

# Privatisering

IR. J. S. KNIPSCHER\*

Begin februari deelde premier Van Agt de Tweede Kamer per brief mede, dat er een heroverwegingsprocedure zou worden gestart. Op zeer korte termijn zou moeten worden nagegaan of er wellicht sprake is van een zekere wildgroei van overheidsvoorzieningen die, nu de economische vooruitzichten somber zijn, kritischer moet worden bekeken. Daartoe is de Commissie Heroverweging ingesteld. Een interdepartementale subcommissie, de „Commissie toepassing profijtbeginsel en privatisering”, moet zich, zoals de naam al aangeeft, o.a. bezighouden met de z.g. *privatisering* van overheidstaken. Onderzocht moet worden of privatisering kan bijdragen aan de vereiste bezuinigingen in de overheidssector.

Het gaat hier dus om het financiële aspect van privatisering. Daarnaast is recentelijk de privatiseringsgedachte genoemd door de Commissie-Vonhoff, die tot doel had het functioneren van de rijksdienst onder de loop te nemen. Hier staan de congestieverschijnselen aan de bestuurlijke top van de rijksoverheid centraal. Privatisering zou met name de ambtelijke top wat kunnen ontlasten.

Hoewel het begrip „privatisering” nog zeer onduidelijk is, mag het zich al in een grote belangstelling verheugen. Zoals vaak hollen mensen ook nu weer achter een idee aan, dat op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt, maar waaraan bij nader onderzoek veel haken en ogen zitten. Interessant is te constateren dat beide commissies — vanuit een verschillende optiek — spreken over privatisering. Privatisering zou een belangrijke oplossing zijn van de bestuurlijke en financiële problemen van de rijksoverheid 1). Ook in het buitenland blijkt privatisering een actueel onderwerp te zijn. Zo heeft de OECD de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde opdracht gegeven methoden te ontwikkelen om de samenwerking tussen de collectieve en de particuliere sector te verbeteren. Hierbij gaat het om taken die de overheid laat uitvoeren door particuliere organisaties. In de loop van het onderzoeksproject is — op aandrang van Engelse zijde — het onderzoeksveld verbreed. Zo kwam ook de vraag aan de orde welke taken die de overheid momenteel verricht, zouden kunnen worden overgenomen door de marktsector.

## Begrip

Zoals gezegd is er m.b.t. het begrip privatisering nog veel onduidelijkheid. Er zijn verschillende omschrijvingen. Volgens Vonhoff is privatisering het overhevelen van taken van de overheid naar de marktsector. In het rapport en de achtergrondstudies komt men evenwel niet tot een definitie. De genoemde OECD-studie spreekt van „het overnemen van functies door de particuliere sector, waarbij niet noodzakelijkerwijs ook de verantwoordelijkheid van de overheid voor die functies behoeft te worden overgedragen” 2). Onderzoekers van het Center of the Study of Public Choice in Virginia wijzen op het overnemen van de uitvoeringskant van een overheidstaak door particuliere bedrijven waarbij de overheid in sommige gevallen wel verantwoordelijk blijft voor het eindproduct, en in sommige gevallen niet 3). De Commissie Heroverweging houdt het — vanwege de enorme tijdsdruk — op „het verzelfstandigen van de overheidstaken, waarbij het laten vallen van de ministeriële verantwoordelijkheid t.a.v. het eindproduct tot de mogelijkheden behoort”.

Lawrence White (Universiteit van California) is van

mening dat privatisering uiteenvalt in twee strategieën 4). Ten eerste *contracting out* (het uitbesteden van taken). Uitbesteden kan worden omschreven als het uitvoeren van taken van de overheid door een organisatie die geen deel uitmaakt van het betreffende overheidsdeel (b.v. departement), waarbij de politiek hoogstverantwoordelijke (de minister) verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat. Voorbeelden zijn het ophalen van huisvuil, het uitvoeren van een reorganisatieopdracht, het verrichten van studies door universiteiten in opdracht van de overheid, psychologisch onderzoek van sollicitanten e.d.

Binnen deze afbakening van het begrip „uitbesteden” zijn er vier onderscheidingen te maken:

- het uitbesteden van taken van een publiekrechtelijke organisatie aan een privaatrechtelijke organisatie. Te denken is dan aan het uitbesteden van drukwerk van een ministerie aan een privaatrechtelijke drukkerij. Hieronder valt ook het uitbesteden aan die ondernemingen waarvan b.v. het aandelenkapitaal voor 100% in handen is van de overheid (zoals de NV Nederlandse Spoorwegen);
- het uitbesteden van taken van een publiekrechtelijke organisatie aan een andere publiekrechtelijke organisatie. Te denken is dan aan het uitbesteden van drukwerk van een ministerie aan de Staatsdrukkerij of aan het uitbesteden van de salarisadministratie van een departement aan het Rijkscomputercentrum;
- het uitbesteden van taken van een privaatrechtelijke organisatie aan een privaatrechtelijke organisatie. Hier is dus sprake van uitbesteding binnen het bedrijfsleven;
- het uitbesteden van taken van een privaatrechtelijke organisatie aan een publiekrechtelijke organisatie. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Beheer Landbouwgronden die taken uitbesteedt aan een onderdeel van het Ministerie van Landbouw.

Ten tweede onderscheidt *White load shedding* (het afstoten en/of het overlaten van overheidstaken aan de marktsector). Hier worden dus taken, waarvoor een overheidsorganisatie tot op heden de verantwoordelijkheid draagt, afgestoten naar de marktsector in de hoop dat de marktsector ze oppakt 5) en dus de verantwoordelijkheid voor die taken overneemt.

Bij het onderscheid tussen „contracting out” en „load

\*Wetenschappelijk medewerker aan de Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Deze notitie is gebaseerd op de discussiebijdrage *Niet elk kent de laan die naar privatisering leidt*, voor het voorjaarscongres van de Vereniging voor Bestuurskunde 1981. Dank is verschuldigd aan B. M. Adolfs, student-assistente aan de Interfaculteit, voor haar commentaar op een eerdere versie.

1) L. C. Brinkman, *De versteende democratie* (I). De overheid is niet meer wat zij geweest is, *NRC Handelsblad*, 24 maart 1981.

2) OECD, *Working Document Nr. 1, for the meeting on 17th-18th February, 1981, to prepare for the Athens Seminar on methods of improving public/private co-operation in urban development and investment*, blz. 2.

3) Thomas E. Borchering (red.), *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977, blz. 17.

4) Lawrence H. White *Privatization of municipally — provided services*, *Journal of Libertarian Studies*, nr. 2, 1978, blz. 187.

5) J. S. Knipscheer en M. C. M. Brandjes, *De taken van de gemeenten: uitbesteden of zelf doen?*, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, no. 9, 4e jaargang, 1978. Het begrip overlaten is door ons daar al geïntroduceerd. Het is gebruikt in de trits: zelf doen, uitbesteden, overlaten, blz. 197.

shedding" staat de plaats van de verantwoordelijkheid centraal. Het is goed hierbij op te merken dat de twee begrippen elkaar aanvullen. Als de overheid namelijk besloten heeft dat een taak onder haar verantwoordelijkheid valt, dan heeft zij de keus tussen het geheel dan wel gedeeltelijk zelf uitvoeren van de taak. Bij de „load shedding" komt het er in feite op neer dat de particuliere sector meer — en vaak alle — verantwoordelijkheid wordt toevertrouwd. Dit is een veel moeilijker beslissing voor de overheid dan uitbesteden. Dan behoudt men immers de eindverantwoordelijkheid.

Op een lezing op 9 maart 1981 te Den Haag, zei Vonhoff dat de privatisering „van onderen" moet groeien. Dat is inderdaad het gemakkelijkst. Als voorbeelden noemde hij de kinderopvang, de buurtbus, het buurtwerk. Maar veel moeilijker zal het zijn om te beslissen of bestaande overheidstaken voor afstoting in aanmerking komen. Daartoe zullen criteria moeten worden opgesteld. Vonhoff zei dat daarvoor nog geen criteria bestonden en dat het hier om een politieke keuze ging. Volgens Ter Heide zijn er geen objectieve criteria aan de hand waarvan men tot een afbakening, als zojuist bedoeld, kan komen. Dit komt omdat dit afbakenen tot één van de meest wezenlijke strategische beleidsbeslissingen van de organisatie behoort 6). Het is nog maar de vraag of de politieke besluitvorming *thans* in staat is om criteria, waar in brede kring overeenstemming over bestaat, vast te stellen. Wellicht kan dat gemakkelijker worden bereikt wanneer nog meer mensen onder de indruk komen van de ernst van 's lands financiële situatie 7).

## Discussie

Is nu de discussie over privatisering, dus over „load shedding" en het uitbesteden van taken eigenlijk wel zo nieuw? Nee, de discussie hierover is al jaren aan de gang. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in 1978 een seminar over „uitbesteden" georganiseerd; de Interfaculteit Bedrijfskunde heeft in 1978 verslag gedaan van een onderzoek naar aspecten van uitbesteding in gemeenten; in 1980 heeft het uitzendbureau Randstad ter gelegenheid van haar 20-jarig bestaan een themanummer aan het uitbesteden gewijd; in West-Duitsland verschenen in de jaren zeventig de eerste publikaties, in de VS verrichtte Borcharding Center for the Study of Public Choice, Virginia, veel research op het gebied van de privatisering, en de OECD ten slotte volgde de ontwikkelingen met een speciale projectgroep 8).

Waarom is privatisering dan nu weer zo actueel? Velen verwachten er een sleutel voor de oplossingen van de grote financiële en bestuurlijke problemen van de overheid te vinden. Door de overheid van een aantal, niet wezenlijke, overheidstaken te ontlasten denkt men meer ruimte, met name financiële ruimte, te krijgen om zowel de noodzakelijke bestaande voorzieningen in stand te houden alsmede nieuwe taken te entameren. Deze financiële ruimte ontstaat natuurlijk alleen als de overheid niet meer de lasten van een taak hoeft te dragen. Dat zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de consument. Deze zal dan de marktprijs moeten betalen als hij van het goed gebruik maakt.

Er komt ook ruimte als de organisatie die de taak gaat uitvoeren het werk efficiënter kan doen dan de overheid zelf. Hoe groot kan de bijdrage van privatisering zijn? Het is goed erop te wijzen dat het de vraag blijft of de structurele problemen die geleid hebben tot het aantrekken van bepaalde taken door de overheid met het afstoten daarvan worden opgelost. Voorstanders van privatisering denken dat met name het uitbesteden de flexibiliteit van de organisatie zal bevorderen 9). Deze stelling is echter

theoretisch niet of nauwelijks onderbouwd. Dat is ook moeilijk omdat het begrip flexibiliteit ook weer moeilijk te operationaliseren is.

Tot nu toe is er niet veel empirisch onderzoek gedaan met betrekking tot de bestuurlijke en organisatorische aspecten van privatisering. Men heeft veeleer gekeken naar het kostenaspect. Worden taken die zijn uitbesteed aan particuliere ondernemingen goedkoper uitgevoerd 10)? Meestal is de conclusie dat een *aantal* overheidstaken die uitbesteed zijn aan particuliere ondernemingen of goedkoper of even duur waren in vergelijking met de situatie waarin de overheid de taken zelf uitvoerde.

## Conclusie

Privatisering is een modewoord aan het worden. Sommigen verwachten ervan, dat het een belangrijke sleutel zal zijn voor de oplossing van organisatorische, bestuurlijke en financiële problemen. Men kan zich afvragen of dat wel terecht is. Alle hoop is in ieder geval op betrekkelijk weinig onderzoeksmateriaal gevestigd. Er is nog weinig onderzoek gepleegd naar de organisatorische kant van het privatiseren. Ook is er nog maar weinig bekend over de consequenties van „load shedding" voor zowel de huidige consumenten van een specifieke overheidsdienst, als voor de overheid zelf, als voor private organisaties die bereid zijn taken over te nemen. Zijn er wel ondernemers die een specifieke taak op zich willen nemen? Welke beheersingsmechanismen moeten er worden ontwikkeld om in bijzondere situaties te kunnen ingrijpen in het „load-shedded" takenpakket? Welke financiële baten zijn te verwachten van privatisering? Vragen die eerst redelijk beantwoord moeten worden, wil men op systematische wijze tot privatisering overgaan. Dan kan men ook iets zinnigs zeggen over het effect van privatisering op zowel de congestieverschijnselen aan de top van de rijksdienst, alsmede op 's lands financiën.

J. S. Knipscheer

6) H. Terheide, Reflectie op de maatschappelijke aspecten, in: A. L. M. Knaapen (red.), *Uitbesteden, ja - nee*, Deventer, 1980, blz. 40.

7) Voorbeelden van sterk bediscussieerde overheidstaken zijn: de bemoeienis van de overheid i.h.b. het Ministerie van Landbouw met de paardenfokkerij in Limburg (zie de *Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, 9 april 1981) en de welzijnstaken te regelen in de Kaderwet Specifiek Welzijn (zie ook M. Chavannes, Particulier initiatief symbool in strijd, *NRC Handelsblad*, 21 maart 1981. Hier wordt aan de hand van de Kaderwet Specifiek Welzijn gewezen op de „veel uitstekende stichtingen van oude r.k. of prot.chr. snit en overheidsinstellingen die niet goed functioneren").

8) VNG/ODRP seminar „Uitbesteden/zelf doen", aula TH Delft, 16 november 1978. J. S. Knipscheer en M. C. M. Brandjes, De taken van de gemeenten: uitbesteden of zelf doen?, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, nrs. 9, 10, 11, 1978. Uitbesteding special, *Randstad data*, 10e jaargang 1980, nr. 3. C. B. Blankart, *Bureaucratic problems in public choice: why do public goods still remain public*, Free University, Berlijn, 1978. OECD ad hoc group on urban problems, working group, *Methods on improving public private co-operation*.

9) *Decentralisatie: Privaatrechtelijke decentralisatie*, Achtergrondstudie nr. 5, deel 3, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1981, blz. 27. P. Croon, *Uitbesteden in nieuw perspectief*, J. S. Knipscheer, Bestuurlijke aspecten van het uitbesteden, *Uitbesteding special, Randstad Data*, op. cit. Zie ook J. S. Knipscheer, *Niet elk kent de laan die naar privatisering leidt*, discussiebijdrage voorjaarscongres Vereniging voor Bestuurskunde, 1981, blz. 7.

10) Robert M. Spann, Provision of governmental services, in: Thomas E. Borcharding (red.), op. cit., blz. 72, 88 en 89.