



Het borgen van publiek belang

Auteur(s):

Derksen, W.
Hoefnagel, F.J.P.M.

Lid respectievelijk staflid van de WRR, annex voorzitter respectievelijk secretaris van de projectgroep die het rapport heeft voorbereid. Dit artikel is gebaseerd op: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, [Het borgen van publiek belang](#), Rapport aan de regering nr. 56, 2000.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4257, pagina 437, 26 mei 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

privatisering

In het debat over verdere privatisering verschilt de wat-vraag van de hoe-vraag. Publieke belangen zijn het uitgangspunt en institutionele borging is essentieel.

In het afgelopen jaar heeft zich een boeiende verschuiving in het politieke debat over privatisering voorgedaan. Leek privatisering voor die tijd soms nauwelijks argumentatie te behoeven, tegenwoordig lijkt het tegendeel het geval te zijn. Een weinig beredeneerd 'ja, mits' wordt aldus door een al even weinig beredeneerd 'nee, tenzij' vervangen. Ideologie lijkt daarbij niet zelden een rol te spelen. Het roept de vraag op of het debat over privatisering kan worden verhelderd, op een zodanige wijze dat eenzijdigheden kunnen worden vermeden. Recentelijk bracht de WRR hierover een rapport uit onder de titel *Het borgen van publiek belang*.

Hoewel privatisering in het rapport niet wordt afgewezen, worden de privatiseringsoperaties die achter ons liggen, in het algemeen als nog onvoldoende doordacht gekenschetst. Daarmee is niet gezegd dat de privatisering in het algemeen zou moeten worden teruggedraaid. Sterker nog: vele veranderingen in de context van het overheidsbeleid zullen tot meer privatisering nopen. Juist om die reden is er behoefte aan een beter doordenken. Ook binnen de overheid zien wij meer mogelijkheden dan momenteel worden benut. Aan de hand van enkele stellingen zullen we het rapport positioneren.

Stelling 1

Bij het debat over privatisering moet een helder onderscheid worden gemaakt tussen de wat-vraag en de hoe-vraag.

In het debat over privatisering worden twee vragen vaak onvoldoende onderscheiden, de vraag naar de belangen waarvoor de overheid een (eind)verantwoordelijkheid wenst te dragen (de wat-vraag) en de vraag naar de wijze waarop deze verantwoordelijkheid vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld (de hoe-vraag). Anders gezegd: wie moet de operationele verantwoordelijkheid dragen voor belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen?

Wat-vraag

De wat-vraag: "Voor welke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid dragen?", kan worden verhelderd door een onderscheid te maken tussen maatschappelijke en publieke belangen. Belangen zijn *maatschappelijke belangen* als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Voor de behartiging van veel, ook zwaarwichtige, maatschappelijke belangen is geen overheid nodig. Tal van maatschappelijke instituties, waaronder de markt, maar ook veel instituties in de sfeer van de 'civil society', zorgen ervoor dat veel maatschappelijke belangen zonder betrokkenheid van de overheid tot hun recht komen.

Voor bepaalde goederen bestaat echter geen markt en voor vele andere goederen bestaat slechts een markt door een actieve betrokkenheid van de overheid. Voorbeelden in ons maatschappelijk bestel: het met machtsmiddelen handhaven van de rechtsorde en het garanderen van solidariteit tussen ongelijke risico's. Bovendien kan de uitkomst van de markt ongewenst zijn omdat andere maatschappelijke belangen, zoals een rechtvaardig geachte verdeling, worden geschaad. Waardering van de uitkomst is uiteraard een politieke zaak.

Maatschappelijke belangen worden tevens *publieke belangen* als ze zonder betrokkenheid van de overheid onvoldoende worden behartigd. Daarbij behoort vanzelfsprekend ook de vraag een rol te spelen of de overheid wel in staat is het betreffende maatschappelijke belang beter te behartigen. Falen is immers niet voorbehouden aan de markt¹. Los hiervan is de theorie van het falen van de markt hier in het algemeen te beperkt. Hieraan ligt immers het uitgangspunt ten grondslag dat preferenties van burgers het beste tot uitdrukking komen door het ruilmecanisme van de markt. Het mechanisme van de democratie is echter ook een passend mechanisme om preferenties van burgers tot gelding te brengen. Het is de democratisch gelegitimeerde overheid die op grond van haar eigen normatieve overwegingen bepaalt welke belangen door de overheid moeten worden behartigd. Daarmee komen we tot een nominalistische definitie van 'publiek belang': er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit anders niet goed tot zijn recht komt. Hierbij moet de overheid inderdaad nadrukkelijk oog hebben voor de werking van de markt en met name de aanwezigheid van concurrentie. Indien de markt bepaalde goederen en diensten tegen een redelijke prijs-kwaliteitverhouding levert, is er voor de overheid weinig reden om diezelfde goederen en diensten te leveren.

Ook toen de kerk de armenzorg nog voor haar rekening nam, was de armenzorg geen publiek belang, terwijl het toch evident een maatschappelijk belang was.

Hoe-vraag

Indien de overheid zich een bepaald belang aantrekt, is nog niet aangegeven hoe de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm moet geven. Dit kan in principe op vele manieren. De overheid kan deze operationele verantwoordelijkheid ook aan private partijen overlaten. Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat de behartiging van *publieke* belangen per definitie nooit geheel aan private partijen kan worden overgelaten: op dat moment zou de overheid haar eindverantwoordelijkheid immers niet meer kunnen waarmaken.

Verder is de hoe-vraag een veel minder ideologische vraag dan de wat-vraag. Bij de wat-vraag gaat het om de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich moet nemen. Het gaat dus om de doelstellingen van de overheid. Bij de hoe-vraag gaat het 'slechts' om de wijze hoe deze doelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd. De uiteindelijke afweging kan ook hier politiek bepaald zijn. Gegeven haar eindverantwoordelijkheid is de overheid ook de gerede partij om de hoe-vraag te beantwoorden. De elementen van weging liggen hier echter wat anders. Meer objectieerbare en ook wetenschappelijk vaststelbare feiten, omstandigheden én waarschijnlijkheden spelen op dit operationele niveau een grotere rol.

In het voorbeeld in het kader worden beide vragen nader uitgewerkt. Het is niet verwonderlijk dat de wat- en de hoe-vraag in de beleidspraktijk vaak door elkaar lopen. Zij zijn immers vaak tegelijkertijd aan de orde. Toch maakt de casus reeds duidelijk hoe belangrijk het is om beide vragen analytisch te onderscheiden. Wie de wat-vraag en de hoe-vraag helder onderscheidt, kan ook voorkomen dat het hele debat onder een teveel aan ideologie bezwijkt, waartoe politici nogal eens de neiging hebben, of anderszins als een technocratisch probleem wordt gezien, waarbij de vraag van publieke belangen impliciet door zogenaamde deskundigen wordt beantwoord.

Voorbeeld: Schiphol

Het onderscheid tussen de wat-vraag en de hoe-vraag kan eenvoudig aan de hand van de casus Schiphol worden geïllustreerd. De eerste vraag hoort te luiden: is het hebben van een luchthaven een maatschappelijk belang? Die vraag lijkt eenvoudig positief te kunnen worden beantwoord, hoe normatief zij ook is. De tweede vraag luidt vervolgens: is het hebben van een luchthaven van een dergelijke omvang in Nederland een maatschappelijk belang? Dan raken we verzeild in een discussie over efficiëntie op wereldschaal en Ricardo. De derde vraag luidt: zal de (internationale) markt er (uit zich zelf) toe bijdragen dat Schiphol de huidige omvang blijft behouden? Indien dit niet het geval is en het huidige Schiphol toch als een maatschappelijk belang wordt gezien, zou de overheid derhalve Schiphol als een publiek belang kunnen aanmerken. Daarmee is de wat-vraag beantwoord. Vervolgens komt de vierde vraag, de hoe-vraag: moet Schiphol een publieke organisatie zijn dan wel een private onderneming? En als Schiphol een private onderneming is, hoe kan de Nederlandse overheid haar eindverantwoordelijkheid voor een luchthaven van deze omvang bij deze keuze blijven waarmaken?

Stelling 2

Publieke belangen behoren bij privatisering niet slechts een aandachtspunt te zijn, maar als uitgangspunt te fungeren, dat de redenering richting geeft.

De discussie over privatisering werd lange tijd gedomineerd door één vraag: is concurrentie mogelijk? De beslisboom van Van Wijnbergen over de marktordening van netwerksectoren was erop gebaseerd. In een recente notitie van de Minister van Economische Zaken lijkt van deze benadering enige afstand te worden genomen². Hierin worden immers aan publieke belangen een duidelijke plaats toegekend. Toch lijkt van de basisgedachte niet echt te worden afgeweken: privatisering moet plaatsvinden indien er voldoende concurrentie is. Daarbij vergen de publieke belangen in deze redenering speciale aandacht als randvoorwaarden voor een goed functionerende markt. Maar de publieke belangen zijn dan niet het uitgangspunt dat het antwoord op de hoe-vraag bepaalt. De stappen in de redenering die in genoemde notitie worden ontvouwd, blijven gefixeerd op de functionaliteit van één middel voor behartiging van het publiek belang, namelijk liberalisering en conditionering van markten.

In het voorbeeld van Schiphol was onze redenering een andere. We stelden immers de vraag centraal op welke wijze de overheid de publieke belangen het beste zou kunnen behartigen. Door zelf een luchthaven te exploiteren of door private partijen Schiphol te laten exploiteren? Cruciaal is derhalve de vraag: hoe kan de overheid haar eindverantwoordelijkheid het beste waarmaken? In dat geval is de aanwezigheid van concurrentie dus geenszins het primaire ijkpunt. Let wel: bij de wat-vraag is de aanwezigheid van een goed functionerende markt van groter belang. Indien de markt bepaalde goederen tegen een redelijke prijs produceert, hoeft de overheid dat niet meer te doen en is productie als zodanig ook geen publiek belang. In dat geval kan de overheid zich in haar doelstelling veelal beperken tot de randvoorwaarden waaronder de markt goederen levert. Ook kan de overheid er door liberalisering zelf toe bijdragen dat een goed functionerende markt ontstaat.

Borging

Gelet op onze redenering spreekt het vanzelf dat we 'privatisering' breed definiëren: het overdragen van de operationele verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen aan private actoren, commerciële bedrijven of non profit instellingen. Of privatisering gewenst is, hangt dus niet primair af van de vraag of er een markt is, maar van de vraag waar publieke belangen het beste worden behartigd. Indien private organisaties aan de behartiging van publieke belangen kunnen worden gebonden, is privatisering een reële optie. Anders gezegd: publieke belangen moeten worden geborgd. Zowel in de private als in de publieke sector is de borging van publieke belangen geen vanzelfsprekendheid.

Er zijn meerdere mechanismen voor het borgen van publieke belangen: regels in wetgeving of contracten, hiërarchie, maar alleen binnen

de overheid, concurrentie bij uitbesteding en institutionele borging. Op het laatste onderwerp komen we later terug. Toezicht en verantwoording zijn in alle gevallen als sluitstuk nodig. Al deze vormen van borging zijn kwetsbaar. Vaak is het goed om te streven naar een combinatie van mechanismen.

Bovendien is het niet zonder meer te verwachten dat borging in de publieke sector wel mogelijk is, als er te weinig mogelijkheden in de private sector zijn. Soms zou de overheid er beter aan kunnen doen om publieke belangen te heroverwegen. Het komt de legitimiteit van de overheid niet ten goede als borging van bepaalde publieke belangen zowel in de publieke en als in de private sector te veel risico's kent. Bij de beantwoording van de hoe-vraag is het derhalve noodzakelijk om zo nu en dan terug te grijpen naar de voorafgaande wat-vraag: zijn gezien de beperkte mogelijkheden tot uitvoering de oorspronkelijk geformuleerde publieke belangen niet te ambitieus geformuleerd? Dit iteratieve proces van het op elkaar betrekken van de twee vragen is uiteraard van een geheel andere orde dan de eerder afgewezen vermenging van de wat- en de hoe-vraag.

Stelling 3

Er zijn meer mechanismen voor het borgen van publieke belangen dan concurrentie. Met name institutionele borging zou meer aandacht moeten krijgen.

Onder institutionele borging wordt hier verstaan: het versterken binnen bepaalde organisaties van waarden en normen die nauw aansluiten bij het in het geding zijnde publieke belang. Het debat over privatisering staat vaak in het teken van 'markt en overheid'. Hoewel dit onderscheid voor de specifieke thematiek van de werkgroep Markt en overheid (de commissie-Cohen) van toepassing was, geldt dat veel minder voor de privatisering in de brede zin. In deze discussie moeten niet de overheid en de markt de alternatieven zijn, maar de publieke en de private sector. Deze zijn helder en objectief te onderscheiden, zeker bij een juridische definitie. Bovendien gaat het dus voor het borgen van publieke belangen niet om de keuze tussen hiërarchie en concurrentie als sturingsinstrument. Eerder hebben we verwezen naar regels.

Hier willen we met name aandacht vragen voor institutionele borging. Zeker bij professionele organisaties wordt deze vorm van borging vaak gehanteerd. Te denken valt aan zelfevaluaties en visitaties, en aan het interne beleid van overheids- en andere organisaties, gericht op versterking van waarden als dienstbaarheid, integriteit, responsiviteit en verantwoordelijkheid. Het vergelijken van prestaties van scholen is ook veeleer een vorm van institutionele borging dan van marktwerking. De keuze van leerlingen wordt immers door veel meer bepaald dan door de toevallige uitslag van een evaluatie. Voor het onderwijzend personeel hebben de evaluaties echter wel nadrukkelijk zin: hun interne discussie over wat 'goed onderwijs' is, zal immers door dergelijke evaluaties worden gestimuleerd. Met de professionaliteit verbonden normen en waarden (de institutie) worden aldus binnen de organisatie versterkt.

Tot slot

Met dit alles is voor privatisering een breder kader gegeven dan in de praktijk veelal wordt gehanteerd. Bij concretisering moet aan twee aspecten nadere aandacht worden gegeven.

Ten eerste is het met name de veranderende context die vraagt om een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Aldus is privatisering ook niet voor alle beleidsterreinen het enige antwoord. De context verandert niet overal op een identieke wijze.

Ten tweede bepaalt de overheid de mogelijkheden voor het borgen van publieke belangen mede zelf. Door actief invulling te geven aan het marktmeesterschap vergroot de overheid de mogelijkheden voor privatisering. Door de overheidsorganisatie transparanter te maken en door de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren en organisaties te vergroten, ontstaan er meer mogelijkheden voor publieke borging. Voor het laatste kan de overheid veel leren van de private sector, zonder dat zij de die sector moet willen kopiëren. Als het gaat om het borgen van publieke belangen, moet de overheid juist een alternatief zijn voor de private sector

1 C. Wolf, *Markets or governments: choosing between imperfect alternatives*, tweede herziene druk, Cambridge MA, MIT Press, 1993.

2 *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, TK 1999-2000, 27018, nrs. 1 en 2.