

Vergaderjaar 2000–2001

27 771

Borging van publieke belangen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2001

Hierbij zend ik u het in de Ministerraad van 18 mei jl. vastgestelde standpunt van het kabinet inzake het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op 26 april 2000 aangeboden rapport «Het borgen van publiek belang».

Het kabinetsstandpunt is tevens te beschouwen als reactie op het verzoek uit de Eerste Kamer, gedaan tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in november jl., om een integrale beleidsvisie van het kabinet op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

REACTIE VAN HET KABINET OP HET WRR-RAPPORT «HET BORGEN VAN PUBLIEK BELANG»

1. Algemeen

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het borgen van publiek belang. De inhoud van het rapport geeft het kabinet de gelegenheid nader in te gaan op het belangrijke vraagstuk van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de private en de publieke sector bij het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Evenals de WRR concentreert het kabinet zich daarbij op de algemene aandachtspunten die bij het formuleren van overheidsbeleid een rol spelen. Het kabinet voldoet op deze wijze ook aan het tijdens de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 2000 aan de minister-president gedane verzoek om een notitie met een integrale beleidsvisie van het kabinet op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering. De Eerste Kamer stelde een soortgelijke vraag tijdens de algemene beschouwingen van 1999. Het kabinet heeft daarop de notitie «Publieke belangen en marktordening» aan de Staten-Generaal aangeboden. Deze had naar het oordeel van de Eerste Kamer evenwel een onvoldoende integraal karakter. De minister-president heeft tijdens de meest recente algemene beschouwingen in de Eerste Kamer aangegeven dat het kabinet in het voorliggende standpunt zal ingaan op het algemene vraagstuk van de borging van publieke belangen.

2. Inhoud van het WRR-advies

– borging van publieke belangen

Het WRR-rapport handelt over deze borging van publieke belangen. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. Volgens de Raad is «privatisering» – de Raad verstaat daaronder het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen – in het debat over de borging van publieke belangen een belangrijk kernthema. De WRR constateert dat tal van overheidsdiensten zijn overgebracht naar de private sector en dat verdere mogelijkheden hiertoe continu worden gezien. De Raad signaleert dat soms twijfel is ontstaan of de verwachte resultaten ook zijn behaald. De WRR waarschuwt er echter voor dat een weinig beredeneerd «ja» ten opzichte van privatisering kan omslaan in een evenmin beredeneerd «nee».

– wat en hoe onderscheiden

In de discussie over publiek-privaat worden in het WRR-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 de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor. De WRR stelt dat uit dit onderscheid niet kan worden afgeleid dat het vanzelf spreekt dat (ook zwaarwegende) maatschappelijke belangen steeds door de overheid zelf moeten worden behartigd. Voor 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 «bevredi-

gend» moet worden verstaan, heeft een normatief karakter. De wat-vraag is daarmee vooral een politieke vraag.

De op de wat-vraag volgende hoe-vraag is naar het oordeel van de Raad veel minder politiek van karakter. Hier gaat het immers vooral om de pro's en contra's van uitvoeringsmodaliteiten. In het WRR-rapport staat de beantwoording van de hoe-vraag centraal. Bij de vormgeving van een bepaalde uitvoeringsmodaliteit komen twee vragen aan de orde:

- wie gaat de operationele verantwoordelijkheid dragen?; en
- op welke wijze wordt het belang in kwestie geborgd?

– vijf mogelijkheden voor operationele verantwoordelijkheid

De Raad onderscheidt vijf mogelijkheden om de operationele verantwoordelijkheid voor publieke belangen gestalte te geven. Het gaat om de 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.

– vier borgingsmechanismen

De WRR gaat ervan uit dat noch van private noch van publieke organisaties mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Het is derhalve naar het oordeel van de Raad nodig organisaties zodanig te disciplineren dat de publieke belangenbehartiging wordt veiliggesteld.

In het rapport worden hiertoe vier mechanismen onderscheiden:

- 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); en
- institutionele waarden (versterking van de normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen).

– context bepalend

Welk mechanisme van borging in concrete gevallen het meest geëigend is, hangt samen met de aard van het publieke belang en met het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De WRR vraagt in het bijzonder aandacht voor de institutionele borging en adviseert vooral te zoeken naar combinaties van borgingsmechanismen.

Het inschakelen van private partijen bij het borgen van publieke belangen moet naar de mening van de WRR niet worden gezien als een in termen van een tegenstelling tussen overheid en markt. Die tegenstelling is niet alleen te ideologisch, maar ook te beperkt. De private sector is immers breder dan «de markt» (ook non-profit organisaties behoren ertoe) 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), terwijl private partijen een operationele verantwoordelijkheid krijgen.

Bij het inschakelen van private partijen zijn de mogelijkheden om 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.

Tenslotte spelen de organisatie en kosten van effectief toezicht op de private partij of partijen een rol.

Naar uit het vorenstaande blijkt, hangen de borgingsmogelijkheden van publieke belangen mede af van de algemene context. Het inschakelen van private partijen vergt derhalve een goede analyse van deze context. Een oplossingsrichting op het ene beleidsterrein is niet per definitie ook aangewezen voor elk ander terrein.

In het WRR-rapport worden drie contextontwikkelingen nader bezien: 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 de nutsdiensten worden geleverd. Daarnaast lokt internationalisering vaak meer marktwerking uit (in Europa vooral dankzij de marktintegratie), waardoor er nieuwe borgingsmogelijkheden ontstaan, maar ook oude mogelijkheden verdwijnen. Professionalisering in de samenleving en binnen de overheid maakt het tenslotte beter mogelijk publieke belangen te borgen door aan te sluiten bij professionele normen en waarden (institutionele borging).

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

– oordeel over afgelopen decennium en beleidsconclusies WRR

In het afgelopen decennium is, zo meent de WRR, te veel voorbij gegaan aan het feit dat het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen geen doel is, maar middel.

Mede doordat de vraag van effectieve borging niet de centrale plaats kreeg die haar toekomt, zijn geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties nogal eens beland in een «grijs tussengebied», waarbij noch privaats noch publiek adequate disciplineringsmechanismen bestaan.

Deze bevinding noopt naar het oordeel van de Raad 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 doorgaans primair gebonden zijn aan andere deelbelangen dan het in het geding zijnde publieke belang. In de tweede plaats is een terughoudende omgang met het inschakelen van private partijen aan te raden indien er veel belangen en actoren in het spel zijn. Ten derde adviseert de Raad de mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen binnen de publieke sector te vergroten.

Teneinde gestalte te geven aan een actieve overheidsrol bepleit de Raad voor het gehele regeringsbeleid een gemeenschappelijk beleidskader te hanteren. 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 verantwoorde-

lijkheden en tevens een raamwerk zou moeten bieden voor sectorale differentiatie.

3. Reactie van het kabinet in hoofdlijnen

– waardering voor de gekozen invalshoek van de WRR

De WRR gaat niet uit van een tegenstelling tussen markt en overheid, maar stelt als probleemstelling centraal dat het bij de behartiging van publieke belangen gaat om een zodanige toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van de publieke doelstellingen zo goed mogelijk kan waarmaken. Het kabinet onderschrijft deze benadering. Ook volgens het kabinet gaat het niet om ideologische keuzen voor of tegen overheid of markt, maar om de vraag welke uitvoeringsmodaliteit in een gegeven situatie de beste waarborgen biedt voor de publieke belangen die in het concrete geval in het geding zijn.

Het kabinet vindt het de verdienste van het WRR-rapport dat het een geobjectiveerde en algemeen toepasbare redenering probeert aan te reiken voor de discussie over en vormgeving van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en de publieke sector.

Met de introductie van het begrip «publiek belang» geeft de Raad allereerst aan dat de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan hoeft aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze zelf voorziet. De WRR wijst erop dat pas als deze belangen niet of onvoldoende worden verwezenlijkt maatschappelijke belangen publieke belangen worden, belangen waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt.

De WRR geeft vervolgens aan dat het zinvol is onderscheid te maken tussen de wat- en de hoe-vraag.

Het is aan de politiek om aan te geven welke publieke belangen in een concreet geval aan de orde zijn. Vervolgens komen verschillende manieren in het vizier om deze belangen te borgen. Daarbij passeren verschillende uitvoeringsmodaliteiten en vormen van borging de revue en kunnen deze onderling worden afgewogen.

Ook bij de beantwoording van deze «hoe-vraag» heeft de politiek het laatste woord, maar kan een bepaalde keuze mede worden gebaseerd op wetenschappelijke inzichten of ervaringen uit het verleden.

Het kabinet is van oordeel dat het door de WRR aangedragen onderscheid tussen het wat en het hoe op zichzelf een objectievere discussie over de borging van publieke belangen kan bevorderen. Daartoe zal de redenering van de WRR evenwel concreter moeten worden ingevuld. Ook kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat in de dagelijkse beleidspraktijk moet worden voortgebouwd op reeds bestaande arrangementen en daarin gemaakte keuzes die zowel de wat- als de hoe-vraag betreffen. Dat maakt het in veel gevallen onmogelijk de redenering van de WRR onverkort, als het ware met terugwerkende kracht, toe te passen.

Het kabinet is het op zichzelf met de constatering van de Raad eens dat een voor alle gevallen gelijkelijk toepasbaar concreet beleidskader voor de borging van publieke belangen dat betrekking heeft op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering ontbreekt. Dat betekent echter nog niet dat in de achter ons liggende jaren willekeurige beslissingen over het borgen van publieke belangen zijn genomen. Integendeel. Het kabinet heeft in het verleden op verschillende onderdelen afwegingskaders ontwikkeld en toegepast. Deze kaders zijn leidraad geweest bij het nemen van beslissingen in de onderscheiden sectoren en bij het vorm

geven aan of bijstellen van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Die kaders hebben een aantal algemeen toepasbare – en in het verleden ook toegepaste – aandachtspunten gemeen, die in hoge mate aansluiten bij de redenering van de WRR. Hierop wordt in onderdeel 4 van deze reactie verder ingegaan.

– kanttekeningen bij WRR-advies

Het kabinet wil bij het advies van de Raad een aantal kritische kanttekeningen plaatsen. De eerste betreft de door de WRR gehanteerde definitie van privatisering. De Raad definieert privatisering zeer ruim als «het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen». Bij het lezen van het WRR-rapport moet men dit goed voor ogen houden. De keuze voor deze definitie maakt het terrein van onderzoek nagenoeg grenzeloos. Zij omvat dan immers elke activiteit waarbij private partijen een rol wordt toebedeeld in relatie tot publieke belangen. Uitgaande van deze definitie gaat de Raad in op minder geslaagde «privatiseringsoperaties». Het is echter niet terecht daaraan dan conclusies te verbinden voor het privatiseringsbeleid in engere zin, opgevat als afstoting van het eigendom door de overheid: de juridische eigendom van een onderneming komt in private handen. Deze beperktere omschrijving, die beter aansluit bij het hedendaags spraakgebruik, is door het kabinet gekozen in de notitie «Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren» (Tweede Kamer, 1999–2000, 27 018, nr. 1). In deze reactie zal het kabinet zich baseren op deze omschrijving van het begrip privatisering.

Voorts verstaat het kabinet onder liberalisering het toegankelijker maken van markten voor nieuwe toetreders, terwijl van marktwerking sprake is in een situatie waarbij vraag en aanbod zorgen voor de coördinatie van economische beslissingen.

De constatering dat het kabinet wel degelijk beschikt over een aantal afwegingskaders die mede gericht zijn op het borgen van publieke belangen levert een tweede kritische kanttekening op. Het kabinet neemt nadrukkelijk afstand van het oordeel van de WRR dat er in de afgelopen jaren teveel aan voorbij is gegaan dat het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen geen doel is, maar middel. Het kabinet moet helaas vaststellen dat dit oordeel van de Raad met slechts enkele voorbeelden (spoorwegen, sociale zekerheid, thuiszorg en kabel) wordt onderbouwd, die naar de mening van het kabinet de conclusie van de WRR niet kunnen dragen. In al deze sectoren is immers sprake geweest van zorgvuldig voorbereide stappen van liberalisering, van meer marktwerking. Daarbij vormden de in aanmerking te nemen publieke belangen en het noodzakelijke toezicht op de realisatie daarvan centrale elementen in de discussie over de wijziging van de betrokken bestuurlijke arrangementen, ook in het verkeer tussen regering en volksvertegenwoordiging. Het kabinet kan zich derhalve niet vinden in de algemene constatering van de WRR dat het in het afgelopen decennium te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor liberalisering en marktwerking heeft gemaakt.

De vraag kan wel gesteld worden of in alle gevallen de gekozen vormgeving van de marktordening achteraf gezien wel de beste is geweest en of de markt in alle gevallen op de juiste manier is ingericht. Deze vraag kon slechts zeer ten dele door ex ante evaluatie-onderzoek worden beantwoord. Evaluatie-onderzoek gedurende het proces en ex post kan pas een vollediger beeld opleveren. Het kabinet vat het advies van de WRR dan ook op als een aansporing aan de eerst verantwoordelijke bewindspersonen om projecten in het kader van het gevoerde marktwerkings- en privatiseringsbeleid steeds te evalueren. Aan de hand daarvan kunnen enerzijds waar nodig en mogelijk verbeteringen worden aangebracht in de gekozen vormgeving en inrichting van de marktordening en anderzijds

kunnen leerpunten worden verzameld voor lopende en nieuwe marktwerkings- en privatiseringsinitiatieven.

Ook is in dit verband relevant dat in de achter ons liggende jaren ervaring is opgedaan met de inschakeling van private partijen bij het borgen van publieke belangen. Die ervaring – bij voorbeeld in de sfeer van de telecom en de liberalisering van de energiesector – kan gebruikt worden voor het beleid in andere sectoren. In de kabinetsnota «Publieke belangen en marktordening» zijn deze ervaringen vertaald in een aantal uitgangspunten voor liberalisering en privatisering in netwerksectoren.

Verder kan worden geconstateerd dat kabinet en volksvertegenwoordiging hebben moeten wennen aan de zich uitbreidende rol van marktmeester.

Hierbij past het beeld van «meer markt, andere overheid» dat zich in de loop der jaren heeft gevestigd. Het lijkt een paradox: de stimulering van concurrentie vergt een sterke overheid. Maar in het kabinetsbeleid ten aanzien van de netwerksectoren is duidelijk dat beide hand in hand dienen te gaan.

Een derde kritische kanttekening betreft de MDW-operatie. De Raad stelt dat de thematiek van het project Marktwerking, Deregulering en Kwaliteit van de wetgeving (MDW) buiten het bereik van het advies valt.

De reden hiervoor is dat dit project volgens de Raad als doelstelling heeft marktwerking te bevorderen en het in het MDW project dus om de «wat» vraag en niet om de «hoe» vraag gaat. Het kabinet is van mening dat het in het MDW project juist veeleer om de «hoe» vraag dan om de «wat» vraag gaat. De vigerende publieke belangen zijn voor MDW-projecten uitgangspunt. De vraag die in deze projecten wordt beantwoord is op welke wijze de bestaande publieke belangen het beste kunnen worden gerealiseerd. Marktgerichte instrumenten als middel dus, en niet als doel.

– politieke dynamiek beantwoording wat-vraag

De WRR geeft aan dat de beantwoording van de wat- vraag een kwestie is van politieke keuze. Het kabinet is het ten dele met deze stelling eens. De daarbij te maken afwegingen zijn mede afhankelijk van contextuele factoren als de sociaal-economische ontwikkeling. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «De overheid de markt in- of uitprijzen?» al gewezen op de voortdurende veranderingen die zich in het takenpakket en de rol van de overheid voordoen. Trends zoals de toenemende mondialisering, 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, zoals op grond van de vooral in de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw toenemende aandacht voor het milieu.

In andere gevallen nemen de taken van de overheid af, zoals bij de normering van de winkeltijden, de vestigingseisen of door het overhevelen van uitvoerende taken naar de marktsector (rijksopleidingsinstituut, rijks-computercentrum, de certificering van diensten op het terrein van de arbeidsomstandigheden). Het is derhalve niet mogelijk een catalogus op te stellen van overheidstaken met eeuwigheidswaarde.

Dat neemt niet weg dat er wel publieke belangen zijn aan te wijzen die niet snel ter discussie zullen staan en die steeds door de overheid zelf zullen worden behartigd (defensie, politiezorg, rechtsbedeling, de munt). Voor vele publieke belangen geldt in ons land een grondwettelijke opdracht aan de overheid (onder andere defensie, onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid). Die verplicht de overheid de «wat-vraag» op belangrijke onderdelen van de aangeduide beleidsterreinen positief te beantwoorden: de zorg van de overheid strekt zich tot de genoemde

terreinen uit. Deze constatering nuanceert de opvatting van de WRR over het karakter van de beantwoording van de wat-vraag: de hier te maken politieke keuzen kennen in de praktijk een ondergrens.

In al deze gevallen moet de wat-vraag worden gevolgd door de vraag naar de beste wijze van borging, de hoe-vraag. Daarbij komt de vraag aan de orde of en hoe, dat wil zeggen onder welke door de overheid te stellen randvoorwaarden private partijen kunnen worden ingeschakeld dan wel of en in welke mate een overheid zelf met de uitvoering van de betrokken taak moet worden belast.

Dat betekent ook dat er voldoende ruimte is om de afweging te maken dat private partijen het publieke belang het best dienen.

Die redenering van de WRR volgend ziet ook het kabinet marktwerking nadrukkelijk niet als doel op zich, maar als belangrijk middel bij de verwezenlijking van de daarbij in het geding zijnde publieke doelstellingen.

– verbeteringen binnen de publieke sector

Het kabinet onderschrijft de stelling van de WRR dat ook bij de uitvoering binnen de publieke sector verbeteringen mogelijk zijn. Daaraan wordt door het kabinet op verschillende manieren en met voortvarendheid gewerkt.

De recent in gang gezette operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) beoogt vooral ook de transparantie van de overheidsprestaties en de daarbij ingezette middelen te bevorderen. Via deze systematiek leggen de ministers jaarlijks verantwoording af over de realisatie van doelstellingen aan de hand van prestatie-indicatoren. Deze operatie zal een belangrijke bijdrage leveren aan de inzichtelijkheid van het overheidsbeleid en op deze wijze aan een betere politieke verantwoording over de inzet van middelen. Aan de operatie is een evaluatieprogramma verbonden, dat voorziet in een periodieke doorlichting van de inzet bij de door de ministeries gekozen operationele doelstellingen per begrotingsartikel.

Ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die recent bij de Tweede Kamer is ingediend past in het streven naar meer inzicht in de kwaliteit van de overheid. Deze kaderwet schrijft onder meer voor dat de ZBO's in een openbaar jaarverslag over hun prestaties rapporteren.

Het kabinet voert verder een gericht beleid om de kwaliteit van de overheidsorganisatie, het management en de ambtelijke dienst te vergroten. Dit beleid heeft onlangs een extra impuls gekregen door het advies van de werkgroep-Van Rijn. Ook in het recente debat over het rapport over de vuurwerkcramp in Enschede in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is het kabinet op het kwaliteitsbeleid bij de rijksoverheid ingegaan. Hier verdient nog vermelding dat op onderdelen van het beleidsproces visitaties plaatsvinden. Er loopt een proef met interdepartementale beleidsvisitaties naar het proces van beleidsvorming, terwijl de wetgevingsfunctie onderwerp is van een regelmatige en systematische audit, waarbij onafhankelijke deskundigen een rol spelen.

Verschillende onderdelen van de rijksdienst maken voor de borging van hun kwaliteit gebruik van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit of zijn gecertificeerd volgens ISO-normen. Het kabinet wil het gebruik van deze of vergelijkbare instrumenten van kwaliteitszorg verder bevorderen. In dat verband wordt ook het gebruik van kwaliteitshandvesten gestimuleerd.

– kwaliteitskamer

Het kabinet is het dus met de Raad eens dat het van groot belang is de aandacht voor de kwaliteit van het overheidshandelen te vergroten en de

kwaliteit van de prestaties van de overheid verder te verbeteren. Het is echter van mening dat de door de WRR aanbevolen Kwaliteitskamer hierbij geen nuttige voorziening vormt.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en – uitvoering op de verschillende terreinen van overheidszorg berust naar het oordeel van het kabinet bij het kabinet als geheel en bij de individuele ministers. Over de kwaliteit van de overheidsproductie leggen de betrokken ministers verantwoording af aan de Staten-Generaal.

Het voorstel om te komen tot een Kwaliteitskamer lijkt vooral ingegeven door de wens tot institutionele borging van de kwaliteitszorg door een onafhankelijke instelling, maar het is zeer de vraag of daaraan in deze vorm nog behoefte bestaat. De hiervoor genoemde ontwikkelingen in het kader van de operatie VBTB en de toepassing van verschillende kwaliteitsinstrumenten voorzien al in een periodiek en dikwijls onafhankelijk oordeel over de kwaliteitszorg.

Voor een onafhankelijke borging van de bedrijfsvoering is een afzonderlijke Kwaliteitskamer derhalve niet noodzakelijk. Daar komt nog bij dat de Algemene Rekenkamer reeds voorziet in een onafhankelijke beoordeling van gevoerd beleid.

– individuele bewindspersonen verantwoordelijk

Het kabinet acht het, gelet op de individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor de inrichting van de betrokken beleidssectoren, niet gewenst en ook niet noodzakelijk over te gaan tot het aanwijzen van één minister die kan worden aangesproken op de wijze waarop de publieke belangen worden geborgd.

4. Aandachtspunten vormgeving bestuurlijke arrangementen

In zijn advies bepleit de WRR het vaststellen van een uniform beleidskader ten behoeve van de borging van publieke belangen. De Eerste Kamer heeft aangedrongen op een integrale visie op marktwerking, liberalisering, privatisering en verzelfstandiging.

Het kabinet is van oordeel dat indien hierbij bedoeld wordt op een strak, algemeen toepasbaar en min of meer uitputtend geformuleerd stelsel van normen zulks ondoenlijk is, gelet op de omvangrijke onderlinge verschillen tussen de terreinen van zorg waar de overheid verantwoordelijk voor is. In het voorgaande is gebleken dat het kabinet het wel mogelijk acht een lijst met ten behoeve van de definiëring en waarborging van publieke belangen te formuleren. Deze aandachtspunten kunnen zeer behulpzaam zijn, zoals zij dat in het verleden ook waren, bij het vormgeven van concrete bestuurlijke arrangementen.

Anders gezegd: voor blauwdrukken is in dezen geen plaats. De uitwerking in concrete gevallen is vooral maatwerk. Een systematische benadering moet veeleer worden gezocht in het langslopen van een lijst van algemene aandachtspunten, die uiteen valt in drie hoofdvragen:

- I Wat zijn de publieke belangen
- II Verkenning van de verschillende uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) en van de vormgeving toezicht
- III Afweging van uitvoeringsmogelijkheden op basis van criteria van goed bestuur.

Het kabinet heeft deze lijst nader uitgewerkt en komt tot de volgende tien algemene aandachtspunten:

- I *Publieke belangen*
 - 1. Wat zijn de publieke belangen en hoe dienen deze te worden vastgelegd?

- II *Verkenning van de verschillende uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat)*
 - A. *Borging publieke belangen via de overheidsorganisatie*
 - 2. Dienen de publieke belangen door de centrale overheid of door de decentrale overheid te worden geborgd?
 - 3. Zijn er, bij borging op centraal niveau, redenen om de bevoegdheden over te dragen aan een orgaan dat niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt (ZBO)?
 - 4. Zijn er, bij borging op centraal niveau, redenen om voor interne verzelfstandiging te kiezen?

 - B. *Borging publieke belangen bij concurrentie*
 - 5. Kan borging van publieke belangen bij «concurrentie op de markt» worden gerealiseerd?
 - 6. Kan borging van publieke belangen bij «concurrentie om de markt» worden gerealiseerd?
 - 7. Kan borging van publieke belangen bij «maatstafconcurrentie» worden gerealiseerd?
 - 8. Bezien moet worden hoe moet worden omgegaan met het eigendom van de bedrijven, voor zover dit in overheidshanden is

 - C. Toezicht
 - 9. Beoordeling van aspecten van verantwoording en toezicht

- III *Afweging van uitvoeringsmogelijkheden op basis van criteria van goed bestuur (algemene rechtsbeginselen, sociale rechtvaardigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en houdbaarheid)*
 - 10. Welke uitvoeringsmodaliteit draagt het meeste bij aan een adequate borging van de gedefinieerde publieke belangen?

Het kabinet merkt op dat deze lijst van tien aandachtspunten mede is gebaseerd op diverse kaders die sinds het begin van de jaren negentig zijn ontworpen. Deze kaders, die in de bijlage worden genoemd en beknopt worden samengevat, hebben zonder uitzondering betrekking op een of meerdere deelvragen of deelaspecten van de bovenstaande lijst van aandachtspunten. De bovenstaande lijst zou derhalve kunnen worden gezien als een zo beknopt mogelijke samenvatting van deze de elkaders.

Het kabinet merkt voorts op dat het feit dat in de loop van de afgelopen tien jaar een aantal de elkaders is verschenen, op zichzelf al laat zien dat het vraagstuk van de definiëring en waarborging van publieke belangen een continu voortgaand proces is. De elkaders vormen vaak een antwoord op vragen over specifieke thema's of vragen, die op een bepaald moment om bijzondere aandacht vragen.

De dynamiek in het proces heeft daarbij zowel betrekking op de bepaling van de publieke belangen (in WRR-termen de «wat vraag») als op het vinden van de meest adequate uitvoeringsmodaliteit (de «hoe vraag»).

Een globale schets laat het volgende beeld zien. In de eerste helft van de jaren negentig stond het thema «verzelfstandiging» in de belangstelling. Daarbij was er vooral veel aandacht voor vormen van interne of externe verzelfstandiging (agentschappen, ZBO's). Het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» uit 1994 is daarvan een neerslag. In de tweede helft van de jaren negentig zijn de thema's marktwerking, liberalisering en privatisering hoog op de agenda verschenen. De notitie over liberalisering en

privatisering in netwerksectoren is daarvan een illustratie. De laatste jaren is er veel aandacht te constateren voor nieuwe vormen van concurrentie (aanbesteding, concessieverlening) en voor de vormgeving van het toezicht.

Er valt dus te constateren dat de discussie, inzichten en aandacht verschuiven. Maar het gaat niet om zomaar een verschuiving. Het gaat om verdieping. Het inzicht in mogelijke uitvoeringsmodaliteiten groeit. Nieuwe vormen worden gaandeweg ontwikkeld. Het is volstrekt logisch dat de rol van het toezicht dan belangrijker wordt. Men zou kunnen zeggen: het is continu bouwen aan een huis dat nooit af is. Hieronder worden de genoemde aandachtspunten nader uitgewerkt.

I. Publieke belangen

Aandachtspunt 1. Wat zijn de publieke belangen en hoe kunnen deze worden vastgelegd?

Het gehele proces begint met de vraag wat de publieke belangen zijn en hoe deze moeten worden vastgelegd. Het kabinet is het met de WRR eens dat bij de beantwoording van de vraag wat de publieke belangen zijn, politieke keuzes moeten worden gemaakt. Als in het democratische proces wordt geoordeeld dat iets wèl een publiek belang is, dan is dat het uitgangspunt voor het verdere proces.

Bij deze politieke afweging is er een ondergrens, die overigens ook afhankelijk is van tijd en situatie. Daarbij vormen de taken die het wezen van de staat raken en de grondwettelijke opdrachten tot overheidszorg op een aantal terreinen belangrijke ankerpunten. De ondergrens wordt zo indicatief bepaald door een aantal belangen dat hoe dan ook tot het domein van de overheid behoort. Het gaat dan om de uit de klassieke en sociale grondrechten voortvloeiende zorgplichten van de overheid en de intrinsieke, universele internationaalrechtelijke normen en waarden.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat het bij het bepalen en definiëren van publieke belangen niet louter om een politiek keuzeprocess gaat. Sommige keuzen zijn niet geheel vrij en onbevangen. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «De overheid de markt in- of uitprijzen» al gewezen op de voortdurende veranderingen die zich in het takenpakket en de rol van de overheid voordoen.

Trends zoals de toenemende mondialisering, de voortschrijdende technologische ontwikkeling, individualisering en de veranderingen in de samenstelling van de bevolking hebben hier grote invloed op.

Het feit dat het om een dynamisch proces gaat, maakt het belang van een scherpe definiëring van de publieke belangen alleen maar groter. Anders dreigt het gevaar dat de bestuurlijke arrangementen op borging van de «verkeerd gedefinieerde» belangen zijn gericht. Een illustratie hiervan is de constatering dat de bestaande arrangementen in de zorgsector en het onderwijs steeds meer te wensen overlaten, waar het gaat om de aansluiting tussen vraag en aanbod, en de noodzaak van herdefiniëring van de publieke belangen dus steeds groter wordt. Dit heeft natuurlijk ook te maken met de noodzakelijke concretisering van abstracte publieke belangen in arrangementen.

Aanzetten voor een adequate definiëring van publieke belangen (en voor de bepaling hoe deze moeten worden vastgelegd) komen in vrijwel alle in de bijlage genoemde deelvaders voor. Ter illustratie kan worden verwezen naar de notitie over de netwerksectoren, waarin duidelijk wordt aangegeven wat in netwerksectoren als publiek belang moet worden aange-

merkt: universele dienstverlening, bescherming van gebonden afnemers, leveringszekerheid, alsmede kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid.

Het kabinet merkt ten slotte op dat het bij dit aandachtspunt niet alleen gaat om een adequate definiëring van publieke belangen, maar zeker ook om het op een adequate wijze vastleggen daarvan, in wet- en regelgeving of anderszins.

II Verkenning van de verschillende uitvoeringsmogelijkheden (publiek of privaat) en vormgeving toezicht

Onder deze hoofdvraag gaat het om de verkenning van de verschillende mogelijkheden voor de uitvoering van de publieke taak, opdat op basis hiervan een afgewogen keuze kan worden gemaakt.

A. Borging publieke belangen via uitvoering door de overheidsorganisatie

Bij uitvoering door de overheid kunnen verschillende uitvoeringsmodaliteiten worden onderscheiden. Deze worden hierna besproken.

Aandachtspunt 2. Dienen de publieke belangen door de centrale overheid of de decentrale overheid te worden geborgd?

Bij de verkenning van het borgen van de publieke belangen via de overheidsorganisatie is allereerst de vraag richtinggevend, of de uitvoering het beste op centraal niveau of op decentraal niveau (gemeenten, provincies) kan plaatsvinden. Een belangrijk argument voor uitvoering op decentraal niveau is dat daar vaak gerichter maatwerk mogelijk is. Het inspelen op regionale of lokale verschillen kan in voorkomende gevallen belangrijker zijn dan een nationaal eenduidige aanpak. Dat kan de doeltreffendheid en doelmatigheid ten goede komen. Deze observatie is in het verleden ook vaak de drijvende kracht achter decentraliseringsoperaties geweest. Wel moet vanzelfsprekend de rechtsgelijkheid goed worden gewaarborgd.

Dit aandachtspunt komt onder meer aan de orde in het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» (1994). De denkstappen in dit rapport zijn uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (in 1996).

Aandachtspunt 3. Zijn er, bij borging op centraal niveau, redenen om de bevoegdheden over te dragen aan een orgaan dat niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt (ZBO)?

Bij borging op centraal niveau is de vraag aan de orde of er dringende redenen zijn om bevoegdheden van de minister over te dragen aan een orgaan dat niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.

In het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» is aangegeven dat bij de beantwoording van deze vraag drie argumenten van belang zijn: onafhankelijk oordeel, een specifiek beleidsterrein met betrokkenheid van maatschappelijke geledingen en regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Het rapport bevat een redeneerschema, dat ook is terug te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving (uit 1996).

Voorts is van belang dat onlangs een Kaderwet op de Zelfstandige Bestuursorganen bij de Tweede Kamer is ingediend. Deze Kaderwet stelt algemene regels voor de vorming, inrichting en het functioneren van ZBO's.

Aandachtspunt 4: Zijn er, bij borging op centraal niveau, redenen om voor interne verzelfstandiging te kiezen?

Bij de modaliteit waarbij uitvoering op centraal niveau plaatsvindt en waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid volledig intact wordt gelaten, kan interne verzelfstandiging worden overwogen, als een zekere beheersmatige zelfstandigheid van een onderdeel voordelen biedt.

Een variant daarbij is het begin jaren negentig geïntroduceerde model van het agentschap (rapport «Verder bouwen aan beheer»). Dit model is daarna verder uitgewerkt door het ministerie van Financiën. Ook in het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» komt dit model aan de orde. Naast het model van het agentschap, kan ook worden gedacht aan varianten zoals zelfbeheer en contractmanagement of toepassing van het baten-lastenstelsel.

B. Borging publieke belangen bij concurrentie

De overheid heeft een verantwoordelijkheid bij het vaststellen van het publieke belang, ongeacht door wie de bijbehorende taken worden uitgevoerd.

Het is de overheid die de spelregels voor het marktfunctioneren bepaalt en die aangeeft binnen welke randvoorwaarden de private sector zijn werk kan doen. Een aantal ontwikkelingen heeft ertoe geleid dat de overheid steeds vaker onderzoekt of marktpartijen (meer) kunnen worden ingeschakeld bij het realiseren van een publiek belang (privatisering, liberalisering van gereguleerde markten, uitbesteding etc.).

Genoemde ontwikkelingen zijn: de toenemende aandacht voor de kwaliteit en produktiviteit van publieke uitvoering, technologische ontwikkelingen waardoor geen of minder overheidsinmenging meer nodig is, ervaringen met nieuwe instrumenten om markten te reguleren en een groter belang van goede prestaties in een wereld van toenemende internationale concurrentie. Bij veel van deze ontwikkelingen hebben Europese richtlijnen, die zelf ook min of meer in gang zijn gezet door deze ontwikkelingen, als katalysator gefungeerd.

In de kabinetsnota «Publieke belangen en marktordening» wordt een aantal hoofdvormen van concurrentie met betrekking tot netwerksectoren onderscheiden. Daarbij gaat het om «concurrentie op de markt», «concurrentie om de markt» en «maatstafconcurrentie» (benchmarking). Het gaat hierbij om een voorkeursvolgorde. Er zij met nadruk op gewezen dat dit slechts hoofdvormen betreft. Binnen de hoofdvormen zijn vele gradaties mogelijk.

Aandachtspunt 5. Kan borging publieke belangen bij «concurrentie op de markt» worden gerealiseerd?

De meest vergaande vorm van introductie van concurrentie is «concurrentie op de markt». In zijn meest vergaande vorm houdt dit in dat aanbieders «gewoon» met elkaar moeten concurreren om de gunst van de vragers. Een voorbeeld is de markt voor brood of de markt voor vakantievluchten. Borging van publieke belangen zoals kwaliteit, milieu en volksgezondheid kan geschieden door normalisatie en certificatie of door specifieke wet- en regelgeving.

Het MDW rapport Normalisatie en certificatie biedt handvaten om een keuze te maken. Het publieke belang van een adequate mededinging wordt geborgd door de Mededingingswet en toezicht door de NMa.

Voor netwerksectoren is de kabinetsnotitie «Publieke belangen en marktordening» richtinggevend. In deze notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen concurrentie «tussen» infrastructuren en concurrentie «op» de

infrastructuur. Bij concurrentie «tussen» infrastructuren kunnen aanbieders gebruik maken van verschillende infrastructuren om hun diensten aan te bieden. In dat geval kan de klant kiezen langs welk netwerk hij of zij een product afneemt. Een goed voorbeeld is de telecomsector. Bij concurrentie «op» de infrastructuur geldt dat meerdere aanbieders van dezelfde infrastructuur gebruik maken. Een voorwaarde hiervoor is dat het gebruik van de bestaande infrastructuur voor derden wordt opengesteld. Dit houdt in dat voorkomen dient te worden dat de eigenaar van de infrastructuur misbruik maakt van zijn economische machtspositie door bijvoorbeeld onredelijke tarieven of condities voor het verlenen van toegang te eisen. Een voorbeeld is de gassector.

Voor de borging van publieke belangen zoals kwaliteit, veiligheid, milieu en volksgezondheid is bij netwerksectoren specifieke regelgeving noodzakelijk. Voor de borging van publieke belangen zoals voldoende keuzevrijheid voor de klanten, leveringszekerheid en universele dienstverlening zijn diverse mogelijkheden beschikbaar: volstaan met de Mededingingswet of specifieke regelgeving.

Het is mogelijk dat de overheid de toegankelijkheid van een bepaalde voorziening als een publiek belang aanmerkt en dat de overheid deze toegankelijkheid alleen kan borgen door subsidiëring. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zorgsector en het onderwijs. De subsidiëring kan dan op diverse manieren worden vormgegeven. Een optie is aanbodbekostiging, een andere optie is vraagfinanciering. Bij aanbodbekostiging is er (uiteraard) geen sprake van concurrentie op de markt. Maar bij vraagbekostiging is dat wél het geval. Mits de vrager voor de verzilvering van de voucher of het persoonsgebonden budget bij meerdere aanbieders terecht kan. Het MDW rapport Vouchers en persoonsgebonden budgetten bevat een kader voor het invoeren van vouchers en persoonsgebonden budgetten.

Aandachtspunt 6. Kan van publieke belangen bij «concurrentie om de markt» worden gerealiseerd?

Een andere vorm van introductie van concurrentie is «concurrentie om de markt». In dat geval wordt de concurrentie in beginsel geconcentreerd op één moment: het moment van aanbesteding van de markt door middel van een alleenrecht. Gedurende de looptijd van de concessies of de publiek-private samenwerking wordt de winnaar van de aanbesteding (dit kunnen er overigens ook meer dan één te zijn) «in de tang gehouden» door de bij de aanbesteding gestelde concessievoorwaarden. Het feit dat hij na een bepaalde periode opnieuw moet concurreren om de concessie te verkrijgen is voor de concessiehouder een goede prikkel om een optimale uitvoering aan de concessievoorwaarden te geven. Het MDW rapport Concessies en aanbesteding heeft een algemeen kader ontworpen voor het toepassen van de instrumenten aanbesteding en concessieverlening

Het is mogelijk dat bij het verlenen van een concessie niet alleen private partijen, maar ook onderdelen van de overheid zelf meedingen om de concessie. Dat zal vooral het geval zijn bij interne dienstverlening voor de overheid. Het IBO Competitieve dienstverlening heeft voor dergelijke situaties een kader ontworpen.

Aandachtspunt 7. Kan borging publieke belangen bij «maatstafconcurrentie» worden gerealiseerd?

Een derde hoofdvorm van concurrentie is maatstafconcurrentie. In dat geval worden «maatstaven» aangelegd voor de prestaties van produ-

centen en wordt een mechanisme gecreëerd, waarmee de prestaties kunnen worden afgerekend. Maatstafconcurrentie is derhalve als het ware het nabootsen van een concurrerende markt in het geval die er niet is. Vergelijking kan plaatsvinden tussen de aanbieders onderling of met buitenlandse aanbieders. Essentieel voor maatstafconcurrentie is dat aan de vergelijking van prestaties ook consequenties worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan budgetkortingen of een bonus/malus regeling.

Indien prestaties van verschillende aanbieders met elkaar worden vergeleken, maar daar in beginsel geen consequenties voor de aanbieders aan worden verbonden, is sprake van benchmarken.

Dit is de zwakste concurrentievorm. De prikkel is gelegen in publicatie van de vergeleken prestaties («naming and shaming»).

Opgemerkt zij dat het bij de aanbieders zowel om private partijen als om overheidsorganisatie kan gaan. Hier ligt dus als het ware een overgang naar de uitvoeringsmodaliteit «borging publieke belangen via overheidsorganisatie».

Aandachtspunt 8. Bezien moet worden hoe moet worden omgegaan met het eigendom van de bedrijven, voorzover dit in overheidshanden is.

Wanneer een markt wordt geliberaliseerd, ligt de vraag voor of het zinvol is het publieke eigendom van een onderneming te handhaven. De kabinetsnotitie over netwerksectoren geeft hiervoor een kader. Als een markt eenmaal voldoende concurrerend is, kan het overheidseigendom – bij goed toezicht – worden afgestoten (privatisering). In die situatie ligt – indien er geen andere specifieke redenen zijn om aandelen te behouden – afstoten van het eigendom zelfs voor de hand. De vraag of privatisering opportuun is in monopolioïde situaties zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien een effectief economisch toezicht aanwezig is, ligt het voor de hand wel tot privatisering over te gaan. In ieder geval dient in de situatie van een monopolie machtsmisbruik door de monopolist te worden tegengegaan.

C. Toezicht

Aandachtspunt 9. Beoordeling van aspecten van verantwoording en toezicht.

Het kabinet is van mening dat bij elke uitvoeringsmodaliteit verantwoording en toezicht op een adequate wijze moeten worden geregeld. Dat geldt zowel bij uitvoering onder concurrentie of anderszins door de markt als bij uitvoering via de overheidsorganisatie.

Het kabinet bood in november 1998 zijn standpunt over het advies «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» aan de Tweede Kamer aan. Het kabinet onderschrijft daarin het standpunt dat de bestuurlijke verhoudingen (dit is de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over bestuursorganen) binnen een bepaalde sector helder dienen te zijn om te komen tot een vorm van toezicht die de ministeriële verantwoordelijkheid goed ondersteunt. Er is een checklist opgesteld om te komen tot concretisering van de wijze van toezicht.

In vervolg op de aanbevelingen uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» heeft een Ambtelijke Commissie Toezicht een advies uitgebracht met algemene aanbevelingen over de inrichting van de toezichtfunctie («Vertrouwen in onafhankelijkheid», 2000). Het kabinet bereidt thans een reactie voor in de vorm van de in het regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht.

In MDW verband is in 1998 het rapport «Zicht op toezicht» verschenen. Dit rapport handelt over het toezicht op de werking van de markt. In dit rapport wordt er onder meer voor gepleit dit toezicht zoveel mogelijk onder te brengen bij één toezichthouder. Voorts wordt aangegeven onder welke omstandigheden sectorspecifiek toezicht in de rede ligt en hoe hiermee moet worden omgegaan.

III Afweging van uitvoeringsmogelijkheden op basis van criteria van goed bestuur

Aandachtspunt 10. Welke uitvoeringsmodaliteit draagt het meeste bij aan een adequate borging van de gedefinieerde publieke belangen?

Bij de beantwoording van deze vraag wordt nagegaan welke van de onderzochte uitvoeringsmodaliteiten het beste de onder aandachtspunt 1 gespecificeerde publieke belangen borgen.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in het advies «De overheid de markt in- of uitprijzen?» een aanzet gegeven voor algemene criteria die als richtsnoer kunnen dienen bij de beoordeling of de overheid bij de uitvoering van een bepaalde taak meer marktwerking moet gebruiken. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de Rob aangegeven dat de genoemde criteria grote overeenkomsten vertonen met hetgeen in het Regeerakkoord hierover is vermeld.

Daarin is de volgende passage opgenomen:

«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 redenen 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 overheidstaken naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds en zal voorstellen daarop toetsen».

In het verlengde van deze passage wordt bij dit aandachtspunt nagegaan in welke mate wordt voldaan aan een aantal criteria voor goed bestuur. Deze staan onder meer vermeld in het MDW rapport «Concessies en aanbestedingen»:

- *Algemene rechtsbeginselen.* Hierbij gaat het om de beginselen van de democratische rechtsstaat, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid.
- *Sociale rechtvaardigheid.* Hierbij gaat het onder meer om de verdelende rechtvaardigheid en om de ruilrechtvaardigheid.
- *Doeltreffendheid.* Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de gestelde doelen (de wat-vraag) worden gerealiseerd.
- *Doelmatigheid.* Hierbij gaat het om de vraag of de gestelde doelen ook op een zo efficiënt mogelijke wijze worden gerealiseerd. Efficiëntie wordt onderscheiden in:
 - * kostenefficiëntie (kostenminimalisatie);
 - * intrinsieke kwaliteit (prijs/kwaliteitverhouding);

* innovatie (zijn er prikkels voor maatschappelijk wenselijke vernieuwing?).

Hierbij moeten ook de transactiekosten worden betrokken.

- *Houdbaarheid*. Hierbij gaat het in eerste instantie om de handhaafbaarheid van het beleid. Een goede handhaafbaarheid is essentieel voor de legitimiteit van het overheidsbeleid. Het gaat bij dit aspect echter ook om de inpasbaarheid van ontwikkelingen en de toekomstbestendigheid van beleidsvoornemens en uitvoeringsmodaliteiten. Zijn de overwogen beleidsopties en uitvoeringsstrategieën uitvoerbaar en controleerbaar en opgewassen tegen autonome ontwikkelingen en internationale verplichtingen?

De overheid zal op basis van de hiervoor genoemde criteria steeds een afweging moeten maken over de gewenste wijze waarop de publieke belangen worden geborgd. De weging van de criteria daarbij is primair een politieke afweging. Een beschrijving en toetsing van de criteria kan in beginsel zonder politieke keuzes worden gemaakt. Bij de keuze voor de gewenste uitvoeringsmodaliteit moet voorts altijd aandacht worden gegeven aan de vraag of voor de wijze van uitvoering (het antwoord op de hoe-vraag) voldoende maatschappelijk draagvlak aanwezig is.

Tenslotte is het van belang dat gekozen bestuurlijke constructies periodiek door de eerst verantwoordelijke minister worden geëvalueerd om na te gaan of deze nog voldoen aan de daaraan vooraf gestelde eisen. Ook daarbij kunnen de hiervoor genoemde aandachtspunten een functie vervullen.

Deze toetsing kan door de betrokken ministers ook worden gebruikt om na te gaan of de hiervoor genoemde aandachtspunten hanteerbaar blijven voor de te maken afwegingen. Als zij op basis van hun praktijkervaringen tot de conclusie komen dat de lijst op onderdelen verbetering behoeft, zullen zij dat aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kenbaar maken. Die kan dan bezien of aanpassingen in het hier gepresenteerde kader wenselijk zijn.

Bestaande afwegingskaders

Kaders gericht op de organisatie van de overheid

– Verantwoord verzelfstandigen (1994)

In het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» uit 1994 is een redeneerschema opgenomen voor de uitvoeringsmodaliteiten van publieke taken, dat richting geeft bij de beantwoording van de vraag welke vorm van verzelfstandiging in welke omstandigheden het meest in aanmerking komt.

Dit schema – dat op alle overheidstaken kan worden toegepast – bevat een aantal stappen, die bij de beantwoording van de vraag welke vorm van uitvoering het meest aangewezen is kunnen worden doorlopen.

Het redeneerschema uit het rapport behandelt achtereenvolgens een aantal denkstappen, die hieronder kort worden weergegeven:

- is er een collectief belang gemoeid met de betreffende taak
- indien er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid dan doet zich de vraag voor of het een taak is die de overheid zelf moet doen en of dit de centrale overheid moet zijn
- indien er sprake is van een taak voor de centrale overheid, is de vraag aan de orde naar de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving
- zijn er dringende redenen om (bestuurlijke) bevoegdheden van de minister over te dragen
- zo ja, moet de taak dan worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan? Dit wordt slechts mogelijk geacht op basis van drie principiële overwegingen en één pragmatisch argument: onafhankelijk oordeel, specifiek terrein met directe medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen, uitvoering met betrekking tot individuele gevallen en de mogelijkheid van een eenduidige aansturing van de uitvoering.

In het rapport komen op deze wijze achtereenvolgens aan bod de uitvoeringsmodaliteiten van afstoten, decentraliseren, privatiseren (hier opgevat als een activiteit met een eindverantwoordelijkheid voor de overheid), organen van functioneel bestuur/zelfstandige bestuursorganen, agentschap en zelfbeheer/contractmanagement.

Het redeneerschema uit het rapport is vooral toegepast bij het maken van afwegingen tussen interne (agentschap) of externe (zelfstandig bestuursorgaan) verzelfstandiging. Het ging dus om afwegingen binnen het kader van de organisatie van de rijksdienst. Daarbij stond in het algemeen niet ter discussie dat het ging om de behartiging van publieke belangen (het rapport spreekt zelf nog over collectieve belangen) door een onderdeel van de rijksdienst. Voorbeelden van taken die op deze wijze de revue zijn gepasseerd zijn de vastgoedinformatie, de verzorging van statistieken, het toezicht op de volkshuisvesting, het bosbeheer en de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs.

– Aanwijzingen voor de regelgeving (1996)

De denkstappen uit het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» zijn per september 1996 vertaald naar de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen zijn gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant 1996, nr. 177. Deze aanwijzingen hebben binnen de rijksdienst een normerende werking en zijn daarmee een beleidskader voor de betrokken beleidsambtenaren en wetgevers. In de artikelen 124 a tot en met 124 x en de daarbij behorende toelichtingen is

vastgelegd dat in de toelichting bij de regeling waarbij taken aan een zelfstandig bestuursorgaan worden opgedragen het voornemen daartoe wordt gemotiveerd.

Daarbij worden in ieder geval de volgende vragen beantwoord:

- a) waarom moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?
- b) waarom is toekenning van de taak aan provincie- en gemeentebesturen niet aangewezen?
- c) waarom wordt de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgeoefend?
- d) welke afweging is er gemaakt inzake de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid in vergelijking met het toekennen of blijven toekennen van de taak aan een minister?
- e) hoe is de taakuitoefening afgestemd op de taken van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?

In de toelichting op onderdeel a. wordt nog verwezen naar het Handboek privatisering van de Commissie Bundeling ervaringen bij privatisering als een leidraad indien wordt geconcludeerd dat de taak niet meer door de overheid moet worden behartigd.

– *reactie op het advies «De overheid de markt in- of uitprijzen?»*

In februari 2000 bood het kabinet de Tweede Kamer der Staten-Generaal een reactie aan op het advies «De overheid de markt in- of uitprijzen?» van de Raad voor het Openbaar Bestuur. In dit advies beantwoordde de Rob de vraag of publieke dienstverlening onderhevig kan zijn aan marktwerking en zo ja, onder welke voorwaarden.

De Rob geeft in het advies aan 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.

Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiency en rechtvaardigheid zijn voor de Rob de belangrijkste criteria voor de beoordeling van (de wenselijkheid van meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. Een additioneel criterium is transparantie. De Rob vat deze voorwaarden samen met het acroniem b.e.t.e.r. Voorts wijst de Rob 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 verstoring 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 toepassing van een afwegingskader bij voorstellen tot de introductie van marktwerking op basis van de twee aangereikte acroniemen. Steeds dient aangetoond te worden dat uitvoering door de markt voordelen biedt ten opzichte van de huidige situatie.

Het kabinet geeft in zijn reactie aan dat deze aanbeveling aansluit bij het kabinetsbeleid om bij de vormgeving van de uitvoering van overheidstaken te streven naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds. Verder geeft het kabinet aan dat bij privatisering tegenwoordig meer aandacht wordt besteed aan de randvoorwaarden daarvoor en aan het inrichten van goed toezicht, ook in situaties waarin een marktorganisatie een publieke en een private taak behartigt (de zogenaamde hybriden).

– *government governance*

Als hulpmiddel voor goed bestuur dient ook de Handleiding government governance, die de minister van Financiën in januari 2000 aan zijn

collega's heeft aangeboden. Governance-doorlichtingen zijn erop gericht vast te stellen waar de minister risico's kan lopen als het gaat om het kunnen waar maken van zijn verantwoordelijkheid.

De toepassing van het government governance-model leidt tot conclusies over de mate waarin de vier deelprocessen van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden in hun samenhang kunnen functioneren, dan wel schakels missen of teveel schakels bevatten. Het model richt zich op de politieke besluitvorming en bevat onder meer een aantal vragen over de (politieke) verantwoordelijkheid, beleidsdoelstellingen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, instrumenten en informatievoorziening. In de vragenlijst wordt onder meer aandacht gegeven aan de verschillende uitvoeringsmodaliteiten en aan het toezicht.

– *beleidskaders agentschappen*

Eén van de in aanmerking komende uitvoeringsmodaliteiten is het model van het agentschap: een onderdeel van een ministerie met een eigen en herkenbare positie, die onder meer tot uiting komt in het financiële regime dat van toepassing is.

Het agentschapsmodel is geïntroduceerd in het rapport «Verder Bouwen aan Beheer» en kreeg nadere invulling in het rapport «Verder met Resultaat» en de huidige «instellingsprocedure agentschappen».

– *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2000)*

Onlangs is een Kaderwet op de Zelfstandige Bestuursorganen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend, die algemene regels stelt voor de vorming, inrichting en functioneren van ZBO's. Deze Kaderwet treft een aantal voorzieningen voor het geval tot instelling van een ZBO is besloten. Zoals ook in de toelichting op de Kaderwet is neergelegd, betekent dit dat de Aanwijzingen hun werking behouden voor het aan deze beslissing voorafgaande afwegingsproces. In nieuwe voorstellen tot instelling van ZBO's zal deze keuze moeten worden onderbouwd.

Kaders gericht op de introductie van marktwerking

– *nota inzake staatsdeelnemingen (TK 1996–1997, 25 178, nrs. 1–2)*

Het beleid van de Rijksoverheid is erop gericht deelnemingen af te stoten, tenzij er specifieke, doorslaggevende redenen handhaving rechtvaardigen. Zulke redenen kunnen worden beoordeeld aan de hand van twee criteria:

- Doel van de deelname. Wat was het doel van deelneming? Is dit doel inmiddels bereikt of is het nog actueel?
- Pragmatische toets van het doel. Is staatsdeelneming nog het geëigende instrument om het beoogde doel te realiseren? Hierbij wordt onder andere beoordeeld of deelneming ertoe strekt een openbare voorziening op peil te houden of dat de onderneming specifieke overheidstaken uitvoert.

De omstandigheid dat de Staat de grootste klant van een onderneming is, is op zich geen reden voor deelneming in het aandelenkapitaal. Een dergelijke relatie kan beter en zuiverder contractueel worden vormgegeven. Evenmin is het bestaan van een machtspositie op een bepaalde markt aanleiding voor staatsaandeelhouderschap. Onder voorwaarden kan een onderneming in een monopolioïde marktomgeving worden overgedragen aan private investeerders. Misbruik kan worden voorkomen door toetreding van nieuwe aanbieders actief te stimuleren, door aparte regelgeving op te stellen of door beide.

Wanneer op grond van het bovenstaande een principebesluit tot verkoop is genomen, moet aan tal van randvoorwaarden zijn voldaan voor de verkoop praktisch kan worden uitgevoerd. Hoewel het vigerende beleid gericht is op het afstoten van staatsdeelnemingen, sluit het het aangaan van nieuwe deelnemingen niet uit. De nota Beleid inzake staatsdeel-

nemingen noemt primair verzelfstandiging als bron van nieuwe deelnemingen. Verzelfstandiging in de vorm van een vennootschap is geëigend wanneer verkoop van de rechtspersoon op kortere of langere termijn aan de orde is. Dat voornemen kan bij de oprichting reeds expliciet zijn gemaakt of blijken uit het feit dat de beleidsvoornemens van de regering erop zijn gericht de taken die de rechtspersoon vervult onder de tucht van de markt te brengen.

– *notitie liberalisering en privatisering in netwerksectoren*

Deze notitie heeft een breder kader van analyse, maar spitst zich inhoudelijk toe op de vraag naar (verdere) liberalisering in een aantal netwerksectoren. Over de benadering van de netwerksectoren met een nuts karakter als elektriciteit, telecom spoor en water heeft het kabinet op 21 februari 2000 de notitie liberalisering en privatisering van netwerkgebonden voorzieningen aan de Tweede Kamer aangeboden.

De notitie gaat in op de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren op een effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen. Het gaat hierbij met name om de garantie van universele dienstverlening, bescherming van gebonden klanten, leveringszekerheid, kwaliteit van de dienstverlening en het voorkomen van negatieve effecten voor milieu, veiligheid en volksgezondheid.

In de notitie wordt in vijf stappen antwoord gegeven op bovengenoemde vraag:

- allereerst dient de overheid de relevante publieke belangen – en daarmee haar eigen verantwoordelijkheid – helder te definiëren;
- vervolgens dienen deze publieke belangen vertaald te worden in heldere regelgeving of concessievoorwaarden;
- daarna wordt onafhankelijk en sterk toezicht ingericht om de naleving van regelgeving en concessievoorwaarden te handhaven;
- dan komt de vraag aan de orde welke vorm van marktordening het meest kan bijdragen aan een efficiënte, innovatieve en klantvriendelijke dienstverlening;
- tenslotte wordt bezien hoe moet worden omgegaan met het eigendom van de bedrijven in deze sectoren, voorzover deze nog in overheids handen zijn.

In de notitie wordt een analyseschema gepresenteerd voor de keuze of al dan niet sprake moet c.q. kan zijn van marktwerking en voor de vormgeving van de marktordening in netwerksectoren.

De notitie geeft aan dat de stappen heldere regelgeving en onafhankelijk en sterk toezicht belangrijker zijn dan de vraag naar het eigendom. Vanwege de problematiek van de «dubbele petten» verdient het echter de voorkeur in een markt met concurrentie de overheidsbedrijven volledig te privatiseren. In een nog niet geheel concurrerend netwerksegment (meestal alleen op het netwerk van een nutssector) is privatisering een te overwegen optie indien aan de vereisten van effectief toezicht is voldaan. De notitie geeft aan dat de invulling van publieke belangen afhankelijk is van politieke en maatschappelijke voorkeuren en dus naar tijd en plaats kan verschillen. Daarnaast is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid per beleidsterrein verschillend. Soms neemt de overheid de uitvoering geheel zelf ter hand (politie, justitie, defensie, openbaar onderwijs), soms stuurt de overheid de private uitvoering van publieke zaken via collectieve financiering (gezondheidszorg, bijzonder onderwijs), soms garandeert de overheid via regelgeving en toezicht dat (geprivatiseerde) ondernemingen bepaalde nutsvoorzieningen leveren (energiesector).

Voor al deze publieke taken geldt echter dat expliciet geformuleerd dient te worden aan welke eisen de uitvoering ervan moet voldoen, zodat er geen misverstand kan ontstaan over de verantwoordelijkheid van de overheid.

De notitie geeft hiermee enkele algemene aandachtspunten voor de vormgeving van de uitvoering van publieke taken. Het stappenschema is echter toegespitst op de netwerkgebonden voorzieningen en de vraag of en zo ja, welke vorm van marktwerking wenselijk is.

Kaders voor de inrichting en vormgeving van toezicht

– de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund (1998)

Zowel bij uitvoering binnen de overheidsorganisatie als bij uitvoering door de markt is goed toezicht van groot belang. Op 24 november 1998 bood het kabinet zijn standpunt over het advies «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» aan de Tweede Kamer aan. Het kabinet onderschrijft daarin het standpunt dat de bestuurlijke verhoudingen (dit is de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over bestuursorganen) binnen een bepaalde sector helder dienen te zijn om te komen tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid op een goede wijze kunnen ondersteunen. Deze arrangementen moeten passen binnen en aansluiten op de bestuurlijke verhoudingen in een bepaalde beleidssector. Ten einde te komen tot dergelijke toezichtsarrangementen, is een checklist beschikbaar, die het mogelijk maakt deze systematisch te beschrijven. Het kabinet stelt vast dat toezicht alleen weeffouten in bevoegdhedenverdeling in beleidssectoren niet kan verhelpen. In het kabinetsstandpunt wordt voor het toezicht op de marktsector nog verwezen naar het rapport «Zicht op toezicht» van de commissie-Visser. In dit rapport wordt er onder meer voor gepleit dit toezicht zoveel mogelijk onder te brengen bij één toezichthouder.

– vertrouwen in onafhankelijkheid (2000)

In vervolg op de aanbevelingen uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» heeft een Ambtelijke Commissie Toezicht een advies uitgebracht met algemene aanbevelingen over de inrichting van de toezichtsfunctie. Daarbij is gebruik gemaakt van een aantal evaluaties van bestaande toezichtsarrangementen. Het advies is op 1 november 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebracht. Het kabinet bereidt thans een reactie op het advies voor in de vorm van de in het regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht.

Kaders voor specifieke uitvoeringsmodaliteiten

De hiervoor vermelde rapporten en standpunten behelzen algemenere beleidskaders voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de private en publieke sector. Daarnaast zijn in de achter ons liggende jaren enkele ontwikkelingen in gang gezet, die betrekking hebben op specifieke uitvoeringsmodaliteiten. Deze worden hieronder kort aangeduid.

– publiek private samenwerking (vanaf 1999)

Bij publiek private samenwerking gaat het om de afweging tussen uitvoering door de overheid zelf of door een samenwerkingsverband van publieke en private partijen. PPS gaat uit van een publieke verantwoordelijkheid en private uitvoering. De overheid wil op basis van een integrale benadering en een goede taak- en risicoverdeling efficiencywinst behalen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van vergelijkingsinstrumenten in de vorm van de Public Private Comparator en de Public Sector Comparator. De

overheid treedt op als regisseur, de private partij voert uit. Dit kan alleen wanneer de overheid vooraf heldere doelen kan formuleren.

– *concessies en aanbestedingen (2000)*

In het kader van de operatie MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) heeft een interdepartementale werkgroep onlangs advies uitgebracht over het onderwerp «concessies en aanbestedingen». Deze werkgroep diende te onderzoeken hoe de kwaliteit en financiële doelmatigheid van de uitvoering van publieke diensten kan worden bevorderd. Daarbij moest de nadruk liggen op «outsourcing» aan bedrijven ter verbetering van efficiency, met inachtneming van criteria en randvoorwaarden die voortvloeien uit de taakopvatting van de overheid. De werkgroep acht het onvoldoende om slechts te kijken in hoeverre een aanbod door de overheid zelf kan worden vervangen door outsourcing (uitbesteding) en wat daarvan de winst kan zijn. Ook de inrichting van de relatie tussen de uitvoerende instantie en de burger-afnemer is van wezenlijke betekenis. Mogelijke verbeteringen zijn in belangrijke mate afhankelijk van de marktomstandigheden waaronder een dienst wordt aangeboden: in concurrentie of via monopolistisch aanbod. Deze aspecten heeft de werkgroep eveneens onderzocht. Bij de analyse van taken heeft de werkgroep gebruik gemaakt van de door de WRR onderscheiden aspecten: de «wat-vraag» en de «hoe-vraag».

De inhoud van de wat-vraag wordt door de werkgroep als een gegeven beschouwd. Bij de hoe-vraag stelt de werkgroep de vraag centraal welk coördinatiemechanisme het meest geschikt is om de overheidsdoelstellingen te bereiken: regulering of transactie, ook wel overheid of markt dan wel publiek of privaat. Beide coördinatiemechanismen kennen hun eigen vooren nadelen. Door veranderingen in de samenleving (individualisering, internationalisering en technologische ontwikkelingen) wordt de toepassing van transactiemechanismen in een aantal situaties een aantrekkelijk alternatief voor regulering. Voor de waarborging van de publieke belangen ontwikkelt de werkgroep een gelaagd model van beleid en uitvoering.

De overheid gaat hierbij in de bovenste laag met een of meer mededingende opdrachtnemers een contract aan voor de uitvoering van publieke taken, bijvoorbeeld in de vorm van een concessie. De overheid geeft vervolgens invulling aan haar publieke verantwoordelijkheid door de uitvoeringsvoorwaarden te formuleren en op de naleving van de voorwaarden toezicht te houden. Door de onderlinge concurrentie worden potentiële opdrachtnemers geprikkeld een zo goed mogelijk aanbod te doen voor de uitvoering van de publieke dienstverlening. In de onderste laag moet de opdrachtnemer zelf transacties aangaan met individuele burgers, waarbij de opdrachtnemer het risico loopt dat bij onvoldoende presteren zijn diensten niet worden afgenomen en zijn voortbestaan in het geding komt. De prikkels voor een opdrachtnemer om optimaal te presteren worden groter naarmate de burgers meer mogelijkheden hebben om te kunnen kiezen uit diverse opdrachtnemers. Vervolgens formuleert de werkgroep een aantal aandachtspunten voor de toetsing of concessieverlening en aanbesteding in een voorkomend geval een reële optie kan zijn als middel om publieke diensten te verbeteren. De geformuleerde aandachtspunten kunnen worden gehanteerd als een checklist, een begripsmatig toetsingskader om te bezien of concessieverlening in een specifiek geval een reële optie is en om eventuele grenzen daarbij aan te geven.

Centraal bij de toetsing staan de vragen: kan het, mag het en werkt het. De beantwoording van deze vragen gebeurt aan de hand van criteria van goed bestuur.

– *competitieve dienstverlening (2000)*

In het kader van een interdepartementaal beleidsonderzoek is een rijksbrede instrumentatie voorbereid van competitieve dienstverlening (CDV). Dit is een concept waarmee interne dienstverlening in competitief verband wordt vergeleken met potentiële externe dienstverlening op basis van objectiveerbare en meetbare gegevens. CDV is een concept waarmee uiteindelijk moet worden gekomen tot de keuze: blijft de dienst door onderdelen van de rijksoverheid geleverd worden of wordt de dienstverlening uitbesteed. Om dit proces te ordenen is een concept handboek competitieve dienstverlening vervaardigd.

Evenals het rapport concessies en aanbesteden behelst het rapport een denk- en werkwijze en besteedt het ruime aandacht aan de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden, de markt iets kan betekenen en aan de borging van de kwaliteit van de rijksoverheid. Daarom is besloten tot een gezamenlijke kabinetsreactie op beide rapporten, die te maken hebben met de interne bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

Deze reactie is onlangs aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.