

Verzelfstandiging als privatiseringsvariant

Verzelfstandiging is een vorm van privatisering waarbij een onderdeel van de overheidsorganisatie wordt afgestoten om als zelfstandige onderneming verder te werken. Het aandelenkapitaal kan volledig in overheidshanden blijven dan wel gedeeltelijk in particuliere eigendom overgaan. Van wezenlijk belang is dat de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden voor en relaties met de betrokken organisatie ingrijpend gewijzigd worden. Een (gedeeltelijke) voortzetting van uitvoering van typische overheidstaken kan op basis van een contract met de overheid plaatsvinden. Een uitbreiding van niet-overheidstaken, uiteraard op basis van marktconform handelen, versterkt in materiële zin het proces van verzelfstandiging en verbreedt de basis voor continuïteit. Door het bereiken van meer efficiency, een juistere doorberekening van individualiseerbare kosten aan afnemers en de verbreding van het bedrijfseconomisch draagvlak kunnen de kosten voor de overheid belangrijk afnemen. De bestuurlijke afslanking is evident. Mits het marktconforme handelen gegarandeerd is betekent deze vorm van privatisering een versterking van de ondernemingsgewijze productie. Maatschappelijk kapitaal en bestaande technologie worden beter ingezet ten behoeve van de Nederlandse samenleving en het Nederlandse bedrijfsleven. De concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland kan worden versterkt.

DRS. P. FELIX*

Inleiding

Door privatisering worden door de overheid uitgevoerde taken naar de particuliere sector overgeheveld. Het huidige kabinet hanteert hiervoor als motieven:

- het bereiken van budgettaire besparingen;
- het afslanken van de overheid;
- de versterking van de marktsector.

De volgorde is willekeurig. Een prioriteitsvolgorde is niet te geven en is ook nooit gegeven. Ook voor de mate waarin aan een of meer motieven moet worden tegemoet gekomen in een bepaald geval zijn geen vaste regels gesteld.

De overheidsdienst werkt naar de overtuiging van velen ondoelmatig en vaak onproductief. Dit soort uitspraken kan groepen en ook vele individuele ambtenaren onrecht aan doen. Het gaat natuurlijk om de werking van het systeem overheid. Er zijn weinig prikkels aanwezig om doelmatig en productief te werken, er zijn vele voorwaarden aanwezig om het tegendeel in de hand te werken.

Buitenstaanders die in de gelegenheid zijn, bij voorbeeld als adviseur, wat intensiever kennis te maken met het overheidsfunctioneren zal het met name opvallen dat een merkwuurige bedrijfscultuur zaken vertraagt en verlamt. Deze in pakweg 150 jaar ontstane en daardoor zeer moeilijk te beïnvloeden cultuur uit zich in organisatiegedrag van ambtenaren. Dit gedrag wordt in positieve zin gekenmerkt door zorgvuldige en intensieve afweging van allerlei alternatieven. In negatieve zin door risicomijdend gedrag, het hanteren van vaak zeer tijdrovende procedures in de (ambtelijke) besluitvorming en het bedrijven van hobby's.

Het laatste vooral in situaties waar sprake is van een gebrek aan output-maatstaven en hanteerbare prioriteiten. Deze organisatiecultuur is vooral fruikend voor onderdelen van het overheidsapparaat waarbij (mede) sprake is van een directe productie of dienstverlening ten behoeve van burgers en/of bedrijfsleven (denk aan loodswezen, Staatsuitgeverij en dergelijke). In de beleidsvoorbereidende en beleidsondersteunende onderdelen van de departementen daarentegen zijn de genoemde positieve gedragskenmerken vaak bevorderend voor de kwaliteit. Daarbij is de middengroep in de organisatie overigens wel tot te omvangrijke proporties uitgegroeid, met alle zich zelf versterkende negatieve kenmerken van dien.

De vele pogingen om de doelmatigheid van de overheid te vergroten hebben tot nu toe weinig soelaas geboden. Er zijn hardere middelen, waarvan privatisering er een is, nodig om daadwerkelijk veranderingen tot stand te brengen. Zonder externe druk is een management- en organisatiecultuur niet te wijzigen 1).

Door privatisering komen delen van de overheidsorganisatie in een 'nieuwe omgeving' terecht, de externe condities veranderen. Dat is mijns inziens de essentie van privatisering: ondernemingen met een eigen rechtspersoonlijkheid zelf verantwoordelijk te laten zijn voor hun continuïteit

* Venoot van het organisatie-adviesbureau Andersson, Elffers, Felix BV te Utrecht. Hij was projectleider van de studie naar verzelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is geheel op persoonlijke titel geschreven.

1) Sinds *Organization and environment* van Paul R. Lawrence en Jay W. Lorsch, Harvard, 1967, is hierover veel te lezen in de organisatie-literatuur.

op basis van de door hen geleverde prestaties. Dat behoeft geen ideologische keuze te zijn, maar in ieder geval een uiterst pragmatische, waarvan veel verwacht kan worden voor delen van het overheidsapparaat met een aanwijsbare productie of dienstverlening.

Soorten privatisering

De Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP) hanteert als definitie voor privatisering 2): „Elke vorm van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken en activiteiten, hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij aan de overheidsinvloed worden onttrokken.” Het betreft dan privatisering aan de aanbodzijde. Daarnaast is er de privatisering van de vraagzijde, waarmee de toepassing van het profijtbeginsel wordt bedoeld. Dit wil zeggen dat individualiseerbare kosten van overheidsdiensten ook daadwerkelijk aan de gebruiker in rekening worden gebracht. Bij privatisering van de aanbodzijde valt te denken aan afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging.

Bij afstoting laat de overheid de taken geheel over aan de particuliere sector zonder zich verder met beleid en uitvoering te bemoeien. Bij uitbesteding blijft de overheid de omvang van de taken beleidsmatig bepalen, maar gaan delen van de uitvoering – in contract – over naar het particuliere bedrijfsleven. Bij verzelfstandiging worden taken overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid met indirecte overheidstoezicht. De laatste vorm biedt de meeste mogelijkheden voor varianten. Gezien de motieven voor privatisering is het grootste gevaar bij verzelfstandiging, dat er sprake is van een schijnoplossing, waarbij de overheidscultuur via departementale bemoeienissen en het gebrek aan maten voor output en doelmatigheid in stand blijft.

Het is mijns inziens van essentieel belang dat bij verzelfstandiging de relatie overheid – verzelfstandigde organisatie wezenlijk anders wordt dan bij een 'tak van dienst' het geval is. Door middel van principes van zelfbeheer worden pogingen ondernomen delen van de overheidsorganisatie door middel van 'budget-contracten' met zelfstandiger opererende managers doelmatiger te laten functioneren. Ik ben uiterst sceptisch over de resultaten daarvan. Er is zoals gezegd meer nodig om een gegroeide cultuur te veranderen.

Conditie bij verzelfstandiging

De verzelfstandiging kan als vorm van privatisering gekozen worden in de volgende situaties:

- een groot algemeen belang, waarbij de overheidsverantwoordelijkheid voor de omvang en de kwaliteit van de output dermate groot is, dat simpele afstoting niet mogelijk is;
- de omvang en kwaliteit van de output is meetbaar in concrete maten voor producten en diensten;
- door de verwevenheid van een aantal taken zet een simpele uitbesteding van uitvoerende taken te weinig zoden aan de dijk.

Om verzelfstandiging tot een succes te maken, gerelateerd aan de genoemde privatiseringsmotieven, dient aan een aantal essentiële condities te worden voldaan:

- de relatie tussen overheid en de verzelfstandigde organisatie of onderneming dient gekenmerkt te worden door een onderhandeling over de te betalen prijs voor een goed omschreven output. Mogelijke 'aanwijzingen' beperken zich tot de omvang en kwaliteit van deze output, hebben geen betrekking op de interne bedrijfsvoering en worden contractueel geregeld;
- op langere termijn gezien dient de overheid alternatie-

- ven te hebben voor de contracten met de verzelfstandigde onderneming. Dit wil zeggen bij de onderhandelingen moet sprake zijn van een redelijk machtsevenwicht, waarbij de verzelfstandigde onderneming door kwaliteit en prijs moet zorgen 'in de markt' te blijven;
- er moet een noodzaak voor de verzelfstandigde onderneming zijn om bij uitvoerende werkzaamheden het vraagstuk van uitbesteding doorlopend aan de orde te hebben (zoals in elke particuliere onderneming);
- voor taken die een monopolie karakter hebben dient bovendien de tariefstelling aan derden (de individualiseerbare kosten) door de overheid te worden goedgekeurd (als onderdeel van de contractprijs uit de eerstgenoemde conditie);
- er moeten mogelijkheden zijn voor commerciële productie of dienstverlening naast de 'overheidstaken' waardoor know-how en overhead zo ruim mogelijk worden aangewend (en de prijs voor de 'overheidstaken' kan dalen) in een marktconform handelen (accountantscontrole is noodzakelijk);
- het winstmotief moet van toepassing kunnen zijn, waardoor interne financiering en financiële prikkels voor management en medewerkers worden ingebouwd;
- op langere termijn moet de eigendom van de overheid (b.v. door een 100% deelname in het aandelenkapitaal van een NV bij de start) ter discussie staan;
- de medewerkers dienen geen ambtenaren – of daarvan verwante (B-3) status te behouden. De arbeidsvoorwaarden dienen in 'normaal' cao-overleg tot stand te komen.

Het bovenstaande komt erop neer dat pas van verzelfstandiging gesproken kan worden indien de NV- of BV-vorm als gebruikelijke rechtspersonen voor ondernemingen gekozen kan worden. Dat is nog geen garantie om een zelfstandig opereren mogelijk te maken, wel een voorwaarde.

De Nederlandse Spoorwegen lijken door de relatie departement – onderneming nog te veel op een tak van dienst, ondanks de NV-vorm. Hoewel ook daar een kentering lijkt te komen. Een 'verkeerde' bemoeienis van de overheid leidt tot eindeloze procedures over de begroting en te weinig vrijheid voor commerciële activiteiten met het in stand houden van de overheidscultuur. Luchthaven Schiphol is een beter voorbeeld voor wat in dit artikel als streefmodel van de verzelfstandigde onderneming wordt gezien.

Het doet in de hiergekozen benaderingswijze in principe weinig ter zake of er sprake is van een 100% overheidsdeelname of niet. Bij de start zal het meestal een voorwaarde zijn omdat verzelfstandiging een proces is waarbij overheid en onderneming een leertijd moeten doormaken om ook materieel de gewenste omgangsvormen te vinden. De essentie ligt in de overeenkomsten of contracten tussen overheid en verzelfstandigde onderneming. Financieringsdoeleinden – b.v. minder beslag op de overheidsmiddelen bij investeringen – kunnen deelname van de particuliere sector wenselijk maken. Het winstmotief krijgt dan ook een externe dimensie in de vorm van een dividendpolitiek.

Schijnprivatisering

De verkoop van overheidsaandelen in NV's die zelfstandig opererende ondernemingen omvatten, die marktconform opereren heeft niets met privatisering in de zin van de IBP (zie boven) te maken, doch is een financieringsvraagstuk met emotionele kanten. De emoties worden zowel vanuit het particuliere bedrijfsleven als vanuit de overheid opgeklopt. Het heeft meer te maken met rituelen die

2) Zie H.J. Hamer, Privatisering en zelfbeheer, *Beleid en Maatschappij*, jg. 12, 19 september 1983.

wederzijdse vooroordelen zichtbaar maken dan met rationale besluitvorming. De NV DSM 'privatiseren' zal niets wijzigen in de ondernemingsgewijze productie van deze vennootschap. Het handhaven van het overheidsbelang in elektriciteitsmaatschappijen daarentegen heeft te maken met de mogelijkheid vaste grip op deze sector te houden. Vermogensclaims kunnen op vele wijzen gebruikt en misbruikt worden. Dit heeft weinig te maken met de materiële privatisering die in dit artikel aan de orde is, waarbij de externe condities van de betreffende organisatie wezenlijk wijzigen.

Een feitelijke monopolieverlening, b.v. via concessies, aan ondernemingen op grond van een overheidsbesluit bestaat al tientallen jaren en behoeft niets af te doen aan de principes van de ondernemingsgewijze productie. Het gaat over de wijze waarop de relatie tussen de overheid en de onderneming vorm krijgt en de mate waarin feitelijke of latente concurrentieprikkels van invloed zijn op het ondernemingsfunctioneren.

Bezwaren tegen verzelfstandiging

De bezwaren tegen verzelfstandiging zijn velerlei. Verzelfstandiging is een proces met bij de start een aantal uitgangscodities die contractueel worden vastgelegd tussen overheid en onderneming. Tegenstanders ontlenuen hun argumenten, gesteeld op deelbelangen die hen niet kunnen worden ontzegd, aan de kwetsbare kanten van een dergelijk proces. Als men ervan uitgaat dat de overheid zich toch – ten onrechte – zal blijven bemoeien met de bedrijfsvoering van de verzelfstandigde onderneming kan het net zo goed overheid blijven. Als men alleen op wat krenten voor het bedrijfsleven uit is en niet zit te wachten op een nieuwe marktconforme onderneming zal men hameren op uitbesteding en aan de verzelfstandiging geen boodschap hebben. Dat de overheid dan met een, door vermindering van het economische draagvlak, steeds duurder wordend apparaat voor niet uit te besteden taken blijft zitten speelt in deze overwegingen geen rol. Als men niet gelooft in de uitdaging van een onderneming die zich door prijs en kwaliteit moet bewijzen zal men hameren op een B-3-status (ongeveer een ambtenarenrechtspositie zonder ambtenaar te zijn). Het is merkwaardig te noemen, maar niet onbegrijpelijk vanuit de diverse deelbelangen geredeneerd, dat zowel het particuliere bedrijfsleven bij monde van de werkgeversorganisatie, als de werknemers bij monde van de vakorganisaties, alsook delen van de 'achterblijvende' overheid bij monde van bepaalde ambtenaren bezwaar aantekenen tegen verzelfstandigingsoperaties. De overheid zal zich door deelbelangen op korte termijn hopelijk niet op het verkeerde been laten zetten.

De Dienst van het IJkwezen als voorbeeld

Een sprekend voorbeeld van een voorgenomen verzelfstandiging is de Dienst van het IJkwezen. In juli jl. is het rapport over een studie naar de mogelijkheden van verzelfstandiging en kostendekkendheid van het IJkwezen, *Vervelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen* 3) verschenen. De voorstellen zullen – bij overname door de ministerraad en het parlement – leiden tot een NV waarbinnen drie maatschappijen opereren, achtereenvolgens belast met:

- het beheren en ter beschikking stellen van primaire fysieke standaarden en referentiematerialen (de industrie moet er – mede gezien de exportbelangen – vanuit kunnen gaan dat ze goed meet en weegt);
- het handhaven van de wetgeving op metrologisch gebied met het oog op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel (meet- en weegwerktuigen moeten gekeurd worden om daarvan zeker te zijn);

- het aanbieden van velerlei metrologische diensten aan overheden, instellingen en bedrijven om de kwaliteit van meet- en regelprocessen te helpen verbeteren en veiligstellen.

Het standaardenbeheer, de eerste werkmaatschappij, is vergelijkbaar met (industriële) infrastructurele voorzieningen als luchthaven Schiphol en als ons wegennet. Er is sprake van een feitelijk monopolie op maatschappelijke doelmatigheidsredenen, doch er is sprake van en buitenlandse concurrentie en van de mogelijkheid zonodig groepen standaarden en referentiematerialen aan anderen (b.v. TNO) toe te wijzen (latente concurrentie).

De wetgeving op metrologisch gebied is buiten kijf een overheidsverantwoordelijkheid. De handhaving daarvan is een voornamelijk technische aangelegenheid met wel een aantal juridische complicaties. Te vergelijken met een accountantsfunctie, echter met het verschil dat er soms sprake is van toezicht op de naleving van wetten en opsporing van strafbare feiten. De technische activiteiten lenen zich hoe dan ook in ruime mate voor uitbesteding. Een systeem van accreditering is ontworpen om het particuliere bedrijfsleven veel technisch werk te laten doen onder supervisie van het nieuwe ijkwezen. Zowel de maatschappelijke als de bedrijfseconomische doelmatigheid en produktiviteit komen in het gekozen model ruimschoots aan hun trekken. Van belang is ook dat door een integrale verzelfstandiging de metrologische know-how, de benodigde onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten en de noodzakelijke overhead een breder bedrijfseconomisch draagvlak hebben (en daardoor lagere gemiddelde kostprijzen) dan bij partiële oplossingen (verknippen van de onderneming). Bovendien leveren de drie maatschappijen, in de gekozen opzet, manuren, diensten en informatie aan elkaar toe.

De geschakeerde overige dienstverlening op metrologisch (de kunde van het meten betreffende) gebied moet op een markt met veel aanbieders (internationaal) en veel vragers plaatsvinden.

De belangengroepen hebben van de bewindsman gelegenheid gehad te reageren. Deze reacties passen in het beeld als hiervoor geschetst. Nadere beschouwing kan verhelderend zijn voor de toetsing van het model 'verzelfstandigde onderneming' aan het door elke overheid na te streven maatschappelijk belang en de overheidsmotieven voor privatisering in het bijzonder.

De bezwaren nader beschouwd

In het genoemde rapport van de stuurgroep is de navolgende passage te lezen:

- „Voor de overheid zelf is van belang dat er in Nederland op het terrein van de metrologie een adequaat voorzieningenniveau bestaat, zowel ten behoeve van de traditionele doelstellingen van de IJkwet, als vanwege industriepolitiek belang. Op welke wijze dit voorzieningenniveau is georganiseerd is daarbij minder relevant. De overheid als hoedster van het algemeen belang – zowel consumentenbelang als ondernemingenbelang – moet kunnen garanderen dat het ijkwezen:
- betrouwbaar, onafhankelijk van deelbelangen, kan functioneren;
 - voldoende deskundigheid blijft bezitten;
 - continuïteitsmogelijkheden op langere termijn heeft;
 - in het internationale meetcircuit kan blijven meedraaien en door de zusterinstellingen in het buitenland als het nationale metrologische instituut gezien blijft worden;
 - op een aanvaardbaar kostenniveau werkt en met de tariefstelling internationaal in de pas blijft lopen.

3) Rapport Stuurgroep Vervelfstandiging IJkwezen, *Vervelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen*, juli 1985.

De overheid heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot haar werknemers, dus ook voor de huidige ambtenaren van het IJkwezen. Dit betekent dat de consequenties van verzelfstandiging voor de werknemers in termen van werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en rechtspositie aan de sociale normen in Nederland anno 1985 moeten voldoen."

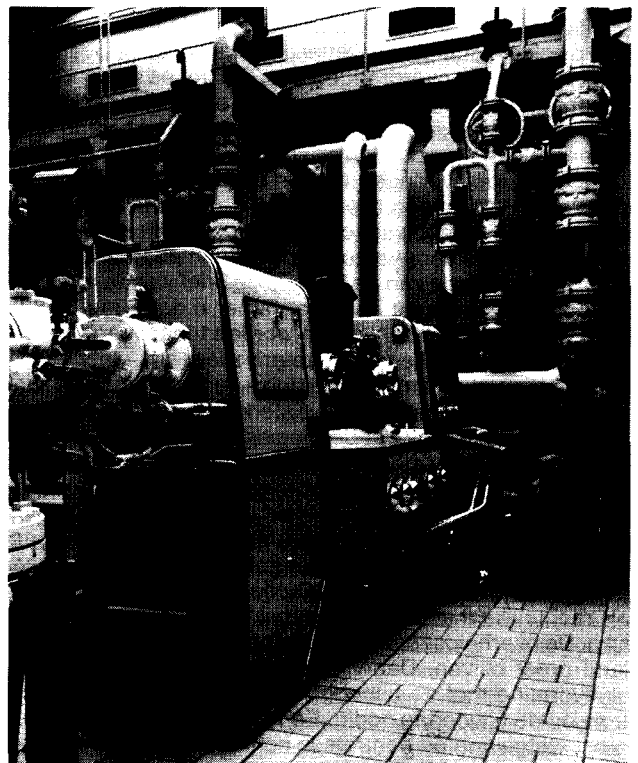
Aan deze belangen, garanties en verantwoordelijkheden wordt in het rapport ruimschoots aandacht besteed. De uiteindelijke conclusie is positief. Het achterblijvende overheidsapparaat heeft ongetwijfeld emotioneel moeite met het loslaten van het beheer over de uitvoering van de taken van het IJkwezen. Wetgeving en handhaving van wetgeving, scheppen van industriële infrastructurele voorzieningen dienen in een ander kader te worden nagestreefd. Geen bemoeienis meer met het management en de bedrijfsvoering, geen gedetailleerde voorschriften, geen bemoeienis met personeelsformaties en arbeidsvoorwaarden laat de overheid ogenschijnlijk met lege handen achter. Ogenschijnlijk, want contractueel is veel te regelen, maar dan gericht op output en prijs. Vanuit de traditionele overheidsopvattingen geredeneerd ontstaat echter de neiging veel door wetgeving (in dit geval in de aan te passen IJkwet) te regelen. Gedetailleerde voorschriften omtrent deelbegrotingen en financieel-administratieve verantwoording zouden kunnen ontstaan. Dit is een heilloze weg. Het IBP heeft al een aantal malen op dit gevaar gewezen.

Bovendien zullen bedrijfsleven en vakorganisaties er argumenten aan onttelen om hun deelbelangen veilig te stellen. Als de overheid zoveel toewijgt aan het IJkwezen bindt, waarom er dan geen publiekrechtelijke organisatie van gemaakt? Dat betekent geen commerciële activiteiten en geen verlies van de ambtenaren- c.q. B-3-status. Een traditionele ambtelijke benadering zal de politieke doelstelling verder van huis helpen. In het geval van het IJkwezen wijzen de ambtelijke voorbereidingen overigens – na enige discussie – in de goede richting.

De FME heeft nogal afwijzend gereageerd 4). Het is voor de werkgeversorganisaties uitermate moeilijk om deelbelangen van bepaalde zich bedreigd voelende ondernemingen af te wegen met een ruimer maatschappelijk en economisch belang. Het gevaar dreigt dat het voorrang geven aan deze deelbelangen van enige individuele ondernemingen een overheidsbeleid helpt ondergraven dat nu juist gericht is op versterking van de marktsector. Natuurlijk betekent een uitbouw van commerciële activiteiten door een verzelfstandigde onderneming voor het IJkwezen een nieuwe concurrent voor bepaalde ondernemingen. Maar het is op basis van de principes van ondernemingsgewijze productie toch volstrekt onhoudbaar om door de overheid veroorzaakte nieuwe concurrentie, mits zonder oneigenlijke kostenvoordelen, als bedreiging van de marktsector te duiden. De overheid neemt ook initiatieven in het kader van het aandachtsgebiedenbeleid die bepaalde ondernemingen niet goed uit behoeven te komen. Waar het om gaat is dat in Nederland beschikbaar kennis-, productie- en ondernemingspotentieel maximaal wordt uitgebuit.

Hierbij zal zorgvuldig het vraagstuk van de geheimhouding en de vertrouwelijke informatie gehanteerd moeten worden. Het kan niet zo zijn, dat het IJkwezen 'fabrieksgeheimen', die haar in het kader van de wettelijke taak bekend zijn, commercieel gaat exploiteren. Hiervoor zijn echter door de overheid regels te stellen en met het IJkwezen overeen te komen. Over de productie van meet- en weegwerktuigen mag en zal het IJkwezen niet kunnen adviseren. Overigens spelen deze vertrouwelijke elementen nu al een rol; zij komen echter sporadisch voor en zijn tenslotte voor elk ingenieursbureau een gebied met zorgvuldigheidseisen.

De betrokken werknemersorganisaties zullen waarschijnlijk proberen zoveel zekerheden voor hun leden in termen van rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en arbeidszekerheid te bedingen, dat de verzelfstandigde onderneming moeilijk los zal komen van de voor deze zekerheid betalende overheid. Het is moeilijk voor overheids-



Zijn de kosten van deze testbank voor vloeistofmeters individualiseerbaar? (foto Dienst van het IJkwezen)

vakcentrales te aanvaarden dat ook hun leden zullen moeten leven met de risico's van het ondernemen.

In een rapport van Soeterbroek en Walravens 5) wordt een veelheid aan gevaren die verbonden zouden zijn met privatisering, opgesomd. Vooroordelen die ten opzichte van de overheidsorganisatie zouden bestaan worden hierbij bestreden met vooroordelen die kennelijk bij hen bestaan tegen het bedrijfsleven. Belangrijker is dat zij in hoge mate de verandercapaciteit van de overheid overschatten. Management- en organisatievraagstukken zijn – gezien de gevolgen in de vorm van een te dure en niet effectieve overheid – reden genoeg om ingrijpende maatregelen te nemen. De organisatiecultuur van een conditionerende, regelende en controlerende overheid verdraagt zich niet met een cultuur die nodig is om op effectieve en efficiënte wijze concrete producten en diensten te leveren aan individuele burgers en bedrijven. Grote delen van het uitvoerende overheidsapparaat behoeven een andere 'omgeving' om ooit anders te gaan werken. Het werken op contractbasis met de overheid, in – op zijn minst potentiële – concurrentie, gecombineerd met een vrije ruimte voor expansie op het terrein van de zuiver particuliere dienstverlening biedt de noodzakelijke basis voor een onderneming met maatschappelijke verantwoordelijkheid, overlevingsstrategie en moderne arbeidsverhoudingen. Mismanagement en demotivatatie van personeel worden door de 'nieuwe' omgeving niet geaccepteerd omdat de rekening voor de geleverde producten en diensten te hoog zou worden.

Verdere mogelijkheden voor verzelfstandiging

In het genoemde voorbeeld van de Dienst van het IJkwe-

4) Zie ir. J.S. Knipscheer in *Het financiële Dagblad* d.d. 20 september 1985 ('Zitten bedrijven te slapen bij privatisering?') en d.d. 21/23 september 1985 ('Oppassen voor schijnprivatiseringen').

5) Drs. F. Soeterbroek en prof. dr. A. Walravens *Privatisering in Nederland*, februari 1985.

zen is interessant dat blijkens het rapport van de stuurgroep ook uitvoering van wettelijke taken door de overheid op contractbasis overdraagbaar is. Garanties en condities zijn door ambtelijke juristen en staatsrechtelijke deskundigen op vindingrijke wijze uitgewerkt. Dit is van belang omdat aan overheidsvoorzieningen (b.v. in de culturele sector) en aan toeleringen aan de overheid zelf (b.v. huisdrukkerijen) ook eigen overheidstaken zoals in wetgeving verankerd (b.v. technische controle op meet- en werktuigen) in principe voor verzelfstandiging in aanmerking komen. Aan het lijstje van de IBP (zie de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 25 mei 1983) kunnen nog vele onderwerpen worden toegevoegd!

De afweging welke vorm van privatisering – afstoting, uitbesteding of verzelfstandiging of een combinatie daarvan – gekozen moet worden is sterk afhankelijk van de situatie. Van belang is dat de mogelijkheden van privatisering door de verzelfstandigingsvariant als in dit artikel omschreven in ruime mate uitgebreid worden. Er daagt een perspectief van een relatief klein, invloedrijk, kwalitatief hoogwaardig overheidsapparaat dat zich in de uitvoering van overheidstaken beperkt tot gebieden waar een overheidsmonopolie geboden is. Duidelijk is dat op gebieden als rechtelijke macht, politiek, subsidieverlening, en dergelijke. De overheidszorg zal in een beschaafd democratisch land groot blijven. Daarvoor is doorlopend politieke besluitvorming met de bijbehorende voorbereiding en controle op de uitvoering nodig. Een cultuur van studie, afweging, wetgeving en controle is echter een geheel andere dan die van doelmatige productie van goederen en diensten!

Bij een overweging van afsplitsing van een deel van de overheid in de vorm van een verzelfstandigde onderneming is het noodzakelijk een ondernemingsstrategie te

ontwikkelen. In deze strategie moet de combinatie zichtbaar worden van:

- de wijze van realisatie van een bijzondere, rechtstreeks aan de zorg van de overheid ontleende maatschappelijke verantwoordelijkheid op basis van een contract met de overheid;
- de mogelijkheden van 'spin-offs' van aanwezige toepassingen van know-how en apparatuur op een markt met vele concurrenten.

Bij deze combinatie moet voldaan worden aan eisen van doelmatigheid en eerlijke concurrentie. Overheidsbemoënis moet getransformeerd worden in een ondernemingsbeleid binnen marktconforme condities. Intern vereist dit een organisatie en een sociaal beleid dat aan de eisen van de tijd voldoet. Niet gebaseerd op een verkeerd soort bureaucratie en zekerheid, maar op flexibiliteit, medezeggenschap en ontplooiing van mensen en van ondernemingslust.

Verselfstandiging is een proces. Zoals eerder opgemerkt met kwetsbare kanten. Daaraan zijn vele schijnbare redenen te ontleen om het te frustreren. Het is merkwaardig en fascinerend tegelijk dat de overheid in dezen vele 'weerstanden tegen verandering' moet overwinnen. Conservatisme blijkt niet gebonden te zijn aan een te benoemen belangengroep in de samenleving, maar algemeen op te treden als posities en deelbelangen in het geding zijn. Daarmede moet rekening gehouden worden, met name in de wijze, vorm en fasering van de realisatie. Mijns inziens niet bij het nastreven van de vorm op zich. Verselfstandiging als een van de vormen van verandering van een vastgelopen overheidsorganisatie reikt verder dan de beleidskeuzen die dit kabinet heeft gemaakt.