

Publiek of privaat: het normatieve kader

drs. G.J. van Loef
Zeist, 7 januari 2000

Inleiding: het normatieve kader

De discussie over marktwerking en privatisering is in hoge mate een politieke-, waar tegenstrijdige opvattingen bestaan over wat publieke verantwoordelijkheden zijn. Onderwerp van discussie zijn met name activiteiten die van oudsher tot het publieke domein gerekend worden en waar nu marktwerking gepredikt wordt.

Definitie

Het publieke domein omvat alle instituties die taken ten behoeve van het algemene maatschappelijke belang verrichten en instituties met een levensbeschouwelijke grondslag met een verworven publieke status. Het publieke domein bestaat dus uit meer dan alleen de overheid, maar omvat ook de instituties van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het publieke omroepbestel enz.. Als gesproken wordt over de overheid, wordt het publieke domein bedoeld.

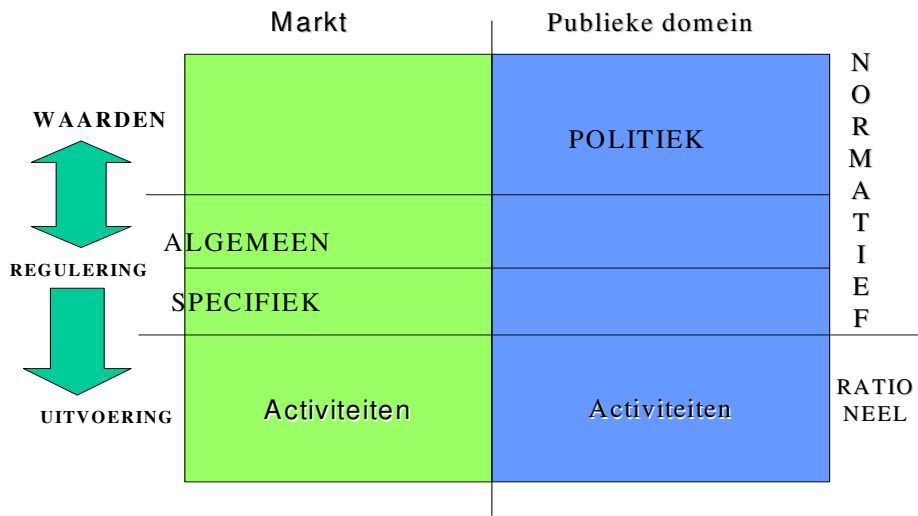
In het verlengde hiervan staat het beleid en bestaande wet- en regelgeving, kortweg de regulering, ook ter discussie. Het politieke domein en de regulering vormen het normatieve kader.

De discussie over marktwerking en privatisering reikt nog verder, want ook de uitvoering van activiteiten is in het geding, vanuit een soort blind geloof in marktwerking. Feitelijk gaat het bij de uitvoering om de vraag, gegeven het normatieve kader, wat de beste vormen van bedrijfsvoering zijn. De neiging bestaat om ook deze discussie in het normatieve kader te trekken. Het gaat in dit geval echter om keuzes die rationeel benaderd kunnen worden.

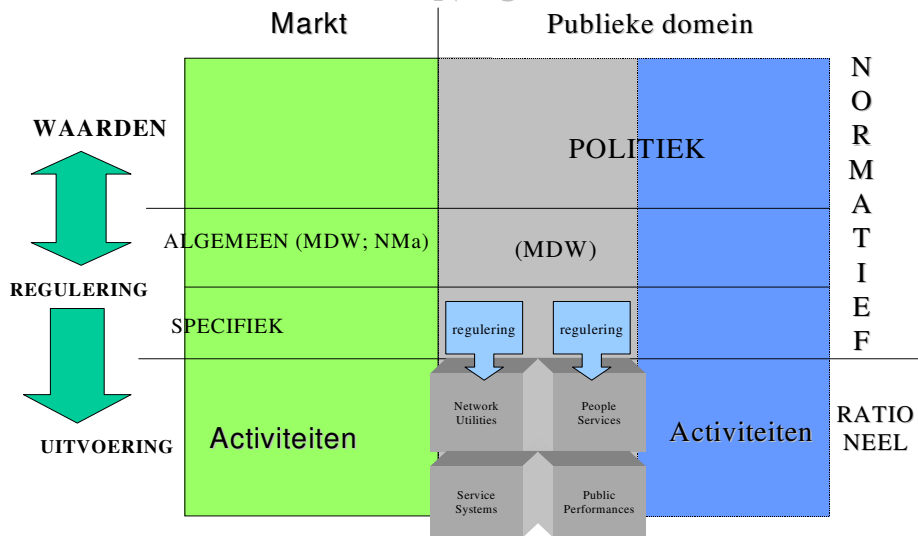
Al met al is er een grijs gebied ontstaan van uiteenlopende maatschappelijke activiteiten die vroeger binnen het publieke domein vielen, maar waarvan nu het publieke karakter fundamenteel ter discussie staat.

Buiten het grijze gebied liggen aan de ene kant klassieke overheidstaken die het algemene belang dienen. Deze staan niet ter discussie. Aan de andere kant ligt de markt. Hier heeft de overheid alleen een regulerende taak. De overheid is per slot van rekening geen bankier.

V R O E G E R



N U



Rationeel keuzemodel (grijze gebied)

Het rationeel keuzemodel voor uitvoeringsactiviteiten is gebaseerd op de gedachte dat de karakteristieken van uitvoeringsprocessen bepalend zijn voor de keuze overheid of markt(werking). Het rationeel keuzemodel staat buiten het normatieve kader, maar is er wel een gevolg van.

Definities

Onder regulering wordt verstaan: het stellen van kaders en normen, waarbinnen dingen mogen of moeten gebeuren. Regulering is beleid en wet- en regelgeving.
Onder uitvoering wordt verstaan: ervoor zorgen dat dingen gebeuren op basis van vastgestelde kaders en normen. Uitvoering is een proces.

Regulering kan een algemeen geldend karakter hebben (vb: de AOW, de WOR, de BTW) en kan sector-, of activiteit-specifiek zijn. Regulering volgt vaak op economische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Onder Paars-I is de operatie Marktwerking Deregulering Wetgevingskwaliteit (MDW) in gang gezet. MDW richt zich op verbetering van bestaande wetgeving, zowel binnen de markt-, als het publieke domein (zie het onderste schema op pag. 3). Onlangs is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) opgericht. Uit een persbericht in de Volkskrant blijkt dat de NMa uitspraken over activiteiten binnen het publieke domein niet schuwt.¹

Binnen het model wordt onderscheid gemaakt tussen vier clusters van activiteiten: Network Utilities, People Services, Public Performances en Technology Systems. Alle uitvoeringsactiviteiten kunnen binnen een van de vier clusters worden ingedeeld. Ieder cluster heeft zijn eigen karakteristieken (KernKenmerken).

ZIE BEIDE ARTIKELEN

¹ Volkskrant, 27 december 1999, pag. 3: 'Kortgeleden verklaarde de NMa dat huisartsen ondernemers zijn en dus met elkaar moeten concurreren.'

Afronding

De discussie over marktwerking en privatisering blijft hoogst actueel. Er is een grijs gebied van zeer uiteenlopende maatschappelijke activiteiten waarin de rol van de overheid ter discussie staat. Een visie ontbreekt.

Het grijze gebied is niet duidelijk omlijnd en wordt bepaald door het normatieve kader. Er zijn weinig publieke verantwoordelijkheden die in de politiek niet ter discussie staan en in die zin is het grijze gebied heel groot. Alleen de klassieke nachtwakersstaat blijft gevrijwaard.

Als de vrije markt als voorbeeld wordt gesteld voor de overheid gaat het om waarden als ondernemerschap, innovatie en doelmatigheid. Vergeten lijkt dat de vrije markt ook voor andere waarden staat: handig zijn, de concurrent te slim af zijn, de mazen van de wet weten te vinden enzovoorts. Dit andere waardencomplex is echter onverenigbaar met het traditionele waardencomplex van de overheid: het streven naar rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. Het klakkeloos introduceren van het marktdenken in de publieke dienstverlening heeft de geloofwaardigheid van de politiek en de overheid dan ook geen goed gedaan.

Een strikte scheiding is nodig tussen het normatieve kader (het politieke domein) en de uitvoering van activiteiten.

Tot slot wordt gewezen worden op een andere ontwikkeling die buiten het grijze gebied plaatsvindt, maar die er nauw mee samenhangt. Er zijn steeds meer klassieke overheidsactiviteiten, die op kleinere (exclusievere) schaal door de markt worden overgenomen. Gedoeld wordt op het ontstaan van particuliere bewakingsdiensten, particuliere klinieken, particuliere scholen en dergelijke. Er is een markt voor diensten met een zeer hoog service-niveau, die alleen is voorbehouden aan de welgestelden. Het is de vraag welke gevolgen dit heeft voor de discussies over en binnen het publieke domein.