

Vergaderjaar 1999–2000

**24 036**

## **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

**Nr. 152**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 februari 2000

Bij brief van 28 september 1998 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) verzocht advies uit te brengen over de vraag of publieke dienstverlening onderhevig kan zijn aan marktwerking en, zo ja, onder welke voorwaarden. Ook vroeg hij advies over de vormgeving van het toezicht door overheidsorganen of onafhankelijke instellingen op de uitvoering van publieke taken. De Rob bracht zijn advies eind januari 1999 uit.

Het kabinet heeft besloten op de hoofdlijnen van het Rob-advies te reageren in samenhang met de reactie op een inmiddels aan de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd advies over de totstandbrenging van wetgeving met betrekking tot het onderwerp concurrentievervalsing door overheden (de problematiek van «Markt en overheid»). Dit SER-advies werd in september 1999 uitgebracht.

Beide adviezen hebben betrekking op het grensvlak van het publieke en private domein, zij het vanuit verschillende invalshoeken. Immers, in het Rob-advies gaat het om de voorwaarden waaronder thans door de overheid uitgevoerde taken voortaan kunnen worden overgelaten aan de markt en bij «Markt en overheid» gaat het om de vraag of en hoe thans door overheden uitgevoerde marktactiviteiten die leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van het bedrijfsleven kunnen worden teruggedrongen.

In dit verband wijst het kabinet er overigens op, dat tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken in de Tweede Kamer in oktober 1999 en tijdens de Algemene Beschouwingen in de Eerste Kamer in november 1999 onder andere is ingegaan op de privatisering van nutsbedrijven. Bij het laatstgenoemde overleg is door de Minister-President een notitie toegezegd met de algemene uitgangspunten die het kabinet hanteert bij de liberalisering en de privatisering in netwerksectoren. De door Rob en SER uitgebrachte adviezen hebben

mede betrekking op de thematiek van de aan het parlement toegezegde notitie over privatisering. Deze notitie zal één dezer dagen aan het parlement worden gestuurd.

Tenslotte wijzen we erop, dat tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen voor het jaar 1998 een motie werd aangenomen van het lid Van der Vlies (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 25 600, nr. 26). Daarin wordt de regering gevraagd om een fundamentele bezinning op de aard en begrenzing van de overheidstaak. In de overwegingen van de motie wordt de aandacht gevestigd op twee zaken: de wijzigingen in de aard en omvang van de overheidstaak ten gevolge van processen van verzelfstandiging en privatisering en de consequenties voor het functioneren van overheidsorganisaties van de toepassing van het beginsel van marktwerking. Het kabinet is de Kamer nog een antwoord op deze motie schuldig. Deze kabinetsreactie, die op de beide genoemde aspecten ingaat, strekt daar mede toe.

## **1 Advies van de Rob**

De Rob bracht zijn advies eind januari 1999 uit onder de titel «De overheid de markt in- of uitprijzen?». Het kabinet reageert hierbij achtereenvolgens op de conclusies en aanbevelingen over het thema «overheidsbemoeyenis» (hoofdstuk 2 uit het Rob-advies) en vervolgens op de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het thema «toezicht» (hoofdstuk 3 uit het Rob-advies).

### *a Conclusies en aanbevelingen van de Rob met betrekking tot het thema «overheidsbemoeyenis»*

De Rob maakt in zijn advies allereerst onderscheid tussen (publieke) taken en (publieke) verantwoordelijkheden. Het antwoord op de vraag waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, is primair het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken en het feitelijk vermogen tot ordening daarvan. De vaststelling daarvan is tijd- en contextgebonden. Vanaf het moment echter, dat besloten is dat iets een overheidsverantwoordelijkheid is, zal ook gewaarborgd moeten worden dat daarbij behorende taken in overeenstemming met de door de politiek geformuleerde doelen worden uitgevoerd.

De Rob meent dat het niet goed mogelijk is in het algemeen een keuze voor of tegen marktwerking bij de uitvoering van publieke taken te maken. De keuze daarvoor is context- en tijdgebonden. Soms is het marktmechanisme, soms de overheid of het particulier initiatief het meest adequaat.

Volgens de Raad gaat het bij de operatie die zich richt op (verbetering van) de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) om een eenzijdige keuze voor overheid of markt. Dat doet onrecht aan juist de belangrijke rol van maatschappelijke instellingen. Het ware daarom verstandig, zo meent de Raad, de focus van de MDW-operatie te heroverwegen en te verbreden.

Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiency en rechtvaardigheid zijn voor de Raad de belangrijkste criteria voor de beoordeling van (de wenselijkheid van meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. Een additioneel criterium is transparantie (doorzichtigheid van de markt en processen rondom marktwerking). De Raad vat deze voorwaarden samen met het acroniem b.e.t.e.r.

Voorts wijst de Raad op andere voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil marktwerking mogelijk zijn. Het gaat hier om een werkbare balans tussen wet- en regelgeving, om rechtsbescherming, om afwenteling van private kosten op publieke middelen te voorkomen, om versto-

ring van marktwerking te voorkomen en om het oneigenlijk gebruik van gegevens te verhinderen. Deze voorwaarden leiden samengevat tot het acroniem b.r.a.v.o.

De Rob bepleit de toepassing van een afwegingskader bij voorstellen voor de introductie van marktwerking op basis van de b.e.t.e.r.- en b.r.a.v.o.-criteria. Steeds dient aangetoond te worden dat uitvoering door de markt voordelen biedt ten opzichte van de bestaande situatie.

#### *Kabinetsstandpunt*

Het kabinet is met de Rob van mening dat het takenpakket of de rol van de overheid niet voor altijd exact vastligt. Dit is inderdaad context- en tijdgebonden. De overheid heeft hierover voortschrijdende inzichten. Hierbij dient te worden bedacht dat de samenleving voortdurend verandert. Veranderingen in de samenleving leiden ook tot veranderingen in het takenpakket en de rol van de overheid.

Trends zoals de toenemende mondialisering (en ook de Europese eenwording), de voortschrijdende technologische ontwikkeling, individualisering en de veranderingen in de samenstelling van de bevolking hebben hier onmiskenbaar invloed op. Soms nemen de taken van de overheid toe. Bij voorbeeld was dit het geval toen in de tweede helft van de jaren tachtig de aandacht voor milieuproblemen groeide. In andere gevallen kan de invloed van de overheid afnemen, zoals bij de normering van de winkel-tijden of het stellen van vestigingseisen. Ook de rol die de overheid in verschillende situaties vervult als normsteller, toezichhouder, uitvoerder, opdrachtgever en/of producent van goederen of diensten is aan veranderingen onderhevig.

Het proces van voortdurende herziening van het takenpakket en de rol van de overheid heeft steeds betrekking op de vragen OF en HOE de overheid moet ingrijpen. De beantwoording van de vragen OF en HOE de overheid moet ingrijpen, is afhankelijk van de veranderingen die in de samenleving optreden, alsmede van de keuzes die in het politieke besluitvormingsproces worden gemaakt. De beantwoording van deze vragen krijgt dus vorm binnen het kader en de spelregels van het democratische besluitvormingsproces.

Wat betreft de wijze van ingrijpen bestaat een scala aan mogelijkheden. Het éne uiterste is iets geheel overlaten aan de werking van de markt (onder de vigerende algemene wettelijke randvoorwaarden). Het andere uiterste is dat de overheid het aanbod en de productie van een bepaalde voorziening geheel zelf verzorgt. Daartussen liggen allerlei mogelijkheden. Wij noemen er twee:

- de overheid laat aanbod van en vraag naar een bepaalde voorziening over aan de markt met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden (bijvoorbeeld kwaliteitseisen);
- de overheid bepaalt de omvang en kwaliteit van het aanbod, maar de particuliere sector voert het uit. Door middel van instrumenten zoals het tenderen bij het verlenen van vergunningen, aanbesteding of persoonsgebonden budgetten kan worden gepoogd de efficiency te verbeteren.

Het kabinet wijst erop dat de door de Rob geformuleerde criteria voor de beoordeling of de overheid bij de uitvoering van een bepaalde taak meer marktwerking moet gebruiken (samengevat in de acroniemen b.e.t.e.r. en b.r.a.v.o.), grote overeenkomsten vertonen met hetgeen ook in het Regeerakkoord hierover is vermeld: «In de afgelopen periode zijn overheidstaken geprivatiseerd of zijn elementen van marktwerking binnen de overheid geïntroduceerd. Doel daarbij was een versterking van doelmatigheid,

klantgerichtheid en kostenbewustzijn. Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet. Voor de kwaliteit van het overheidshandelen zijn echter naast doelmatigheid ook andere criteria van belang, zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van zwakkere groepen. Dergelijke aspecten zijn vaak precies de reden waarom bepaalde taken aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd. De wetten van vraag en aanbod die op de markt gelden doen, zonder correctie of sturing door de overheid, onvoldoende recht aan deze aspecten.

Het kabinet streeft bij de vormgeving van de uitvoering van overheids-taken naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds en zal voorstellen daarop toetsen».

Deze afwegingen zijn ook systematisch aan de orde bij MDW-projecten. In tegenstelling tot de Rob meent het kabinet dat bij de MDW-operatie geenszins sprake is van een eenzijdige concentratie op een keuze voor markt of overheid. Bij MDW-projecten wordt telkens gepoogd de vormgeving en uitvoering van het overheidsbeleid te verbeteren, zonder daarbij randvoorwaarden zoals geschetst in het Regeerakkoord, te veronachtzamen. Dat geldt voor alle onderdelen van het MDW-proces: het stelselmatig herzien van wet- en regelgeving die ertoe strekt, of tot gevolg heeft, dat effectieve concurrentie wordt beperkt, de kwaliteit van wet- en regelgeving in termen van transparantie, consistentie en uitvoerbaarheid wordt verbeterd, en, ten derde, de administratieve lastendruk die uit de wet- en regelgeving voortvloeit tot het noodzakelijke minimum wordt verminderd.

Het kabinet heeft, ter versterking van het afwegingsproces, bovendien onlangs besloten de kosten en baten van MDW-projecten beter in beeld te gaan brengen. Daarbij gaat het om het in kaart brengen van de kosten en baten van de maatregelen die zijn voortgevloeid uit een aantal concrete projecten, het gebruik maken van reeds aangekondigde evaluaties en monitoring. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de aanpak verwijzen we naar de brief van 22 oktober 1999 aan de Tweede Kamer over de voortgang van de implementatie van MDW I projecten (Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 24 036, nr. 140).

Meer in het algemeen heeft het kabinet besloten om kosten/batenanalyses uit te voeren bij een aantal periodiek te selecteren projecten gericht op de totstandbrenging van wetten regelgeving.

#### *b Conclusies en aanbevelingen van de Rob met betrekking tot het thema toezicht*

De Raad is van oordeel dat een goed functionerende markt niet kan zonder sterke overheid. Door marktwerking ontstaan nieuwe overheidsverantwoordelijkheden. Deze komen tot uiting in politieke kaderstelling ten behoeve van het onder concurrentie brengen van taken en de opkomst van nieuwe regelgeving.

Ook aan het toezicht dienen in dit verband nadrukkelijk eisen gesteld te worden. Steeds moet de vraag worden gesteld: wat wordt beoogd te bereiken in een bepaalde situatie (met toezicht) en welke instrumenten zijn nodig om dat te realiseren?

De Raad bepleit dat bij ieder privatiseringsproject een toezichtsplan wordt opgesteld waarin de doelen van het toezicht uiteengezet worden, de politieke randvoorwaarden waarbinnen het toezicht wordt uitgevoerd worden opgenomen en het daarbij behorende arsenaal van middelen (instrumenten en bevoegdheden) uiteengelegd wordt. De Raad acht het noodzakelijk dat het toezichtsplan steeds in goed overleg met alle belanghebbenden opgesteld wordt.

Goed toezicht op hybride organisaties betekent in de praktijk dat niet alleen het publieke, maar ook het private deel van een marktorganisatie die publieke taken uitvoert aan toezicht onderworpen zou moeten worden.

### *Kabinetsstandpunt*

Het kabinet meent dat de Raad een aantal behartigenswaardige opmerkingen heeft gemaakt over het toezicht. Inmiddels is door de commissie-Holtslag een rapport opgesteld met aanbevelingen over de positionering en vormgeving van de toezichtsfunctie, getiteld «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund».

Op 24 november 1998 is een kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden over dit rapport (Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 VII, nr. 48).

De aanbevelingen van de Raad over het toezicht sluiten goed aan bij de inhoud van het genoemde rapport en het daaromtrent ingenomen kabinetsstandpunt.

In het kabinetsstandpunt over het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» zijn enkele vervolgstappen aangekondigd. Eén hiervan is dat ministers zelfevaluaties uitvoeren van de positionering van het toezicht in een aantal sectoren aan de hand van de checklist uit het rapport. De interdepartementaal samengestelde Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) zal de zelfevaluaties begeleiden en toetsen.

Aan de hand van de uitkomsten van de zelfevaluaties en de daarop gebaseerde oordeelsvorming door de interdepartementale commissie zal worden nagegaan of de checklist uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» verbetering behoeft. Voorts zal de commissie in haar eindadvies pogen bouwstenen aan te leveren voor de in het regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht. De ACT zal in het najaar van 2000 advies uitbrengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zoals aangegeven in het desbetreffende kabinetsstandpunt hanteert het kabinet nu reeds de uitgangspunten zoals geformuleerd in het rapport «Zicht op Toezicht» van de MDW-werkgroep Toezicht op geprivatiseerde nutsvoorzieningen (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 24 036, nr. 73). Onder meer wordt ernaar gestreefd om versnippering van toezicht te voorkomen. Dit betekent dat het kabinet terughoudendheid betracht bij het opstellen van specifieke sectorale (mededingings-)regels en het oprichten van nieuwe toezichthouders. Tevens wordt gestreefd naar een goede bestuurlijke verhouding tussen bestaande toezichthouders.

Het kabinet is, evenals de Raad, van mening dat bij privatiseringsprojecten steeds goed moet worden vastgesteld welke randvoorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen en hoe toezicht wordt gehouden op de naleving van deze randvoorwaarden. Sinds het onderwerp privatisering enkele decennia geleden op de politieke agenda kwam wordt hier uiteraard over nagedacht. In een reeks van kabinetsstandpunten, beleidsnota's enz. wordt hierop ingegaan, ofwel in meer algemene zin ofwel toegepast op concrete voorstellen voor privatiseringsprojecten. Bij concrete privatiseringsprojecten wordt steeds aandacht besteed aan de in acht te nemen randvoorwaarden en de wijze waarop op de naleving hiervan toezicht wordt gehouden.

Het denken over de bij privatisering te hanteren randvoorwaarden schrijdt nog steeds voort hetgeen steeds opnieuw leidt tot nieuwe inzichten. Terwijl vroeger soms een zwaar accent werd gelegd op de noodzaak van bezuinigingen en het terugdringen van de omvang van de overheid, wordt tegenwoordig meer aandacht besteed aan randvoorwaarden die voortvloeien uit de noodzaak en wenselijkheid bepaalde kwetsbare belangen te beschermen. Dit komt ook naar voren in de notitie met betrekking tot de

algemene uitgangspunten die het kabinet hanteert bij de liberalisering en de privatisering in nutssectoren. Daarin wordt onder meer ingegaan op het toezicht op de naleving van de hierbij door de overheid gestelde randvoorwaarden.

Wat betreft toezicht op organisaties die zowel publieke taken als marktactiviteiten verrichten hanteert het kabinet de uitgangspunten uit het MDW-rapport Markt en overheid (Kamerstukken II, 1996–1997, 24 036, nr. 45). Wat betreft door het rijk verrichte marktactiviteiten gelden voornamelijk de Aanwijzingen voor het verrichten van marktactiviteiten door de rijksdienst (Kamerstukken II, 1997–1998, 24 036, nr. 91). Momenteel wordt gewerkt aan een wettelijke regeling voor de problematiek van Markt en overheid. Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de handhaving van de toetredings- resp. de gedragsregels (zie de navolgende paragraaf).

## **2 Advies van de SER met betrekking tot Markt en overheid**

Op 24 februari 1999 hebben de Ministers van Economische Zaken en van Justitie de SER een advies gevraagd over het voornemen een wettelijke regeling tot stand te brengen met het oog op het terugdringen van concurrentievervalsing door de overheid (de problematiek van Markt en overheid). Met name is advies gevraagd over de reikwijdte en de inhoud van eventuele wetgeving en over de wijze waarop deze het best kan worden gehandhaafd.

Op 17 september 1999 heeft de SER zijn advies uitgebracht. De Raad constateert dat marktactiviteiten van overheden of met overheden verbonden ondernemingen (obo's) kunnen leiden tot concurrentievervalsing. Daarbij stelt de Raad vast dat het moeilijk is een exacte afbakening te geven van marktactiviteiten van overheden. Dit raakt direct aan het primaat van de overheid om de publieke taak te definiëren. Deze definitie hangt bovendien soms af van specifieke omstandigheden. De SER juicht het toe dat het kabinet komt met concrete voorstellen voor wetgeving die erop is gericht de oneerlijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en private marktpartijen zoveel mogelijk te elimineren. Sectorspecifieke regelingen dragen het risico dat uiteenlopende toetredings- en gedragsregels ontstaan. Dit is volgens de SER uit oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst.

In lijn met de adviesaanvraag van het kabinet maakt de SER een onderscheid tussen toetredingsregels en gedragsregels. Toetredingsregels hebben betrekking op de vraag of een overheid of obo al dan niet toegang kan krijgen tot de markt. Gedragsregels betreffen de voorwaarden waaraan marktoptreden door overheden of obo's dient te voldoen wanneer eenmaal besloten is om toegang tot de markt toe te staan.

Met betrekking tot de wetgeving voor toetredingsregels kiest de Raad als uitgangspunt dat deze enerzijds voldoende bescherming aan de ondernemingen moeten bieden tegen concurrentievervalsing vanwege marktactiviteiten van de overheid (gelijk speelveld) en anderzijds de rijksoverheid en de mede-overheden en obo's voldoende ruimte moeten laten om hun publieke taken zoveel mogelijk binnen de gegeven kaders naar eigen inzicht uit te oefenen.

In de adviesaanvraag maakt het kabinet een onderscheid tussen drie toetredingsvarianten:

- 1 formele eis van een wettelijke basis voor marktactiviteiten;
- 2 formele eis van een wettelijke basis plus materiële beperkingen. Deze variant heeft het karakter van: «ja ... mits»;

3 verbod tot het verrichten van marktactiviteiten. Het uitgangspunt bij deze variant is: «nee ... tenzij».

De SER kiest voor de tweede variant omdat deze variant voor zowel de overheden als de ondernemingen een werkbare oplossing biedt. Het alleen hanteren van een formele eis van een wettelijke basis acht de SER onvoldoende garanties bieden om oneerlijke concurrentie te voorkomen. De SER acht van belang dat overheden en obo's steeds goed aangeven welk publiek doel is gediend met de marktactiviteit. Door middel van een kosten-batenanalyse dienen naast de markteffecten ook de welvaarts-effecten van het verrichten van de marktactiviteiten in kaart gebracht te worden. Voorts is van belang dat de overheid of de obo een besluit marktactiviteiten te ontplooiën tijds kenbaar maakt en laat registreren bij een onafhankelijke toezichthouder. Ook dienen situaties waarin sprake is van evidente functievermenging te worden voorkomen. Tot slot mogen gegevens die bij de uitoefening van de publieke taak zijn verkregen, niet gebruikt worden bij het verrichten van marktactiviteiten of moeten deze gegevens tegen dezelfde voorwaarden ook aan derden ter beschikking worden gesteld.

Voor de handhaving van de toetredingsregels stelt de SER voor een onafhankelijk toezichthouder in te stellen. De Raad acht de NMa voorsnog niet voldoende geëquipeerd om op de naleving van de toetredingsregels toe te zien. Deze problematiek vereist een andere deskundigheid dan het zorgdragen voor een goede mededinging tussen private ondernemingen, de kerntaak van de NMa.

Wat betreft de bevoegdheden van de nieuw op te richten onafhankelijke toezichthouder maakt de SER een onderscheid tussen enerzijds marktactiviteiten van de rijksoverheid en anderzijds marktactiviteiten van de medeoverheden en obo's.

De nieuwe toezichthouder zou bij de voorbereiding van elke specifieke wet die marktactiviteiten door het rijk mogelijk moet maken volgens de SER moeten worden geconsulteerd over de vraag of voldoende rekening is gehouden met de toetredingsregels. Voorts zou de toezichthouder een toetsende en bindende bevoegdheid dienen te hebben in die gevallen waarin de rijksoverheid besluit marktactiviteiten te verrichten waar geen wettelijke grondslag voor is.

Ten opzichte van de medeoverheden en obo's worden wat betreft de SER aan de toezichthouder verdergaande bevoegdheden toegekend. Deze zou de bevoegdheid dienen te hebben om op verzoek van belanghebbende ondernemingen danwel uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de vraag of de toetredingsregels van toepassing zijn op de voorgenomen marktactiviteiten van medeoverheden en obo's. De toezichthouder zou ten opzichte van de medeoverheden en obo's de bevoegdheid moeten hebben om bindende uitspraken te doen (onrechtmatig verklaren van een besluit, verbieden van marktactiviteiten). De Raad beveelt aan om de onafhankelijke toezichthouder de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te geven.

De in de adviesaanvraag voorgestelde gedragsregels om toegestane marktactiviteiten van overheden te reguleren worden door de SER onderschreven. Alle kosten die voor de marktactiviteiten worden gemaakt moeten aan de desbetreffende producten worden toegerekend en doorberekend. Er moet een doorzichtige administratie gehanteerd worden. Ook bepleit de SER een verbod voor overheden om obo's te verplichten te handelen in strijd met de Mededingingswet.

De SER sluit zich aan bij de in de adviesaanvraag vermelde gedachte om het toezicht op de naleving van de gedragsregels wel bij de NMa onder te brengen.

Het kabinet beschouwt het advies van de SER inzake de mogelijkheid om een wettelijke regeling te creëren voor de aanpak van de problematiek van Markt en overheid als een ondersteuning van zijn voorgenomen beleid. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van een wettelijke regeling. De bedoeling is dat deze in het voorjaar om advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Het SER-advies ondersteunt de opvatting van het kabinet dat naast een gedegen besluitvorming over de toetreding door overheden tot de markt ook spelregels voor dit marktoptreden vereist zijn met het oog op het verkrijgen van gelijke concurrentieverhoudingen. Hoewel in het eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid de effectiviteit van spelregels ter discussie werd gesteld (hetgeen leidde tot het voorstel alleen in uitzonderingssituaties marktoptreden toe te staan), is het kabinet van mening dat een combinatie van een heldere, transparante besluitvorming tezamen met spelregels voor het marktoptreden zelf, eventueel belanghebbende ondernemers voldoende bescherming kan bieden.

Ook de meer specifieke adviezen van de SER zullen bij de verdere uitwerking van de wettelijke regeling een belangrijke rol vervullen. In de Memorie van Toelichting bij de wettelijke regeling van de problematiek van Markt en overheid zal nader worden ingegaan op de wijze waarop met de meer specifieke onderdelen van het SER-advies rekening is gehouden. Het kabinet merkt in dit verband op, dat hij het, in navolging van het SER-advies, redelijk acht om bij de voorbereiding van een besluit tot het verrichten van marktactiviteiten door overheden de welvaartseffecten in brede zin te overwegen. Dit idee sluit overigens op zichzelf aan bij het advies van de Rob om ten behoeve van de besluitvorming over de taakafbakening tussen overheid en markt bij concrete onderwerpen een afwegingskader te hanteren met criteria die worden samengevat onder de acroniemen b.e.t.e.r. en b.r.a.v.o.

Het Rob-advies stelt voor deze criteria te hanteren bij het beoordelen van de vraag wanneer/of overheidstaken aan de markt kunnen worden overgelaten. Wanneer daarbij de noodzaak bestaat de realisatie van publieke belangen zeker te stellen, dient de vraag te worden beantwoord waarom zo'n overheidstaak aan de markt kan worden overgelaten.

Het SER-advies inzake Markt en overheid voegt daaraan criteria toe voor de beoordeling van het betreden door een overheid van de markt. In dit geval staat de vraag centraal welk publiek belang gemoeid is met het betreden van de markt door een overheid en of het dienen van dat belang opweegt tegen de eventuele concurrentieverstorende werking ervan. Het gaat dan, met andere woorden, om de vraag waarom de overheid zou moeten ondernemen.

Beide vragen dienen naar de mening van het kabinet van geval tot geval te worden beoordeeld, waarbij bepaalde, steeds terugkerende, aspecten moeten worden onderzocht en beoordeeld. Zowel over het overlaten van voorheen door de overheid vervulde taken aan de markt als over het betreden van de markt door de overheid is te allen tijde weloverwogen en zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk. Het kabinet beschouwt beide adviezen als een nuttige bijdrage hieraan.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals