

Verzelfstandiging en marktwerking

door prof.dr. R.J. in 't Veld

Inleiding

Het zijn verwarrende tijden. Nog kort geleden leek ons nationale politiek-maatschappelijke bestel rustig en stabiel. Poldermodel en Paars verkeerden met elkaar in harmonie. Nog in de herfst van 2001 domineerde de bewieroking. Eenlingen die wezen op bestaande ernstige beleids crises kregen het odium van piskijker en raakten gemarginaliseerd¹. Plots zijn wij echter opgeschrikt door politieke aardverschuivingen van een heftigheid als tijdens de laatste honderd jaar nimmer tevoren, door veel emoties over eerder verborgen overheidsfalen en door onverwachte aanzienlijke economische spanningen. De dominante visie op onze maatschappelijke instituties bleek niet betrouwbaar: er is bij nader inzien wel degelijk sprake van instabiliteit, zelfs van verval. Ons model van representatieve democratie behoeft dringend aanpassingen. De productie van diensten zoals in twee eeuwen van weldadig overheidspaternalisme, met name “merit good” koestering, gegroeid en vastgegroeid en uitmondend in de huidige grote zorgsystemen voor onderwijs en gezondheidszorg, blijkt te paternalistisch van opzet voor een goed opgeleide bevolking die ook op deze terreinen haar soevereiniteit opeist. De organisatie van de overheid beantwoordt op een aantal punten onvoldoende aan geavanceerde professionele verlangens. Maar ook de verhoudingen tussen publiek en privaat zijn sterk in beweging. De tot routine verworden verklaring voor de ontwikkeling van onze samenleving als de begrijpelijke consequentie van individualisering, internationalisering, digitalisering en commercialisering is – zonder dat een van die trends valt te ontkennen - te lineair en te simpel om voldoende scherpe analyses voort te brengen.

Mondiaal leven wij aan het begin van de 21^e eeuw in een tijdperk, waarin de vrijhandel en volledige mededinging hoog in het ideologische vaandel prijken. We spreken over een ideologisch vaandel, omdat tussen wens en feit een omvangrijke kloof gaapt. Protectionisme bestaat nog volop, en in vele gedaanten, maar is politiek niet langer in de mode. Volledige

¹ Bijdragen van auteur dezes in 7^e Jaarboek van het socialisme en de bundel Sturen na Paars; zie ook in 't veld e.a. Sturingswaan en ontuchtering , Lemma 1999

mededinging bestaat echter nagenoeg uitsluitend in bedrijfstakken waarin geen sprake is van schaalvoordelen, zoals ambacht en kunst. De meeste belangrijke markten in industrie en dienstverlening hebben de vorm van een oligopolie en overschrijden in ruime mate landsgrenzen of zelfs de maat van een continent. Machtsposities die voor de afnemer nadelen zouden kunnen veroorzaken vormen een permanente dreiging. Daarom zijn op veel markten door publieke autoriteiten marktmeesters benoemd, die de taak hebben toe te zien op de markt en ongewenste gebeurtenissen en effecten te bestrijden. De macht van veel commerciële conglomeraten raakt immers licht buiten proporties indien geen publieke countervailing power bestaat op dezelfde schaal als die van het conglomeraat.

Nederland zweeft uiteraard mee in de mondiale beweging. Traditioneel is de Nederlandse bedrijvigheid in industrie en dienstverlening lang gedomineerd door een beperkt aantal grote concerns die binnen Nederland overwegende posities innamen. De mededingingswetgeving was dan ook lang zeer mild. Recent hebben aanpassingen plaats gevonden op aanwijzing van de EU. Daarom is thans een verbodstelsel van kracht waar het machtsposities betreft en is een mededingingsautoriteit werkzaam. Ook binnen een aantal sectoren zijn marktmeesters geïnstalleerd waarvan die in de telecomsector, Opta geheten, de meest spraakmakende is. De creatie van markten alsmede het reguleren daarvan vanuit overheden is echter slechts een van de aspecten van de transitieproblematiek rond de verhouding tussen publiek en privaat. De overheid is immers niet zelden zelf een marktpartij, en moet zich dan zo gedragen, dat er geen valse concurrentie ontstaat. Die gedragslijn vereist naar sommiger oordeel weer specifieke wetgeving.

Inhoudsopgave

Dit hoofdstuk handelt over enige aspecten van de problematiek rond markt en overheid. Meer in het bijzonder gaan wij na hoe de recente ontwikkelingen rond verzelfstandiging, privatisering en marktwerking in Nederland zijn te interpreteren. Daarbinnen is een aardige vraag: Wat heeft Paars bewerkstelligd?

Eerst gaan we na hoe overheid en markt zich tot elkaar *verhouden*. Vervolgens houden we ons bezig met recente *verzelfstandigings*processen. Organisaties die zich tussen overheid en markt in bewegen, zogenaamde *hybride organisaties*, blijken fors onder vuur te liggen. De verklaring daarvoor sporen we op in een uitvoeriger betoog omtrent de *spanningsbogen* rond

instituties. Het blijkt dat er in belangrijke mate sprake is van *probleemvervlechting*. Het denken rond het *borgen van een publiek belang* zoals met name door de WRR verkondigd is niet erg behulpzaam bij zorgvuldig analyseren. Het nuttige begrip *synergie* is in dat denken afwezig. Dat begrip leidt ons naar het vraagstuk van culturele stabiliteit van hybride organisaties. Tot slot vatten wij de situatie in Nederland samen, en komen we tot enige conclusies.

Markt en overheid als twee helften van een krakeling

Markt en overheid raken elkaar op tal van punten. Soms in goede harmonie, maar vaak ook in conflictueuze verhoudingen. In de afgelopen eeuwen is onze nationale samenleving ontwikkeld in tal van historische golfbewegingen² rond de grenzen tussen en overlappingsen van het statelijke en het commerciële domein. Sommige mensen denken dat er ooit een wereld heeft bestaan waarin er enerzijds een overheid was en anderzijds een particulier bedrijfsleven die strikt van elkaar waren onderscheiden. En dat de overheid iets deed aan globale regulering van het bedrijfsleven en dat voor het overige het bedrijfsleven zijn eigen gang ging en niets met die overheid te maken had. Die wereld heeft waarschijnlijk nergens ooit, maar zeker in Nederland nooit bestaan. Ons land kwam in de 16de en 17de eeuw tot grote bloei via gemengde organisaties, waarin commercie en overheid samengingen. Wedijver en toewijding verenigd. Commercie en algemeen belang in elkaar gevlochten.

² Golfslag is geheimzinniger, minder statisch, dan een slingerbeweging, maar ook een golfslag is een voorbeeld van een aan regelmaat gekoppeld beeld. Toch is dat niet helemaal waar. Na een golf verandert alles van vorm en inhoud, maar er is wel regelmaat. Ik heb zelfs ooit geleerd dat de golfslag van onze zeeën door de maan worden bepaald. Fascinerend is dat golven verschillen in lengte en in intensiteit. Verschillende golven kunnen elkaar versterken of verzwakken. In de economie leerden wij vroeger van alles over elkaar versterkende of dempende sinusoidale golfbewegingen met uiteenlopende oorzaken: Kondratieff-golven, de bouwcyclus, de eigenlijke conjunctuurcyclus en de korte voorraadcyclus. Maar na een golf is er geen herstel van het voormalige: alles is wel anders geworden. Dus toch liever golfslag dan slingerbeweging: liever dialectiek dan herstel.

Zoals bijvoorbeeld de Verenigde Indische Compagnieën.

In de negentiende eeuw vond de opkomst van nutsvoorzieningen overwegend plaats door particuliere initiatieven, die later door overheden werden overgenomen. Ook onderwijs, gezondheidszorg en welzijnsinstellingen vonden hun grondslag niet overwegend in overheidsinitiatieven, maar in particuliere organisaties, die pas geleidelijk door overheden raakten ondersteund. In de twintigste eeuw vond de opbouw van de welvaartsstaat plaats met als gevolg een wel zeer grote overheid. Ook in die periode vond uitvoering van overheidsbeleid nog steeds overwegend plaats met behulp van privaatrechtelijke organisaties.

Die ontwikkeling - en daarbinnen meer in het bijzonder de verhouding tussen publiek en privaat - aan te duiden als een getijdenbeweging of een slingerbeweging heeft de charme van een aantrekkelijke hyperbool, maar is misleidend voorzover daarvan de suggestie uitgaat dat de aard van de instituties dezelfde blijft. De markten van nu zijn niet de markten van de achttiende eeuw, en de verhouding tussen markt en overheid ziet er thans principieel anders uit dan vroeger.

Vooraf onder invloed van de WTO en de EU raakte aan het slot van de vorige eeuw een vorm van denken dominant, waarin het op faire wijze functioneren van markten centraal stond en de overheid een belangrijke taak kreeg om die fairness te borgen.

Overheidsoptreden, dat die fairness belemmerde kwam in toenemende mate onder vuur te liggen.

Daarbij leek het soms alsof de aanhangers van het gedachtegoed van de gemengde markteconomie met als voorname beginselen volledige mededinging en vrije toetreding vergaten dat de overheid via regulering, bekostiging en eigen optreden zeer omvangrijke hoeveelheden goederen en diensten produceert, terwijl die productie onttrokken is aan de markt. Daar gelden andere beginselen, en is mededinging juist vaak verboden. Voorzover het gaat om merit goods waren daarvoor eerder achtenswaardige motieven geformuleerd die zowel benign paternalism inhielden (de mensen weten niet wat goed voor hen is) als het streven naar herverdeling. Zeer belangrijk is de spanning die is ontstaan rond deze categorie van producten. Want juist op grond van verdelingsmotieven verbiedt de wetgever tot op heden dat op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg markten ontstaan. Een ziekenhuis is niet naar zijn aard publiek maar is een onderdeel van een aan de markt

ontrokken zorgsysteem. Uiteraard is ook het streven naar een rechtvaardige verdeling van voorzieningen een onderdeel van het meer algemene streven naar maatschappelijke fairness. Voorzover de zojuist beschreven motieven verzwakken zal op het terrein van merit goods het streven ontstaan naar marktwerking. Tijdens die overgang zullen uiteraard ook de – voormalige - publieke aanbieders op die markten opereren. Die complexe problematiek kenmerkt eveneens ons tijdsgewricht.

Verzelfstandiging

De welvaartsstaat kende een zelfbewuste overheid die geloofde in maakbaarheid en sturing. Al in de jaren tachtig ontstond echter aandacht voor de beperkingen aan overheidszijde om effectieve veranderingen in de samenleving tot stand te brengen en in isolement doeltreffende en doelmatige productieve processen te verzorgen. Beleidsbeëindiging, vaak door marktcreatie, raakte in zwang. In de belangrijke zorgsystemen onderwijs en zorg bleef marktcreatie echter lang een verschijnsel aan de marge.

Publiek-private samenwerking was aan het begin van de jaren negentig en tien jaar later weer in een soort golfbeweging topprioriteit van beleidsmakers, zonder dat veel opvallende successen op rijksniveau werden geboekt.

Aan het eind van de jaren tachtig begon de hausse in verzelfstandiging en commercialisering van uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. In Nederland niet zoals in Groot-Brittannië volgens een naar uitgangspunten en methodologie uniforme standaard, maar een beetje gedifferentieerd en gefragmenteerd. Privatisering en verzelfstandiging werden sleutel termen.

Privatisering is geenszins een eenduidig begrip. Verstaan we er onder, dat de in het geding zijnde organisatie van een publiekrechtelijke gedaante of omgeving overgaat in een privaatrechtelijke, dan is die definitie duidelijk maar nietszeggend voor zover het gaat om de eventuele wijzigingen in zeggenschap, of afhankelijkheid. Om daarop zicht te krijgen is het noodzakelijk de relaties als een bestuurlijk complex te beoordelen. Daarin speelt de financiële verhouding vaak een belangrijke rol.

Privatisering in de betekenis van het opgeven van zeggenschap van overheidswege en het volledig in de markt plaatsen van voormalige overheidsactiviteiten vond voornamelijk plaats in sectoren waarin omvangrijke infrastructuur als ondeelbare en niet te dupliceren

productiefactor aanwezig was. De scheiding van het beheer van de infrastructuur en de productie van diensten daarop maakte het mogelijk om tot marktontwikkeling te komen bij de voortbrenging van diensten. Dat gold onder meer voor energie, telecom en spoor. Aangaande de zeggenschap over het beheer van de infrastructuur vond in ons land weer geen doctrinevorming plaats. Soms hielden overheden een overheersende stem in het kapittel, zoals bij het spoor, dan weer kreeg de voornaamste producent onder strikte voorwaarden dat beheer in handen, zoals in het geval van het vaste telefoonnet. Tijdens Paars 1 bestond nog het misverstand, dat de creatie dan wel stimulering van marktwerking gepaard zou gaan met deregulering. Zo heette het succesrijke project van minister Weijers MDW: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Intussen is duidelijk, dat de gecreëerde markten zeer overwegend gereguleerde markten zijn die zeer veel regels vergen. Naast privatisering vond ook menigmaal verzelfstandiging plaats binnen de publieke sector. Gemeenten kenden reeds lang het verschijnsel van relatief zelfstandige bedrijfsonderdelen in de vorm van diensten. Op rijksniveau gingen ministeries over tot de creatie van agentschappen en zelfstandig bestuursorganen, ZBO's. De eerste hadden geen eigen rechtspersoonlijkheid, de tweede wel. De bestuurlijke relaties kwamen in het eerste geval voort uit aanwijzingen van de bevoegde minister, en in het tweede geval uit een wet in formele zin. Deze laatste regelde voor een individueel ZBO of een reeks daarvan – bijvoorbeeld universiteiten en hogescholen – de instelling, de organen met hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de verhouding met de verantwoordelijke minister(s). Niet zelden vond in deze wetten rechtstreekse attributie van bevoegdheden door de wetgever aan een ZBO plaats. Zo dat het geval was, bevond een ZBO zich dus niet onder een minister, maar min of meer naast hem. Het was dan uiteraard zaak om de verantwoording goed te regelen, want hiërarchie als beginsel functioneerde niet of maar ten dele. Ook de vraag wanneer te kiezen voor een ZBO of een agentschap kreeg in ons land niet een enkel duidelijk antwoord.

Sterker nog, het is zelfs onjuist te veronderstellen dat agentschappen en ZBO's in ieder geval een meer zelfstandige positie ten opzichte van de minister innemen dan een bepaald onderdeel van een departement. De Belastingdienst bijvoorbeeld is juridisch een normaal directoraat-generaal van het departement van Financiën, maar in menig opzicht meer autonoom dan menig ZBO. Hetzelfde geldt voor de eerdergenoemde mededingingsautoriteit.

Voor verzelfstandiging is aanleiding, wanneer de aard van het werk een meer zelfstandige bedrijfsvoering noodzakelijk maakt, of wanneer het onwenselijk is, dat de uitvoerende macht tevens gedetailleerde zeggenschap heeft over de desbetreffende organisatie.

Deze noodzaak kan voortkomen uit de wenselijkheid om een bepaalde professionele praxis zonder politieke invloed te laten plaats vinden. Belangrijke voorbeelden zijn vanouds het werk van geleerden en van rechters.

Maar ook kan het productieproces technisch zo geavanceerd zijn, dat het beter is om dit in een afzonderlijke organisatie te laten plaatsvinden. Dit geldt voor massale uitkeringen en andere rechtshandelingen jegens individuen, die volgens vaste patronen maar met aandacht voor specifieke details en een hoge mate van integriteit moeten plaats vinden: het toelaten van asielzoekers, het verzorgen van studiefinanciering, of het uitkeren van kinderbijslag.

Veel geavanceerde informatiesystemen worden op afstand van de departementen beheerd.

Een aantal rampjes in de tachtiger jaren – met studiefinanciering en de paspoortvervaardiging als tragikomische dieptepunten- heeft duurzaam de overtuiging gevestigd, dat het wenselijk is om dergelijke processen buiten de vooral op beleidsontwikkeling gerichte verbaalintellectuele cultuur van het (kern)departement te plaatsen. Maar het hangt volledig van de desbetreffende wetsfamilie af, of men dan zal kiezen voor een agentschap of een ZBO. Binnen Justitie bijvoorbeeld is zeer overwegend gekozen voor agentschappen, terwijl VROM en LNV vaker de gedaante van een ZBO prefereerden.

Excessen op het punt van extreme verrijking van verzelfstandigde bestuurders of opvallende dalingen in effectiviteit of efficiency bleven in Nederland uit. Objectieve rapporten spraken vaak van aanzienlijke successen op het punt van bedrijfsmatigheid en klantbejegening. Maar toch verliep het tij. Gespierde taal over herstel van het politieke primaat begeleidde de geboorte van het eerste Paarse kabinet. Dat primaat kreeg in de politieke praktijk de interpretatie van “de baas moeten spelen”. Op onduidelijke gronden werd gedurende Paars hier en daar een deel van de verzelfstandiging teruggedraaid, en werden voornemens bevroren, terwijl elders in ons land diezelfde ontwikkeling onverdroten voortgang vond. Vooral in de sector van de sociale zekerheid vonden dramatische ingrepen plaats, en vond een bestel van relatief zelfstandige en onderling concurrerende uitkeringsorganisaties zijn

ontijdig einde in een politiek compromis gedurende Paars 2, waarbij een nieuwe publieke monopolist in hun plaats trad. Rechtzinnige beelden over de motieven voor overheidsop treden kwamen opnieuw naar voren. De tengevolge van de verzelfstandiging verbeterde doelmatigheid raakte buiten beeld. Gedurende de negentiger jaren ontstond meer in het algemeen een nieuwe obsessie aangaande de formalisering van verantwoording en controle. Paars specificeerde die formalisering onder meer in het streven naar minder discretionaire ruimte voor verzelfstandigde onderdelen van de publieke sector. Dit streven kreeg tenslotte vorm in een ontwerp van wet Kaderwet ZBO's dat bedoelde tot een enkele standaard op hoofdpunten te komen. In dit ontwerp dat inmiddels de Tweede Kamer passeerde is een einde gemaakt aan iedere zweem van nevenschikking: de minister krijgt een algemeen recht tot vernietiging van iedere rechtshandeling van een ZBO. In de loop van de totstandkoming van het wetsontwerp is mede daarom een aantal ZBO's al buiten het bereik van het wetsontwerp geraakt, zoals de universiteiten. De dominante opvatting in regeringskringen leek te zijn, dat de gewenste uitwerking van ons democratisch bestel met zich brengt, dat sterk verticale relaties domineren in het verkeer tussen parlement, regering en organisaties van het rijk. De ministeriele verantwoordelijkheid kreeg een uitwerking in die richting. Dat die verticalisering in strijd is met belangrijke processen van horizontalisering, die in de samenleving plaats vinden ter wille van professionalisering en creatieve beleidsontwikkeling, ontging die kringen.

Hybride organisaties

Uiteraard richtten veel van de verzelfstandigde organisaties zich mede op de markt voorzover in de combinatie van publieke taakvervulling en het optreden als marktpartij synergie ontstond. Die oriëntatie werd niet zelden aanvankelijk toegejuicht door overheden, die daarin de mogelijkheid vonden tot geleidelijke vermindering van de rijksbijdrage aan dergelijke organisaties. Die organisaties kregen daardoor een hybride karakter. Na het voorafgaande zal het de lezer niet verbazen, dat Paars zich daaraan in sterke mate stoorde. In de algemene Paarse lijn past geheel de recente negatieve oordeelsvorming van het kabinet en de meerderheid van het parlement over vermenging van markt en publieke taakvervulling. De argumentatie voor het kabinetsstandpunt is ontleend aan een ambtelijke

werkgroep onder leiding van Job Cohen die in 1997 rapporteerde. De hoofdlijn van het elegante, goed verzorgde werkgroerapport is de volgende:

als een organisatie een publieke taak vervult en daarvoor geen prijs in rekening brengt, of monopolist is, ontbreekt de “tucht van de markt”; als diezelfde organisatie daarnaast ook op een of meer normale markten als aanbieder optreedt, ontstaat het risico van kruissubsidiëring en daarmee de mogelijkheid tot valse concurrentie. De oorzaken daarvan lopen mogelijkerwijze sterk uiteen:

- zo kan tussen publieke organisaties en private ondernemingen het fiscale regiem uiteenlopen; een publieke organisatie betaalt geen vennootschapsbelasting en soms geen btw;
- het kostenpatroon tussen beide kan uiteenlopen; mogelijkerwijze zijn bijvoorbeeld de arbeidskosten in de publieke sector lager dan in de private;
- ook kunnen toetredingscondities uiteenlopen; zo kan een gasdistributiebedrijf korting aanbieden, als de klant daar ook zijn geiser koopt.

De remedies daarvoor lijken duidelijk: harmoniseer het fiscale regiem, verwijder de scheve elementen in de kostenopbouw van de publieke organisatie, en verbied gedwongen winkelnering. Cohen stelt dat dan ook voor, en het kabinet aanvaardt dat ten dele. Dat lijkt alleszins aanvaardbaar. Niemand zal voor valse concurrentie pleiten. Daarvoor is het ook niet nodig om tot rigoureuze scheiding te komen.

Maar de angel van het betoog zit ergens anders: naar het oordeel van Cohen en kabinet bestaat er geen mogelijkheid om op afdoende wijze te controleren, of de hybride organisatie geen kruissubsidiëring toepast. Van een kruissubsidie is sprake, als een deel van de middelen, die zijn toegewezen voor vervulling van de publieke taak, in feite worden ingezet voor de productie op de markt. Zodoende is de publieke producent in staat om een lagere kostprijs voor zijn marktproducten te bereiken dan private ondernemers, en dus die laatste vals te beconcurreren.

Volgens Cohen is niet goed te controleren, of een hybride organisatie zich hieraan nu wel of niet schuldig maakt. Daarom is het beginsel van scheiding onontkoombaar. Cohen formuleert daarom een generiek verbod van hybride organisaties als hoofdregel.

Het kabinet heeft in 1997 een op het eerste gezicht moreel superieure positie betrokken over dit aspect van de verhouding tussen markt en overheid. Aan het parlement is bericht, dat daar waar de vervulling van een publieke taak en handelen op de markt door een en dezelfde organisatie tot nu toe in tal van gevallen samengingen, vanaf nu scheiding van beide het beginsel moet worden. De wereld van de publieke taakvervulling en die van de commercie behoren duurzaam ontvlochten te worden.

Het parlement heeft dat standpunt in 1997 unaniem gedeeld.

De hybride organisatie³ zou bij hantering van dit beginsel een banneling worden. Dat lijkt misschien een niet al te belangrijke aangelegenheid, maar er bestaan in ons land duizenden hybride organisaties met een omzet van vele tientallen miljarden guldens. Het gaat dus om dramatische maatschappelijke veranderingen, als parlement en kabinet bij hun opvattingen zouden persisteren.

Na een jaar van stilte verschenen richtlijnen van de minister-president. Sedert 1 juli 1998 gelden voor de rijksdienst - en daarmee dus ook voor de handelingen van de rijksoverheid ten aanzien van organisaties die direct onder haar gezag zijn geplaatst (maar daarover bestaan meningsverschillen) - de volgende curieuze richtlijnen:

Regel 1. Het is overheden verboden om commerciële activiteiten te verrichten. Alle overheden worden over een kam geschoren, dus een gemeente, voorzover zij een uitvoeringsorganisatie van het rijk is, is gelijkgesteld aan een openbare universiteit als object van bijvoorbeeld subsidiëring door diezelfde rijksoverheid.

Regel 2. Iedere minister mag zelf beslissen, of regel 1 wel of niet geldt binnen zijn gezagsbereik, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. (Sommige ministers hebben inderdaad gevallen voorgelegd aan de ministerraad, maar andere nimmer).

Regel 3. Alle vormen van publiek-private samenwerking zijn hiervan uitgezonderd.

³ Onder hybride organisatie verstaan we hier een organisatie die producten in de vorm van goederen of diensten voortbrengt zowel vanuit publiekrechtelijke als vanuit privaatrechtelijke relaties.

In een aantal maatschappelijke sectoren zouden rampen ontstaan, als regel 1 zou worden nageleefd. Universiteiten en hogescholen verdienen anderhalf miljard gulden per jaar met contractactiviteiten. Woningbouwcorporaties hebben gezamenlijk een geïnvesteerd vermogen van vijfhonderd miljard gulden. Zij vervullen publieke taken vanuit een privaatrechtelijke positie.

Omdat die afzonderlijke ministers allemaal wel weten, dat hybriditeit nuttig kan zijn, hun eigen sector kennen en weten wat er op het spel staat, komt er geen algemeen verbodstelsel, maar ontstaat er een raar trio van regels in de vorm van richtlijnen. Intussen bracht ook de SER een advies uit en is een wetsontwerp Markt en Overheid gereed dat bij de Raad van State een negatief onthaal vond, maar desondanks vervolgens aan het parlement ter behandeling is voorgelegd. De gedachtegang is daarin gematigd. Na alle aanvankelijke opwinding over het onderwerp kent het ontwerp van wet markt en overheid een rustige toonzetting. Er is veel geleerd van de critici. Het radicalisme van een generiek verbod is vervangen door een genuanceerd instrumentarium voor toetreding tot en het opereren op markten door overheden en soortgelijke organisaties. Niet langer domineert een rigoureuus scheidingsbeginsel. Veel mag onder specifieke voorwaarden.

Maar het kwaad is wel geschied. De creatieve potentie van de hybride organisatie heeft via Cohen en richtlijnen een geur van corruptie gekregen. Het wetsontwerp houdt geen expliciete verdenking meer in, maar beschouwt de hybride nog steeds als een zorgenkind. Zo'n kind vergt een aparte behandeling en daarop is het wetsontwerp dan ook gericht.

Instituties en spanningsbogen

Het door het wetsontwerp Markt en Overheid bestreken vraagstuk maakt deel uit van een kluwen van problemen, waartoe te rekenen zijn:

- de vormgeving van de institutionele verhoudingen in de samenleving als geheel;
- de wijze waarop overheden met marktachtige arrangementen omgaan, ze reguleren en bijsturen;
- de wijze waarop overheden zich vermengen met andersoortige organisaties;

de wijze waarop de wetgever het gedrag van overheden op markten en de omgang van de uitvoerende overheid met overheden op markten regelt. Immers, de opmarkten opererende overheden ontmoeten niet alleen private marktpartijen, maar ook uitvoerende overheden.

Het is aanstonds duidelijk, dat die vraagstukken onderling samenhangen, en dat bijvoorbeeld de laatste niet los van de tweede categorie is te regelen. Ook is duidelijk dat de opvatting van de wetgever omtrent de vermenging in de voorlaatste categorie in hoge mate bepalend zal zijn voor de regeling van de laatste categorie.

Het eerstgenoemde vraagstuk is bijkans oneindig ingewikkeld. In onze maatschappelijke arrangementen zijn waarden gestold: in sommige domineert de legitimiteit van de behartiging van het eigen belang, in andere de solidariteit, soms treedt vrijwilligheid voorop, terwijl op andere punten dwangmatigheid overheerst. De onderlinge verhouding van al die arrangementen vormt een zeer gecompliceerd stelsel, dat we maatschappelijke organisatie noemen. De vooral in economische literatuur opduikende simpele patronen van een staat als altruïstisch, verticaal, collectief agentschap enerzijds en markten als egocentrische, horizontale, individualistische instituties anderzijds zijn dus in tenminste twee opzichten misleidend: die patronen ontkennen de complexiteit, en ze behandelen slechts een klein aantal extremen. Onze institutionele variëteit is oneindig veel groter.

Tussen instituties bestaan grote verschillen en zelfs strijdigheden in waarden-oriëntaties. Maar ook binnen instituties bestaan gemengde waarden- oriëntaties. De markt is niet alleen egocentrisch, maar kan ook plotseling morele noties in zich bergen – een bekend voorbeeld is het gedrag van benzinekopers rond de kwestie met betrekking tot de Brent Spar - . De overheid kan zich ook manifesteren als een machtsbeluste dwingeland. Maar vooral in het grote tussengebied bestaan tal van gemengde arrangementen, waarin toewijding en wedijver, solidariteit en commercie als motiverende variabelen beide aanwezig zijn. Daarvoor bestaan talloze namen zoals maatschappelijke onderneming, not for profit organisatie, non profit organisatie, OEM = organisatie met exclusieve marktrechten, RWT = rechtspersoon met wettelijke taken, etc.. Wij blijven de voorkeur geven aan de niet zeer sympathieke naam hybride organisatie, omdat wij de multiculturaliteit van de hybride niet onder stoelen of

banken willen steken. Toewijding en wedijver beide aanwezig. Algemeen belang en commercie in elkaars verlengde, maar natuurlijk niet corrupt vervlochten.

Ik versta onder een hybride dus zowel een organisatie binnen de overheid die publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht en daarnaast bijvoorbeeld een enkele commerciële dienst aanbiedt als een overheidsonderneming dan wel een onderneming met bijzondere rechten die daarnaast een particuliere markt betreedt.

Het is eerder uitvoerig betoogd, vooral in mijn boek Noorderlicht⁴: de multiculturaliteit van de hybride levert intern spanningen op, maar maakt ook externe relaties kwetsbaar. Er moeten dus krachtige motieven aanwezig zijn om een hybride te creëren. Het centrale motief is synergie; de omstandigheid dat de combinatie van een publieke en een commerciële activiteit voordelen oplevert die bij gescheiden productie niet zouden zijn te bereiken. Dat vereist uitwerking. Maar het bestaan van zoveel hybriden toont aan, dat er niet sprake is van een marginaal verschijnsel.

Juist in de vernieuwende compartimenten van de samenleving treft men veel hybriden aan. Waterleiding ontwikkelde zich als hybride privaat initiatief, verstatelijkte vervolgens en privatiseert nu misschien weer. Tal van vindingen ontstaan in het publieke universitaire domein, dan wel in hybride vormen, en inden vervolgens in private ondernemingen en productieve aanwending. De rijksoverheid zelf lijkt zich daarvan ook goed bewust als zij in het licht van het streven naar innovatie aandringt op de creatie van hybriden zoals toptechnologische instituten.

Het is dus in ieder geval onjuist te veronderstellen, dat geavanceerde arrangementen zouden zijn getypeerd door enkelvoudigheid, door het ontbreken van hybriditeit. Die gevaarlijke suggestie wordt wel gewekt door neo-klassieke economische beschouwingen waarin nuance is verdwenen en de dichotomie staat-markt domineert.

Bij een gemengde waarden-oriëntatie kent een organisatie interne spanningsbogen, die problemen opleveren, maar wellicht ook kansen.

Probleemvervlechting

⁴ Vuga, 1997

De wijze waarop de institutionele vorm van de relatie tussen overheden en markten in het algemeen is gekozen heeft uiteraard repercussies voor meer specifieke vraagstukken.

Het algemene streven van de overheid naar fairness op markten, onder meer de creatie van een level playing field strekt zich ook uit tot overheden die markten als aanbieder betreden.

Het wetsontwerp Markt en Overheid beoogt particuliere ondernemers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie vanuit overheden.

Een specifiek wetsontwerp is op zijn plaats, indien specifieke maatregelen nodig zijn. De algemene mededingingswetgeving kent immers reeds een instrumentarium, dat mede van toepassing op overheden zou kunnen worden verklaard.

De vraag luidt dus: bestaat er verschil tussen een overheid, die enerzijds in het publieke domein opereert en anderzijds als aanbieder een markt betreedt, (dan wel een onderneming met bijzondere rechten die daarnaast ook een particuliere markt betreedt) en een normale onderneming, die op twee verschillende markten opereert, voorzover het betreft de kans op ongelijke dan wel onbillijke concurrentieverhoudingen. In de MvT komt de veronderstelling van concurrentievoordelen voor overheden nogal uit de lucht vallen.

Steeds weer duikt de verdenking op, dat overheden “publiek geld” zouden kunnen misbruiken om vals te concurreren op een markt. Dat is juist als theoretische mogelijkheid. Maar precies hetzelfde geldt voor een multi-product-onderneming. De op de ene markt gemaakte winst is te gebruiken voor valse concurrentie op een andere. Er bestaat daarom geen belangrijk principieel verschil tussen een multi-productonderneming en een hybride organisatie met marktactiviteiten. Het nog wel bestaande verschil verdampt nog verder, in geval een normale onderneming subsidies in de overheadsfeer (bijvoorbeeld R&D) ontvangt. En zoals wij weten, ontvangen alle belangrijke ondernemingen overheidssteun in de vorm van subsidies of belastingaftrek voor specifieke activiteiten. Het door Cohen gehanteerde onderscheid tussen “per overheidsbesluit gedetermineerde” exclusiviteit enerzijds en normale, op de markt, bijvoorbeeld dankzij subsidies, verworven exclusiviteit was gekunsteld. Dat onderscheid komt in de MvT niet terug, maar de gedachtegang van Cohen domineert nog steeds.

Het argument (MvT, blz. 8) dat ondernemingen dit bij voldoende concurrentie niet kunnen volhouden is in een wereld van oligopolies wel erg utopisch van aard. En waarom zouden publieke organisaties dat wel kunnen volhouden? Omdat de bewakers van het publieke geld het inzicht niet hebben, of niet de wil tot deugdelijke besteding van publieke middelen. Vaak wordt aangevoerd dat de publieke autoriteiten nooit de bedoeling kunnen hebben dat publiek geld wordt aangewend om de hybride in staat te stellen zich door tijdelijke subsidiering een plaats op de markt te verwerven. Maar dat is natuurlijk wel degelijk het geval. Vaak zullen publieke autoriteiten daarmee akkoord gaan als zij van oordeel zijn dat de kans groot is dat te zijner tijd de op de particuliere markt te maken winst in staat zal stellen tot minder publieke bijdragen. Uiteraard behoort een en ander in uitdrukkelijke besluiten van de publieke instantie zichtbaar te zijn.

De onderliggende veronderstelling is dus kennelijk, dat het doelmatigheidsstreven in publiek gecontroleerde organisaties zwakker is ontwikkeld dan in particuliere ondernemingen. Zulks moet dan wel afhankelijk zijn van de kwaliteit van de politieke sturing en controle. In deze zin is het wetsontwerp dus een motie van wantrouwen tegen de kwaliteit van het openbaar bestuur. Als er kwaliteitsgebreken in het openbaar bestuur optreden, dan is daar dus ook de remedie te zoeken.

En voorzover de bedrijfsmatigheid die met hybriditeit gepaard gaat de doelmatigheid verhoogt zou een algemene constatering van lager ontwikkeld doelmatigheidsstreven in de publieke sector dus juist een argument zijn ten gunste van introductie van hybriditeit.

Uiteraard is het onmogelijk het oneens te zijn met de constatering, dat fiscale voordelen van overheden als marktpartij zouden moeten verdwijnen. Te constateren valt echter, dat de regering op dit punt wel heel traag heeft gereageerd op het standpunt van de werkgroep Cohen.

Meer in het algemeen luidt mijn conclusie, dat er geen principiële verschillen bestaan tussen de situatie van een multi-product-onderneming enerzijds en een hybride organisatie anderzijds. En dat er dus ook vanuit het mededingingsregiem ten principale geen aanleiding bestaat voor een afwijkende behandeling van de hybride organisatie.

Borging van een publiek belang

De WRR heeft in zijn rapport “Het borgen van publiek belang” getracht een bijdrage te leveren aan de discussie over de gewenste institutionele vormgeving van Nederland. Maar reeds de definitie die de WRR geeft aan publiek belang bevat de kiem van het zaad van de mislukking van de poging: “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 belang anders niet goed tot zijn recht komt”.

Deze definitie is aantrekkelijk, voorzover het gaat om het aangeven van de afwezigheid van enig objectief criterium en om de detectie van het motief van de desbetreffende overheid, namelijk bemoeizucht – in de letterlijke betekenis van dat woord.

Maar deze definitie zal naar zijn aard nimmer enig houvast kunnen bieden voor een externe toets op het handelen van overheid die de markt als wijze van borging kiest. Want ieder overheid die de weg van de markt kiest zal dat zien als “de aangewezen weg voor de behartiging van het desbetreffende openbaar belang”.

Wie de door de WRR gemaakte rubricering van instrumenten voor borging beziet, zal bovendien tot de conclusie komen dat analytisch beschouwd de publieke en de private instrumenten naar hun aard niet wezenlijk verschillen. Het betreden van een markt door een overheid is volgens het WRR- criterium dus reeds gerechtvaardigd indien de desbetreffende overheid een willekeurige redenering ophangt over de bevordering van het desbetreffende openbaar belang.

Scheiding als beginsel wordt in het wetsontwerp gehandhaafd indien de overheid geen ander motief ten tonele zou voeren dan dat van de op de markt te verwerven inkomsten. Kennelijk is de wetgever van oordeel dat het geen pas geeft om hiervoor publieke middelen in te zetten, omdat die middelen zijn verworven door het heffen van belastingen. Stel nu dat een overheid zeer lucratieve activiteiten kan ontwikkelen in den vreemde of ten behoeve van vreemdelingen en dientengevolge de belastingen kan verlagen? Is daar iets op tegen? Ja, zullen sommigen zeggen, want de staat behoort geen ondernemersrisico te lopen. Dat is een interessante these die uitdieping verlangt. Ondernemersrisico is te omschrijven als een niet te verzekeren risico. Dat soort risico's loopt de staat nu echter juist zeer vaak. Bijvoorbeeld bij aanleg en exploitatie van infrastructuur.

Zoals boven aangegeven zien wij voor scheiding in het algemeen geen specifiek argument. De oorsprong van de onderbouwing van de scheidingswens ligt in eerder onderzoek, dat op verzoek van het kabinet is verricht.

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft een team onderzoekers van IOO en EIM een zeer specifieke vraag beantwoord: welke indicaties voor verstoring van concurrentieverhoudingen door publieke organisaties, die zich tevens op de markt begeven, zijn op te sporen, waar bestaan ze, en hoe omvangrijk zijn de effecten van de verstoring? De opzet van het onderzoek is van een roerende eenvoud: we formuleren een aantal nadelige effecten van achtereenvolgens:

- voortbrenging in de publieke sector in het algemeen (de zogenaamde X-inefficiëntie);
- combinatie van publieke taakstelling en commercie;
- kruissubsidiëring;
- allocatieve inefficiëntie;
- dynamische inefficiëntie,

tellen die bij elkaar op, en het bewijs is geleverd.

Veelzeggend is de aanwezigheid van een niet nader gemotiveerde zinsnede: “De potentiële synergie tussen publieke activiteiten en marktactiviteiten blijft in het onderzoek buiten beschouwing”.

Laat ons de opzet van wat wel is onderzocht eens nader beschouwen.

Verreweg de belangrijkste component van de gemeten ondoelmatigheid is de zogenaamde X-inefficiëntie. In het hier besproken onderzoek meet de X-inefficiëntie de niet-noodzakelijke hogere kosten van de ene organisatie- de publieke organisatie- ten opzichte van de andere organisatie- de volmaakte private. Deze maat heeft dus op zich zelf niets van doen met hybriditeit. In dit onderzoek meten IOO/EIM de X-inefficiëntie als verschil in efficiëntie tussen wel en niet onder concurrentie gestelde organisaties. De maat wordt overigens vastgesteld door bench-marking, en is gelijk aan de afwijking van de beste praktijk.

Vervolgens nemen de onderzoekers aan, dat de X-inefficiëntie in stand en van dezelfde orde van grootte blijft, indien een dergelijke, publieke organisatie zich ook op de markt gaat

begeven. Dus is de maat voor X- inefficiëntie bijvoorbeeld 15 %, dan nemen de onderzoekers aan, dat diezelfde maat voor ondoelmatigheid geldt voor de marktactiviteiten van de publieke organisatie.

Daar is het aangevoerde bewijsmateriaal pover, en bovendien niet ter zake. Er vindt een verwijzing plaats naar een onderzoek, waarin niet is aangetoond, dat verzelfstandiging op zich zelf leidt tot verbetering van doelmatigheid. Die casus is hier niet aan de orde: het gaat hier om de vraag of de combinatie van marktactiviteiten met een publieke taakstelling leidt tot verbetering van de doelmatigheid . Daarvoor is nogal wat evidentie aanwezig, die in de beschouwingwijze van de onderzoekers geheel buiten beeld blijft.

De hoofdredenering van de onderzoekers bijt in eigen staart: als gevolg van de afwezigheid van marktprikkels ontstaat ondoelmatigheid, en de onderzoekers nemen aan, dat die in stand blijft, als er wel marktprikkels ontstaan (sic!).

De redenering, die leidt tot het verbod van samenballing van publieke taak en commercie berust ten eerste op het achterliggende oordeel, dat er geen alternatieve methoden aanwezig zijn om het kostenniveau van een publieke dienst te beoordelen.

Dat laatste betwijfel ik. Waarom kunnen bench- marking en andere vormen van bedrijfsvergelijking geen resultaten voortbrengen van overeenkomstige betrouwbaarheid als de prijsvorming op een - bijvoorbeeld oligopolistische - markt?

Het is natuurlijk uiterst curieus te noemen, dat de voornoemde onderzoekers nu juist bench- marking gebruiken om de mate van inefficiëntie vast te stellen, maar tegelijkertijd aannemen, dat diezelfde bench-marking ongeschikt is om kruissubsidies op te sporen.

In het wetsontwerp is voortgeborduurd op dit onderzoek, en op het rapport van Cohen. Dat laatste rapport bevatte reeds een uitzondering op het scheidingsbeginsel daar waar sprake is van een onderbenutte publieke vaste installatie.

In het wetsontwerp wordt die uitzondering op het scheidingsbeginsel wederom opgevoerd. De gekozen terminologie is die van : “duurzame kapitaalgoederen”. Naar mijn interpretatie zijn duurzame kapitaalgoederen geproduceerde productiefactoren met een zekere duurzaamheid. Het is natuurlijk niet te begrijpen, hoe er verschil valt te maken tussen kapitaalgoederen enerzijds en bijvoorbeeld personeel in vaste dienst anderzijds. Het is

immers goed voorstelbaar dat een overheid experts in dienst heeft die steeds beschikbaar moeten zijn, maar tijd over hebben. Systematisch gezien is dit de zelfde casus als die van het oervoorbeeld van Cohen, te weten het vliegveld Welschap.

De klassieke casus die eerder speelde in een conflict tussen minister Ritzen en de Algemene Rekenkamer was de volgende: een universiteit met een vaste kostenorganisatie, deels bestaande uit duurzame productiefactoren als kapitaalgoederen en experts, die overcapaciteit heeft betreedt een markt en levert daar diensten tegen een prijs die de variabele kosten overtreft, maar lager is dan de integrale kosten. Vanuit het standpunt van de universiteit is dit voordelig. Maar op die wijze ontstaat valse concurrentie voor ondernemers die de voornoemde overcapaciteit niet hebben. De bekostigende minister vond het natuurlijk in het algemeen belang dat de universiteit die activiteit wel kon ontplooiën. Maar de instantie die zuivere concurrentie op de voorgrond stelt zal tot een negatief oordeel komen. Indien op de te betreden markt ook ondernemers aanwezig zijn zonder de desbetreffende duurzame kapitaalgoederen, leidt de in het wetsontwerp bepleite uitzondering dan ook tot valse concurrentie. Dat is toch curieus.

Synergie

Ten onrechte komt in de hele MvT bij het wetsontwerp Markt en Overheid het woord “synergie” niet voor. Bij Cohen blijft het vraagstuk van de synergie van publieke taakstelling en commerciële activiteiten buiten beschouwing. In tal van gevallen zal echter van dergelijke voordelen sprake zijn, in het bijzonder als er sprake is van joint products. Het gaat dus niet alleen om de specifieke uitzonderingen zoals door Cohen op het terrein van de kennisinfrastructuur al eerder geformuleerd. De door hem aangeduide uitzondering voor kennisinfrastructuur is in feite een species van het genus joint products. Dat de werkgroep zulks niet heeft onderkend, is lastig omdat nu blijkt dat in de Aanwijzingen voor de marktactiviteiten van de Rijksdienst de uitzondering op het verbod van hybriditeit voor kennisinfrastructuur niet langer voorkomt. Dat is relevant voor rijksinstellingen en voor de positie van de regelende minister.

Het wel of niet bestaan van synergie tussen uiteenlopende functies, processen of producten van een organisatie is echter het belangrijkste argument voor samenballing van activiteiten en daarmee van potentiële hybriditeit.

Wat onder synergie te verstaan?

Het meest overtuigende voorbeeld dat ik ken is een operatie in een academisch ziekenhuis. In de operatiekamer is een team aanwezig dat de operatie uitvoert. Bij nader bestudering van de situatie komen we te weten, dat de daar plaats vindende activiteit deel uitmaakt van een groot aantal productieve processen:

- uiteraard is de operatie gezondheidszorg;
- voor de opererende hoogleraar maakt de activiteit tevens deel uit van zijn klinische research;
- voor sommige van de verpleegkundigen vormt de operatie onderdeel van hun opleiding tot ok –verpleegkundige;
- voor de chirurg en de anesthesioloog in opleiding maakt de operatie deel uit van hun opleiding;
- voor de assistent-arts is bijwoning van de operatie een activiteit in het kader van zijn artsopleiding.

Zou hier om de een of andere reden een gebod tot scheiding gelden, dan zou ieder van de productieve processen vele malen duurder worden, en zou zelfs dezelfde kwaliteit niet te bereiken zijn. Lang niet alle genoemde processen zijn te rekenen tot de kennisinfrastructuur. Overal daar waar functiecombinaties van diensten aan de orde zijn bestaat potentiële synergie.

Een andere maar minder uitgesproken voorbeeld is, dat ik studenten laat afstuderen binnen een project dat ik als consultant behandel. Die synergie is vaak ook verondersteld in samenwerkingsprojecten waarbinnen talent en andere hulpbronnen uit verschillende organisaties bijeen worden gebracht. Bij de vorming van technologische topinstituten bijvoorbeeld stimuleert de regering van harte joint-ventures van private ondernemingen en publieke kennisinstellingen. Hybrider kan het al niet. Daar domineert kennelijk de overtuiging, dat het innovatieve vermogen van hybride organisaties juist een kostbare verworvenheid zal opleveren. Die samenwerking betreft specifieke ondernemingen, die

daardoor wellicht een voorsprong op andere kunnen verwerven. Kennelijk is de regering van oordeel, dat op dit punt gelijkheid van marktcondities ondergeschikt is aan de voordelen van snelle innovatie. Het idee dat de regering met twee maten meet, wordt nog sterker, als men beseft, dat onder de noemer beleidsconcurrentie een groot deel van alle infrastructurele - zowel op kennis als op fysieke omgeving gerichte- beslissingen van overheden erop gericht is om door de creatie van infrastructuur zoals zee- en luchthavens de eigen ondernemingen een gunstiger uitgangspositie te geven ten opzichte van andere. Of het nu gaat om technolease of de betuweroute, steeds gaat het om maatregelen, die ten doel hebben economische activiteiten op Nederlandse bodem te bevorderen. Ook die verbinding heeft elementen van hybriditeit in zich.

Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor een chipcard waarop men de kilometerheffing voor auto's kan innen maar ook tal van andere diensten kan doen verrichten. Zonder synergie is geen economisch argument aanwezig om samenballing, dan wel het bijeenhouden of bijeenbrengen van activiteiten in één organisatie te bepleiten.

Het probleem is echter, dat de aanwezige synergie per se ongelijke concurrentieverhoudingen oplevert. Zijn immers tevens ondernemers werkzaam die niet de verschillende synergie opleverende activiteiten combineren, dan zijn die aanstonds in het nadeel.

De macro-afweging is dan:

Is de maatschappelijke baat van synergie wel of niet groter dan het voordeel van gelijke concurrentieverhoudingen?

Het wetsontwerp beantwoordt die vraag impliciet bevestigend voor het deeldomein onderzoek. Steeds weer valt op, dat de auteurs van de MvT wel heel eenzijdig de nadelen van hybriditeit voor het voetlicht brengen en de in de literatuur aangedragen voordelen niet noemen. Zo is veel nadruk komen te liggen op de risico's uit bestuurlijk oogpunt, die hybriditeit zou opleveren. Gebrek aan transparantie en aan legitimering zijn in de MvT vermeld. Maar de idee, dat de desbetreffende organisatie door het tevens verrichten van commerciële activiteiten misschien in haar geheel wel beter gaat functioneren blijft ongenoemd. Wie in Nederland goed rondkijkt, zal ontdekken, dat veel van de recent ontstane hybride organisaties, zelfstandige bestuursorganen, kennisinstellingen, publieke

ondernemingen in aanzienlijke mate beter zijn gaan functioneren. Zij onderscheiden zich in doelmatigheid, in klantgerichtheid, in de kwaliteit van verslaggeving en verantwoording vaak gunstig van de klassieke overheid. Dat is zelfs in recente Rekenkamerrapporten zichtbaar. De vraag is hoe dat komt. Een van de plausibele verklaringen is, dat de aanraking met de markt ook op het publieke functioneren gunstige effecten heeft. De gehele organisatie gaat zich bezighouden met de methoden tot doelmatigheidsverhoging en kwaliteitsborging, die noodzakelijk zijn om de concurrentie vol te houden. Ook in het publieke functioneren dringt de alomvattende aandacht voor de klant door. Een proces van gedeeltelijke commercialisering voor de gehele organisatie kan dus zeer gunstige neveneffecten hebben voor de gehele organisatie. Dat levert belangrijke motieven op om de hybride organisatie juist te koesteren in plaats van haar te vernietigen. Zeker als het mogelijk blijkt om het kwaad van de mogelijk valse concurrentie uit te bannen. met een doeltreffend algemeen geldend mededingingsregiem.

De MvT spreekt in afkeurende zin over toenemende risico's. Ook aangaande de financiële kwetsbaarheid is sprake van een eenzijdige aanduiding van dreiging in plaats van kansen. Het argument dat voorzichtigheid de moeder van de porseleinkast is en dat reeds daarom hybriditeit ware te vermijden weegt vaak niet op tegen de zojuist aangestipte verbeteringen in het functioneren van de hybride geworden organisatie.

Aan het slot van de desbetreffende paragraaf komt een belangrijke aap uit de mouw: het integriteitrisico. Duidelijker dan vaak elders formuleert de MvT een verwijt dat de hybride dikwijls treft, dat van de potentiële corruptie. Indien men de laatstgenoemde term definieert als: het nemen van suboptimale beslissingen in het publieke domein onder invloed van wezensvreemde overwegingen of belangen, dan luidt het verwijt dat commerciële overwegingen tot suboptimale publiekrechtelijke handelingen leiden. Zelfs strijd met behoorlijk bestuur om die reden is genoemd. Het gaat dus niet om corruptie van personen maar op het niveau van de organisatie. Ik heb hierboven reeds gewezen op de interne culturele spanningen die de hybride organisatie kent. Maar er is naar mijn oordeel een overtuigende behandeling van die spanningen mogelijk.

Culturele stabiliteit van hybride organisaties

Welke zijn nu aanzetten tot een stabiele cultuur van hybride organisaties? In algemene zin geldt, dat tegenstrijdige impulsen binnen de hybride organisatie zouden moeten worden opgevangen en verwerkt, dat ze geen "double binds" meer veroorzaken. De voornaamste opgave is om de meest positieve culturele waarden uit de deelculturen van de hybride te verenigen. Dat zijn de behartiging van het algemeen belang in het publieke domein en contractuele betrouwbaarheid uit het private domein.

In een eerder boek⁵ hebben we al geconstateerd, dat het bestaan van beleidsdynamiek de hybride organisatie tot het bij uitstek ontwikkelen van het vermogen tot leren moet bewegen, omdat die zich vaak in het epicentrum van de bevingen ten gevolge van deze dynamiek bevindt. Ook hebben we vastgesteld, dat de verstandige hybride organisatie zich steeds in het interactieve besluitvormingsmodel zal willen ophouden, en zich niet zal vergenoegen met Kameleon-gedrag.

Vaak is de hybride organisatie een organisatie die rapporteert aan een politieke principaal, en daarmee een taakorganisatie is. Spreken we dus over de verticale invloed van het beleidsorgaan in de richting van een taakorganisatie naast de horizontale invloed van de markt diep in diezelfde organisatie, dan is het nodig dat binnen de hybride organisatie een verzoenings- of integratie-mechanisme aanwezig is dat die tegenstrijdigheid elimineert. Bijvoorbeeld, marktinvloed binnen een universiteit behoeft evenwichtige menging met taakinvoed bij het bepalen van de gedaante van primaire processen onderwijs en onderzoek, en dus vóórdat die invloed zich laat gelden bij de allocatie van menskracht. Werkt de marktinvloed immers direct door tot op het niveau van de individuele beslissing tot het indelen van werktijd, dan zal het afschrikwekkende adagium “markt drijft toch uit” al te licht werkelijkheid worden. Het tweetal heuristische modellen, dat we hebben ontwikkeld, voldoet aan voornoemde eis.

In dat zelfde boek hebben we een uitvoerige beschouwing gewijd aan verstandige strategieën voor functietransformatie, als vorm van interne dynamiek binnen de hybride organisatie.

Het centrale doel moet zijn om een zodanig proces van sensemaking tot stand te brengen, dat de hybride organisatie niet meer de weerloze prooi is van aanvallen uit elk van de “zuivere” culturen van publiek en privaat domein, maar de meest vooraanstaande waarden uit beide culturen in zich verenigt. Om zowel de contractuele betrouwbaarheid van de private organisatie te kunnen verwerven als de loyaliteit van de publieke moet de hybride organisatie een krachtige ontwikkeling betreffende haar externe relaties doormaken, en zich een constituency verwerven. Daarom is een intern integratie-mechanisme niet voldoende.

Subkopje: Juridische vormgeving van relaties

Ten tweede zou ik ervoor willen pleiten dat hybride organisaties zoveel mogelijk uniformiteit tot stand brengen in de aard van hun externe juridische relaties. Het valt voor mij niet in te zien, waarom bijvoorbeeld een universiteit haar relaties met de betrokken

ministers ter zake van taakstelling en financiering niet op privaatrechtelijke leest zou kunnen schoeien. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt daardoor geenszins ontmanteld: de verantwoordingsdialoog tussen parlement en minister betreft dan echter de goede vraag, namelijk of de minister zich tegenover de universiteit heeft opgesteld op een wijze, die de politieke doelstellingen schraagt.

De overgang naar een privaatrechtelijk rechtsverkeer maakt het ook mogelijk om de kracht van het “contract is contract” beginsel als uitvloeisel van de waarde betrouwbaarheid in de plaats te stellen van het wazige klimaat dat door convenanten wordt geschapen.

Natuurlijk zijn er vormen van openbaar gezag die zich niet lenen voor enige vorm van verzelfstandiging, maar die liggen op een geheel ander vlak dan bijvoorbeeld de Commissie Sint ons wilde doen geloven. Het gaat niet om de vraag of een bepaalde functie onvervreemdbaar bij de staat behoort, gebonden is aan het geweldsmonopolie. Het gevangeniswezen is in sommige beschaafde democratieën gedeeltelijk geprivatiseerd, en de trias politica waarborgt nu juist de zelfstandigheid van de rechtspraak. Niet te verzelfstandigen echter is de aansturing van de beleidsontwikkeling, noch de aansturing van processen die zijn gericht op draagvlakvorming of de uitvoering van beleid, omdat die te politiek van aard zijn. En dat geldt uiteraard a fortiori voor de politieke besluitvorming op hoofdlijnen zelf. Dus daar waar de kernactiviteit van de executieve is geconcentreerd, zou verzelfstandiging een pervertering van democratie opleveren. Overal elders gelden de pragmatische criteria, die ik eerder in dit betoog onder woorden heb gebracht.

Subkopje: Meervoudige verantwoording

Een derde bijdrage tot stabiele zingeving van hybride organisaties betreft de verhouding tot opdrachtgevers en klanten.

Deze paragraaf roert een hoogst praktische kwestie aan - zij het wel op een bespiegelende manier -, die samenhangt met verzelfstandigingsverschijnselen in ons publieke domein. Die kwestie is als volgt te omschrijven: wat gebeurt er min of meer vanzelf bij verzelfstandiging met de wederzijdse verantwoordingsrelaties tussen burger, politiek en desbetreffende verzelfstandigde organisatie, en wat zou er dienen te gebeuren?

De recente verzelfstandigingsgolf in ons land actualiseert deze vraagstelling.

In ons land is de grens tussen publiek en privaat domein veelal zo vaag, dat het zelfs soms moeilijk is te constateren of zij verschuift. Er is sprake van meer centrale en meer perifere componenten van het publieke domein; de verantwoordingsrelaties van beide verschillen. Naarmate een organisatie door het publieke domein heen beweegt van centraal naar perifeer, zullen die relaties dan ook wijziging ondergaan. Dat die relaties aan verandering onderhevig zijn, valt gemakkelijk te illustreren: in de kern van het publieke domein staat de verantwoording door ambtelijke organisaties in de richting van de politieke principaal centraal. Deze laatste maakt deel uit van de executieve, en van daaruit bestaat individuele dan wel collectieve verantwoordelijkheid in de richting van een volksvertegenwoordiging. Deze kent op haar beurt een toets in de vorm van periodieke verkiezingen, zodat op zeer indirecte wijze de burger een laatste woord heeft. Bestuurslagen kennen ten opzichte van elkaar ook nog als zodanig verantwoordingsrelaties, voorzover medebewind, gevorderd bestuur in het geding is.

Naarmate een organisatie in het publieke domein zich op weg naar verzelfstandiging verwijderd van de kern van het politieke centrum, te weten het samenspel van een volksvertegenwoordiging en de daarbij behorende executieve, zal er geleidelijk een ijlere betrekking ontstaan tussen die organisatie en de verantwoordelijke politicus of politici binnen de executieve. Gaat het om een organisatie op nationaal niveau, dan is dus de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding; bij provincie of gemeente is het analogon daarvan aan de orde, zij het dat de verantwoordelijkheid van de benoemde topfunctionaris er wat gecompliceerder uitziet.

De ministeriële verantwoordelijkheid is te onderscheiden in een strafrechtelijke en een politieke component: de strafrechtelijke is verbonden aan de uitoefening van bevoegdheden door de verantwoordelijke minister, en maakt het mogelijk hem te vervolgen indien hij handelt buiten zijn formele bevoegdheid - bijvoorbeeld een begroting overschrijdt, aldus Flip de Kam-, terwijl de politieke ministeriële verantwoordelijkheid gestalte krijgt in een communicatieproces tussen volksvertegenwoordiging en minister, schriftelijk en/of mondeling, dat geen inhoudelijke grenzen kent: wat daar aan de orde komt, hangt af van beide partners, en de vraag of verantwoording bevredigend is afgelegd, is niet aan de hand van objectieve criteria te beantwoorden. Dat antwoord is, niet meer en niet minder, het eindoordeel van de volksvertegenwoordiging omtrent de vraag of hij nog het vertrouwen

geniet. Dus zal bij verzelfstandiging in een zodanige vorm, dat bevoegdheden van een minister wijziging ondergaan, tenminste de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid veranderen.

Dat automatisme geldt niet voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Ook als de dienstverlenende organisatie niet meer in de hiërarchische verbindingen van het departement is ondergebracht, is het nog best mogelijk, dat het parlement vragen stelt over details van het optreden van deze organisatie. Zo was het in de jaren zestig niet ongebruikelijk om kamervragen te stellen over de inhoud van het hoger onderwijs dan wel over de tekst van tentamenvragen; ongeacht de vraag of de minister ter zake enigerlei directe bevoegdheid bezat, kon men immers informeren naar het feit .. “of het de minister bekend was, dat...” en vervolgens op een of ander algemeen artikel ter zake van toezicht of mogelijke interventies bij verwaarlozing wijzen om reacties uit te lokken. Anderzijds, ook als de minister een agentschap, een niet bij wet in formele zin verzelfstandigd onderdeel van een departement, nog slechts met behulp van een globaal contract bestuurt, is het mogelijk om ter zake van de contractvervulling aan de zijde van het agentschap of te volstaan met uitsluitend de rol van de minister als opdrachtgever of (quasi-) contractpartner onder de loep te nemen, of anderzijds buitengewoon gedetailleerde vragen te stellen. Het hangt af van de specifieke omstandigheden hoe het parlement zal oordelen, als de minister antwoordt, dat hij als contractpartner redelijk heeft gehandeld, en verder niet wenst in te gaan op voornoemde details. Zijn strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is volop in het geding; daaraan kan hij zich niet onttrekken met een beroep op de informele verzelfstandiging. Met betrekking tot de politieke ministeriële verantwoordelijkheid is de afloop onzeker. Het is mogelijk, dat het parlement zeer geschokt is omtrent de weigering van de minister om het parlement volledig in te lichten, en hem terstond heenzendt. Maar evengoed is mogelijk, dat het parlement van harte instemt met de visie van de minister. Dat laatste is geleidelijk met voornoemde vragen over de uitvoeringsdetails van het hoger onderwijs gebeurd; die worden niet meer gesteld.

Natuurlijk zal het van grote invloed zijn op de houding van het parlement, of dit de gelegenheid heeft gehad uitdrukkelijk mee te praten over de verzelfstandiging zelf. Indien en voorzover dit het geval was, zal het parlement zich anders verhouden tot het resultaat daarvan en de spreiding van verantwoordelijkheden als gevolg daarvan, dan wanneer er geen

enkele parlementaire betrokkenheid bij de veranderingsoperatie in de richting van meer zelfstandigheid had bestaan. Een voorafgaand commitment zal een redelijk parlement ook tot een andersoortige dialoog met de verantwoordelijke bewindspersoon brengen. Het commitment met de meeste vastigheid is, naast volstreekte privatisering waarbij de voormalige uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie in geen enkel opzicht meer ondergeschikt is aan een publiekrechtelijk orgaan, een specifieke wet in formele zin. Zulk een wet roept een publiekrechtelijke rechtspersoon in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan in het leven. Daarin is de verhouding tussen minister en uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie formeel geregeld. We gebruiken beide termen, waarbij de eerste vooral doelt op de relatie tot het eerder gevormde beleid en de tweede vooral op de aard van het product van deze organisatie.

Verzelfstandiging van een uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie is vaak gemotiveerd met het betoog, dat scheiding van beleidsontwikkeling enerzijds en uitvoering daarvan anderzijds de kwaliteit van beide zou kunnen verhogen, omdat ze elk een afzonderlijke cultuur van bedrijfsvoering vergen. Dat betoog vond hier al eerder ondersteuning. Veel verzelfstandigingsoperaties leiden weliswaar tot een naar veler oordeel bevredigender verhouding tussen politiek verantwoordelijken en uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, zodat de bedrijfsvoering effectiever kan verlopen, maar vaak behoudt of krijgt de uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie toch een monopolioïde positie. Er kunnen immers zeer valide argumenten bestaan om niet over te gaan tot introductie van een zodanige vorm van concurrentie, dat de tucht van de markt geheel de plaats zou kunnen innemen van de ministeriële verantwoordelijkheid of andere vormen van externe verantwoording: bijvoorbeeld het benutten van de potentiële economies of scale, die bij de geldende marktomvang nog niet zijn uitgeput: de casus van het natuurlijk monopolie dus. De ijlere verantwoordingsrelatie via de ministeriële verantwoordelijkheid is voor de transactiepartners of afnemers van diensten daarom geenszins zonder meer een voordeel. Burgers, ondernemingen en andere organisaties lijken immers in dat geval in toenemende mate aan de grillen van een monopolist overgeleverd, die niet zelden nog is beschermd door een publiekrechtelijk sausje. Men moet daarom de vraag stellen, of er geen aanvullende of vervangende patronen van verantwoording zijn te construeren die

compensatie bieden voor de nadelen van het ijler worden van de verantwoordingslijn via de ministeriële verantwoordelijkheid.

Die vraag is natuurlijk voor ieder monopolie te stellen. In beginsel kan een overheid ter zake van een te handhaven monopolie bedingen, dat het aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet dan wel zich onderwerpt aan bepaalde procedures voor toezicht of andere, meer geavanceerde procedures voor kwaliteitsborging. Ook zijn mogelijk ordenende bepalingen ter zake van prijsstelling e.d. op hun plaats. Op het voetspoor van in Groot-Brittannië zichtbare ontwikkelingen is recent in Nederland het pleidooi gevoerd voor de introductie van citizens' charters oftewel kwaliteitshandvesten. Zelfs leek het er even op, of het streven daarnaar in het Paarse regeerakkoord zou worden opgenomen, maar conserverende juristen wisten dat op het laatste moment te vrijdelen. Bij dergelijke kwaliteitshandvesten gaat het om uitspraken van de zijde van uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, waarbij deze zich eenzijdig verbindt tot handelingen van een bepaalde kwaliteit in een op individueel niveau meetbare dimensie, waarbij een aanspraak wordt gevestigd voor de individuele gebruiker of afnemer. Indien de uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie zich niet houdt aan wat was toegezegd, heeft de individu recht op schadeloosstelling. Hij kan zich dan zelfs bij de rechter vervoegen. In het midden kan nu even blijven, of deze uitspraak van uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie tevens nog enigerlei politieke sanctie heeft verkregen. Dat laatste is niet wezenlijk.

Uit de begripsbepaling vloeit al direct een specifiek probleem van kwaliteitshandvesten voort: de formulering van de gegarandeerde output moet een zodanige gedaante hebben, dat de individuele gebruiker metterdaad kan vaststellen of de dienstverlenende organisatie er wel of niet aan voldoet. Een uitspraak op het niveau van een aggregaat van de output, zoals: “tussen tien uur a.m. en vier uur p.m. zal in de eerste klas van de Nederlandse personentreinen niet meer dan twintig procent van de passagiers behoeven te staan” voldoet dus niet aan de te stellen eisen. Immers, geen individu zal ooit kunnen vaststellen of er wel of niet aan is voldaan. De toezegging: “u zult nimmer meer dan vijf minuten in de rij behoeven te staan voor een treinkaartje” of: “u zult nooit meer dan tien minuten in de eerste klas van de trein behoeven te staan”, voldoet wel aan de te stellen eisen, maar levert wellicht problemen op ten aanzien van de bewijsvoering.

Wat er ook zij van de moeilijkheden, het lijkt alleszins de moeite waard om eens uit te proberen, of kwaliteitshandvesten in Nederland kunnen werken. Sommige ZBO's hebben al experimenten ondernomen. Daarbij is het dan een fascinerende vraag, hoe de resterende sturing van een beleidsorgaan in de richting van een uitvoeringsorganisatie of de contractering en sturing van dat orgaan in de richting van een dienstverlenende organisatie zich moeten verhouden tot kwaliteitshandvesten.

Laten we als gedachtenexperiment eerst een moment stilstaan bij de vraag, hoe een klassiek onderdeel van de overheid zich zou kunnen verhouden tot een kwaliteitshandvest. Heeft het zin om voor een uitvoerende dienst van een ministerie, die in het geheel geen zelfstandigheid bezit, te werken met een kwaliteitshandvest? De gevolgen van niet-nakoming van de in het kwaliteitshandvest neergelegde toezeggingen zijn dan in hun geheel voor rekening van de verantwoordelijke minister, en niet specifiek voor die van het management van het uitvoeringsonderdeel. De ministeriële verantwoordelijkheid is bovendien volledig in stand, want van verzelfstandiging is geen sprake. Waarom dan aan de ministeriële verantwoordelijkheid een kwaliteitshandvest toevoegen? Het lijkt nauwelijks zinvol. Dat wordt anders, als het management van uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie daadwerkelijk eigen ruimte krijgt. Zodra er iets te beslissen valt, bestaat ook de mogelijkheid om in een kwaliteitshandvest toezeggingen neer te leggen, waarvan de gevolgen bij niet-nakoming ook volledig voor rekening van dat management zijn. Dan ook kan een minister met een geruster hart dingen overlaten aan een zelfstandiger uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, als hij weet dat er tevens een verantwoordingsrelatie is geschapen tussen die organisatie en klanten, die tevens burgers zijn. Van der Dussen heeft erop gewezen, dat meervoudige verantwoording nadelen met zich brengt, als de hybride organisatie daardoor uit twee ruiven kan eten. De eerder bepleite openbaarheid van de verslaggeving, en met name de verantwoording van indirecte kosten, verhelpt dit mogelijke euvel.

Zo'n gemengd patroon leidt echter tot twee onderling verwante complicaties, een voor de burger/klant en een voor alle betrokkenen:

- kan de ontevreden klant/burger nu nog verhaal halen bij "zijn" volksvertegenwoordiger teneinde langs de weg van de ministeriële verantwoordelijkheid genoegdoening te krijgen

bij klachten, of is de weg daarheen afgesneden zodra er sprake is van een kwaliteitshandvest?

- hoe moet de “taakverdeling” eruit zien tussen datgene wat in besturingsrelaties tussen politieke opdrachtgever enerzijds en uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie anderzijds is geregeld aan de ene kant en de inhoud van een kwaliteitshandvest aan de andere?

Laten we twee casusposities kort behandelen: een betreffende een uitvoeringsorganisatie, die met een zekere mate van zelfstandigheid een wet uitvoert, waarbij individuele burgers een aanspraak op een uitkering kunnen verzilveren, en een tweede waarbij een bestuursorgaan via publieke aanbesteding een concessie heeft verleend aan een vervoersonderneming om gedurende een zekere periode een netwerk voor collectief vervoer te exploiteren.

In de uitkeringswet zelf is het algoritme, het totaal van criteria waaronder een bepaalde aanspraak zal gelden, neergelegd. De uitvoeringsorganisatie heeft wellicht enige beleidsvrijheid, bijvoorbeeld waar het de hantering van een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen betreft. Ter zake van de uitvoering is het nodige vastgelegd, en wel in een (quasi-)contract bij informele verzelfstandiging, en in een specifieke wet waarbij het zelfstandig bestuursorgaan in het leven is geroepen plus een echt contract, waar de verzelfstandiging een formeel karakter heeft gekregen. Daarnaast gelden meer algemene mores en regels, bijvoorbeeld dat de uitvoeringsorganisatie binnen het publieke domein alleen dan een goedkeurende accountantsverklaring zal verkrijgen als het aantal fouten bij de toekenningsbeslissing beneden de een procent blijft. Er is dan dus al heel wat vastgelegd. In een kwaliteitshandvest is dan bijvoorbeeld aangaande de maximale wachttijd tussen aanvraag en toekenningsbeslissing dan wel aangaande andere individuele aspecten van de bejegening van de cliënt het een en ander op te nemen. In dit geval lijkt er nauwelijks sprake van een complicatie bij beantwoording van de vraag waar de klant/burger met zijn klachten moet wezen: voor de inhoud van de kwaliteitshandvest bij de uitvoeringsorganisatie en voor al het overige bij de politiek. Dit alles wordt ingewikkelder naarmate de ruimte voor uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie groter is. Dan doet zich immers ook de vraag voor of een fatsoenlijke dienstverlenende organisatie bijvoorbeeld niet de onderwerpen x, y en z in een kwaliteitshandvest had behoren op te nemen.

Daartoe dient de tweede casus: stel dat een vervoerregio als concessieverlener en aanbesteder bij de (periodieke) aanbesteding heeft volstaan met het geven van een zeer globale omschrijving van een netwerk bij het vragen van offertes en de concessie vervolgens heeft gegund aan die vervoersonderneming die naar het oordeel van de concessiegever het meest aantrekkelijke aanbod had gedaan, echter wel met de specificatie dat de inhoud van de offerte bindend is. Weliswaar is nu het vervoeraanbod bepaald door de vervoersonderneming, maar de concessieverlener heeft er als het ware een lintje om gedaan. Laat ons veronderstellen, dat bij de concessieverlening ter wille van de flexibiliteit van de marktontwikkeling is overeengekomen, dat wijzigingen in het vervoeraanbod in de loop van de concessieperiode steeds onderwerp van overleg tussen vervoersonderneming en concessieverlener zullen zijn. Indien nu de concessionaris in een kwaliteitshandvest tevens heeft vastgelegd, dat de individuele klant zal mogen rekenen op een bepaalde frequentie in relatie met comfort, en er doet zich een verandering van buiten af voor, waarbij de vervoerder moet afwijken van de concessie om zich aan het kwaliteitshandvest te kunnen houden, dan is er sprake van een complicatie. Die wordt nog ernstiger, indien de concessieverlener weigert in te stemmen met de voorgenomen wijziging. Bij wie moet de klant/burger nu terecht? Zal de vervoersonderneming zich niet op overmacht beroepen tegenover de klant, nu de concessieverlener het onmogelijk maakt, dat hij zich aan het kwaliteitshandvest houdt? En zal de burger dan niet met succes via een volksvertegenwoordiging om verantwoording en bijstelling van het gedrag van de concessieverlener vragen? En hoe groot is de kans, dat de klant/burger tussen wal en schip belandt?

Uit het voorafgaande lijkt de conclusie duidelijk: naarmate de inhoud van een kwaliteitshandvest meer vervlochten is met de inhoud van de binding tussen politieke principaal of contractant en de desbetreffende uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, is er meer sprake van potentiële samenloop tussen de twee vormen van verantwoording, die via de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en die via het kwaliteitshandvest anderzijds.

De casusposities suggereren nog een andere gevolgtrekking: het lijkt nauwelijks voorstelbaar, dat de individuele klant/burger onderhandelt over de inhoud van een kwaliteitshandvest; gezien de ingewikkeldheid ervan en de noodzaak tot regelmatige aanpassingen is het ook nauwelijks voorstelbaar, dat aan klantzijde is te volstaan met een

ad hoc commissie. Permanente krachtige klantenorganisaties lijken een *conditio sine qua non* voor de bloei van kwaliteitshandvesten.

Het voorafgaande was niet meer dan een verkenning in het boeiende deels nieuwe land van de verzelfstandiging; verbreding van verantwoording is ook te beschouwen als een bijdrage tot het democratisch gehalte van onze samenleving, maar tevens tot stabilisering van de cultuur van hybride organisaties.

Het recente Handvest Publieke Verantwoording dat een aantal ZBO's heeft gepubliceerd is een aantrekkelijke uitwerking van de zojuist geopperde gedachten. Visitaties zullen op grond van dit handvest regelmatig een publiek beeld geven van de manier waarop die publieke verantwoording gestalte krijgt.

Interne integratie-mechanismen, homogene externe juridische relaties, meervoudige verantwoordingspatronen, het zijn naast de eerdere opmerkingen omtrent de ontwikkeling van leervermogen en de keuze voor het interactiemodel als besluitvormingskader, bijdragen tot een meer stabiele cultuur van hybride organisaties.

Samenvatting en conclusie

Nederland deint mee op de golfslag van recente mondiale en Europese bewegingen voor zover het betreft de creatie en regulering van markten die zijn ontstaan door ontkoppeling van infrastructuur en daarop geproduceerde diensten. Ook het Europese mededingingsbeleid raakt geleidelijk geharmoniseerd.

De verzelfstandigingsbeweging in Nederland kenmerkte zich door een gebrek aan standaarden en methodologie. Differentiatie per wetsfamilie domineerde: het hing vooral van oordeelsvorming per departement af of men zou kiezen voor een agentschap of een **ZBO** als vorm van de verzelfstandigde organisatie dan wel tot privatisering wilde overgaan. Gedurende de kabinetsperiodes van Paars nam de weerstand van politieke zijde tegen meer marktwerking en verdere verzelfstandiging toe. De voornaamste verklaringen hiervoor zijn te vinden in

- de democratieopvatting van Paars waarin een verticaal vorm gegeven verantwoordingsfiguur in de gedaante van de ministeriele verantwoordelijkheid alle overige waaronder horizontale dient te overheersen;
- daarmee verbonden het streven naar het herstel van het primaat van de politiek, vooral begrepen als herstel van hiërarchie;

- de toenemende, bijna obsessieve aandacht voor controle en rekenschap.

Dat streven vond zijn expressie in een ontwerp Kaderwet **ZBO's**, die de Tweede Kamer heeft gepasseerd, alsmede in het her en der terugdraaien van eerdere verzelfstandiging. Overheden die tevens op markten opereren mogen zich eveneens in zeer kritische aandacht van Paars verheugen. De hybride organisatie is door de werkgroep Cohen en het kabinet eerst tot verboden gebied verklaard, waarna een gematigder wetsontwerp **Markt en Overheid** het licht zag. Dat ontwerp stelt regels voor toetreding tot markten door overheden en voor het optreden als marktpartij. Het ontwerp is nog niet behandeld. Tegelijkertijd moedigt het kabinet niet zelden hybriditeit aan als snelle innovatie het doel is. De in dit hoofdstuk gepresenteerde overwegingen betreffende het benutten van synergie en het streven naar culturele stabiliteit van hybriden maken geen onderdeel uit van het algemene gedachtegoed van regeringskringen.

De eerste algemene conclusie luidt dan ook, dat zich in Nederland in de beleidscentra geen denktank of groep bevindt die een samenhangend beeld zal ontwerpen aangaande gewenste institutionele hervormingen, inclusief de toekomst van marktwerking en verzelfstandiging. Zoals eerder opgemerkt heeft de WRR zijn kans om gezaghebbende betogen op te bouwen verprutst.

De daaruit voortvloeiende tweede conclusie luidt, dat daarom ook in de naaste toekomst een gedifferentieerde en gefragmenteerde ontwikkeling te verwachten valt. Daarin zal veel plaats blijven bestaan voor individuele luimen en humeuren van individuele bewindspersonen.

De derde conclusie luidt, dat daardoor hier en daar stagnatie zal optreden en de voordelen van synergie door hybriditeit daarmee deels onbenut zullen blijven. De vierde en laatste conclusie is weinig verrassend:

Nederland zal evenals tot op heden de richtlijnen van EU en WTO op het terrein van marktwerking zonder veel reflectie blijven volgen.