



## Gelijke monniken, gelijke kappen

**Auteur(s):**

Cohen, M.J.

*Voorzitter van de werkgroep 'Markt en Overheid'.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4110, pagina 467, 11 juni 1997

**Rubriek:**

Column

**Trefwoord(en):**

publieke, sector

**In het recente verleden groeide de overtuiging dat de publieke sector de economie in de weg zat en teveel middelen vergde. Bezuinigingen werden onafwendbaar en overheidstaken afgestoten of op afstand geplaatst. Organisaties met publieke taken kregen daarbij vrij spel om marktactiviteiten te ontwikkelen. Dat leidde ertoe dat andere marktpartijen zich gingen beklagen over oneerlijke concurrentie vanwege een lichter belastingregime en bepaalde (financiële) voorrechten. Gebrek aan inzicht over de vraag hoe en op welke schaal overheidsdiensten en -instellingen zich op de markt begaven alsmede de genoemde klachten brachten het kabinet ertoe een interdepartementale werkgroep in het leven te roepen om het verschijnsel nader te analyseren en om voorstellen te doen hoe daarmee om te gaan. Deze werkgroep 'Markt en Overheid' heeft onlangs zijn eindrapport aan het kabinet aangeboden. Het kabinet heeft het op hoofdlijnen onderschreven en aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 1996/97, 24036, nr. 45).**

Een belangrijke constatering uit het rapport is dat er nogal wat ongelijke concurrentiecondities zijn, en dat een aantal daarvan uiterst lastig is op te heffen. Een financieel voordeel kan ontstaan door de afwezigheid van heffing van vennootschapsbelasting. Ook de BTW en het gebruik van subsidies voor publieke taken of van revenuen uit de publieke taak ten bate van commerciële marktactiviteiten kunnen leiden tot ongelijke concurrentiecondities. Publieke kapitaalverschaffers hoeven zich niet door marktcondities te laten leiden, sommige publieke ondernemers beschikken over productiemiddelen die niet marktconform worden gebruikt en ondervinden voordelen door gegevensbestanden van klanten uit hoofde van de publieke taak. De toepasselijkheid van arbeidsvoorwaarden kan zowel een voordeel als een nadeel zijn. Een reden voor marktvoorsprong kan ook zijn het aanbieden van zowel marktactiviteiten als daarmee samenhangende toezichthoudende taken.

Hoe nu om te gaan met deze ongelijke concurrentiecondities? Organisaties met Exclusieve of bijzondere Marktrechten, oftewel OEMs zoals de werkgroep ze gedoopt heeft, moeten zich in eenzelfde concurrentiepositie bevinden als private ondernemingen wanneer zij zich op open markten begeven: gelijke monniken, gelijke kappen. Omdat het mededingingsrecht niet of onvoldoende in staat is vooraf een gelijk speelveld te creëren, is er naar het oordeel van de werkgroep reden om nadere regels te stellen.

De hoofdregel is dat publieke en private taken in beginsel in gescheiden organisaties moeten plaatsvinden, omdat voor het functioneren in één organisatie geen gelijke concurrentiecondities kunnen worden bewerkstelligd. Als publieke en private activiteiten weliswaar in aparte rechtspersonen zijn ondergebracht, maar er sprake blijft van één entiteit, dan kan de publieke moeder de dochter de bal blijven toespelen en kunnen 'economies of scope' worden bereikt door publieke exclusiviteit. Deze hoofdregel kent uitzonderingen, nl. wanneer het algemeen belang uitdrukkelijk gediend wordt met een combinatie van publieke taakuitoefening en opereren op een open markt.

De werkgroep heeft vier van die uitzonderingen getraceerd. De eerste doet zich voor wanneer marktactiviteiten onlosmakelijk verbonden zijn met de publieke taakvervulling, zoals het vervaardigen van producten in sociale werkplaatsen. De tweede groep uitzonderingen bestaat wanneer voor het uitvoeren van een overheidstaak om technische of operationele redenen een zodanige minimumcapaciteit aan productiemiddelen nodig is dat er sprake is van onbenutte restcapaciteit. Denk aan een militair vliegveld dat niet de gehele dag voor publieke doelen wordt gebruikt. De derde groep uitzonderingen betreft die gevallen waarin overheidstaken onder concurrentie geplaatst worden. In de periode tussen het besluit en de effectuering daarvan is scheiding van taken niet noodzakelijk. De vierde uitzonderingsgrond geldt voor de kennisinfrastructuur, wanneer de combinatie van contractonderzoek met publiek gefinancierd onderzoek tot meerwaarde leidt.

Voorstanders van hybride organisaties, dus met een publieke en een private poot, vinden de voorstellen van de werkgroep te ver gaan en zelfs contraproductief. Zij vinden dat de tucht van de markt ook binnen de publieke sector geïntroduceerd kan worden en dat de aldus af te dwingen bedrijfsmatige attitude een goede uitwerking kan hebben op de vervulling van de publieke taak. Deze redenering is minder dwingend dat zij lijkt. Een bedrijfsmatige cultuur kan ook geïntroduceerd worden door meer vrijheid te creëren aan de middenkant (arbeid, productiemiddelen), of door het onder concurrentie plaatsen van de kerntaak. Bovendien kunnen hybride organisaties van twee walletjes eten en van twee werelden genieten: de zekerheden van het publieke domein en de vrijheid van de markt. Daarbij blijft onduidelijk wie de winsten incasseert of voor verliezen opdraait: de private organisatie of de belastingbetaler. Hybride organisaties zijn naar hun aard onhelder: daarom is een 'in beginsel niet'-houding te prefereren boven een 'in beginsel wel'. Dat dwingt tot argumenten waarom men wenst te kiezen voor een hybride en legt de verantwoordelijkheid daarvoor waar hij hoort: niet bij de organisatie maar bij de politiek.

