

# Heroverweging en privatisering

DRS. J. K. T. POSTMA\*

**Bij het rijk zijn er tal van mogelijkheden voor het terugdringen van de overheidsbemoedienis bij taken die nu nog in de collectieve sector worden uitgevoerd. Voorbeelden van mogelijke privatisering door overheveling van werkzaamheden naar de particuliere sector zijn verzorging van publikaties, accountantscontrole, organisatie-advisering en diverse keuringen. Deze en nog vele andere voorzieningen zijn onder de loep genomen in een breed opgezet inventariserend privatiseringsonderzoek dat — in het kader van de heroverweging van rijksuitgaven — voor een veertigtal diensten van de centrale overheid is verricht. De inventarisatie is niet uitputtend geweest; ook voor vele andere onderdelen van de rijksdienst kan de vraag aan de orde komen of privatisering mogelijk is. In dit artikel worden de motieven voor privatisering en enkele resultaten van het desbetreffende heroverwegingsonderzoek besproken.**

## Herwaardering van de verzorgingsstaat

Alle grote politieke partijen zijn het eens over de wenselijkheid van een herwaardering van de verzorgingsstaat. Een regelmatige toetsing van de doelmatigheid van overheidsvoorzieningen is nodig, waarna in het licht van het ontbreken van budgettaire ruimte pijnlijke keuzen niet meer kunnen worden ontlopen. In dit verband is de vorig jaar gestarte heroverweging van collectieve uitgaven van belang.

De heroverwegingsexercities zijn erop gericht de rigiditeit en inflexibiliteit te doorbreken, die de eenzijdig op groei ingestelde ontwikkeling van de overheidsuitgaven kenmerken. Beperking, aanpassing en herschikking van overheidsuitgaven mogen niet meer geschieden door middel van bezuinigingsoperaties ad hoc en versleutelingen via min of meer willekeurig gekozen verdeelsleutels. Heroverweging moet bijdragen aan een betere oplossing. Bij de prioriteitenstelling van overheidsvoorzieningen en -uitgaven is de evaluatie van bestaand beleid onmisbaar.

Deze evaluatie kan zich uiteraard ook richten op de principiële vraag of een overheidsactiviteit nog wel in de collectieve sector thuishoort. Privatisering door overheveling van taken naar de particuliere sector is een belangrijke rol gaan spelen in de discussie over de crisis van de verzorgingsstaat. Bij pleidooien voor privatisering staat steeds op de achtergrond dat de verschuiving van overheidsactiviteiten naar de marktsector de werking van onze verzorgingsstaat met zijn verstarde besturings- en afwegingsmechanismen kan verbeteren.

In de eerste heroverwegingsronde (voorjaar 1981) is in een thematisch gerichte werkgroep „profijtbeginsel en privatisering” vooral het bekostigingsaspect van de privatisering aan de orde geweest. Dat is gebeurd in de vorm van een onderzoek naar de mogelijkheden om door toepassing van het profijtbeginsel gebruikers zelf (meer) voor overheidsvoorzieningen te laten betalen. In de tweede heroverwegingsronde is het accent verlegd naar andere aspecten van privatisering dan het bekostigingsaspect.

Uitgangspunt bij dit onderzoek is geweest dat privatisering een zeer ruim begrip is dat vele concrete vormen kan aannemen. De duidelijkste vorm van privatisering is het volledig

afstoten van een overheidstaak waarna in de particuliere sector de omvang van de voorziening volgens het marktmechanisme wordt bepaald, alsmede de produktie en financiering daarvan worden geregeld 1). Bij de uitbesteding van werkzaamheden, een tweede vorm van privatisering, blijft de overheid wel de omvang van de voorziening bepalen. Met andere woorden, de planningsfunctie blijft in handen van de overheid, maar de produktie wordt uitbesteed aan de marktsector. Bij deze uitbesteding van werkzaamheden blijft doorgaans ook de bekostigings- of financieringsfunctie bij de overheid.

Van een minder duidelijke vorm van privatisering is sprake, wanneer taken worden overgedragen aan organisatie-eenheden die niet als onderdeel van de rijksdienst rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Ook deze vormen van functionele decentralisatie, waarbij rijkstaken worden overgebracht van departementsonderdelen naar zelfstandige organisaties met indirect overheidstoezicht (staatsbedrijf, stichting, een NV waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn), behoren alle tot het brede scala van verschijningsvormen die onder de noemer van privatisering kunnen worden gebracht. In deze ruime zin wordt onder privatisering verstaan „die vormen van zelfstandigheid waarbij door de overheid verrichte taken, hetzij onder een meer indirecte vorm van overheids-

\* Directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën bij het Ministerie van Financiën. De schrijver is tijdens de tweede ronde van de heroverweging van overheidsuitgaven opgetreden als voorzitter van de werkgroep „privatisering”, waarin alle departementen waren vertegenwoordigd. Het rapport van de werkgroep zal binnenkort bij de Staatsuitgeverij verschijnen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) P. B. Boorsma vermeldt in zijn studie *Sanering in de collectieve sector*, TH Twente, Enschede, juni 1981, een aantal publikaties over de classificatie van de verschillende voorzieningswijzen in de collectieve en particuliere sector.

invloed worden gesteld, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken" 2).

Deze definitie, die in de eerste ronde van de heroverweging is ontwikkeld, heeft als basis gediend voor het nadere onderzoek in de tweede ronde, waarbij in een kort tijdsbestek van drie maanden (maart tot en met mei 1982) bij alle departementen mogelijke, concrete privatiseringsvarianten zijn geïncinventariseerd.

### Motieven voor privatisering

Bij privatisering is de principiële vraag aan de orde waar de grenzen liggen van de overheidsbemoeiing. Bij het beantwoorden van deze vraag moet worden nagegaan of de welvaarts theoretische argumenten, die destijds zijn aangevoerd voor het onderbrengen van de activiteit bij de overheid (externe effecten, eigen preferenties van de overheid, inkomensverdeling, tegengaan van een particulier monopolie, ontwikkelingsmotieven), nog steeds in voldoende mate gelden.

Zowel het budgetmechanisme als het marktmechanisme is erop gericht de beslissingen van de afzonderlijke individuen te coördineren. Beide mechanismen kennen hun zwakke en sterke punten als het erom gaat voor een zodanige coördinatie te zorgen dat de behoeften van de individuen optimaal worden bevredigd. Gezien de zeer forse groei van de collectieve sector in de laatste decennia, de daarmee samenhangende snelle stijging van collectieve lasten en financierings tekort en gelet op het zeer sterk uitgedijde ambtelijke apparaat, ligt het voor de hand bij het beantwoorden van de vraag of een activiteit in de overheidssector moet blijven, thans de bewijslast daarvoor te leggen bij degenen die de voorziening als overheidstaak willen handhaven. Een belangrijk motief voor privatisering is de budgettaire overweging dat afstoting, uitbesteding dan wel verzelfstandiging tot budgettaire besparingen kan leiden. In de eerste plaats gaat het hierbij om een vergroting van de effectiviteit door een betere afstemming van de voorzieningen in de collectieve sector op de behoeften. In de tweede plaats is de efficiency in het geding, omdat door privatisering een bepaalde voorziening mogelijk tegen lagere kosten kan worden voortgebracht. Deze vragen van effectiviteit en efficiency, met andere woorden van doeltreffendheid en doelmatigheid, zullen later nog uitvoeriger worden toegelicht.

Naast budgettaire overwegingen voor het verminderen van de overheidsbemoeienis bij het produceren van goederen en diensten, is er ook een bestuurlijk motief voor privatisering, dat tevens nauwe relaties heeft met de budgettaire politiek. Bij beide invalshoeken staat immers een doorbreking van de verstarring van de afwegingsmechanismen in onze verzorgingsstaat op een centrale plaats.

Deze verstarring van de afwegingsmechanismen in de collectieve sector is ook gesignaleerd door de Commissie Hoofdstuur Rijksdienst, die het bestuurlijke functioneren van het rijksapparaat heeft doorgelicht. Er bestaat een nauwe relatie tussen de voorstellen van deze commissie en het vraagstuk van een betere prioriteitenstelling van de overheidsuitgaven, waarop de heroverweging is gericht.

In haar schets van de situatie in de rijksdienst stelt de commissie twee werelden tegenover elkaar. In de eerste plaats is er een chaotisch complex van beleidssectoren ontstaan die op afzonderlijke deelbelangen zijn gericht. Tegenover dit complex van sectoren stelt de commissie de wereld van de integratie, gericht op het versterken van de samenhang in het overheidsbeleid. De integrerende organen, zoals Ministeraad en Onderraden zijn echter veel te zwak, zodat naar de mening van de commissie de chaos bij de beleidsvoorbereiding overheerst. Er is een duidelijke samenhang met het ontbreken van een goede prioriteitenstelling bij de begrotingsvoorbereiding, die tot de heroverwegingsexercities heeft geïnspireerd. De begrotingsvoorbereiding is immers het uit-

eindelijke proces van afweging van overheidsprogramma's, gegeven het budgettaire kader.

Ter verbetering van het bestaande systeem stelt de commissie in haar eindadvies een pakket van maatregelen voor, waartoe ook de privatisering behoort. De commissie ziet privatisering als een belangrijk middel ter ontlasting van het overheidsapparaat, waarvan zowel het ambtelijke als het politieke deel volgens de commissie volstrekt overbelast zijn. Privatisering in de vorm van afstoting van activiteiten, uitbesteding van werkzaamheden en verzelfstandiging van overheidstaken draagt bij aan de stroomlijning en afslanking van het overheidsapparaat, die met het oog op een betere samenhang en meer flexibiliteit in het overheidsbeleid nodig zijn.

Naast deze budgettaire en bestuurlijke overwegingen, die in het vervolg van dit artikel centraal zullen staan, worden er in de discussie over privatisering nog andere motieven genoemd. Zo wordt privatisering van specifieke overheidsactiviteiten bepleit om de marktpositie van bepaalde onderdelen van de particuliere sector meer kansen voor ontwikkeling, innovatie en export te bieden. Het zogenaamde macro-economische motief voor privatisering reikt in dit opzicht nog verder op grond van de overtuiging dat inkrimping van de collectieve sector en een daaruit voortvloeiende uitbreiding van de particuliere sector een positieve bijdrage leveren aan een structureel economisch herstel. De vier genoemde motieven zijn onderling sterk verweven. Zij zijn doorgaans moeilijk te scheiden, zodat er vaak sprake zal zijn van een combinatie van motieven.

### Vergroting van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het bezien van de voor- en nadelen van privatisering houdt een beoordeling in van de werking van het budgetmechanisme versus het marktmechanisme. Hoewel — zoals ik al heb opgemerkt — per activiteit moet worden nagegaan welk mechanisme het geschikt is als coördinatievorm, kunnen toch wel enkele algemene kanttekeningen worden geplaatst.

In de overheidssector vindt de besluitvorming over de allocatie van middelen doorgaans zeer indirect plaats. De politici nemen besluiten over de toewijzing van het budget, niet alleen op basis van hun eigen gedachten over het verband tussen overheidsuitgaven en maatschappelijke welvaart, maar vooral op grond van de signalen van de kiezers (de gebruikers), van pressiegroepen en van de ambtelijke diensten. Een directe afweging van nut en offer bij de gebruiker ontbreekt meestal en een beslissing door een dienst op grond van het verschil tussen kosten en opbrengsten is veelal moeilijk.

Bij deze vragen rond de bepaling van de omvang van de voorzieningen is bovendien van belang dat ambtelijke diensten doorgaans een autonome ontwikkeling vertonen. Ambtenaren beschikken niet alleen over professionele deskundigheid, maar ook over allerlei soorten informatie over hun productie van collectieve goederen. Aangezien daar (een deel van) hun status, macht en salaris van afhangt, is er een sterke tendens om de omvang van de overheidsvoorzieningen te handhaven of zelfs uit te breiden, onafhankelijk van de vraag of daar behoefte aan is. Het reorganiserend vermogen van het overheidsapparaat is dan ook gering. Terwijl in de particuliere sector de economische neergang tot drastische aanpassingen heeft geleid, is uit een in opdracht van de Commissie-Vonhoff verricht onderzoek gebleken dat van de 389 onderzochte organisatieveranderingen in een recente periode van vijf jaar er maar zes geleid hebben tot opheffing

2) Heroverweging collectieve uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 8, blz. 20.

van een (overigens weinig belangrijke) directie, afdeling of bureau 3).

Het feit dat bij de toepassing van het budgetmechanisme de rendementsprikkel afwezig is, heeft gevolgen voor de wijze waarop het management van de organisatie wordt gevoerd. In de marktsector is het behalen van (een zo groot mogelijk) rendement in de zin van een positief verschil tussen kosten en opbrengsten alleen al uit een oogpunt van het streven naar continuïteit de belangrijkste doelstelling. Een ondernemer zal zijn beleid zo inrichten dat deze doelstelling zoveel mogelijk tot zijn recht komt. Hij zal trachten zijn bedrijf zo efficiënt mogelijk te laten werken. Daar komt bij dat hij bij inefficiënte productie het risico loopt door zijn concurrenten — indien aanwezig — van de markt gedrongen te worden omdat hij te hoge prijzen moet vragen.

Uit onderzoekingen blijkt dat bedrijfseconomisch gezien in de particuliere sector de productie van een aantal voorzieningen aanzienlijk efficiënter plaatsvindt dan in de collectieve sector 4). De doelstelling van een organisatie in de collectieve sector bestaat in de eerste plaats uit het leveren van een bepaalde dienst. Het succes van een dergelijke organisatie zal daarom niet gemeten worden aan het rendement, maar aan de hoeveelheid diensten die de desbetreffende organisatie levert. Dit zal tot gevolg hebben dat de aandacht in die organisatie minder gericht zal zijn op het zo efficiënt mogelijk produceren, maar op het leveren van zoveel mogelijk diensten van een bepaalde gegeven kwaliteit. Dit hangt ook samen met de ambtelijke habitus. Nauwkeurig en zorgvuldig werken staat veelal hoger genoteerd dan het betrachten van efficiency.

De efficiëntie van een organisatie binnen de collectieve sector kan ook ongunstig beïnvloed worden doordat uit kosten oogpunt de bedrijfsgrootte niet optimaal is. Een voorbeeld hiervan is onderwijs, waar op grond van de vrijheid van onderwijs bedrijfseconomisch gezien in een aantal gevallen een te groot aantal scholen bestaat welke dientengevolge te klein zijn.

Wel moet worden aangetekend dat ook in de marktsector niet-optimale situaties voorkomen. Sommige delen van een grote onderneming kunnen dezelfde karaktertrekken gaan vertonen als organisaties binnen de collectieve sector, omdat de taak van deze onderdelen bestaat uit het leveren van diensten aan andere onderdelen van het bedrijf. Het succes van dat onderdeel zal dan veelal worden bepaald door de hoeveelheid service die het levert, terwijl er te weinig wordt gekeken naar de kosten van die service. Wel zal in het algemeen op langere termijn het marktmechanisme corrigerend gaan werken en zal op straffe van de ondergang van het bedrijf weer een grotere doelmatigheid worden nagestreefd.

Een tweede nuancerende opmerking is dat bij privatisering van dienstverlening het probleem kan ontstaan dat bestaande dienstverlening in de particuliere sector — bankwezen, computerservicebureaus, accountants, belastingconsulenten, makelaars — soms plaatsvindt in een markt van oligopolie of monopolistische concurrentie. Aanbieders kunnen in deze markten soms de vraag beïnvloeden. Er is geen perfecte concurrentie met als gevolg een uit een oogpunt van optimale allocatie te klein aanbod terwijl een te hoge prijs waarschijnlijk is.

Concluderend stel ik vast dat het belangrijkste oogmerk van het privatiseringsstreven is om een grotere doelmatigheid te bereiken bij de voorziening van goederen en diensten die nu via het budgetmechanisme geschiedt. Voor bepaalde voorzieningen kan dit gebeuren door de activiteit geheel naar

de marktsector over te brengen. In andere gevallen is het beter om bij handhaving van een zekere overheidsbemoediging een duidelijker inzicht tot stand te brengen in de kosten en baten van een voorziening en om vervolgens prikkels in te bouwen om een doelmatiger uitvoering van de desbetreffende taak te bereiken. Zo kan het profijtbeginsel worden toegepast, kunnen budgetteringssystemen worden ingebouwd, en kunnen subsidieregelingen worden gewijzigd. Een voorbeeld van deze laatste wijzigingen is dat een regeling met een zogenaamde open-eind-financiering zonder maximum wordt omgezet in een plafondregeling waarbij het totale subsidiebedrag wel gemaximeerd is, zodat daarmee de omvang van de activiteit wordt afgegrensd.

### Beheersbaarheid

Privatisering is primair gericht op een betere budgettaire en bestuurlijke beheersbaarheid van de overheidssector door het tot stand brengen van een grotere doelmatigheid en kan op deze punten duidelijke voordelen met zich brengen. Wel wil ik erop wijzen dat zeker aan bepaalde voorwaarden voldaan moet zijn om ook daadwerkelijk positieve resultaten te boeken. Privatisering houdt immers een vermindering van de overheidsinvloed in die ook tot een geringere beheersbaarheid uit budgettaire en bestuurlijk oogpunt kan leiden.

Voorkomen moet worden dat onbevredigende situaties ontstaan, zoals deze nu bij voorbeeld in de welzijnssector aanwezig zijn. De snelle expansie van de welzijnssector, waar in de Nederlandse verhoudingen door het subsidiariteitsbeginsel en het principe van soevereiniteit in eigen kring vanouds het particuliere initiatief een grote invloed heeft gehad, heeft zich niet alleen gemanifesteerd in een grote volumegroei maar heeft ook een zeer grote verscheidenheid aan voorzieningen doen ontstaan. In de welzijnssector is er een grote variëteit aan subsidie- en eigen bijdrageregelingen, terwijl er ook een ondoorzichtige taakverdeling is tussen dienstverlenende instellingen, overheidsdiensten en sociale-verzekeringssystemen, die elk afzonderlijk slechts voor een klein gedeelte van de totale welzijnssector het beleid bepalen. De vele onduidelijkheden en knelpunten in de sterk gedifferentieerde financieringssystemen in de welzijnssector hebben er zelfs toe geleid dat een Commissie Afstemming Financieringsstelsels (CAF) tot taak heeft gekregen om een gestroomlijnd stelsel van regelingen te ontwerpen. Hierboven heb ik al aangeduid dat de welzijnssector een zeer specifieke historische ontwikkeling heeft gekend. Toch kan de onoverzichtelijke situatie op dit terrein waar collectieve en particuliere sector zo sterk verweven zijn, ons meer in het algemeen leren dat bij zelfstandige organisaties waar een zelfde verwevenheid optreedt, aan de eisen van de beheersbaarheid grote betekenis moet worden toegekend.

Een volkomen duidelijke situatie met het oog op de beheersbaarheid ontstaat wanneer privatisering een volledige overheveling van een overheidsstaak naar de particuliere sector inhoudt en ook niet langer overheidsbemoediging in de vorm van subsidiëring wordt toegepast. Zowel de vaststelling van de omvang van de voorziening (planning), de productie als de financiering worden dan aan het coördinatiemechanisme van de marktsector overgelaten, terwijl in de uitgangssituatie één of meer van deze drie functies door de overheid

3) *Reorganiserend vermogen*, achtergrondstudie nr. 9, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, december 1980, blz. 21.

4) P. B. Boorsma noemt een aantal buitenlandse onderzoeken in zijn studie *Sanering in de collectieve sector*, hoofdstuk 2.

werden uitgevoerd. Dit uiterste geval van volledige overheveling is vanuit budgettaire en beheerstechnisch oogpunt volkomen duidelijk.

Veel moeilijker ligt de vraag van de beheersbaarheid ingeval privatisering niet een complete afstoting van een taak inhoudt, maar slechts een reductie van de overheidsbemoedienis met een of meer van de genoemde drie functies (planning, produktie en financiering). De organisatorisch-juridische structuur die aan de overheidsbemoedienis wordt gegeven, kan dan vele vormen aannemen, die vooral bepaald worden door de mate waarin de overheid een of meer van de functies blijft uitoefenen. Hiervoor heb ik aangegeven dat bij uitbesteding van werkzaamheden aan de particuliere sector de produktie wordt overgeheveld, maar de planning van de omvang van de activiteiten en ook de financiering, geheel of gedeeltelijk in handen van de overheid blijven. Daarnaast kan privatisering de vorm aannemen van gedeeltelijke zelfstandiging, een vorm waarbij de overheid meestal financieel zal blijven bijdragen. Terwijl de activiteit eerst geheel binnen de departementale organisatie verricht wordt, gebeurt dit naderhand in een zelfstandige organisatie, zoals een staatsbedrijf, een NV waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn, een stichting of een rechtspersoon sui generis 5).

Deze vorm van privatisering kan — indien deze niet gepaard gaat met het volledig onder de discipline van het marktmechanisme brengen van de afweging van kosten en opbrengsten — als nadeel hebben dat de mogelijkheid tot beheersing van de uitgaven minder is dan wanneer de activiteit binnen de departementale organisatie geschiedt. Zo is bij de NV- of BV-vorm de formele invloed van de overheid door middel van een overheidscommissaris als gevolg van het vennootschapsrecht zeer beperkt. De stichtingsvorm is wellicht iets aantrekkelijker, maar ook niet zonder voetangels en klemmen. In dit verband is ook van belang dat de controle-mogelijkheden van de Rekenkamer bij privaatrechtelijke organisaties nauwer begrensd zijn dan bij een overheidsdienst.

Dat de invloed van de overheid in dergelijke gevallen aan meer beperkingen onderhevig is, heeft gevolgen voor de budgettaire beheersingsmogelijkheden. De overheid ondervindt bij voorbeeld wel de gevolgen van beslissingen in de vorm van hogere benodigde subsidies, maar heeft veel minder invloed op de beleidsbeslissingen dan voordien in de niet-geprivatiseerde situatie. Daarnaast geldt dat ook in een aantal gevallen niet meer de regel van toepassing is „wie bepaalt, betaalt”. Een gevolg daarvan kan zijn een opdrijvende invloed op de uitgaven.

In een aantal gevallen zou dat kunnen betekenen dat privatisering weliswaar tot een organisatorische afslanking van het overheidsapparaat leidt, maar dat de uitgaven desondanks toenemen. Als bij privatisering geen algehele verschuiving naar de marktsector plaatsvindt, zal dit aspect zeker zorgvuldig moeten worden overwogen en zal moeten worden bekeken of niet de invloed van de overheid zodanig afneemt dat een onaanvaardbare vermindering van de bestuurlijke en budgettaire beheersing het gevolg is.

Naar mijn mening moet worden voorkomen dat privatisering door belangengroepen wordt gebruikt om een taak aan het overheidstoezicht te onttrekken, deze activiteit in eigen handen te nemen en ten eigen bate fors uit te bouwen en vervolgens de rekening aan de overheid te presenteren. Vanuit de budgettaire optiek zou het paard achter de wagen worden gespannen door op deze manier een blanco cheque te verstrekken. Zo heeft de Groninger econoom en kunstliefhebber Pen onlangs in *Openbare Uitgaven* een openhartig pleidooi gehouden om delen van het kunstbeleid in handen te geven van een geprivatiseerde organisatie met een open budget. Kamerorkesten krijgen dan bij voorbeeld een wettelijke aanspraak op een subsidie. Zijn voornaamste motief daarvoor is dat deze opzet expansief zal werken 6). Terecht wijst Pen er vervolgens op dat tegenstanders van zijn plan zullen vrezen dat het hek van de dam zal gaan.

Met deze beschouwingen over mogelijke verminderde

beheersbaarheid wil ik andere vormen van privatisering dan rechtstreekse afstoting of uitbesteding zeker niet afwijzen. Wel wil hiermee gezegd zijn dat wanneer bij privatisering voorzieningen niet geheel onder de werking van het marktmechanisme worden gebracht, waarborgen voor een goede bestuurlijke en budgettaire beheersing onontbeerlijk zijn. Indien deze niet gegeven kunnen worden, dient de verzelfstandiging naar mijn mening te worden afgewezen.

In het verlengde hiervan merk ik nog op dat in het kader van de privatisering ook aandacht voor regelgeving geboden is, omdat deze als een mogelijke vluchtweg kan worden gebruikt. Er is de laatste tijd meer belangstelling voor de maatschappelijke kosten van regelgeving door de overheid, die buiten het beeld van de officiële collectieve uitgaven vallen („verborgen beleidskosten”) 7). In deze zin is het mogelijk dat er slechts sprake is van een optische verlaging van de collectieve uitgaven in gevallen dat privatisering samengaat met een min of meer stringente regelgeving. Een en ander betekent niet dat privatisering geen bijdrage aan de ombuigingsproblematiek zou kunnen leveren, wanneer daarbij nieuwe voorschriften in het leven zouden worden geroepen. Een voorwaarde hierbij is echter wel dat de privatisering gepaard gaat met een reductie van de totale beleidskosten, dat wil zeggen dat de doelmatigheid in de particuliere sector op het betrokken onderdeel groter moet zijn dan bij de overheid.

## Het onderzoek

Door een interdepartementale werkgroep is in de tweede ronde van de heroverweging een brede inventarisatie van privatiseringsmogelijkheden bij de centrale overheid ondernomen. Daarbij moest volgens een krap tijdschema worden gewerkt, aangezien voor deze tweede ronde slechts drie maanden was uitgetrokken.

Uitgangspunt bij het onderzoek was om over het gehele terrein van de centrale overheid inventariserend te werk te gaan, niet alleen om privatiseringsmogelijkheden in kaart te brengen, maar ook om door deze brede casuïstische aanpak bij elk departement de gedachtenvorming over privatisering te bevorderen. Op basis van een aantal criteria zijn per departement in beginsel drie onderwerpen, voorzien van een schriftelijke toelichting, bij de werkgroep aangemeld. Vervolgens is een aantal onderwerpen voor een nader onderzoek aangewezen.

Een breed scala van privatiseringsvarianten is ontwikkeld, waarbij de reductie van de functionele overheidsbemoediging met de voorziening naar aard en intensiteit nogal verschilt. Zo is bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de Staatsdrukkerij het afstoten van drie functies planning, produktie en financiering in ogenschouw genomen. Daartegenover beperkt een thematisch CRM-onderzoek naar de verlegging van de subsidiegrondslag bij bepaalde welzijnsvoorzieningen zich tot wijziging van de planningfunctie met het doel een beter afwegingsmechanisme voor kosten en baten tot stand te brengen. In plaats van subsidiëring van de kosten

5) Enkele onderzoekers van de Utrechtse rechtenfaculteit hebben het initiatief genomen om, samen met de WRR, een uitgebreide inventarisatie tot stand te brengen, die eind van dit jaar zal worden gepubliceerd door de Staatsuitgeverij.

6) J. Pen, De rechten van de mens en de rechten van de budgetmaker, *Openbare uitgaven*, jg. 14, 1982, nr. 2, april 1982, blz. 102.

7) Zie *Miljoenennota 1982*, paragraaf 5.3.2.

zou een activiteitensubsidie, waarvan de totale omvang geplafonneerd zou worden, moeten worden overwogen.

Ook de studie van het departement van Buitenlandse Zaken naar de accountantscontrole heeft een thematisch karakter. In een vervolgonderzoek kan aan de orde komen in hoeverre bij de verschillende andere departementen de accountantscontrole aan particuliere kantoren kan worden uitbesteed. Hetzelfde geldt voor de activiteiten van de organisatie-afdelingen, die in dit stadium nog slechts zeer globaal door het departement van Defensie zijn onderzocht op privatiseringsmogelijkheden. Een tweede onderwerp van Defensie betreft de kantinediensten, een onderwerp dat meer in het algemeen door Algemene Zaken is bekeken.

Het hoofdonderwerp van Defensie, te weten de zogenaamde defensiebedrijven, zou in een volgende fase niet beperkt moeten worden tot een vergelijking van de twee opties „volledige uitbesteding” en „geen enkele uitbesteding”, maar ook tussenposities zouden moeten worden gezien. Een militair onderwerp is nog zijdelings aan de orde gekomen in de studie van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne naar een mogelijke privatisering van de Rijkspsychiatrische Inrichting en andere rijksziekenhuizen, waaronder de militaire hospitalen.

Het onderwerp Domeinen, dat werd ingebracht door het departement van Financiën, vertoont zoveel paralleliteit met andere beheersdiensten van staatsgronden dat een gebundeld vervolgonderzoek gewenst is. Een zelfde paralleliteit vertoont een aantal onderwerpen, waarbij de bescherming door de overheid van consumenten, werknemers of producenten in het geding is. Keuringen kunnen zeker worden uitbesteed, maar het antwoord op de vraag of ook de normstelling zelf en het toezicht houden op de naleving van normen en de hieraan verbonden politionele taken door anderen dan de overheid kunnen worden verricht, is moeilijk in zijn algemeenheid te geven. Deze probleemstelling speelt onder meer een rol bij het IJkwezen (Economische Zaken), Stoomwezen (Sociale Zaken) en Waarborg (Financiën). Enigszins verwant, maar toch wat verder verwijderd, zijn de activiteiten van de Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers, ressorterend onder Volkshuisvesting. Het kadaster verzorgt de registratie en meting van onroerend goed met het oog op de rechtszekerheid bij het rechtsverkeer.

Op andere wijze vertonen twee onderwerpen, ingebracht door Verkeer en Waterstaat en Justitie, raakvlakken, daar het zowel bij de Rijksautomobielcentrale als bij de Politie-technische Dienst om uitbesteding van het onderhoud van auto's gaat.

In totaal zijn vijftien voorzieningen van de centrale overheid aan een onderzoek onderworpen, terwijl daarnaast voor nog een vijftientigtal taken een globale beschrijving van privatiseringsmogelijkheden is geleverd. In elk van de overzichten wordt voor zover mogelijk, per onderwerp de kwantitatieve omvang in financiële en werkgelegenheidstermen van de ontwikkelde privatiseringsvarianten aangegeven. Het rapport gaat verder in op enkele algemene aspecten van privatisering, zoals de fiscale en rechtspositionele aspecten.

## **Resultaten van de deelonderzoeken**

Bij een bespreking van de resultaten van de privatiseringsonderzoeken moet vooraf worden aangetekend dat de deelrapporten in kwaliteit nogal uiteenlopen. De beschikbare tijd voor de behandeling van de soms complexe en omvangrijke onderwerpen bedroeg in feite slechts twee maanden, aangezien eerst het terrein is verkend door de werkgroep en vervolgens de onderwerpen zijn geselecteerd. Door de werkgroep is voorts nog een leidraad opgesteld die bij de afzonderlijke studies diende te worden gehanteerd. Niet in alle gevallen is een voldoende kritische houding ten aanzien van de motieven om de bestaande overheidsbemoedienissen te handhaven aanwezig geweest bij de onderzoeken, die door de

brede aanpak van het totale onderzoek primair binnen de belanghebbende departementen zijn verricht.

Ik signaleer dat in een aantal gevallen de positieve resultaten van de privatiseringsvarianten met betrekking tot de stroomlijning en afsluiting van het overheidsapparaat veel duidelijker zijn dan wat betreft de budgettaire besparingen. In hoofdzaak vloeit dit voort uit de invalshoek van het onderzoek, dat, zoals ik hiervoor heb vermeld, niet in de eerste plaats gericht was op verdere toepassing van het profijtbegin-sel, hetgeen gevolgen had voor de keuze van de behandelde projecten. Voor een deel zou de verklaring verder kunnen zijn gelegen in het feit dat bij een aantal varianten de directe budgettaire besparing wordt geleverd door uitbesteding aan de particuliere sector. Om een aantal redenen kunnen departementen geneigd zijn de betekenis van efficiencyverbeteringen via particuliere productie te onderschatten. In een aantal onderzoeken ontbreken nog grondige vergelijkende bedrijfs-economische analyses. Naarmate de tijdshorizon toeneemt zouden budgettaire besparingen als gevolg van efficiency-verbeteringen echter wel degelijk een aanzienlijke omvang kunnen aannemen.

### Vervolgactiviteiten

Over een zeer breed terrein zijn nu gegevens verzameld over privatiseringsmogelijkheden. Er blijken tal van relevante vervolgactiviteiten mogelijk te zijn. Voor het grootste deel van de vijftien onderzochte onderwerpen zouden in een vervolgfase bepaalde varianten concreet moeten worden uitgewerkt, gericht op politieke besluitvorming. Voor de overige onderwerpen geldt dat in een vervolgonderzoek een aantal zwakke plekken in het nu verrichte onderzoek zou moeten worden aangepakt. Ook bij de onderwerpen die nog niet diepgaand zijn onderzocht, maar in dit stadium slechts van een toelichting zijn voorzien, zijn er vele die de moeite waard zijn om nader te worden uitgewerkt. Voorts kunnen de resultaten grondiger worden geëvalueerd dan in de korte tijd die ter beschikking stond, mogelijk was. Ook het doorlichten van bestaande vormen van privatisering kan om het leer-effect nuttig zijn.

Over de oplossing van concrete rechtspositonele knelpunten en andere algemene aspecten van privatisering zal verder moeten worden nagedacht, zowel in het kader van de heroverweging als binnen het project reorganisatie rijksdienst, dat de voorstellen van de Commissie-Vonhoff gestalte tracht te geven.

### Organisatorisch kader

Uit het onderzoek valt af te leiden dat er zeker tal van concrete privatiseringsmogelijkheden zijn. Daarbij leg ik er de nadruk op dat, nog sterker dan bij andere heroverwegings-onderwerpen, bij privatisering op een directe wijze de belangen van personen en instellingen in het geding zijn die vanuit hun deskundigheid de gegevens over de heroverwegingsvarianten moeten opleveren. Ter illustratie: een regelmatig terugkerend discussiepunt in de werkgroep privatisering is geweest of en in hoeverre de verschillende bijzondere en dienstcommissies die daarom hadden verzocht, bij het onderzoek zouden kunnen worden betrokken. Steeds is het antwoord geweest dat het bij de heroverweging gaat om puur ambtelijke exercities waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Zolang onderzoek en vervolgstudies zich in de heroverwegings sfeer bevinden, is overleg met vertegenwoordigers van de betrokken ambtenaren niet mogelijk. Dit overleg zal uiteraard wel moeten plaatsvinden indien besloten wordt tot concrete uitvoering en de personele consequenties daarvan duidelijk worden.

Mijns inziens is het van belang voor de totstandkoming van varianten waarover concrete politieke besluitvorming kan plaatsvinden dat in een volgende fase enkele werkgroe-

pen gaan functioneren die niet op informele wijze via het intermediair van een algemene privatiseringsgroep worden ingesteld, hetgeen gezien het brede, inventariserende karakter in deze fase onvermijdelijk was. Zeker indien het om concrete voorbereiding en uitvoering van belangrijke privatiseringsprojecten gaat zullen in de toekomst taakopdracht, voorzitterschap, en samenstelling van de desbetreffende werkgroepen door de Ministerraad moeten worden vastgesteld. Dit alles dient in de eerste plaats om de verantwoordelijkheid van de direct belanghebbenden voor de kwaliteit en diepgang van het onderzoek te benadrukken. In de tweede plaats geldt dat indien niet op deze rechtstreekse wijze zou worden gewerkt, de direct belanghebbende ambtenaren die de privatiseringsvarianten hebben opgeleverd, zich later bij de voorbereiding van concrete besluitvorming over uitvoering van de varianten tegenover bewindslieden, bijzondere en dienstcommissies en andere belanghebbenden kunnen distantiëren van de onderzoeksresultaten.

Dit betekent niet dat er in een volgende fase geen plaats zou zijn voor een algemene privatiseringswerkgroep. Deze groep zou bepaalde algemene aspecten die nog onderbelicht zijn, verder kunnen uitwerken. De belangrijkste taak van deze algemene groep zou daarnaast kunnen zijn dat zij als klankbord fungeert voor afzonderlijke werkgroepen die zich met concrete privatiseringsprojecten bezighouden. Zij zou deze kunnen adviseren over de algemene aspecten van privatisering. Ten slotte zou zij de Ministerraad na oplevering van de privatiseringsonderzoeken door de afzonderlijke werkgroepen over de verdere verwerking en toepassing kunnen adviseren.

Gezien de belangrijke taak die deze algemene groep krijgt dient bij de samenstelling ervan rekening te worden gehouden met de eis dat verschillende soorten specifieke deskundigheid erin vertegenwoordigd zijn.

### Conclusie

Het doel van de privatiseringsonderzoeken in de tweede ronde van de heroverweging was vooral de gedachten-vorming over privatisering bij de departementen te bevorderen en de ontwikkelde theoretische gedachten te toetsen aan de onderzoeksresultaten om zo concreet vervolgonderzoek mogelijk te maken. De werkgroep heeft aanzetten gegeven voor besluitvorming over privatisering over een breed front. Hoewel nu nog de bestuurlijke motieven voorop staan, zal bij nadere uitwerking ook de budgettaire betekenis van privatisering duidelijker naar voren moeten komen. Rechtstreekse afstoting en uitbesteding zullen veelal tot duidelijke verhoudingen leiden. Bij andere vormen van privatisering zijn waarborgen voor een goede bestuurlijke en budgettaire beheersing onontbeerlijk. Indien deze niet gegeven kunnen worden, dient de verzelfstandiging naar mijn mening te worden afgewezen.

Ik wil er de nadruk op leggen dat het privatiseringsonderzoek in het kader van de heroverweging een puur ambtelijke exercitie is waarover nog geen enkele politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden, afgezien dan van het feit dat het vorige kabinet destijds het groene licht heeft gegeven voor het bestuderen van dit onderwerp bij de heroverweging. Een nadere politieke bezinning van kabinet en parlement over dit onderwerp, zowel over de principiële aspecten van het onderwerp, als over concrete overheidsvoorzieningen, is op korte termijn gewenst.

J. K. T. Postma