

De overheid de markt in- of uitprijzen?

december 1998

ROO

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Meer, goedkoper en beter	11
1.2 Inzet van het advies	12
1.3 Publieke dienstverlening nader omschreven	12
1.4 Marktwerking nader beschreven	13
1.5 Marktwerking: goed voor de burger?	14
1.6 De invloed van Europa	16
1.7 Opbouw van het vervolg	16
2 Overheidsbemoeienis: garanderen en faciliteren	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Het belang van publieke voorwaarden	17
2.3 Voorwaarden <i>aan</i> en <i>voor</i> 'vermarkting'	22
2.4 Conclusies en aanbevelingen	25
3 Toezicht	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Toezicht gedefinieerd	28
3.3 Eisen aan het toezicht	28
3.4 Positie van de toezichthouder	31
3.5 Heuristieken	34
3.6 Conclusies en aanbevelingen	37
Geraadpleegde literatuur	39
Bijlage I Adviesaanvraag	
Bijlage II Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage III Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage IV Nog te verschijnen adviezen	
Bijlage V Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur bij brief van 28 september 1998 gevraagd te adviseren over de vraag of, en onder welke voorwaarden, publieke dienstverlening aan marktwerking onderhevig kan zijn. Ook ontvangt hij gaarne advies over de vormgeving van het toezicht door overheidsorganisaties of onafhankelijke instellingen op de uitvoering van publieke taken.

Deze vragen zijn vooral actueel nu in het kader van de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-operatie een nieuwe reeks projecten in voorbereiding is waarin vooral onderwerpen in de dienstverlening en semi-publieke sector aan de orde komen.

De Raad presenteert dit advies als hulpmiddel voor het nemen van beslissingen over verdergaande marktwerking bij de uitvoering van publieke taken.

Door aanwijzingen voor systematische en consequente besluitvorming te formuleren wil de Raad bevorderen dat deze beslissingen weloverwogen genomen worden. Steeds zal een afweging nodig zijn, omdat de introductie van marktwerking niet per definitie en automatisch tot verbeterde productie van publieke goederen en diensten leidt. In de eerste plaats omdat marktwerking niet dé oplossing is voor elk probleem, maar zelf ook nieuwe problemen creëert. In de tweede plaats omdat, wil marktwerking succesvol zijn, deze aan voorwaarden gebonden dient te zijn.

De introductie van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken houdt risico's in voor doelmatige en rechtmatige uitvoering. Daarom is toezicht van groot belang. De Raad presenteert zijn overwegingen ten aanzien van de inzet en organisatie van het toezicht in de vorm van zoekschema's. Daarmee beoogt hij de ontwikkeling van breed gedragen toezichtsdoelen te bevorderen en optimale overheidsinvloed op het realiseren van publieke doelen te garanderen in situaties waar de overheid beperkt verantwoordelijk is voor de uitvoering. De aard van publieke taken vereist immers dat aanzienlijke inhoudelijke sturingsmogelijkheden behouden worden.

Dit advies is voorbereid in samenwerking, door de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. De volgende leden participeerden in een gezamenlijke werkgroep:

- prof. mr. P.F. van der Heijden (Rob; voorzitter marktwerking)
- ing. E.M. Mastenbroek (Rob; voorzitter toezicht)
- mw. mr. W.L. Gillis-Burleson (Rob)
- prof. dr. H.G. Sol (Rob)
- mw. prof. mr. I.C. van der Vlies (Rob)
- prof. dr. G.J. van Helden (Rfv)
- mr. drs. A.J. Modderkolk (Rfv)
- ir. P.O. Vermeulen (Rfv)
- I.J.M. Vrijhoef (Rfv)

/6/

- mw. dr. M. van Muijen (secretaris van de werkgroep)
met medewerking van drs. S.P.M. Vroonhof MPM (secretariaat Rfv) en
mw. E.H. Beimers-Jurgens (secretariaat Rfv).

In het kader van de voorbereiding van dit advies zijn gesprekken gevoerd met prof. dr. M. Herweijer, dr. M. van Twist, mr. J.A.A. Smeekens en mw. I.A.M. Blokker. De Raad dankt hen voor hun constructieve commentaren. Vanzelfsprekend berust de verantwoordelijkheid voor de tekst volledig bij de Rob.

Den Haag, december 1998

Samenvatting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over de vraag of publieke dienstverlening onderhevig kan zijn aan marktwerking en, zo ja, onder welke voorwaarden. Ook ontvangt de minister graag advies over de vormgeving van het toezicht door overheidsorganen of door onafhankelijke instellingen op de uitvoering van publieke taken.

Deze problematiek is temeer actueel nu het kabinet Kok-II de zogenaamde Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit-operatie (MDW-operatie) voortzet en streeft naar méér marktwerking, met name ook in (semi)publieke en nutssectoren. In een snel tempo worden voorstellen aangekondigd voor de sectoren gas, post en water. Ook bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling wil het kabinet ruimte scheppen voor private, in plaats van (semi-)publieke, uitvoering van taken en concurrentie.

De Raad maakt in zijn advies allereerst onderscheid tussen (publieke) taken en (publieke) verantwoordelijkheden. Het antwoord op de vraag waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, is primair het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken en het feitelijk vermogen tot ordening daarvan. De vaststelling daarvan is tijd- en contextgebonden. Vanaf het moment echter, dat besloten is dat iets een overheidsverantwoordelijkheid is (denk aan rechtspraak, belastingheffing), zal ook gewaarborgd moeten worden dat daarbij behorende taken in overeenstemming met door de politiek geformuleerde doelen worden uitgevoerd. Deze verantwoordelijkheid kan niet afgestoten worden. De uitvoering van daarvan afgeleide taken kan soms via het marktmechanisme worden gerealiseerd, soms via de overheid of kan aan maatschappelijke instellingen worden overgelaten. Volgens de Raad richt de MDW-operatie zich te eenzijdig op een keuze voor overheid of markt. Dat doet onrecht aan juist de belangrijke rol van maatschappelijke instellingen. Het ware daarom verstandig, zo meent de Raad, de focus van de MDW-operatie te heroverwegen en te verbreden.

In de context van dit advies werkt de Raad drie redenen uit voor overheidsbetrokkenheid, die van invloed zijn op de mogelijkheden voor marktwerking bij publieke dienstverlening. Allereerst komt overheidsbetrokkenheid voort uit verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen en problemen in de samenleving. Bij het aanpakken van problemen en het beïnvloeden van ontwikkelingen kunnen markten een belangrijke rol vervullen, zolang de overheid corrigerend optreedt om grenzen te bepalen en bewaken.

De politieke gevoeligheid van een issue én de stabiliteit van de politieke omgeving waarin discussie daarover plaatsvindt bepalen de aard en intensiteit van dat corrigerende optreden. In de tweede plaats is overheidsoptreden in de markt aan de orde om markten goed te laten werken, dat wil zeggen voorwaardenscheppend ten aanzien van markten op te treden. Tenslotte kan de overheid

bij het slecht werken of ontbreken van markten optreden. De introductie, of verdere uitbreiding, van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken ligt, in de opvatting van de Raad, meer voor de hand wanneer politieke conflicten over die betreffende goederen en diensten met enige duurzaamheid zijn beslecht.

Het maken van een afweging tussen marktallocatie, overheid of particulier initiatief - en dus het vormgeven aan publieke verantwoordelijkheid - dient, volgens de Raad, zoveel mogelijk plaats te vinden op basis van een uitwerking vóóraf van álle (dus ook maatschappelijke) kosten en baten. Steeds zal een afweging van belangen nodig zijn, omdat de introductie van marktwerking niet per definitie en automatisch tot verbeterde productie van (publieke) goederen en diensten leidt. In de eerste plaats omdat marktwerking niet dé oplossing is voor elk probleem, maar zelf ook weer nieuwe problemen creëert. In de tweede plaats omdat, wil marktwerking succesvol zijn, deze aan voorwaarden gebonden dient te zijn.

De Raad heeft zich, bij de formulering van die voorwaarden, vooral laten leiden door de burger. Vanuit de burger geredeneerd is de cruciale vraag daarbij niet wie (overheid, markt, hybride, particulier initiatief) een taak op zich neemt, en onder welke voorwaarden, maar wie deze taak het goedkoopst, snelst en eerlijkst verricht (prijs-kwaliteit verhouding). *Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid* zijn daarmee voor de Raad de belangrijke criteria voor de beoordeling van (de wenselijkheid van meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. Een additioneel criterium is *transparantie*; immers doorzichtigheid van de markt en van processen rondom marktwerking is geboden om te kunnen vergelijken (tezamen vormen deze criteria het acroniem *b.e.t.er.*) Voorop staat dat bij het verbeteren van de marktwerking de belangen van de burgers zoveel mogelijk worden gewaarborgd; dat betekent, als het aan de Raad ligt, dat onder andere op de inrichting van rechtsbescherming (toegankelijkheid tot de rechter) niet bezuinigd kan worden. Daarnaast verdient het volgens hem aanbeveling, de bredere introductie van zogenoemde kwaliteitshandvesten te onderzoeken.

Er zijn ook nog andere voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil marktwerking mogelijk zijn. Het gaat hier, wat de Raad betreft, om het zoeken naar een werkbare balans tussen wet- en regelgeving, om rechtsbescherming, om *afwenteling* van private kosten op publieke middelen te voorkomen, om verstoring van marktwerking te voorkomen en om het *oneigenlijk* gebruik van gegevens te verhinderen (*b.r.a.v.o.*-voorwaarden).

De Raad formuleert met deze criteria de contouren voor een systematische aanpak van keuzes rond de (verdergaande) introductie van marktwerking. Het onderzoek naar de consequenties van 'Europa' voor de omvang en reikwijdte van de publieke verantwoordelijkheid speelt daarbij ook een rol. Dat is vooral ook belangrijk omdat waar een markt eenmaal gecreëerd is, de weg terug vaak moeilijk is.

In vergelijking met de manier waarop de discussie over marktwerking tot op heden vooral gevoerd wordt komt het bovenstaande neer op een 'omkering van

de bewijslast'. Aangetoond zal moeten worden dat uitvoering door de markt voordelen biedt ten opzichte van de bestaande situatie (en dat is wat anders dan hybride of private uitvoering toestaan totdat een ongewenste situatie optreedt). De voordelen van een bepaalde uitvoeringsvorm moeten, wat de Raad betreft, aantoonbaar, dan wel plausibel zijn.

Een goed functionerende markt kan niet zonder sterke overheid. Door marktwerking ontstaan nieuwe overheidsverantwoordelijkheden. Deze komen tot uiting in politieke kaderstelling ten behoeve van het onder concurrentie brengen van taken en de opkomst van nieuwe regelgeving.

Ook aan het toezicht dienen nadrukkelijk eisen gesteld te worden opdat de overheid, waar dat wenselijk is, optimale invloed kan uitoefenen. Dit betekent in de praktijk dat niet alleen het publieke, maar ook het private deel van een hybride aan toezicht onderworpen zou moeten worden om de recht- en doelmatige uitvoering van de publieke taak te garanderen en zonodig af te dwingen. Marktpartijen die publieke taken willen uitvoeren dienen zich, wat de Raad betreft, te onderwerpen aan verbreding van het toezicht op hun organisatie.

Steeds moet de vraag worden gesteld: wat wordt beoogd in een bepaalde situatie (met toezicht) te bereiken en welke instrumenten zijn nodig om dat te realiseren? Het gaat om het formuleren van de inzet van het toezicht ten behoeve van op het betreffende terrein te realiseren politieke doelstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van een toezichtsbeleid. De Raad meent dat toezichtsdoelen na overleg met de belanghebbenden opgesteld moeten worden en niet van bovenaf, zonder toetsing in de praktijk. Een na overleg met belanghebbenden opgestelde inzet voor het toezicht leidt idealiter tot meer begrip en *commitment* en daarmee tot een beter oordeel over overheidsverantwoordelijkheid.

Het toezichtsbeleid geeft richting aan de feitelijke uitvoering van het toezicht en moet tegelijk worden ontwikkeld met en in het kader van het keuzeproces ten aanzien van de organisatie van de uitvoering van publieke taken. De Raad presenteert daarvoor een zoekschema. Daarmee wil hij geen pleidooi voeren voor het ontwikkelen van nóg meer complexe verantwoordings- en verantwoordelijkheidsstructuren, maar wel voor het ontwikkelen van breed gedragen toezichtsdoelen.

1 Inleiding

1.1

Meer, goedkoper en beter

De discussie over marktwerking in de publieke sector heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. De beste illustratie daarvan vormt de start van het project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW), dat zijn grondslag heeft in het regeerakkoord van het kabinet Kok-I.¹ In dat regeerakkoord stond als een 'leidende gedachte' het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijk regelen en eigen verantwoordelijkheid beschreven. Dat herijkingsproces werd nodig geacht vanuit de economische overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid zouden kunnen leiden. Tegelijkertijd zou het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid aansluiten bij de grotere zelfstandigheid van mensen in gewijzigde culturele en maatschappelijke verhoudingen. De beweging in de relatie tussen overheid en markt wordt kortom door twee verschillende aspecten versterkt. Enerzijds is er sprake van hernieuwde aandacht voor de werking van de markt als motor van de economie en daarmee van welvaart, en anderzijds is de kijk op de overheid veranderd. De wil om meer marktwerking te introduceren en meer marktconform te werken, is - los van ideologische overwegingen - te verklaren uit de wens naar 'meer, goedkoper en beter'.

Als gevolg van het MDW-project is aan marktwerking de afgelopen jaren alle ruimte geboden. Zo langzamerhand groeit daarnaast ook de aandacht voor de noodzaak van afgewogen en consequente besluitvorming rondom het toestaan van zogenaamde hybriden en voor eenduidigheid in de beoordeling van het functioneren van dergelijke gemengde organisatie-typen.² Dat is vooral van belang vanwege het 'risicovolle karakter' van dergelijke publiek-private constructies (denk aan het weglekken van publieke middelen en het afwentelen van kosten en risico's op de publieke onderdelen, maar ook aan oneerlijke

¹ Al tijdens het kabinet Lubbers-I was de terugtrekkende overheid een van de belangrijkste punten van het regeringsbeleid. Privatisering was daarvoor een van de middelen, naast zogenaamde grote operaties als deregulering en deconcentratie. Bij de vormgeving van de MDW-operatie is gebruik gemaakt van de ervaringen die met andere dereguleringsoperaties zijn opgedaan. Met de MDW-operatie wil het kabinet-Kok enerzijds de kwaliteit van de wetgeving bevorderen door gebruik van het marktwerkingsinstrument, anderzijds wil het de marktwerking versterken door de kwaliteit van de wetgeving te verhogen. De ministers van EZ en Justitie zijn de coördinerende bewindspersonen. Ook ambtelijk nemen deze ministeries het voortouw.

² Hybriden zijn organisaties die zowel wettelijke - publieke - taken uitvoeren als marktactiviteiten ontplooiën. Denk aan het KNMI, TNO, de meeste ziekenfondsen en de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid.

concurrentie tussen al dan niet verzelfstandigde overheidsbedrijven en private ondernemingen).

Niet alleen in het regeerakkoord van het kabinet-Kok I gaven begrippen als marktwerking, privatisering, verzelfstandiging en eigen verantwoordelijkheid de toon aan, ook onder minister Jorritsma streeft het ministerie van EZ in Kok II naar marktwerking, met name ook in (semi)publieke en nutssectoren. In een snel tempo worden voorstellen aangekondigd voor de sectoren gas, post en water. Ook bij de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling wil het kabinet voor private uitvoering van taken en concurrentie ruimte scheppen. Deze maatregelen volgen op de eerder in gang gezette marktwerking in de sectoren telecommunicatie, electriciteit en openbaar vervoer.

1.2

Inzet van het advies

Nu in het kader van de MDW-operatie een nieuwe reeks projecten in voorbereiding is, waarin vooral onderwerpen in de dienstverlening en semi-publieke sector aan de orde komen, wordt de vraag steeds actueler of marktwerking op deze gebieden wel toepasbaar is. De minister van BZK heeft de Raad gevraagd hem over deze problematiek te adviseren. De minister vraagt de Rob hem te adviseren over:

1. de vraag onder welke voorwaarden publieke dienstverlening onderhevig kan zijn aan marktwerking;
2. de vormgeving van het toezicht door overheidsorganen of door onafhankelijke instellingen op de uitvoering van publieke taken.

De adviesaanvraag is als bijlage I bijgevoegd.

In dit advies beoogt de Raad:

- aan te geven hoe vorm te geven aan de publieke verantwoordelijkheid bij het garanderen en faciliteren van de uitvoering van goederen en diensten door in de markt opererende organisaties (hoofdstuk 2);
- implicaties van publieke verantwoordelijkheid en uitvoering van goederen en diensten onder marktwerking voor (de organisatie van) het toezicht vast te stellen (hoofdstuk 3).³

1.3

Publieke dienstverlening nader omschreven

‘Publieke dienstverlening’ betreft, in de opvatting van de Raad, het vervullen van taken in het algemeen belang, waarvoor de overheid op een bepaald moment verantwoordelijkheid heeft genomen.

De vaststelling van die overheidsverantwoordelijkheid is primair het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken én het feitelijk vermogen tot

³ De veranderingen in het toezicht tussen overheden onderling valt daarmee buiten het bereik van dit advies.

ordering daarvan. In het algemeen vindt de Raad dat naarmate de politieke gevoeligheid van goederen en diensten groter is, meer directe beïnvloeding door de politiek nodig is. En ook: naar de mate waarin de politiek-maatschappelijke omgeving instabieler en onzekerder is, is meer directe beïnvloeding door de overheid nodig.

Vanaf het moment dat (door de politiek) besloten is dat iets een publieke verantwoordelijkheid is, zal ook gewaarborgd moeten worden dat daarbij behorende taken in overeenstemming met door de politiek geformuleerde doelen worden uitgevoerd. Dat wil overigens niet zeggen dat de overheid de uitvoering van die taken ook (altijd) zelf ter hand zou moeten nemen. Neem bijvoorbeeld de terreinen rechtspraak, politie en defensie. Deze worden door vrijwel iedereen met de overheid geassocieerd. Ten aanzien van elk van deze taken geldt echter dat (onderdelen van) de uitvoering daarvan ook op andere wijze, buiten, de overheid kunnen worden geplaatst. De zorg voor veiligheid bijvoorbeeld, is weliswaar een verantwoordelijkheid van de overheid, maar het verzorgen ervan hoeft niet door de overheid te gebeuren.

Voor zover in het politieke besluitvormingsproces besloten is dat bepaalde goederen en diensten dienen te bestaan, draagt de overheid dus verantwoordelijkheid om het voortbestaan en de toegankelijkheid ervan te garanderen. Deze verantwoordelijkheid kan, zo stelt de Raad, in die gevallen niet afgestoten worden. De uitvoering kan soms via het marktmechanisme worden gerealiseerd, soms via de overheid of kan aan maatschappelijke instellingen worden overgelaten. De Raad meent dat het in algemene zin niet goed mogelijk is daarover op voorhand een generale keuze te maken.

1.4

Marktwerking nader beschreven

Met het begrip 'marktwerking' wordt in de adviesaanvraag, zo interpreteert de Raad, gedoeld op de ontdekking en het gebruik van marktmechanismen als instrument om publieke doelen te realiseren, waardoor de klassieke verhouding tussen markt en overheid verandert. Het gaat in dit advies niet om de introductie van bedrijfsvoeringsmethoden van de marktsector binnen de overheid, denk aan prijsspijkers, efficiency verbetering etc., maar om het (eventueel) overbrengen van overheidstaken naar een marktsituatie. Daarbij heeft de minister het ideaaltypische model van perfecte competitie en perfecte markten in gedachten. Onder perfecte competitie wordt de volstrekte vrije toegang tot het veld verstaan. Een perfecte markt verwijst naar een marktorganisatie die voor elke koper en verkoper volledige kennis verzekert, vrije toegang tot elkaar biedt en vrijheid met betrekking tot prijzen en hoeveelheden waarvoor men contracten wil afsluiten.

Beide begrippen, overheidsverantwoordelijkheid en marktwerking, zijn nauw met elkaar verbonden. Zoals in paragraaf 1.3 gesteld werd, dient de overheid bij die taken waarvoor zij een verantwoordelijkheid aanvaard of gekregen heeft op zijn minst de aanwezigheid en toegang van deze voorzieningen te waarborgen.

Echter, de uitvoering van deze voorzieningen behoeft niet door de overheid verzorgd te worden. De specifieke overheidsverantwoordelijkheid is wel van grote invloed op het mogelijk gebruik van het marktmechanisme bij die uitvoering. Met het marktmechanisme immers, komen productie- en consumptie-beslissingen tot stand via de wet van vraag en aanbod: de markt bepaalt prijs en hoeveelheid. De definiëring van een (sterke) overheidsverantwoordelijkheid levert redenen om corrigerend op te treden ten aanzien van de markt.

Aan gehele of gedeeltelijke uitschakeling van het marktmechanisme kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen.

- Kostenmotief: het marktmechanisme kan als voorzieningswijze relatief hoge kosten met zich meebrengen door de hoge uitsluitingskosten. (uitsluiting van de toegang tot snelwegen bijvoorbeeld is denkbaar, maar brengt hoge kosten met zich mee en heeft opstoppingen en tijdverlies tot gevolg).
- Sturend motief: de overheid wil het gebruik van bepaalde goederen bevorderen dan wel afremmen. In plaats van overheveling van taken kan de overheid 'overheidsachtige' gedragingen bij het bedrijfsleven trachten te stimuleren waaraan, vanuit de optiek van de overheid, bepaalde randvoorwaarden worden gesteld (bijvoorbeeld certificeren van bedrijfsinterne milieuzorg of groene stroom).
- De mogelijkheid van het optreden van externe effecten: externe effecten hebben tot gevolg dat niet alle kosten of opbrengsten in de marktprijs tot uiting komen waardoor niet de juiste prijs tot stand kan komen. Daardoor wordt over- of onderconsumptie dan wel over- onderproductie in de hand gewerkt.
- Rechtvaardigheidsoverwegingen: bepaalde goederen of diensten dienen voor ieder toegankelijk te zijn.

Het maken van dit soort afwegingen bij toekomstige keuzes voor of tegen (volledige) marktwerking vindt, zo beweert de Raad in hoofdstuk 2, zoveel mogelijk plaats op basis van een uitwerking vóóraf van álle maatschappelijke kosten en baten.

1.5

Marktwerking: goed voor de burger?

Een van de veronderstellingen die aan de introductie van marktwerking ten grondslag ligt is dat dit de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbetert en daarom voor de burger gunstig is. Marktwerking leidt, zo wordt beweerd, tot 'meer, goedkoper en beter': meer vrijheid in keuze voor de burger als consument, goedkoper voor de consument omdat monopolieposities en prijsafspraken door concurrentie worden tegengegaan en beter omdat de druk van de concurrentie de marktdeelnemers tot creativiteit en innovatie aanzet.⁴ Volgens de minister van Economische Zaken in Kok-I, Wijers, komt dat omdat

⁴ Visser, 1998, p. 8.

marktwerking te maken heeft met democratisering van de economie. Het leidt tot meer concurrentie en lagere prijzen en ook tot meer economische dynamiek waardoor welvaart en werkgelegenheid stijgen.⁵ Met die gedachte zijn in het kader van de MDW-operatie vele projecten van start gegaan. Onder paars II zou de MDW-operatie klantgericht moeten worden. Klantgerichtheid heeft volgens de ministers Jorritsma (EZ) en Korthals (Justitie) vooral betrekking op de onderwerpkeuze voor MDW-projecten.⁶

Hoewel het verbeteren van efficiency en klantvriendelijkheid vaak genoemd worden als voordelen van marktwerking leidt afstoting van taken niet per definitie tot marktallocatie. Vaak ontstaan monopolies tussen marktpartijen met te weinig concurrentie als gevolg, hetgeen de belangen van de consument kan schaden. Bovendien hebben consumenten niets aan meer keuzevrijheid als het hen onmogelijk gemaakt wordt producten goed te vergelijken (zo komt het voor dat verzekeraars geen inzage willen geven in de kosten die zij voor koopsompolissen in rekening brengen).

Vanuit de idee dat het bestaan van keuzemogelijkheden consumenten macht geeft is de vraag dan: hoe kan concurrentie (tussen marktpartijen) worden gegarandeerd en bijvoorbeeld het maken van prijsafspraken worden tegengegaan? Overheidsverantwoordelijkheid gaat echter verder dan het garanderen van keuzen. De overheid behoort van het 'slechtste geval' uit te gaan, namelijk dat mensen, zonder verplichting van bovenaf, onvoldoende reserveren voor eventuele risico's.⁷ Wie dan leeft, wie dan zorgt is immers vaak het adagium. Vanuit de bredere overheidsverantwoordelijkheid geredeneerd (zie overwegingen paragraaf 1.3.) is de vraag dan ook vooral: hoe voldoende rekening te houden met kwetsbare groepen.⁸ En: welke waarborgen voor doorzichtige

⁵ Minister Wijers in Staatscourant 108, van 12-6-1998.

⁶ Staatscourant 195, van 13-10-1998

⁷ Anderen menen dat, tegen de achtergrond van veranderde maatschappelijke opvattingen, het juist wenselijk is dat de burger, in beperkte mate, zelf afwegingen maakt met betrekking de omvang en de mate van verdeling van risico's waarmee hij kan worden geconfronteerd.

⁸ Tijdens de presentatie van de jaarcijfers 1997 hekelde ABP-topman Neervens de commercialisering. Hij vindt dat bepaalde basisvoorzieningen (zoals pensioenen) geen speelbal mogen worden van commercieel gewin. Neervens sprak over meer verloedering in de samenleving die gepaard zal gaan met individualisering, flexibilisering en kostenbeheersing in de pensioensector: 'De kosten voor de individuele werknemer zullen gaan stijgen, winstbejag over de rug van grote aantallen mensen, maar ook over de rug van werkgevers onder het mom van minder collectieve lasten en meer individualisering' (Financieel Dagblad 20-5-1998). De risico's die Neervens aansnijdt zijn serieus. De felheid waarmee hij ze presenteert moet ook begrepen worden met de wetenschap dat het ABP met de privatisering zijn traditionele monopoliepositie verliest. In 2001 moet het ABP de concurrentie met andere pensioenverzekeraars aankunnen. Zakelijk gezien dient het ABP zich nu te ontwikkelen tot een zo aantrekkelijk mogelijke marktpartij en neemt daarom langzaam maar zeker het karakter aan van de toekomstige concurrenten.

besluitvorming en mogelijkheden tot beïnvloeding bestaan. Biedt de Awb voldoende waarborgen, ook bij private organisaties die taken onder verantwoordelijkheid van de overheid uitvoeren?

1.6

De invloed van Europa

De convergentiecriteria van de Europese Monetaire Unie (EMU) dwingen tot terugdringing van overheidstekorten en tot verkleining van de omvang van de staatsschuld, willen landen kunnen aansluiten bij de EMU. Dit stimuleert het streven naar een kleinere en efficiëntere overheidssector.

Naast de algemene voortzetting van het Europese integratieproces komt er ook steeds meer EU-regelgeving tot stand die binnen de tot dusverre afgeschermd onderdelen van de publieke sector concurrentie aanwakkert. Het Europees recht is in belangrijke mate op de economie gericht en vooral op gelijke marktkansen. Hoe meer marktwerking bij bijvoorbeeld nutssectoren wordt ingevoerd, of overheidsmonopolies naar de markt worden gebracht, des te meer het Europees recht van belang wordt.

Het is dus van toenemend belang ook de verwachte consequenties van 'Europa' bij de introductie van marktwerking in de publieke sector op de nationale beleidsruimte per sector goed in beeld te brengen en vóóraf in de besluitvorming rond marktwerking te betrekken.

1.7

Opbouw van het vervolg

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de vraag hoe publieke verantwoordelijkheid vorm te geven. Die vormgeving heeft enerzijds betrekking op het garanderen van uitvoering van bepaalde taken en anderzijds op de voor de uitvoering noodzakelijke randvoorwaarden.

In hoofdstuk 3 worden de consequenties van publieke verantwoordelijkheid (garanderen én faciliteren van uitvoering) en marktwerking voor het toezicht uitgewerkt. Het is daarbij vanzelfsprekend dat bevoegdheden en instrumenten op de inzet van het toezicht afgestemd dienen te zijn.

2

Overheidsbemoeienis: garanderen en faciliteren

2.1

Inleiding

De discussie over versterking van het marktdenken ten behoeve van de publieke taakuitoefening is vooral ingezet met nadruk op het bevorderen van een goede marktordening (toegankelijkheid van de markt vergroten, concurrentie verbeteren). Ook het bijklussen door overheidsorganisaties werd, in het kader van de commissie Cohen,⁹ een thema. Een aantal andere zaken, die in dit advies centraal staan, is echter nog onvoldoende belicht. Denk aan de vraag hoe ver de overheid moet gaan in het toelaten van de markt (paragraaf 2.2), of aan de vraag hoe de overheid voorwaarden aan de markt(partijen) kan opleggen omwille van publieke taakuitoefening. Van belang is ook aandacht te schenken aan de verdeling van bevoegdheden en duidelijkheid in verwachtingen tussen (overheid en markt) partijen (paragraaf 2.3).

2.2

Het belang van publieke voorwaarden

Door de voortdurende veranderingen in de markt, en het verregaande geloof daarin, verdwijnt de politieke discussie over de 'publieke' voorwaarden gemakkelijk naar de achtergrond. Soms worden publieke voorwaarden teveel gezien als belemmering in het streven naar marktwerking. Marktwerking wordt daardoor gemakkelijk een doel op zich of een mogelijkheid voor bezuinigingen. Waar dat het geval is vertroebelt de besluitvorming. Bovendien miskent het dichotome overheid/markt denken te zeer de vitaliteit en betekenis van de particuliere sector.¹⁰ De concentratie van de MDW-operatie op een heroverweging van de verhouding overheid/markt doet, zo meent de Raad, onrecht aan de belangrijke rol van de 'georganiseerde samenleving'. Niet de vraag naar het al of niet in de markt zetten van taken moet daarom vertrekpunt

⁹ De werkgroep 'Markt en Overheid', onder voorzitterschap van Cohen, werd in 1996 door minister Wijers van Economische Zaken ingesteld. De directe aanleiding daarvoor werd gevormd door klachten vanuit ondernemersland over oneerlijke concurrentie tussen (verzelfstandigde) overheidsbedrijven en private ondernemingen. De instelling van deze ambtelijke werkgroep paste in het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. De commissie concludeert in het eindrapport ((HTK 24 036, nr. 32 en 45; februari 1997) dat concurrentievervalsing maar op één manier kan worden uitgebannen: *publieke taak en marktactiviteiten dienen volledig van elkaar te worden gescheiden!* De commissie maakt een voorbehoud daar waar doelen van algemeen belang een rol spelen. In dat geval zullen gedragsregels ervoor moeten zorgen dat gelijke concurrentieverhoudingen zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

¹⁰ Daarmee wordt niet bedoeld op het vasthouden aan oude concepten van de verzuiling, maar wel op het belang van niet-overheidsorganisaties die ook de ruimte dienen te krijgen zich te ontwikkelen zonder door de overheid en markt te worden belemmerd.

voor bestuurders zijn, maar een taakuitoefening die past bij de beginselen van behoorlijk en effectief bestuur.

Dit betekent dat niet alles in handen van één partij moet komen. Als de overheid een spoorlijn aanlegt, kan een exploitatievergunning voor het rijden daarover aan een private partij worden verleend, die in ruil daarvoor zelfs zou kunnen meebetalen. De vraag is steeds of de juiste publieke voorwaarden worden gesteld. De inzet van de privatisering van de NS was de overdracht aan de markt met tariefvrijheid. De praktijk van nu leert dat vooraf onvoldoende publieke voorwaarden zijn gesteld met betrekking tot de prijs. Ook ten aanzien van volume (hoe vaak rijden treinen) en toegankelijkheid (onrendabele treinen) werden geen, of onvoldoende, publieke voorwaarden geformuleerd. Vanwege het publieke doel had, zo meent de Raad, de publieke verantwoordelijkheid van de overheid nadrukkelijker ingevuld dienen te worden.

In de praktijk blijkt dat bij een toenemend belang van markten de rol van de overheid niet minder kan worden, maar anders. De acties van de overheid richten zich dan op verschillende aspecten van de markt. De overheidsbetrokkenheid komt, als gezegd in paragraaf 1.3, wat de Raad betreft, in de eerste plaats voort uit de verantwoordelijkheid die gevoeld wordt voor ontwikkelingen en problemen in de samenleving. Bij de aanpak van die problemen en het beïnvloeden van de ontwikkelingen kunnen markten een belangrijke rol spelen zolang de overheid corrigerend optreedt. De politieke gevoeligheid van een issue én de stabiliteit van de politieke omgeving waarin discussie daarover plaatsvindt bepalen de aard en intensiteit van dat corrigerende overheidsoptreden.

In de tweede plaats is overheidsoptreden in de markt noodzakelijk om markten goed te laten werken, dat wil zeggen voorwaardenscheppend ten aanzien van markten op te treden. Het gaat hier om de formulering van algemene rechtsregels zoals de formulering en de garantie van eigendomsrechten, contractrecht, ondernemingsrecht etc. en ook om mededingingswetgeving om misbruik en maatschappelijk ongewenste uitbreiding van marktmacht tegen te gaan. Tenslotte kan de overheid bij het slecht werken of ontbreken van markten optreden, bijvoorbeeld als er slechts één aanbieder is, of als marktpartijen slecht geïnformeerd zijn. Voor de overheid is kortom een rol in ordenende, voorwaardenscheppende, stimulerende en ook toezichhoudende zin weggelegd.¹¹

De werking van markten en het marktmechanisme wordt dus mede bepaald door de positie (in termen van verantwoordelijkheid en plichten) en het functioneren van de overheid. Er bestaan natuurlijk (juridische) minimum normen, die zowel de mogelijkheden voor de werking van marktmechanismen

¹¹ Er is een duidelijke samenhang tussen deze rollen. Zo tracht het mededingingsbeleid bijvoorbeeld de marktwerking zo goed mogelijk in stand te houden. Zodra dit niet meer mogelijk is, faalt de markt en wordt vervangen door regulering.

als de behoefte aan en de rol van de overheid bepalen. Vaak wordt daarvoor verwezen naar de Grondwet. De daarin vervatte grondrechten zouden een programma voor overheidstaken bevatten. Maar de Grondwet spreekt zich niet uit over de wijze van invulling of intensiteit van de overheidstaak. Over veel goederen en diensten van de overheid worden dan ook politieke conflicten ‘uitgevochten’ (denk aan veiligheid, duurzame samenleving, milieu, mobiliteit). Wat overheden uiteindelijk doen is daarover bindende beslissingen nemen. Die beslissingen hebben vaak het karakter van tijdelijk compromissen tussen de politieke opvattingen die in het geding zijn, maar er zijn ook compromissen met lange levensduur. De onderlinge relatering van politieke opvattingen en beslissingen vindt niet alleen bij de centrale overheid plaats, maar ook bij uitvoerende instanties. Daardoor kunnen conflictsituaties bij voortdurend terugkeren.

Argumenten voor de markt of overheid worden wisselend ingezet, al naar gelang het uitkomt.

- Vergt bescherming van de uitkeringsrechten dat claimbeoordeling een publieke taak moet zijn? De primaire argumentatie daarvoor is dat particuliere uitvoerders zoveel belang hebben bij het afwijzen van claims dat zij de discretionaire ruimte in het beoordelingsproces maximaal ten nadele van de verzekerde zullen hanteren. Hierdoor zouden wettelijke rechten in het geding kunnen komen. Daartegenover wordt beweerd dat statistische controles, keuringsprotocollen en onafhankelijke beroepsprocedures in een bureaucratische relatie evengoed te regelen zijn als via een contract.
- Ook wordt beweerd dat marktwerking en concurrentie tussen bijvoorbeeld uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid nodig is om doelmatigheid te realiseren. Voor hetzelfde geld kan verdedigd worden dat publieke organisaties door een bedrijfsmatige aanpak effectief, efficiënt en klantvriendelijk kunnen opereren.
- Een ander aspect betreft de privacy. Brengt privatisering van de sociale zekerheid (de gezondheidszorg en ontwikkelingen op telecommunicatiegebied) de bescherming van persoonsgegevens in gevaar? Door de beoordeling van het recht op uitkering in overheidshanden te houden, maar uitvoering over te laten aan de markt komen massa's persoonlijke gegevens bij commerciële bedrijven terecht. Deze bedrijven, veelal zorgverzekeraars zouden deze informatie ook kunnen gebruiken voor commerciële doelen (bijvoorbeeld het raadplegen van medische gegevens voor het vaststellen van de premie van een ziektekostenverzekering. Dit laatste is niet denkbeeldig. Sinds eind jaren 80 tonen werkgevers steeds meer interesse in de gezondheidstoestand van sollicitanten. Nu werkgevers meer financieel risico lopen, als gevolg van de privatisering van de Ziektewet, willen ze nog meer weten. De rechtspositie van de sollicitant kan daarbij gemakkelijk in het geding komen. Anderen beweren dat private organisaties zichzelf uit de markt prijzen wanneer ze dat doen; alleen dat feit zou ze er al van weerhouden.

Introductie van, of verdere uitbreiding van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken ligt, volgens de Raad, vooral voor de hand wanneer politieke conflicten over die betreffende goederen en diensten van de overheid met enige duurzaamheid zijn beslecht (of anders gezegd: wanneer de politiek gevoelige angel eruit gelicht is). Dat betekent bijvoorbeeld dat marktwerking in de vervoerssector alleen als serieuze optie toegestaan en uitgevoerd had mogen worden wanneer dat past in een beleid van samenwerkende overheden om het openbaar vervoergebruik aan te moedigen en het autogebruik tegen te gaan. Een beleid dat dient aan te sluiten op het ruimtelijk-economisch beleid van een gebied. Van een dergelijk omvattend beleid is tot dusver geen sprake (geweest). De constatering dat van marktwerking op het spoor ook weinig werk gemaakt is doet daar niets aan af.

Het antwoord op de vraag waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt is primair het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken én het feitelijk vermogen tot ordening daarvan. De vaststelling daarvan is tijd- en contextgebonden. De uitvoering van daarvan afgeleide taken kan soms via het marktmechanisme bereikt worden, soms is de overheid of het particulier initiatief superieur. Daartussen bevindt zich niet een onveranderlijke grens waar overheidstaken naar believen overheen kunnen worden gezet. De condities waaronder taken worden uitbesteed en randvoorwaarden waaronder taken aan de markt worden overgelaten doen deze grens vervagen of verdwijnen. Marktwerking en het voortbestaan van een verantwoordelijkheid van de overheid behoeven elkaar niet uit te sluiten, omdat er verschillende gradaties van 'vermarkting' zijn. Dat uit zich in de hantering van meer marktconforme technieken ter verbetering van de efficiëntie van het overheids-optreden, in het gebruik van *incentives* en in pogingen om het monopolistisch karakter van de overheidsdienstverlening te doorbreken. Deze laatste kunnen bestaan in de introductie van concurrentie, hetzij binnen de overheidsorganisatie zelf, hetzij van overheidsdiensten met private aanbieders of in de vorm van uitbesteding.¹²

Vanuit de burger geredeneerd is de cruciale vraag daarbij niet wie (overheid, markt, hybride of particulier initiatief) een taak op zich neemt en onder welke voorwaarden, maar wie deze taak het goedkoopst, snelst en eerlijkst verricht. *Betrouwbaarheid, effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid* zijn daarmee voor de Raad dé belangrijke criteria voor de beoordeling van (de wenselijkheid van meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. Een additioneel

¹² De positie die maatschappelijke instellingen innemen is ook te beschouwen als vorm van 'vermarkting'. De werkzaamheden die zij verrichten zijn als het ware van oudsher geprivatiseerd. Deze instellingen ontlasten de overheid bij het behartigen van taken die het individuele vermogen te boven gaan. De overheid is wel in toenemende mate bekostigend en plannend gaan optreden tegenover maatschappelijke instellingen, teneinde het aanbod te garanderen.

criterium is transparantie; immers doorzichtigheid van markten en processen rondom marktwerking is geboden om te kunnen vergelijken.

*Het beeld over het presteren van de overheid en de markt is genuanceerd. Er is niet in algemene zin de voorkeur aan de een of de ander te geven. De effectiviteit van overheidsbeleid is moeilijk vast te stellen, vooral ook omdat niet zonder meer duidelijk is in hoeverre het eventueel bereiken van doelen te danken is aan dat beleid.¹³ Aan de andere kant is ook de markt niet volmaakt: winst- en verliescijfers leren dat veel ondernemingen falen. Het beeld bestaat dat het *kostenbesef* bij de overheid niet groot is. Dat wordt vaak verklaard uit het ontbreken van prikkels van concurrentie en winststreven en uit de aanwezigheid van bureaucratie. Daar tegenover staat dat de markt ook niet per definitie efficiënt is. Ook bedrijven werken vaak bureaucratisch, de concurrentie is vaak beperkt door monopolies etc. Een probleem dat zich in de sfeer van marktwerking aftekent is dat formeel geprivatiseerd wordt, maar dat in praktijk monopolies gaan ontstaan zonder concurrentie. Het is niet eenvoudig om privatiseringsprocessen in cijfers uit te drukken, gelet op vele variabelen, nieuwe markten en nieuwe plannen die een rol spelen.*

De steun voor de overheid en het oordeel over de *rechtvaardigheid* van het overheidsoptreden wisselt, maar ook op de markt wordt kritiek geleverd (denk aan kwaliteit van producten, arbeidsomstandigheden etc.). Een exclusieve vereenzelviging van de overheid met *zekerheid* is evenmin terecht want ook markten scheppen zekerheid en stabiliteit; een ander soort zekerheid wellicht, maar niet per definitie minder.

Door verdergaande verzelfstandigings- en privatiseringsprocessen dreigen burgers en consumenten wél hun greep te verliezen op de kwaliteit van diensten en producten. Bij de overheid is dan altijd nog sprake van indirecte democratische controle en een groot aantal spelregels, maar bij geprivatiseerde en verzelfstandigde onderdelen is controle niet automatisch gerealiseerd. Het gevaar dat de invloed van burgers door privatisering kleiner wordt is reëel, zeker wanneer er geen concurrenten of alternatieven op de markt zijn. In dat verband meent de Raad dat, ter bescherming van het burgerbelang, de introductie van *kwaliteitshandvesten* meer aandacht verdient. Indien de uitvoeringsorganisatie zich niet houdt aan wat was toegezegd heeft de burger bij het bestaan van dergelijke kwaliteitshandvesten recht op een vorm van schadeloosstelling.

Het maken van de afweging tussen marktallocatie, overheid of particulier initiatief, en dus het vormgeven aan publieke verantwoordelijkheid, vindt, als het aan de Raad ligt, zoveel mogelijk plaats op basis van een uitwerking vooraf van alle (dus ook maatschappelijke) kosten en baten. Steeds zal een afweging van belangen noodzakelijk zijn, omdat de introductie van marktwerking niet

¹³ Ringeling 1993; Hoogerwerf 1995.

per definitie en automatisch tot verbeterde productie van publieke goederen en diensten leidt. In de eerste plaats omdat marktwerking niet dé oplossing is voor elk probleem, maar zelf ook weer nieuwe problemen creëert.¹⁴ In de tweede plaats omdat, wil marktwerking succesvol zijn, deze aan voorwaarden verbonden dient te zijn.

2.3

Voorwaarden aan en voor ‘vermarkting’

Vanaf het moment dat door de politiek besloten is dat een goed of dienst een publieke verantwoordelijkheid is, zal ook gewaarborgd moeten worden dat daarbij behorende taken in overeenstemming met door de politiek geformuleerde doelen wordt uitgevoerd, zo stelde de Raad in paragraaf 1.3. De vaststelling van die verantwoordelijkheid is niet alleen het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken, maar ook van het vermogen tot ordening daarvan: naar de mate waarin de politieke gevoeligheid van goederen en diensten groter is, is meer directe beïnvloeding door de politiek nodig. En ook: naar de mate waarin de politiek maatschappelijke omgeving instabieler is, is meer directe beïnvloeding door de overheid nodig.

De overheid dient bij de taken waarvoor zij een verantwoordelijkheid heeft op zijn minst de aanwezigheid van voorzieningen te waarborgen en de toegang daartoe te garanderen. Voor wat betreft onderwijs en gezondheidszorg bijvoorbeeld, moet de overheid ervoor zorgen dat burgers toegang hebben tot deze voorzieningen. Het niveau van de voorzieningen staat opnieuw ter beoordeling van de politiek. Deze verantwoordelijkheid begrenst de mogelijkheden voor de inzet van de markt (zie paragraaf 1.4).

Als het aan de Raad ligt, is en blijft de overheid de instantie die de omvang van het speelveld bepaalt. Hij signaleert echter dat de wijze waarop de spelers van het veld gebruikmaken in de praktijk steeds vrijer en soms te vrij gelaten wordt. Hierboven formuleerde de Raad de eisen waaraan de spelers volgens hem moeten voldoen, afgekort met het acroniem *b.e.t.e.r.* Deze eisen vormen tegelijk criteria voor de beoordeling van de (wenselijkheid en mogelijkheid van meer) marktwerking bij de uitvoering van publieke taken.

Tot dusver heeft de Raad daarmee vooral aandacht besteed aan de voorwaarden die *aan* vermarkting gesteld moeten worden. Daarnaast moet aandacht besteed worden aan de voorwaarden waaronder marktwerking überhaupt mogelijk is (de vaststelling van de spelregels): de voorwaarden *voor* vermarkting.¹⁵ In de context van MDW wordt daarbij vooral naar de aantasting van de markt-

¹⁴ De overheid is immers niet altijd de oorzaak van de problemen waar zij mee kampt.

Sommige problemen zijn niet complex omdat een overheid zich ermee bezighoudt, maar een overheid buigt zich nu eenmaal vaak over complexe problemen.

¹⁵ Van Egeraat (1998) bijvoorbeeld onderscheidt vier aandachtsgebieden van marktontwikkeling: ondernemerschap, techniek en instabiliteit, beleid en draagvlak en vraag (p.128).

werking door regulering gekeken. Het kabinet heeft een aantal motieven voor een dereguleringsoperatie geformuleerd die als uitgangspunt het functioneren van markten hebben. Oud-minister Wijers benadrukte vooral dat op tal van terreinen aanzienlijke opbrengsten zijn te genereren als de marktwerking niet belemmerd wordt door onnodige, concurrentieverstorende regelgeving. Daarom pleitte hij voor verbetering van de marktwerking op tal van terreinen om diverse vormen van efficiëntie te bevorderen. Daarnaast spelen ook externe factoren als snelle technologische ontwikkeling en internationalisering van de economie een rol. De eerder genoemde tendens naar convergentie als gevolg van de EU beperkt echter de mogelijkheden voor deregulering op nationaal niveau omdat markten steeds meer geïntegreerd raken. Deregulering op nationaal niveau zal dan ook slechts beperkt effectief kunnen zijn (denk aan burgerluchtvaart), zo constateert de Raad.

Het louter verminderen van hoeveelheden regelgeving heeft op zich op de marktwerking echter weinig effect. Waar het om gaat is dat regelgeving wordt doorgelicht op noodzaak en doeltreffendheid waarbij vooral de doelstellingen van het overheidsbeleid duidelijk geëxpliciteerd dienen te zijn. Dan blijkt dat marktwerking vaak ook veel nieuwe regulering vereist (meer markt, andere regels- denk ook aan certificering): deregulering en liberalisering van markten vereisen bijvoorbeeld een scherp mededingingsbeleid en effectieve uitvoering daarvan en toezicht. *Daarbij komt dat bij het verbeteren van de marktwerking de belangen van de burgers zoveel mogelijk gewaarborgd moeten worden. Voor de Raad betekent dit dat onder andere op de inrichting van rechtsbescherming (toegang tot de rechter) niet bezuinigd kan worden.* En ook dat kan in voorkomende gevallen meer in plaats van minder regels tot gevolg hebben.

De overheid heeft meer instrumenten tot haar beschikking dan alleen regulering. Zij kan bijvoorbeeld trachten de concurrentie te bevorderen bij natuurlijke monopolies.¹⁶ Een natuurlijk monopolie kan gewenst zijn uit oogpunt van kostenefficiëntie, maar zal ook gereguleerd moeten worden opdat de monopolist zijn positie niet misbruikt. Daar ligt een taak voor de overheid. Traditioneel wordt via prijs- of winstregulering ingegrepen. Daarnaast kan concurrentie echter ook bevorderd worden door gebruik te maken van het aanbestedingsmechanisme (geen concurrentie *op* de markt, maar *om* de markt). In dat geval wordt bijvoorbeeld voor een bepaalde termijn aan de aanbieder van diensten die de gunstigste voorwaarden voor prijs en kwaliteit levert concessie verleend. Indien de termijn is verstreken kan de overheid nieuwe

¹⁶ Natuurlijke monopolies doen zich in praktijk voor bij infrastructuur en telecommunicatie, gas en elektriciteit. Daar leidt het bestaan van schaalvoordelen en synergie effecten ertoe dat het kostenefficiënt is dat er slechts een onderneming in het proces overblijft. Het is het goedkoopst wanneer een onderneming de productie op zich neemt, omdat er anders verspilling van middelen plaatsvindt, bijvoorbeeld door duplicatie van kostbare netwerken.

inschrijvingen organiseren. Dit werkt echter alleen als het aanbestedingsmechanisme juist vormgegeven wordt. *Het onder concurrentie brengen van publieke taken binnen vastgestelde publieke kaders is, zo meent de Raad, een veelbelovende vorm van hybride taakuitoefening en verdient onder andere vanuit het oogpunt van bestuurlijke helderheid meer aandacht.*

Een alternatief zou ook nog kunnen zijn dat de overheid zelf de productie van bepaalde goederen ter hand neemt of in de hand houdt. Ook daaraan zijn nadelen verbonden. Zo is de prijs van door de overheid geleverde diensten vaak willekeurig omdat de vraag ernaar moeilijk in geld kan worden uitgedrukt. Ook wordt de vraag naar door de overheid geproduceerde goederen en diensten vaak onvoldoende geremd door de prijs. Het gaat om het zoeken naar de juiste mix. Dat is dáárom niet gemakkelijk omdat waar een markt eenmaal gecreëerd is, de weg terug vaak moeilijk is.

Essentieel is de overheid zo te organiseren, dat een politiek proces van bezinning en besluitvorming op verantwoordelijkheden en taken van de overheid een vaste plaats heeft. Het gaat om het vermogen van de overheid om onder nieuwe omstandigheden dienstbaar te zijn aan de eisen van een zich verder ontwikkelende samenleving. De interne tegenstrijdigheden, spanningen, botsingen en transformaties in ontwikkelingen van de maatschappij dienen uitgangspunt te zijn bij het zoeken van een betere aansluiting tussen institutionele mogelijkheden en maatschappelijke veranderingen. Het maken van scherpe analyses, zowel van de politieke eisen en wensen die moeten worden gesteld aan de voorziening als van de vraag of deze taak door de markt kan worden uitgevoerd, is daarvoor essentieel. Dit vereist een systematische aanpak, bijvoorbeeld aan de hand van de in het onderstaande kader uitgewerkte stappen.

Systematisering keuzeprocess ten aanzien van marktwerking

Vaststelling intensiteit publieke verantwoordelijkheid

- explicitering politieke gevoeligheid van goederen en diensten onder discussie;
- vaststelling stabiliteit en zekerheid politiek-maatschappelijke omgeving.
- regulering op grond van marktfalen wenselijk?

Vaststelling aard en reikwijdte publieke verantwoordelijkheid

- formulering heldere visie op doelen en detaillering van sturing
- regulering op grond van marktfalen noodzakelijk?
- onderzoek voor- en nadelen /kansen en risico's voor burger
- onderzoek naar consequenties EU voor reikwijdte publieke verantwoordelijkheid
- onderzoek naar kosten van regulering in verhouding tot opbrengsten

Sterkte-zwakte analyse van claims met betrekking tot uitvoering

- vergelijking en vaststelling van de mate waarin en manier waarop alternatieve arrangementen bijdragen aan optimalisering publieke taakuitvoering in termen van:
 - b etrouwbaarheid
 - e ffectiviteit,
 - t ransparantie
 - e ficiency,
 - r echtvaardigheid

Risicobeheersing

- vergelijking en vaststelling van de mate waarin en manier waarop alternatieve arrangementen omgaan met:
 - b alans wet/regelgeving
 - r echtsbescherming
 - a fwenteling private kosten op publieke middelen
 - v erstoren marktwerking
 - o neigenlijk gebruik van gegevens

Kwaliteitszorg

- aandacht voor spelregels om controle op kwaliteit van diensten en producten mogelijk te maken: kwaliteitsmanagement
- onderzoek mogelijkheden voor kwaliteitshandvesten

2.4**Conclusies en aanbevelingen**

1. De Raad meent dat het in zijn algemeenheid niet goed mogelijk is een keuze voor of tegen marktwerking bij de uitvoering van publieke taken te maken. De keuze daarvoor is context- en tijdgebonden. Soms is het marktmechanisme, soms de overheid of het particulier initiatief het meest adequaat.
2. *De eenzijdige concentratie van de MDW-operatie op een keuze voor overheid of markt doet onrecht aan de belangrijke rol van de georganiseerde samenleving. Het ware daarom verstandig de focus van deze operatie te heroverwegen en te verbreden.*
3. Naarmate goederen en diensten meer omstreden zijn -de politieke gevoeligheid groter is- is meer directe beïnvloeding door de politiek nodig. En ook: naar de mate waarin de politiek-maatschappelijke omgeving instabieler en onzekerder is, is meer directe beïnvloeding door de overheid nodig. De intensiteit van overheidsbetrokkenheid is daarmee primair het resultaat van maatschappelijke behoeften en vraagstukken én het feitelijk vermogen tot ordening daarvan.
4. *De keuze voor wel of geen marktallocatie en de voorwaarden waaronder deze eventueel kan plaatsvinden vereist, zo meent de Raad, zoveel mogelijk een systematische afweging vooraf van alle kosten en baten op basis van de -uit het oogpunt van de burger geformuleerde- b.e.t.e.r. criteria en de*

b.r.a.v.o. criteria. Ook dient vooraf onderzocht te worden welke consequenties 'Europa' heeft voor de omvang en reikwijdte van de publieke verantwoordelijkheid op het betreffende terrein.

5. *Aangetoond zal moeten worden dat uitvoering door de markt voordelen biedt (en dat is wat anders dan hybride of private uitvoering toestaan totdat een ongewenste situatie optreedt) ten opzichte van de bestaande situatie. De voordelen van een bepaalde uitvoeringsvorm moeten aantoonbaar (ex post), dan wel plausibel (ex ante) zijn.*
6. *Overheidsverantwoordelijkheid brengt met zich dat deze publieke afwegingen niet binnen ondernemingen gemaakt worden, maar dat overheid en onderneming elkaar confronteren, met ieders afwegingen en belangen.*
7. *Door verdergaande vermarkting kunnen burgers en consumenten hun greep verliezen op de kwaliteit van diensten en producten. Het gevaar dat de invloed van burgers door marktallocatie kleiner wordt is reëel, zeker wanneer er geen concurrenten of alternatieven op de markt zijn. In dat verband verdient het aanbeveling de introductie van kwaliteitshandvesten nader te onderzoeken.*

3 Toezicht

3.1

Inleiding

De introductie van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken houdt risico's in voor de doelmatige en rechtmatige uitvoering. Zijn burgers gediend bij privatisering van sociale zekerheid? Wordt de overheid er beter van? Wie let erop of collectieve gelden niet ook worden gebruikt om dure individuele wensen te honoreren? Deze vragen stellen hoge eisen aan het toezicht. Zou het toezicht zo te organiseren zijn dat nadelen zowel vanuit de private sector als vanuit publiek belang worden ondervangen? Kan de overheid de zorg overlaten aan de werking van de markt? Moet zij zich in dat geval verzekeren van voldoende marktwerking?

Een goed functionerende markt kan niet zonder sterke overheid, zo concludeerde de Raad in hoofdstuk 2. Door marktwerking ontstaan nieuwe overheidsverantwoordelijkheden. Deze komen tot uitdrukking in de opkomst van nieuwe soorten regelgeving, maar ook in toezichts- en mededingingsautoriteiten. Van de overheid worden daarvoor steeds meer en nieuwe deskundigheden gevergd. De Raad vraagt zich in dit hoofdstuk af welke eisen aan het toezicht gesteld kunnen worden, opdat de overheid, waar dat wenselijk is, optimale invloed kan uitoefenen op het realiseren van de doelstellingen van goederen en diensten waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt.¹⁷

In paragraaf 3.2 wordt toezicht gedefinieerd. Met de randvoorwaarden uit hoofdstuk 2 in het achterhoofd wordt in paragraaf 3.3 een aantal eisen aan de organisatie van het toezicht geformuleerd. Daarvoor zijn vergelijkenderwijs eerdere studies naar de organisatie van het toezicht geraadpleegd (Commissie Scheltema¹⁸; Commissie Sint¹⁹; Algemene Rekenkamer²⁰;

¹⁷ Het gaat hier dus niet om het toezicht op voorzieningen die al vrij verkrijgbaar zijn op de markt en waar de overheid na privatisering geen bijzondere verantwoordelijkheid meer heeft. In dat geval kan overheid als normale contractant optreden en kunnen we spreken van afstoten van een voorziening of taak. Dit betreft het verschil tussen privatisering van de thuiszorg, openbaar vervoer of sociale uitkeringen enerzijds tegenover privatisering van de huisdrukkerij, het computercentrum of de schoonmaakdienst anderzijds.

¹⁸ Een van de externe commissies ingesteld onder auspiciën van de commissie Deetman over staatsrechtelijke, staatkundige en bestuurlijke vernieuwing. De commissie publiceerde in 1983 een rapport met heldere lijnen ten opzichte van ministeriele verantwoordelijkheid voor zbo's.

¹⁹ In haar rapport uit 1994 zette de Commissie Sint -in opdracht van het SG beraad- uiteen hoe op een meer systematische en evenwichtige wijze verzelfstandigd zou moeten worden.

²⁰ Het gaat hier om de Rekenkamer rapporten uit 1995 waarin harde kritiek wordt uitgeoefend op de wijze waarop de relatie tussen ministers en zbo's zijn geregeld ("wildgroei").

Commissie Visser²¹; Commissie Holtslag²²). De positie van de toezicht-houder is onderwerp van paragraaf 3.4. In paragraaf 3.5 worden de overwegingen van de Raad ten aanzien van de opzet en organisatie van het toezicht gesystematiseerd, in de vorm van heuristieken, weergegeven.

3.2

Toezicht gedefinieerd

Onder toezicht verstaan we het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel interveniëren.²³

Dat toezicht wordt onderscheiden (van beleid, regelgeving, uitvoering en advies) als afzonderlijke functie betekent niet dat de toezichtsfunctie altijd in een aparte organisatie is ondergebracht. Het toezicht kan opgedragen zijn aan een onderdeel van de rijksoverheid (rijksinspectie), aan een (publiek- of privaatrechtelijke)toezichthouder op afstand (CTSV, Nederlandsche Bank). Ook kan toezicht via zelfregulering worden uitgevoerd (Nederlandse orde van advocaten) of worden overgelaten aan de markt.²⁴ Het is mogelijk dat meerdere sectorale toezichthouders zich op dezelfde organisatie richten. Dit doet zich vooral voor bij organisaties die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren.

De invloed van Europa voor wat betreft het toezicht doet zich direct op twee terreinen voor: de mededingingswetgeving en de besteding van de Europese fondsen. Zodra in een sector marktwerking wordt geïntroduceerd is naast de Nederlandse mededingingswetgeving ook het Europese mededingingsregime van toepassing. Voor het toezicht op de besteding van Europese subsidies is iedere lidstaat zelf verantwoordelijk.

3.3

Eisen aan het toezicht

Een keuze voor publieke taakuitoefening in een hybride context roept vanuit

²¹ Eind 1996 werd het MDW project 'Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen' gestart. De werkgroep-Visser heeft een afwegingskader ontwikkeld dat kan worden gebruikt bij besluiten over de inrichting en uitvoering van het toezicht.

²² Interdepartementale commissie die zich ten doel gesteld heeft een algemeen analysekader voor toezicht te ontwikkelen en voor de te onderscheiden toezichtregimes de risico's voor de ministeriële verantwoordelijkheid in kaart te brengen.

²³ Algemene Rekenkamer 1998, p.8 en p.27.

²⁴ Bij indirect toezicht is een los van de minister staande onafhankelijke toezichthouder (zbo) tussen centrale overheid en uitvoerende organisatie geplaatst die toezicht uitoefent. De minister houdt dan geen direct toezicht op het uitvoeringsorgaan, maar op het toezichtsorgaan. Algemeen toezicht richt zich op de naleving van een bepaalde wet (de Registratiekamer houdt zicht op de naleving van de privacy wetgeving en de Nma houdt toezicht op de naleving van de mededingingswetgeving). Sectoraal toezicht richt zich op specifieke sectoren.

het publieke belang bekeken meer risico's ten aanzien van sturing, controle en verantwoording op dan louter publieke dan wel private uitvoering. Vanuit publiek perspectief bekeken is hybride taakuitoefening in principe risicovol: denk aan het weglekken van publieke middelen en het afwentelen van kosten en risico's op publieke onderdelen. Onder voorwaarden kan het echter aantrekkelijk zijn private organisaties een publieke taak te laten uitvoeren.²⁵ In het vorige hoofdstuk formuleerde de Raad de (belangrijkste) voorwaarden. In ieder geval zal zoveel mogelijk aangetoond, dan wel plausibel gemaakt moeten worden dat hybride of private uitvoering voordelen biedt (en dat is wat anders dan hybride of private uitvoering toestaan totdat een ongewenste situatie optreedt!) ten opzichte van de bestaande situatie. In paragraaf 2.3 werd hiervoor een lijst ten behoeve van een systematische afweging gepresenteerd.

De noodzaak van heldere politieke kaderstelling; over tekortschietend toezicht in de zorgsector

Traditioneel was er in de zorgsector sprake van een sterke scheiding tussen ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars.²⁶ Ziekenfondsen werkten regionaal en richtten zich geheel op de uitvoering van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Particuliere zorgverzekeraars werkten landelijk en hadden als enige verbinding met het publieke domein dat zij toegelaten konden worden als uitvoeringsorgaan AWBZ. Sinds Kok-I wordt gestreefd naar 'convergentie' tussen beiden. In dat kader werd een geleidelijke budgettering van zorgverzekeraars voor de verstrekkingen AWBZ en ZFW ingevoerd en werd het voor ziekenfondsen mogelijk landelijk te opereren. In de praktijk gingen ziekenfondsen deel uitmaken van concerns van verzekeraars. De hiermee verbonden risico's (weglekken publieke middelen, misbruik gegevens of afwenteling private kosten) worden volgens Minister Borst voldoende door het vigerende toezicht afgedekt.

De Rekenkamer (1997a) concludeert echter dat de Ziekenfondsraad -en daarbinnen de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen- feitelijk onvoldoende zicht heeft op de concernvorming. Hierdoor bestaat geen beeld van de risico's. Met de huidige wet- en regelgeving -die niet aangepast is aan ontstane hybride uitvoeringsorganisaties- lijkt het bovendien onmogelijk om volledig zicht te krijgen op die concernstructuren. En als het zicht wel bestaat, ontbreekt het aan bevoegdheden om bij onderdelen van zo'n concern onderzoek te kunnen doen.

Of er vanuit de burger bezien sprake is van voordeel bij concernvorming is ook nog maar de vraag. Ziekenfondsen hadden altijd al een 'bovenbouw' voor degenen die een aanvullende verzekering wensten (het ene loket bestond al, dus daar is geen winst mee geboekt). De risico's met betrekking

²⁵ In 't Veld 1997

²⁶ Van Montfort en Andeweg 1998.

tot privacy zijn legio. Of de uit publiek perspectief beredeneerde schaal- en doelmatigheidsvoordelen worden gerealiseerd is nog niet aangetoond. Van transparantie is geen sprake.

De Raad voor de Volksgezondheid & Zorg concludeert dat het beleid als het ware halverwege is blijven steken. Een duidelijke richting hoe het verder moet ontbreekt. De Raad voor de Volksgezondheid & Zorg voelt het meest voor zorgsturing door verzekeraars binnen randvoorwaarden van de overheid (hij spreekt over 'maatschappelijk ondernemerschap'). Deze randvoorwaarden worden aangeduid met de drie T's: Trust, Transparantie en Toezicht.²⁷

Vraag is nu aan welke eisen een optimale publieke uitvoerings-toezichts-combinatie moet voldoen. In het hierboven beschreven geval gaat het erom in situaties waar de overheid beperkt verantwoordelijk is voor de uitvoering, het toezicht te optimaliseren (opdat aan de vooraf gestelde publieke voorwaarden voor de uitvoeringsorganisatie voldaan wordt en de doelen van publieke taak-uitoefening gerealiseerd worden). In principe vereist de aard van publieke taken immers dat aanzienlijke inhoudelijke sturingsmogelijkheden behouden worden: de aanspreekbaarheid van bestuurders moet daarom gegarandeerd worden.²⁸

In ieder geval dient daartoe, wat de Raad betreft, het toezicht op de totale hybride geregeld te worden. Dat wil zeggen dat niet alleen het publieke, maar ook het private deel van de hybride onderworpen moet worden aan toezicht om de recht- en doelmatige uitvoering van de publieke taak te garanderen en zonodig af te dwingen. Dat betekent dus dat die marktpartijen die publieke taken willen uitvoeren zich dienen te onderwerpen aan verbreding van het toezicht op hun organisatie. De wetgever moet dat mogelijk maken. De in paragraaf 3.5 te presenteren heuristische vormen daarvoor een hulpmiddel.

In de opvatting van de Raad zijn voor de opzet en organisatie van het toezicht geen algemeen geldende, alomvattende richtlijnen te ontwikkelen. Al was het maar omdat een beleidsterrein waar marktwerking wordt geïntroduceerd om een ander organisatie- en toezichtsarrangement vraagt dan een terrein dat volledig met overheidsgeld wordt gefinancierd (van een rechtmatigheidstoets op bestede publieke middelen naar een toets op eerlijke mededinging etc). Steeds moet daarom de vraag gesteld worden: wat wordt beoogd in een bepaalde situatie (met het toezicht) te bereiken en welke instrumenten zijn nodig om dat te realiseren?²⁹

²⁷ Raad voor de Volksgezondheid & Zorg 1998, p.17-29.

²⁸ Het op afstand plaatsen van de uitvoering van publieke taken vereist dus aandacht voor het politiek primaat, ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee voor formalisatie, regels en toezicht (zie ook Rekenkamer). De paradox is nu dat veel verzelfstandigingen juist mede zijn geïnitieerd vanwege het tekortschieten van dat primaat.

²⁹ In het geval van het ABP geldt dat het instellen van wettelijk toezicht noodzakelijk is om

Het antwoord op die vraag vindt zijn neerslag in een *toezichtsbeleid*. Een toezichtsbeleid is een door de Tweede Kamer bekrachtigd plan waarin:

1. de inzet voor, en doelen van, het toezicht op een terrein uiteengezet worden,
2. de politieke randvoorwaarden waarbinnen dat toezicht uitgevoerd wordt opgenomen zijn en
3. waarin het daarbij behorende arsenaal aan middelen (instrumenten en bevoegdheden) uiteengelegd wordt (toezichtsarrangement).

Ten behoeve van de totstandkoming van zo'n toezichtsbeleid dient overleg plaats te vinden met alle relevante belanghebbenden. Voordeel is dat dan tot een bredere definitie van toezicht kan worden gekomen dan de huidige definitie waarbij de overheid zich vaak nog beperkt tot het verstrekken van financiële verantwoordingsinformatie. Nog te vaak is toezicht slechts een systeem voor financiële verslaggeving dat objectieve financiële gegevens genereert. Als eerst geprobeerd wordt alle relevante perspectieven te inventariseren, blijkt dat toezicht niet (slechts) moet worden uitgeoefend op dossiers (daar kan een accountant voor zorgen), maar op structuren, op de organisatie en op open communicatie met de relevante omgeving.

Het gaat om het formuleren van de inzet van het toezicht voor de realisatie van politieke doelstellingen. Een in overleg met belanghebbenden opgestelde inzet leidt idealiter tot meer begrip en *commitment* en daarmee tot een beter oordeel over overheidsverantwoordelijkheid.³⁰

Het toezichtbeleid geeft richting en inhoud aan de feitelijke uitvoering van het toezicht en moet worden ontwikkeld tegelijk met, en in het kader van, het keuzeprocess ten aanzien van de (organisatie van) de uitvoering van (in ons geval) publieke taken. In paragraaf 3.5 wordt hiervoor een zoekschema aangereikt. Daarmee wil de Raad geen pleidooi voor het ontwikkelen van nog meer complexe verantwoordings- en verantwoordelijkheidsstructuren voeren, maar wel voor het ontwikkelen van breed gedragen toezichtsdoelen.

3.4

Positie van de toezichthouder

De positie van de toezichthouder ten opzichte van het veld en ten opzichte van de overheid dient duidelijk te zijn, vooral met het oog op mogelijke (bij)sturing

deelnemers de zekerheid te bieden dat het pensioenfonds niet in ernstige financiële problemen zal raken. De deelnemer moet erop kunnen vertrouwen dat de pensioen-toezeggingen te allen tijde zullen worden nagekomen. Een bedrijfseconomisch toezicht, gericht op de handhaving van de solvabiliteit van het pensioenfonds is daarvoor passend. Een gezonde solvabiliteit is ook van belang voor de calculatie van een adequate kostprijs met een langere looptijd.

³⁰ Zie ook Van Egeraat (1998), p.125 e.v.

en interventie.³¹ De overheid kan zijn geloofwaardigheid als marktinterveniënt alleen waarmaken als zij voldoende instrumenten heeft om doelen en beperkingen af te dwingen. Het is daarbij problematisch om toezicht puur als nationale aangelegenheid te beschouwen. *Nederland zal geleidelijk een toezichtssysteem moeten opzetten, dat meer complementair is aan het EU toezichtssysteem, zo meent de Raad.*

Het is evident dat het toezicht onafhankelijk moet zijn van degene op wie toezicht moet worden gehouden. Gegeven de functie van de toezichthouder toe te zien op goede naleving van wet- en regelgeving, en vanwege de rol van de overheid ligt in het algemeen positionering bij de overheid voor de hand, zo meent de Raad. Speciale situaties doen zich echter voor indien er sprake is van het naar de markt brengen van een overheidsmonopolie (vergelijk OPTA). In de overgangperiode heeft de overheid dan twee petten op: de ene als nog eigenaar en dus financieel direct belanghebbende en de andere als toezichthouder. Die toezichthouder heeft dan ook nog de taak om de markt te stimuleren, wat juist ten koste van de voormalige overheidsmonopolie positie zal gaan. In een dergelijke situatie is de rijksoverheid als toezichthouder niet in een onafhankelijke rol ten opzichte van degene op wie toezicht wordt gehouden. Dan is onderbrenging in een van het rijk onafhankelijk orgaan een optie (zie illustratiekader).

*De onafhankelijkheid van toezicht en de toezichthouder:
OPTA (Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit)*

De telecommunicatiewereld is in korte tijd sterk veranderd. De monopoliepositie van KPN is voorbij. Dit betekent dat de rol van de overheid eveneens verandert. Tot voor kort werd het gehele speelveld vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenspraak met KPN geregeld (het Rijk bezat 100% van de aandelen van KPN en was derhalve de eigenaar). Nu is het speelveld in hoog tempo verbreed met meer deelnemers en KPN is na de beursgang niet langer meer in volledig eigendom van het Rijk. Na twee tranches, in 1994 en 1995, bezit het Rijk nog 44% van de aandelen. KPN is nu dus een minderheidsdeelneming.

Met ingang van 1 augustus 1997 is de OPTA opgericht. De OPTA is een zbo, die toezicht houdt op de post- en telecommunicatiemarkt en is in de plaats gekomen van de directie Toezicht Netwerken en Diensten, die een onderdeel vormde van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In een

³¹ Daarvoor is het rapport van de Commissie Sint (Verantwoord verzelfstandigen) en ook de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen relevant. Wanneer sprake is van het ontstaan van sectorale toezichthouders is het rapport van de Commissie Visser 'Zicht op toezicht' van nut.

statuut is de relatie tussen de OPTA en het ministerie vastgelegd.³²

Het parlement en ook de marktpartijen vonden het nodig om het toezicht op afstand te zetten om de twee rollen van de overheid te scheiden, namelijk toezichthouder en aandeelhouder van de grootste marktpartij. Principe is dat de toezichthouder geen eigendomsrelatie heeft met een van de marktpartijen. Tot voor kort was dit geen probleem, want er was slechts één marktpartij. Nu zijn er meer spelers.

Naast de OPTA functioneert ook de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa is overigens geen zbo, maar een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. De NMa is de bevoegde instantie voor algemene mededinging en de OPTA is sectorspecifiek. De OPTA en de NMa dienen dus steeds met elkaar te overleggen over de invulling van de mededingingsbegrippen. De regering verwacht dat beide instanties er met elkaar uitkomen. Als dit onverhoopt niet het geval is, zullen de beide ministers een bindend besluit nemen. Het is de bedoeling dat de OPTA maar enkele jaren bestaat. Als er een vrije markt is met volledige mededinging zal de OPTA worden opgeheven. De NMa is dan de instantie die toezicht zal houden op de markt.

Hoofdtak van de OPTA

Toegespist op de telecommunicatie houdt de OPTA toezicht op de naleving van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie. De OPTA moet er met name voor zorgen dat de liberalisering van de telecommunicatiemarkt evenwichtig en zo snel mogelijk tot stand komt.

De OPTA mag als toezichthouder bij de marktpartijen inlichtingen inwinnen en stukken inzien. De OPTA mag ter bevordering van de marktwerking sancties opleggen als het geven van aanwijzingen en het opleggen van boetes. Ook kan de OPTA als scheidsrechter optreden bij geschillen tussen marktpartijen. De OPTA kan reageren op een klacht van een marktpartij, maar mag ook zelf actief op zoek gaan naar mogelijke overtredingen van de wet. Inhoudelijk is de OPTA dus onafhankelijk, maar de minister en het parlement bepalen het beleid en de regelgeving. De minister kan ook algemene aanwijzingen geven. De OPTA mag alleen achteraf toetsen en optreden in geschillen tussen marktpartijen. De minister staat niet toe dat de OPTA de tarieven en het aanbieden van nieuwe diensten vooraf toetst. De OPTA vindt dat zelf wel nodig voor een goede ontwikkeling van de vrije telecommunicatiemarkt.

³² Heel opmerkelijk is dat de kosten van de OPTA niet uit de algemene middelen worden betaald, maar door bijdragen van de marktpartijen. Dit is voor vergelijkbare toezichthoudende instanties in andere branches in Nederland overigens niet uniek, maar wel zeldzaam. In het algemeen geldt dat de kosten niet in rekening te brengen zijn, omdat die vaak niet individueel toerekenbaar zijn en het individuele profijt niet is vast te stellen. In de telecomsector lukt dit met zijn beperkt aantal partijen wel.

Blijkens de tariefmaatregelen die de OPTA de KPN als dominante marktpartij onlangs oplegde, heeft de OPTA toch verregaande bevoegdheden voor het realiseren voor zijn doelstellingen. De minister van Verkeer en Waterstaat kan op dit moment deze sancties niet ongedaan maken omdat de Tweede Kamer de minister deze mogelijkheid niet wil geven vanwege mogelijke belangenverstrengeling als minderheidsaandeelhouder van KPN. De OPTA kan als zbo blijkbaar voldoende onafhankelijk van het Rijk opereren (getuige het feit dat zijn besluiten tegen het belang van het Rijk als aandeelhouder van de KPN ingaan).

De OPTA heeft diverse instrumenten om zijn doelstelling van het vergroten van de marktwerking dichter bij te brengen, maar vindt zelf dat hij nog meer bevoegdheden zou moeten hebben.

Het is lastig te beoordelen of een vrije markt met veel aanbieders snel zal ontstaan. Het is namelijk niet eenvoudig en vergt behoorlijk hoge kosten om een nieuwe aanbieder te worden. Voor zover nu valt te overzien, kan het instellen van de OPTA als een betrekkelijk onafhankelijk van de minister opererende zbo, de beoogde doelstelling dichterbij brengen. De OPTA wordt daarbij niet gehinderd -zo leert de praktijk- door het feit dat de overheid financiële belangen heeft bij een van de marktpartijen. Het bestaan van de OPTA als een sectorspecifiek orgaan naast de NMa voor het algemene beleid zou tot moeilijkheden kunnen leiden, maar daarvoor zijn nu nog geen aanwijzingen.

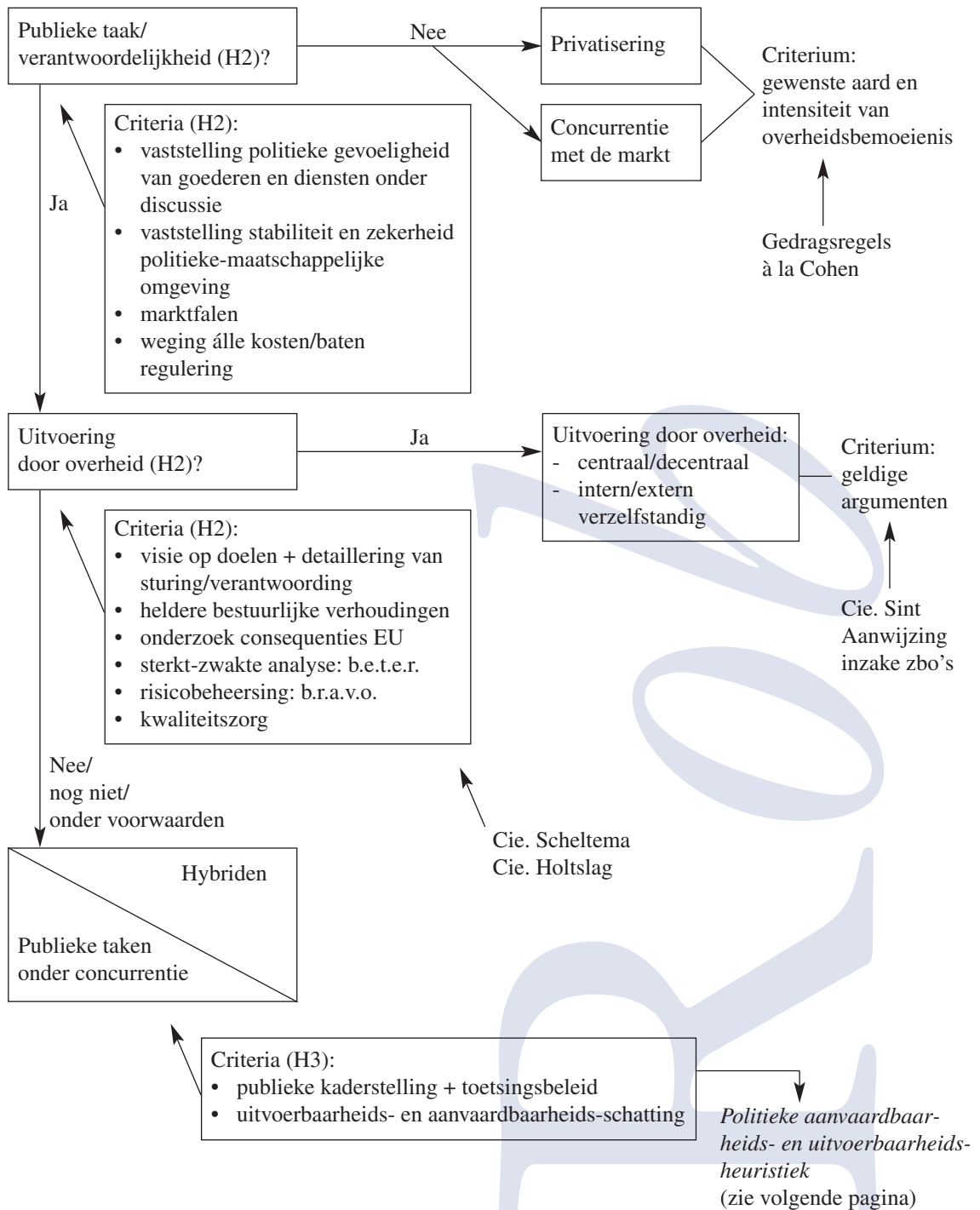
Het telecomveld overziende doemt nog een belangrijke vraag op. Van oudsher zijn hier nationale belangen mee gemoeid, want veel bedrijven waren en zijn in veel gevallen nog in handen van de nationale overheden. Zolang internationaal nog verschillend wordt gedacht over het volledig vrij maken van de telecommarkt, doemt de vraag op of de Nederlandse overheid nog enige nationale belangen wil waarborgen. Als zij dit wil moet hij vervolgens de vraag beantwoorden of deze belangen het beste worden gediend door het aandeelhouderschap van een (of meer?) marktpartijen of dat dit afdoende kan worden geregeld door de regelgeving waar de onafhankelijke toezichthouder zich aan moet houden.

3.5

Heuristieken

Onder een heuristiek verstaan we een zoekschema of richtlijn voor het stellen van vragen. Voor de beantwoording van die vragen -en daarmee het vinden van oplossingen- wordt gebruik gemaakt van methodieken. Onderstaande heuristieken zijn geformuleerd op grond van de bouwstenen zoals die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde waren.

Heuristiek t.b.v. besluitvorming over toezicht op het meer of minder op afstand plaatsen van organisaties voor de uitvoering van publieke taken



Politieke aanvaardbaarheids- en uitvoerbaarheidsheuristiek ten behoeve van de selectie van 'de beste' uitvoeringsorganisatie/toezichtscombinatie

Hoofdvragen:

- Is de voorgestelde combinatie van uitvoeringsorganisatie en toezichtsarrangement politiek aanvaardbaar en heeft het voldoende maatschappelijk draagvlak?
- In hoeverre is de voorgestelde uitvoerings/toezichts combinatie uitvoerbaar (gegeven de randvoorwaarden zoals die volgen uit de eerste vraag ten aanzien van de relevante politieke kaderstelling, betrokken derde partijen en uitvoerende organisaties)?

Thema's

Publieke verantwoordelijkheid

- passendheid binnen visie op doelen en bestuurlijke verhoudingen
- inzicht in randvoorwaarden, zoals bv. bindende EU regelgeving die een bepaalde mate van sturing nodig maakt.

Sterkte-zwakte analyse van claims met betrekking tot uitvoering

- mate waarin en manier waarop beoogde uitvoeringsvorm bijdraagt aan optimalisering publieke taakuitvoering
- aandachtspunten: betrouwbaarheid, effectiviteit, transparantie, efficiëntie, rechtvaardigheid.
- ook: interne besturing en beheersing (kwaliteit van bedrijfsvoering: strategie, missie, visie, kritische succes- en faalfactoren, bureaucratie, participatie sociale partners).

Risicobeheersing

- mate van zekerheid en anticipatie op onzekerheid
- aandachtspunten: balans wet / regelgeving, rechtsbescherming, afwenteling private kosten op publieke middelen, verstoren marktwerking, oneigenlijk gebruik gegevens.
- ook: toekomstverwachtingen: financiële levensvatbaarheid; kansen en bedreigingen.

Kwaliteitszorg

- spelregels controle op kwaliteit
- kwaliteitshandvesten?

Toezichtsbeleid

- door Tweede Kamer bekrachtigd plan in overleg met belanghebbenden tot stand gekomen
- aandacht voor: inzet, doelen, politieke randvoorwaarden.

Toezichtsarrangement

- inrichting/organisatie toezicht ten behoeve van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie
- aandacht voor: instrumenten, bevoegdheden
- methodieken: informatieplicht, voorzieningen om voor- en nadelen onderling af te wegen zoals: doel-middel analyses; kostenbaten evaluatie, kosten effectiviteitsevaluatie, politieke kosten-baten evaluatie, ex-post toetsing; ook: prestatiegericht sturing, kwaliteitszorg
- ex ante evaluaties
- meerjarenperspectief/scenario's
- interactieve beleidsexercities
- internationale beleidsverkenning

3.6

Conclusies en aanbevelingen

1. In situaties waar de overheid beperkt verantwoordelijk is voor de uitvoering van publieke taken verdient het toezicht bijzondere aandacht: de aanspreekbaarheid van bestuurders moet gegarandeerd worden.
2. Om die verantwoordelijkheid waar te maken is de formulering en vaststelling van een toezichtsbeleid onontbeerlijk. Het toezichtsbeleid is een door de Tweede Kamer vastgesteld plan waarin -na overleg met alle relevante belanghebbenden- de inzet voor, en doelen van, het toezicht op een terrein uiteengezet worden, de politieke randvoorwaarden waarbinnen dat toezicht uitgevoerd wordt opgenomen zijn en waarin het daarbij behorende arsenaal aan middelen (instrumenten en bevoegdheden) uiteengelegd wordt (toezichtsarrangement). Het toezichtbeleid geeft richting en inhoud aan de feitelijke uitvoering van het toezicht.
3. *Niet alleen het publieke, maar ook het private deel van een hybride moet, zo meent de Raad, onderworpen zijn aan toezicht om de recht- en doelmatige uitvoering van de publieke taak te garanderen en zonodig af te dwingen. Marktpartijen die publieke taken willen uitvoeren dienen zich daarom te onderwerpen aan verbreding van het toezicht op hun organisatie. De wetgever moet dat mogelijk maken.*
4. De keuze en inrichting van het toezichtsarrangement (instrumenten, methodieken en bevoegdheden) en de uitvoeringsorganisatie worden in samenhang ontwikkeld.
5. *Teneinde de beste uitvoerings/toezichtscombinatie te selecteren verdient het aanbeveling de vragen/aandachtspunten van de in dit hoofdstuk gepresenteerde heuristiek te volgen.*
6. De interactie en participatie van betrokkenen houdt de overheid alert voor wat betreft de transparantie van ontwikkelingen in de publieke taak-uitoefening. *Omdat het succes van uitvoering en toezicht in hoge mate bepaald wordt door de medewerking van derden (andere overheden, Europa, marktpartijen, burgers) verdient het aanbeveling interactie tussen de verschillende betrokkenen een plaats te geven in een vroeg stadium van het keuze- en ontwerpproces.*

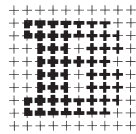
Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (1995), *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, HTK 1994-1995, 24130, nr.3.
- Algemene Rekenkamer (1997), *Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars*, HTK 1996-1997, 25236, nr.1-2.
- Biza/IBI (1998), *De transparante overheid; expertmeeting: evaluatie agentschappen*, Den Haag: mei.
- Bogt, H.J. ter (1997), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties; overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, Capelle a/d IJssel: Labyrint Publication, proefschrift.
- Bosch, D.P. van den (1997), Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, in: *Ars Aequi*, jrg. 46, nr. 11, p. 802-808.
- Boxum, J.L. (1998), Ordening na wildgroei: ministeriele controle op zelfstandige bestuurslichamen, in: *MAB* april 1998, p. 165-171.
- Cohen, J., R. Jaarsma, E. ter Veld (1997), Toezicht op hybride organisaties: voer voor senatoren, in: *Pensioenmagazine*, nr. 12 december, p. 13-18.
- Cohen, M.J., R.H.J.M. Gradus, M.S. Mulder (1997), Nieuwe vereisten nodig voor legitimering van een ondernemende overheid, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jrg. 20 (2), p. 232-242.
- Commissie Cohen/Werkgroep Markt en Overheid (1997), *Eindrappport werkgroep Markt en Overheid*, 2 februari.
- Coops, R.H. et al (red) (1995), *Van overheid naar markt: theorie, praktijk en analyse*, Den Haag: SDU.
- Donner, J.P.H. (1998), *Staat in beweging*, Den Haag: SDU/WRR, v100
- Douma, S.W. (1998), Zelfstandige bestuursorganen: een overzicht, in: *MAB* april 1998, p. 157-165.
- Egeraat, D.H. van (1998), *Een herculische opgave; de implementatie van telematica in de verkeer- en vervoersector als inter-organisatorisch veranderingsproces*, Wassenaar: DynaVision.
- Eijlander, Ph. (1998), Toezicht op marktwerking -concurrerende toezichthouders?, in: *Tijdschrift Privatisering*, jrg. 5, nr.8, p. 4-7.
- ESB (1998), *ESB Dossier MDW*, jrg. 83, nr.4156, 11 juni.
- Financiën/Voorlichting (1998), *Verder met resultaat; het agentschapmodel 1991-1997*.
- Gestel, R.A.J., Ph. Eijlander (red.) (1996), *Markt en wet*, Deventer: Tjeenk Willink / Schoordijk Instituut.
- Hellingman, K. (1997), De overheid op de markt: ontvlechting van taken en gelijk speelveld; het rapport Markt en Overheid van de werkgroep-Cohen, in: *TVVS*, nr. 97/11, p. 334-339.
- Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als evenwichtskunst, dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Laman, W., H.Luijendijk (1997), Toetsen van governance binnen overheidsorganisaties; de kracht van de drie-eenheid sturen-beheersen-toezichthouden, in: *Overheidsmanagement* jrg. 10, nr. 5, mei, p. 138-143.

- Montfort, C.J. van en A.M. Andeweg (1998), Toetspunten voor hybride organisaties en een toepassing op de terreinen zorg en zekerheid, in: *Beleidsanalyse* 98/1, p. 5-14.
- Moret Ernst & Young (1997), *Trends in uitbesteding 1997*, Utrecht: Moret Ernst & Young, oktober.
- Nederlof, H.P (red) (1997), *Overheidsbeleid betreffende marktwerking*, Utrecht: Lemma BV/ Open Universiteit.
- Noordegraaf, M., A.B.Ringeling en F.J.M. Zwetsloot (red) (1995), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum: Coutinho.
- NYFER (1998), *Marktwerking in de sociale zekerheid*, Den Haag: SDU.
- Plug, P. (1997), Over de levensvatbaarheid van hybride organisaties, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 7, nr.11 november, p. 9-15.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (1998), *Verzekeraars op de zorgmarkt*, Zoetermeer, april.
- Ringeling, A.B. (1993), Het imago van de overheid, de beoordeling van prestaties van de publieke sector, Den Haag: Vuga.
- Rijen, A.Ch.M. (1989), Vormen van toezicht tegen de achtergrond van een terughoudend toezichtsbeleid, in: *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, nr.7, september, p. 212-223.
- Sporre, G.L. (1994), Sturen in een context van verzelfstandiging, in: *Openbaar bestuur* jrg. 4, nr.10, oktober, p. 7-11.
- Terwan, K. , M.O. Pe (1996), Tussen politiek primaat en zelfstandigheid: toezicht op ZBO's, in: *Openbaar bestuur*, jrg. 6, nr.12 december, p. 10-15.
- Twist, M. van , G-J. de Vries (1997), Algemene Rekenkamer en lokale overheid; na de decentralisatie van taken nu de roep om centrale controle?, in: *Overheidsmanagement*, jrg.10, nr.2, februari p. 40-43.
- Veld, R. in 't (1995), *Spelen met vuur, over hybride organisaties*, Den Haag: Vuga.
- Veld, R. in 't (1997), *Noorderlicht, over scheiding en samenballing*, Den Haag: VUGA.
- Wilmlink, H. (1998), Overheid en markt, een vierhoeksverhouding, in: *Openbaar bestuur*, nr.4, p. 26-33.
- Zijlstra, S.E.(1997), *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA

Bijlage I

Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

150 Grondwet
jaar

Aan
De voorzitter van de
Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk IBI98/U459	Datum 28 september 1998
Inlichtingen bij mr. J. Smeekens		Doorkiesnummer (070)3026497	
Onderwerp Adviesaanvraag m.b.t. marktwerking in de publieke dienstverlening en toezicht		Departementsonderdeel DGOB/IBI/OI&O	

Geachte mevrouw Leemhuis - Stout,

In toenemende mate wordt gediscussieerd over de introductie van marktwerking in de publieke sector. Daarbij wordt veelal gedacht vanuit de economische overweging dat concurrentie leidt tot prikkels tot het beter en doelmatiger presteren. Naast deze economische overwegingen gelden naar mijn mening echter ook randvoorwaarden die voortvloeien uit het bijzondere karakter van de overheid en het algemeen belang. Het regeerakkoord van het onlangs aangetreden kabinet spreekt in dit verband onder meer over essentiële aspecten als rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van de positie van zwakkere groepen. De wetten van vraag en aanbod die op de markt gelden, doen, zonder correctie of sturing door de overheid, onvoldoende recht aan deze aspecten. Gestreefd moet worden naar een verstandig evenwicht tussen intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van de markt en concurrentie anderzijds.

In het werkprogramma van de Raad voor het Openbaar Bestuur voor 1998 is door het vorige kabinet reeds een adviesaanvraag ten aanzien van de randvoorwaarden bij de introductie van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken opgenomen. Door middel van deze brief wil ik deze adviesaanvraag nu ook formeel bij u aanmelden.

De vraag die ik daarbij centraal stel is de volgende: kan de publieke dienstverlening onderhevig zijn aan marktwerking en, zo ja, onder welke voorwaarden. De ruime formulering van deze vraag stelt u, naar mijn mening, in staat het onderhavige onderwerp in de volle breedte te behandelen en daarmee de veelheid van argumenten en aspecten in kaart te brengen en te systematiseren. Op deze wijze kunt u een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere discussie over het onderwerp.

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

Naast de problematiek van de marktwerking in de publieke sector, wil ik ook aandacht vragen voor het thema toezicht. Ook dit onderwerp is reeds in uw werkprogramma voor 1998 opgenomen. Mogelijk kunt u in het bovengenoemde advies ingaan op de implicaties van de gekozen uitvoeringsvorm (zelfstandig bestuursorgaan, geprivatiseerde dienst enzovoorts) voor de organisatie van het toezicht daarop.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

A. Peper

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several sweeping, interconnected loops and curves, positioned to the right of the printed name 'A. Peper'.

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting, bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT, over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
5. Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
7. Illegale Blijvers april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
9. Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
10. De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
11. De grenzen van de Internetdemocratie december 1998

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998

Bijlage IV

Nog te verschijnen adviezen

- | | |
|--|---------------|
| 1. Kiesstelsel | januari 1999 |
| 2. Toekomst minderhedenbeleid | februari 1999 |
| 3. Regierol gemeenten | maart 1999 |
| 4. Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing | april 1999 |
| 5. Bijzondere opsporingsdiensten | mei 1999 |

Rob

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **drs. A.C. van Es**;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**,
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften** (geen Raadslid).