeving en internationaal recht roept geheel nieuwe vragen op. Wat betekenen bepaalde keuzes voor de internationale herkenbaarheid en geloofwaardigheid van de organisatie van de publieketaakbeartiging in Nederland? Wat is op langere termijn het Nederlands economisch belang bij marktliberalisering? Kan de Nederlandse centrale overheid haar eigen verantwoordelijkheid naar Europees recht bij verzelfstandiging nog wel waar maken en zijn bij een overgang van overheidsbeheer naar een geordende markt de publieke belangen nog wel te garanderen? Deze nieuwe vragen concurreren met de traditionele overwegingen die de besluitvorming vanouds bepalen, zoals doelmatigheid, inpassing in de Nederlandse rechtstraditie en consensusvorming met alle betrokken partijen. Dergelijke overwegingen kunnen niet meer dezelfde dominante rol spelen als in het (nabije) verleden. In het algemeen zal de internationalisering van het maatschappelijk verkeer het minder wenselijk maken dat in de organisatie van het openbaar bestuur en in de politieke en bestuurlijke cultuur al te grote verschillen bestaan. Ter wille van de internationale positie van Nederland wordt het gaandeweg belangrijker de organisatie van het bestuur te verhelderen. Dit geldt ook voor de ordening van publieke en private verantwoordelijkheden.

Op veel contextuele veranderingen heeft de nationale Nederlandse overheid evenwel geen beslissende invloed. De overheid kan hier wel winst boeken door alert en doordacht op de nieuwe mogelijkheden te anticiperen als het erom gaat een nieuwe optimale verdeling te vinden van publieke en private verantwoordelijkheden bij de beartiging van publieke belangen. Het dwingt de overheid de wat-vraag en de hoe-vraag in het licht van deze nieuwe omstandigheden steeds

weer opnieuw te stellen en daarop een eigentijds antwoord te geven. Welke veranderingen zijn van belang?

In het algemeen mag worden aangenomen dat er niet alleen een verschuiving zal optreden in de publieke belangen, maar dat ook verschillende publieke belangen gaandeweg zullen vervagen en zelfs verdwijnen. Dit kan twee redenen hebben:

- 1 gezien de veranderende externe, maatschappelijke behoefte aan overheidsop-treden is een eindverantwoordelijkheid van de overheid niet meer *nodig*, ofwel
- 2 gezien het afgenomen eigen handelingsvermogen is deze verantwoordelijk-heid van de overheid niet meer *effectueerbaar*.

Anders gezegd: het hoeft niet meer of het kan niet meer. Zo zal er meer ruimte ontstaan voor marktwerking. Waar de markt zelf zorgdraagt voor de productie en levering van bepaalde producten en diensten, hoeft de overheid zich die productie en levering als zodanig (als publiek belang) niet meer aan te trekken. De wereld van de nutsvoorzieningen biedt hier een treffend voorbeeld. Op het ene terrein meer, op het andere minder, maar overal ontstaan als gevolg van tech-nologische ontwikkelingen meer mogelijkheden voor concurrentie, waardoor de overheid zich minder over de productie en levering als zodanig hoeft te bekom-meren. Wel ontstaat er vaak behoefte aan een andere eindverantwoordelijkheid: de overheid moet zich bekommeren om de randvoorwaarden waaronder produc-tie en levering plaats hebben. Het gaat hierbij om algemene voorwaarden voor marktwerking en om meer sectorspecifieke condities die de *in casu* spelende publieke belangen, zoals veiligheid, privacy en betrouwbaarheid van levering, borgen. Ook de zorg voor een niet discriminerende, algemene toegankelijkheid van de infrastructuur is in de nieuwe situatie een publiek belang.

Internationalisering heeft ook een keerzijde. Internationalisering van de markt en fusies van bedrijven tot internationale conglomeraten maken het voor nationale overheden moeilijker, en soms onmogelijk een bepaalde eindverantwoordelijk-heid op nationaal niveau waar te maken. In het rapport *Staat zonder land* heeft de raad reeds het fenomeen van de *detritorialisering* besproken, waardoor voor bepaalde handelingen onduidelijk wordt onder welke jurisdictie zij vallen (WRR 1998). Internationalisering kan de nationale overheden op een minder principiële manier mogelijkheden ontnemen tot behartiging van publieke belangen. Hoe kan bijvoorbeeld worden gegarandeerd dat Nederland zich tot ‘groene stroom’ beperkt, indien grote internationale energiebedrijven overal ter wereld stroom opwekken en deze overal ter wereld verkopen?

Beide verschijnselen kunnen ook heel goed samengaan. Door internationalise-ring ontstaat een markt waardoor de overheid zich niet meer hoeft te bekomme-ren om de productie zelf maar louter om de randvoorwaarden waaronder die pro-ductie plaats vindt. Tegelijkertijd kan internationalisering het nationale over-heden onmogelijk maken effectief toe te zien op de naleving van die randvoor-waarden. Bij de keuze tussen markt en overheidsorganisatie wordt vaak gedacht aan de Nederlandse markt zoals die vroeger, onder het gezag van de Nederlandse wetgever, bestond. Hiervoor in de plaats is nu een Europese, soms mondiale,

markt gekomen, waar Europese regelgeving aanzienlijke beperkingen kan opleggen aan de mogelijkheid het publieke belang via Nederlandse wetgeving veilig te stellen, terwijl buitenlandse uitvoerders zich aan die Nederlandse regelgeving kunnen onttrekken.

Het keuzevraagstuk krijgt zo een andere dimensie. De onmogelijkheden greep te houden op de randvoorwaarden van productie en levering door private partijen, zouden een overweging kunnen zijn om soms een nadrukkelijke overheidsverantwoordelijkheid voor de productie en levering van het product overeind te houden. Het zou zelfs een reden kunnen zijn om de verantwoordelijke overheidsdiensten niet te laten overgaan in private handen en af te zien van marktliberalisatie.

Waar de eindverantwoordelijkheid van de overheid verandert, moet vanzelfsprekend ook de hoe-vraag opnieuw worden gesteld. Ook als het publiek belang zelf niet verandert, vergt deze vraag overigens periodiek aandacht. Veranderingen in de context kunnen immers nopen tot een ander antwoord, tot een andere verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden. Zo maakt de toepassing van informatie- en communicatietechnologie in de private sector meer concurrentie mogelijk. Daarnaast dwingt het Europees recht in veel opzichten tot meer concurrentie, met name als de beweging in de richting van de markt wordt ingezet. In het algemeen kan in dit verband worden gesteld dat Europese regelgeving veel traditionele redeneringen binnen de nationale context dubieus maakt, vooral omdat de nationale overheid afwegingen niet langer autonoom kan maken.

In de private sector zijn de toenemende professionalisering en de toenemende proto-professionalisering (toenemende kennis in combinatie met toenemende mondigheid) van burgers al evenzeer van belang. De professionalisering maakt nieuwe vormen van institutionele borging mogelijk; de proto-professionalisering biedt betere mogelijkheden voor het scheppen van directe verantwoordingsrelaties in de richting van burgers. De gezondheidszorg geeft voorbeelden van beide ontwikkelingen. Verantwoording aan patiënten en patiëntenorganisaties kan een extra middel zijn om professionals aan publieke belangen te binden.

Tevens voltrekken zich, los van de eventueel door de overheid zelf in te zetten veranderingen, veranderingen in de mogelijkheden om publieke belangen te borgen binnen de publieke sector. Informatie- en communicatietechnologie biedt hier mogelijkheden om de transparantie te vergroten. Tegelijkertijd leidt zij tot versterkte mogelijkheden voor hiërarchie (in afwijking van een historische trend), overigens gekoppeld aan een grotere afhankelijkheid van de politieke top van decentrale eenheden. De verdergaande professionalisering binnen de overheid biedt nieuwe mogelijkheden voor en noopt ook tot meer institutionele borging.

Afronding

Een veranderende context vraagt derhalve een actualisering van oude vragen en antwoorden. Het doel (de eindverantwoordelijkheid van de overheid) en de mid-

delen (de toedeling van verantwoordelijkheden aan publieke en private actoren bij de realisatie van publieke belangen) moeten in een nieuwe context opnieuw worden bepaald. Bovendien zijn er contextuele ontwikkelingen, waardoor vaak ook de concepten veranderen waarmee overheid en samenleving traditioneel konden worden beschreven. Het oude onderscheid tussen centraal en decentraal vervaagt immers, evenals dat tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering en tussen binnenlands en buitenlands beleid. Op dit conceptuele niveau is de impact van het Europese recht wellicht het meest pregnant. Het is nodig kernbegrippen als overheid en onderneming in termen van dit recht te vertalen om reële risico's vooraf goed te kunnen inschatten.

Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat, hoezeer ook zij zich steeds sterker zullen doen gelden, de drie genoemde ontwikkelingen in hoge mate onvoorspelbaar zijn. Met name informatie- en communicatietechnologie en internationalisering roepen sterk onvoorspelbare maatschappelijke reacties op. Om deze redenen vragen de ontwikkelingen eerder om denken in termen van *eventualiteiten*, waarmee rekening moet worden gehouden, dan in termen van causaal determinisme. De niet eenduidige impact van de drie ontwikkelingen voor de bestuurlijke organisatie is ook gelegen in het feit dat zij niet primair de publieketaakbeheerting zelf betreffen, en al helemaal niet de organisatie ervan, maar in eerste instantie ingrijpen op de aard van het maatschappelijk handelen, zowel in de private als de publieke sfeer. Het gevolg is dat vooral de empirische aannames die aan bestuurlijke stelsels ten grondslag liggen, hun vanzelfsprekendheid verliezen. Men denke aan het klassieke concept van de ambtenaar en nieuwe vormen van professionaliteit, de sterk territoriaal bepaalde indeling van het openbaar bestuur en de deterritoriale werking van informatie- en communicatietechnologie, het oude onderscheid tussen centraal en decentraal binnen de organisatie en tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering, alsmede aan het klassieke onderscheid tussen binnen- en buitenlands beleid. Gangbare concepten vervagen. Bestaande bestuurlijke concepten worden sluipenderwijs uitgehold. Mede gezien het complexe, meerduidige karakter van de ontwikkelingen, is een bestuurlijke vertaling ervan niet eenvoudig, maar een afwachtende houding leidt op termijn zeker tot een dood spoor.

Waar concepten, het doel en de middelen verschuiven, verandert ook de rol van de overheid. De verschuivingen leveren in onderling verband geen eenduidig beeld van de nieuwe overheid, maar maken wel de spanningen zichtbaar waarvoor de nationale overheid komt te staan. Zo moet de overheid enerzijds krachtiger worden, om in internationaal verband een goede marktmeester en goede partner te zijn op tal van terreinen, anderzijds wordt de nationale overheid in meerdere opzichten afhankelijker, met name in Europees verband. Het is duidelijk dat tussen beide richtingen een spanning bestaat.

7 CONCLUSIE: HERSCHIKKING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN EEN DYNAMISCHE OMGEVING

7.1 INLEIDING

De komende jaren zal de regering nog vele malen de voor- en nadelen van privatisering moeten afwegen. In die afweging moeten, zo is in de voorgaande hoofdstukken betoogd, de mogelijkheden voor borging van de in het geding zijnde publieke belangen een centrale plaats innemen. De discussie over privatisering hoort naar de mening van de raad primair te gaan over de mogelijkheden van borging van publieke belangen.

Om de verschillende argumenten die in dit verband relevant zijn, helder voor het voetlicht te brengen is in de vorige hoofdstukken een tamelijk schematisch beeld geschetst, alsof ‘privatiseren’ gelijk staat aan het *achtereenvolgens* specificeren van publieke belangen, het inventariseren van mogelijkheden voor borging en het maken van een goede afweging. Vanzelfsprekend is de genoemde afweging in werkelijkheid gecompliceerder, en wel om vier redenen:

- 1 in de praktijk is slechts zelden sprake van één publiek belang; wat zich als het ‘publieke belang’ aandient is meestal een complex van publieke belangen;
- 2 het publieke belang behoeft vaak *herformulering* in het licht van de mogelijkheden tot borging;
- 3 beslissingen over publieke belangen en de borging daarvan moeten worden genomen in het licht van de context en in het licht van de veranderingen die binnen die context in de nabije toekomst zijn te voorzien;
- 4 een goede beslissing vergt ten slotte een goed inzicht in de mogelijkheden voor een eventuele *herschikking* van verantwoordelijkheden. Hoeveel risico’s loopt de borging van publieke belangen bij de implementatie van een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden?

Een juiste afweging vergt derhalve een *iteratief* proces. In de praktijk moeten keuzes ten aanzien van de te behartigen publieke belangen steeds weer in het licht van mogelijkheden tot borging en in het licht van aanpalende publieke belangen worden gemaakt.

In dit hoofdstuk worden de verschillende argumenten in die ruimere context geplaatst. Daarmee kan dit hoofdstuk ook als een brede samenvatting van het rapport worden gezien.

In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op de noodzaak publieke belangen zo nauwkeurig mogelijk te bepalen en wordt nader beargumenteerd waarom bij de afweging sprake moet zijn van een iteratief proces. In dit iteratieve proces moeten de mogelijkheden voor borging worden afgewogen (paragraaf 7.3), en moet rekening worden gehouden met een steeds veranderende context (paragraaf 7.4). Ook in andere opzichten zijn de mogelijkheden voor borging van publieke belangen geen vaststaand gegeven. De overheid is immers zelf in staat de mogelijkheden

hiertoe zowel in de private (paragraaf 7.5) als in de publieke sector (paragraaf 7.6 en 7.7) te verbeteren.

Ten slotte moet de beslissing over de organisatie van de behartiging van publieke belangen worden genomen in het licht van de mogelijkheden tot *transitie*. Situatie B kan theoretisch wel beter zijn dan situatie A, maar dit betekent nog niet dat situatie B ook ongeschonden kan worden bereikt of dat de winst opweegt tegen de kosten van de transitie. Daarover gaat paragraaf 7.8. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beschouwing over het huidige beleid (paragraaf 7.9).

Gegeven de taak van de WRR – het adviseren van de regering – is het niet vreemd dat dit rapport, en met name dit hoofdstuk, in die zin ‘overheidscentrisch’ is dat het zich richt tot de overheid. Het rapport beschrijft geen methodes voor geprivatiseerde bedrijven om aan de tucht van de markt te ontsnappen of voor departementsambtenaren of zelfstandige bestuursorganen om eigen in plaats van publieke belangen te behartigen. Het rapport doet echter ook geen uitspraken over de belangen die de overheid zich heeft aan te trekken. Dat is primair een zaak van maatschappelijk debat en uiteindelijk van politieke en democratische besluitvorming. Bovendien wordt er in dit rapport niet impliciet of expliciet van uitgegaan dat de overheid de eerst geroepene is om de geformuleerde publieke belangen ook daadwerkelijk zelf te behartigen. Hoofdstuk 4 heeft duidelijk gemaakt dat het hierbij in vele gevallen een goede zaak is private actoren in te schakelen. In dat opzicht is het bovendien van belang een onderscheid te maken tussen de wezenlijke taak van de overheid als maatschappelijk instituut en de deelbelangen die ook binnen het overheidsapparaat een rol spelen. Het gaat hier om het eerste: niet elk deelbelang binnen de publieke sector is een publiek belang.

7.2 DE NOODZAAK HET PUBLIEKE BELANG ZO NAUWKEURIG MOGELIJK TE BEPALEN

Hoe publieke en private verantwoordelijkheden zich tot elkaar moeten verhouden en in welke mate private actoren moeten worden ingeschakeld bij de uiteindelijke realisatie van publieke belangen – de probleemstelling van dit rapport – kan niet worden beoordeeld zonder het publieke belang zelf zo scherp mogelijk te formuleren. In de terminologie van dit rapport: de hoe-vraag kan niet worden beantwoord zonder dat een precies antwoord op de wat-vraag is gegeven. Het debat over ‘privatisering’ moet dan ook eerst gaan over de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid wenst te dragen. Alleen wanneer deze eindverantwoordelijkheid van de overheid duidelijk is afgebakend, kan worden aangegeven wie de operationele verantwoordelijkheid moet dragen voor de behartiging van het desbetreffende publieke belang.

De bepaling van het publieke belang (zie hoofdstuk 3) omvat meer dan een traditionele doelformulering. De overheid spreekt zich uit over de mate waarin zij zich gehouden acht een bepaald belang te realiseren, over de doelen die zij wil realiseren en waarop zij wil worden beoordeeld. Het is met name dit element dat bepalend moet zijn voor de te kiezen organisatie (de uiteindelijke verdeling van

publieke en private verantwoordelijkheden). Aldus kan de doelbepaling een vast ijkpunt bieden voor de gewenste organisatie van de behartiging van het in het geding zijnde publieke belang. Vage, zuiver intentioneel geformuleerde doelen lenen zich slechts voor oneigenlijk retorisch gebruik.

Door het publieke belang als ijkpunt te kiezen is tevens de norm voor evaluatie gegeven: in welke mate zijn publieke belangen (ook) na privatisering geborgd? In de praktijk wil het politieke debat over privatiseringen zich echter nogal eens toespitsen op de vraag ‘of de burger er feitelijk beter van is geworden’. Deze benadering acht de raad te smal. De gevolgen van een privatisering dreigen dan slechts te worden beoordeeld in het licht van de individuele burger als consument, terwijl het bij privatisering ook om *meer* moet gaan. De overheid blijft in de nieuwe situatie immers de verantwoordelijkheid behouden voor het behartigen van publieke belangen. Het gaat, in de terminologie van dit rapport, niet zozeer om individuele belangen, maar om de publieke belangen die deze individuele belangen overstijgen.

Bij het formuleren van publieke belangen zijn verschillende aspecten aan de orde. In dit rapport zijn de volgende genoemd:

- 1 De afweging of er sprake is van een maatschappelijk belang waarvan de behartiging een betrokkenheid van de overheid vraagt. Is een extra inzet van openbaar vervoer in de spits bijvoorbeeld een maatschappelijk belang dat zonder betrokkenheid van de overheid niet zal worden gerealiseerd? Of een rechtsgelijke behandeling van claims in de sociale zekerheid? In algemene zin gaat het hier om de vraag of een betrokkenheid van de overheid nodig is om de behartiging van deze maatschappelijke belangen zeker te stellen. Indien maatschappelijke belangen ook zonder die betrokkenheid worden behartigd, zou een eindverantwoordelijkheid van de overheid overbodig zijn. Als de markt voldoende elektriciteit oplevert tegen een redelijke prijs, hoeft de overheid zich hiervoor op zich niet meer verantwoordelijk te voelen. Biedt de markt daarentegen geen inkomensgarantie aan alle burgers en wordt dit wel als een maatschappelijk belang gezien, dan moet de overheid daarvoor een eindverantwoordelijkheid op zich nemen.
- 2 De betekenis en het onderling gewicht van de vijf maatstaven voor goed bestuur kunnen verschillen naar gelang het publieke belang dat aan de orde is. Om die reden is de formulering van het publieke belang pas compleet indien tevens is aangegeven welk gewicht aan de vijf verschillende maatstaven wordt gegeven. Soms is het een reële politieke keuze om aan zorgvuldigheid, rechtzekerheid en rechtsgelijkheid voorrang te geven boven efficiëntie, in andere gevallen is het beter efficiëntie boven rechtzekerheid en rechtsgelijkheid te stellen. Niet één van de vijf maatstaven verdient per definitie voorrang. Het gaat hier om vragen als: hoeveel gewicht moet worden gehecht aan rechtsgelijkheid bij de claimbeoordeling in de sociale zekerheid? En is rechtzekerheid dan van groter gewicht dan de efficiëntie van de uitvoering?
- 3 Het inventariseren van de verschillende publieke belangen die in het geding zijn. Meestal gaat het niet om één publiek belang, maar om een samenstel daar-

van. De verschillende publieke belangen moeten goed worden onderscheiden. In de eerste plaats omdat moet worden voorkomen dat bij een andere toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden bepaalde publieke belangen buiten beschouwing blijven en dan ongewild buiten de boot vallen. Ten tweede kunnen de vereisten voor de behartiging (en de toedeling van verantwoordelijkheden) van het ene publieke belang verschillen van die voor een ander belang. Indien de verschillende publieke belangen betrekking hebben op verschillende functies binnen een sector, kan het bovendien zinvol zijn om ook in de organisatie te differentiëren. Zo wordt in de meeste recente kabinetsplannen voor de claimbeoordeling in de sociale zekerheid een andere toedeling van verantwoordelijkheden voorgesteld, dan voor de reïntegratie van werkzoekenden en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

- 4 Het afwegen van het gewicht van de verschillende publieke belangen die in het geding zijn. De manier waarop de verschillende publieke belangen het best worden gediend, is niet altijd dezelfde. In dat geval moet worden afgewogen welk publiek belang het zwaarst moet wegen en welke borging van welk publiek belang prioriteit dient te hebben. Verdient de prijs van stroom bijvoorbeeld een groter gewicht dan de zekerheid dat stroom ook in de toekomst 'groen' zal zijn?

Het publieke belang vormt zo niet alleen het *startpunt* van de redenering, ook *tijdens* de redenering moet veelvuldig op dit oriëntatiepunt worden teruggevallen. In die zin is er sprake van een *iteratief* proces, waarin de hoe-vraag en de wat-vraag steeds weer op elkaar moeten worden betrokken. Deze terugkoppeling kan uiteindelijk ook betekenen dat voor een lager ambitieniveau wordt gekozen.

Enkele voorbeelden:

- Er is nimmer volledige zekerheid of een bepaalde organisatievorm de betreffende publieke belangen geheel zeker zal stellen. Ook kunnen aan de ene vorm van borging meer risico's verbonden zijn dan aan een andere. In dat licht zal de politiek moeten bepalen hoeveel risico's mogen worden geaccepteerd bij de borging van het betreffende publieke belang. In het algemeen doet de politiek er goed aan publieke belangen in het licht van beperkte zekerheden te formuleren en het risico van onvoldoende effectuering vooraf expliciet af te wegen.
- Bij de uiteindelijke afweging moet worden gezien welke nadelen anderszins zijn verbonden aan een optimale borging van het publieke belang. Is het in dat licht wellicht wenselijk om uiteindelijk toch meer gewicht toe te kennen aan de efficiëntie van de taakbehartiging? Het dwingt tot een herformulering van het publieke belang.

Er is nog een reden waarom de wat-vraag tijdens de beantwoording van de hoe-vraag steeds opnieuw moet worden gesteld. Wanneer een methode tot borging wordt herzien, dienen zich vaak andere publieke belangen aan, die in dit kader nog nieuw zijn. Worden bijvoorbeeld private actoren ingeschakeld bij de behartiging van publieke belangen, dan krijgt de overheid een belangrijke nieuwe functie: toezicht moet worden gehouden, concurrentie moet worden gewaarborgd, enzovoorts. Eerder is in dit verband gesproken over de overheid als

marktmeester: er moet een nieuw institutioneel kader worden geschapen voor een effectieve borging van publieke belangen binnen de private sector. Van de overheid wordt dus een *nieuwe* (eind)verantwoordelijkheid gevraagd. In het recente verleden hebben deze ‘nieuwe’ publieke belangen wel eens te weinig, en in ieder geval vaak te laat, aandacht gekregen.

7.3 BORGING IN DE PUBLIEKE OF IN DE PRIVATE SECTOR

Bij de vraag naar de optimale behartiging van publieke belangen lijkt het wel eens te gaan om een wedstrijd ‘tussen overheid en markt’. In die wedstrijd staat de overheid model voor hiërarchie, budgetmechanisme en democratie en de markt voor prijsmechanisme en concurrentie. Deze benadering is weinig vruchtbaar, mede omdat de keuze tussen overheid en markt wordt verward door onjuiste veronderstellingen omtrent de mogelijkheden voor borging. In werkelijkheid kent de publieke sector immers ook markten (plaatsen waar vrager(s) en aanbieder(s) van goederen en diensten elkaar ontmoeten), prijzen (die zorgdragen voor de allocatie van goederen en diensten) en concurrentie (denk alleen al aan politici die met elkaar concurreren om de stemmen van burgers). Omgekeerd kent ook de private sector hiërarchie binnen organisaties en ondernemingen, budgetmechanismen (een systeem van budgethouderschap binnen ondernemingen) en democratie (verkiezingen van besturen van verenigingen).

143

Bovendien moet de suggestie worden tegengesproken als zou de private sector alleen bestaan uit ‘marktpartijen’ die louter op winst zijn gericht. De private sector kent ook professionele organisaties, die de professionele normen vaak hoger stellen dan het maken van winst, en non-profitorganisaties. Te denken valt aan het maatschappelijk middenveld.

Niet de overheid en de markt moeten in deze discussie de alternatieven zijn, maar de publieke en de private sector. Deze zijn ook helder en objectief van elkaar te onderscheiden. Beide begrippen zijn hier juridisch gedefinieerd. Publieke organisaties zijn de organisaties die een publiekrechtelijke basis hebben dan wel feitelijk (gezien de eigendomsverhoudingen, ten gevolge van een bepaald bestuursregime of door personele unies) geheel of grotendeels vanuit de overheid worden bestuurd. Private organisaties zijn de overige organisaties (dit kunnen zowel organisaties zijn die op de commerciële markt opereren als al dan niet door de overheid gefinancierde, maar feitelijk in hoge mate bestuurlijk autonome non-profitinstellingen).

In de discussie over privatisering hoort het vervolgens te gaan over de vraag in welke sector (publiek of privaot) en door welke combinaties van methoden het in het geding zijnde publieke belang het best kan worden geborgd. Alleen het antwoord op die vraag, en niet een algemene voorkeur voor de publieke of de private sector, moet bepalend zijn voor een keuze tussen de twee bij de behartiging van een publiek belang en voor de toedeling van operationele verantwoordelijkheden hierbij.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor borging van het publieke belang die zich aandienen in de publieke én de private sector, zijn in dit rapport vier mechanismen voor borging op hun bruikbaarheid beproefd: hiërarchie, concurrentie, binding vooraf met regels en institutionele borging. De raad wil hier nadrukkelijk wijzen op het belang van *institutionele borging*: de behartiging van publieke belangen door het versterken van bepaalde normen en waarden in private dan wel publieke organisaties. Institutionele borging versterkt de gemeenschappelijkheid op het niveau van normen en waarden; deze gemeenschappelijkheid verschaft vervolgens een basis voor zelfregulering. Aldus staat theoretisch een veel breder scala aan borgingmechanismen open dan het clichématige onderscheid tussen ‘overheid en markt’ veronderstelt.

Desondanks zijn de mogelijkheden voor borging in de praktijk meestal niet ruim bemeten. Zowel borging in de publieke als in de private sector kent voor- en nadelen. Als het privaats niet kan, betekent het niet dat het publiek wél kan. Zo gaat het bij de borging van publieke belangen vaak om een keuze uit twee opties, die beide hun pro’s en contra’s hebben. Bovendien worden beide opties vaak gekenmerkt door onzekerheden. Om die reden doet de overheid er goed aan publieke belangen te formuleren in het licht van beperkte zekerheden en daarnaast bij voorkeur te zoeken naar *combinaties* van borgingmechanismen. Nadelen van het ene mechanisme kunnen zo worden gecompenseerd door voordelen van het andere.

Wel kan worden vastgesteld dat de argumenten voor privatisering sterker zijn (zie voor een uitgebreidere motivering hoofdstuk 4) naarmate:

- er minder en ook minder complexe publieke belangen in het geding zijn;
- binnen de overheid meer consensus bestaat over de publieke belangen die in het geding zijn en er dus geen sprake is van doelincompleteid. Indien dit laatste het geval is, is behartiging binnen het publieke domein meer aangewezen, mede omdat het hoge kosten met zich mee zal brengen om de privatisering terug te draaien;
- de externe effecten van een bepaalde keuze beter zijn te overzien. Dit zal zich minder voordoen bij nieuw beleid waarbij de overheid zich beperkt tot een eerste verkenning en tot enkele experimenten. In dit verband moet het ook de overheid zijn toegestaan te experimenteren en zelf te innoveren;
- publieke belangen gemakkelijker zijn te operationaliseren in wettelijke regels of in contracten en naarmate (mede daardoor) de prestaties van private partijen beter verifieerbaar zijn;
- beter een eenduidige norm voor de uitvoering kan worden gegeven, opdat aan eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan worden voldaan. Aan deze eis zal minder kunnen worden voldaan indien een grote ambtelijke beleidsvrijheid onvermijdelijk is, omdat de beoordeling van ieder individueel geval een nadere differentiatie en uitwerking van de norm vraagt;
- de borging van de in het geding zijnde publieke belangen het mechanisme van vraag en aanbod niet te zeer verstoort, terwijl concurrentie onmisbaar is ter disciplineren van partijen. Bij een groot aantal publieke belangen kunnen er te weinig punten overblijven waarop partijen kunnen concurreren;

- de uitvoering minder specifieke investeringen vergt. Indien zij immers wel veel specifieke investeringen zou vergen, is concurrentie (bij uitbesteding) moeilijker te organiseren. Deze specifieke investeringen zouden immers al snel prohibitief kunnen worden voor een overstap naar een andere private partij;
- de overheid meer informatie heeft over de kans dat de beoogde situatie zal worden gerealiseerd en de overheid meer informatie heeft over de inspanning die moet worden geleverd door een private aanbieder aan wie de operationele verantwoordelijkheid zou worden verleend;
- de risico's minder substantieel zijn en de risicoaversie bij private ondernemers geringer is. Bij substantiële risico's en bij een grote risicoaversie zullen private partijen als compensatie een mogelijk te hoge verzekering van de overheid eisen, waardoor de kosten zo hoog kunnen worden dat het publieke belang beter binnen het publieke domein kan worden behartigd;
- effectief toezicht op de private sector beter kan worden georganiseerd en de kosten hiervan (voor informatievergarig, beoordeling en correctie) redelijker zijn.

7.4 UITEENLOPENDE DYNAMIEK IN DE CONTEXT VAN HET BELEID

7.4.1 HET BELANG VAN CONTEXTUELE VERANDERINGEN

Beslissingen over publieke belangen en hun borging moeten worden genomen in het licht van de context en in het licht van de veranderingen die in de nabije toekomst in die context zijn te voorzien. Het eerste spreekt in feite vanzelf indien de mogelijkheden voor borging worden geanalyseerd, het tweede veel minder. De mogelijkheden voor borging moeten dan immers niet alleen worden bezien binnen de huidige, maar ook binnen de toekomstige context. Het vergt zelfs afwegingen over de publieke belangen die in de toekomst in het geding zullen zijn.

Relevante veranderingen in de context vinden hun oorsprong meestal buiten de (nationale) overheid (technologische ontwikkelingen, internationalisering, Europese richtlijnen). Toch zijn het niet alleen de ontwikkelingen 'van buiten af' die aanleiding geven voor een herschikking van verantwoordelijken. Ook contextuele veranderingen die mede door de overheid zelf zijn bepaald (het vestigen van een hecht institutioneel kader voor privatisering, vergroting transparantie overheidsapparaat, professionalisering overheidsapparaat), dan wel een veranderde prioriteitsstelling binnen de politiek kunnen aanleiding zijn voor een andere afweging. De contextuele veranderingen hebben soms betrekking op de watvraag (het publieke belang moet opnieuw worden bepaald) en soms op de hoevraag (de mogelijkheden van borging van publieke belangen veranderen). Aldus doen zich, afhankelijk van de aard van de verandering van de context (van buitenaf of van binnenuit) en afhankelijk van de vraag (wat of hoe) die een nieuw antwoord behoeft, vier mogelijkheden voor. Met name voor de politieke discussie is het van belang deze vier situaties helder uit elkaar te houden:

- a *Ontwikkelingen van buitenaf die gevolgen hebben voor de formulering van het publieke belang.*

De overheid wordt door exogene ontwikkelingen gedwongen zich op haar eindverantwoordelijkheden te bezinnen. Er ontstaan nieuwe publieke belangen en oude belangen verdwijnen, omdat een (structurele) betrokkenheid van de overheid niet meer nodig is dan wel omdat een eventuele eindverantwoordelijkheid van de overheid door het afgenomen eigen handelingsvermogen niet meer kan worden geëffectueerd. Ofwel: het hoeft niet meer of het kan niet meer.

Zo hebben verdergaande internationalisering en de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (en andere nieuwe technologie) ertoe bijgedragen dat er meer ruimte is voor concurrentie, met name op het gebied van de nutsvoorzieningen. Waar de markt zelf bijdraagt aan de levering van bepaalde producten en diensten, hoeft de overheid zich de productie en levering niet meer aan te trekken als publiek belang. Daarnaast kan internationalisering de nationale overheden op een minder principiële manier mogelijkheden ontnemen om publieke belangen te behartigen. Zo kan zij het nationale overheden onmogelijk maken om effectief toe te zien op de naleving van de door die overheid gestelde randvoorwaarden. En waar de betrokkenheid van de overheid en het zich aantrekken van belangen slechts symbolisch zijn, kan er beter van worden afgezien.

- b *Ontwikkelingen van binnenuit die gevolgen hebben voor de formulering van het publieke belang.*

In de politiek kan een nieuwe consensus ontstaan over andere publieke belangen. Zo is in de sociale zekerheid het doel van de inkomensondersteuning de afgelopen vijftien jaar gaandeweg minder belangrijk geworden ten gunste van de reïntegratie. Een voorbeeld van nieuw beleid dat de afgelopen decennia is opgekomen, is het milieubeheer.

- c *Ontwikkelingen van buitenaf die gevolgen hebben voor de mogelijkheden van borging van publieke belangen.*

Er zijn tal van exogene ontwikkelingen die zowel de mogelijkheden voor borging binnen het publieke als binnen het private domein beïnvloeden. De horizontalisering, zo kenmerkend voor de moderne maatschappelijke verhoudingen, doet zich ook binnen de overheid gevoelen. Zelfs de professionalisering van de overheid is gedeeltelijk een exogene ontwikkeling.

In de private sector zijn de toenemende professionalisering en de toenemende proto-professionalisering (toenemende kennis in combinatie met toenemende mondigheid) van burgers al evenzeer van belang. De professionalisering maakt nieuwe vormen van institutionele borging mogelijk; de proto-professionalisering biedt betere mogelijkheden voor het scheppen van directe verantwoordingsrelaties in de richting van burgers.

Ten slotte is in veel gevallen een Europese of soms mondiale markt in de plaats gekomen voor de Nederlandse markt. Europese regelgeving kan aanzienlijke beperkingen opleggen aan de mogelijkheid het publieke belang veilig te stellen via Nederlandse wetgeving, terwijl buitenlandse uitvoerders zich aan Nederlandse regelgeving kunnen onttrekken. Dit verkleint de mogelijkheden voor de nationale overheid om greep te houden op de randvoorwaarden van productie

en levering door private partijen (derhalve de borging van publieke belangen). Dit zou zelfs een overweging kunnen zijn om soms een nadrukkelijke overheidsverantwoordelijkheid voor de productie en levering van het product overeind te houden en de verantwoordelijke overheidsdiensten niet in private handen te laten overgaan.

d *Ontwikkelingen van binnenuit die voor de mogelijkheden van borging van publieke belangen gevolgen hebben.*

De overheid kan haar eigen organisatie moderniseren, waardoor binnen het publieke domein meer of in ieder geval andere borgingmechanismen ontstaan (zie verder paragraaf 7.5 en 7.6). Vanzelfsprekend heeft de overheid minder invloed op de werking van de private sector. Maar ook hier kan de overheid de mogelijkheden voor borging van publieke belangen vergroten door een effectieve marktmeester te zijn (zie verder paragraaf 7.7).

Dit kan worden samengevat in onderstaand schema.

	van buitenaf	van binnenuit
wat	<ul style="list-style-type: none"> meer concurrentie (bijv. door ICT) maakt eindverantwoordelijkheid van overheid overbodig nieuwe maatschappelijke problemen vragen om nieuwe betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> verandering politieke prioriteiten verschuivende politieke consensus
hoe	<ul style="list-style-type: none"> horizontalisering nieuwe inzichten over organisaties nieuwe afhankelijkheden (zie: Europese richtlijnen) 	<ul style="list-style-type: none"> vergroting transparantie van overheid en markt marktmeester

7.4.2 DE ONTWIKKELINGEN DOEN ZICH NIET OP ALLE TERREINEN IN GELIJKE MATE VOOR

De context waarin publieke belangen moeten worden behartigd, is aan verandering onderhevig, maar niet voortdurend en niet voor alle beleidsterreinen op gelijke wijze. Bovendien is het vaak onvoorspelbaar wanneer en in welke mate contextuele veranderingen zich zullen voordoen. Zo heeft op het gebied van de telecommunicatie de afgelopen jaren een omvangrijke privatisering plaatsgevonden. De aanleiding was helder: nieuwe technologie leidde tot een grotere differentiatie van producten, een ontwikkeling die wereldwijd een omzetting van overheidsbeheer naar geconditioneerde marktwerking bewerkstelligde. Hierdoor hoeft de overheid zich de productie en levering van telefoondiensten niet meer zelf als doel te stellen. Wel neemt de overheid nog een eindverantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden van productie en levering. Door technologische vernieuwing is het publieke belang hier dus verschoven en is ook een andere verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden aangewezen als het erom gaat de markt te binden aan door de politiek bepaalde randvoorwaarden (universele dienstverlening, enzovoort). Omdat het antwoord op de wat-vraag is veranderd, heeft ook de hoe-vraag een nieuw antwoord.

In het openbaar vervoer doet zich een andere situatie voor (Van Enckevort 1999). Europese regelgeving vraagt hier (of stimuleert op zijn minst) een nieuw antwoord op de hoe-vraag. In het streekvervoer is een start gemaakt met het scheppen van concurrentie *om* de markt. Hoewel nog geenszins duidelijk is of degene die als eerste een concessie krijgt, zich later geen te grote voorsprong op eventuele concurrenten weet te verwerven, lijkt concurrentie hier voorlopig mogelijk. Op het kernnet van de spoorwegen ligt dit ingewikkelder. Met goede argumenten wordt wel gesteld dat concurrentie *op* het kernnet ongewenst en met name onmogelijk is. Concurrentie *om* het nationale kernnet lijkt voorlopig al even hypothetisch, waar de overheid te afhankelijk is van een goed functionerend openbaar vervoer én van de NS, en waar sprake is van een relatie met omvangrijke specifieke investeringen. De concurrentie zou hoogstens betrekking kunnen hebben op het management, maar dat valt ook naar huis te sturen als de NS in handen van de overheid blijft.

Op het kernnet van de spoorwegen geven contextuele veranderingen derhalve minder reden om de eindverantwoordelijkheid van de overheid te veranderen dan in de wereld van de telecommunicatie het geval is. *De vraag hoe de onveranderde publieke belangen moeten worden geborgd, blijft actueel.* Bovendien moet worden nagegaan of het verstandig is om Nederland bij de uitvoering van de Europese richtlijnen voorop te laten lopen, zolang andere landen aan die richtlijnen nog onvoldoende uitvoering geven. Zolang er van werkelijke concurrentie op het Nederlandse net nog geen sprake is, is er zeker geen reden om de Nederlandse Spoorwegen naar de beurs te brengen. Het creëren van private monopolisten is geen taak voor de overheid. Er bestaat op dit moment, nu reële alternatieven zich nog niet hebben aangediend, eerder reden om de greep van de overheid op NS te versterken. Deze overheids-NV, die formeel nog geheel tot het publieke domein behoort, is immers in een 'grijs' gebied terecht gekomen, waar hiërarchie noch concurrentie voldoende mogelijkheden bieden voor het borgen van publieke belangen.

Op andere terreinen is het veel minder duidelijk waarom een veranderende context zou nopen tot een ander antwoord op de wat- en de hoe-vraag. Hiermee is niet gezegd dat het niet zinvol zou zijn de beide vragen periodiek opnieuw te stellen. *Wel is hiermee gezegd dat de oplossing voor het ene beleidsterrein niet meteen de oplossing hoeft te zijn voor elk ander beleidsterrein.* Als voor de telecommunicatie privatisering een zinvolle strategie is, hoeft dit niet automatisch ook te gelden voor de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid. Als privatisering van de energiesector zinvol is, hoeft dit niet ook te gelden voor de watervoorziening. Niet alleen kennen beleidsterreinen hun eigen karakteristieken, ook verandert de context van beleidsterreinen op onderscheiden wijze. Dergelijke veranderingen doen zich lang niet overal en in eenzelfde mate gelden.

Overigens geven de voorbeelden nog reden tot een andere conclusie: de belangrijkste reden om de toedeling van operationele verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen fundamenteel te veranderen, doet zich vooral voor indien het publiek belang zelf van karakter is veranderd.

7.4.3 ZEKERE ONTWIKKELINGEN

In hoofdstuk 6 is al aangegeven hoezeer op veel terreinen nog helderheid ontbreekt over de toekomstige context. Voor veel ontwikkelingen op de langere termijn geldt dat vooral de mate waarin en de wijze waarop zij zich zullen voordoen, onduidelijk is. Wel zeker is het feit dat de ontwikkelingen zich als zodanig in de toekomst zullen laten gelden. Deze beperkte zekerheid biedt al voldoende indicaties om de aannames en de methodiek van beleidsvorming te heroverwegen. De globale zekerheid dat ontwikkelingen als internationalisering en technologische vernieuwing zich in de toekomst zullen doorzetten, verandert bijvoorbeeld het karakter van de vraag of bij de behartiging van een bepaald publiek belang moet worden overgegaan van direct overheidsbeheer naar marktwerking. De vraag of deze omslag op zichzelf gewenst is, zal – ook op terreinen die traditioneel onder het binnenlands beleid vallen – steeds minder goed kunnen worden beantwoord binnen het kader van de nationale beleidsautonomie en de culturele aannames van de nationale beleidstraditie.

Bovendien gaat het niet alleen om de zekerheid van toekomstige ontwikkelingen, maar ook om een goede kwalitatieve, bestuurlijke duiding ervan: grijpen zij in op de wat-vraag (moet de overheid zich op haar eindverantwoordelijkheid bezinnen?) of op de hoe-vraag (hoe moet de overheid haar eindverantwoordelijkheid waarmaken?). In het bijzonder wanneer de nieuwe ontwikkelingen de realiteitswaarde van klassieke bestuursconcepten ondermijnen, heeft dit grote gevolgen voor de aard van de redenering. Zo hebben contextuele ontwikkelingen niet alleen gevolgen voor de doelen (de eindverantwoordelijkheid van de overheid) en de middelen (de toedeling van verantwoordelijkheden aan publieke en private actoren bij de realisatie van publieke belangen), maar zij grijpen ook in op de concepten waarmee overheid en samenleving traditioneel konden worden beschreven. Het toch al vage onderscheid tussen centraal en decentraal, tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering en tussen binnenlands en buitenlands beleid zal verder afnemen. Op dit conceptuele niveau is de impact van het Europees recht wellicht het meest pregnant: het is noodzakelijk kernbegrippen als overheid en onderneming te vertalen in termen van dit recht om reële risico's vooraf goed te kunnen inschatten.

7.5 MOGELIJKE VERBETERINGEN VAN DE BORGING IN DE PRIVATE SECTOR

Het spreekt vanzelf dat het meer in het vermogen van de overheid ligt om binnen de publieke sector de mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen te verbeteren dan in de private sector. Private organisaties zijn immers in veel opzichten autonoom en zij moeten dit ook blijven. Toch kan de overheid er in belangrijke mate toe bijdragen dat de mogelijkheden tot borging van publieke belangen in de private sector verbeteren. In het rapport zijn verschillende opties aan de orde geweest.

Ten eerste heeft de overheid gedeeltelijk zelf in de hand voor welke belangen zij zich verantwoordelijk moet achten: waar de samenleving de behartiging van maatschappelijke belangen zelf voor haar rekening neemt, hoeft de overheid geen eindverantwoordelijkheid op zich te nemen. Dit betekent dat het stimuleren van marktwerking, zoals bijvoorbeeld gebeurt binnen het project Marktwerking, Deregulering en Kwaliteit van Wetgeving (MDW), medebepalend is voor het aantal belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich moet nemen. Op eenzelfde wijze kan de betrokkenheid van de overheid worden verkleind door nieuwe verantwoordingsmechanismen in de samenleving te creëren.

Ten tweede kan de borging in de private sector vaak worden versterkt door een combinatie met institutionele borging: het versterken van de relevante waarden en normen binnen een private organisatie. Hieronder kunnen vele mechanismen worden begrepen, zoals ook het tuchtrecht. Het is in ieder geval van belang dat de verantwoording tegenover cliënten en *peers* wordt versterkt. Daarbij past een transparante organisatie. Zo kunnen *checks and balances* worden ingebouwd, die de behartiging van de in het geding zijnde publieke belangen ten goede kunnen komen. Indien dergelijke mechanismen voor handen zijn, zal het eenvoudiger zijn om, in combinatie met andere mechanismen, publieke belangen te borgen in de private sector. In feite gaat het daarbij ook om het reputatiemechanisme. Dit wil overigens niet zeggen dat de reputatie van een private actor altijd kan worden benut voor het borgen van publieke belangen: het hangt er vanaf waaraan een private organisatie haar (goede) reputatie te danken heeft.

Ten derde heeft de overheid een belangrijke taak te vervullen in de rol van marktmeester. Geconditioneerde marktwerking vooronderstelt dat de overheid vooraf een helder institutioneel kader schept, dat zeker twee elementen bevat, namelijk algemene en sectorspecifieke marktordenende wetgeving en voorzieningen die de handhaving ervan garanderen, waaronder toezicht en inspectie. In ons land is de functie van marktmeester vrij nieuw en de opbouw ervan vergt de nodige tijd. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de organisatorische structuur. Belangrijker is de toerusting van een toezichtorgaan met kennis en vaardigheden en de opbouw van feitelijk gezag. Hiervoor is nieuwe expertise nodig en de overheid moet zich schikken in een nieuwe, vaak nog onwennige rol. In dit verband vraagt de raad uitdrukkelijk aandacht voor noodzakelijke verbeteringen van de overheidsorganisatie en het daarbij behorende personeelsbeleid, opdat het complementaire overheidsbeleid waar de inschakeling van private actoren om vraagt, beter van de grond kan komen.

De rol van marktmeester is van groot belang bij een eventuele privatisering. Toch mag hier niet de simpele conclusie worden getrokken dat bij een krachtig marktmeesterschap privatisering altijd mogelijk is (zie eerder). Wel moet bij het mislukken van privatisering nadrukkelijk worden bezien of de oorzaak daarvan is gelegen in het slecht onderkennen van de eerder genoemde voorwaarden, of in het ontbreken van een effectieve marktmeester. In het eerste geval is het beter dat de overheid op haar schreden terugkeert. In het tweede geval kan het ingeslagen

pad van privatisering worden vervolgd, op voorwaarde dat de overheid spoedig de cruciale randvoorwaarden schept.

Het complementaire overheidsbeleid dat hier wordt samengevat onder de noemer van 'marktmeester' kent een veelvoud van voor de overheid relatief nieuwe functies: het scheppen en wettelijk ordenen van markten, het zorgen voor goede aanbestedingsprocedures en de zorg voor toezichtorganisaties die de nakoming van regels moeten garanderen. Juist in de beginfase zal de overheid er problemen mee hebben dit complementaire beleid gestalte te geven. Idealiter veronderstelt de privatisering immers dat wanneer tot implementatie van dit model wordt overgegaan, de overheid vanaf het eerste begin over de expertise, de kennis, het gezag en de attitude beschikt om als marktmeester te kunnen optreden. *De facto* zal dit niet kunnen. Dergelijke kwaliteiten kunnen immers slechts al doende worden aangeleerd. Dit geldt zeker voor de gewenste verandering van de attitude van de overheid (de overheid als boven de partijen staande regisseur) en de opbouw van gezag door het toezichtorgaan. Onvoldoende expertise en kennis in de beginfase laten zich beter ondervangen door het inbrengen van externe deskundigheid en het profiteren van de ervaring van andere overheidsorganisaties.

7.6 MOGELIJKE VERBETERINGEN VAN DE BORGING IN DE PUBLIEKE SECTOR

151

Ook om de mogelijkheden voor borging van publieke belangen in de publieke sector te kunnen verbeteren heeft de raad in dit rapport een aantal gedachten en voorstellen ontwikkeld.

Ten eerste is er voor de overheid, hoezeer zij op onderdelen kan leren van de private sector, geen winst te behalen wanneer zij de private sector gaat kopiëren. Als de overheid zich met een bedrijf gaat vergelijken en de sterke kanten van bedrijven poogt te imiteren, zal de enige (overigens onwaarschijnlijke) uitkomst zijn dat de private sector met een nieuw bedrijf wordt aangevuld. De mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen worden zo dus niet vergroot. Om die mogelijkheden binnen de publieke sector te vergroten, zou de overheid juist de specifieke voordelen en het specifieke karakter van de publieke sector moeten benadrukken en niet de specifieke voordelen van de private sector moeten willen overnemen.

Ten tweede liggen de specifieke voordelen van de publieke sector tegenwoordig niet zonder meer in de sfeer van de hiërarchie. Hoewel veel ambtenaren nog doen wat hen door superieuren wordt opgedragen, is de vanzelfsprekendheid van de hiërarchie verdwenen. De specifieke kracht van de publieke sector *kan* nu vooral liggen in de betrokkenheid op de publieke zaak, het kunnen uitstijgen boven het eigen deelbelang en op het gezamenlijk delen van normen en waarden die bij publieke taakbeartiging behoren, zoals integriteit, responsiviteit, dienstbaarheid en verantwoordelijkheid. Hiermee is geenszins gezegd dat alle ambtenaren zich naar deze normen en waarden gedragen en dat alle ambtenaren geheel en alleen op de publieke zaak zijn betrokken. En ook niet dat dergelijke normen in de

private sector niet zouden voorkomen. Toch verschaffen de betrokkenheid op de publieke zaak en de gedeelde publieke waarden en normen de overheid een potentiële meerwaarde boven elkaar beconcurrerende marktpartijen. Het is juist dit voordeel dat snel dreigt weg te spoelen indien de overheid zich inlaat met commerciële activiteiten. De overheid doet er dan ook beter aan geen commerciële activiteiten te ontplooiën. Zij moet wel efficiënt werken, maar niet op winst zijn gericht. Daarnaast is het van groot belang de publieke waarden en normen binnen de overheid te onderhouden.

Ten derde kan de overheid ook leren van de markt zonder deze te imiteren of te kopiëren. Het grote voordeel van de markt (bij volledige concurrentie) is gelegen in het genereren van informatie over de werkelijke preferenties van burgers en de werkelijke kosten van diensten en producten. Juist voor het borgen van publieke belangen is deze informatie van cruciaal belang. In wezen is een vergelijking van mogelijke manieren van borging ook een vergelijking tussen manieren van informatievergaring. In dit opzicht kan ook de verschuiving van het publieke naar het private domein in de laatste decennia deels worden verklaard. De markt werd geacht informatie te genereren die binnen de overheidsbureaucratie niet kon worden verkregen.

Ook door binnen de overheid de *transparantie* te vergroten, kan de informatie worden gegenereerd die nodig is om publieke belangen binnen het publieke domein effectief te borgen. Het prijsmechanisme is hiervoor slechts in beperkte mate geschikt, zoals eerder werd geconstateerd. Concurrentie, in de meer algemene zin van competitie, bijvoorbeeld aansluitend bij de beroepseer van de professionals die binnen de overheid werken, is daarentegen wel geschikt. In deze zin kunnen *maatstafconcurrentie* en *benchmarking* worden benut, niet zozeer om er mensen binnen het publieke domein op af te rekenen, maar om hen te prikkelen beter werk af te leveren. Deze mogelijkheden voor het vergroten van de transparantie worden onmiskenbaar vergroot door nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie.

Ten vierde kan meer informatie worden gegenereerd door de verantwoordingsmechanismen binnen de overheid te verbeteren. Dit geldt niet alleen binnen de departementen, maar ook voor de relatie met veel zelfstandige bestuursorganen. Ook kan de verantwoording jegens de burger op tal van manieren worden verbeterd. Burgerhandvesten zouden hiertoe een welkom middel zijn. Deze genereren niet alleen informatie, zij geven ook de gewenste prikkels, zeker indien burgers op een schadeloosstelling mogen rekenen wanneer de overheid haar beloften ten aanzien van dienstverlening niet nakomt.

Ten vijfde biedt de economische wetenschap interessante inzichten in de manier waarop binnen de overheid kan worden omgegaan met principaal-agentrelaties. Met de professionalisering van de ambtenaar neemt in veel opzichten de informatieasymmetrie tussen de politieke top en de ambtenaren verder toe. Bovendien is er in deze relatie vaak sprake van niet-verifieerbare informatie. In dergelijke

situaties is het beter de verantwoordelijkheden van de ‘agent’ te vergroten, niet alleen door hem meer vrijheden te geven maar door hem ook uitdrukkelijk verantwoordelijk te stellen. Tegenover het vergroten van verantwoordelijkheden staat dan de winst van een grotere betrokkenheid van de uitvoerder (reciprociteit). Vanzelfsprekend kent het vergroten van ‘decentrale’ verantwoordelijkheden ook nieuwe risico’s. De decentrale beleidsvrijheid kan voor andere zaken worden aangewend. Door de nadruk te leggen op professionaliteit en op publieke waarden en normen en door nieuwe verantwoordingsmechanismen te introduceren kan dit risico zoveel mogelijk worden beperkt.

Tot slot kan de overheid ook meer pogingen in het werk stellen om goede mensen aan te trekken en te behouden voor het behartigen van de publieke zaak. Voor het aantrekken van kwalitatief goede mensen zal de overheid haar imago moeten verbeteren. Voor het aantrekken én behouden van goede mensen zijn de arbeidsvoorwaarden, het salaris en de interne cultuur van werken van groot belang. Men kan zich afvragen of het huidige materiële ambtenarenrecht wel voldoende ruimte biedt voor differentiatie en of de cultuur binnen de overheidsdienst iedere werknemer wel genoeg stimuleert om als *publieke professional* te willen excelleren, of zijn of haar talenten uit te buiten. Het uitgangspunt van emancipatie van talent op ieder niveau moet binnen de cultuur van de overheidsdienst sterker worden ingebed. De nieuwe ambtenaar is zo geen ‘publieke ondernemer’ maar een publieke professional. De meerwaarde van de overheid is immers gelegen in de *publieke professionaliteit*. Die publieke professional neemt ook deel aan het publieke debat, zonder de legitimiteit van het beleid te ondermijnen.

Vooraf door te investeren in publieke waarden en normen en in de betrokkenheid op de publieke zaak, kan de overheid aldus de mogelijkheden voor borging van publieke belangen binnen haar eigen domein vergroten. Hiermee is dus een evident voorbeeld van *institutionele borging* gegeven.

7.7 EEN KWALITEITSKAMER EN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

7.7.1 INLEIDING

In hoofdstuk 5 is beschreven dat het niet de leer maar de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid is die fundamentele vernieuwing van het management binnen departementen kan belemmeren. Doordat men zo de nadruk legt op de ministeriële verantwoordelijkheid, wordt de minister geacht voor ieder disfunctioneren de verantwoordelijkheid te dragen: de ambtelijke verantwoordelijkheid duikt als het ware weg achter die van de minister. Er is echter geen reden ambtenaren van professionele verantwoordelijkheid te vrijwaren, zeker niet nu het overheidsapparaat (mede als gevolg van de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie) steeds meer een professionele organisatie is geworden. Een dergelijke professionele verantwoordelijkheid vergt wel een toetsing langs andere weg dan via de politieke verantwoordelijkheid van de minister, en

wel op een zodanige wijze dat de ambtenaar systematisch, en niet uitsluitend als gevolg van een incident, op zijn deskundigheid wordt aangesproken. De wijze waarop de toetsing moet geschieden en de maatstaven die daarbij kunnen worden gehanteerd, laten zich in een aantal opzichten vergelijken met de maatstaven die voor professionele organisaties gelden.

Dit stelsel zal voorts aan een tweetal eisen moeten voldoen:

- 1 het zal toegesneden moeten zijn op de eisen die aan de publieke sector gesteld worden, en moeten bijdragen aan de ontwikkeling van kwaliteitsmaatstaven voor die sector;
- 2 het zal moeten leiden tot een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie.

7.7.2 ONTWIKKELING VAN EIGEN KWALITEITSMATSTAVEN VOOR DE AMBTELIJKE DIENST

De maatstaven die bij de verantwoording en de beoordeling de ambtelijke diensten worden gehanteerd, moeten rekening houden met het eigen karakter van het werk van de overheid. Niettemin kan men wel profiteren van de inzichten die zijn opgedaan bij professionele organisaties in de private sector. Daar zijn verschillende vormen van toetsing gebruikelijk geworden voor het beoordelen van activiteiten die niet eenvoudig kwantitatief zijn te meten. Via verslaglegging, *benchmarking*, interprofessionele toetsing, visitatie, uitwisseling van *best practices*, certificering of een andere vorm van evaluatie wordt een oordeel gegeven over de prestaties van een organisatie. In dit opzicht loopt de publieke sector duidelijk achter, hoewel dit soort ontwikkelingen er nu wel op gang komt.

Daarnaast zal voor de publieke sector een eigen stelsel van kwaliteitsmaatstaven moeten worden ontwikkeld. Deze maatstaven zullen enerzijds samenhangen met de specifieke aard van de werkzaamheden. Anderzijds zijn er algemene invalshoeken die steeds een rol zullen spelen bij de beoordeling van de overheid, zoals de routines die zijn ontwikkeld om de politiek van informatie te voorzien, de wijze waarop wordt omgegaan met klachten en bezwaren, inclusief de mate waarin daarvan wordt geleerd, de snelheid van werken, de mate waarin men is ingesteld op ontwikkelingen in de samenleving, in het buitenland (met name Brussel), en de wijze waarop men zelf voor een intern kwaliteitsbewakingssysteem zorgt. Belangrijk is in ieder geval dat op meer systematische wijze wordt nagedacht over de soort maatstaven die bepalend zijn voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie. Op dit moment lijken de maatstaven voor de evaluatie van bepaalde diensten nog te zeer te wisselen van geval tot geval. Waar systematisch dezelfde maatstaven worden gehanteerd, weten de betrokken diensten al bij voorbaat waarop zij zullen worden beoordeeld.

7.7.3 EEN KWALITEITSKAMER

Naar de mening van de raad moet iedere overheidsorganisatie in de eerste plaats voor een eigen systeem van kwaliteitszorg zorgen. Dergelijke systemen bestaan tot op zekere hoogte (denk aan wetgevingsevaluatie, prestatiebegrotingen en dergelijke). Voor departementen noch voor zelfstandige bestuursorganen is echter een meer systematische benadering van dergelijke vormen van verantwoording ontwikkeld. Zo zou ook voor ieder departement met een zekere regelmaat een visitatie aan de orde kunnen zijn, om het leervermogen van de departementen te vergroten. Het moet tot de verantwoordelijkheid van de ambtelijke leiding van iedere overheidsdienst behoren zorg te dragen voor een goed stelsel van kwaliteitszorg. Dit is te beschouwen als een vast onderdeel van de managementstaak.

Bovendien is het nodig het proces van verantwoording extern te verankeren. Een onafhankelijke instantie moet verzekeren dat de wijze waarop de interne kwaliteitsbewakingssystemen functioneren, aan de maat is. Een goede mogelijkheid voor een dergelijke verankering is het instellen van een Kwaliteitskamer voor de publieke dienst. Een dergelijke Kwaliteitskamer zou onafhankelijk moeten zijn. In hoofdstuk 5 werd er reeds op gewezen dat dit in het kader van de Trias Politica als een staatsrechtelijk uitgangspunt geldt.

De Kwaliteitskamer zou als taak moeten hebben een oordeel uit te spreken over de kwaliteit van de ambtelijke dienst. Zo'n beoordeling zou er vooral op gericht moeten zijn na te gaan of binnen de dienst op toereikende wijze wordt gezorgd voor toetsing. Indien de overheid eraan gewend is systematisch om te gaan met het borgen van kwaliteit, zal de Kwaliteitskamer doorgaans kunnen volstaan met een controle op de toereikendheid van de interne kwaliteitszorg. Dit zou betekenen dat de Kwaliteitskamer het *sluitstuk* is van het stelsel, maar wel een *sluitstuk* dat nodig is om de onafhankelijkheid van de beoordeling te waarborgen.

De Kwaliteitskamer zou zo een organisatie kunnen zijn van beperkte omvang. Het zou niet tot zijn taak behoren zelf groots opgezet onderzoek te doen naar het functioneren van ambtelijke diensten. Zijn taak gaat niet verder dan het beoordelen daarvan. Het is de leiding van de betrokken organisatie die vervolgens maatregelen moet treffen om eventueel uit het oordeel blijkende tekortkomingen weg te nemen. Ook de minister zou hierop kunnen worden aangesproken.

De Kwaliteitskamer zou wél het voortouw kunnen nemen bij het ontwikkelen van een stelsel van publieke kwaliteitszorg, bijvoorbeeld door systematisch maatstaven te ontwikkelen, door toe te zien op de ontwikkeling van een stelsel van kwaliteitsborging en verantwoording binnen iedere overheidsorganisatie en het eventueel steekproefsgewijs verrichten, wellicht met behulp van externe deskundigen, van een visitatie bij een overheidsdienst.

Men kan zich af vragen in hoeverre de Algemene Rekenkamer deze taak niet zou kunnen vervullen. De Rekenkamer heeft in toenemende mate haar onderzoek uitgebreid van een rechtmatigheidsonderzoek naar onderzoek waarbij ook de doelmatigheid van de bestedingen van de overheid aan de orde wordt gesteld.

In dat opzicht heeft zij ook een belangrijke aanzet gegeven om over de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening na te denken.

Toch ligt de hier aangegeven taak op een ander vlak dan dat van de financiële controle. Het gaat hier om de externe verankering van maatstaven voor de beoordeling van zeer uiteenlopende activiteiten, waarbij veelzijdige deskundigheid – die uiteraard niet steeds intern aanwezig zal zijn – nodig is om tot goede criteria en tot goede oordelen te geraken. Het zou mogelijk moeten zijn dat een minister of het parlement de Kwaliteitskamer vraagt een bepaalde dienst in het bijzonder te beoordelen. Deze kenmerken van het werk van de Kwaliteitskamer zouden niet goed passen bij de positie van de Algemene Rekenkamer.

7.7.4 GEVOLGEN VOOR DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Het instellen van een nieuw stelsel van kwaliteitszorg brengt tot op zekere hoogte geen verandering in de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die in het staatsrecht vorm heeft gekregen. De minister blijft politiek verantwoordelijk voor hetgeen de ambtelijke dienst heeft gedaan. Daarnaast komt er echter een vorm van verantwoording bij die specifiek is gericht op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd is de rol van een onafhankelijke instantie als de Kwaliteitskamer beperkt in die zin dat hij niet meer is dan een beoordelaar van de kwaliteit. Hij bezit geen bestuursbevoegdheid en kan dus ook geen maatregelen nemen die voortvloeien uit de gevelde oordelen. Die maatregelen moeten door de leiding van de organisatie zelf worden genomen. Daarop is de minister via zijn politieke verantwoordelijkheid aan te spreken.

Hoewel de minister dus uiteindelijk degene blijft die zo nodig maatregelen moet treffen, en hoewel dus aan de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid geen afbreuk wordt gedaan, zou deze verantwoordelijkheid in de praktijk wel anders kunnen gaan functioneren. Het parlement zal zijn werk beter kunnen doen doordat het meer inzicht kan krijgen in het functioneren van de ambtelijke dienst. Doordat een intern kwaliteitsbewakingssysteem aanwezig is en externe beoordelingen plaats vinden, wordt er verantwoording afgelegd en is er meer bekend over de sterke en zwakke onderdelen van de overheid. Het parlement kan hierop voortbouwen en kan zo over meer informatie beschikken dan in de huidige situatie het geval is.

Langs deze weg zou de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen worden ontlast. Het spreekt vanzelf dat de minister voor het parlement het aanspreekpunt blijft voor het functioneren van de onder hem ressorterende diensten. Hij zou daarover ook alle inlichtingen moeten verstrekken. Maar wanneer hij ervoor heeft gezorgd dat er een goed stelsel van verantwoording aanwezig is voor de kwaliteit van die diensten en de Kwaliteitskamer hierover niet negatief heeft geoordeeld, kan hij dit als verweer aanvoeren indien hij wordt aangesproken op incidentele fouten die desondanks zijn gemaakt. Tegelijkertijd wordt ook de ambtelijke dienst beter beschermd tegen oordelen in politiek verband, die meer naar aanleiding van een incidenteel geval dan op basis van een stelselmatige beoordeling worden gegeven.

7.8 DE DYNAMIEK VAN DE IMPLEMENTATIE: WENSELIJKE STRATEGIE

7.8.1 INLEIDING

De afweging of de (operationele) verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen worden toegeedeeld aan de publieke dan wel de private sector moet bestaan uit de volgende elementen:

- 1 een goede specificatie van de in het geding zijnde publieke belangen;
- 2 een analyse van de mogelijkheden tot borging binnen de private en de publieke sector;
- 3 een analyse van de (te verwachten veranderingen in de) context;
- 4 een goede inschatting vooraf van de risico's die een transitie van verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen.

Bij de weging van voor- en nadelen moet worden ingecalculleerd dat de praktijk in alle gevallen afwijkt van de tekentafelconstructies die vooraf zijn bedacht. In de praktijk wordt het resultaat immers niet alleen bepaald door het idee, maar vooral door de compromissen tussen de vele betrokkenen, afhankelijkheid en door machtsposities. Dit kan consequenties hebben voor de uiteindelijke borging van het publieke belang. Een theoretische voorkeur voor situatie B boven situatie A, betekent nog niet dat B in de praktijk ook altijd de voorkeur moet hebben.

Er doen zich ook transitierisico's voor, waardoor niet zeker is of, bij de transitie van A naar B, situatie B overeind kan blijven. Dergelijke risico's zijn groter naarmate de doelsituatie complexer is, naarmate de doelsituatie meer afwijkt van de uitgangssituatie, naarmate meer partijen betrokken zijn bij de reorganisatie en naarmate de consensus over de reorganisatie geringer is.

De genoemde transities hebben veelal te kampen met problemen van reorganisaties in het algemeen. Uit de literatuur is bekend dat reorganisaties vaak met (tenminste) drie problemen te kampen hebben. Ten eerste volgen reorganisaties elkaar veelal te snel op. Light (1995) spreekt in dit verband over "the ebb and flow of reforms", waardoor er te weinig tijd is om een reorganisatie te voltooien en haar de tijd te geven zich te bewijzen. Ten tweede vindt een reorganisatie zelden alleen plaats maar vaak tegelijkertijd met andere reorganisaties, die de veronderstelde voordelen soms weer teniet doen. Ten derde komen veel reorganisaties eerder voort uit ideologie dan uit een "thoughtful, impartial evaluation of the models" (Peters 1996).

Afgezien van deze algemene transitieproblemen, doen zich bij privatisering en verzelfstandiging twee specifieke transitieproblemen voor. Ten eerste is het scheppen van een markt en het waarborgen van concurrentie minder eenvoudig dan wellicht vooraf wordt verondersteld. Ten tweede is het scheppen van heldere relaties tussen overheid en de verzelfstandigde dan wel geprivatiseerde organisatie minder eenvoudig. Met dit laatste staan de mogelijkheden voor 'binding vooraf' op het spel.

7.8.2 HET SCHEPPEN VAN EEN MARKT

Dat concurrentie zich minder eenvoudig laat scheppen, is overigens wel begrijpelijk aangezien zij niet in het belang is van alle betrokkenen. Concurrentie mag voor de samenleving als geheel voordeel bieden, aanbidders hebben liever een monopoliepositie en, op zijn minst, niet te veel concurrentie. De (toekomstige) aanbidders ontwikkelen om die reden vaak contrastrategieën, die het ontstaan van competitieve markten in de weg staan (Wagenaar 1995). Hierdoor wordt de overheid vaak gedwongen achter de feiten aan te lopen. De fusie van uitvoeringsinstellingen en particuliere verzekeringsmaatschappijen die plaats vond toen plannen voor een privatisering van de sociale zekerheid bekend werden, is hiervan een goed voorbeeld. Dit geldt al evenzeer voor de uitverkoop van de uitvoeringsinstellingen toen diezelfde privatisering werd afgeblazen. Ook de nutsvoorzieningen hebben een fusiegolf te zien gegeven, waarbij bovendien grensoverschrijdende machtsblokken op de markt ontstonden.

Bij de overgang van overheidsbeheer naar geconditioneerde marktwerking treden bovendien problemen op die te maken hebben met het organiseren van afstandelijkheid en onafhankelijkheid. De rol van marktmeester die door de overheid moet worden vervuld, is in dit verband aan de orde geweest. Juist bij de genoemde overgang kan deze rol problemen opleveren omdat de overheid afstand moet creëren ten opzichte van de bestaande monopolistische uitvoerder. De wetgeving die de omschakeling mogelijk moet maken, vraagt immers op vele punten om een verzwakking van de positie van de bestaande monopolist. Men denke aan de non-discriminatoire toegang tot en onafhankelijk beheer van de infrastructuur en aan een asymmetrische wettelijke behandeling ten nadele van de monopolistische uitvoerder. Waar in het klassieke model een interactief samenspel tussen overheid en uitvoerder geboden was, moet de overheid nu als wetgever uitdrukkelijk afstand nemen en moet zij vooral letten op de niet gepresenteerde belangen van komende toetreders, terwijl genoemde monopolist er juist alle belang bij heeft om vanuit de oude positie de wetgeving en daarmee ook de komende marktverhoudingen zoveel mogelijk te beïnvloeden.

Ook een adequaat toezicht vooronderstelt de aanwezigheid van kennis en ervaring bij de overheid, die niet voorshands aanwezig zijn en gaandeweg moeten worden opgebouwd. Zeker in de beginsituatie is er sprake van een informatievoorsprong bij de monopolist. Om goed te kunnen controleren moet het betreffende overheidsorgaan in vele gevallen te rade gaan bij de monopolist die moet worden gecontroleerd.

Al met al vergen dergelijke operaties een goede analyse en een duidelijke regie. Aan die analyse lijkt het in de praktijk nogal eens te schorten. Zo merkte Kremers op over het Nederlandse beleid ten aanzien van privatisering en marktwerking: “Systematische economische analyse van de marktomgeving, inclusief mogelijke implicaties voor het marktbeleid, maakte kennelijk niet prominent deel uit van het proces” (Kremers 1995: 14). Bovendien is het de vraag of de overheid wel in staat is de benodigde regie te bieden. Overigens lijkt zij op dit punt weinig twijfel

te hebben. Duyvendak en anderen hebben gewezen op het maakbaarheidsdenken dat schuil gaat achter het streven naar privatisering en marktwerking. Duyvendak en De Haan (1997) menen zelfs dat het “liberale alternatief voor het maakbaarheidsproject” een voortzetting is van het “sociaal-democratische” maakbaarheidsdenken. Het is in ieder geval opvallend dat het geloof in de maakbaarheid van de samenleving uit de jaren zeventig verdwenen mag zijn, terwijl het geloof in de maakbaarheid van de markt in de jaren negentig nog springlevend is. In werkelijkheid blijkt die ‘markt’ echter maar heel moeizaam te creëren. Het resultaat is onder andere dat de verwachte concurrentie lang niet altijd tot bloei komt.

7.8.3 HELDERE RELATIES

Om dezelfde redenen blijkt het in de praktijk veel minder eenvoudig om heldere relaties te scheppen tussen de overheid en de verzelfstandigde dan wel geprivatiseerde organisatie. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het functioneren van zelfstandige bestuursorganen ondersteunt deze stelling (zie ook Kickert et al. 1992). De aansturing van zelfstandige bestuursorganen blijkt in de praktijk vaak niet goed te zijn geregeld. Ter Bogt (1995: 373) wijt dit aan het feit dat de regie bij verzelfstandiging veelal “symbolisch” is: “de vormgeving en de wijze van sturing geven misschien eerder de mythen weer van de institutionele omgeving van de organisatie, dan de werkelijke eisen die de desbetreffende activiteiten stellen.” Het is geen specifiek Nederlands probleem. Kreukels en Hagelstein (1998) verwijzen naar Canada en constateren dat ook daar de nieuwe zelfstandigheid van organisaties leidt tot vermenging van belangen, onduidelijke belangenafwegingen en feilen in toerekening en verantwoordelijkheid. Het brengt hen zelfs tot de vraag of al die verzelfstandiging niet de verdenking wekt van opportunistisch optreden.

Hiermee is het zowel in de publieke als in de private sector een reëel gevaar dat een ‘grijs’ gebied ontstaat waar, als gevolg van transitieproblemen, geen van de mechanismen tot borging en disciplinerend goed werken. Organisaties worden feitelijk wel op afstand geplaatst, maar bij privatisering onvoldoende onder concurrentie geplaatst, terwijl bij verzelfstandiging de aansturing en controle van deze nieuwe organisatie vanuit het departement onvoldoende zijn geregeld. Aldus kunnen organisaties ontstaan die onvoldoende op hun functioneren worden afgerekend omdat noch de politiek (de ministeriële verantwoordelijkheid) noch de consument (de markt) tot voldoende correctie in staat is. Verantwoording is in die gevallen afwezig (zie ook De Boer 1991; Koning 1995; Meurs 1997; Eijlander 1999).

Toch is het niet zo dat privatisering en verzelfstandiging onvermijdelijk halverwege blijven steken. Veel zal afhangen van de regie van de overheid (houdt zij tijdens het proces voldoende vast aan de ratio van de reorganisatie?), van de consensus over publieke belangen, van de machtsverdeling tussen betrokkenen en van de door het verleden bepaalde mogelijkheden binnen de betrokken sector (padafhankelijkheid). Op voorhand is wel duidelijk dat de betrokken organisatie

niet de eerst aangewezen is om de verantwoordingsrelaties te bewaken. Deze organisatie zal eerder geneigd zijn aan haar eigen (toekomstige) deelbelang te denken dan aan de in het geding zijnde publieke belangen (Nyfer 1999). Hier ligt een duidelijke taak voor de overheid.

Tegelijkertijd is het ook niet altijd in het belang (op de korte termijn) van de politiek verantwoordelijken om verzelfstandiging en privatisering goed te regelen. Zoals *The Economist* al opmerkte, is een overheidsbedrijf dat als monopolist verder mag gaan, veel beter te verkopen dan een bedrijf dat onder strenge concurrentie komt te staan. Ook de politici zelf zijn er in één opzicht bij gebaat om geen formele zeggenschap meer te hebben op verzelfstandigde organisaties. Wie geen zeggenschap heeft, kan immers ook niet in de Kamer verantwoordelijk worden gesteld voor het functioneren van de betrokken organisaties (Gazendam en Homburg 1999).

7.8.4 WENSELIJKE STRATEGIE

Gelet op bovenstaande zou de strategie bij de herverdeling van publieke en private verantwoordelijkheden gebaseerd moeten zijn op de volgende uitgangspunten:

- 1 Ga uit van het zogenaamde 'voorzorgsprincipe'. Vooraf moeten een goede analyse en weging plaatsvinden van de risico's die bij de transitie kunnen plaatsvinden. Welke mogelijkheden hebben gevestigde partijen en goed georganiseerde en gearticuleerde deelbelangen om de plannen in een door hen gewenste richting bij te stellen? In welke mate zal bij de transitie de overheid afhankelijk zijn van partijen die juist bezig zijn hun toekomst veilig te stellen? Bij onherroepelijke stappen moeten deze risico's zo goed mogelijk worden afgedekt.
- 2 Betracht grote terughoudendheid bij het verschuiven van operationele verantwoordelijkheden, indien veel publieke én private belangen tegelijkertijd in het geding zijn en indien de uitkomst te zeer afhankelijk is van de compromissen die met te veel actoren moeten worden gesloten. Indien men in die situatie wel kiest voor een herschikking van verantwoordelijkheden is het gevaar niet denkbeeldig dat de ene ('definitieve') poging tot 'stelselherziening' over de andere heen buitelt, zelfs zozeer dat de effecten van de afzonderlijke herzieningen nauwelijks kunnen worden vastgesteld.
- 3 Naarmate als gevolg van internationalisering en technologisering de context *dwingender* is, zijn de problemen van de transitiefase beter hanteerbaar. De veranderende context vraagt niet alleen om een herverdeling van verantwoordelijkheden, maar is tevens zelf als een begunstigende conditie aan te merken. Vandaar wellicht het relatieve succes van de privatisering van de telecommunicatie. Juist wanneer de context minder dwingend is, ontstaat er ruimte voor actoren die tegen de reorganisatie zijn, om tegenstrategieën te ontwikkelen, met alle transitieproblemen van dien. Kortom, als het niet echt nodig is, is de kans dat het privatiseringsproces gaat ontsporen, extra groot.
- 4 Kies de juiste volgorde van stappen. Vermijd bijvoorbeeld eigendomsoverdracht in een te vroegstadium. Vaak bestaat er een sterke fixatie op dit

ene element van het privatiseringsproces, ten nadele van andere, op zich belangrijker elementen als reële marktwerking en een adequaat institutioneel kader. De overdracht van het eigendom behoort idealiter eerder het sluitstuk dan het startpunt van de operatie te zijn. Zeker hier mag van de overheid worden verwacht dat zij vasthoudt aan haar regierol ten aanzien van de operatie als geheel en dat zij deze regierol boven haar eigen financiële belang op korte termijn stelt. In dit verband is van belang dat veel beslissingen door internationalisering en als gevolg van de ontwikkeling van het Europees recht al snel onomkeerbaar zullen blijken te zijn. Tegelijkertijd biedt het Europees recht meer mogelijkheden dan wel wordt verondersteld.

- 5 Bouw leerprocessen in door uit te gaan van het principe van ‘variëteit en selectie’. Dit principe behelst dat verschillende varianten in de praktijk worden uitgetoetst en dat uiteindelijk wordt gekozen voor de variant met de beste resultaten, zodat de variëteit toch kan uitmonden in een uniform kader. Ervaringen in andere landen laten zien dat juist die toegestane variëteit met voorbeeldexperimenten de mogelijkheid biedt om op een later tijdstip *best practices* te selecteren. En moet in een wereld met veel dynamiek variëteit ook niet als blijvend fenomeen worden geaccepteerd? In dit opzicht hoeft de uiteindelijk uniforme slechts betrekking te hebben op het algemene kader. De complexe maatschappelijke werkelijkheid vergt altijd, dus niet alleen ten tijde van reorganisatie, de mogelijkheid om het uniforme kader aan plaatselijke omstandigheden aan te passen. Zo bezien is variëteit binnen een uniform kader van spelregels altijd het uitgangspunt. Dit principe van variëteit en selectie geldt ook voor de gewenste sectorale diversiteit binnen een algemeen en gemeenschappelijk beoordelings- en begrippenkader, waardoor de sectoren vergelijkbaar worden. Het feit dat de sectoraal bepaalde context doorslaggevend moet zijn, betekent niet dat iedere sector het autonoom moet regelen. Er bestaat behoefte aan een algemeen beoordelingskader voor het onderhavige beleid.
- 6 Verbeter het functioneren van organisaties, veelal de kern van het probleem. Dit kan op vele manieren. Alomvattende structuur- en stelselwijzigingen zijn in dit opzicht maar één van de mogelijkheden voor verbetering. Doordat het beleid traditioneel gefixeerd is op deze ene conditie, realiseert men zich onvoldoende dat ‘de knop vaak ook op een andere manier kan worden omgedraaid’. De interne sturingsfilosofie kan minder bureaucratisch worden gemaakt en er kan beter worden ingespeeld op de professionalisering van het ambtenarenapparaat. De organisatie kan minder hiërarchisch worden gemaakt en de verantwoordelijkheden kunnen meer met de uitvoerende ambtenaren worden gedeeld. Om het functioneren van organisaties te verbeteren is het niet altijd nodig hun omgeving geheel te veranderen, laat staan om hen te privatiseren. Overigens zal in beide gevallen moeten worden geaccepteerd dat het veel tijd en inspanning vergt alvorens een organisatie werkelijk en blijvend beter gaat functioneren.

7.9 EPILOOG

Hiermee is geen antwoord gegeven op de vraag of de overheid meer of minder moet privatiseren. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat deze vraag niet zo eenvoudig is te beantwoorden. Het 'hoe' hangt immers in belangrijke mate af van het 'wat'. Een antwoord op de vraag of de WRR voor of tegen 'verdergaande privatisering' is, heeft dan ook weinig betekenis. Het is immers aan de democratisch gelegitimeerde overheid om te bepalen welke belangen in deze samenleving 'publiek' moeten worden behartigd.

Deze vraag naar het 'voor' of 'tegen' is overigens wel kenmerkend voor de manier waarop het debat vaak wordt gevoerd, namelijk ideologisch voor of tegen 'de markt'. De vraag is ook kenmerkend voor de wijze waarop veel voorstellen voor privatisering door de overheid zijn beargumenteerd. De raad is van oordeel dat de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat zij zich van de (noodzaak van borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest. Te vaak is onvoldoende of te laat aangegeven welke publieke belangen in het geding waren. Te vaak zijn ook onvoldoende de mogelijkheden voor het borgen van deze publieke belangen geanalyseerd. Dit verwijt treft niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeenten (Derksen, Boonstra en Jebbink 1999). Het gevolg is dat soms weer op het voorgenomen beleid moet worden teruggekomen. Zo is gaandeweg duidelijk geworden dat het nagenoeg onmogelijk is concurrentie te organiseren op het kernnet van de spoorwegen, met name omdat verschillende publieke belangen hier een rol spelen, bijvoorbeeld milieu, congestiebestrijding, een volwaardig net van openbaar vervoer ook in minder dichtbevolkte gebieden. Zo heeft het kabinet inmiddels de overtuiging dat een rechtszekere en rechtsgelijke claimbeoordeling in de sociale zekerheid minder eenvoudig in private handen kan worden gelegd, wat in eerdere plannen wel het voornemen was (zie ook Wolfson 1999). Zo is op het gebied van de thuiszorg de terugtocht inmiddels ingezet. En ten slotte is inmiddels duidelijk dat bij de verkoop van 'de kabel' te zeer op de financiële baten is gelet en te weinig op de publieke belangen die hier nog steeds in het geding blijken te zijn.

Daarnaast krijgen de contextuele veranderingen in het beleid soms te weinig aandacht. Indien deze wel voldoende aandacht zouden krijgen, zou duidelijk zijn dat hetgeen een oplossing mag heten voor het ene beleidsterrein, niet meteen ook een oplossing is voor een ander beleidsterrein. Bij de verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden moet derhalve niet alleen het publieke belang helder worden geformuleerd, maar moet ook worden aangegeven waarom de context een andere verdeling van verantwoordelijkheden vereist.

Ten slotte wordt te gemakkelijk en nog steeds te vaak vergeten dat een herschikking van operationele verantwoordelijkheden, vooral in haar implementatie, een eigen dynamiek heeft. Die dynamiek en de daarbij optredende neveneffecten

kunnen zo groot zijn dat beter eerst van experimenten kan worden geleerd, dan wel zelfs beter geheel van een herschikking kan worden afgezien.

In het algemeen ontbeert het de regering aan een algemeen beoordelingskader. Het lijkt soms alsof binnen elke sector een eigen privatiseringsbeleid is ontwikkeld. Dat is niet alleen jammer omdat op die manier te weinig wordt geleerd van ervaringen van elders. Ook draagt het bij aan een beleid dat blijkbaar voorbij gaat aan belangrijke gemeenschappelijke vragen. Om die reden bepleit de raad voor het gehele regeringsbeleid een gemeenschappelijk beleidskader te hanteren voor privatiseringszaken. De raad adviseert één minister te belasten met het toezicht op de uitvoering van dit kader, dat binnen alle beleidssectoren de leidraad zou dienen te vormen voor de toedeling van operationele verantwoordelijkheden en tevens een raamwerk zou bieden voor sectorale differentiatie. Uit dit rapport mag duidelijk zijn dat in een algemeen beleidskader primair aandacht moet bestaan voor het borgen van publiek belang.

LITERATUUR

- Aarts, L., Ph. De Jong, R. van der Veen en H. Wagenaar (red.) (1995) *Het bedrijf van de verzorgingsstaat; naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*, Amsterdam: Boom.
- Akyürek-Kievits, H.E. (1998) *Tussen protectie en concurrentie: marktwerking of regulering voor bedrijven met een taak van algemeen belang*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Algemene Rekenkamer (1995) *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, 24 130 nr. 3.
- Algemene Rekenkamer (1998), *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- Akker, H. van den en D.J. Bolderheij (1999) 'Verzelfstandigen en privatiseren: een zaak van beleid', *Christen-democratische Verkenningen*: 43-49.
- Bakker, H. (1998) 'De samenhang tussen onafhankelijkheid, gebondenheid en onzekerheid', *Tijdschrift Informatie en Informatiebeleid* (I en I), 16, 3: 22-24.
- Bakker, W., F. van Waarden (red.) (1999) *Ruimte rond regels; stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Barr, N. (1998) *The Economics of the Welfare State*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bartlett, W. and J. Legrand (1993) *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke: MacMillan.
- Beek, K.W.H. van (1998) *De ondernemende samenleving*, WRR Voorstudies en achtergronden V104, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Berkum, J. van (1998) 'Doelmatigheid van zelfstandige bestuursorganen', *Openbaar Bestuur*, 8, 2: 19-22.
- Bestebreuer, A en A. Brinkman (1994) 'Concurrentie in en om de publieke sector', *Openbare Uitgaven*, 5: 225-234.
- Bishop, M, J. Kay (1988) *Does Privatization Work? Lessons from the UK*, London.
- Bishop, M., J. Kay, C. Mayer (eds.) (1994) *Privatization and Economic Performance*, Oxford: Oxford University Press.
- Boer, M.M. den (1991) 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen', *RegelMaat*, afl. 1991/1: 3-12.
- Bogt, H.J. ter (1994) 'Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, gezien vanuit de neo-institutionele economie', *Beleidswetenschap* 1994, 3: 205-239.
- Bogt, H.J. ter (1995) *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bogt, H.J. ter en J.L. Bouma (1998) 'Markt, overheid en 'eerlijke concurrentie': een bedrijfseconomische invalshoek', *Openbare Uitgaven*, 1998, 4: 204-211.
- Bokkes, W.T.M. (1989) *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering*, Enschede: Universiteit Twente.
- Bovenberg, A.L. (1999) *On the cutting edge between policy and academia: challenges for (public) economists*, Rotterdam: NAKELecture 1999.

- Bovenberg, A.L. en Th.C.M.J. van de Klundert (1999) 'Christelijke traditie en neo-klassieke economie in gesprek', *Economisch-Statistische Berichten*, nr. 4230: 848-852.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (1999a) 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', blz. 19-136 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (1999b) 'Concurrentie als alternatief voor rechts-principes', *Economisch-Statistische Berichten*, 14 mei 1999: 364-367.
- Bovens, M.A.P. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie; beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Bovens, M.A.P. (1999) *De digitale rechtsstaat*, inaugurele rede Universiteit Utrecht, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bovens, M.A.P. en M. Scheltema, 'Rechtsstatelijke redeneerpatronen', blz. 137-174 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Boxum, J.L. (1997) *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Branden, Taco (1999) *Markets and Housing: A Neo-Institutional Approach*, paper politicologenetaal 1999, Enschede: Universiteit Twente.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1995) *Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Coase, R.H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica*, 4: 386-405.
- Commissie-Brokkx (1995) *Marktwerking in het Openbaar Vervoer*, eindrapport, Utrecht: Projectteam Openbaar Vervoer.
- Commissie-Cohen (1997) *Markt en overheid*, eindrapport, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, project MDW, 24 036 nr. 45.
- Commissie-Derksen (1997), *Armoede en armoedeval; de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Commissie-Holtslag (1998) *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie-Houben (1994) *In werk voorzien, contouren voor een versterking en verbreding van de werkvoorziening*, Den Haag: Vuga.
- Commissie-Meijerink (1999) *Recht van spreken*, interdepartementaal beleidsonderzoek bedrijfsvoering rechtspraak, Den Haag.
- Commissie-Scheltema (1993) *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag: Sdu.
- Commissie-Sint (1995) *Verantwoord verzelfstandigen, rapportage over verzelfstandiging*, Tweede Kamer 1994-1995, 21042, nr. 19.
- Commissie-Visser (1997) *Zicht op toezicht*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- Commissie-Wiegel (1993) *Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, Tweede Kamer 1992-1993 21427 nrs. 51 en 52.
- Centraal Planbureau (1997) *Challenging Neighbours; Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Berlin: Springer.
- Centraal Planbureau (1997) *Competition in communication and information services*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Damme, E. van et al. (1998) *Universele dienstverlening; marktwerking ten bate van iedereen*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Derksen, W. (1998) *Het werk moet lonen*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur.
- Derksen, W., H. Boonstra en M. Jebbink (1999) 'Gemeenten maken pas op de plaats: uitgeprivatiseerd?', *Binnenlands Bestuur*, 19 november 1999: 30-39.
- Derksen, W., Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.) (1989) *De terugred van regelgevers; meer regels, minder sturing?*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Derksen, W., M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dietz, F. en C. Hazeu (red.) (1998) *Economie en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Dirven, J.M.C. et al. (1998) *Stuur of overstuur; over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Donahue, J.D. (1989) *The Privatization Decision, Public Ends, Private Means*, New York: Basic Books.
- Donner, J.P.H. (1998) *Staat in beweging*, WRR Voorstudies en achtergronden V100, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Duyvendak, Jan Willem en Ido de Haan (red.) (1997) *Maakbaarheid; liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dijk, A. van et al. (red.) (1993) *Sturen in complexe organisaties; theorie en praktijk in het hoger onderwijs*, Assen: Van Gorcum.
- Dijk, P. van en S. Kruse (1998) 'Zelfstandige bestuursorganen en het primaat van de politiek', *Socialisme en Democratie*, 11: 504-513.
- Enckevort, I. van, 'Vernieuwing in het spoorvervoer', blz. 255-282 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie-Buurmeijer) (1993) *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, Tweede Kamer 1992-1993, 22 730.
- Eijlander, Ph. (1999) 'Zelfstandig bestuur: maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht?', *RegelMaat*, afl. 1999, 1: 31-38.
- Frissen, P.H.A. (1989) *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag: Vuga.
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service.
- Frissen, P.H.A. (1999) *De lege staat*, Amsterdam: Nieuwezijds.
- Frissen, P.H.A. et al. (1993) *Het managen van verandering door verzelfstandiging*, Den Haag: Vuga.
- Gazendam, H.W.M. en V.M.F. Homburg (1999) 'Efficiëntie en verzelfstandiging', *Bestuurskunde*, 8, 1: 19-27.

- Goorden, C.P.J., M.M. den Boer en F.K. Buyn (1997) *Zbo's, verzelfstandiging en privatisering*, preadvies voor de VAR, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Grinten, T. van der en J. Kasdorp (1999) *25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondernemerschap*, Den Haag: SCP.
- Groenendijk, J.V. (1998) *Overheidsinvloed in het openbaar vervoer; een vergelijkend onderzoek naar deregulering, privatisering en verzelfstandiging in Europa*, Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Gunsteren, H.R. van (1994) *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom.
- Haffner, R.C.G en P.A.G. van Bergeijk (red.) (1997) *Regulatory reform in the Netherlands: macroeconomic consequences and industry effects*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Onderzoeksreeks directie marktwerking.
- Haselbekke, T. (1998) 'Doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid', blz. 25-36 in F. Dietz en C. Hazeu (red.) *Economie en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Hazeu, C. (2000) *Institutionele economie; een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.
- Heffen, Oscar van, Willem Trommel en Romke van der Veen (1999) *Marktwerking in sociaal beleid; een verkenning*, paper ten behoeve van het politicologenetmaal 1999, Enschede; Universiteit Twente.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoefnagel, F.J.P.M. 'Informatie- en communicatietechnologie en de organisatie van de publieke taakbehartiging', blz. 205-216 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hood, Christoffer (1991) 'Public management for all seasons?', *Public Administration*, 69, Spring: 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1983) 'Succes en falen van overheidsbeleid', blz. 17-40 in A. Hoogerwerf (red.) *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoven van Genderen, R. van den e.a. (red.) (1997) *Convergentie in de telecom- en mediasector*, Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Huygen, A.E.H. (1999) *Regulering bij concurrentie: de Nederlandse elektriciteitssector*, Leiden: Universiteit Leiden.
- Jacobs, Jane (1992) *Systems of Survival; A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York: Random House.
- Kam, C.A. de en J. de Haan (red.) (1991) *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek*, Schoonhoven: Academic Service.
- Kickert, W.J.M. (red.) (1993) *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber (1993) *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1992, Den Haag: Vuga.
- Kickert, W.J.M. et al. (1998) *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Klein, Theo (1999) 'Tussen fictie en verantwoordelijkheid', vraaggesprek met oud-minister De Boer, *De Volkskrant*, 24 april 1999.

- Knaap, P. van der en J. van Hofwegen (1999) 'Aanslaan op resultaat; naar een resultaatgericht sturingsmodel voor de Belastingdienst', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 4: 145-154.
- Koning, J. A. de, G. Hagelaar, E. Keet, D. Lodewijk en J. Mantel (1995) 'Het krachtenveld van verzelfstandiging', *Bestuurskunde*, jrg. 4, 5: 210-220.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.) (1986) *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Kremers, J.J.M. (1995) *Privatisering en marktwerking; een economisch perspectief*, Research memorandum nr. 9601, Rotterdam: OcfEB, Erasmus Universiteit.
- Kreukels, A. en G.H. Hagelstein (1998) 'Verzelfstandiging: laat duizend bloemen bloeien ...!?', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 25, 3: 114-124.
- Lane, Jan-Erik (ed.) (1997) *Public sector reforms; rationale, trends and problems*, London: Sage.
- Leerdam, J. van (1999) *Verzelfstandiging en politieke economie, over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Delft: Eburon.
- 'Liberalisering en privatisering in de netsectoren', brief van de minister van Economische Zaken dd. 21 februari 2000, inzake toezending kabinetsnotitie *Publieke belangen en marktordening*, Tweede Kamer 1999-2000, 27018, nr. 1.
- Light, P.C. (1995) *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of accountability*, Washington: Brookings Institution.
- Loeff Claeys Verbeke (1994) *Nederland privatiseert*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Werkgroep Toezicht op Nutsvoorzieningen (commissie-Visser) (1997) *Zicht op toezicht*, Den Haag.
- Mertens, F. (1996) *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Meurs, P.L. (1997) *Nobele wilden; over verantwoordelijkheden van directeurs van instellingen in de gezondheidszorg*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Driebergen: Adviseurs voor Organisatiewerk.
- Meyer, W.M. & V. Gupta (1994) 'The performance paradox', *Research in Organizational Behavior*, 16: 309-369.
- Ministerie Binnenlandse Zaken (1997), *Rapportage Doorlichting zelfstandig bestuursorganen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Mintzberg, H. (1983) *Structures in fires: Designing effective organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Montfort, C.J. van en A.M. Andeweg (1998) 'Een toetsingskader voor hybride organisaties', *Beleidsanalyse*, 27, 1: 5-13.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave (1976) *Public Finance in Theory and Practice*, 2nd rev.ed., New York: McGraw-Hill.
- Neelen, G.H.J.M. (1993) *Principal-agent relations in non-profit organizations – A comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in the Netherlands*, Enschede: Universiteit Twente.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton.
- Noordegraaf, M. (1999) 'De overheid is geen bedrijf! Over de scheidslijn tussen publiek en privaat', *Socialisme en Democratie*, 56, 3: 141-149.

- Noordegraaf, M. et al. (red.) (1995) *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum: Coutinho.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NYFER (1999), *Moeite met de markt; vijf marktwerkingsprojecten onder de loep*, Breukelen: Nyfer.
- OECD (1995) *Governance in Transition; Public Reforms in OECD Countries, Conclusions of the Public Management Committee*, Parijs: OECD.
- OECD (1997) *Communications Outlook 1997*, Parijs: OECD.
- OECD (1999) *The OECD review of regulatory reform in the Netherlands*, Parijs: OECD.
- Peper, A. (1999) *Op zoek naar samenhang en richting, een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Peters, B.G. (1989) *The politics of bureaucracy*, New York, enz.: Longman.
- Peters, B.G. (1996) *The Future of Governing*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Platform Doelmatigheid (1997) *Naar een doelmatiger overheid; goed georganiseerd mensenwerk*, NIFRA Studierapport 45, Amsterdam: NIFRA.
- Plug, P. (1997) 'Over de levensvatbaarheid van hybride organisaties', *Openbaar bestuur*, 1997, 11: 9-15.
- Quarles van Ufford, P., F. Thomése en B. Verbeek (red.) (1998) *De ideologie van de markt; de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho.
- Raad van State (1998), 'Advies Rijksbegroting 1999', in Tweede Kamer 26 2000 *Nota voor de toestand van 's Rijks Financiën*.
- Raad van State (2000), *Jaarverslag 1999*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1998) *De overheid de markt in- of uitprijzen?*, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000) *Meer markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van verkeer en waterstaat*, Den Haag.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1998) *Tussen markt en overheid*, Zoetermeer.
- Ridder, J. de en M. Scheltema (1993) 'Verzelfstandiging vanuit bestuurlijk-juridisch gezichtspunt', in W.J.M. Kickert et al. (red.) *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1992, Den Haag: Vuga.
- Ringeling, A.B. (1978) *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ringeling, A.B. (1993) *Het imago van de overheid*, Den Haag: Vuga.
- Roggenkamp, M.M. (1998) 'Transeuropese netwerken, Op weg naar een communautair infrastructuurbeleid?', *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 46, 11: 416-423.
- Ru, H.J. de (1993) 'Zelfstandige Bestuursorganen in Europa', in *Functioneel bestuur*, publicatie van de Staatsrechtkring nr. 4, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Scheepers, A.W.A. (1991) *Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger; een onderzoek bij sociale diensten*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

- Scheltema, M. (1974) *Zelfstandige bestuursorganen*, oratie RU Groningen, Deventer: Tjeenk Willink.
- Scheltema, M. (1997) *De wondere wereld van het bestuursrecht*, rede ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar Bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, Deventer: Kluwer.
- Scheltema, M. (1989) 'De rechtsstaat', in J.W.M. Engels, *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Scheltema, M. en H.G. Lubberdink (1980) 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle', blz. 1-19 in *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht: Ars Aequi Libri.
- Schettkat, Ronald (1997) *New Market Failure and Institutions*, Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, Department of Institutional and Social Economics.
- Scott, W. Richard (1995) *Institutions and Organizations*, London: Sage.
- Simonis, J.B.D. en M. Verhagen (1997) 'Institutes en markten', *Sociale Wetenschappen*, 40, 4: 1-14.
- Snellen, I.Th.M. (1998) 'Economie bezien vanuit de bestuurskunde: een angelieke dans in de 'Datenkranz'?', blz 146-157 in F. Dietz en C. Hazeu (red.) *Economie en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Snellen, I.Th.M. and W.B.H.J. van de Donk (eds.) (1998) *Public Administration in an Information Age*, Amsterdam: IOS Press.
- Stuurman, C. (1995) *Technische normen en het recht, beschouwingen over de interactie tussen het recht en technologische normalisatie op het terrein van informatietechnologie en telecommunicatie*, Deventer: Kluwer.
- Sylvester, J. (2000) *De praktijk van privatisering: een verkenning*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teulings, C., Romke van der Veen en Willem Trommel (1997) *Dilemma's van sociale zekerheid*, Den Haag: Vuga.
- Twist, M.J.W. van en E.F. ten Heuvelhof (1999) 'Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren; over ideologische en intellectuele bewegingen', blz. 217-254 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Twist, M. van en W. Veeneman (red.) (1999) *Marktwerking op weg: over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht: Lemma.
- Veen, R.J. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Veld, R.J. in 't (1997) *Noorderlicht, over scheiding en samenballing*, Den Haag: Vuga, tevens tweede druk van: *Spelen met vuur, over hybride organisaties*, Den Haag: Vuga.
- Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist en M. Boogmans (1998) *Toezicht, een kwestie van vertrouwen*, Den Haag: Bestad Bestuurskundig Advies.
- Velde, D.M. van de en P.A. van Reeve (1998) *Herstructurering van de spoorwegsector en de rol van marktwerking; de ervaringen van zes landen*, Rotterdam: Erasmus universiteit Rotterdam.
- Vickers, J. G. Yarrow (1988) *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Vries, J. de en M. van Dam (1998) *Politiek-bestuurlijk management; een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Wagenaar, H. (1995) 'Het onbedoelde gebruik van beleid', blz. 234-259 in L. Aarts et al. *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983) *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Belang en beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997), *Van verdelen naar verdienen*, Rapporten aan de Regering nr. 51, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land*, Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Weijnen, M.P.C. en E.F. Ten Heuvelhof (eds.) (1999) *The Infrastructure Playing Field in 2030*, Delft: Delft University Press.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy; What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Wolf, C. (1993) *Markets or Governments; Choosing between Imperfect Alternatives*, 2nd rev.ed., Cambridge, MA: The MIT Press.
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (1993) *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson, D.J. (1999) 'Markt en macht in de sociale zekerheid', *Beleid en Maatschappij*, 26, 3: 195-208.
- Wijngaarden, P.J. van (red.) (1995) *Visies op privatisering*, Deventer: Kluwer.
- Zalm, G. (1998) 'De overheid: een efficiënte Stalin of een sociale Hayek?', blz. 37-46 in F. Dietz en C. Hazeu (red.) *Economie en beleid*, Amsterdam: Boom.
- Zeef, P.H.F. (1994) *Tussen toezien en toezicht. Veranderingen in bestuurlijke toezichtsverhoudingen door informatisering*, Den Haag: Phaedrus.
- Zuurmond, A. (1994) *De infocratie; een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Den Haag: Phaedrus.
- Zwaan, J. de (1998) 'De publieke en private verantwoordelijkheid van de overheid; een aantal Europeesrechtelijke beschouwingen', blz. 175-204 in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftiengintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) *Fundamental Questions about the Future of Health Care*
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*
- V97 J.C.I. de Pree (1997) *Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) *Volatilisering in de economie*
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*
- V100 J.P.H. Donner (1998) *Staat in beweging*
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) *Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog*
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*
- V103 *Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)*

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*
- V105 W. Derksen et al. (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) *Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies*
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)*
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)*
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)*



Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website <http://www.wrr.nl>

