

Privatisering en zelfbeheer

H.J. Hamer

1. Inleiding

In de rijksdienst is de laatste jaren het besef gegroeid dat het rijksapparaat te groot is geworden, dat aan het bedrijfsleven en de lagere overheden een overmaat aan regels wordt opgelegd en dat de beschikbare gelden niet op zo doelmatig mogelijke wijze worden aangewend. Vanuit verschillende operaties wordt veel werk verzet om op deze terreinen tot verbeteringen te komen¹.

In dit artikel zullen deze operaties niet alle de revue passeren, maar zal de aandacht worden geconcentreerd op privatisering en zelfbeheer. Eerst zullen de achtergrond en het kader waarbinnen deze beide projecten zijn ontstaan – namelijk de heroverwegingsoperatie – worden geschetst. Vervolgens zullen beide begrippen worden toegelicht, waarna zal worden ingegaan op de overeenkomsten, de verschillen en het toepassingsbereik.

2. De achtergrond van de heroverwegingsoperatie

De heroverwegingsoperatie in haar huidige vorm is in 1981 onder het eerste kabinet-Van Agt van start gegaan. Al eerder, namelijk onder het kabinet-Den Uyl was een poging gedaan om te komen tot een fundamentele heroverweging van overheidsprogramma's, maar die poging is mislukt. Welke redenen waren er om in het begin van de jaren tachtig opnieuw een poging te wagen? In de Miljoenennota 1981 wordt in dit verband gesteld dat de ombuigingsmethodiek met behulp van globale verdeelsleutels slechts leidt tot het wegsnijden van vetranden uit de begroting en niet tot de zo noodzakelijke en fundamentele beleidsaanpassingen². Er was onvrede met de bestaande situatie omdat slechts de lucht uit de begroting werd geperst. Structurele beleidswijzigingen, gebaseerd op een gedegen en rationele analyse zoals door de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) gepropageerd, vonden niet of in onvoldoende mate plaats. Tegen die achtergrond kreeg de heroverwegingsoperatie een tweevoudige doelstelling mee: enerzijds moest zij bijdragen aan een grondige analyse van het overheidsbeleid en anderzijds – en dit is nooit onder stoelen of banken geschoven – moest zij materiaal aanleveren om de politici in staat te stellen het beleid fundamenteel te wijzigen om langs die weg te komen tot daadwerkelijke bezuinigingen.

Dat het daarvoor de hoogste tijd was moge een korte historische terugblik en een enkel cijfer duidel-

lijk maken. Na de tweede wereldoorlog is in ons land in een tijdsbestek van 30 à 40 jaar een verzorgingsstaat opgebouwd die vrijwel uniek is in Europa en in de rest van de wereld. De rol van de overheid is daarbij een zeer centrale: in 1983 werd ruim 70% van ons nationale inkomen door of via de collectieve sector besteed. Slechts Zweden kent een nog hoger percentage, maar landen als Frankrijk, Duitsland en Engeland hebben een niveau dat gemiddeld genomen zo'n 15 procentpunten lager ligt, terwijl de Verenigde Staten en Japan daar weer ca. 15 procentpunten onder zitten.

Na de tweede wereldoorlog heeft de overheid naast een intensivering van de traditionele taken ook allerlei nieuwe taken tot zich getrokken³. De hiermee samenhangende uitgaven zijn veelal in een tijdsbestek van 10, 20 jaar enorm gegroeid en beslaan jaarlijks vele

Samenvatting – Eén van de rode draden van het huidige kabinetsbeleid kan worden getypeerd met: minder regelgeving, afslanking van de overheid, debureaucratisering, bezuiniging, doelmatiger werken. In dit artikel zal op twee operaties ter realisering van deze doelstellingen dieper worden ingegaan namelijk op privatisering en zelfbeheer. Aangezien beide operaties hun oorsprong vinden in de heroverwegingsoperatie zal eerst op de achtergrond hiervan worden ingegaan. Vervolgens worden de beide begrippen nader toegelicht en wordt ingegaan op de overeenkomsten, de verschillen en het toepassingsbereik. Privatisering en zelfbeheer raken elkaar op het punt van de doelmatigheidsbevordering. Daarbij gaat het om de principiële vraag via welk mechanisme – het markt- of het budgetmechanisme – een optimale allocatie zoveel mogelijk wordt bevorderd. Zowel nationale als internationale studies laten zien dat het marktmechanisme daarbij te prefereren is boven het budgetmechanisme. Daarom zal bij de huidige overheidstaken en -activiteiten eerst de principiële vraag om al dan niet tot privatisering over te gaan aan de orde moeten worden gesteld. Pas als duidelijk is dat om zwaarwegende redenen een bepaalde overheidstaak niet kan worden afgestoten of uitbesteed, volgt de vraag hoe die taak binnen de overheidsorganisatie op doelmatiger wijze kan worden uitgevoerd.

Drs. H.J. Hamer (1943) is plaatsvervangend directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën op het ministerie van Financiën. Hij is voorzitter van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering. Tevens is hij lid geweest van de heroverwegingswerkgroep die het rapport Zelfbeheer heeft opgesteld.

Adres: ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, 2511 CW's-Gravenhage, telefoon: 070-767365.

miljarden guldens. Deze stormachtige ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het aandeel, dat de uitgaven van de collectieve sector van ons nationale inkomen uitmaken, in nog geen 25 jaar is verdubbeld: van ca. 35% in 1960 tot ruim 70% in 1983. De grootste groeiers binnen dit geheel zijn naast de laatste jaren snelstijgende rente op de overheidsschuld vooral de verschillende inkomens- en vermogensoverdrachten. Zo is ten opzichte van 1960 het aandeel van de overdrachten aan gezinnen verdrievoudigd en die van de overdrachten aan bedrijven en aan het buitenland verdubbeld. Daarentegen is het aandeel van de eigen bestedingen van de overheid nauwelijks gestegen.

Ondanks de verschillende bezuinigingsoperaties uit de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig is het aandeel van de uitgaven van de collectieve sector in ons nationale inkomen mede door de ongunstige economische ontwikkeling steeds verder gestegen tot het in 1983 een (voorlopige?) top van 70,3% bereikte. Vanaf dat jaar is de weg terug ingeslagen. De rem, die ook door vorige kabinetten al was ingetrapt, bleek eindelijk te gaan werken. Voor 1985 wordt een percentage van 67,9% verwacht. Op zich is dit een verheugende ontwikkeling, maar toch staan nog niet alle signalen op groen. Want de daling is het resultaat van twee tegengestelde bewegingen: het aandeel van de sociale verzekering en de overige publiekrechtelijke lichamen neemt af, maar die van het Rijk neemt nog steeds – zij het licht – toe. De groei in absolute bedragen gaat bovendien nog steeds door: in 1985 wordt ten opzichte van 1983 bijna 8 miljard meer door of via de collectieve sector besteed. De rol van de overheid als herverdelers tussen allerlei groepen is blijkbaar sterk in de maatschappij verankerd.

Desalniettemin kan worden geconstateerd dat een decennia durend proces, waarin de verzorgingsstaat in ons land is op- en uitgebouwd, zich stabiliseert. Bovendien heeft de opvatting terrein gewonnen dat de omvang van de collectieve sector teruggedrongen moet worden als basisvoorwaarde voor economisch herstel en voor sanering van die sector zelf. Achtereenvolgende kabinetten hebben een beleid gevoerd dat daarop gericht was. Alle grote partijen zijn het eens over de noodzaak van een herwaardering van de verzorgingsstaat, waarbij echter wel politieke strijd wordt gevoerd over de vraag in welke mate de 'verworvenheden van de verzorgingsstaat' mogen worden aangetast. Eén van de elementen bij deze herwaarde-

ring is een bezinning op de grenzen tussen overheid en particuliere sector en een terugdringing van de collectieve sector door deregulering en privatisering.

3. Privatisering

Privatisering grijpt in op de verhouding tussen de publieke en de particuliere sector van de economie. In ons land ligt daarbij de nadruk op een principiële analyse van de taken en activiteiten die door de verschillende overheden worden verricht. Het kabinet voert daarbij een drietal motieven aan om te privatiseren: budgettaire besparingen, afslanking van de overheid en versterking van de marktsector. In het onderzoek staan daarbij vragen centraal als 'wat is de reden dat deze taken en activiteiten door de overheid worden verricht en is deze reden nog steeds geldig', 'worden dezelfde of gelijksoortige activiteiten ook door de particuliere sector uitgevoerd en kan deze de taken evengoed of tegen lagere kosten uitvoeren?'. Uitgangspunt is 'wat de marktsector kan doen, moet ze doen', tenzij er zwaarwegende redenen zijn de taak bij de overheid te houden. Bij de lopende onderzoeken op rijksniveau gaat het om activiteiten als het verrichten van onderhoud aan auto's, het drukken en uitgeven van rapporten, boekwerken en tijdschriften, het controleren van in de handel en de industrie gebruikte meet- en weegapparatuur, dan wel de kwaliteit van bepaalde verhandelde goederen, het geven van onderwijs of het verzorgen van opleidingen, het opbouwen van tentoonstellingen etcetera etcetera.

In andere landen ligt de nadruk vooral op de verkoop van staatsbedrijven en -eigendommen. Deze vorm van privatisering krijgt in de pers veel aandacht; vooral de recente en spectaculaire verkopen in Engeland hebben veel stof doen opwaaien. Voor Engeland is overigens de verkoop van staatsbedrijven niets nieuws. Vroeger heette dit proces gewoon denationalisatie. Als de Labour Party daarna weer aan de macht kwam, werd de klok (ten dele) weer teruggedraaid en volgde een proces van (gedeeltelijke) nationalisatie. Toch is er in Engeland wel degelijk sprake van een fundamentele beleidswijziging omdat het huidige privatiseringsproces niet alleen meer omvat dan het afstoten van staatsbedrijven, maar ook door de intensiteit en de duur is er een verschil met vroeger. Ook in andere, ons omringende landen ligt de nadruk bij de privatiseringsoperatie op de verkoop van staatsbedrijven en -deelnemingen; zie de plannen van de Belgi-

sche overheid om het staatsaandeel in de Sabena te verminderen of die van de Duitse overheid ten aanzien van de Deutsche Bundesbahn en de Duitse PTT. Ook in Frankrijk, Italië en Japan wordt hard aan gelijksoortige plannen gewerkt. In ons land wordt deze vorm van privatisering ook onderzocht. In het kader van de 5e heroverwegingsronde is op dit moment in onderzoek de eventuele verkoop van staatsdeelnames en binnen enige maanden zal de commissie-Steenbergen haar rapport uitbrengen over de toekomstige status en structuur van de PTT. In een beperkt aantal gevallen is de verkoop van staatsdeelnames en -bezit al tot daadwerkelijke uitvoering gebracht. In dit verband kan gewezen worden op de verkoop van een pakket KLM-aandelen en op de verkopen – in het kader van de uitvoering van de motie-Faber – van domeingronden en staatslandbouwbedrijven.

In de privatiseringsoperatie van het huidige kabinet ligt – naast deze activiteiten – de nadruk op de vraag of de produktie van allerlei soorten goederen en diensten door de overheid zelf moet worden voortgezet. In de theorie wordt dit wel de privatisering vanuit de aanbodzijde genoemd. In het kader van de IBP-onderzoeken wordt als definitie van privatisering gehanteerd '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'. In de onderzoeksleidraad spreekt het kabinet een voorkeur uit voor die vormen van privatisering die het meest vergaand zijn. De mate van overheidsinvloed heeft betrekking op de drie belangrijkste functies die bij een produktieproces worden onderscheiden: de plannings-, de produktie- en de financieringsfunctie. Aan de hand van de drie hoofdvormen van privatisering zal dit verderop in dit artikel worden toegelicht.

In de literatuur worden nog tal van andere definities gehanteerd. Zo is het gebruikelijk naast de privatisering vanuit de aanbodzijde privatisering vanuit de vraagzijde te onderscheiden. Het gaat daarbij om toepassing van het profijtbeginsel. Vele (semi-)collectieve dan wel individuele goederen en diensten worden met een overheids subsidie 'op de markt gebracht'. De consument betaalt voor deze goederen daardoor minder dan de kostprijs. Toepassing van het profijtbeginsel zal ertoe leiden dat de burger weer een groter deel van de kostprijs gaat betalen zodat de band tussen het

genieten van en het betalen voor (ten dele) wordt hersteld. Langs deze weg kan een meer optimale allocatie worden bereikt en kunnen de subsidies en daarmee de overheidsuitgaven dalen. Onderwerpen die in de lopende onderzoeksronde op rijksniveau de privatisering vanuit de vraagzijde hebben benaderd, zijn het onderwerp podiumkunsten en rijksmusea en de opleiding van medische specialisten.

De drie hoofdvormen van privatisering vanuit de aanbodzijde zijn afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging. Bij afstoting worden de plannings-, de produktie- en de financieringsfunctie alle drie overgelaten aan de particuliere sector. Bij afstoting wordt wel een onderscheid gemaakt naar actieve en passieve afstoting. In het eerste geval verkoopt de overheid een dienst of bedrijf welke belast is met een bepaalde taak of activiteit aan een particulier bedrijf en laat de uitvoering van deze taak – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – geheel aan dat bedrijf over. Deze vorm van privatisering komt overeen met de hiervoor besproken manier waarop onder meer in Engeland de privatisering plaatsvindt (vergelijk bijv. de verkoop van British Telecom, welke via de Londense beurs heeft plaatsgevonden). Bij passieve afstoting verloopt het proces anders: in dat geval beëindigt de overheid de uitvoering van een bepaalde taak of activiteit en laat het aan de marktsector over of en zo ja op welke wijze die taak wordt opgepakt. Indien dit laatste niet het geval is – omdat bijvoorbeeld de uitvoering niet voldoende winstgevend is – dan kan men beter van taakbeëindiging dan van afstoting spreken.

Bij de uitbesteding – de tweede hoofdvorm – wordt alleen de produktiefunctie aan een particulier bedrijf overgelaten en blijven de plannings- en veelal ook de financieringsfunctie bij de overheid. Dit laatste is niet per se noodzakelijk: denkbaar is dat de financiering een gezamenlijke activiteit wordt van overheid en particulier bedrijf. De laatste jaren is door de algemene economische achteruitgang en door de druk van de bezuinigingen het beschikbare budget van verschillende rijkstaken teruggelopen. Binnen dit totale budget is het deel dat werd uitbesteed aan het bedrijfsleven relatief gezien zelfs sterk teruggelopen. Dit geldt in algemene zin zowel voor de rijksoverheid als voor de lagere overheden, waarbij in wezen gesproken kan worden van een deprivatiseringsproces. In plaats van het uitbestedingsvolume te handhaven heeft de overheid – door aanwending van de ontstane overcapaciteit

teit – de uitvoering daarvan zelf ter hand genomen en aldus de bezuinigingen afgewenteld op de particuliere sector. Mede door deze ontwikkeling is de werkgelegenheid in verschillende beroepen de laatste jaren aanzienlijk teruggelopen. Een van de onderwerpen die tijdens de eerste privatiseringsronde mede tegen deze achtergrond specifiek op het aspect van de mate van uitbesteding is onderzocht, zijn de landmeetkundige en cartografische werkzaamheden van de Dienst van het kadaster en de openbare registers.

Van verzelfstandiging – de derde hoofdvorm van privatisering – is sprake als taken of activiteiten worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met indirecte overheidstoezicht. Voorbeelden daarvan zijn een staatsbedrijf, een vennootschap sui generis, een stichting, een vereniging, een coöperatie, een naamloze of een besloten vennootschap.

Afgezien van de juridische vorm waarin de verzelfstandiging plaatsvindt, is essentieel voor deze vorm van privatisering dat bepaalde taken die nu nog worden verricht onder de directe verantwoordelijkheid van een minister, voor een deel worden onttrokken aan de invloed van het politieke proces. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm zijn vele gradaties van afnemende overheidszeggenschap en toenemende invloed van de particuliere sector denkbaar. Zo is – in het geval de taak ondergebracht wordt in een staatsbedrijf – niet langer de Comptabiliteitswet van toepassing maar de Bedrijvenwet, waardoor het mogelijk wordt met een eigen budget (op basis van het baten- en lasten-stelsel) te gaan werken en de leiding meer vrijheden en meer verantwoordelijkheden krijgt bij de uitvoering van haar taak. Bij de andere en verdergaande vormen worden uiteraard de regels van het privaatrecht van toepassing. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm zullen de drie functies of bij de overheid blijven of overgaan naar de particuliere sector dan wel in een bepaalde verhouding bij beide sectoren komen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij joint ventures in de vorm van een naamloze vennootschap waarbij het aandelenpakket voor een deel in overheidsbezit en voor een deel in particuliere handen is.

Vanuit privatiseringsoogpunt kan deze derde hoofdvorm van belang zijn, indien deze als middel wordt gehanteerd om een betere afweging tot stand te brengen tussen de kosten en de baten van een bepaalde activiteit bijvoorbeeld door middel van budgetteringssystemen en capaciteitsplanning. Wel zijn uit

oogpunt van budgettaire en bestuurlijke beheersbaarheid risico's aan deze vorm verbonden aangezien de overheid meestal financieel blijft bijdragen terwijl haar invloed een meer indirecte vorm krijgt. Er zullen dan ook maatregelen moeten worden ingebouwd dat er doelmatiger wordt gehandeld. Daarmee grenst deze privatiseringsvorm aan de verbetering van het bedrijfsmatig beheer van het overheidsapparaat.

4. Zelfbeheer

De werkgroep 'Verbetering bedrijfsvoering overheid' kreeg van het kabinet tot taak een onderzoek te doen naar de mogelijkheden te komen tot betere systemen van kostenbeheersing, management en beheer. Het produkt van de werkgroep is een voor ambtelijke maatstaven dun rapport, dat makkelijk en vlot leesbaar is. Onder de titel *Zelfbeheer* heeft het furore gemaakt, niet zozeer omdat het zo origineel is of nieuwe ideeën zou bevatten maar omdat de geest in de Haagse wereld er rijp voor was. Het analyseert kort en krachtig wat er mis is in die bureaucratische wereld en geeft als oplossingsrichting een ander bedrijfsvoeringsconcept aan. De essentie van zelfbeheer zal hierna kort worden omschreven waarbij eerst zal worden ingegaan op de kenmerken en gebreken van de huidige bedrijfsvoering bij de overheid.

De bureaucratische organisatie wordt gekenmerkt door een sterk centralistisch en dirigistisch beheersmodel. Het ambtelijk handelen wordt vaak bepaald door de wet en de daarop gebaseerde regelgeving. Vele voorschriften en aanwijzingen beperken de verantwoordelijkheid naarmate men dieper in de ambtelijke hiërarchie afdaald. Dit draagt bij tot een cultuur waarbij de ambtenaar de verantwoordelijkheid afschuift naar een hoger niveau: risicomijdend gedrag wordt het ambtelijke kenmerk. Verstarring en formalisme, inflexibiliteit en traditionalisme zijn hiervan het gevolg. Het overheidshandelen wordt op financieel gebied beheerst door het budgetmechanisme. De jaarlijkse begroting, die gebaseerd is op een gemengd kas-/verplichtingsstelsel, is één van de belangrijke instrumenten ter uitvoering van het voorgenomen beleid. De begroting is vooral organisatie- en inputgericht, aan de output (de produktie, de prestaties) wordt weinig aandacht gegeven. Parallel daarmee is de politieke en ambtelijke leiding van de departementen vrijwel volledig toegespitst op de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling. Aan de beleidsuitvoe-

ring en beheersvraagstukken wordt relatief weinig aandacht gegeven. Kunnen de gestelde doeleinden – in kwantitatieve en kwalitatieve termen – met (de combinatie van) de ingezette instrumenten behaald worden of is het mogelijk dezelfde doeleinden met andere, dan wel met minder middelen te realiseren? Dit soort vragen zijn mede door de wijze waarop de begroting is ingericht niet gemakkelijk te beantwoorden. Op het eigen begrotingshoofdstuk c.q. afdeling vindt men nog wel de personele en bepaalde materiële kosten, maar andere materiële kosten, de huisvestingskosten, rente en eventuele afschrijving op kapitaalgoederen en dergelijke vindt men niet op het eigen maar op andere hoofdstukken. Doorberekening vindt in de meeste gevallen niet plaats. Dit leidt ertoe dat geen juist kosteninzicht bestaat: de totale feitelijke kosten zijn niet exact bekend. Doordat de opbouw van de begroting gericht is op bepaalde kostensoorten per afdeling en niet op kostenplaatsen en uiteindelijk kostendragers, is het niet goed mogelijk de kostprijs van een activiteit en/of prestatie te berekenen. Een kostenbewust handelen en het streven naar een grotere doelmatigheid wordt daarmee niet bepaald gestimuleerd.

Op grond van deze twee invalshoeken – te weten het produceren van goederen en diensten via het budgetmechanisme en het intern functioneren van de overheidsbureaucratie zelf – komt de werkgroep tot de volgende conclusies⁴:

- door de werking van de overheidsbureaucratie laat de ambtenaar andere belangen en doeleinden dan een efficiënt, kostenbewust en taakgericht handelen zwaarder wegen. Dit leidt tot te hoge kosten;
- het schaars voorkomen van eigen verantwoordelijkheid werkt demotiverend;
- de structuur van de overheidsbureaucratie leidt tot te sterke en te centralistische regelgeving;
- in vergelijking met de marktsector is er binnen het overheidsapparaat minder inzicht in het 'productieproces', zowel wat de kosten als wat de output betreft;
- op grond hiervan kan het overheidsapparaat niet (voldoende) kostenbewust produceren en leidt dit tot inefficiency en ineffectiviteit.

Welke oplossing biedt nu zelfbeheer? De werkgroep staat een verandering in de bedrijfsvoering voor: een delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere managementniveaus. Deze interne

decentralisatie zal moeten resulteren in een verandering in de ambtelijke cultuur en de zelf gecreëerde structuur. Met name allerlei interne regelgeving zal moeten veranderen. Het verplaatsen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere niveaus in de organisaties zal gepaard moeten gaan met een zekere mate van autonomie. De manager van een dienstonderdeel krijgt in de filosofie van zelfbeheer de beschikking over en verantwoordelijkheid voor een 'eigen' budget. Hij gaat, met andere woorden, zijn eigen apparaatskosten beheren. Als budgethouder zal de manager binnen zekere grenzen moeten beslissen over de inzet van zijn twee belangrijkste productiefactoren personeel en materieel. Hij krijgt de bevoegdheid ten dele zelf te beslissen over de aard en de omvang van het in te zetten personeel en de daarmee te combineren materiële middelen. Tegenover deze grotere bevoegdheden staan grotere verantwoordelijkheden. Het diensthoofd verplicht zich met de hem ter beschikking staande middelen een bepaalde hoeveelheid goederen van een bepaalde kwaliteit te produceren dan wel diensten te leveren. Jaarlijks sluit hij daartoe een contract met de leiding van het departement c.q. het directoraat-generaal waartoe zijn onderdeel behoort.

Zelfbeheer als een vorm van decentralisatie op het financiële en personele vlak krijgt concreet vorm in een jaarlijkse, taakstellende begroting. Enerzijds zal daarin worden bepaald welke middelen aan de inputzijde ter beschikking komen en anderzijds welke hoeveelheid produkt/diensten/prestaties aan het eind van het jaar geleverd moet zijn. De taakstelling van het budget zal gebaseerd moeten worden op bepaalde normen en standaarden, die op grond van ervaringsgegevens zullen moeten worden vastgesteld. Via deze normen en standaarden zal het productieproces gestuurd en beheerst worden, waarbij de werkgroep is uitgegaan van het zogenaamde 'enge' efficiencybegrip. Het gaat de werkgroep om de doelmatigheid van de interne productieprocessen: hoe kan de gewenste output zo efficiënt mogelijk worden voortgebracht. Essentieel voor het gehele systeem is dan ook dat die productie éénduidig kan worden geïdentificeerd en gemeten en dat tevens efficiency-standaarden kunnen worden ontwikkeld. Zowel voor- als nacalculatorisch moeten deze kerngrootheden worden bepaald en moet de informatie hierover snel ter beschikking komen. Dit laatste vereist een enorme verbetering en

verandering van de informatiesystemen binnen de overheid. In wezen zal voor die onderdelen waar het zelfbeheersysteem zal worden ingevoerd, de boekhouding gegevens moeten leveren die gebaseerd zijn op het in het bedrijfsleven toegepaste baten-lastensysteem. Niet alleen zullen per organisatie-eenheid/budgethouder de kostensoorten en kostenplaatsen moeten worden onderscheiden, maar ook zullen de kosten moeten worden toegerekend naar de kostendragers.

Een ander belangrijk element van het voorgestane, andere bedrijfsvoeringsconcept is dat de stijl van leiding geven en werken in de ambtelijke dienst zal moeten veranderen. In dat kader spreekt de werkgroep van een stelsel van 'beloningen en straffen': efficiënt werken zal worden beloond, inefficiënt werken zal worden bestraft. Centraal daarbij staat weer het taakstellende budget. De werkgroep stelt zich voor – na een aanloopfase waarin het normaal te achten standaardkostenniveau wordt benaderd – te gaan werken met een systeem van budgetwinst en -verlies. De gedachte hierachter is dat de organisatie en de daarin werkzame ambtenaren 'beloond' moeten worden door efficiënt handelen. Tegenover de prikkel tot verhoging van de produktiviteit staat – in het geval deze produktiviteitsnormen niet worden gehaald – de mogelijkheid negatieve sancties toe te passen. Voor de ambtenaar zou dat consequenties kunnen hebben in de sfeer van zijn arbeidsvoorwaarden en rechtspositie. De werkgroep denkt daarbij bijvoorbeeld aan het niet meer automatisch toekennen van een jaarlijkse loonsverhoging en een verplichte bijscholing c.q. mobiliteit. Deze mogelijkheden lijken nogal rigoureuus, maar de werkgroep wijst er op dat het huidige ambtenarenreglement een beleid in deze richting in feite al mogelijk maakt. Dit reglement biedt wat dat betreft meer flexibiliteit dan veelal wordt verondersteld.

5. Verschillen, overeenkomsten en toepassingsbereik

Na deze schets op hoofdlijnen zal op een aantal aspecten nader worden ingegaan. Allereerst zal een aantal verschillen en overeenkomsten de revue passeren.

Bij privatisering gaat het om de principiële vraag of een bepaalde activiteit nog steeds als een overheids-taak moet worden beschouwd. Het motievenonderzoek zal over die vraagstelling helderheid moeten verschaffen. Uiteindelijk zal het kabinet daarover een politieke beslissing moeten nemen. Op het eerste ge-

zicht is die vraag het eenvoudigst te beantwoorden voor een zuiver collectief goed, bijvoorbeeld de zorg voor de defensie. Een zuiver collectief goed moet aan twee kenmerken voldoen, namelijk die van non-exclusiviteit en non-rivaliteit: van bescherming tegen buitenlandse vijanden is niemand uit te sluiten en 'consumptie' van de ene burger verhindert 'consumptie' door een andere burger niet. Niemand zal ontkennen dat defensie een zuiver collectief goed is, maar de vraag of de 'productie' ervan door de overheid moet worden verzorgd is in de loop der eeuwen anders beantwoord. Als men terugkijkt in de geschiedenis zal men zich de huurlegers uit de 80-jarige oorlog herinneren. Maar ook heden ten dage is het verschijnsel van huurlegers – alhoewel in andere werelddelen – een niet onbekend begrip. Eenzelfde analogie in de tijd kan men trekken met de belastinginning. Dat dit niet een overheidstaak zou zijn, zal nu niet zo snel geponereerd worden. Maar het is nog maar zo'n 200 jaar geleden dat de belastinginning was verpacht aan particulieren.

Naast de zuivere collectieve goederen onderscheidt men in de theorie wel de onzuivere collectieve goederen. Deze zijn onzuiver omdat ze naast een collectief element ook een individueel element hebben: of de producent is in staat bepaalde consumenten van consumptie uit te sluiten of de consument sluit zichzelf uit. Een voorbeeld daarvan is een autosnelweg: enerzijds behoeft een automobilist niet van een autosnelweg gebruik te maken en anderzijds kan een automobilist worden uitgesloten van het gebruik. In ons land kan en mag iedere automobilist van een autosnelweg gebruik maken. In Frankrijk is dat voor de zogenaamde tolwegen, die een groot deel van het Franse snelwegennet beslaan en geëxploiteerd worden door de staat en particuliere maatschappijen gezamenlijk (sociétés mixtes), niet het geval. Wie daar de tol niet wenst te betalen, is van het gebruik uitgesloten. In ons land is dat mede door de grotere bevolkingsdichtheid en het daarmee samenhangende grote aantal op- en afritten slechts tegen prohibitieve kosten mogelijk. Het is dus ook een kwestie van doelmatigheid, dat wil zeggen een afweging van kosten versus baten of een autosnelweg al dan niet 'geïndividualiseerd' wordt. Uit deze voorbeelden blijkt dat de vraag of een bepaald goed een (zuiver) collectief goed is en of de productie daarvan door de overheid moet worden verzorgd niet zo gemakkelijk te beantwoorden is en dat het antwoord al naar gelang plaats en tijd kan veranderen.

Bij individuele goederen en diensten is het laatste onderdeel van de vraag eenvoudiger te beantwoorden. Er zijn namelijk vele individuele goederen en diensten die of door de overheid zelf worden voortgebracht dan wel door de particuliere sector. In dit laatste geval is de overheid als subsidiegever daar veelal indirect bij betrokken. De voorbeelden liggen voor het oprapen: onderwijs, volkshuisvesting, landbouw en veeteeltproducten, arbeidsbemiddeling, cultuur, sport en recreatie. In wezen zijn dit allemaal individuele goederen, waarvoor de gebruiker een prijs in rekening wordt gebracht. Echter niet de volle prijs. De overheid legt daar geld op toe op grond van de drie bekende subsidiemotieven: de aanwezigheid van positieve externe effecten, het groei- of ontwikkelingsmotief en het 'merit'-motief. De overheidsbemoeienis is in de meeste gevallen juist op dit laatste motief gebaseerd waarbij zij ervan uitgaat dat de voorkeur van de consument niet juist is, dan wel dat de consument de voor- en nadelen van zijn eigen voorkeur niet goed inschat. Daarmee trekt de overheid in twijfel een fundamentele veronderstelling, die aan het marktmechanisme ten grondslag ligt, namelijk de juistheid van de door de consument gemaakte afweging tussen enerzijds de prijs die voor een bepaald goed moet worden betaald en anderzijds het nut dat van dat goed wordt ondervonden. De consumentenvoorkeur wordt als onvolwaardig en onvolledig beschouwd en aangevuld met de voorkeur van de overheid zelf. Langs die weg 'verwatert' het marktmechanisme en wordt het budgetmechanisme als regelend mechanisme geïntroduceerd en treedt ze in een aantal gevallen in de plaats van het marktmechanisme.

Een andere belangrijke reden voor overheidsingrijpen is de wens om de inkomensverdeling te beïnvloeden. In vele gevallen zullen bovendien meerdere motieven tegelijk spelen. Hoe dit ook zij, het is uiteindelijk een politieke keuze of een bepaald goed als een (zuiver) collectief goed of een individueel goed wordt beschouwd en/of de productie ervan door de overheid moet worden verzorgd of niet. Indien dit laatste het geval is, zal tot de meest vergaande vormen van privatisering worden besloten. Bij deze meest vergaande vormen, te weten de volledige afstoting en uitbesteding aan de particuliere sector, zal dit steeds leiden tot een afslanking van de overheidsorganisatie. Bij de minder vergaande vorm van privatisering – de verzelfstandiging – zal dit wel leiden tot organisatorische

veranderingen, maar hoeft dit niet per se tot een afslanking te leiden. Wel gaat het steeds om een organisatorisch veranderingsproces dat in beginsel naar buiten is gericht. Privatisering is – vanuit de organisatie gezien – in beginsel extern gericht. Bij zelfbeheer ligt dat anders. Bij toepassing van zelfbeheer zullen wel veranderingen in de organisatie/procedures etcetera worden doorgevoerd, maar zal de organisatie als zodanig in beginsel niet gewijzigd worden. Het veranderingsproces is, met andere woorden, naar binnen, op de eigen organisatie gericht.

Zelfbeheer en privatisering raken elkaar op het punt van de doelmatigheidsbevordering, maar kunnen daar tegelijkertijd botsen. Bij privatisering gaat het immers om de principiële vraag of het budgetmechanisme dan wel het marktmechanisme geschikter is om de handelingen van de producenten af te stemmen op de wensen van de consumenten. Vele onderzoeken hebben aangetoond dat het particuliere bedrijfsleven, werkend onder de 'tucht van de markt', dezelfde goederen en diensten qua hoeveelheid en kwaliteit goedkoper kan voortbrengen dan een overheidsorganisatie. Een overzicht van internationale studies onder andere op het terrein van het ophalen van huisvuil en het opwekken van elektriciteit is te vinden in het SMO-boekje *Privatisering* van Boorsma en Mol⁵. In ons land komen langzamerhand ook steeds meer studies ter beschikking die eveneens in deze richting wijzen: zie bijvoorbeeld de CBS-publicatie *Onderzoek gemeentereiniging 1983* en de rapporten over verschillende onderwerpen uit de eerste ronde van privatiseringsonderzoeken. De conclusie die uit deze studies kan worden getrokken, is dat de marktsector veelal aanzienlijk goedkoper werkt dan de overheid, in een aantal gevallen zelfs in die mate dat de BTW als kostenpost wordt 'goedgemaakt'. Afstoten dan wel uitbesteden naar de marktsector betekent een niet onbelangrijk kostenvoordeel en welvaartstheoretisch gezien een doelmatiger aanwending van de beschikbare produktiefactoren.

Hierin ligt ook het meer principiële verschil; bij privatisering gaat het om 'minder overheid en meer markt'. Zelfbeheer daarentegen benadert het doelmatigheidsvraagstuk minder principiële en meer pragmatisch. Zelfbeheer is gericht op een beter en doelmatiger functionerende overheid. Redenerend vanuit een consistent overheidsbeleid zal daarom eerst de privatiseringsvraag aan de orde moeten worden ge-

steld en pas als duidelijk is dat om zwaarwegende redenen de meer vergaande privatiseringsvormen niet mogelijk zijn, zal moeten worden gezien hoe een grotere doelmatigheid binnen de overheidsorganisatie kan worden bereikt. Vormen van verzelfstandiging en zelfbeheer komen dan voor toepassing in aanmerking. Hiermee wordt een andere lijn van denken gevolgd dan in het recente ABVA/KABO-rapport over privatisering⁶. Dat rapport laat de privatiseringsvraag 'links' liggen en kiest – vooral tegen de achtergrond van belangenbehartiging voor haar leden – bij voorbaat voor het streven naar een doelmatiger beheer binnen de overheidsorganisatie en tegen afstoting en uitbesteding. Men gaat daarmee een belangrijk motief voor privatisering, namelijk versterking van de marktsector, uit de weg.

Ook in de uitwerking en de gevolgen zijn er tal van verschillen tussen privatisering en zelfbeheer. Hiervoor is al gewezen op de veranderingen in de juridische organisatievorm. Bij privatisering kan dat variëren van verschillende privaatrechtelijke organisatievormen tot een andere publiekrechtelijke organisatievorm. Bij zelfbeheer blijft de organisatie-eenheid tot de departementale organisatie behoren. Dit verschil in juridische organisatievorm heeft ook vele verschillen tot gevolg op het vlak van de rechtspositie van de werknemers en op het gebied van de belastingen. Bij zelfbeheer zullen in de rechtspositie van de ambtenaren in beginsel geen fundamentele veranderingen optreden. Overigens is het wel denkbaar dat de gedachten over het systeem van 'beloningen en straffen' en de eventuele decentralisatie op het gebied van personeelsbeleid en formatiebeheer voor de individuele ambtenaar in de toekomst wel tot veranderingen aanleiding zullen geven maar dit alles met behoud van de huidige ambtelijke status. Bij privatisering – in het bijzonder bij de meest vergaande vormen – ligt dat anders. Afstoting en uitbesteding kunnen voor de betrokken ambtenaren juist leiden tot het verlies van die ambtelijke status. Een overgang van de publieke naar de particuliere sector van de maatschappij brengt voor de individuele ambtenaar met zich mee dat hij gaat vallen onder de collectieve arbeidsovereenkomst in de betrokken bedrijfstak. De daar geldende primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, maar ook zaken als de pensioen- en werkloosheidsvoorziening, ontslagrecht en dergelijke wijken veelal af van die in de rijksdienst. Dit kan zowel ten voor- als ten nadele van de

betrokken ambtenaar uitwerken. Op dit moment wordt bij de uitwerking van de tot nu toe genomen principebeslissingen ervaring opgebouwd met de overgangsproblemen op het rechtspositionele vlak. Indien voor deze overgangsproblemen een redelijke oplossing wordt bereikt, dan zal hiervan een belangrijke stimulans voor toekomstige privatiseringsgevallen uitgaan.

Ook op fiscaal gebied zullen de meest vergaande privatiseringsvormen tot belangrijke veranderingen leiden. In geval van afstoting van een activiteit naar een NV gaat het daarbij om de vennootschapsbelasting, de BTW en eventueel het in aanmerking komen voor WIR-premies. Het BTW-aspect speelt natuurlijk ook bij uitbesteding. Bij verzelfstandiging kunnen – afhankelijk van de gekozen juridische vorm – deze fiscale aspecten ook voorkomen, maar dit behoeft niet het geval te zijn. Bij zelfbeheer zullen geen wijzigingen in het fiscaal regime optreden.

Met het aanstippen van een aantal verschillen en overeenkomsten tussen privatisering en zelfbeheer is tegelijkertijd al iets gezegd over het mogelijke toepassingsbereik. Het stellen van de privatiseringsvraag is in beginsel op het hele terrein van de overheid toepasbaar. Het meest voor de hand ligt de vraag te stellen voor de door de overheid voortgebrachte of gesubsidieerde individuele goederen of diensten. Dit te meer als voor deze goederen of diensten door de marktsector vergelijkbare producten op de markt worden gebracht. Privatisering van zuiver collectieve goederen ligt minder voor de hand. Het is op het eerste oog moeilijk denkbaar dat 'veiligheid' of 'bescherming tegen buitenlandse vijanden' zou kunnen worden geprivatiseerd. Toch zijn er op dit gebied wel degelijk mogelijkheden. Als men gaat analyseren waaruit de productie van dit 'goed' bestaat, uit welke componenten dit is opgebouwd en hoe die componenten tot stand komen, dan ontdekt men al gauw dat onderdelen van dit (productie)proces best voor privatisering in aanmerking komen. Om heel concreet te zijn: zowel bij defensie als bij de politie komen opleidingen en onderhoud – niet onbelangrijke onderdelen van het dagelijks gebeuren binnen deze diensten – voor privatiseringsonderzoek in aanmerking. In de eerste privatiseringsronde wordt dan ook op beide terreinen onderzoek gedaan.

Op welke terreinen van overheidszorg zou zelfbeheer toegepast kunnen worden? Het rapport *Zelfbe-*

heermerkt hierover op dat dit één van de onderwerpen is waarop nader gestudeerd moet worden. Met name beveelt het rapport aan een typologie van organisatie-eenheden te ontwikkelen, waarbij dan een onderscheid gemaakt moet worden naar de aard van het productieproces. Langs die weg verkrijgt men een beter zicht op de uitvoerbaarheid van zelfbeheer en op de gegevens waarop het af te sluiten contract moet worden gebaseerd. Het ligt voor de hand dat dat zelfbeheer het gemakkelijkst zal zijn te realiseren bij die onderdelen van de overheid waarvan de producten identificeerbaar en meetbaar zijn en die op dit moment reeds zo veel mogelijk bedrijfseconomisch worden gerund. Dit zullen meestal uitvoerende diensten zijn waarbij de afzet afhangt van de vraag uit de markt en de voortgebrachte goederen of diensten het karakter hebben van een individueel goed. Deze uitvoerende diensten lenen zich – zoals hiervoor gesteld – in principe ook en waarschijnlijk zelfs beter voor privatisering. Het minst gemakkelijk lijkt zelfbeheer te realiseren bij departementale beleids- en stafafdelingen, welke gericht zijn op beleidsvoorbereiding, studies en dergelijke en waarvan de ‘productie’ vaak moeilijk meetbaar is. Een tussengebied ligt dan bij die (uitvoerende) diensten, waarbij de afzet niet uitsluitend afhangt van de vraag uit de markt, maar het budgetmechanisme tevens invloed uitoefent op de prijs en daarmee op de vraag.

In de werkgroep ‘Zelfbeheer II’ zal gezien de taakopdracht deze typologie van organisatie-eenheden verder worden uitgewerkt. Tevens zullen dan de randvoorwaarden worden geformuleerd die voor de toepassing van zelfbeheer in de zogenaamde proeftuinen zullen gelden. Met name zijn daarbij van belang de voorwaarden die vanuit de centraal beherende departementen – Binnenlandse Zaken voor wat betreft het personeelsbeleid, Financiën voor het financiële en budgettaire beleid – zullen worden gesteld. Eén van die voorwaarden zal ongetwijfeld zijn dat het informatiesysteem op personeels- en financieel gebied zal

moeten worden verbeterd! Zonder een beter en sneller informatiesysteem zal zelfbeheer niet kunnen werken. Het zal dan onmogelijk zijn de beoogde contracten tussen de dienstleiding van een afdeling en van het departement af te sluiten en wat nog belangrijker is te controleren. De gedachte die in de Haagse wandelingen wel eens wordt vernomen dat met de introductie van zelfbeheer een toestand van ‘vrijheid, blijheid’ zal ontstaan, zal wel de bekende wens zijn die de vader van deze gedachte is. Werkelijke vrijheid kan echter slechts bestaan in gebondenheid.

Noten

1. Tot de zogenaamde ‘grote’ operaties worden gerekend de heroverweging, de deregulering, de privatisering, de –2%–operatie, de decentralisatie en de reorganisatie van de rijksdienst. Zelfbeheer komt als begrip voort uit het rapport van de werkgroep ‘verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid’ uit de 3e heroverwegingsronde. De deregulering en de privatisering vinden hun oorsprong in rapporten uit de 2e ronde, terwijl diverse aspecten van het decentralisatiebeleid gedurende alle tot nu toe gehouden heroverwegingsronden zijn bestudeerd. Om deze reden wordt in de Haagse wandelingen de heroverweging wel eens betiteld als ‘de moeder van de grote operaties’.

2. Zie: *Miljoenennota 1981*, paragraaf 4.5, blz. 44/45.

3. Tot de traditionele taken van de overheid worden gerekend de bescherming tegen buitenlandse vijanden, de handhaving en verzorging van de orde en rust in het binnenland en specifiek voor ons land de strijd tegen het water. De rol van de overheid in de vorige eeuw was een zeer beperkte; om die reden wordt de staat van de vorige eeuw wel eens getypeerd als de nachtwakersstaat.

4. *Zelfbeheer, heroverwegingsrapport ‘Verbetering bedrijfsvoering overheid’*, deelrapport nr. 53; verkrijgbaar bij de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën.

5. P.B. Boersma en N.P. Mol, *Privatisering*; SMO-Informatief 83/4, Stichting Maatschappij en Onderneming, Scheveningen 1983.

6. F. Soeterbroek en A. Walravens, *Privatisering in Nederland; analyse, kritiek, alternatieven*; AbvaKabo, februari 1985.